

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข

การจัดทำบริการสาธารณะนับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของภาครัฐที่จะต้องจัดทำและดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในประเทศ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาครัฐมีหลายประเภท หนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว คือ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติหรือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นและสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนมากที่สุดนั่นก็คือ น้ำ ซึ่งนอกจากจะเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิตแล้ว ยังเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย

ในปัจจุบันน้ำถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและจำเป็นในการดำรงชีวิต³²² ของมนุษย์ และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภาครัฐจึงต้องให้ความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อให้สามารถนำน้ำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุเนื่องมาจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งบางฉบับเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง บางฉบับมิได้เกี่ยวข้องมากนัก บางฉบับไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และนอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานและหลายองค์กรแตกต่างกัน ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยยังมีช่องโหว่ ขาดเอกภาพและขาดกติกาที่ชัดเจนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ อีกทั้งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างที่เป็น จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในบทนี้จึงจะศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำและแนวทางแก้ไข ในหัวข้อดังต่อไปนี้

³²² การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านน้ำ (น. 1) แหล่งเดิม.

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำและแนวทางแก้ไข

4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ

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

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคือ ต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์³²³ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำมาใช้บังคับเพื่อรับรองอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำและดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ และเพื่อเป็นบรรทัดฐานหรือแนวทางในการปฏิบัติหรือดำเนินการร่วมกัน และสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ได้นั้นควรมีวัตถุประสงค์เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยครอบคลุมทุกเรื่อง ทุกกรณีและเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรงและที่สำคัญควรตราไว้ในฉบับเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดแก่ประชาชน

จากการศึกษาข้อเท็จจริงในปัจจุบัน พบว่า ประเทศไทยได้มีการดำเนินการบริหารจัดการน้ำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้แล้ว แต่ในการบริหารจัดการน้ำดังกล่าว ได้จัดทำเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางน้ำหลายฉบับ

³²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (4).

ทำให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางฉบับเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง³²⁴ บางฉบับมิได้เกี่ยวข้องมากนัก บางฉบับไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ทำให้ไม่สามารถควบคุมในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งระบบ และไม่สามารถควบคุมได้ทุกกรณี และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ พบว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแตกต่างกันออกไป ดังนี้

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

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

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

4) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุข โภค โดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น เป็นการสมควรส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ในการนี้สมควรดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่

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

³²⁴ รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ (น. 100) เล่มเดิม.

6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม กฎหมายนี้จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมของประเทศในภาพรวม ซึ่งย่อมครอบคลุมถึงนโยบายและแผนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำด้วย

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

8) พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองและรักษาคล่องประปา ซึ่งหมายถึงคล่องที่การประปาใช้เก็บน้ำและส่งน้ำที่ได้มาจากแหล่งน้ำดิบ คล่องรับน้ำ หรือคล่องขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปา

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

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเรื่องแตกต่างกันออกไป ไม่ครอบคลุมทุกเรื่องทุกกรณีไว้ในฉบับเดียวกัน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่แน่ใจว่าควรจะใช้กฎหมายฉบับใด จึงจะเหมาะสมที่สุดที่จะบังคับใช้แก่กรณีปัญหาต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นเมื่อเกิดปัญหาจึงต้องเสียเวลาในการวินิจฉัยและตีความ³²⁵ ขาดความฉับไวและคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา เพราะไม่สามารถใช้กฎหมายฉบับเดียวในการแก้ไขปัญหาระหว่างการบริหารจัดการน้ำของประเทศได้ทั้งหมด นอกจากนี้การที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำหลายฉบับ ก็ยังไม่ครอบคลุมในทุก ๆ เรื่องและทุก ๆ กรณี เพราะกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำยังมีช่องว่างในการบังคับใช้อยู่หลายกรณี ดังเช่น

³²⁵ รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ (น. 144) เล่มเดิม.

(1) กรณีการใช้น้ำเพื่อการเกษตรโดยทั่วไปที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์จะไม่บังคับถึงการชลประทานส่วนบุคคลที่มีเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่หรือเป็นการกระทำชั่วคราวชั่วคราว พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงจะใช้บังคับเฉพาะทางน้ำชลประทาน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศเป็นรายๆ ไป และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้นจะใช้บังคับเฉพาะท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้จึงมีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไม่ครอบคลุมทุกกรณีหรือทุกพื้นที่ เพราะฉะนั้นจะยังคงมีพื้นที่ทางการเกษตรอีกมากที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ³²⁶

(2) กฎหมายเพื่อการเกษตรกรรมยังมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำน้ำใต้ดินมาใช้ในการเพาะปลูกแต่อย่างใด และในกรณีการขุดเจาะและการใช้น้ำบาดาลในการเกษตรที่อยู่นอกเขตบาดาลก็ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520³²⁷

(3) กรณีที่พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีบทบาททางประการในการควบคุมการใช้น้ำจากโครงการชลประทานราษฎร์ เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรม เกิดความปลอดภัย และผาสุกแก่สาธารณชน โดยให้คณะกรรมการจังหวัดสั่งปิดหรืองดการใช้น้ำชลประทานทั้ง 3 ประเภท คือ การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร์ และการชลประทานส่วนการลำไ้เป็นการชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำในยามน้ำขาดแคลน หรือเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของสาธารณะชน ซึ่งการจะสั่งปิดหรืองดการใช้น้ำจากการชลประทานราษฎร์นี้เป็นดุลพินิจของกรมการจังหวัด แต่ก็มิได้หมายความว่า กรมการจังหวัดจะสั่งปิดหรืองดใช้การชลประทานราษฎร์ตามอำเภอใจได้ เพราะการจะมีคำสั่งดังกล่าวได้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น เช่น การสั่งนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน เป็นต้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้ให้อำนาจแก่ทางราชการมาจนกระทั่งสามารถควบคุมและแก้ไขปัญหากับการบริหารจัดการน้ำในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ กรณีไว้ด้วย³²⁸

ดังนั้น จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการ

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

³²⁷ แหล่งเดิม. (น. 124)

³²⁸ แหล่งเดิม.

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

เมื่อพิจารณาการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐของประเทศไทยกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐ พบว่า ภารกิจหน้าที่ของรัฐได้มีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง) และภารกิจลำดับรอง (ภารกิจของรัฐด้านการจัดให้บริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน) ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำถือเป็นภารกิจประเภทหนึ่งของรัฐในด้านการจัดให้บริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ที่รัฐจะต้องจัดทำและดำเนินการให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน มิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และต้องจัดทำด้วยความต่อเนื่อง ตรงตามความต้องการของประชาชน และสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ด้วยเหตุนี้ภารกิจหน้าที่ของภาครัฐในการจัดให้บริการสาธารณะจึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนร่วมได้ทุกขณะ เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยตราขึ้นมาใหม่ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความคล่องตัว เหมาะสมและเป็นธรรมในการจัดให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในประเทศ อันจะถือได้ว่าการจัดให้บริการสาธารณะโดยรัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงและทฤษฎีภารกิจของรัฐแล้ว พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน ไม่สามารถใช้บังคับให้ครอบคลุมได้ทั้งหมดทุกกรณี เพราะกฎหมายมีความกระจัดกระจาย มิได้รวบรวมเป็นหมวดหมู่ ก็เป็นเพราะ

ได้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน จึงทำให้กฎหมายขาดความเป็นระบบและขาดเป็นเอกภาพ ประกอบกับการบริหารจัดการน้ำถือเป็นภารกิจหน้าที่ด้านสนองต่อความต้องการของประชาชน จึงต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม แต่ในปัจจุบันการบริหารจัดการน้ำยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมและคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจของรัฐ ฉะนั้น เมื่อยังไม่มีปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำให้เหมาะสม จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐแท้จริง ส่งผลทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

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

ขาดเอกภาพและขาดกติกาที่ชัดเจน³²⁹ ตลอดจนไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐดำเนินการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต้องดำเนินการจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสูงสุด

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ

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

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

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศฝรั่งเศส ในอดีตประเทศฝรั่งเศสใช้กฎหมายหลายฉบับในการจัดการเกี่ยวกับน้ำและทรัพยากรน้ำ แต่ในปัจจุบันได้มีการรวบรวมจัดกลุ่มประเภททำเป็นประมวลกฎหมายต่างๆ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำและทรัพยากรน้ำของประเทศได้รวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่เพียงฉบับเดียว

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

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

การที่ประเทศฝรั่งเศสต้องการแก้ปัญหาการกระจายของข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ และเห็นความจำเป็นของการจัดเก็บข้อมูลแบบบูรณาการ ทำให้ในปี ค.ศ. 2006 ประเทศฝรั่งเศสได้ตรา รัฐบัญญัติว่าด้วยน้ำและแหล่งน้ำ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2006 ที่กำหนดให้มี “ระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ” ไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม อันเป็นที่มาของระบบการจัดเก็บข้อมูลน้ำของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำ และระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของประเทศฝรั่งเศสถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่เพียงฉบับเดียว โดยได้ยกเลิกส่วนที่ซ้ำซ้อนไปแล้ว 7 ฉบับ ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศฝรั่งเศสมีความเป็นเอกภาพ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงก่อให้เกิดประสิทธิภาพแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

(2) ประเทศเนเธอร์แลนด์ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นมองว่า “น้ำ” เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่ต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดี เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดแก่ประชาชนและแก่ประเทศแล้ว ประเทศเนเธอร์แลนด์ยังถือว่าเป็นประเทศที่มีระบบบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศหนึ่ง ทั้งในส่วนงานของประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอย่างบูรณาการ รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ประเทศเนเธอร์แลนด์นำมาบังคับใช้ในการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบัน คือ กฎหมาย Water Act 2009 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่รัฐสภาเนเธอร์แลนด์บัญญัติมาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันน้ำท่วม โดยเป็นการบูรณาการร่วมกันของกฎหมายเดิมที่มีอยู่จำนวน 8 ฉบับ เช่น Water Management Act และ Flood Defences Act เป็นต้น ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ การบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพแก่ประชาชน การกำหนดมาตรฐานสิ่งก่อสร้างหรือมาตรการต่างๆ ที่จะใช้ในการป้องกันน้ำท่วม โดยใช้หลักการบูรณาการกฎหมายและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันน้ำท่วมประเทศ นอกจากนี้ Water Act 2009 ยังเป็นกฎหมายที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์บัญญัติออกมาเพื่อปรับปรุงมาตรฐานต่างๆ ในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับกฎของสหภาพยุโรป (EU Directive) ด้วย³³¹

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยกับต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

³³¹ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 38). เล่มเดิม.

ทรัพยากรน้ำหลายฉบับ และกระจัดกระจาย ไม่เป็นระบบ ไม่มีความเป็นเอกภาพ ทำให้การบริการจัดการน้ำขาดประสิทธิภาพ ซึ่งต่างจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่มีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดแก่ประชาชน เพราะสามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มีความเป็นเอกภาพได้โดยมีการบูรณาการร่วมกันอย่างแท้จริง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรนำแนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเนเธอร์แลนด์มาใช้เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการน้ำ โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทั้งหมดและตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำขึ้นใหม่ แต่เพียงฉบับเดียวเพื่อเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บทมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำก็จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดในการบริหารจัดการน้ำเหมือนดังต่างประเทศ อีกทั้งก็จะเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งประเทศ และหากประเทศไทยนำกฎหมายที่จะตราเป็นฉบับเดียวมาบังคับใช้ก็จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้รัฐดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วมโดยให้ได้รับทรัพยากรน้ำอย่างคุ้มค่า และเข้าถึงอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายกำหนดและแนวทางแก้ไขปัญหา

4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามที่กฎหมายกำหนด

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

(1) หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ

ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งหมดและทั้งระบบของประเทศไทยอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน การจัดการ การอนุรักษ์ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่เป็นจำนวนมากและอยู่ภายใต้สังกัดของหลายกระทรวงแตกต่างกัน ซึ่งบางหน่วยงานมีภารกิจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ประกอบกับเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำ เช่น การแก้ปัญหา

ทรัพยากรน้ำด้านภัยแล้ง น้ำท่วม การเก็บกักน้ำ การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ การบรรเทาภัยพิบัติจากน้ำ นอกจากจะมีข้อจำกัดอันเกิดจากธรรมชาติแล้ว ยังมีข้อจำกัดด้านการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด จึงขาดความเข้าใจในภาพรวมของประเทศ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย มีกระทรวง ทบวง กรม ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้

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

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

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

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

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน

2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำ และพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าอุตสาหกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมชลประทาน ให้กรมชลประทานมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ดำเนินการให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหาย อันเกิดจากน้ำ

3. กระทรวงมหาดไทย ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน กิจกรรมสาธารณสุขและการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผลเพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

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

ใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 ได้สร้างความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก ซึ่งปัญหาน้ำท่วมใหญ่ดังกล่าวนี้มีสาเหตุมาจาก (1) การที่ฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลานานจนทำให้มีมวลน้ำจำนวนมากมหาศาล และ (2) ภาครัฐไม่มีฐานข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับปริมาณน้ำ ทำให้ไม่สามารถบูรณาการข้อมูลเพื่อพยากรณ์หรือคาดการณ์ปริมาณน้ำให้เป็นฐานข้อมูลชุดเดียวกัน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนในการแก้ปัญหาที่น้ำท่วมดังกล่าวว่าจะตัดสินใจภายใต้การเชื่อมโยงพื้นที่ตนเองกับพื้นที่อื่นหรือไม่ ต้องรอฟังผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานผู้บังคับบัญชาระดับกรม กอง กระทรวงหรือหน่วยงานที่เป็นฝ่ายวิเคราะห์ข้อมูลอย่างไร ทำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันภายใต้กฎหมายได้เลย เป็นเหตุให้แต่ละหน่วยงาน แต่ละองค์กรต่างคนต่างทำตามอำนาจหน้าที่ของตน ไม่สามารถบูรณาการหรือร่วมมือกันในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจนทำให้เกิดน้ำท่วมใหญ่ สร้างความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่เป็นระบบเช่นนี้ ทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวและสภาพความในสถานะตัวแทนประชาชน ยื่นฟ้องรัฐบาลพร้อมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 11 หน่วยงาน³³² ที่บริหารจัดการน้ำผิดพลาดเพื่อเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งศาลปกครองได้รับคำฟ้องไว้เป็นคดีหมายเลข ศ. 401/2554³³³ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา กรณีดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบและให้เกิดประสิทธิภาพได้ และนอกจากนี้การกำหนดภารกิจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันให้แก่หลายหน่วยงานหรือหลายองค์กรมิได้เป็นประโยชน์แต่อย่างใด เพราะแต่ละหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างๆ มักจะถือว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่นที่จะต้องทำหรือดำเนินการด้วยตนเอง และไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะไม่มีหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายหน่วยงาน และมีภารกิจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วการมีหน่วยงานหรือองค์กรหลายหน่วยงานหรือหลายองค์กร น่าจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุม การ

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

³³³ สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://highlight.kapook.com/view/65870> สภาพนาความยื่นฟ้องรัฐบาลบริหารจัดการน้ำผิดพลาด เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2556.

บริหารจัดการ การใช้และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ เพราะแต่ละหน่วยงานแต่ละองค์กรจะมีความเชี่ยวชาญของตนมาช่วยในเรื่องดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร³³⁴ เพราะหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างๆ มักจะเกี่ยวข้องเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่นที่จะต้องทำหรือดำเนินการด้วยตนเอง เพราะไม่ต้องการดำเนินการจัดทำฝ่ายเดียว ดังเช่น กรณีปัญหาน้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 มีหน่วยงานที่ต้องร่วมรับผิดชอบหลายหน่วยงาน เช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ซึ่งนอกจากการเกี่ยว ความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือขององค์กรที่เกี่ยวข้องแล้ว การทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกันยังทำให้เกิดความสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากรคนและสูญเสียงบประมาณในการใช้จ่ายและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ อีกด้วย เพราะแทนที่จะให้หน่วยงานหรือองค์กรเดียวรับผิดชอบ กลับให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันอีก ทำให้การใช้นุ้คคลากรและงบประมาณมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบ

นอกจากนี้ยังมีความซ้ำซ้อนในอีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีที่กฎหมายฉบับเดียวกันกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้หลายหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันโดยไม่จำเป็น เช่น การขออนุญาตทำการชลประทานส่วนบุคคล ที่พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่าถ้าทำในเนื้อที่ไม่เกิน 500 ไร่ ให้ขออนุญาตจากอำเภอ ถ้าไม่เกิน 1,000 ไร่ ให้ขออนุญาตจากจังหวัด หรือถ้าเกิน 1,000 ไร่หรือคาบเกี่ยวกับจังหวัดอื่นให้ขออนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งการให้หน่วยงานหลายหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ออกไปอนุญาตดังกล่าว อาจทำให้การควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลนั้นไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะแนวนโยบายในเรื่องนี้ของกระทรวงมหาดไทยอาจจะแตกต่างจากแนวนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้³³⁵ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภารกิจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง แต่ละกรมที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามที่กฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับทฤษฎีภารกิจของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่า ในการจัดทำภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีองค์กรผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ซึ่งในการดำเนินการให้มีการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำได้อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐในการดำเนินงานแต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า

³³⁴ รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์น้ำ, เฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ (น. 125), เล่มเดิม.

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

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

ดังนั้น จากการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยประสบกับปัญหาการบริหารจัดการน้ำ เพราะไม่มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางรับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะ ส่งผลทำให้ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรรับผิดชอบอย่างแท้จริง จึงขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ

(2) หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า ในการบริหารจัดการน้ำนั้นต้องมีการบูรณาการร่วมกันในทุกๆ ด้าน ซึ่งนอกจากจะต้องมีหน่วยงานในการดำเนินการแล้ว ข้อมูลอุทกวิทยา ระบบฐานข้อมูลปริมาณน้ำต่างๆ ย่อมมีความสำคัญในการบริหารจัดการน้ำ สำหรับจัดสรรน้ำเพื่อประโยชน์ของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ ทั้งการเพาะปลูก การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ไปจนถึงเพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม กำหนดทิศทางในการบริหารจัดการน้ำและการแก้ปัญหาให้เป็นไปในทางเดียวกัน เมื่อ

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

ดังนั้น จากการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยประสบกับปัญหาการบริหารจัดการน้ำ เพราะไม่มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางรับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ ส่งผลทำให้ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรรับผิดชอบอย่างแท้จริง จึงขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามที่กฎหมายกำหนด

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

รับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและนำมาปรับใช้ และจากการศึกษาองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบของต่างประเทศ พบว่า

ประเทศเนเธอร์แลนด์ หน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำมากที่สุด คือ Rijkswaterstaat-RWS เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงข้อมูลทั้งหมดของประเทศและเป็นหน่วยงานอำนาจการทั่วไปด้านสิ่งก่อสร้างและการบริหารจัดการน้ำ โดยรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของประเทศ ดูแลแม่น้ำทุกสายภายในประเทศ ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้สร้างเขื่อน ทางระบายน้ำ และสถานีสูบน้ำจำนวนมาก เพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศประสบภาวะอุทกภัย และป้องกันน้ำทะเลหนุนสูง ประเทศเนเธอร์แลนด์ถือเป็นประเทศที่มีระบบบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพที่สุดทั้งในส่วนของการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการ และการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือได้

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

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

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

นอกจากนี้ OW ยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจำนวนหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ และสำหรับกฎหมายภายใน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองชายฝั่ง และสำหรับในส่วนกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือและวัตถุอื่น อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น³³⁷

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

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

³³⁷ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” หน้าเดิม.

นอกจากนี้หากประเทศไทยกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำ แต่เพียงหน่วยงานเดียว และให้หน่วยงานนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็จะทำให้ไม่เกิดปัญหาในการฟ้องร้องหลายหน่วยงานและไม่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบบริหารจัดการน้ำอย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและแนวทางแก้ไข

4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ได้ถูกตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ต้องตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมา ก็เนื่องจากว่ามีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้ การบริหารจัดการ การพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ โดยไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ดูแลภาพรวมทั้งหมดของทรัพยากรน้ำและไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ประสานแผนงานและโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ทำให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานของตนเป็นไปอย่างเอกเทศ ผลที่ตามมาก็คือ แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำส่วนหนึ่งมีความซ้ำซ้อนและขาดความเป็นเอกภาพ จึงต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ³³⁸ ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำ มาตรา 10 บัญญัติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” ให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกรอบงบประมาณในด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศแบบบูรณาการ ประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อกำหนดแนวทางจัดการสิ่งแวดล้อมในการบริหารทรัพยากรน้ำ³³⁹ จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาตามกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมแล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พบว่า คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามแผนนโยบายที่วางไว้โดยตรง เพราะคณะกรรมการฯ ดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่เพียง

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

³³⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำ มาตรา 10.

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

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

ดังนั้น จากการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยเกิดปัญหาในการบริหารจัดการน้ำเป็นอย่างมาก เพราะคณะกรรมการทรัพยากรน้ำไม่มีอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงในการบริหารจัดการน้ำ และไม่ได้มีการรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในประเทศไทยขาดความเป็นเอกภาพ ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมหน่วยงานอื่นๆ ให้ปฏิบัติตามแนวทางการบริหารจัดการน้ำที่ตนกำหนด และขาดการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

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

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ โดยได้กำหนดรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพืดและพืดโพลเดอร์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา 207 ด้วย³⁴⁰ จึงทำให้คณะกรรมการดังกล่าวได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ เพราะได้ถูกรับรองโดยกฎหมายสูงสุดของประเทศมีใช้กฎหมายในลำดับรอง โดยกำหนดให้คณะกรรมการเขตพืดและพืดโพลเดอร์มีอำนาจออกกฎ ข้อบังคับของหน่วยงาน เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานในการใช้บังคับแก่หน่วยงานอื่นๆ ได้

ประเทศญี่ปุ่น ได้มีการกำหนดให้กฎหมายแม่น้ำ (River Law) เป็นกฎหมายหลักกว่าด้วยทรัพยากรน้ำของประเทศญี่ปุ่น มีเจตนารมณ์เพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำและพัฒนาประเทศ³⁴¹ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแม่น้ำ (River Council) ไว้ในกฎหมายแม่น้ำ โดยแบ่งเป็นคณะกรรมการแม่น้ำในระดับประเทศ (River Council) เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและแม่น้ำทั้งหมดของประเทศ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแม่น้ำประจำจังหวัด (Prefectural River Council) โดยคณะกรรมการแม่น้ำ

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

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

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

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์มีการรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพิตหรือพิตโพลเดอร์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เพราะเป็นประเทศที่มีพื้นที่ 1 ใน 4 ของประเทศต่ำกว่าระดับน้ำทะเล แต่ประเทศไทยมิได้มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลมากดังเช่นประเทศเนเธอร์แลนด์ จึงยังไม่มี ความจำเป็นที่จะกำหนดรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ควรนำเอาหลักการในเรื่องคณะกรรมการแม่น้ำ (River Council) ของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติของประเทศไทย ที่เป็นองค์กรสูงสุดในเรื่องการบริหารจัดการน้ำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแล้ว มิใช่กำหนดในกฎหมายลำดับรอง โดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ มีอำนาจกำหนดโครงการแม่น้ำ มีอำนาจบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด มีอำนาจบริหารจัดการภาวะน้ำท่วม และมีอำนาจสั่งให้ท้องถิ่นทำลายสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งกีดขวางอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ เพื่อให้สามารถระบายออกไปได้ดี เป็นต้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนมิใช่เพียงแต่มีอำนาจเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ ให้หน่วยงานอื่นๆ ถือปฏิบัติตาม ซึ่งก็จะทำให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยมีความเป็นเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพสืบไป

4.4 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข

4.4.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย

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

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติของการต่อสู้อย่างเสรีระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชนเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแต่เดิมนั้นกฎหมายให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการแต่เพียงผู้เดียว ผลจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน จึงต้องปรับเปลี่ยนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคือ จัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยบัญญัติให้บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และในมาตรา 67 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความ

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

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้วางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้โดยเฉพาะในมาตรา 87 ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งจัดทำบริการสาธารณะ
3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น
4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่
5. ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะปกป้อง รักษา คุ้มครอง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การใช้สิทธิของประชาชนจะเกิดประสิทธิผลในการดำเนินการได้ก็ต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐ เพราะฉะนั้น ความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสาระสำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นมา เพราะรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ประชาชนในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติ และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้ให้ความสำคัญ กำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้หลายระดับและหลายรูปแบบ ซึ่งในระดับนโยบายประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐกำหนดได้มากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดให้ประชาชนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะ และได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลแล้วก็ตาม แต่ในกรณีของรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้าน ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้น ยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาน้ำเน่าเสียก็ยังเกิดขึ้นในทุกๆ ปีและนับวันก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ซึ่ง สาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับเรื่องน้ำเหล่านี้ เกิดจากนโยบายและแผนงานหลักของรัฐด้านการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำของประเทศขาดความมีเอกภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความครอบคลุมที่จะ นำไปสู่การปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเกิดจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่เป็นธรรมทั้ง การจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากรน้ำที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการให้กับประชาชนยังขาดการมี ส่วนร่วมของประชาชนผู้ใช้น้ำและได้รับการจัดสรรน้ำ ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่ สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรร และไม่สามารถนำไปสู่การ ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการที่รัฐมุ่งแก้ไขปัญหากับเรื่องน้ำโดยใช้เครื่องมือด้าน

วิศวกรรม เช่น การสร้างเขื่อน สร้างพังกั้นน้ำ สร้างอ่างเก็บน้ำ โดยมีได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา หรือมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจนเกิดการฟ้องร้องเป็นคดีความขึ้นมา เป็นการกระทบสิทธิของประชาชน

ตัวอย่างเช่น คดีการบริหารจัดการน้ำวงเงิน 3.5 แสนล้าน³⁴² (คดีแดงที่ 1025/2556) ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการดำเนินการต่อมาตามแผนแม่บทฯ ดังกล่าว เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติด้วยการไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันจัดให้มีการระดมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง และปฏิบัติหรือดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยมีประเด็นซึ่งสรุปได้ดังนี้

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

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติรองรับสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนของประชาชนชาวไทยไว้แล้วเห็นว่า ประชาชนชาวไทยทุกคน ซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 45 เป็นผู้ทรงสิทธิดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 45 มิได้โต้แย้งในเรื่องของกระบวนการในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาดำเนินโครงการตามแผนแม่บทอันเป็นการโต้แย้งอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่เป็นการโต้แย้งในเรื่องสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนที่เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงต้องตีความอย่างกว้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวอันเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 45 ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นกัน³⁴³

ประเด็นที่สอง การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ได้ระบุรายละเอียดของแผนการที่อาจมีผลกระทบต่อบ้านได้เสียสำคัญของประชาชนในวงกว้างในหลายพื้นที่ เช่น ในหัวข้อ 3.4.6 แผนงานให้กำหนดพื้นที่รับน้ำรอง และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ ซึ่งมีการกำหนดพื้นที่รับน้ำรองในเขตเจ้าพระยาตอนบนและตอนล่าง ตั้งแต่เขื่อนหลักในพื้นที่ภาคเหนือตลอดจนสองฝั่งของกลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อบ้านได้เสียสำคัญของประชาชนในวงกว้างหลายพื้นที่ ประกอบกับการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อดำเนินการตามแผนแม่บทฯ ที่มีลักษณะจะเป็นการเปลี่ยนแปลงผังเมืองและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมีลักษณะเป็นการวางผังเมืองและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 วรรคสอง แต่ในคดีนี้ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และที่ 2 ได้ดำเนินการหรือมีแผนที่จะจัดให้มีการบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแต่อย่างใด เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวปฏิบัติตามหน้าที่ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³⁴⁴

³⁴³ แหล่งเดิม.

³⁴⁴ แหล่งเดิม.

ประเด็นที่สาม ผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติในการที่จะดำเนินการต่างๆ ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหรือไม่ เมื่อพิจารณารายละเอียดที่จะดำเนินการตามข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) ตามโครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน และระบบแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่า ถ้าดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจริงจะต้องมีการใช้พื้นที่ที่เป็นป่าไม้และที่ดินซึ่งประชาชนอยู่อาศัย รวมทั้งใช้ประกอบอาชีพ ดังนั้น ทำให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะต้องมีการศึกษาประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อน รวมทั้งให้องค์กรอิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว แม้ว่าข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) ดังกล่าวจะกำหนดให้เอกชนผู้รับจ้างทำหน้าที่ศึกษาด้านต่างๆ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ผลอาจเบี่ยงเบนหรือไม่ตรงกับความป็นจริง เพราะเอกชนผู้รับจ้างดังกล่าวเป็นผู้ได้ทำสัญญาจ้างออกแบบและก่อสร้างกับรัฐไปแล้ว จึงจะเป็นปกติวิสัยในทางธุรกิจของผู้ประกอบการทั้งหลายที่จะคำนึงผลกำไรสูงสุดเป็นสำคัญ จึงอาจพยายามให้ผลการศึกษาดังกล่าวออกมาในลักษณะที่ทำให้มีการก่อสร้างต่างๆ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้เป็นที่ไม่มั่นใจในความถูกต้องและความน่าเชื่อถืออีกทั้ง ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการศึกษาประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 67 วรรคสองอีกด้วย³⁴⁵

การที่ผู้ถูกฟ้องทั้งสี่กำหนดให้เอกชนคู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน ทั้งที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 67 วรรคสอง แม้ว่าขณะยื่นฟ้องจนถึงระหว่างที่ศาลมีคำพิพากษาจะยังอยู่ในขั้นตอนของการคัดเลือกเอกชนผู้ที่จะมาเป็นคู่สัญญาและยังไม่มีกรออกแบบ รวมทั้งการก่อสร้างจริงที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ต้องจัดให้มีการศึกษาและรับฟังความเห็นของประชาชนเสียก่อน แต่เมื่อมีข้อกำหนดที่โออาร์ (TOR) ไว้ชัดเจนแจ้งว่าให้เอกชนคู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ จึงเป็นที่เล็งเห็นได้ว่า เมื่อมีการทำสัญญาขึ้นแล้ว ย่อมเกิดการกระทำที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่อย่างแน่แท้ โดยที่โครงการดังกล่าวถือได้

³⁴⁵ แหล่งเดิม.

ว่ามีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ประกอบกับรัฐบาลเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และมีการกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการไว้แล้ว หากปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยไปย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย รวมทั้งประชาชนทั่วไป จึงเป็นกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้ถูกฟ้องทั้งสองปฏิบัติตามกฎหมาย จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องทั้งสองปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 วรรคสอง และมาตรา 67 วรรคสอง ด้วยการนำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงตามสิทธิในการรับข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน และดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้มีการศึกษาและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามสิทธิชุมชน ซึ่งอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนที่จะดำเนินการจ้างออกแบบและก่อสร้างในแต่ละแผนงาน

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

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ระเบียบได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยกำหนดว่าก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ และ

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

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

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

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ต่อมาพบว่า เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2557³⁴⁶ เวลา 9.30 น. ศาลปกครองสูงสุดได้ออกนั่งพิจารณาคดีเกี่ยวกับโครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท ที่คู่กรณีทั้งคู่อุทธรณ์ต่อศาล โดยการพิจารณาคดีครั้งนี้เป็นครั้งสุดท้ายก่อนศาลปกครองสูงสุดมีคำตัดสินคดีดังกล่าวเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.1103/2556 ระหว่าง ผู้ฟ้องคดีคือสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1 และนางรตยา จันทรเทียร ที่ 2 กับพวกรวม 45 คน กับผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 4 ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ตามลำดับ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

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

ต่อมานายสุพจน์ โตวิจักษณ์ชัยกุล รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) แถลงด้วย

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

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

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

ด้านนายภานุพันธ์ ชัยรัต ตุลาการผู้แถลงคดี แถลงความเห็นส่วนตัวแก่องค์คณะตุลาการโดยสรุปว่า เห็นควรให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ดังนี้³⁴⁸

1. ไม่รับคำร้องขอให้เพิกถอนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. ยกฟ้องนายรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 1 กอน. ที่ 2 และ กอนอช.ที่ 3

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

ตุลาการผู้แถลงคดี ให้ความเห็นว่า แผนแม่บทบริหารจัดการน้ำเป็นนโยบายบริหารประเทศ หรือนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หรือการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะใช้แก้ไขปัญหของประเทศ และใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนการตราพระราชกำหนดให้

³⁴⁷ แหล่งเดิม.

³⁴⁸ แหล่งเดิม.

อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และความสัมพันธ์ขององค์กรในกระบวนการตราพระราชกำหนดเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง คณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา รวมทั้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดดังกล่าวอยู่ภายใต้ การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีนี้แผนแม่บทบริหาร จัดการน้ำจึงไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนการทำประชามตินั้น นายกรัฐมนตรีจะให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่ในเรื่อง ใด ศาลปกครองไม่มีอำนาจไปควบคุมเพื่อบังคับนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการจัดทำประชามติใน เรื่องใดๆ ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นนโยบายบริหารประเทศที่นายกรัฐมนตรี ต้องปรึกษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเท่านั้น สำหรับกรณีตามมาตรา 165 วรรคหนึ่ง (2) ในขณะนี้นี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติเรื่องที่เป็นมูลเหตุแห่งคดี ดังนั้น คำขอ ในประเด็นนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเด็นที่ให้พิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องได้กระทำการเลขาธิการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติใน เรื่องการรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 57 และการจัดทำรายงานผลกระทบ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 67 หรือไม่ ตุลาการผู้แถลงคดี เห็นว่า นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 1 กย.น. ที่ 2 และ ก.นอช.ที่ 3 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนแม่บท ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการ แต่เห็นว่า กบอ.ผู้ถูกฟ้องที่ 4 ละเลย ต่อหน้าที่ ไม่ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 วรรค 1 และแม้ศาลปกครองกลางจะมีคำพิพากษาและคำสั่งในคดีแล้ว และข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กบอ.มีการ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่ได้นำดำเนินการในอีกหลายพื้นที่จึงถือ ไม่ได้ว่า กบอ.ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงตามเจตนารมณ์มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแล้ว

อย่างไรก็ตามในส่วนของการต้องรับฟังรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 67 เห็นว่า ยังไม่ถึงขั้นตอนที่ดำเนินการ และผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดขั้นตอนในการที่จะดำเนินการไว้ แล้ว จึงยังไม่ถือว่าละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ ตุลาการผู้แถลงคดี ยังให้ความเห็นต่อข้ออ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าผู้ฟ้อง คดีทั้ง 45 คนไม่ถือเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า เป็นการใช้ชั้นเชิง

ต่อสู้คดีโดยนำเทคนิคทางกฎหมายมากล่าวอ้างโดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพียงผลในทางชนะคดี และเพื่อสกัดกั้นการเข้าสู่กระบวนการยุติทางปกครองของประชาชน หากศาลถือตามคำอ้างดังกล่าวก็จะ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดี เห็นได้ชัดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ตระหนักต่อ การใช้สิทธิทางศาลของประชาชน เพื่อให้มีการตรวจสอบในเนื้อหาของคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ ส่วนรวม ซึ่งเป็นความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องทั้ง 4 ตามกฎหมายอยู่แล้ว จึง เป็นการใช้เทคนิคทางกฎหมายคุกคามต่อการใช้สิทธิพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ข้อ กล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องจึงไม่มีเหตุผลที่จะนำมารับฟัง และเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ไม่สมควรยอมรับวิธีการต่อสู้คดีอันขัดต่อหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว

ตุลาการผู้แถลงคดี ยังแสดงความเห็นด้วยว่า คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง สูงสุดในคดีนี้จะเป็นการวางหลักกฎหมาย เพื่อแยกการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือการ ดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลปกครอง ออกจากการบริหารราชการ แผ่นดินที่เป็นนโยบายบริหารประเทศ หรือนโยบายโดยทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หรือการกระทำ การของรัฐบาลซึ่งเป็นอำนาจแก่นแท้ของฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การบริหารราชการ แผ่นดินด้วยความชอบตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของศาล รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้การใช้สิทธิทางศาลในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ส่วนรวมได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายบริหารประเทศ หรือนโยบายทั่วไป ของคณะรัฐมนตรี หรือการกระทำของรัฐบาลที่เป็นอำนาจแก่นแท้ของฝ่ายบริหาร เพื่อแก้ไขปัญหา สำคัญของประเทศ หรือการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศให้ทันต่อเหตุการณ์และการเปลี่ยนแปลง สถานการณ์โลกในอนาคต³⁴⁹

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำต้องให้ ความสำคัญในเรื่องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ต้องมีการรับฟังรายงาน ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม EIA ตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เสียก่อน ตามหลักการการป้องกันล่วงหน้าไว้ก่อนดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง เพื่อลด ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของ ประชาชน

³⁴⁹ สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://prachatai.com/journal/2014/01/51042> เมื่อ วันที่ 20 มกราคม 2557.

เมื่อพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เห็นว่า ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับสิทธิไว้หลายท่าน ซึ่งสรุปได้ว่า สิทธิ หมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ สิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ ปัจจุบันชนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับสิทธิของตนและกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น สิทธิถือเป็นกลไกหนึ่งในสังคมที่จะกำหนดว่าสังคมนั้นๆ มีความสุขสงบ และสันติเพียงใด และสิทธิของพลเมือง เป็นสิทธิที่ได้มาเพราะการเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ สิทธิของพลเมืองเป็นสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ซึ่งประเทศไทยได้รับรองสิทธิพลเมืองในการมีชีวิตในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี และให้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย โดยมีการรับรองสิทธิเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นผลให้ผูกพันการใช้อำนาจของรัฐโดยทุกองค์กรต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิทธิที่ร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้อยู่อย่างปกติมิก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และนอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ให้รัฐไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐให้ต้องปฏิบัติต่อสิทธิพลเมืองในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

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

แนวนโยบายแห่งรัฐแต่เดิมนั้นไม่ใช่ข้อบังคับแต่เป็นคำแนะนำ ซึ่งรัฐธรรมนูญเดิมมักบัญญัติไว้เสมอว่าบทบัญญัติหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนด

นโยบาย ไม่ได้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ รัฐสภา หรือรัฐบาลในกรณีที่ไปปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ แต่ในปัจจุบันมีกลไกให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ต้องการให้รัฐปฏิบัติตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญใช้คำว่าต้องดำเนินการ เป็นการบังคับปฏิบัติที่รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบทั้งข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพพบว่า แม้จะได้มีการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไว้แล้วก็ตาม แต่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันมิได้รับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง เพราะการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐต้องบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม รัฐมิได้กระทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนตามที่กฎหมายรับรองคุ้มครองสิทธิไว้ จึงถือว่ากระทบต่อสิทธิของประชาชน ดังนั้น การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่รัฐต้องบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่รัฐมิได้บริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบ จนเป็นสาเหตุทำให้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมนั้น จึงกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่กฎหมายรับรองไว้

ดังนั้น จากการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น เห็นว่า ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยเกิดปัญหาในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะในโครงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งๆ ที่โครงการดังกล่าวกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนไว้

4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย

จากปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมิได้มีการกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ขัดกับหลักการและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องการ

คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และจัดกับสิทธิชุมชนและแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสมดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดเรื่อง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องน้ำให้ ชัดเจน และจากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของ ต่างประเทศ พบว่า

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมาย Water Board Act 1992 โดยกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการบริหารจัดการ น้ำ โดยการเลือกตั้งตัวแทนในท้องถิ่นของตนเข้าไปเป็นกรรมการใน Water Board การมีส่วนร่วม โดยมีวิธีนี้ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อม เพื่อทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงในการร่วม ตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือวิปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ และต่อมา Water Act 2009 ก็ได้มีการกำหนดหลักการให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายและแผนการบริหารจัดการน้ำเพิ่มมากขึ้นด้วย³⁵⁰

ประเทศเนเธอร์แลนด์ถือเป็นประเทศที่มีระบบบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศหนึ่ง ทั้งในส่วนของการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอย่างบูรณาการ รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือ และประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ให้การ ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการร่วมรับรู้ เพื่อนำไปสู่การร่วมตัดสินใจใน ปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยกับประเทศเนเธอร์แลนด์ พบว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ให้ ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เห็นได้จากการที่กำหนดเรื่องการมีส่วน ร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมาย Water Act 2009 ที่กำหนดให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามี ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการน้ำ ถือเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนใน การเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง ทำให้ประเทศ เนเธอร์แลนด์มีระบบบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ

ประเทศฝรั่งเศสมีความตื่นตัวอย่างมากในการร่วมแสดงความคิดเห็น โดยมีความ เคลื่อนไหวทางการเมืองในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อม

³⁵⁰ สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับ ประเทศไทย” (น. 38) เล่มเดิม.

นั้นปรากฏเด่นชัดขึ้นในสังคมฝรั่งเศส จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องของประชาชนและองค์กรภาคเอกชน ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือการจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้เพราะความตื่นตัวของนานาประเทศในเรื่องสิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน ตลอดจนเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ทำให้ประเทศฝรั่งเศสหันมาใส่ใจและเน้นนโยบายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น และในการแสดงความคิดเห็นอีกรูปแบบหนึ่งนอกเหนือจากการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ การประชุมปรึกษาหารือหรือการร่วมแสดงความคิดเห็นแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นที่สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า การอภิปรายสาธารณะ

การจัดทำกรอภิปรายสาธารณะนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นสำหรับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการปรับปรุงพื้นที่หรือผังเมือง และเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก การกำหนดเรื่องให้มีการจัดทำอภิปรายสาธารณะนี้อาจถูกกำหนดไว้ในเงื่อนไขของการริเริ่มในการดำเนินโครงการของรัฐนั้น ๆ เองหรือเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเป็นราย ๆ ไปที่ได้กำหนดไว้ว่าต้องให้มีการดำเนินการจัดการอภิปรายสาธารณะ

การบริหารจัดการน้ำและการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส มีการอ้างอิงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำด้วย การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้รับการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วม องค์การภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส

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

ชอยเข้าไปยังที่นาในเขตพื้นที่ของมูราหลายๆ แห่ง ตัวแทนของมูราที่เกี่ยวข้องก็จะจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อบริหารจัดการและบำรุงรักษาคล่องร่วมกัน

มูราเป็นแนวคิดที่สำคัญเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความสำเร็จของประเทศญี่ปุ่น ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการชลประทาน การบริหารงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของเขตปรับปรุงที่ดิน ประสบความสำเร็จโดยการใช้มูราเป็นหน่วยปลายสุด มูรามีอำนาจที่ทำให้ประชาชนยึดมั่นในกฎระเบียบและเข้าร่วมในกิจกรรมความร่วมมือต่าง ๆ เช่น การส่งน้ำและรักษาความสะอาดคล่อง เป็นต้น การตัดสินใจทั้งมวลของมูรากระทำกันในที่ประชุม ซึ่งตัวแทนจากครัวเรือน สมาชิกทุกคนสามารถเข้าร่วมได้³⁵¹

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

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

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

ร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนด้วย