

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ

ในประเทศไทยและต่างประเทศ

ในบทนี้จะขอศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ องค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในอดีตรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่เพียงผู้เดียว แต่ผลจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรร การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงต้องปรับเปลี่ยนอำนาจให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ให้แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว ยังหมายความรวมถึง สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย รัฐธรรมนูญรัฐแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสีเขียวเพราะเป็นฉบับแรกที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างขวาง โดยได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 66 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน¹¹⁷ และได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐ

¹¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66.

และชุมชนในเรื่องดังกล่าว ไว้ในมาตรา 67 ว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์การอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง¹¹⁸ และนอกจากนี้ในมาตรา 57 วรรคสอง¹¹⁹ ยังได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในข้อมูลข่าวสารโดยกำหนดว่า การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนแล้ว ยังได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนและรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ที่ไม่มีสภาพบังคับ จึงเป็นการกำหนดหน้าที่ไว้เป็นหลักการใหญ่ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยของหน้าที่ รวมถึงสภาพบังคับจะมีกฎหมายบัญญัติเป็นรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติหน้าที่ของประชาชนไว้ก็เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ก็ต้องกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่บางประการเป็นของคู่กันไปเสมอ และหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 73 ว่า บุคคลมีหน้าที่ในการอนุรักษ์

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67.

¹¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 วรรค 2.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹²⁰ และนอกจากนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 85¹²¹ ว่า รัฐจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2. กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสมแก่การเกษตร

3. จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4. จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

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

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติโดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญคือ รัฐต้องดำเนินการจัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และได้คำนึงถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วม

¹²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 73.

¹²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85.

ร่วมของประชาชน ไว้ในมาตรา 87¹²² ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวมาข้างต้น ไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐต้องกระทำตาม ซึ่งแต่เดิมนั้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่ข้อบังคับ แต่เป็นเพียงแต่ข้อเสนอแนะซึ่งบัญญัติไว้เสมอว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายและไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ รัฐสภา หรือรัฐบาล ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ แต่ในปัจจุบันต้องการให้รัฐถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงใช้คำว่า “ต้องดำเนินการ” อันเป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย¹²³ พื้นฐานแห่งรัฐ ถือเป็นกาสร้างกลไกให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วยนั่นเอง

¹²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87.

¹²³ มาตรการกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ (น. 57 - 58), โดย รัฐสภา ถาวร, วารสารกระบวนการยุติธรรม Journal of Thai Justice System ปีที่ 6 เล่มที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2556.

3.1.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำหลายฉบับ ซึ่งบางฉบับเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง บางฉบับอาจมิได้เกี่ยวข้องมากนักแต่ก็เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนา น้ำ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางน้ำ และกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ตลอดจนให้อำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัตินี้ถูกตราขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการชลประทาน เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อเก็บกัก รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม¹²⁴ โดยให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจในการปิดกั้น หรือเปิดน้ำในทางชลประทาน ขุดลอก ซ่อม หรือตัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน และในการแก้ไขปัญหากล้วยแล้งให้เร่งรัดการขุดลอก ลำน้ำ หนอง บึง ในพื้นที่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อใช้ในพื้นที่เก็บกักน้ำ¹²⁵

ประกอบกับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมเห็นว่า ในปัจจุบันนี้ กิจการชลประทานได้ขยายตัวกว้างขวางมากขึ้นตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติบางมาตราแห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงฉบับที่ใช้อยู่เดิมไม่เหมาะสมแก่การดำเนินงานก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการควบคุม ตลอดจนอัตราโทษอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่มีน้อยไม่พอเพียงที่จะใช้ในการระงับปราบปรามผู้กระทำความผิดให้ได้ผลอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัย¹²⁶ และเมื่อกิจการชลประทานได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้น นอกจากใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ยังมีการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานเพื่อกิจการโรงงาน การประปา การอุตสาหกรรม และกิจการอื่นด้วย แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติบางมาตราแห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงที่ใช้บังคับอยู่ไม่อาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากผู้ประกอบกิจการ โรงงาน การประปา และกิจการอื่นเป็นการ

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

¹²⁵ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485.

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

ตอบแทนได้ กับเพื่อประโยชน์แก่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับการชลประทาน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้¹²⁷

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดสาระสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวกับการชลประทานไว้ดังนี้

1. นิยามศัพท์

การชลประทาน หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย¹²⁸

เขตชลประทาน หมายความว่า เขตที่ดินที่ทำกรเพาะปลูกซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการชลประทาน¹²⁹

ประตูน้ำ หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นในทางน้ำเพื่อให้เรือผ่านทางน้ำที่มีระดับต่างกันได้¹³⁰

เขื่อนระบาย หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อทอดหรือกักน้ำอันเป็นที่มาแห่งน้ำซึ่งจะส่งเข้าสู่เขตชลประทาน โดยมีช่องปิด - เปิดได้¹³¹

ประตูระบาย หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นในทางน้ำเพื่อทอด กัก กั้น หรือ ระบายน้ำ ณ ที่อื่นอันมิใช่ที่มาแห่งน้ำซึ่งจะส่งเข้าสู่เขตชลประทาน โดยมีช่องปิดเปิดได้¹³²

จากนิยามศัพท์ดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรมชลประทานมีภารกิจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ภารกิจดังกล่าวไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการจัดการ กัก เก็บ บำรุงรักษาและแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตชลประทานเท่านั้น แต่ภารกิจนั้นครอบคลุมการใช้น้ำเพื่อประโยชน์เกือบทุกชนิด ตลอดจนกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับน้ำทั้งในเขตหรือนอกเขตชลประทาน ในทางปฏิบัตินั้น กรม

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

¹²⁸ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

¹²⁹ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

¹³⁰ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

¹³¹ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

¹³² พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

ชลประทานเน้นบทบาทในการใช้บังคับพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 กับทางน้ำชลประทานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับน้ำในเขตชลประทาน¹³³

2. การควบคุมการเปิด ปิดน้ำ

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจกรมชลประทานดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เช่น การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในทางชลประทานหรือในเขตชลประทาน โดยในมาตรา 15 กำหนดว่าเพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน อธิบดีมีอำนาจปิด กั้นหรือเปิดน้ำในทางน้ำชลประทาน ขุดลอก ซ่อมหรือตัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน หรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างขึ้นในทางน้ำชลประทาน ห้ามจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขในการนำเรือ แพ ผ่านทางน้ำชลประทาน¹³⁴ ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ควบคุมการปิดเปิดน้ำ

3. การส่งน้ำและกักเก็บน้ำในเขตชลประทาน

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีบทบัญญัติที่ช่วยทำให้มีการส่งน้ำจากการชลประทานไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้ตามเป้าหมาย และขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีการเก็บกักน้ำให้มีการปล่อยทิ้งไปโดยเปล่าประโยชน์ โดยในมาตรา 20 กำหนดว่าเมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำ ระบายน้ำ หรือสูบน้ำไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก ห้ามมิให้ผู้ใดปิดกั้นน้ำด้วยวิธีใดๆ จนเป็นเหตุไม่ให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียงหรือปลายทาง¹³⁵

ถ้าเห็นสมควร เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอ มีอำนาจที่จะสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทำการเพาะปลูกให้เปิดสิ่งที่ปิดกั้นน้ำไว้ตามที่ จะกำหนดให้หรือจัดการเปิดเสียเองก็ได้ ในการนี้เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจเข้าไปในที่ดินแห่งหนึ่งแห่งใดเพื่อตรวจและจัดการดังกล่าว

เป็นบทบัญญัติห้ามปิดกั้นน้ำที่จะทำให้ไม่สามารถส่งน้ำจากการชลประทานไปยังที่ดินข้างเคียงได้

ในมาตรา 21 บัญญัติว่า เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำหรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ดินภายในบริเวณที่จะได้รับน้ำนั้น

¹³³ ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน (น. 74), โดย อําพร ฮกเจริญ, 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

¹³⁴ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 15.

¹³⁵ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20.

กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่จะได้กำหนดให้ เพื่อกักน้ำนั้นไว้ไม่ให้ไหลไปเสียเปล่า จนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับน้ำตามที่ควร¹³⁶ ซึ่งเป็นบทบัญญัติมิให้น้ำจากการชลประทาน ไหลทิ้งเสียเปล่า จนทำให้เจ้าของที่ดินไม่ได้รับน้ำ

4. การคุ้มครองการก่อมลพิษทางน้ำ

การคุ้มครองการก่อมลพิษทางน้ำได้บัญญัติไว้ในมาตรา 28 ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งฝอย ซากสัตว์ ซากพืช ถ้ำถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การ เพาะปลูกหรือการบริโภคน้ำ ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติหรือ สารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทานจนอาจทำให้น้ำในชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภคหรือสุขภาพอนามัย¹³⁷

บทบัญญัติมาตรา 28 นี้ เป็นบทบัญญัติในการป้องกันมลพิษทางน้ำอันเกิดแก่หรือจาก การเกษตรกรรม เพราะการทำให้น้ำเป็นอันตรายต่อการเพาะปลูกหรือปล่อยสารเคมีในน้ำ ชลประทานจนอาจเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัยจะมีโทษ ทางอาญา¹³⁸ เป็นบทบัญญัติที่ครอบคลุมดีพอสมควร แต่อย่างไรก็ตามก็อาจจะมีผลในการป้องกันมลพิษ ทางน้ำในทางปฏิบัติจริงไม่มากนักด้วยเหตุผล ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ไม่ได้มีการห้ามหรือการควบคุมการใช้วัตถุมีพิษหรือสารเคมีต่าง ๆ ใน การเกษตรกรรมตามสภาพความเป็นจริงแล้ว สารเคมีที่ชาวนาชาวไร่ใช้ในการเกษตรกรรมและไหล ลงสู่แม่น้ำลำคลอง ซึ่งรวมทั้งทางน้ำชลประทานด้วย การควบคุมการใช้วัตถุมีพิษหรือสารเคมีทาง เกษตรนั้นน่าจะเป็นการป้องกันมลพิษทางน้ำที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการที่จะคอยจับกุมและ ลงโทษผู้ที่ปล่อยน้ำที่มีสารพิษเจือปนลงไปในทางน้ำชลประทาน ในปัจจุบันเรายังไม่มีความ ควบคุมการใช้สารพิษในลักษณะดังกล่าวโดยตรง

ประการที่สอง การทิ้งสิ่งของหรือสารเคมีที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 28 นั้นจะต้องมี ลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่การบริโภคหรือการเพาะปลูกได้ หมายความว่า ปริมาณของสิ่งที่ ปล่อยลงในทางน้ำชลประทานจะต้องมีปริมาณพอที่จะก่อให้เกิดอันตรายได้ แต่ตามความเป็นจริง แล้วมลพิษในแม่น้ำลำคลองหรือทางน้ำชลประทานก็ตามมักจะเกิดจากการทิ้งสิ่งของหรือปล่อย ของเสียรายละเล็กละน้อย ซึ่งหากพิจารณาเป็นแต่ละราย แล้วคงไม่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ สิ่งแวดล้อมได้ จึงไม่เป็นความผิด

¹³⁶ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21.

¹³⁷ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 28.

¹³⁸ การฝ่าฝืนมาตรา 28 วรรคแรก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 37.

ประการที่สาม มาตรา 28 เน้นเฉพาะการปล่อยของเสียหรือสารเคมีในทางน้ำชลประทานเท่านั้น มิได้ควบคุมการปล่อยของเสียลงสู่ลำน้ำสายหลักๆ¹³⁹

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงยังให้อำนาจแก่รัฐบาลหลายอย่างอันจะทำให้การใช้น้ำในเขตชลประทานเป็นประโยชน์มากขึ้น เช่น มีอำนาจสั่งห้ามบุคคลใดบุคคลหนึ่งชักหรือใช้น้ำทางน้ำชลประทาน เป็นต้น

(2) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการในการจัดการควบคุมการชลประทานที่ราษฎรได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำไปใช้เพื่อการเพาะปลูกหรือเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการใช้น้ำเพื่อกิจการประเภทอื่น ๆ เช่น การใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของราษฎรให้มีความเท่าเทียมกัน¹⁴⁰

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดสาระสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวกับการชลประทานราษฎร์ไว้ดังนี้

1. นิยามศัพท์

การชลประทาน หมายความว่า กิจการที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อส่งน้ำจากน้ำหรือแหล่งน้ำใด ๆ เป็นต้นว่า แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ไปใช้ในการเพาะปลูกและให้หมายถึงกิจการที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ¹⁴¹

การชลประทานส่วนบุคคล หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลคนเดียวหรือหลายคนได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้น ๆ โดยเฉพาะ¹⁴²

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

¹⁴⁰ ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน (น. 61). เล่มเดิม.

¹⁴¹ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

¹⁴² พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

การชลประทานส่วนราษฎร หมายความว่า¹⁴³ การชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่

การชลประทานส่วนการค้า หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น¹⁴⁴

เขตการชลประทาน หมายความว่า เขตที่ดินซึ่งได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น¹⁴⁵

2. ประเภทของการใช้น้ำ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง การใช้น้ำในเวลาปกติ ได้แก่ การใช้น้ำที่จะต้องไม่ใช้น้ำเกินความจำเป็น คือ หากใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกของราษฎรจะต้องใช้ให้เพียงพอกับความต้องการที่จำเป็น

ประเภทที่สอง การใช้น้ำในยามที่ขาดแคลน คือ การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร และการชลประทานส่วนการค้า หากเกิดสภาวะการณ์ที่เกิดภัยแล้งขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของสาธารณชน เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรม ให้อำนาจคณะกรรมการจังหวัดสั่งปิดหรืองดใช้การชลประทานทั้ง 3 ประเภท และหากเกิดกรณีที่เกี่ยวข้องค่าใช้จ่ายในการแบ่งปันน้ำขึ้น ให้ผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้นด้วย

3. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และได้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำโดยการกำหนดให้การจัดทำชลประทานส่วนราษฎรให้เป็นไปตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทาน¹⁴⁶ นั้น แต่การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการเกณฑ์แรงงานหรืออุปกรณ์จะจัดทำชลประทานราษฎรยังเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. การขออนุญาตจัดทำชลประทาน

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า บุคคลที่ทำการชลประทานส่วนบุคคลจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เว้นแต่จะทำการชลประทานในพื้นที่ไม่เกิน 200 ไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วคราว มิได้คิดขวางทางน้ำ

¹⁴³ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12.

สาธารณชนหรือทำให้บุคคลอื่นเสียหาย¹⁴⁷ ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้มีได้ใช้บังคับแก่การชลประทานส่วนบุคคลทุกขนาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดสรรน้ำ หรือการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมได้เช่นกัน หากว่ามีเจ้าของที่ดินรายย่อยจำนวนมากได้จัดการชลประทานส่วนบุคคลเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ เพราะการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินแปลงย่อยแต่รวมกันเป็นจำนวนหลายแปลงและมีพื้นที่ขนาดใหญ่ นั้นย่อมสามารถมีผลกระทบต่อปริมาณน้ำในทางน้ำ¹⁴⁸

การขออนุญาตเพื่อทำการชลประทานส่วนบุคคลให้ยื่นคำขอต่ออำเภอท้องที่และให้องค์การดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณา

กรณีทีหนึ่ง ถ้าขอทำการชลประทานในเนื้อที่ไม่เกิน 500 ไร่ และอยู่ในท้องที่อำเภอเดียวกัน ให้คณะกรรมการอำเภอ (นายอำเภอ) เป็นผู้พิจารณา

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

กรณีทีสาม ถ้าขอทำการชลประทานเกินกว่า 1,000 ไร่ หรือมีเนื้อที่คาบเกี่ยวต่างจังหวัดกัน ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้พิจารณา¹⁴⁹

การให้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานมีอำนาจออกใบอนุญาตดังกล่าว อาจทำให้การควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพราะแนวนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนี้อาจจะแตกต่างจากแนวนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องพยายามขจัดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในเรื่องนี้ให้เหลือน้อยที่สุด ประกอบกับในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นมาทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรน้ำ และได้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่รับผิดชอบเรื่องทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศโดยตรง จึงควรพิจารณาให้องค์การดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาอนุญาตหรือไม่

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

¹⁴⁸ ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน (น. 62), เล่มเดิม.

¹⁴⁹ ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน (น. 63), แหล่งเดิม.

5. ประเภทของการชลประทาน

กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งการชลประทานราษฎรออกเป็น 3 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง การชลประทานส่วนบุคคล

การชลประทานส่วนบุคคล หมายถึง การชลประทานที่บุคคลคนเดียวหรือหลายคนได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้นๆ โดยเฉพาะ¹⁵⁰ การทำชลประทานส่วนบุคคลจะต้องขออนุญาตจากทางราชการก่อน มิฉะนั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่ว่าการชลประทานส่วนบุคคลนั้นทำขึ้นในเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่หรือเป็นการกระทำชั่วคราวคราว โดยมิได้กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้บุคคลอื่นเสียหาย

กรณีที่ถูกกฎหมายบังคับให้มีการขออนุญาตก่อนทำการชลประทานนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ทางราชการเข้ามาควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลให้ดำเนินการถูกต้องตามหลักวิชาการและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น นอกจากนั้นทางราชการยังมีอำนาจที่จะสั่งให้การชลประทานส่วนบุคคลที่มีน้ำเกินความจำเป็นเฉลี่ยน้ำให้แก่ที่ดินข้างเคียง โดยเจ้าของที่ดินข้างเคียงต้องช่วยเหลือเจ้าของหรือผู้ควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลนั้นตามสมควร ยิ่งกว่านั้นหากทางราชการเห็นว่าควรจะมีการขยายการชลประทานส่วนบุคคลนั้น เพื่อประโยชน์แก่ราษฎรหม่อมมาก ก็มีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนการชลประทานส่วนบุคคลที่ทำมาไม่น้อยกว่าสิบปีแล้วเป็นการชลประทานส่วนราษฎรได้ ทั้งนี้ให้ราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานดังกล่าว ร่วมกันจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่เจ้าของการชลประทานส่วนบุคคลเดิม

ประเภทที่สอง การชลประทานส่วนราษฎร

การชลประทานส่วนราษฎร หมายถึง การชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ ทั้งนี้จะต้องมีการขออนุญาตจากทางราชการก่อน เช่นเดียวกับการทำการชลประทานส่วนบุคคลไม่มีข้อยกเว้นว่าเนื้อที่ที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานส่วนราษฎรจะเป็นเท่าใด อย่างไรก็ดี การที่จะจัดให้มีการชลประทานส่วนราษฎรหรือไม่นั้นให้เป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของราษฎรที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทาน เพราะว่าเป็นการชลประทานที่ราษฎรเป็นผู้ทำเอง

บทบาทของทางราชการ ได้แก่ การพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ทำการชลประทานส่วนราษฎรหรือไม่ นอกจากนี้ราชการจะเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าการชลประทานตามความเห็นส่วนใหญ่ของราษฎร ตลอดจนมีอำนาจในการสั่งเกณฑ์แรงงานราษฎร เพื่อซ่อมแซมแก้ไขการชลประทานราษฎร

¹⁵⁰ รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์น้ำ. เฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ (น. 78). เล่มเดิม.

ได้ นอกจากนี้ราชการอาจจะประกาศห้ามการกระทำใดๆ อันเป็นการขัดขวางการชลประทาน
ในแม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง ทางน้ำหรือแหล่งน้ำใดๆ ซึ่งจำเป็นแก่การชลประทาน

ประเภทที่สาม การชลประทานส่วนการค้ำ

การชลประทานส่วนการค้ำ หมายถึง การชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อ
ค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น โดยไม่คำนึงว่าเนื้อที่ที่
จะใช้น้ำจากการชลประทานจะมีจำนวนเท่าใด การกระทำการชลประทานส่วนการค้ำจะต้องขอ
สัมมนาจากทางราชการ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินสาม
เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การชลประทานทั้ง 3 ประเภทนี้จะถูก
ควบคุมจากทางราชการที่แตกต่างกัน แต่สิ่งหนึ่งที่ทางราชการมีอำนาจควบคุมเช่นเดียวกันหมด
ได้แก่ อำนาจที่จะสั่งปิดหรืองดใช้ส่วนหนึ่งของการชลประทานทุกประเภทไว้ชั่วคราวได้เพื่อ
ประโยชน์แก่การแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน หรือเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของสาธารณชน

(3) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจแก่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลในการ
ควบคุมการประกอบกิจการน้ำบาดาล ซึ่งหมายถึง การขุดเจาะน้ำบาดาล การนำน้ำบาดาลมาใช้ และ
การระบายน้ำบาดาลลงบ่อน้ำบาดาล เนื่องจากมีการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาลกันอย่าง
กว้างขวาง และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต แต่ยังไม่มีการควบคุมให้เป็นไปโดยถูกต้อง
ตามหลักวิชาการ จนปรากฏว่าแหล่งน้ำบาดาลบางแห่งเกิดการขาดแคลนหรือเสียหาย ซึ่งถ้าปล่อย
ให้มีสภาพเช่นนี้ต่อไป อาจเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรของชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ
หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชน จึงสมควรมีมาตรการป้องกันอันเหมาะสม
เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน¹⁵¹

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

1. นิยามศัพท์

น้ำบาดาล หมายถึง น้ำใต้ดินที่เกิดอยู่ในชั้นดิน กรวด ทรายหรือหิน ซึ่งอยู่ลึกจากผิวดิน
เกินความลึกที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่จะกำหนดความลึกน้อยกว่าสิบ
เมตรมิได้¹⁵²

¹⁵¹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

¹⁵² พระราชบัญญัติฉบับนี้ พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3.

เจาะน้ำบาดาล หมายความว่า กระทำแก่ชั้นดิน กรวด ทราช หรือหิน เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำบาดาลหรือเพื่อระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล¹⁵³

เขตน้ำบาดาล หมายความว่า เขตท้องที่รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นเขตน้ำบาดาลโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁵⁴

ใช้น้ำบาดาล หมายความว่า นำน้ำจากบ่อน้ำบาดาลขึ้นมาใช้¹⁵⁵

2. ขอบเขตการบังคับใช้

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับน้ำใต้ดินที่อยู่ลึกจากผิวดิน และพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาเพื่อการอุปโภค บริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาล เว้นแต่ในเขตท้องที่ที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการน้ำบาดาลประกาศกำหนดให้เป็นเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล ซึ่งหมายถึงเขตท้องที่ที่มีการสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในปริมาณที่มากเกินไปกว่าปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่ชั้นน้ำบาดาล จนอาจทำให้เกิดการทรุดตัวของแผ่นดิน หรือการแพร่กระจายของน้ำเค็มเข้าสู่ชั้นน้ำบาดาล หรือการลดค่าของระดับน้ำในชั้นน้ำบาดาล หรือผลกระทบสำคัญอื่นต่อสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่ากระทรวง ทบวง กรมดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาตการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายนี้ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานทางวิชาการที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำบาดาลในมาตรา 6 และมาตรา 23¹⁵⁶

3. การบริหารจัดการน้ำบาดาล

กำหนดให้สามารถบริหารจัดการน้ำบาดาลมาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาก็แล้งให้แก่เกษตรกร ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในปริมาณที่สม่ำเสมอตลอดทุกฤดู และมีคุณภาพน้ำที่คงที่แน่นอน ไม่เปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล เป็นทรัพยากรที่ไม่มีการสูญเสียน้ำอันเนื่องมาจากการระเหยและการซึมหายลงใต้ดินเหมือนน้ำผิวดิน ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในทางวิชาการสำหรับการเจาะน้ำบาดาล การเลิกเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลแบบอนุรักษ์ การระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล การเลิกใช้บ่อน้ำบาดาล การป้องกันด้านสาธารณสุข และการป้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

¹⁵³ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3.

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3.

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3.

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

4. การขออนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล

เนื่องจากการประกอบกิจการน้ำบาดาลอาจส่งผลกระทบต่อการทรุดตัวของดิน การเกิดมลพิษในน้ำบาดาลและปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ในมาตรา 16 จึงกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และมาตรา 22 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประกาศดังกล่าวนี้ครอบคลุมเรื่อง หลักเกณฑ์และมาตรฐานทางวิชาการสำหรับการเจาะน้ำบาดาล การเลิกเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลแบบอนุรักษ์ การระบายน้ำบาดาลลงบ่อน้ำบาดาล การเลิกใช้บ่อน้ำบาดาล การป้องกันด้านสาธารณสุข การป้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อม และอาจกำหนดวิธีการให้ความคุ้มครองแก่คนงานและความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอก

5. ข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม¹⁵⁷

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ทางราชการในการควบคุมการใช้น้ำบาดาลอย่างกว้างขวาง แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการหลายประการ คือ

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

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

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

ประการที่สาม พระราชบัญญัติน้ำบาดาลมิได้ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างการใช้น้ำผิวดิน และการใช้น้ำใต้ดิน ทั้งที่ควรจะต้องมีการควบคุมการใช้น้ำทั้งสองประเภทอย่างเป็นระบบ แต่สาเหตุที่มีได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว อาจเป็นผลมาจากความยุ่งยากและซับซ้อนในการศึกษาที่จะทำให้เราเข้าใจประเด็นนี้ได้เป็นอย่างดี

ประการสุดท้าย การพิจารณาอภิปรายอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลยังคงเป็นอำนาจของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลโดยแท้ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าประชาชนในท้องถิ่นหรือผู้ใช้น้ำจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาใบอนุญาตตลอดจนการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลได้อย่างไร

(4) พระราชบัญญัติค้ำและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดทำคันและคูน้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการกักเก็บน้ำและการส่งน้ำ ซึ่งจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำจากโครงการชลประทาน¹⁵⁸ เพื่อควบคุมดูแลเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในการจัดทำและบำรุงรักษาคันและคูน้ำ เพื่อควบคุมการใช้น้ำและการแบ่งปันน้ำใน

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

1. นิยามศัพท์

คัน หมายความว่า คันที่ทำด้วยดินหรือวัสดุถาวรบนพื้นที่ดินตามลักษณะที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูก¹⁵⁹

คูน้ำ หมายความว่า ร่องน้ำตามลักษณะที่อธิบดีกำหนดเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและระบายน้ำออกจากที่ดิน¹⁶⁰

2. การจัดทำคัน และคูน้ำ

การจัดทำคันมาตรา 5 กำหนดว่า คันต้องมีลักษณะมั่นคงและสามารถกักน้ำไว้เหนือระดับพื้นดินได้ไม่ต่ำกว่าสี่สิบเซนติเมตรและไม่สูงกว่าสามสิบเซนติเมตร และมาตรา 6 ให้เจ้าของที่ดินจัดทำคันรอบที่ดินภายในเขตพื้นที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในท้องถิ่น

¹⁵⁸ รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (น. 97). แหล่งเดิม.

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติค้ำและคูน้ำ พ.ศ. 2505 มาตรา 4.

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติค้ำและคูน้ำ พ.ศ. 2505 มาตรา 4.

ในกรณีที่ทำค้ำรอบที่ดินตามวรรคก่อนไม่เป็นการเพียงพอ เจ้าของที่ดินจะต้องจัดทำค้ำชวยเพิ่มขึ้นเพื่อให้ค้ำน้ำไว้ได้

และมาตรา 7 กำหนดว่า เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 2 และพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้บังคับในท้องที่ใดครบหนึ่งปีแล้ว ถ้าอธิบดีพิจารณาเห็นว่าเจ้าของที่ดินจะจัดค้ำใดไม่แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาสองปี หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสองปีแล้วการจัดทำค้ำใดยังไม่แล้วเสร็จ อธิบดีมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำค้ำนั้นเสียเอง ในการนี้เจ้าของที่ดินต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำค้ำนั้น¹⁶¹

การจัดทำค้ำน้ำ มาตรา 8 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจที่ดินในเขตนั้นเพื่อประโยชน์ในการวางแผนและกำหนดลักษณะค้ำน้ำ ภายหลังจากที่ได้ทำการสำรวจดังกล่าวเสร็จแล้ว อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจประกาศผังและลักษณะค้ำน้ำสำหรับที่ดินในเขตดังกล่าวได้ ต่อจากนั้น มาตรา 9 กำหนดให้เจ้าของที่ดินจัดทำค้ำน้ำตามผังและลักษณะที่ประกาศให้แล้วเสร็จ ภายในสองปีนับจากวันที่มีการประกาศเช่นนั้น หากจัดทำไม่แล้วเสร็จ หรือเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีของการประกาศดังกล่าว อธิบดีกรมชลประทานเห็นว่าเจ้าของที่ดินไม่อาจจัดทำค้ำน้ำให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดสองปีนั้น อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำค้ำน้ำเสียเอง และเรียกค่าทดแทนจากเจ้าของที่ดินนั้นตามมาตรา 11 ในกรณีที่ต้องการให้มีการจัดทำค้ำน้ำให้สำเร็จเร็วยิ่งขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามจุดประสงค์การใช้ น้ำของโครงการชลประทาน มาตรา 13 กำหนดว่า อธิบดีกรมชลประทาน โดยอนุมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำค้ำน้ำให้เป็นไปตามผังและลักษณะที่ได้ประกาศไว้ก็ได้ ในกรณีดังกล่าว กฎหมายมิได้กำหนดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่ามีใช้ความผิดหรือความล่าช้าของเจ้าของที่ดินในการจัดทำค้ำน้ำ แต่เป็นเพราะทางราชการต้องการจะให้มีการจัดทำค้ำน้ำให้เสร็จโดยเร็วต่างหาก¹⁶²

(มาตรา 12) ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในค้ำน้ำ โดยให้เจ้าของที่ดินที่รับประโยชน์จากการนั้นออกหรือร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำตามส่วนเนื้อที่ดินของตน และในการจัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำตามวรรคก่อน เจ้าของที่ดินจะจัดทำหรือร่วมกันจัดทำตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด โดยออกค่าใช้จ่ายเองก็ได้ มาตรา 14 บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำโดยให้มีความทั่วถึงกัน

¹⁶¹ พระราชบัญญัติค้ำและค้ำน้ำ พ.ศ. 2505 มาตรา 7.

¹⁶² รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (น. 98). เล่มเดิม.

3. การคุ้มครองและดูแลกันและกันและน้ำ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองและดูแลกันและกัน น้ำไว้ โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินต้องบำรุงรักษาคัน น้ำและประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี โดยเฉพาะน้ำต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 14) กำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินเจาะคัน ปิดกั้นน้ำเปิดหรือปิดประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 15) และกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำให้คัน น้ำ ประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเกิดชำรุดหรือไม่สะดวกในการบังคับน้ำ (มาตรา 16)

(5) พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองและรักษาคลองประปา ซึ่งหมายถึง คลองที่การประปาใช้เก็บน้ำและส่งน้ำที่ได้มาจากแหล่งน้ำดิบ คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปา และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการรักษาคลองประปาซึ่งได้ตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2456 มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก ทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่การปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาคแยกต่างหากจากการประปานครหลวงแล้ว จึงสมควรปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการรักษาคลองประปาในเขตของการประปาส่วนภูมิภาคในลักษณะเดียวกันกับคลองประปาในเขตของการประปานครหลวงด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹⁶³

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

1. นิยามศัพท์

คลองประปา หมายความว่า คลองที่การประปาใช้เก็บน้ำและส่งน้ำที่ได้มาจากแหล่งน้ำดิบ คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปาตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นคลองประปาตามมาตรา 5¹⁶⁴

¹⁶³ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526.

¹⁶⁴ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 มาตรา 4.

คลองรับน้ำ หมายความว่า คลองที่ใช้รับน้ำดินจากแหล่งน้ำดินเข้าสู่คลองขังน้ำหรือคลองประปา¹⁶⁵

คลองขังน้ำ หมายความว่า คลองหรือที่ที่ใช้เก็บน้ำดินสำหรับส่งเข้าคลองประปา¹⁶⁶

2. การควบคุมและห้ามการใช้น้ำ

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

(6) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำโดยตรง แต่มีเนื้อหาบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น เป็นการสมควรส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ในการนี้สมควรดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่¹⁶⁷

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะจัดการชลประทานให้ราษฎรแล้ว พร้อมทั้งมีการกำหนดให้ทำคันคูน้ำ เพื่อนำน้ำจากทางน้ำชลประทานไปสู่แปลงที่ดินของตนก็ตาม มีบางกรณีที่มีการส่งหรือระบายน้ำเพื่อการเกษตรกรรมทำได้ไม่ดีพอ อันเนื่องมาจากระดับของที่ดินแปลงต่าง ๆ ไม่สม่ำเสมอและขนาดของที่ดินแต่ละแปลงไม่แน่นอน จนทำให้เป็นอุปสรรคในการก่อสร้างคัน และคูน้ำหรือระบาย

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 มาตรา 4.

¹⁶⁶ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 มาตรา 4.

¹⁶⁷ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517.

การลำเลียงผลผลิต วิธีการแก้ไขก็ต้องกระทำโดยจัดรูปที่ดินเสียใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517¹⁶⁸

และนอกจากนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายมีว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ยังมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน และยังมีได้มีบทบัญญัติให้วางข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูป ตลอดจนยังมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการจัดรูปที่ดิน และให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและเขตที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 25 และนอกจากนั้นบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน ได้กำหนดไว้เฉพาะโทษปรับเท่านั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวและปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีโทษจำคุกด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹⁶⁹

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญดังนี้

1. นิยามศัพท์

การจัดรูปที่ดิน หมายถึง การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดินการบำรุงดิน การวางแผน การผลิต และการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยนการโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย¹⁷⁰

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

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

¹⁷⁰ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 4.

เกษตรกรรม หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงคลั่ง เพาะเห็ด และการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา¹⁷¹

2. การดำเนินการจัดรูปที่ดินของคณะกรรมการ

ให้มีการตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเข้าไปดำเนินการจัดรูปที่ดินในท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยจะมีการนำที่ดินในเขตดังกล่าวทั้งหมดมารวมกันแล้วจัดรูปที่ดินและแปลงเสียใหม่ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากระบบการชลประทาน การสาธารณสุขปศุสัตว์ และการลำเลียงหรือขนส่งอย่างทั่วถึง ทางรัฐบาลจะเป็นผู้สร้างระบบต่าง ๆ เหล่านี้ แต่จะมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดินผู้ได้รับประโยชน์ในภายหลัง¹⁷²

มาตรา 37 กำหนดว่า ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสาธารณสุขปศุสัตว์อย่างอื่นเพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

3. การควบคุมและดูแล

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

มาตรา 47 ทวิ กำหนดว่า ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปล่อยสัตว์ใด ๆ หรือเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ลงบนคันหรือในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน ห้ามปิดกั้น สร้างทำนบ หรือปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ลงในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น หรือห้ามทำลายหรือทำให้เสียหายแก่คัน คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ประตูกั้นน้ำ ทำนบเขื่อน หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการบังคับน้ำหรือ

¹⁷¹ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 4.

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

ระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น

4. ขอบเขตการบังคับใช้

การเกษตรทั่วไป หมายถึง การใช้น้ำเพื่อการเกษตรที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร กล่าวคือ กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้มีขอบเขตการบังคับใช้ไม่คลุมทุกกรณี หรือพื้นที่พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์จะไม่บังคับการชลประทานส่วนบุคคลที่มีเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่หรือเป็นการกระทำชั่วคราว พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงจะใช้บังคับเฉพาะ “ทางน้ำชลประทาน” ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศเป็นรายๆ ไป ส่วนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้นจะใช้บังคับเฉพาะท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพราะฉะนั้นจะยังคงมีพื้นที่ทางการเกษตรอีกมากที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ และนอกจากนี้กฎหมายเพื่อการเกษตรกรรมยังมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำน้ำใต้ดินมาใช้ในการเพาะปลูกแต่อย่างใด

(7) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติขึ้นเพื่อการจัดการปัญหามลพิษในภาพรวม ทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ทางเสียง และมลพิษอื่นๆ แต่ในกรณีนี้จะศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางน้ำเท่านั้น¹⁷³

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม กฎหมายนี้จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมของประเทศในภาพรวม ซึ่งย่อมครอบคลุมถึงนโยบายและแผนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำด้วย¹⁷⁴ และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียง จึงสมควรปรับปรุงใหม่โดยส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มี

¹⁷³ รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (น. 112). เล่มเดิม.

¹⁷⁴ แหล่งเดิม. (น. 113).

หน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹⁷⁵

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. นิยามศัพท์

สิ่งแวดล้อม หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น¹⁷⁶

มลพิษ หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตรายและมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสีความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแห่งกำเนิดมลพิษด้วย¹⁷⁷

น้ำเสีย หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น¹⁷⁸

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 6 และมาตรา 7 กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย กำหนดให้องค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

¹⁷⁵ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

¹⁷⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อขอความช่วยเหลือหรือขอรับความสนับสนุนจากราชการในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹⁷⁹

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นและคำแนะนำทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่รัฐบาล หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ตลอดจนทั้งการประสานงานในด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้มีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการฯ

โดยภาพรวมแล้ว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจบังคับจริงจังตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงองค์กรที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น อย่างเช่น การที่กฎหมายกำหนดว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่เสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจพิจารณากำหนดแนวทางให้ปฏิบัติเป็นไปตามแผนนั้นด้วย มิได้หมายความว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเองมีอำนาจที่จะบังคับให้ส่วนราชการอื่นปฏิบัติตามแผนที่คณะกรรมการฯ เสนอไป เพราะฉะนั้นสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจึงไม่เอื้ออำนาจที่จะทำให้คณะกรรมการฯ เป็นองค์กรกลางที่วางแผนด้านสิ่งแวดล้อมหรือประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁸⁰

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

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

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

และมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ รวมทั้งมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล¹⁸¹ (มาตรา 32)

4. มาตรการแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อมที่กำลังเกิดขึ้นในกรณีฉุกเฉิน

มาตรา 9 ให้อำนาจหน้าที่นายกรัฐมนตรีเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควร ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุมระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันท่วงที ในกรณีที่ทราบว่าคุณใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุอันตรายดังกล่าวด้วย

จะเห็นได้ว่า การที่นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจสั่งตามมาตรา 9 นี้ได้ จะต้องเป็นเรื่องฉุกเฉิน กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องรุนแรงและเกิดอย่างกะทันหัน หากปล่อยไว้ อาจจะไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ เช่น กรณีการเน่าเสียของน้ำที่ลำน้ำชี ลำน้ำมูล อันเกิดขึ้นจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน อุตสาหกรรม ก็อาจมีการประกาศใช้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9 นี้ได้

5. การควบคุมมลพิษทางน้ำ

มาตรา 69 กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58

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

¹⁸¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32.

ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำที่มีได้ควบคุมการระบายน้ำเสียของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว¹⁸²

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

จากอำนาจต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้แก่เจ้าพนักงาน นับได้ว่าเป็นอำนาจที่สามารถใช้แก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำได้ในระดับหนึ่ง ส่วนการที่จะป้องกันมลพิษได้เพียงใดเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาการตรากฎหมายลำดับรองที่จะทำให้มาตรการเหล่านี้ได้ผลอย่างจริงจัง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดไว้มากนัก¹⁸³

¹⁸² รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (น. 133). เล่มเดิม.

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

(8) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรงแต่มีบทบัญญัติบางส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและโดยที่ปัจจุบันมีปัญหาความเสื่อมโทรมของดินเพราะไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการป้องกันรักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง และเพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดสมควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดการอนุรักษ์ดินและน้ำ การวิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือการปรับปรุงดินหรือที่ดิน ตลอดจนกำหนดมาตรการห้ามกระทำการใด ๆ รวมถึงการทำให้ที่ดินเกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอื่นใด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹⁸⁴

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

1. นิยามศัพท์

การพัฒนาที่ดิน หมายความว่า การกระทำใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้นและหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติหรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาคุณลักษณะหรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹⁸⁵

ดิน หมายความว่ารวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ น้ำ และอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย¹⁸⁶

¹⁸⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551.

¹⁸⁵ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

¹⁸⁶ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

การชะล้างพังทลายของดิน หมายความว่า ปราบปรามการกระทำซึ่งที่ดินถูกชะล้างกัดเซาะพังทลายด้วยพลังงานที่เกิดจากน้ำ ลม หรือโดยเหตุอื่นใดให้เกิดการเสื่อมโทรม สูญเสียเนื้อดิน หรือความอุดมสมบูรณ์ของดิน¹⁸⁷

การอนุรักษ์ดินและน้ำ หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่มุ่งให้เกิดการระวังป้องกันรักษา ดินและที่ดิน ไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรม สูญเสีย รวมถึงการรักษา ปรับปรุง ความอุดมสมบูรณ์ของดินและรักษาน้ำในดินหรือบนผิวดินให้คงอยู่เพื่อรักษาคุณธรรมชาติให้เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางเกษตรกรรม¹⁸⁸

2. การควบคุมดูแล

เรื่องการควบคุมดูแลได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าบริเวณพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ลาดชันเสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดิน หรือเสี่ยงต่อการเกิดดินถล่ม อันเกิดจากการกระทำของผู้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณพื้นที่ดินโดยไม่เหมาะสม หรืออาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ หากปล่อยไว้ไม่ดำเนินการจะเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรงจนถึงขั้นเกิดดินถล่มสร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งประกาศ

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

(9) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันสาธารณภัยโดยทั่วไป แต่ก็ได้ถูกนำมาใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางน้ำด้วยเช่นกัน

¹⁸⁷ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

¹⁸⁸ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกันบรรเทา พิ้นฟูสาธารณภัยและอุบัติภัย ซึ่งมีผลทำให้งานด้านสาธารณภัยและงานด้านอุบัติภัย ที่เดิมดำเนินการโดยกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี มารวมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในด้านของอัคคีภัย รวมทั้งหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวก็เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวกบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงเห็นสมควรนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย มาบัญญัติไว้รวมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹⁸⁹

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

1. นิยามศัพท์

สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย¹⁹⁰

2. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและอำนาจหน้าที่

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

ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการป้องกัน

¹⁸⁹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี จัดให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติการ ประสานการ ปฏิบัติให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ หน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย (มาตรา 11) แผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มาตรา 11 (1) อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในการกำหนด แนวทาง มาตรการและงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็น ระบบและต่อเนื่อง แนวทางและวิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนที่ เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและระยะยาวเมื่อเกิดสาธารณภัย รวมถึง การอพยพประชาชน หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การดูแลเกี่ยวกับการสาธารณสุข และ การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการสื่อสารและการสาธารณสุขปโภค (มาตรา 12)

ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยและภัยอันตรายจากสาธารณภัยนั้นใกล้จะถึง ผู้อำนวยการมี อำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือ ทรัพย์สินของ บุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดป้องกันอันตรายได้ ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การยังยั้งหรือ แก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัยนั้น ในกรณีที่การตัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้าย สิ่งก่อสร้าง หรือทรัพย์สินจะมีผลทำให้เกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่อื่นหรือก่อให้เกิดความ เสียหายเพิ่มขึ้นแก่เขตพื้นที่อื่น ผู้อำนวยการท้องถิ่นจะใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองมิได้ เว้นแต่จะได้รับความชอบจากผู้อำนวยการจังหวัด (มาตรา 25) เมื่อเกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัย ขึ้นในพื้นที่ใด และการที่ผู้ใดอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นจะก่อให้เกิดภัยอันตรายหรือกีดขวางต่อการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าพนักงาน ให้ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับ มอบหมายมีอำนาจสั่งอพยพผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่นั้นออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่จำเป็น แก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (28) เมื่อเกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใดและ การอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจการใด ๆ ในพื้นที่นั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ผู้บัญชาการ รองผู้ บัญชาการ ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่น โดย ความเห็นชอบของผู้อำนวยการอำเภอ จะประกาศห้ามมิให้บุคคลใด ๆ เข้าไปอยู่อาศัยหรือดำเนิน กิจการใด ในพื้นที่ดังกล่าวก็ได้ประกาศดังกล่าวใกล้กำหนดระยะเวลาการห้ามและเขตพื้นที่ที่ห้าม ตามที่จำเป็นไว้ด้วย (มาตรา 29)

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีบทบาทในการบริหารจัดการทั้งปัญหาภัยแล้ง และปัญหาน้ำท่วมหรืออุทกภัย โดยมีหน้าที่วางแผน ใฝ่ระวัง ป้องกันและเตือนภัย จัดทำแผนด้าน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วางระบบมาตรการและกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พัฒนาระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัย ก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประเมินสถานการณ์ ประเมินความต้องการ รายงานสถานการณ์อำนวยความสะดวกปฏิบัติการฉุกเฉินอพยพและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยและประสานการปฏิบัติการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และบรรเทาเหตุเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย พัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย จัดทำโครงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัยและฟื้นฟูสภาพจิตใจ รวมทั้งอาชีพของผู้ประสบภัย¹⁹¹

(10) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

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

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

เพื่อประโยชน์ในอันที่รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้¹⁹²

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชกำหนดนี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคต โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ¹⁹³ และการกู้เงินนี้ ให้มีมูลค่างรวมกันไม่เกินสามแสนห้าหมื่นล้านบาทและให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน 2556¹⁹⁴

เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง¹⁹⁵

กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศก็ได้¹⁹⁶

(11) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

ระเบียบฉบับนี้ตราขึ้นมาเพื่อให้การบริหารทรัพยากรของน้ำของประเทศในด้านกระบวนการบริหารจัดการ การจัดหาการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา การพัฒนา การป้องกัน การแก้ไขปัญหา การอนุรักษ์การฟื้นฟู และการดำเนินการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เป็นไป

¹⁹² เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555.

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

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

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

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

อย่างมีเอกภาพและบูรณาการสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งระดับลุ่มน้ำและระดับประเทศ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน¹⁹⁷

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

ระเบียบฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. นิยามศัพท์

ทรัพยากรน้ำ หมายความว่า น้ำบนผิวดิน น้ำใต้ดินและน้ำในทะเลอาณาเขต ที่อยู่ในแหล่งน้ำธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น รวมทั้งแหล่งน้ำระหว่างประเทศที่ประเทศไทยอาจนำมาใช้ประโยชน์ได้¹⁹⁸

การบริหารทรัพยากรน้ำ หมายความว่า กระบวนการบริหารจัดการ การจัดหาการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา การพัฒนา การป้องกัน การแก้ไขปัญหา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำ หมายความว่า บริเวณพื้นที่ซึ่งครอบคลุมลำน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นแหล่งที่รวมน้ำให้ไหลลงสู่ลำน้ำตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนดตามลักษณะภูมิศาสตร์และวัตถุประสงค์ในการบริหาร¹⁹⁹

2. คณะกรรมการทรัพยากรน้ำและอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กนช.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่สองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นรองประธานกรรมการคนที่สามผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ เป็นกรรมการและเลขานุการและให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น²⁰⁰ ให้ กนช. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้²⁰¹

¹⁹⁷ เหตุผลในการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550

¹⁹⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 4

¹⁹⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

²⁰⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 6.

²⁰¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 10

1. เสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี
 2. เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ
 3. เสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกรอบงบประมาณในด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศแบบบูรณาการ
 4. ประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดแนวทางจัดการสิ่งแวดล้อมในการบริหารทรัพยากรน้ำ
 5. ประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านป้องกันภัยพิบัติเพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติอันเนื่องมาจากทรัพยากรน้ำและการรักษาคุณภาพน้ำ
 6. พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศตามที่คณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ นำเสนอ
 7. ติดตาม คูแกล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ
 8. กำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ ทั้งในด้านการอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม การรักษาระบบนิเวศน์ การขนส่งทางน้ำ การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ และด้านอื่น ๆ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ
 9. กำหนดแนวทางการติดตามและประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจด้านทรัพยากรน้ำไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนภายหลังการถ่ายโอนตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 10. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ กนช. ได้ตามความจำเป็น
- ให้กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

คณะกรรมการลุ่มน้ำให้ กนช. แต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละลุ่มน้ำ ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้²⁰²

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

2. จัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

3. ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำให้เป็นไปตามแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำตาม (2) และเป็นไปตามกรอบงบประมาณตามข้อ 10 (3)

4. พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมทั้งกำหนดปริมาณการใช้น้ำในแต่ละกิจกรรมอย่างชัดเจน และกำหนดมาตรการจัดสรรน้ำให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่มีอยู่ด้วยความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

5. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

6. ส่งเสริม สนับสนุน ให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรม

7. ขอเอกสารข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเพื่อรวบรวมสถิติ ข้อมูลความคิดเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

8. ประนีประนอม ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

ให้สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ โดยมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้²⁰³

1. รับผิดชอบงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำ และประสานงานกับสำนักงานเลขานุการ กนช. และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ

2. รวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อสนเทศ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำเสนอคณะกรรมการลุ่มน้ำสำหรับใช้จัดทำแผนและแก้ไขปัญหาการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

²⁰² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 12.

²⁰³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 16

3. รวบรวมแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อเสนอคณะกรรมการลุ่มน้ำในการจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

4. พัฒนา เสนอสร้างขีดความสามารถ รวมทั้งเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้ถูกตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ต้องตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมา ก็เนื่องจากว่ามีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้ การบริหารจัดการ การพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ โดยไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ดูแลภาพรวมทั้งหมดของทรัพยากรน้ำและไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ประสานแผนงานและโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ทำให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานของตนเป็นไปอย่างเอกเทศ ผลที่ตามมาก็คือ แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำส่วนหนึ่งมีความซ้ำซ้อนและขาดความเป็นเอกภาพ จึงต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว²⁰⁴

แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจะพบว่า คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่วางไว้โดยตรง เพราะคณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอแนะหรือให้ความเห็นชอบแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น²⁰⁵ และนอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าวยังไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ เพราะไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่

(12) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง²⁰⁶

²⁰⁴ รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (น. 161). เล่มเดิม.

²⁰⁵ รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ (น. 129). เล่มเดิม.

²⁰⁶ เหตุผลในการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.

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

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

1. นิยามศัพท์

โครงการของรัฐ หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น²⁰⁷

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ²⁰⁸

ผู้มีส่วนได้เสีย หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ²⁰⁹

2. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

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

ในกรณีโครงการพัฒนานั้นมีผลกระทบกว้างขวาง ก่อนดำเนินการโครงการจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบ และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานรัฐจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูล แต่ไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความ

²⁰⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาตรา 4.

²⁰⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาตรา 4.

²⁰⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาตรา 4.

คิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร ผู้ที่ถูกผู้มีส่วนได้เสียร้องขอดังกล่าวนั้นสามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนก็ได้ ซึ่งหน่วยงานนั้นจะต้องดำเนินการโดยเร็ว และในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้

3. วิธีการรับฟังความคิดเห็น

กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นนั้นอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด²¹⁰

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

²¹⁰ พระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาตรา 9

หรือการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

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

4. โครงการที่ไม่ต้องรับฟังความคิดเห็น

1) โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ

2) โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

3.1.3 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ

ก. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. ภารกิจหน้าที่

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจหน้าที่ดำเนินการบริหารจัดการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลายของประเทศให้อยู่คู่กับสังคมไทย โดยการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟู และจัดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน²¹¹ รวมทั้งประชาชนได้มีการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุขภายใต้คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี และอนุรักษ์ ฟื้นฟู ควบคุมการจัดสรร และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างคุณค่าที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยการเสริมสร้างระบบและกลไกการจัดการภายในให้สามารถดำเนินการปฏิบัติงานประสานกับเครือข่ายภาคีและผู้มีส่วนได้เสียภายนอกอย่างมีพลังและสอดคล้องกลมกลืน

2. ประเด็นยุทธศาสตร์²¹²ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) อนุรักษ์ ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท ที่ดิน ป่าไม้ และสัตว์ป่า ที่ตอบสนองต่อการพัฒนา อย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

²¹¹ รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (น. 177). เล่มเดิม.

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

- 2) อนุรักษ์ ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน
- 3) บริหารจัดการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน
- 4) การบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ ให้มีการจัดการน้ำในระดับประเทศทั้งน้ำผิวดิน และน้ำใต้ดินอย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) พัฒนาระบบบริหารจัดการพิบัติภัย พัฒนาระบบเตือนภัยทางธรรมชาติและสาธารณภัย
- 6) การพัฒนาเครื่องมือและกลไกในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการจัดการมลพิษ
- 7) พัฒนาองค์ความรู้ และกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ
- 8) สร้างความตระหนัก จิตสำนึก และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) กรมทรัพยากรน้ำ

ให้กรมทรัพยากรน้ำ มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐาน และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำ ทั้งระดับภาพรวมและระดับลุ่มน้ำ เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน²¹³

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

²¹³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

ทรัพยากรน้ำ (6) กำหนดหรือเสนอแนะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ (7) ส่งเสริม เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และถ่ายทอด เทคโนโลยีเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ (8) รณรงค์ทำความเข้าใจกับองค์กรและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อปลูก จิตสำนึกให้ตระหนักถึงคุณค่าความสำคัญของทรัพยากรน้ำ ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ (9) ส่งเสริม สนับสนุน และให้คำปรึกษาด้าน เทคนิควิชาการ มาตรฐานและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแก่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²¹⁴

2) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

ให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะในการจัดทำนโยบายและ แผน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำบาดาล ดำรง บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ฟื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ บาดาล พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐาน และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำบาดาล เพื่อการ จัดการทรัพยากรน้ำบาดาลที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน²¹⁵

กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีอำนาจหน้าที่²¹⁶ (1) เสนอแนะนโยบาย แผนแม่บท มาตรการ บริหารจัดการ พัฒนาอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล (2) ดำเนินการสำรวจ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล (3) ควบคุม กำกับ ดูแล เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล (4) ติดตามประเมินผล และตรวจสอบการบริหารจัดการ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล และ ผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาทรัพยากรน้ำบาดาล (5) ศึกษา วิจัยและพัฒนา เพื่อบริหารจัดการ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล (6) เป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศทรัพยากรน้ำบาดาล

3) กรมควบคุมมลพิษ

ให้กรมควบคุมมลพิษ มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม²¹⁷

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

²¹⁵ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

²¹⁶ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

²¹⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

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

4) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึกและถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน²¹⁸

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ (1) ส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม (2) รวบรวม จัดทำ และให้บริการข้อมูล ข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ ในฐานะศูนย์ข้อมูล ข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อม (3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งเป็นศูนย์ป้องกันใกล้เกลี่ยกระณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม (4) ประสานและเสนอแนะแผน และมาตรการในการส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) ศึกษา วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาดและศูนย์ปฏิบัติการอ้างอิงด้านสิ่งแวดล้อม

ข. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1. ภารกิจหน้าที่

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำ และพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าอุตสาหกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์²¹⁹

²¹⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

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

2. ยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์²²⁰

แก้ปัญหาเร่งด่วนที่มีผลกระทบต่อเกษตรกร เพื่อเพิ่มศักยภาพการหารายได้ ลดรายจ่าย สร้างโอกาสในอาชีพอย่างยั่งยืนให้แก่เกษตรกร พัฒนา อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรการเกษตร

3. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่

กรมชลประทาน

ให้กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ²²¹

กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คือ (1) ดำเนินการให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภก หรือการอุตสาหกรรม (2) ดำเนินการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปี²²² (3) งานพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และบูรณะแหล่งน้ำ (4) จัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ค. กระทรวงมหาดไทย

1. ภารกิจหน้าที่

กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน กิจการสาธารณภัยและการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มี

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

²²¹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

²²² รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย. (น. 40 - 41).

กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย²²³

2. ยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย

สนับสนุน ส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ท้องที่ และท้องถิ่นให้เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมพัฒนาการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สร้างเสริมความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต พัฒนาระบบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง

3. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน²²⁴

มีอำนาจหน้าที่ (1) จัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย (2) กำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผลเพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย (4) ศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาระบบป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาสาธารณภัย (5) อำนวยการและประสานการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และฟื้นฟู บูรณะสภาพพื้นที่ที่ประสบสาธารณภัยขนาดใหญ่ (6) ประสานความช่วยเหลือในการป้องกัน การช่วยเหลือ การบรรเทาและฟื้นฟูกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ²²⁵

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

²²⁴ รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย. (น. 46). เล่มเดิม.

²²⁵ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

ง. กรมอุตุนิยมวิทยา

กรมอุตุนิยมวิทยา มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านอุตุนิยมวิทยา โดยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจ เฝ้าระวัง ติดตาม เตือนภัย รายงานสภาวะอากาศและปรากฏการณ์ธรรมชาติ รวมทั้งการป้องกันการเกิดภัยพิบัติ ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เอกชน และหน่วยงานของรัฐจากภัยธรรมชาติ²²⁶

โดยอำนาจหน้าที่ของกรมอุตุนิยมวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย คือ พยากรณ์อากาศครอบคลุมทั้งประเทศ และออกคำเตือนอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง แม่นยำ ทันเหตุการณ์ เพื่อสนองต่อการบริหารจัดการในการลดการสูญเสียจากภัยธรรมชาติ และบริหารจัดการข้อมูลเกี่ยวกับการเตือนภัยของหน่วยงานต่างๆ

3.1.4 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์พืช และนอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย

ในปัจจุบันประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับเรื่องน้ำหลายประการ ทั้งปัญหาภัยแล้ง ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาน้ำเน่าเสีย ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุหลักมาจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ขาดประสิทธิภาพและขาดการใช้หน้าที่ชาญฉลาดและขาดการอนุรักษ์ การจัดการน้ำในประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขวิกฤตน้ำได้ ทั้งที่ได้ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก เพราะประเทศไทยขาดการบริหารจัดการน้ำที่ดี จึงทำให้ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาภัยแล้งและปัญหาน้ำเน่าเสีย เป็นปัญหาที่ซ้ำซากและนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกปี

สาเหตุของปัญหาการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐ คือ (1) นโยบายและแผนงานหลักด้านการจัดการน้ำของประเทศขาดความมีเอกภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความครอบคลุม ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม (2) การจัดการน้ำที่ผ่านมา รัฐขาดมุมมองการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ (3) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมีมากในทางปฏิบัติมักก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและเกิดปัญหาการติดต่อระหว่างหน่วยงานเสมอ²²⁷ ขาดการบูรณาการร่วมกันของทุกภาคส่วน (4) ไม่มีโครงสร้าง กรอบและทิศทางในการบริหารจัดการน้ำที่ดีและไม่มีทิศทางการบริหารจัดการในระยะยาว ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

²²⁶ รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย. (น. 33). เล่มเดิม.

²²⁷ สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.seub.or.th/libraryindex/dam/dam-0๒0.html> มุลนิธิสืบ นาคะเสถียร. เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2556.

(1) แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ²²⁸

ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการดำรงรักษาระบบนิเวศซึ่งในระยะที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับภาวะภัยแล้งและอุทกภัยอย่างรุนแรงและมีความถี่ขึ้น และได้สร้างความเสียหายต่อพื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพื้นที่ของเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาท เฉพาะวิกฤตอุทกภัยในปี 2554 ได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศโดยธนาคารโลกได้ประเมินค่าความเสียหายจากพิบัติภัยจากน้ำท่วมในปี 2554 อยู่ที่ 1.44 ล้านล้านบาท รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทำหน้าที่จัดทำแผนแม่บทในการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ทั้งที่เป็นแผนระยะเร่งด่วนและแผนระยะยาวเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่เกิดการชะงักงันจากปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งในอนาคต

แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำในชั้นนี้จะดำเนินการในพื้นที่ลุ่มเจ้าพระยา ก่อนเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยมากที่สุด ซึ่งประกอบด้วย 8 แผนงาน ได้แก่

- 1) แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าไม้และระบบนิเวศ
- 2) แผนงานบริหารจัดการเขื่อนเก็บน้ำหลักและการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำของประเทศประจำปี
- 3) แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิมหรือตามแผนที่วางไว้
- 4) แผนงานพัฒนาลังข้อมูล ระบบพยากรณ์และเตือนภัย
- 5) แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่
- 6) แผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและมาตรการเยียวยา
- 7) แผนการปรับปรุงองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำ และ
- 8) แผนงานสร้างความเข้าใจการยอมรับ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ของทุกภาคส่วน

ก. สภาพข้อเท็จจริง²²⁹

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

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

²²⁹ แหล่งเดิม.

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

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

ข. แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ

1. เพื่อป้องกัน บรรเทาและลดความเสียหายจากอุทกภัย ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการป้องกันน้ำท่วม บริหารจัดการอุทกภัยในยามคับขัน และสร้างความมั่นคง ใจมั่นคง เพิ่มรายได้ประชาชนและประเทศ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดินและป่าไม้ให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน

2. เป้าหมาย ในระยะสั้น ได้แก่ การลดระดับความเสียหายที่อาจเกิดจากอุทกภัยในปี 2555 – 2556 และในระยะยาว ได้แก่ การปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการ และยั่งยืน

ค. องค์ประกอบของแผนแม่บท ประกอบด้วยแผนการดำเนินงานที่สำคัญ 8 แผนงาน คือ

1. แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ป่าต้นน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งสำคัญในการดูดซับและชะลอน้ำ และพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำเพิ่มเติมตามศักยภาพของพื้นที่และแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการฟื้นฟูอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมจัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ ส่งเสริมให้มีการปลูกป่าเศรษฐกิจ และจัดทำป่าชุมชนอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน ปรับปรุงการใช้น้ำและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มศักยภาพการกักเก็บน้ำ และยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. แผนการบริหารจัดการเขื่อนกักเก็บน้ำหลัก และจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำของประเทศประจำปีให้สามารถป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้น ในแต่ละปีโดยพัฒนาแผนการบริหารน้ำในเขื่อนสำคัญในกลุ่มน้ำสำคัญ จัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำในกรณีต่าง ๆ (Scenario) และนำเสนอข้อมูลน้ำและที่เกี่ยวข้องสู่สาธารณชนต่าง ๆ

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

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

5. แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่เพื่อให้มีความสามารถในการเตรียมพร้อมป้องกันบรรเทาปัญหาอุทกภัย โดยการพัฒนาระบบป้องกัน บรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ที่มีความสำคัญ พัฒนาระบบการเจรจากับผู้ได้รับผลกระทบ และจัดให้มีระบบการสร้างคลังเครื่องมือ รวมถึงจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบระบบป้องกันที่ดำเนินการโดยเอกชน เป็นต้น

6. แผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำโดยกำหนดพื้นที่รับน้ำนองในเขตเจ้าพระยาตอนบนและเจ้าพระยาตอนล่าง ฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่รับน้ำนองเพื่อใช้เป็นพื้นที่ชะลอน้ำหลากในภาวะวิกฤติ และจัดทำแผนการผันน้ำลงสู่พื้นที่รับน้ำนอง ร่วมกับการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายเป็นกรณีพิเศษสำหรับพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่รับน้ำ

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

8. แผนการสร้างความเข้าใจ การยอมรับ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ของทุกภาคส่วน เพื่อสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานรับมือกับภัยพิบัติ และสร้างขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ²³⁰

²³⁰ แหล่งเดิม.

(2) นโยบายของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

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

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

สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์ทางน้ำ ดิน ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ อย่างไม่สามารถประเมินค่าทางสังคมและนิเวศวิทยาได้ และยากที่จะฟื้นฟูให้คืนกลับสู่สภาพเดิม²³¹

(3) แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ²³²

ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยงานที่กำกับดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ทั้งในด้านปริมาณที่ต้องมีการจัดสรรให้เพียงพอกับความต้องการทั้งในการอุปโภค - บริโภค การเกษตร และด้านคุณภาพที่ต้องมีคุณภาพที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการอุปโภค บริโภค เช่น กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งการที่มีหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทำให้บางครั้งเกิดความยุ่งยากในการดำเนินการ และการจัดการมองแยกส่วน ไม่ได้มองแบบองค์รวม แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาตินั้นให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน ที่เน้นการบริหารจัดการน้ำที่เน้นการเชื่อมโยงภาคการใช้ทุกภาคแบบมหภาค และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจัดให้มีองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งลุ่มน้ำและในระดับท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับตลอดจนการมีส่วนร่วมรับผิดชอบการอนุรักษ์แหล่งน้ำ และการตรวจสอบดูแลคุณภาพเป็นธรรมและยั่งยืน

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน คือ กระบวนการในการส่งเสริมการประสานการพัฒนาและการจัดการน้ำ ที่ดิน และทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศที่สำคัญ²³³

(4) นโยบายน้ำแห่งชาติ

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

²³¹ ศูนย์แบบจำลองทางคณิตศาสตร์และนิเวศวิทยาผิวน้ำ ส่วนแหล่งน้ำทะเล (น. 1 - 2). โดย สำนักจัดการคุณภาพน้ำ 2554, กรมควบคุมมลพิษ.

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

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

ภายใต้แนวคิดที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540²³⁴ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่กำหนดไว้ในนโยบายน้ำแห่งชาติ คือ การให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจัดให้มีองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำและในระดับท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับ ตลอดจนการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ การอนุรักษ์แหล่งน้ำและการตรวจสอบดูแลคุณภาพอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน²³⁵ และนอกจากนั้นยังมุ่งเน้นแนวทางการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสานที่มุ่งเน้นการประสาน การพัฒนา และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกับทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้อง ด้วยการคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เพื่อนำไปสู่ผลตอบแทนสูงสุดด้านเศรษฐกิจและสังคม²³⁶ ในปัจจุบันนโยบายน้ำแห่งชาติก็ได้มีการพัฒนาขึ้นมาเรื่อย ๆ โดยให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องให้รัฐจัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำให้เป็นระบบและอย่างสมดุล

กรอบนโยบาย

1) เร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศโดยทบทวนและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติที่มีอยู่ และเร่งดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้สามารถนำไปสู่การมีผลบังคับใช้ รวมทั้งจะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง

2) จัดให้มีองค์กรเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับชาติ ในระดับท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับ โดยให้องค์กรระดับชาติมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำกับ และประสานให้เกิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำ โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม

3) เน้นการจัดสรรน้ำที่เหมาะสม และเป็นธรรมสำหรับการใช้น้ำด้านต่าง ๆ ทั้งเพื่อตอบสนองความต้องการจำเป็นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมและอุปโภคบริโภค โดยจัดลำดับความสำคัญของประเภทการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ภายในกลไกการจัดสรรน้ำที่ชัดเจน สามารถในการมีส่วนร่วมของผู้รับบริหาร และระดับการบริหาร

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

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

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

4) กำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการจัดหาน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อจัดหาน้ำต้นทุนที่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการ มีคุณภาพเหมาะสม สำหรับทุกกิจกรรมโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

5) จัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในการทำการเกษตรและอุปโภคบริโภคเช่นเดียวกับการให้บริการขั้นพื้นฐานของรัฐด้านอื่น ๆ

6) การพัฒนาและบรรจุความรู้เรื่องน้ำในหลักสูตรของทุกระดับการศึกษา เพื่อปลูกฝังสร้างจิตสำนึกให้ประชาชน ตระหนักถึงคุณค่าของน้ำ เข้าใจความสำคัญของการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพความจำเป็นและหน้าที่ในการดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม

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

8) เร่งรัดให้มีการวางแผนการบรรเทา และแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง ทั้งการเตือนภัย การกำหนดแนวทางการบรรเทาภัยและการฟื้นฟูบูรณะภายหลังการเกิดภัยอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง

9) สนับสนุนงบประมาณสำหรับแผนปฏิบัติการตามนโยบาย รวมทั้งการวิจัย การประชาสัมพันธ์ การรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และการถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับเรื่องน้ำต่อสาธารณชนอย่างเพียงพอ และต่อเนื่อง²³⁷

(5) วาระน้ำแห่งชาติ²³⁸

การประกาศวาระน้ำแห่งชาติ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2550²³⁹ โดยรัฐบาลสมัยนั้น (พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์) ได้ตระหนักถึงปัญหาและเห็นความสำคัญของน้ำดังที่ได้มีพระราชดำรัส “น้ำคือชีวิต” จึงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะกำหนดให้การจัดการเรื่องน้ำ เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้มีความสำคัญกับการอนุรักษ์ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มประสิทธิภาพในการ

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

²³⁸ 80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่ง สร้าง 8 หมื่นฝายคืนน้ำ ถวายในหลวง (น. 63 - 64). เล่มเดิม.

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

บริหารจัดการ การจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายในวาระแห่งชาติเรื่อง “น้ำ” ไว้ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ทุกหมู่บ้านต้องมีระบบประปา ส่วนนิคมอุตสาหกรรม แหล่งท่องเที่ยว พื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญและพื้นที่เกษตรเป้าหมาย ต้องมีน้ำเพียงพอับความต้องการ

2. การแก้ไขและบรรเทาปัญหาอุทกภัย ทุกพื้นที่ชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจหลัก ต้องมีระบบป้องกันน้ำท่วม และมีระบบเตือนภัยในพื้นที่เสี่ยงภัย

3. การแก้ไขปัญหาน้ำเสีย แม่น้ำ คู คลอง และพื้นที่ชุ่มน้ำ จะต้องมีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์ดี

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

การประกาศวาระแห่งชาติเรื่องน้ำ ถือเป็น การเริ่มต้นเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน องค์กรลุ่มน้ำและภาคประชาชน ได้ตระหนักถึงความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม และยั่งยืนตลอดไป

(6) ภาพรวมของปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ²⁴⁰

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

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

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

ประเด็นที่ 1 การตัดไม้ทำลายป่าเป็นต้นเหตุของน้ำท่วมและอุทกภัย²⁴¹

พื้นที่ป่าในเขตอุทยานและพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ ของประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ถูกทำลาย และมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากประชากรเพิ่มมากขึ้น มีการบุกรุกแผ้วถางป่า เพื่อถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำกินมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่น่ายทุน ว่าจ้างให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าแล้วทำการสวมสิทธิ จากนั้นจึงไปบุกรุกป่าบริเวณอื่นต่อไป อีกทั้ง ปัจจุบันยังไม่มีการควบคุมการเผาป่าและการเกิดไฟป่าอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้พื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นจำนวนมากถูกทำลาย และก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่อง

ประเด็นที่ 2 การบุกรุกลำน้ำและที่สาธารณะ การขุดลอกคูคลอง²⁴²

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่จำนวนที่ดินมีเท่าเดิม ประกอบกับความเห็นแก่ได้ของบุคคลบางกลุ่ม จึงมีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ แหล่งรองรับ และแหล่งระบายน้ำตามธรรมชาติเกิดขึ้นมากมายโดยทั่วไป ซึ่งปัญหานี้ ส่งผลให้เป็นอุปสรรคในการระบายน้ำ ทำให้มีโอกาที่จะเกิดอุทกภัยสูงมากขึ้น ประชากรที่อาศัย อยู่ใกล้กับแม่น้ำลำคลองได้บุกรุกลำน้ำโดยสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำแนวเขตของแม่น้ำลำคลองทำให้เกิดขวางทางระบายน้ำ โดยเจ้าหน้าที่เพิกเฉยละเลยไม่ดำเนินการทางกฎหมายเพื่อขับไล่ผู้ที่รุกล้ำแม่น้ำลำคลอง

ประเด็นที่ 3 การกำหนดทิศทางการระบายน้ำไว้ในผังเมือง²⁴³

การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอย่างต่อเนื่องนั้น ทำให้เกิดปัญหา ในการวางแผนทิศทางเพื่อสร้างถนน เช่น การเกิดอุทกภัยหรือน้ำป่าไหลหลากในบางครั้งนั้น เกิด จากทางไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จึงก่อให้เกิดการกักน้ำและน้ำท่วมเกิดความเสียหายแก่ ถนนของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบทและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ทำให้กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท ถูกกล่าวหาว่าสร้างถนนขวางทางน้ำ

ปัจจุบัน เมื่อประชาชนถือครองที่ดินซึ่งเคยเป็นที่ป่ามักนิยมปรับเปลี่ยนผืนน้ำดินให้เป็นที่โล่งและราบเรียบเพื่อใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือเป็นที่อยู่อาศัยของชุมชน ทำให้เวลามีฝนตกหนัก น้ำจึงมักไหลบ่าท่วมพื้นที่อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ หากคงสภาพผืนดินไว้ตามเดิมซึ่งมี

²⁴¹ แหล่งเดิม (น. 16).

²⁴² แหล่งเดิม (น. 17).

²⁴³ แหล่งเดิม (น. 18).

ระดับสูงต่ำของพื้นที่ น้ำจะไม่ไหลบ่าท่วมที่เดียวอย่างรวดเร็ว แต่จะไหลไปตามความสูงต่ำของพื้นดิน โอกาสที่น้ำจะไหลบ่าอย่างรวดเร็วก็จะชะลอลดลงความเสียหายจะน้อยลงด้วยเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่ 4 การเตือนภัย²⁴⁴

ในปัจจุบัน ยังไม่มีระบบการเตือนภัยให้ประชาชนได้ทราบอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง โดยผ่านทางสื่อต่างๆ โดยเฉพาะทางสื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรศัพท์ทุกเครือข่าย การบริหารจัดการด้านข้อมูลเกี่ยวกับเตือนภัยของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ยังขาดการบูรณาการข้อมูลร่วมกัน เพื่อให้เกิดความแม่นยำ

ประเด็นที่ 5 การเตรียมพร้อมอพยพเมื่อเกิดอุทกภัย และบรรเทาสาธารณภัย²⁴⁵

การทำงานเพื่อบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ร่วมกันทำในหลายพื้นที่พร้อมๆ กัน อาจเกิดปัญหาในการบูรณาการทำงานร่วมกันในการกระจายความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบอุทกภัยอย่างแม่นยำ ทัวถึง ไม่ซ้ำซ้อน และเป็นธรรม ปัจจุบัน การเกิดสาธารณภัยมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต และครอบคลุมพื้นที่ที่เป็นบริเวณกว้างและมักเกิดขึ้นพร้อมกันหลายพื้นที่ ทำให้ทรัพยากรที่จะนำมาช่วยเหลือซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอทั้งด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณ

ประเด็นที่ 6 การเปลี่ยนโครงการสร้างระบบบริหารราชการ ซึ่งก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน²⁴⁶

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

²⁴⁴ รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย (น. 18) หน้าเดิม.

²⁴⁵ แหล่งเดิม. (น. 19).

²⁴⁶ รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย (น. 19) หน้าเดิม.

น้ำ เช่น กรณีอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำเกือบทุกปีนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการตัดสินใจในการกักเก็บน้ำและพร่องน้ำไม่ทันเวลา เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่อาจจะร่วมมือกันแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติแห่งชาติยังไม่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา จึงยังไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการกำกับดูแลการบริหารจัดการน้ำทั้งหมด

ประเด็นที่ 7 การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ²⁴⁷

งบประมาณที่รัฐจัดสรรไม่พอเพียง กรมอุตุฯ วิทยาลัยจึงไม่สามารถซื้อและพัฒนาเครื่องมือรวมทั้งวิทยากรที่ทันสมัยมาใช้สำหรับการเตือนภัยหรือพยากรณ์อย่างแม่นยำได้ ซึ่งในปัจจุบันประสิทธิภาพของเครื่องมือที่ใช้ยังไม่ดีพอ เนื่องจากไม่มีงบประมาณในการซ่อมบำรุงและการจัดหาเครื่องมือใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ามาเพิ่มหรือมาทดแทน อีกทั้งในส่วนของงบประมาณที่จะใช้การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และตระหนักถึงความสำคัญด้านอุตุฯ วิทยาลัย เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจอย่างกว้างขวางและทั่วถึงนั้น ยังน้อยเกินไป

รัฐไม่เล็งเห็นความสำคัญของการเตรียมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงไม่จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่มีภาระหน้าที่อย่างเพียงพอ ส่งผลให้ไม่สามารถที่จะแก้ไขเยียวยา และบรรเทาทุกข์และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของภัยทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึง และเป็นธรรม

สำนักงานงบประมาณไม่ได้จัดสรรงบประมาณซึ่งใช้ภารกิจที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัยให้กรมชลประทาน โดยให้เหตุผลว่าอุทกภัยไม่ใช่ภารกิจปกติของกรมชลประทาน แต่กรมชลประทานยังต้องดำเนินงานและปัญหาโดยดึงงบประมาณจากด้านอื่นมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ 8 ความไม่พร้อมหลังการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁴⁸

การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจในการดูแลและการบริหารจัดการร่องน้ำขนาดเล็ก การดูแลรักษาทางน้ำ การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างรูกล้า น้ำ และดูแลการใช้ท่าเรือ ซึ่งภารกิจที่ถ่ายโอนไปนั้นส่วนมากมักถูกทะเลเลย หรือไม่มีศักยภาพในการดูแลและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น

²⁴⁷ แหล่งเดิม.(น. 20).

²⁴⁸ รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย (น. 20) หน้าเดิม.

ปัญหาจากการที่หน่วยงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนมากยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบบริหารจัดการน้ำจึงไม่สามารถดูแลรักษาและไม่สามารถบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำสาธารณะ

การถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ให้กับกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะโครงการด้านสาธารณูปโภคมักโอนให้เฉพาะภารกิจด้านระบายน้ำเท่านั้น แต่สิทธิในการบริหารจัดการสาธารณูปโภคนั้นกลับไม่ได้ถ่ายโอนมาด้วย

ประเด็นที่ 9 ควรมีการเสนอร่างและปรับปรุงกฎหมาย²⁴⁹

การที่กรมทรัพยากรน้ำยังไม่สามารถผ่านร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำตามเจตนารมณ์ของการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมฯ ในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะงานในส่วนที่คาบเกี่ยวกับกรมชลประทานซึ่งมีอำนาจหน้าที่อยู่แต่เดิม

นโยบายการออกกฎหมายเกี่ยวกับโฉนดชุมชนในกรุงเทพมหานคร อาจเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับบางท้องที่และอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้บุกรุกที่สาธารณะ ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแต่กลับได้รับประโยชน์ในการที่อยู่อาศัยโดยไม่ผิดกฎหมายในบริเวณริมแม่น้ำ คู คลอง การออกประกาศพยากรณ์สภาพอากาศและการเตือนภัยของกรมอุตุนิยมวิทยาตามหลักวิชาและเป็นไปโดยสุจริต ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายมิให้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

(7) โครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่รุนแรง และความไม่พร้อมเกี่ยวกับปัจจัยภายในประเทศ ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาภัยแล้งและอุทกภัยที่ร้ายแรงบ่อยครั้ง ซึ่งสร้างความเสียหาย ต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงมีความจำเป็นในการดำเนินการวางแผนระบบจัดการน้ำ โดยมีการลงทุนในโครงการสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งของประเทศอย่างยั่งยืนต้องมีการผสมผสานองค์ความรู้ด้านธรรมชาติของน้ำของประเทศ กับวิธีการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ และเทคโนโลยีระดับโลกที่ทันสมัย ต้องมีการวางระบบบริหารจัดการน้ำในการเชื่อม 25 กลุ่มน้ำของประเทศอย่างบูรณาการ ในทุกมิติ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน²⁵⁰

²⁴⁹ รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย (น. 20) หน้าเดิม.

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

โครงการบริหารจัดการน้ำ เริ่มจากการกำหนดแผนแม่บทนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) และเปิดให้บริษัทซึ่งผ่านการคัดเลือกกรอบแนวคิดเพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน และระบบการแก้ปัญหาอุทกภัยเสนอรายละเอียดโครงการทั้ง 9 โมดูล ตามกรอบพระราชกำหนดเงินกู้ 3.5 แสนล้านบาท โดยทั้ง 9 โมดูลแก้ปัญหาทั้งระบบนั้น ประกอบด้วย²⁵¹

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

โมดูลที่ 2 การจัดทำฝังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อมชุมชนและเศรษฐกิจหลัก สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา จำนวน 2.6 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 3 การปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานในพื้นที่โครงการชลประทานเหนือ จ. นครสวรรค์ เพื่อกักเก็บน้ำชั่วคราวจำนวน 1 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 4 การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และการป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำในพื้นที่น้ำยม น่าน และเจ้าพระยา จำนวน 1.7 หมื่นล้านบาท

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

โมดูลที่ 6 ระบบคลังข้อมูลเพื่อการพยากรณ์และเตือนภัย รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำ 4,000 ล้านบาท

โมดูลที่ 7 การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ 17 ลุ่มน้ำ จำนวน 1.2 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 8 การจัดทำฝังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อมชุมชนและเศรษฐกิจหลักสำหรับพื้นที่ 17 ลุ่มน้ำ จำนวน 1.4 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 9 การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำในพื้นที่ 17 ลุ่มน้ำจำนวน 5,000 ล้านบาท

(8) การทำประชาพิจารณ์เชิงปฏิบัติการในประเทศไทย

เนื่องจากสาเหตุที่เกิดภาวะวิกฤตการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในปี 2554 ส่งผลทำให้ประเทศไทยได้รับความเสียหายทั้งระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชนได้รับความเดือดร้อน รวมมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท รัฐบาลจึงต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ โดยดำเนินการจัดทำ

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

โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศไทย ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อแก้ปัญหา มลพิษ และวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ²⁵² ซึ่งในการดำเนินการโครงการดังกล่าวต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียให้ได้แสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึง และรับทราบข้อมูลทั้งหมดอย่างถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง โดยจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ จำนวน 36 จังหวัด²⁵³ โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการและการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียร่วมด้วยอีกทางหนึ่ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนจากการดำเนินการ โครงการ จำนวน 9 แผนงาน (Module)

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

อย่างไรก็ดี ในเวทีการทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาทนั้น กลับพบว่าเป็นเพียงการ “โฆษณา” และ “ประชาสัมพันธ์” มากกว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะข้อมูลเอกสารที่นำไปให้ประชาชนทำประชาพิจารณ์ไม่ใช่แผนแม่บทที่มีรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการ และมีผลการศึกษาผลกระทบด้านบวกด้านลบ แต่เป็นเพียงแผนงานที่รัฐบาลทำขึ้น โดยรวบรวมโครงการต่างๆ ที่มีอยู่แล้วของกรมชลประทานกับที่ออกแบบโครงการไว้ แต่ยังไม่เคยลงพื้นที่ไม่เคยมีการศึกษาผลกระทบด้านบวกด้านลบ เช่น Module 5 ที่จัดทำโครงการทางผันน้ำ เป็นต้น

²⁵² ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศไทย ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2556 เล่ม 130 ตอนพิเศษ 126 ง

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

ดังนั้น ข้อมูลที่รัฐบาลจัดทำเป็นข้อมูลด้านบวกด้านเดียว ไม่ได้มีข้อมูลด้านลบหรือข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการต่างๆ ต่อคนในพื้นที่จัดทำโครงการและคนในพื้นที่ใกล้เคียง

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าเงินงบประมาณ 184 ล้านบาทที่ใช้เพื่อจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชน²⁵⁴ ถ้าคิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวของผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดจะประมาณ 4,600 บาท ถือว่าแพงมาก และจำนวนคนที่ระบุแต่ละจังหวัดมีประมาณ 800-2,000 คน ได้รายชื่อมาจากไหน และน้อยเกินไปหรือไม่ เพราะปกติการรับฟังความคิดเห็นประชาชนควรมีประชาชนผู้มีส่วนร่วมประมาณ 5,000-10,000 คน และที่สำคัญประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนว่ารายละเอียดของโครงการเป็นอย่างไร และพื้นที่ไหนบ้างที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งการจัดเวทีรับฟังในวันเดียวไม่น่าจะเพียงพอและทั่วถึง การเปิดรับฟังความคิดเห็นภาคประชาชนต้องใช้เวลา ไม่ใช่ทำให้จบภายใน 1 วัน ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดนครสวรรค์ ตามแผนงานจะมีการสร้างโครงการป้องกันน้ำมากถึง 5 module จะใช้เวลาในการสรุปความคิดเห็นประชาชนใน 1 วันได้อย่างไร เพราะหากกรณีเขื่อนแม่วงก์ ยังใช้เวลาในการพูดคุยหารือไม่ต่ำกว่า 4-5 วัน ฉะนั้นกรณีนี้มี 5 module และบาง module มีการสร้างเขื่อนถึง 18 เขื่อน แต่ให้ประชาชนยกมือเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยภายในวันเดียว จึงไม่น่าจะใช้การทำประชาพิจารณ์ที่ถูกต้อง อีกทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมเมื่อปี 2554 มีทั้งหมด 65 จังหวัด ไม่ใช่แค่ 36 จังหวัดเท่านั้น²⁵⁵ ดังนั้น การจัดทำประชาพิจารณ์ที่ไม่ถูกต้องถือเป็นการใช้เงินงบประมาณ 184 ล้านบาท อย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า ไม่ทั่วถึง และไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด

(9) กฎหมายไทยที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

จากการตรวจสอบกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ทรัพยากรน้ำนั้น พบว่า มีกฎหมายที่ให้อำนาจบุคคลหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบริหารจัดการน้ำดังนี้ คือ

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

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

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

(2) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 มาตรา 12 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและได้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำโดยการกำหนดให้การจัดทำชลประทานส่วนราษฎร์ให้เป็นไปตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น

(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 6 ได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย โดยกำหนดว่าบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ แต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น และกำหนดให้องค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขอรับความช่วยเหลือหรือขอรับความสนับสนุนจากทางราชการในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ²⁵⁶

จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ แต่มีเพียง 3 ฉบับ ที่มีบทบัญญัติเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงสะท้อนให้เห็นได้ว่าประเทศไทยมิได้ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเท่าที่ควร ทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ

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

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

จะอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลและพึ่งพา การยอมรับในกติกาการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำและพื้นที่น้ำท่วมถึง และยอมรับการปกป้องพื้นที่เศรษฐกิจของประเทศมิให้เกิดน้ำท่วม เป็นต้น²⁵⁷

นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการและกำหนดทิศทางในการพัฒนางานและโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งเป็นไปตามรากฐานสังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมตามบริบทของแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริง²⁵⁸

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิใช่เป็นแค่เพียงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อโครงการหรือกิจกรรมนั้นจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อประชาชน ซึ่งการทำรายงานประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนที่ผู้มีอำนาจจะพิจารณาให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ก็เนื่องจากว่าโครงการหรือกิจกรรมบางประเภทมีความจำเป็นที่จะต้องให้เกิดขึ้นมาทั้งที่เป็น โครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรงอย่างแน่ชัด จึงจำเป็นต้องหามาตรการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยวิธีการที่เห็นเด่นชัด คือ การศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า การทำรายงาน EIA ซึ่งการทำรายงาน EIA ตั้งอยู่บนพื้นฐานการป้องกันไว้ก่อนดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง เป็นมาตรการที่อยู่ภายใต้หลักการการป้องกันล่วงหน้า²⁵⁹

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

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

²⁵⁸ แหล่งเดิม.

²⁵⁹ รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (น. 174), เล่มเดิม.

องค์ประกอบสำคัญของการทำรายงาน EIA ให้มีความสมบูรณ์ก็คือ การเพิ่มกลไกการตรวจสอบรายงาน EIA โดยประชาชน ด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้รายงาน EIA และร่วมแสดงความคิดเห็นต่อรายงาน EIA นี้ อันจะเป็นจุดเริ่มต้นก่อนการตัดสินใจให้มีโครงการขึ้นมา และที่สำคัญคือ หากในที่สุดแล้วโครงการได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการ ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะของการเสนอรายงาน EIA ทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบภายหลังว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้มีการนำเอามาตรการลดผลกระทบหรือการติดตามตรวจสอบที่ได้นำเสนอไว้ในรายงาน EIA มาใช้ปฏิบัติจริงหรือไม่อีกด้วย²⁶⁰

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

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในต่างประเทศ

3.2.1 ประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศเล็กๆ ในยุโรป ตลอดแนวตะวันตกของประเทศติดกับทะเลเหนือ เป็นปากแม่น้ำสำคัญของยุโรปหลายสาย มีผืนน้ำมากถึง 1 ใน 5 ของพื้นที่ทั้งหมด และพื้นที่ 1 ใน 4 ของประเทศต่ำกว่าระดับน้ำทะเล²⁶¹ ประกอบกับเนเธอร์แลนด์มีที่ตั้งอยู่บริเวณ North Sea ติดกับสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ (Delta) อันเป็นที่บรรจบกันของแม่น้ำทวีปยุโรป (European River Basin) สี่สายอันได้แก่ แม่น้ำ Rhine, แม่น้ำ Ems, แม่น้ำ Meuse และแม่น้ำ Scheldt จึงมีผลทำให้เนเธอร์แลนด์ได้รับผลกระทบจากการถูกน้ำท่วมอย่างต่อเนื่อง กระทั่งได้เริ่มพัฒนาระบบชลประทานและการป้องกันน้ำท่วมจนกลายเป็นโครงข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ และได้รับการยกย่องจากสมาคมวิศวกรโยธาแห่งสหรัฐอเมริกาให้เป็น 1 ใน 7 สิ่งมหัศจรรย์ของโลกยุคใหม่ สามารถ

²⁶⁰ แหล่งเดิม. (น. 175).

²⁶¹ สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://th.wikipedia.org/wiki/> เมื่อวันที่ 14 มกราคม

ป้องกันพื้นที่เกือบครึ่งหนึ่งของประเทศไม่ให้อ่างน้ำท่วม ถือเป็นประเทศที่มีสิ่งก่อสร้างด้านวิศวกรรมจัดการน้ำที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลกอยู่มากมาย²⁶²

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

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารน้ำ²⁶³ ของประเทศเนเธอร์แลนด์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ประกอบด้วยกฎหมายหลายฉบับ โดยมีกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้²⁶⁴

ก. The Constitution for the Kingdom of the Netherlands

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการบริหารกิจการน้ำไว้ในหมวด 11 โดยในมาตรา 204 กำหนดว่า ระเบียบการเกี่ยวกับการบริหารกิจการน้ำ (Waterstaat) รวมทั้งการควบคุมสูงสุดและการดูแลนั้นให้กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยคำนึงถึงบทบัญญัติทั้งหลายในหมวดนี้ มาตรา 205 กำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจควบคุมสูงสุดเหนือทุกอย่างเกี่ยวกับกิจการน้ำ โดยไม่ต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของแผ่นดินเกี่ยวกับกิจการน้ำหรือค่าใช้จ่ายโดยวิธีอื่น มาตรา 206 กำหนดว่า จังหวัดมีอำนาจดูแลกิจการทั้งหมดเกี่ยวกับน้ำ สุขาภิบาล เขตพืดและพืดโพลเดอร์ อย่างไรก็ตาม การควบคุมกิจการบางประการอาจมอบให้เป็นของหน่วยงานอื่นได้ โดยกฎหมายจังหวัดมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงการจัดหน่วยงานและข้อบังคับของสุขาภิบาลเขตพืดและพืดโพลเดอร์ ยูนีทสุขาภิบาลเขตพืดและพืดโพลเดอร์ และจัดตั้งเขตดังกล่าวขึ้นใหม่และกำหนดข้อบังคับสำหรับองค์การดังกล่าวเสียใหม่ได้โดยพระบรมราชานุญาต คณะกรรมการของหน่วยงานดังกล่าวมีสิทธิเสนอขอแก้ไขของค์การและข้อบังคับต่อ

²⁶² สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 33), โดยฝ่ายพัฒนากฎหมาย, 2554, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

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

²⁶⁴ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 37-38). เล่มเดิม.

จังหวัดได้ มาตรา 207 กำหนดว่า คณะกรรมการระบายน้ำเขตพืดและพืดโพลเดอร์มีอำนาจออกกฎข้อบังคับของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเหล่านี้ตามระเบียบการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย²⁶⁵

ข. Delta Act 1957²⁶⁶

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติออกมาเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการลดภาวะการเสี่ยงจากการถูกน้ำท่วม โดยวิธีการสร้างเขื่อนและการปิดปากแม่น้ำบริเวณชายฝั่งทะเลทางใต้ และเป็นกฎหมายที่ออกมารองรับการทำโครงการ Delta Project หรือ Delta Works ในบริเวณชายฝั่งทะเลทางตอนใต้ของประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เปลี่ยนแปลงปัญหาการบริหารจัดการน้ำจากปัญหาท้องถิ่นมาเป็นปัญหาระดับชาติ

ค. Water Management Act 1989²⁶⁷

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

ง. Water Board Act 1992²⁶⁸

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

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

²⁶⁶ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 37) เล่มเดิม.

²⁶⁷ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 37) หน้าเดิม.

²⁶⁸ แหล่งเดิม. (น. 38).

โครงการป้องกันน้ำท่วมใดที่อยู่ในบัญชีนี้ ถือเป็นโครงการสำคัญและสามารถของงบประมาณสนับสนุนตามกฎหมายฉบับนี้ได้

จ. Flood Defense Act 1996²⁶⁹

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้งบประมาณสนับสนุนกับโครงการป้องกันน้ำท่วมที่มีได้อยู่ใน Project priority listing นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้มีการรับประกันระดับของการป้องกันน้ำท่วมในแต่ละพื้นที่และมีการกำหนดเขตพื้นที่ที่เรียกว่า “dike ring area” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกปิดล้อมไปด้วยเขื่อน โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวด้วย

ฉ. Water Act 2009

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่รัฐสภาเนเธอร์แลนด์บัญญัติมาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันน้ำท่วม ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการวางกรอบในการบริหารจัดการน้ำรูปแบบใหม่ โดยเป็นการบูรณาการร่วมกันของกฎหมายเดิมที่มีอยู่จำนวน 8 ฉบับ²⁷⁰ เข้าด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับมลภาวะทางทะเล พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พระราชบัญญัติน้ำดื่ม เป็นต้น²⁷¹ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรฐานของสิ่งก่อสร้างหรือมาตรการต่างๆ ที่จะใช้ในการป้องกันน้ำท่วมโดยใช้หลักการบูรณาการกฎหมายและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันน้ำท่วม ส่วนมาตรฐานอื่น ๆ เช่น มาตรฐานสำหรับการจัดการทางน้ำสาธารณะ (standards for public waterways) ก็จะไปกำหนดในกฎหมายลำดับรอง และในกรณีที่เป็นมาตรการที่เกี่ยวกับทางน้ำในระดับภูมิภาค (Regional waterways) ก็เป็นอำนาจของท้องถิ่นที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ได้เช่นเดียวกัน ในแง่นี้เองที่ The Water Act จะวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานสำหรับระบบน้ำ (Water System) มุ่งหมายเพื่อป้องกันน้ำท่วม (Preventing Unacceptable Flooding) เช่น การกำหนดมาตรฐานในการเก็บกักน้ำ และความสามารถ

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

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

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

ในการระบายน้ำของระบบน้ำส่วนภูมิภาค ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีที่เกิดภาวะน้ำมาก (Excess of Water)

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

พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ได้เพิ่มสาระสำคัญได้กำหนดมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินความเสี่ยงและจัดการภาวะน้ำท่วม มากำหนดแนวทางในการป้องกันและประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม เช่น การประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น (Preliminary flood risk assessment) การกำหนดพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วม (Duty to identify flood risk areas) แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard map) และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (flood risk map) และการจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Flood Risk Management Plans) เป็นต้น²⁷²

หลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัติ Water Act 2009 ได้แก่ การรับมือกับภาวะน้ำท่วม และสามารถกำหนดแนวทางในการอพยพประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณรอบ ๆ เชื่อนอกจากพื้นที่ได้อย่างทันท่วงทีเมื่อมีภัยจากภาวะน้ำท่วมมาถึง กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดกิจกรรมในการปกป้องประโยชน์สาธารณะของประชาชนในพื้นที่ได้รับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และประชาชนทั่วไปที่อาจได้รับผลกระทบหากเกิดภาวะน้ำท่วมที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ความมั่นคงเศรษฐกิจของประเทศและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม กฎหมายฉบับนี้ยอมทำให้เกิดการคุ้มครองเพื่อประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองทั้งประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมได้

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

การบริการสาธารณะด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ที่กำหนดวิธีและแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากภาวะน้ำท่วม คือ การกำหนดแนวทางในการสนับสนุนความต้องการของประชาชนในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบ ที่ต้องการความปลอดภัยจากภาวะน้ำท่วม โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายต่างๆ กัน เช่น มาตรการล่วงหน้าก่อนเกิดเหตุอุทกภัย (Precautionary measures) มาตรการในการป้องกันภาวะน้ำท่วม (Preventive Action measures) และ การกระจายอำนาจในการป้องกันภัยน้ำท่วม (Decentralisation of Disaster Prevention and Mitigation Power) เป็นต้น ทั้งนี้ กิจกรรมด้านป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยภายใต้พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ต้องดำเนินการและเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดกิจกรรมการประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ให้กระทำ ทุก ๆ ห้าปี และการบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคด้านชลประทานให้สามารถใช้งานได้ อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

การพัฒนา ระบบที่มุ่งเน้นการบริการสาธารณะ (Public service-oriented system) ภายใต้ กฎหมายป้องกันภาวะน้ำท่วมของเนเธอร์แลนด์จึงสร้างแนวทางในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจากภาวะน้ำท่วม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้านการป้องกันภาวะน้ำท่วมและ บริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้จากลักษณะทางกายภาพของประเทศ เนเธอร์แลนด์เองที่มีพื้นที่ระดับต่ำกว่าน้ำทะเลค่อนข้างมากและมีความเสี่ยงที่อาจเกิดภาวะน้ำท่วมสูง ได้โดยง่าย ฉะนั้น พระราชบัญญัติ Water Act 2009 เป็นมาตรการที่สนับสนุนการจัดทำบริการ สาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาภัยจากภาวะน้ำท่วมที่สอดคล้องกับหลักการจัดทำบริการ สาธารณะ กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวได้สนับสนุนการดำเนินโครงการป้องกันภาวะน้ำท่วมขนาดใหญ่ไม่ให้หยุดชะงัก โดยกำหนดมาตรการและขั้นตอนหลายประการที่ช่วยให้โครงการดังกล่าว ดำเนินไปด้วยดี

ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำไว้ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์ให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ อย่างสูงสุด

(2) ระบบฐานข้อมูลและการบริหารจัดการน้ำของเนเธอร์แลนด์²⁷³

เมื่อน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่ต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดี เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศแล้ว ประเทศเนเธอร์แลนด์ถือเป็นประเทศที่มีระบบ

²⁷³ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับ ประเทศไทย” (น. 39-41) เล่มเดิม.

บริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศหนึ่ง ทั้งในส่วนของประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอย่างบูรณาการ รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือ

ก. องค์กรจัดการข้อมูล

ศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ (Water Management Centre the Netherlands (WMCN))²⁷⁴ เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงข้อมูล (Information hub) ระบบน้ำซึ่งทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการใช้ประโยชน์และการให้บริการเกี่ยวกับน้ำทั้งหมด เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการน้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพมากที่สุด

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

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

ข. หน่วยงานในสังกัดของศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำประกอบด้วย 5 ส่วนงานดังต่อไปนี้

1) สถาน้ำ (Waterkamer (Water Chamber))

สถาน้ำทำหน้าที่จัดทำข้อมูลแห่งชาติซึ่งเชื่อถือได้และเป็นประโยชน์เกี่ยวกับระดับน้ำ ความเสี่ยงในการเกิดอุทกภัย และคุณภาพของน้ำ ทั้งในช่วงเวลาปกติและกรณีฉุกเฉินตลอด 24 ชั่วโมงทุกวัน และในช่วงที่มีปัญหาร้ายแรงสถาน้ำยังต้องทำหน้าที่เตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการเกิดอุทกภัย การขาดแคลนน้ำ และการเกิดมลพิษทางน้ำด้วย นอกจากนี้ สถาน้ำยังต้องเตรียมข้อมูลรายงานข่าวสำหรับการเดินเรือให้แก่ the Shipping Centre ด้วย ทั้งนี้ ข้อมูลที่จัดทำขึ้นโดยสถาน้ำนั้นได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจาก the regional reporting centres

²⁷⁴ เป็นหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายงานอำนาจการทั่วไปด้านสิ่งก่อสร้างและการบริหารจัดการน้ำ (Rijkswaterstaat) กระทรวงสาธารณสุข โภค

2) คณะกรรมการประสานงานแห่งชาติ (National Coordination Committees)

คณะกรรมการประสานงานแห่งชาติ จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในสถานการณ์ฉุกเฉินรุนแรง รวมทั้งกรณีการเกิดอุทกภัย การขาดแคลนน้ำ และมลพิษทางน้ำด้วย โดยคณะกรรมการประสานงานแห่งชาติ จะได้รับรายงานข่าวและข้อมูลซึ่งเชื่อถือได้และเป็นประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการณ์ของน้ำจากศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำ (The Water Management Centre) หากสถานการณ์รุนแรงมากขึ้นผู้เชี่ยวชาญก็จะแจ้งไปยังองค์กรระดับท้องถิ่นและระดับภาค เพื่อดำเนินการและจัดเตรียมมาตรการรองรับรวมทั้งประสานกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด

3) หน่วยให้บริการข้อมูลน้ำ (The Helpdesk Water)

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

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

4) หน่วยรับรองและการแสดง (Reception & Presentation)

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

5) หน่วยฝึกอบรมและนวัตกรรม (Training & Innovation)

โดยปกติ หลักสูตรการฝึกอบรมจะจัดให้แก่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องน้ำเพื่อพัฒนาความสามารถเกี่ยวกับกระบวนการขั้นพื้นฐานของการบริหารจัดการในช่วงที่มีสถานการณ์รุนแรงหรือคับขัน

นอกจากนี้ ศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำจะมีการเสนอแผนงานเพื่อการพัฒนาและเทคโนโลยีใหม่ในพื้นที่ของการบริหารจัดการน้ำและความปลอดภัยเรื่องน้ำ

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์²⁷⁵

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

ก. ระดับชาติ (State Level)

กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ มีดังนี้

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

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

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

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

²⁷⁶ Rijkswaterstaat เป็นองค์กรบริหาร (Executive Organization) อยู่ในความรับผิดชอบของ Ministry of Infrastructure and the Environment

Rijkswaterstaat (RWS) หรือเรียกในชื่อภาษาอังกฤษว่า Directorate General for Public Works and Water Management หรือคณะกรรมการกลางเพื่อน้ำสาธารณะและการจัดการน้ำ²⁷⁷ เป็นหน่วยงานที่สำคัญยิ่งในการบริหารจัดการน้ำ โดยดูแลแม่น้ำทุกสายในประเทศ ในด้านการระบายน้ำสิ่งแฉดล้อม และการให้อำนวยความสะดวกในการเดินเรือ โดยเรียกรวมการบริหารจัดการน้ำนี้ว่า “Canalization”²⁷⁸ เช่น การรักษาระดับน้ำ ให้เพียงพอแก่การเดินเรือ น้ำดิบสำหรับดื่มในทะเลสาบน้ำจืด สำหรับทำน้ำประปา การปิดเปิดประตูน้ำตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงฤดูกาล หรือแม้แต่การออกแบบระบบกั้นน้ำให้สอดคล้องกับภูมิอากาศและระบบนิเวศ เช่น การจัดทำช่องทางให้ปลาแซลมอนและปลาเทราท์สามารถไปวางไข่ได้ เป็นต้น

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

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

ข. ระดับท้องถิ่น (Regional Level)

1) คณะกรรมการน้ำ (Water Board (Waterschappen))

คณะกรรมการน้ำ (Water Board) เป็นองค์กรกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคของรัฐซึ่งมีโครงสร้างและงบประมาณเป็นของตนเอง และทำงานเฉพาะด้านเกี่ยวกับการ²⁷⁹ควบคุมน้ำ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) บริหารจัดการปริมาณน้ำ โดยการรักษาระดับน้ำให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสม รวมทั้งจัดระบบการระบายน้ำ (2) ป้องกันน้ำท่วม ทั้งจากน้ำทะเลและน้ำในแม่น้ำโดยการทำสันทรายและสร้างเขื่อน (3) บริหารจัดการคุณภาพน้ำ โดยการควบคุมมลพิษทางน้ำ ปรับปรุงรักษาคุณภาพน้ำและการบำบัดน้ำเสีย (4) เป็นผู้จัดการน้ำหรือ “water manager” ตามกฎหมาย Water Act

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

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

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

2009 มีหน้าที่ในการวางแผนบริหารจัดการน้ำในระดับภูมิภาค ให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติและระดับจังหวัด

2) จังหวัด (Provinces)

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

3) เทศบาล (Municipalities)

เทศบาล (Municipalities) ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการน้ำแต่ใน Water Management Act 1989 ระบุให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดเก็บของเสียในท้องถิ่นของตนเพื่อไม่ให้เกิดความสกปรกต่อแหล่งน้ำ

4) องค์กรภาคเอกชน²⁸⁰

องค์กรภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ Netherlands Water Partnership หรือ NWP เป็นความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐในการให้การสนับสนุนมาตรการต่างๆ ในการป้องกันน้ำท่วม องค์กรนี้มีได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายเฉพาะ แต่เกิดจากความตั้งใจทำงานร่วมกันของภาครัฐและเอกชน โดยบุคคลที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ NPW มักเป็นองค์กรเอกชนหรือบริษัทเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับน้ำหรือระบบบริหารจัดการน้ำ เช่น บริษัทที่รับออกแบบและก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำ บริษัทที่รับบำรุงรักษาเขื่อนกั้นน้ำ บริษัทที่รับขุดดินหรือทรายในทะเลหรือแม่น้ำ บริษัทที่ผลิตและจำหน่ายน้ำดื่ม หรือบริษัทที่วางระบบการระบายน้ำเสีย เป็นต้น บทบาทหน้าที่หลักของ NWP คือ การให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนในการเป็นศูนย์รวมของความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วม ป้องกันชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะและเทคโนโลยีในการบริหารจัดการน้ำ

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ²⁸¹

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ การพัฒนาล่าสุดในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีการจัดทำกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำและได้นำไปปฏิบัติ พบว่า ประชาชนบางส่วนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการนำไป

²⁸⁰ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 36) เล่มเดิม.

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

ปฏิบัติมีความสนใจอย่างแท้จริงในการส่งเสริม “การเกี่ยวข้องเชิงรุก” ส่วนประชาชนบางส่วนอยากเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้จัดทำกฎหมายที่ชื่อว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุวัติการตามกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำของสหภาพยุโรป” เพื่อที่จะกำหนดการให้คำปรึกษา แต่ยังไม่ได้กล่าวถึงการเกี่ยวข้องเชิงรุกของประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจน

กิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยส่วนใหญ่เป็นสิ่งซึ่งได้รับการคาดการณ์ในระดับภูมิภาคและเป็นไปได้ในระดับท้องถิ่น หลายแนวคิดกำลังได้รับการพัฒนาในระดับชาติ คณะกรรมการการทรัพยากรน้ำ จังหวัด เทศบาล และกระทรวงต่าง ๆ มีความเห็นชอบร่วมกันที่จะประสานความร่วมมือด้านข้อมูลข่าวสาร ไม่เพียงแต่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำเท่านั้น แต่รวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการป้องกันน้ำท่วม และก่อตั้งทีมงานติดต่อสื่อสารในระดับภูมิภาคในบางส่วนของเนเธอร์แลนด์ ในเขตลุ่มน้ำสเกลด์ ความแตกต่างของหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องสร้างทีมงานการติดต่อสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมา ไม่รวมถึงเทศบาล แต่รวมถึงผู้แทนจากสมาคมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคที่ซึ่งกำลังพัฒนาแผนโครงการ นอกจากนี้กลุ่มตัวแทนความคิดของผู้อื่นในระดับภูมิภาคก็ได้รับการตั้งขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามไม่ใช่ว่าปัญหาทั้งหมดจะได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นได้

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

กรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนมากนักเกี่ยวกับขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพียงแต่กำหนดถึงคูกรณีที่เกี่ยวข้อง คูกรณีผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ถือ

ผลประโยชน์ร่วม ในประเทศเนเธอร์แลนด์ผู้ถือผลประโยชน์ร่วมและประชาชนจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับในเชิงรุกในกระบวนการขั้นตอนวางแผน ดำเนินการของกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำนั้นยังเป็นไปด้วยความยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องพยายามอย่างมากมายที่จะทำให้ได้รับการดำเนินการเพื่อที่จะกระทำการให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

องค์กรภาคประชาชน การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนนั้น Water Board Act 1992 ได้กำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำ โดยการเลือกตั้งตัวแทนในท้องถิ่นของตนเข้าไปเป็นกรรมการใน Water Board การมีส่วนร่วมโดยมีวิธีนี้ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อมเพื่อทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงในการร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ และต่อมา Water Act 2009 ได้มีการกำหนดหลักการให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการน้ำเพิ่มมากขึ้นด้วย²⁸²

3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่เคยเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติมาหลายครั้งและได้ตระหนักถึงความเสี่ยงภัยจากภาวะทางธรรมชาติ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ทุกขณะ โดยรัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเฉพาะ²⁸³ ประเทศฝรั่งเศส การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส นอกจากจะใช้น้ำเพื่อการบริโภคอุปโภคและภาคอุตสาหกรรม และการดูแลคุณภาพของน้ำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ฝรั่งเศสยังประสบปัญหาอุทกภัยบ่อยครั้ง ทำให้นอกจากจะต้องมีระบบการจัดการน้ำในฐานะทรัพยากรที่สำคัญของประเทศเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนแล้ว ยังต้องมีการจัดการน้ำในฐานะของภัยพิบัติอีกด้วย

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของฝรั่งเศส²⁸⁴

ในอดีตประเทศฝรั่งเศสใช้กฎหมายหลายฉบับในการจัดการเกี่ยวกับน้ำและทรัพยากรน้ำ แต่ปัจจุบันได้มีการรวบรวมจัดกลุ่มประเภททำเป็นประมวลกฎหมายต่าง ๆ เช่นประมวล

²⁸² สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 37) เล่มเดิม.

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

²⁸⁴ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 51 – 52), เล่มเดิม.

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

La loi du 16 décembre 1964 บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการน้ำแบบลุ่มน้ำ ได้วางหลักการสำคัญสามอย่าง คือ การจัดการโดยกระจายอำนาจ (gestion décentralisée) สำหรับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ การจัดการร่วมกัน เครื่องมือทางการเงินในการดำเนินการ การจัดการตามระบอบกระจายอำนาจ การแบ่งความรับผิดชอบ องค์กรปฏิบัติการที่จะมีการตั้งขึ้นในทุกลุ่มน้ำขนาดใหญ่²⁸⁵

La loi du 29 juin 1984, บัญญัติเกี่ยวกับการทำการประมงในน้ำจืด และการจัดระเบียบการทำประมงในที่เพาะพันธุ์ ซึ่งจะมีการพิจารณาถึงระบบนิเวศ²⁸⁶

Loi du 3 janvier 1992, ได้วางหลักเกี่ยวกับการจัดการน้ำร่วมกันในลักษณะของมรดกร่วมกันของชาติ การจัดการจะต้องมีความสมดุลระหว่างผู้ใช้น้ำที่ต่างกันในรูปแบบที่ต่างกัน (แหล่งน้ำจืดทั่วไป น้ำบาดาล และน้ำทะเลชายฝั่ง) การรักษาระบบนิเวศน์ การเพิ่มคุณค่าของน้ำใช้เชิงพาณิชย์ การจัดการน้ำในฐานะแหล่งอาหาร หรือในฐานะน้ำดื่ม²⁸⁷

Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ได้เสนอและผลักดันกฎหมายฉบับนี้โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ (Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles - PPR) อันเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยทางธรรมชาติที่อาจพยากรณ์หรือคาดการณ์ว่ามีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ เช่น ภัยจากภาวะน้ำท่วม ภัยจากดินถล่ม ภัยจากไฟไหม้ป่า และภัยจากพายุไซโคลน เป็นต้น กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 มาตรา 16 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญในการกำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ ที่ถือเป็นภัยธรรมชาติอันอาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า²⁸⁸

²⁸⁵ แหล่งเดิม. (น. 52).

²⁸⁶ แหล่งเดิม.

²⁸⁷ แหล่งเดิม.

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

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

Loi du 21 avril 2004 กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตาม DCE

Loi sur l'eau et les milieu aquatiques du 30 décembre 2006 เป็นการรวมนโยบายเกี่ยวกับน้ำเข้าด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการดำเนินการตาม DCE ทำให้การเข้าถึงน้ำดีขึ้น ทำให้การบริการของรัฐเกี่ยวกับน้ำมีความโปร่งใส และปรับปรุงองค์กรดูแลการประมงในน้ำจืด นอกจากนี้ยังเพื่อปรับปรุงให้ระบบทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของน้ำมั่นคงขึ้น และสร้างหน่วยงานใหม่คือ สำนักงานแห่งชาติเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ (Office National de l'eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)) ที่เป็นหน่วยงานสำคัญเกี่ยวกับการจัดการน้ำ โดยเฉพาะในเรื่องระบบเครือข่ายข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ²⁸⁹

หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสในการแก้ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาวิกฤติน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศสมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Le changement climatique) โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะอากาศโดยเฉลี่ยของโลก ที่อาจส่งผลกระทบต่อหรือก่อให้เกิดความแปรผันของธรรมชาติอย่างรุนแรงกว่าที่เคยเป็นในอดีต ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้แสวงหาแนวทางในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสุดขีด เพื่อป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในประเทศ เช่น การแสวงหาเทคนิคทางวิศวกรรมชลประทานและสาธารณสุขของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสยังได้พยายามหามาตรการทางนโยบาย สาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสุดขีด ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายของฝรั่งเศส ประกอบด้วยหลักกฎหมายที่จำเป็นต่อการป้องกันภาวะน้ำท่วมและบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมน้อยที่สุด²⁹⁰

²⁸⁹ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 52). เล่มเดิม.

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

(2) ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของประเทศฝรั่งเศส²⁹¹

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

ก. องค์กรจัดการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ

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

บัญญัติว่าด้วยน้ำและแหล่งน้ำ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2006 ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำในการดำเนินการ และประสานงานด้านเทคนิคในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของประเทศฝรั่งเศส

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

²⁹¹ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (น. 54 – 56), เล่มเดิม.

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้น ในขณะที่เดียวกันก็ถือว่าสำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย และให้ข้อมูลต่อผู้มีอำนาจในระดับประเทศและคณะกรรมการยุโรปเกี่ยวกับพัฒนาการและนโยบายด้านน้ำของฝรั่งเศสด้วย

2) ระบบการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ

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

วัตถุประสงค์ของการเก็บข้อมูลน้ำ

ข้อมูลต่าง ๆ หลายด้านข้อมูลได้ถูกรวบรวมจัดเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ดังนี้

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

ประการที่สอง เพื่อประเมินผลจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ และผลกระทบจากการนั้น ซึ่งผู้ใช้ข้อมูลทั่วไปสามารถใช้ข้อมูลจากการประเมินผลดังกล่าวในการวางแผนการดำเนินกิจกรรมของตนได้ เช่น การเกษตร การประมง หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอาจใช้เป็นข้อมูลในการอนุญาตให้ตั้งสถานประกอบการ การปฏิเสธรในการสร้างโรงงาน (ปริมาณมลภาวะ)

ประการที่สาม เพื่อเป็นแนวทางและประเมินในการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับน้ำและการป้องกันและบำบัดแหล่งน้ำ

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของฝรั่งเศส²⁹²

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

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

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

ก. ระดับรัฐ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข. ระดับท้องถิ่น²⁹³

การกำหนดนโยบายรัฐและการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งอำนาจ ทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับน้ำในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นจะถูกพิจารณาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นที่สุด ส่วนรัฐเป็นผู้ดูแลในระดับนโยบาย และสามารถดำเนินการได้โดยการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของรัฐ

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

ในส่วนของจัดการน้ำผู้ว่าการภาคหรือคณะกรรมการลุ่มน้ำ จะมีการเลือกผู้ว่าการประสานงานลุ่มน้ำ เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการจัดการและวางแผนจัดการน้ำ และนำโครงการของมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้

การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับน้ำ

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดการน้ำมีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่

1. การบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบกระจายอำนาจ อำนาจการจัดการน้ำต่าง ๆ ของประเทศฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับพื้นที่ลุ่มน้ำ แต่ในระดับประเทศก็ยังคงมีการประสานงานกันดำเนินการในการจัดการน้ำซึ่งจะนำเรื่องลักษณะภูมิประเทศของแหล่งน้ำมาพิจารณาด้วย เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า “น้ำไม่มีพรมแดนทางการปกครอง”

²⁹³ แหล่งเดิม.

2. การใช้แนวทางการจัดการเชิงบูรณาการ ซึ่งคำนึงถึงผู้ใช้น้ำทุกคน ความจำเป็นของระบบนิเวศน์ทางน้ำ การป้องกันมลภาวะและการควบคุมความเสี่ยงภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุ

3. หน่วยงานที่ได้รับอำนาจดำเนินการและประสานการดำเนินการ โดยต้องพิจารณาถึงกฎระเบียบต่างๆ ของคณะกรรมการลุ่มน้ำและผู้ว่าการประสานงานลุ่มน้ำ

4. การหมุนเวียนแหล่งเงิน เกี่ยวกับการจัดเก็บเงินของสำนักงานน้ำ ในส่วนของการจัดเก็บค่าใช้น้ำและค่าบำบัดน้ำ

5. การวางแผน และโครงการระยะหลายปี ซึ่งจะแยกเป็นสองส่วนที่จะต้องคำนึงถึงในการจัดการน้ำ ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การจัดทำแผนกำหนดวัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญในการดำเนินการตามแผนการจัดการและการวางแผนในระดับลุ่มน้ำใหญ่ และการจัดระเบียบและการจัดการในระดับลุ่มน้ำย่อย

ส่วนที่สอง โครงการการลงทุนโครงการทางการเงินต่อเนื่องหลายปีของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นของเจ้าหน้าที่น้ำในระดับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ และการทำสัญญาต่าง ๆ ในระดับแม่น้ำ หรือทางน้ำ

6. การแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ให้บริการเอกชนในการให้บริการน้ำดื่มและการสุขอนามัยน้ำและการทำความสะอาด การให้บริการน้ำดื่มและการทำความสะอาดเป็นบริการของรัฐที่ได้รับการแบ่งอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกที่จะดำเนินการเองหรือว่าแต่งตั้งให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายจะอยู่ในกรอบของกฎหมายและเป็นไปตามสัญญา

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

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

ประเทศฝรั่งเศสหันมาใส่ใจและเน้นนโยบายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น²⁹⁴

ในการแสดงความคิดเห็นอีกรูปแบบหนึ่งนอกเหนือจากการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ การประชุมปรึกษาหารือหรือการร่วมแสดงความคิดเห็นแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นที่สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า การอภิปรายสาธารณะ

การจัดทำการอภิปรายสาธารณะ (Le débat public) นี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นสำหรับโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม หรือการปรับปรุงพื้นที่หรือผังเมือง และเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ ไม่ว่าจะโครงการหรือการดำเนินงานนั้นจะมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของชาติหรือประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นก็ตาม การกำหนดเรื่องให้มีการจัดการอภิปรายสาธารณะนี้อาจถูกกำหนดไว้ในเงื่อนไขของการริเริ่มในการดำเนินโครงการของรัฐนั้น ๆ เองหรือเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเป็นราย ๆ ไปที่ได้กำหนดไว้ว่าต้องให้มีการดำเนินการจัดการอภิปรายสาธารณะ

การบริหารจัดการน้ำและการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁹⁵ ประเทศฝรั่งเศสมีการบริหารจัดการน้ำในรูปแบบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ก็ได้กำหนดให้มีการอ้างอิงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำด้วย การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้รับการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วม องค์การภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ปัญหา น้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส ต้องประสานความร่วมมือ (coopération) กับองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ องค์กรที่เกี่ยวข้องอาจแบ่งปันข้อมูลกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการกิจเพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ ในด้านความร่วมมือเพื่อการรับมือกับภาวะน้ำท่วม ควรกำหนดให้องค์กรต่างๆ มีหน้าที่รับผิดชอบ (fonctions) ในการเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน เช่น หากสถานการณ์น้ำท่วมฉุกเฉิน

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

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

ได้กินวงกว้างไปหลายพื้นที่ รัฐบาลท้องถิ่นควรทำการเชื่อมโยงและประสานงาน หากกรณีแห่งความจำเป็นให้ดำเนินการฟื้นฟูร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกันและระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เป็นต้น²⁹⁶

3.2.3 ประเทศอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ และมีความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ และภูมิอากาศ จึงส่งผลให้เกิดความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติร้ายแรงอย่างมาก การบริหารจัดการน้ำในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้งานภายในประเทศเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่การอุปโภคและบริโภค เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การทำเหมืองแร่ และการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งนอกจากน้ำจะมีประโยชน์ในด้านดังกล่าว ประเทศสหรัฐอเมริกาดังกล่าวต้องเจอกับภัยพิบัติทางน้ำด้วยดังเช่นกรณีน้ำท่วมรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เมื่อน้ำมีทั้งประโยชน์มหาศาลและอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้เช่นนี้ จึงทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญในการตรากฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อออกมาบริหารจัดการน้ำ

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำของประเทศอเมริกา²⁹⁷

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่สำคัญ ได้แก่

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

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรน้ำของประเทศโดยส่งเสริมและรักษาคุณภาพของน้ำให้มีความสะอาดเพื่อที่ประชาชนจะได้อุปโภคและบริโภคน้ำได้อย่างปลอดภัย โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่ให้รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินสนับสนุนทางด้านเทคนิคเพื่อจัดการกับปัญหามลพิษทางน้ำ รวมทั้งการดำเนินการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมลพิษทางน้ำด้วย เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า “มลพิษทางน้ำ” เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อคุณภาพของชีวิตมนุษย์ ซึ่งถือได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีความเข้มงวดมาก ดังเช่นจากมาตรการที่กำหนดให้ผู้ประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรมดำเนินการเพื่อลดมลพิษที่จะปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่

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

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

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

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

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

สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว ประกอบด้วยสาระสำคัญใน 2 ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง เป็นบทบัญญัติใน Title 2 และ Title 6 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือแก่ทางด้านการเงินเพื่อก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสีย (wastewater treatment plant) ซึ่งจากการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) สภาของเกรสได้ผ่านกฎหมายอนุมัติงบประมาณจำนวน 65 พันล้านเหรียญสหรัฐแก่กองทุน CWA สำหรับการจัดสรรเงินทุนจำนวนดังกล่าว นั้น จะจัดสรรให้แก่มลรัฐที่ผ่านการประเมินของ EPA แล้วว่าสมควรได้รับเงินสนับสนุนเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว

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

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

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

ข. Water Resources Development Act of 2000²⁹⁸

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งน้ำและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยกฎหมายให้อำนาจ Secretary of the Army ในการศึกษาวิจัยเพื่อดำเนินการโครงการต่าง ๆ เพื่อเป็นการปรับปรุงแม่น้ำและท่าเรือ (river and harbour) ในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือดำเนินงานหรือโครงการอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังตัวอย่างโครงการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เช่น

1. โครงการขนาดเล็กเพื่อลดความเสียหายจากน้ำท่วม (Sec.102) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 205 ของ the Flood Control Act of 1948 (33 U.S.C.701s)
2. โครงการขนาดเล็กเพื่อคุ้มครองแหล่งต้นน้ำอุกฉิม (Sec.103) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 14 ของ the Flood Control Act of 1946 (33 U.S.C.701r)
3. โครงการขนาดเล็กเพื่อพัฒนาเส้นทางเดินเรือ (Sec.104) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 107 ของ the River and Harbor Act of 1960 (33. U.S.C.577)
4. โครงการขนาดเล็กเพื่อพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม (Sec.105) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 1135(a) ของ the Water Resources Development Act of 1986 (33 U.S.C.2309a(a)):
5. โครงการขนาดเล็กเพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศวิทยาทางน้ำ (Sec.106) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 206 ของ the Water Resources Development Act of 1996 (33 U.S.C.2330)

²⁹⁸ แหล่งเดิม.

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

ก. The Water Quality Act 1965²⁹⁹ เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงจากกฎหมายควบคุมน้ำเสียฉบับเก่าให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพิ่มมากขึ้น สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เน้นให้รัฐควบคุมคุณภาพน้ำให้ได้ตามมาตรฐานที่หน่วยงานการควบคุมสุขภาพและอนามัยกำหนด³⁰⁰

ง. กฎหมาย Flood Control Act of 1917 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการส่งเสริมการจัดทำโครงการทางวิศวกรรมและผนังกันน้ำ เพื่อควบคุมภาวะน้ำท่วมและป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมโดยงบประมาณสนับสนุนการก่อสร้างเพื่อช่วยในการบริหารจัดการโครงการภายใต้การดูแลของกองทัพสหรัฐ แหล่งน้ำต่างๆที่ได้รับการพัฒนาตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น แม่น้ำมิสซิสซิปปี แม่น้ำโอไฮโอ และแม่น้ำซาคราเมนโต เป็นต้น สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการบังคับใช้และการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันภาวะน้ำท่วมมาอย่างยาวนาน

จ. Water Resources Development Act (WRDA) of 2010 เป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่กำหนดมาตรการในการจัดทำโครงการทางวิศวกรรมโยธาและวิศวกรรมชลประทาน เพื่อควบคุมภาวะน้ำท่วมและป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยโครงการต่าง ๆ อยู่ภายใต้การดูแลของกรมการทหารช่างสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ กองทัพสหรัฐยังมีหน้าที่ในการรับผิดชอบในการฟื้นฟูระบบนิเวศ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อการบำบัดน้ำเสีย การบรรเทาสาธารณภัย และกิจกรรมอื่นๆ ภายใต้แผนและขั้นตอนที่กฎหมายฉบับนี้ได้ระบุไว้³⁰¹

(2) ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา³⁰²

“ทรัพยากรน้ำ” เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต โดยมีบทบาทในกิจกรรมส่วนใหญ่ของมนุษย์ สำหรับข้อมูลการใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น พบว่าประชาชนชาวอเมริกันใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ตามอัตราส่วนที่แตกต่างกันไป ดังนี้ ใช้น้ำทรัพยากรน้ำเป็นแหล่งการสำรองน้ำของชุมชน ร้อยละ 11 การอุปโภคและบริโภคในครัวเรือน ร้อยละ 1 การชลประทานร้อยละ 31 การปลูสดัก

²⁹⁹ แหล่งเดิม.

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

³⁰¹ สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.midnightuniv.org/> เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556.

³⁰² สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (น. 70 - 72). เล่มเดิม.

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

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

สำหรับวิธีการรับข้อมูลจาก Water Alert Service ผ่านทางอีเมลหรือข้อความทางโทรศัพท์นั้น มีวิธีการโดยให้ผู้สนใจรับข้อมูลเข้าไปเว็บไซต์ของ Water Alert Service แล้วดำเนินการสมัครเพื่อขอรับข้อมูล โดยให้กรอกแบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ โดยระบุข้อมูลต่างๆ เช่น พื้นที่ที่ต้องการจะทราบข้อมูลความเคลื่อนไหว และระบุวิธีการรับข้อมูลว่าจะเป็นทางอีเมลหรือข้อความทางโทรศัพท์ พร้อมทั้งระบุเงื่อนไขต่างๆ เพิ่มเติม เช่น ประเภทของข้อมูล หรือความถี่ในการจัดส่งข้อมูล เป็นต้น เมื่อระบุข้อมูลเสร็จแล้วก็ Water Alert Service ก็จะส่งข้อมูลตามที่ผู้สนใจรับข้อมูลนั้นแจ้งไว้ต่อไป

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา³⁰³

หน่วยงานในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่

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

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

³⁰⁴ แหล่งเดิม.

วิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือเพื่อเป็นการให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลทางธรรมชาติบนพื้นโลก รวมไปถึงดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติธรรมชาติศึกษาด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับน้ำ ระบบนิเวศวิทยา พลังงาน แร่ธาตุ และส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของมนุษย์

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

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

2. น้ำท่วมและความแห้งแล้ง (Floods and droughts) โดย NWIS จะทำการศึกษาสภาพทั้งในกรณีที่มีปริมาณน้ำมากเกินไปและในกรณีที่ขาดแคลนน้ำ

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

4. การใช้น้ำ (Water use) โดย NWIS จะทำการศึกษาข้อมูลการใช้น้ำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

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

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

7. กิจกรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับน้ำ (International water activities) โดย NWIS จะดำเนินโครงการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในระดับระหว่างประเทศ

จากข้อมูลข้างต้นที่ USGS ได้ดำเนินการศึกษารวบรวมนั้นจะเป็นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการและรวดเร็ว และเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดย USGS มีการร่วมมือกับหน่วยงานของ

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

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

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำนั้น NWS ได้จัดตั้ง Hydrometeorological Prediction Center เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนสำหรับการพยากรณ์ ปริมาณน้ำฝน และพื้นที่ที่ฝนตก สำหรับหน่วยงานของ NSW ที่ประจำอยู่ในแต่ละท้องถิ่นนั้นจะรับผิดชอบในการเฝ้าระวังน้ำท่วมและน้ำหลาก โดยจะทำการประกาศเตือนประชาชนในพื้นที่ให้เตรียมรับมือทุกภัยที่ได้รับทราบ รวมทั้งให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝนในช่วงมรสุม เป็นต้น

ค. Environmental Protection Agency (EPA) เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีพันธกิจในการดูแลปกป้องสุขภาพของประชาชนตลอดจนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ อากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศวิทยา พื้นดิน น้ำ การใช้สารพิษต่าง ๆ และการจัดการของเสีย เป็นต้น และนอกจากนี้ยังให้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา คือ เข้าควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพในมลรัฐและให้เอกชนมีบทบาทในการเข้าร่วมกับรัฐในการกำจัดน้ำเสียอีกด้วย³⁰⁶

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

³⁰⁵ แหล่งเดิม.

³⁰⁶ สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.senate.gov/web-senate/research47/s119.htm> เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556.

คำแนะนำ กระบวนการและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และรวบรวมข้อมูลที่เป็นเพื่ออำนวยความสะดวกระหว่างกลุ่มหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ³⁰⁷

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

สำหรับการดำเนินงานที่สำคัญของ OW ได้แก่ การเสนอแนวทางในการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ (National Water Program Guidance) ซึ่งล่าสุด OW ได้เผยแพร่แนวทางในการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2011 (พ.ศ.2554) โดยมีสาระสำคัญในกิจกรรมของน้ำในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) มาตรการคุ้มครองสุขภาพของสาธารณชน (2) มาตรการคุ้มครองและฟื้นฟูแหล่งน้ำสะอาดแหล่งน้ำชายฝั่ง และพื้นที่ลุ่มน้ำ (3) มาตรการคุ้มครองชุมชนและระบบนิเวศวิทยาทางน้ำ (4) แผนการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ (5) แผนการจัดการน้ำและความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (6) แผนการจัดการน้ำกับสุขภาพของเด็ก (7) แผนการจัดการน้ำแห่งชาติกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (8) แผนการจัดการน้ำในเมือง และ (9) แผนการจัดการน้ำกับชนเผ่าต่าง ๆ เป็นต้น³⁰⁹

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

ประเทศอเมริกามีกฎหมายระดับรัฐบาลกลางเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมออกมาบังคับใช้หลายฉบับ เช่น Clean Water Act 1977 เป็นต้น แต่กฎหมายนี้ก็ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และ

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

³⁰⁸ แหล่งเดิม.

³⁰⁹ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (น. 67). เล่มเดิม.

ในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ใกล้เคียงกับลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน³¹⁰

สำนักงานป้องกันสิ่งแวดล้อมของประเทศอเมริกา พบว่า สาเหตุที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่มาร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น อาจมาจาก 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นด้านความชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่จัดเองยังไม่ชัดเจนว่า กระบวนการตัดสินใจเป็นอย่างไร ผลการตัดสินใจดังกล่าวจะกระทบกลุ่มใดบ้าง เสี่ยงหรือความคิดเห็นของประชาชนที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจได้หรือไม่ หรือประชาชนจะได้ประโยชน์อะไรจากการเข้ามามีส่วนร่วม

ประเด็นที่สอง ประเด็นด้านการสื่อสาร ปัญหาอาจเกิดจากประชาชนไม่ได้รับแจ้งเรื่องการจัดรับฟังหรือจดหมายประกาศที่ส่งไป ไม่ได้ให้เหตุผลว่าเหตุใดจึงควรมาร่วม หรือเรื่องดูเป็นเทคนิคมากเกินไป หรือการจัดไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น จัดช่วงเวลาที่ประชาชนคิดธุระเป็นส่วนใหญ่

ประเด็นที่สาม ประเด็นด้านความสามารถในการเข้าถึง เช่น อาจจัดในสถานที่ซึ่งไม่สะดวกในการเดินทางหรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงเกินไปจนเป็นภาระ

3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น

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

³¹⁰ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 8) โดย นางสาวชนันท์ ศรีทองสุข และคณะ.

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น³¹¹

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

ข. Flood Protection Act 1949 เป็นกฎหมายเฉพาะในการป้องกันปัญหาอุทกภัยหรือคลื่นพายุหมุนเขตร้อน โดยกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญหลายประการ ได้แก่ ประการแรก กฎหมายฉบับนี้ได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอันเนื่องมาจากภาวะน้ำท่วม โดยตรง เพราะท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและลักษณะทางภูมิประเทศเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นกับความเสี่ยงที่อาจเกิดภาวะน้ำท่วมในบริเวณต่างๆ ประการที่สอง กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ของรัฐบาลญี่ปุ่น ในการพยากรณ์ภาวะน้ำท่วม โดยให้อำนาจแก่กรมอุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่น เป็นผู้พยากรณ์และประมวลผลสภาพอากาศที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ภาวะน้ำท่วม ประการที่สาม กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำแผนที่ระบุอันตรายจากภาวะน้ำท่วม เพื่อกำหนดพื้นที่ที่อาจเสี่ยงจะได้รับผลกระทบหรืออันตรายจากภาวะน้ำท่วมและระบุจุดที่มีการเตรียมการป้องกันเพื่อต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วม³¹² สำหรับประโยชน์ของแผนที่ระบุอันตรายจากภาวะน้ำท่วมนี้ นอกจากจะทำให้ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนหรือคาดการณ์เพื่อรับมือกับภาวะน้ำท่วมปัญหาน้ำท่วมในระยะยาวได้แล้ว ยังถือเป็นการจัดทำข้อมูลข่าวสารด้านน้ำท่วมอีกประการหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนรู้จุดแข็งและจุดด้อยของสภาพภูมิประเทศหรือภูมิศาสตร์ให้ชุมชนของตนเองล่วงหน้า ทำให้ประชาชนสามารถหลีกเลี่ยงจากภัยอันตรายได้ทันเวลาที่

ค. Disaster Measures Basic Act 1961³¹³ เป็นกฎหมายกำหนดมาตรการในการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลร้ายต่อสาธารณชน โดยกฎหมายฉบับนี้วางหลักเกณฑ์ให้รัฐกำหนดมาตรการเท่าที่จำเป็นในการป้องกันภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและ

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

³¹² แหล่งเดิม.

³¹³ แหล่งเดิม.

รัฐต้องกำหนดความรับผิดชอบต่อการป้องกันภัยนะทางธรรมชาติที่อาจส่งผลร้ายต่อประชาชน นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดมาตรการในการเตือนภัย 3 ระดับ ได้แก่ ระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยหน่วยงานระดับชาติ ระดับการตอบสนองภาวะฉุกเฉิน โดยจังหวัดและระดับการปฏิบัติเพื่อการบรรเทาภัยนะโดยท้องถิ่น

(2) ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของญี่ปุ่น³¹⁴

ก. องค์กรจัดการข้อมูล

1. Japan Meteorological Agency (JMA)

ทำหน้าที่ให้บริการข้อมูลด้านอุตุนิยมวิทยาและมีบทบาทสำคัญในกิจการทั้งในและระหว่างประเทศ และให้ความสำคัญกับการตรวจสอบติดตามสิ่งแวดล้อมของโลกและปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ มุ่งเน้นการป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ในเรื่องสภาพภูมิอากาศและการเกิดคลื่นสึนามิ

2. International Flood Network (IFNet)

ทำหน้าที่ช่วยกิจกรรมลดความสูญเสียของชีวิตและความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัยทั่วโลก และเพื่อส่งเสริมนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่มุ่งกำจัดความยากจนและทำลายสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต โดยอาศัยความร่วมมือในการจัดการอุทกภัยระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นเครือข่ายที่แจ้งเตือนข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณฝนทั่วโลก ข้อมูลเหล่านี้นับว่าเป็นข้อมูลที่มีคุณค่าสำหรับใช้พยากรณ์และแจ้งเตือนเหตุอุทกภัย

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

เป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับและประมวลข้อมูลเกี่ยวกับแม่น้ำที่มาจากแหล่งข้อมูลหลายแห่ง เช่น ข้อมูลจากรัฐบาลแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จากนั้นจึงเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นไปยังองค์กรและภาคเอกชนต่าง ๆ

ข. ระบบการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ³¹⁵

ประเทศญี่ปุ่นได้วางระบบการบริหารจัดการน้ำและแหล่งน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรสำคัญของชาติไว้ในแผนพัฒนาแหล่งน้ำ 2 แผน ได้แก่ แผนทรัพยากรน้ำในภาพรวมระดับชาติ และแผนพื้นฐานการพัฒนาทรัพยากรน้ำ

³¹⁴ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 9). เล่มเดิม.

³¹⁵ แหล่งเดิม. (น. 10).

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

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

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น³¹⁶

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศญี่ปุ่นมีทั้งหมด 5 กระทรวง คือ

ก. กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำภายในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการใช้น้ำ และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมแผนงานเพื่อสงวนรักษาคุณภาพของทรัพยากรน้ำที่สาธารณชนใช้ในการอุปโภคบริโภค

ข. กระทรวงเกษตร ป่าไม้ ประมง รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการเกษตร และการพัฒนาป่าไม้เพื่อสงวนรักษาแหล่งต้นน้ำ ตามกฎหมายพัฒนาที่ดินและกฎหมายป่าไม้

ค. กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อภาคอุตสาหกรรม และการคิดค้นพลังงานไฟฟ้าตามกฎหมายว่าด้วยอุตสาหกรรมน้ำ และกฎหมายว่าด้วยกิจกรรมการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม

ง. กระทรวงสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบเกี่ยวกับการสงวนรักษาลิ่งแวดล้อมและคุณภาพของน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับการสงวนรักษาคุณภาพของน้ำในพื้นที่ต้นน้ำ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริโภคน้ำดื่ม

³¹⁶ แหล่งเดิม. (น 5-7).

จ. กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่ง และการท่องเที่ยว มีหน่วยงานย่อยรับผิดชอบ คือ กรมบำบัดสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย คู่มือเรื่องการจัดระบบการระบายสิ่งปฏิกูลหรือท่อน้ำทิ้งตามกฎหมายว่าด้วยการระบายท่อน้ำทิ้ง สำนักงานแม่น้ำ คู่มือเรื่องการควบคุมน้ำท่วม การใช้น้ำในแม่น้ำ การสร้างเขื่อนตามกฎหมายว่าด้วยแม่น้ำและกฎหมายว่าด้วยเขื่อนกั้นน้ำอเนกประสงค์ และกรมทรัพยากรน้ำ คู่มือเรื่องการประชุมงานในภาพรวม วางแผนกำหนดความต้องการและปริมาณน้ำที่มีอยู่ การพัฒนาอ่างเก็บน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรน้ำ กฎหมายหน่วยงานน้ำญี่ปุ่น กฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการพิเศษสำหรับพื้นที่อ่างเก็บน้ำ

ในประเทศญี่ปุ่น มีการแบ่งแม่น้ำออกเป็น 2 ประเภท คือ แม่น้ำชั้นที่ 1 ได้แก่ แม่น้ำที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบน้ำ และมีความสำคัญต่อการอนุรักษ์ที่ดิน หรือต่อเศรษฐกิจของชาติ และแม่น้ำชั้นที่ 2 ได้แก่ แม่น้ำที่มีความสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะและเป็นส่วนหนึ่งของระบบน้ำ นอกเหนือจากแม่น้ำที่กำหนดเป็นแม่น้ำชั้นที่ 1 และมีองค์กร Minister of Construction เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแม่น้ำในระดับประเทศ เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับแม่น้ำ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแม่น้ำประจำจังหวัด โดยคณะกรรมการแม่น้ำมีอำนาจกำหนดพื้นที่อนุรักษ์แม่น้ำ มีอำนาจจัดการน้ำ มีอำนาจกำหนดโครงการแม่น้ำ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานเกี่ยวกับแม่น้ำ³¹⁷ มีอำนาจบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวบน้ำท่วมทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดการปฏิบัติการที่เหมาะสม เช่น การออกคำสั่งให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหาวัสดุที่มีอยู่ในท้องถิ่น มาทำเป็นแนวป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจกับคณะกรรมการแม่น้ำในการจัดการเวนคืนที่ดินหรือพื้นที่บริเวณที่เกี่ยวข้องกับภาวบน้ำท่วม เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวมาบริหารจัดการภาวบน้ำท่วม และมีอำนาจสั่งให้ท้องถิ่นทำลายสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งกีดขวางอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ เพื่อให้น้ำสามารถระบายออกไปได้ดีในกรณีที่มีภาวบน้ำท่วม เป็นต้น³¹⁸ คณะกรรมการแม่น้ำได้ถูกจัดตั้งและรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายแม่น้ำของประเทศญี่ปุ่น โดยกำหนดไว้ในบทที่ 5 ซึ่งเป็นบทคณะกรรมการแม่น้ำและคณะกรรมการแม่น้ำประจำจังหวัด³¹⁹

³¹⁷ ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน (น. 88), เล่มเดิม.

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

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

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

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

กฎหมาย Flood Protection Act 1949 ได้เสริมสร้างการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นสามารถต่อสู้กับภาวะน้ำท่วมได้ โดยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและประชาชนอาจเรียกว่า Suibo-dan หรือ Flood Fighting Team Working โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัครและประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมร่วมกัน เช่น การเตือนภัยให้ชุมชน การตั้งกระสอบทรายและคันกันน้ำให้ชุมชน เป็นต้น³²⁰

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

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

ในเขตพื้นที่ของมูราหลายๆ แห่ง ตัวแทนของมูราที่เกี่ยวข้องก็จะจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อบริหารจัดการและบำรุงรักษาคลองร่วมกัน³²¹

มูราเป็นแนวคิดที่สำคัญเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความสำเร็จของประเทศญี่ปุ่น ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการชลประทาน การบริหารงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของเขตปรับปรุงที่ดิน ประสบความสำเร็จโดยการใช้มูราเป็นหน่วยปลายสุด มูรามีอำนาจที่ทำให้ประชาชนยึดมั่นในกฎระเบียบและเข้าร่วมในกิจกรรมความร่วมมือต่าง ๆ เช่น การส่งน้ำและรักษาความสะอาดคลอง เป็นต้น การตัดสินใจทั้งหมดของมูรากระทำกันในที่ประชุม ซึ่งตัวแทนจากครัวเรือน สมาชิกทุกคนสามารถเข้าร่วมได้

³²¹ ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน (น. 96), เล่มเดิม.