

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในสถานะวิกฤติโดยรัฐ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสถานะวิกฤติของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาในการบริหารจัดการ ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสถานะวิกฤติโดยรัฐ ในประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในสถานะวิกฤติโดยรัฐ ซึ่งแยกเป็นประเด็นการกำหนดสิทธิของผู้ใช้น้ำกับประเด็นในปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ใบอนุญาตเพื่อให้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมในประเทศไทย และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ โดยจะนำแนวคิดหลักการและทฤษฎีทางกฎหมาย ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศมาทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสถานะวิกฤติโดยรัฐต่อไป

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในสถานะวิกฤติโดยรัฐ

ปัจจุบันการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร ชุมชนเมือง และการปฏิรูปอุตสาหกรรม ได้นำไปสู่ความท้าทายอย่างมากในการจัดสรรน้ำและสิทธิในน้ำ ซึ่งเกิดสถานะวิกฤติในการใช้ทรัพยากรน้ำนั้นเกิดขึ้นได้บ่อย เนื่องจากฤดูกาลต่าง ๆ ได้ผันเปลี่ยน ฝนฟ้า อากาศก็ไม่ค่อยคงต้องตามฤดูกาล ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยเกิดปัญหา ซึ่งในปัจจุบันรัฐยังไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในสถานะวิกฤติโดยรัฐ โดยแยกวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย

เพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดการให้ใบอนุญาตเพื่อให้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ

สิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ หมายถึง สิทธิในการนำไปและใช้ทรัพยากรน้ำตามที่กำหนดเอาไว้ ซึ่งได้ให้สิทธิกับผู้ที่มิสิทธิในการนำทรัพยากรน้ำไปใช้ในการประกอบอาชีพของภาคการเกษตร พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ตลอดจนการอุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือน โดยในปัจจุบัน การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร ชุมชนเมือง และการปฏิรูประบบอุตสาหกรรมนั้น ได้นำไปสู่ปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำขององค์กรผู้ใช้น้ำต่าง ๆ ในทุกภาคของประเทศไทย ซึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะวิกฤตินั้น จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และสิทธิในการใช้น้ำจากภาคการเกษตร พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ตลอดจนการอุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือน เพราะภัยพิบัติต่าง ๆ ในทุกวันนี้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาและฤดูกาลต่าง ๆ ก็ได้แปรเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบันทำให้ทรัพยากรน้ำที่มีอาจจะไม่พอต่อความต้องการขององค์กรผู้ใช้น้ำได้

สำหรับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำของภาคการเกษตร พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ตลอดจนการอุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือนถือเป็นสิ่งสำคัญมากในภาวะที่เกิดวิกฤติทางธรรมชาติ สืบเนื่องจากความต้องการขององค์กรผู้ใช้น้ำในแต่ละภาคส่วนนั้นต่างก็มีความสำคัญต่อการประกอบอาชีพ รวมถึงการค้ารังชีพ และความต้องการในการใช้น้ำด้วยกันทั้งหมด ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นกระบวนการที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อที่จะให้รัฐแบ่งสิทธิของทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ภายในประเทศไปยังองค์กรผู้ใช้น้ำที่ร้องขออย่างถูกต้องในแต่ละภาคส่วน ทั้งนี้ลำดับของความต้องการ และความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำนั้น อาจกำหนดไว้เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อที่จะกำหนดให้แต่ละภาคส่วนใช้ทรัพยากรน้ำในอัตราส่วนเท่าใด และองค์กรใดที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ก่อนและหลังนั่นเอง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พบว่า กฎหมายได้กำหนดให้เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ทางน้ำชลประทานแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภท 1 ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน

ประเภท 2 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมแต่มีการชลประทานรวมอยู่ด้วย เฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ประเภท 3 ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน

ประเภท 4 ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำโดยทั่วถึงกัน อธิบดีมีอำนาจกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในคูน้ำ โดยให้เจ้าของที่ดินที่รับประโยชน์จากการนั้นออกหรือร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำตามส่วนเนื้อที่ดินของตน และในการจัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำดังกล่าวข้างต้น เจ้าของที่ดินจะจัดทำ หรือร่วมกันจัดทำตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด โดยออกค่าใช้จ่ายเองก็ได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีสติทิสและเสรีภาพในสาระสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

สำหรับประเทศไทย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังนับได้ว่าเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ แต่ถ้าเข้าใจเนื้อหาเบื้องต้นว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จัดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่ง ก็จะสามารถดำเนินการคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมุมมองของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องเคารพและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพทั้งหลายอย่างทั่วถึง

การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น องค์กรของรัฐจึงต้องเคารพเช่นเดียวกัน ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐนั้นมี 3 ระดับด้วยกัน ดังนี้

1) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของรัฐ

องค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้เลย เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพเด็ดขาด ดังนั้น ถ้ามีกฎหมายที่ตราออกมาแล้วกระทบต่อเสรีภาพแบบเด็ดขาดดังกล่าวก็ถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญยอมให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน เท่าที่ขอบเขตการคุ้มครองของสิทธิแต่ละสิทธิจะแผ่ไปถึง การที่จะพิจารณาว่าขอบเขตของการคุ้มครองของสิทธิแต่ละสิทธิจะกินเนื้อที่เพียงใดนั้น พิจารณาได้จากบทบัญญัติของแต่ละสิทธินั่นเอง

2) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารมีอำนาจตามความเป็นจริง เช่น มีกำลังทหารและกำลังตำรวจอยู่ในอำนาจ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องกระทำโดยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่า การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นต้องเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากประชาชนหรือจากตัวแทนของประชาชนในรัฐสภา ไม่ใช่การตราออกมาจากองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ตัวแทนประชาชน เช่น การกำหนดโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ถือว่าเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของประชาชน แต่ก็สามารถทำได้เพราะกฎหมายที่ตราออกมาจาก

รัฐสภา หรือการเวนคืนที่ดินของประชาชนก็ถือว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในกรรมสิทธิ์ของประชาชน แต่ก็ทำได้เพราะมีกฎหมายเวนคืนที่ดินตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

3) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด

ประชาชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพ ข้าราชการมณูญ ต้องมีองค์กรชี้ขาดให้กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ ถ้าฝ่ายบริหารละเมิดเสรีภาพก็ต้องให้มืองค์กรชี้ขาดให้หยุดการกระทำและใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้รัฐยังต้องมีภาระที่จะต้องดูแลกรณีเอกชนคนหนึ่งละเมิดสิทธิเสรีภาพเอกชนอีกคนหนึ่ง โดยกำหนดให้ศาลทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนและลงโทษผู้ที่กระทำการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติเป็นจำนวนมาก และเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกภาคของประเทศ เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดในเรื่องของการแก้ไขการบริหารจัดการน้ำในภาวะวิกฤติอย่างชัดเจน ซึ่งในการแก้ไขปัญหาของรัฐนั้น เป็นการแก้ไขเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น การออกประกาศ คำสั่ง หรือนโยบายของทางรัฐเป็นเรื่อง ๆ ไป เป็นต้น ซึ่งการที่ไม่มีกฎหมายแก้ปัญหาในภาวะน้ำท่วม และน้ำแล้งนั้น ทำให้เกิดผลเสียต่อการดำรงชีพของประชาชน นอกจากนั้นภาคอุตสาหกรรม ภาคเอกชน ภาคเกษตรกรรมก็ได้รับผลกระทบอีกด้วย อีกทั้งยังเกิดปัญหาในการแย่งชิงทรัพยากรน้ำเพื่อการประกอบอาชีพขององค์กรผู้ใช้น้ำ และการอุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือนในภาวะที่เกิดภัยแล้ง ปัญหาของการที่ไม่มีกฎหมายที่จะบังคับใช้โดยตรงนั้น ยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นั้นเอง

อนึ่ง ประเทศไทยมีกฎหมายในการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำ และการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำขององค์กรผู้ใช้น้ำไม่ว่าจะเป็นในภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม ภาคเกษตรกรรม และการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในครัวเรือน ในแหล่งน้ำที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน และแหล่งน้ำสาธารณะ แต่ด้วยปัจจุบันวิกฤติทางธรรมชาติและภัยพิบัติที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสถานการณ์ของโลกในปัจจุบัน ทำให้กฎหมายดังกล่าวล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ ทำให้ส่งผลต่อการเข้าถึงแหล่งน้ำที่มีคุณภาพ เกิดปัญหาต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งการที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายในการกำหนดสิทธิของประชาชน เอกชน หรือองค์กรผู้ใช้น้ำต่าง ๆ ในการใช้สิทธิที่จะเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำว่าองค์กรผู้ใช้น้ำใดควรที่จะได้รับสิทธิในการใช้น้ำก่อนและหลัง รวมไปถึงการกำหนดสัดส่วน และปริมาณของของน้ำในการที่จะใช้เพื่อประกอบอาชีพของตน และปริมาณที่จะใช้ในการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำของภาคอุตสาหกรรม ภาคเอกชน ภาคเกษตรกรรม

และการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในครัวเรือนในภาวะวิกฤติ ทำให้เกิดปัญหาในการใช้น้ำของแต่ละภาคส่วน เนื่องจากแต่ละภาคส่วนต่างมีความต้องการในการใช้น้ำในการประกอบอาชีพ และการอุปโภคบริโภค ของประชาชน เกิดการแย่งชิงการใช้น้ำ และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะอีกด้วย ดังนั้น การไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้น้ำของประชาชนของแต่ละภาคส่วนจากรัฐ ทำให้การแก้ปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะวิกฤติของรัฐ จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีสหสิทธิและเสรีภาพในสาระสำคัญ ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

จากการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้น้ำ พบว่า มีข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

นายกรัฐมนตรีย้ำแล้งหนัก ห้ามทำนาปรัง ชี้เหตุน้ำเขื่อนน้อยเพราะโครงการจำนำข้าว ปลอยน้ำเยอะเกิน¹

วันที่ 5 พ.ย. ที่ทำเนียบรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ให้สัมภาษณ์ถึงกรณีปัญหาภัยแล้ง ว่า เรื่องน้ำแต่ละเขื่อนทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รายงานตัวเลขกับตนตลอด ส่วนบางพื้นที่ที่ชาวนายังปลูกข้าวนาปรัง ทั้ง ๆ ที่ภาครัฐขอความร่วมมือไม่ให้ปลูกนั้นจะให้ตนทำอะไร จะให้ไปจับชาวนาติดคุกเอาไหม ตรงนี้จะให้ทำอะไร ซึ่งตนบอกไปแล้วว่าพยายามอย่าทำนาปรัง ก็แค่นั้นใช้น้ำให้ประหยัด หันไปปลูกพืชชนิดอื่น ก็มีการแนะนำตลอด สื่อก็ต้องบอกชาวนาแบบนี้ ไม่ใช่มาบอกว่าน้ำไม่มีแล้ว รัฐบาลต้องรับผิดชอบต้องหาวิธีการหาเงินชดเชย

“เรื่องทำข้าวนาปรัง ผมห้ามก็ไม่เชื่อ ผมก็บอกว่าถ้าทำแล้วเสียหาย ไม่มีน้ำผมก็ไม่ดูแลดูแลไม่ได้ เพราะเดือนแล้ว ก็เห็นอยู่แล้วว่ามีน้ำ 4 เขื่อนมีน้ำ 4 พันกว่าลูกบาศก์เมตร ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบรายงานตัวเลขผมอยู่ทุกวัน ซึ่งมีการรายงานทั้งน้ำในเขื่อนนอกเขื่อนปีที่แล้วคาดการณ์ก่อนฝนเข้ามีปริมาณน้ำ 3,600 แต่หลังจากพายุเข้า ปริมาณน้ำ เป็น 4,100 แต่ไม่ได้หมายความว่า จะทำนาปรังได้ ซึ่งน้ำที่มีถ้าหารแล้วจะอยู่ได้ไม่กี่เดือน น้ำก็จะหมดจากเขื่อนก็จะไม่มีน้ำประปากิน ดังนั้น อยากให้ชาวนาเชื่อภาครัฐที่แนะนำให้ปลูกพืชอย่างอื่นทดแทน และอยากให้สื่อช่วยตรงนี้ด้วยทั้งชาวนาและชาวสวนยาง พูดจนปากจะฉีกอยู่แล้ว” นายกฯ กล่าว

นายกฯ กล่าวว่า เมื่อสื่อลงไปทำข่าวก็ควรจะไปแนะนำชาวนา ให้ไปหาผู้ว่าฯ แต่ไปถามข้อมูลจากชาวนาเขาก็ไม่รู้เรื่อง เสร็จแล้วก็ไปเหยื่อเขา ที่เรียกร้องเรื่องการเลือกตั้ง ถ้าเลือกตั้งมาแล้วจะดีกว่านี้ จะขายข้าวได้ราคาแพงกว่านี้

¹ ข่าวสด. (2560). *บิ๊กตู่ย้ำแล้งหนัก ห้ามทำนาปรัง ชี้เหตุน้ำเขื่อนน้อยเพราะโครงการจำนำข้าว ปลอยน้ำเยอะเกิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.khaosod.co.th/view_newsonline. [2560, 15 มกราคม].

“น้ำวันนี้มันพร่องเพราะอะไร ลองตอบมาสิ น้ำในเขื่อนน้อยเพราะอะไร ซึ่งต้องไปดูว่า น้ำร่องเขื่อนมีเท่าไร น้ำร่องเขื่อนต่ำมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2555 เพราะปล่อยน้ำมาทำนาจนเหลือเพื่อ เพราะมันจมน้ำข้าวไร้ง่าย ก็ปลูกให้มากเข้าไปสิ เอาน้ำไปใช้ให้หมด น้ำที่ควรจะอยู่ร่องกันเขื่อน พอฝนตกมาก็จะเติมน้ำในเขื่อน แต่วันนี้ น้ำในเขื่อนต่ำกว่าเกณฑ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ทั้งกลัวเรื่อง น้ำท่วมและปล่อยน้ำมาปลูกข้าว เมื่อฝนตกมาน้อย น้ำร่องเขื่อนก็เตี้ยอยู่อย่างนี้ แล้วน้ำร่องเขื่อนมัน จะไปไหนได้ คิดให้เป็นบ้าง” พล.อ.ประยุทธ์ กล่าว

นายกฯ เปิดเผยด้วยว่า วันนี้มีบางกลุ่มไปบอกชาวนา ให้ใจเย็น ๆ เดี่ยวเขาก็ไปแล้ว ปลูกข้าวไปก่อนเดี๋ยวกลับมาจะทำแบบเดิมให้ ผู้สื่อข่าวถามว่ามีพื้นที่ไหนบ้าง นายกฯ ตอบว่า ไปหามาสิ เขียนให้ดินะ อารมณ์ไม่ได้เสียนะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำของภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม ภาคเกษตรกรรม และการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในครัวเรือน ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับภัยธรรมชาติและเกิดปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ รัฐก็ใช้เพียงแค่ประกาศหรือคำสั่งเป็นครั้ง ๆ ไปในการ แก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การกำหนดมาตรการทาง กฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำดังกล่าวจึงทำให้ไม่สอดคล้องกับทฤษฎี ทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีสันติภาพและเสรีภาพในสาระสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพ และส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ

ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในภาวะที่เกิดวิกฤตินั้น ทำให้การบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำในภาวะที่เกิดวิกฤติจากรัฐนั้นไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นให้กับองค์กรผู้ใช้ ทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแย่งชิงทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำ สาธารณะในการประกอบอาชีพของภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และเกษตรกรรม รวมไปถึง การอุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือน และการพัฒนาระบบของการบริหารจัดการน้ำในภาวะที่เกิด วิกฤติจากรัฐนั้น ไม่ตอบสนองความต้องการของในแต่ละภาคส่วนต่าง ๆ อีกทั้งกระทบต่อระบบ สังคม และเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนระบบการบริหารจัดการน้ำไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ เกิดขึ้นในภาวะวิกฤติได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดการให้ใบอนุญาตเพื่อให้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมในประเทศไทย

สิทธิในการใช้น้ำ เป็นการให้สิทธิขั้นพื้นฐานผ่านกระบวนการบริหารจัดการจัดสรรน้ำ เช่น การออกใบอนุญาตใช้น้ำ ซึ่งสิทธิในการใช้น้ำหรือการใช้น้ำที่ได้รับอนุญาต โดยการจัดสรรน้ำไว้ว่า “หน้าที่ในการให้น้ำแก่ผู้ใช้น้ำที่ร้องขอและใช้น้ำนั้นตามที่ได้รับอนุญาต ซึ่งพวกเขาถือว่าภายในระบบซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดูแลทรัพยากรน้ำของประเทศนั้น การที่จะตัดสินใจว่าใครควรจะนำน้ำไปใช้ประโยชน์และไปใช้ในกิจกรรมใด ควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาล” โดยในปัจจุบันองค์กรในการใช้น้ำต่างต้องการทรัพยากรน้ำเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม ภาคเกษตรกรรม และภาคครัวเรือนที่ใช้ในการอุปโภคบริโภค ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมากในการบริหารจัดการจัดสรรน้ำให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำดังกล่าวข้างต้นให้ได้อย่างเพียงพอ

จากการศึกษา พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 พบว่า ผู้ใดประสงค์จะขอใบอนุญาตเพื่อกระทำการห้ามมิให้ผู้ใดชักน้ำหรือวิดน้ำในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ โดยใช้เครื่องสูบน้ำ ระหัด แครง โขง โลง หรือเครื่องมืออื่นใดอันมีลักษณะเดียวกัน หรือทำให้น้ำในคลองดังกล่าวรั่วไหล และขุดหรือขยายคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ สร้างทำนบหรือปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างอื่นใดลงในเขตคลองดังกล่าว หรือห้ามมิให้ผู้ใดเดินเรือในคลองประปา คลองรับน้ำหรือเขตหวงห้าม ปฏิบัติ ดังนี้

1) ในเขตการประปานครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวงและในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ คลองขังน้ำ และเขตหวงห้ามในจังหวัดปทุมธานี ตามที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้ยื่นคำขอต่อการประปาฯ

2) ในเขตการประปาส่วนภูมิภาคตามกฎหมายว่าด้วยการประปาส่วนภูมิภาค ให้ยื่นต่อการประปาส่วนภูมิภาค

3) ในเขตการประปาซึ่งดำเนินกิจการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานนั้น ๆ

การขออนุญาต การอนุญาต และเงื่อนไขในการอนุญาต เพื่อดำเนินการดังกล่าวในเขตการประปาใด ให้เป็นไปตามข้อบังคับของการประปาฯ การประปาส่วนภูมิภาค และการประปาซึ่งดำเนินกิจการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ได้กำหนดในเรื่องของการขออนุญาต และการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำบาดาลนั้น ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย การขออนุญาต การอนุญาต

การขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง ทั้งนี้การอนุญาตหรือออกใบอนุญาต รวมทั้งการไม่อนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาต จะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง และผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขต น้ำบาดาลใด ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ในเขตน้ำบาดาลนั้น ประเภทของ ใบอนุญาต มีดังนี้ (1) ใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล (2) ใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล (3) ใบอนุญาตระบายน้ำ ลงบ่อน้ำบาดาล

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ประโยชน์สาธารณะนั้น จะทำให้เข้าใจบริบทของประโยชน์สาธารณะโดยการแยกกัน จะไม่เพ่งเล็งถึงวัตถุประสงค์ว่าสิ่งใดเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่ แต่จะพิจารณาในแง่ของ ผู้รับประโยชน์ กล่าวคือเป็นประโยชน์แก่บุคคลโดยทั่วไปหรือเป็นประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ถ้าเป็นประโยชน์เฉพาะบุคคลที่กฎหมายรับรองไว้ก็กลายเป็นสิทธิทางมหาชน เพราะสิทธิก็คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้นั่นเอง

1) ประโยชน์มหาชนทั่วไป เป็นประโยชน์ทั่วไปแก่เอกชนทุกคน เช่น ประโยชน์จาก การป้องกันประเทศโดยกำลังทหาร การรักษาความปลอดภัยภายในโดยตำรวจ หรือประโยชน์จาก หลักการคุ้มครองโดยทางภาษี อาจเป็นผลดีแก่พ่อค้าหรือนักอุตสาหกรรมจำนวนมาก แต่ไม่มี ผู้ใดผู้หนึ่งได้รับประโยชน์โดยเฉพาะเจาะจงหรือโดยตรงจากการคุ้มครองทางภาษี ประโยชน์ ลักษณะทั่วไปนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิโดยตรงแก่เอกชน

2) ประโยชน์มหาชนเฉพาะ เป็นประโยชน์ที่ตกได้แก่บุคคลเฉพาะเจาะจง ประโยชน์ ชนิดนี้คือสิทธิทางมหาชนซึ่งมีลักษณะเป็นประโยชน์โดยตรงเฉพาะรายตัวบุคคลเป็นคน ๆ ไป เช่น ประโยชน์จากการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาช่อมตกแก่ผู้ศึกษา ซึ่งก็คือนักเรียนที่ศึกษาอยู่ใน โรงเรียนของรัฐ ประโยชน์จากกิจการไปรษณีย์ช่อมตกแก่ผู้ส่งข่าวสารหรือผู้รับสาร การที่รัฐหรือ ฝ่ายปกครองก่อให้เกิดประโยชน์ตามความปรารถนาของบุคคลแต่ละคนเหล่านี้ คือวิถีทางที่จะทำ ให้ความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสะดวกสบาย และมีความเจริญก้าวหน้า จึงต้องนับว่าเป็นงาน มหาชนที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยในขณะเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งของรัฐมีบทบาทสำคัญในการ ดำเนินภารกิจของรัฐ และเพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าวฝ่ายปกครองจำเป็นต้องอาศัยอำนาจรัฐ อำนาจ ดังกล่าวนี้นี้จึงเป็นปรากฏการณ์ที่มีผู้พยายามค้นหาอธิบายว่ามีที่มาที่ไปอย่างไร เพราะปฏิเสธ ไม่ได้เลยว่าอำนาจของรัฐที่ฝ่ายปกครองใช้นั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นฝ่ายปกครอง

“ประโยชน์สาธารณะ” ถือได้ว่าเป็นข้อความคิดหนึ่งที่มีส่วนอย่างสำคัญในการอธิบายถึงที่มาที่ไปของอำนาจรัฐหรือของฝ่ายปกครอง โดยจะเห็นได้ว่าข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์สาธารณะไม่เพียงแต่เป็นรากฐานของอำนาจของฝ่ายปกครอง แต่ยังเป็นภารกิจที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของฝ่ายปกครอง ทำให้ฝ่ายปกครองมีความชอบธรรมในการมีอำนาจเพื่อดำเนินภารกิจของตน นอกจากนี้ “ประโยชน์สาธารณะ” ยังเป็นข้อความคิดที่ใช้ในการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองเพราะฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจของตนเพื่อประโยชน์อื่นใดนอกจากเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีหลักประกันในการจำกัดอำนาจทั้งในทางการเมืองและในทางกฎหมาย แม้ว่าหลักประกันทั้งสองจะมีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการเป็นหลักประกันอยู่บ้าง แต่ไม่ว่ากรณีเป็นประการใด ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์ยังคงเป็นข้อความที่มีความสำคัญในระบบกฎหมายปกครองเพราะข้อความคิดดังกล่าวยังมีบทบาทที่สำคัญในฐานะที่เป็นข้อความคิดหลักในการสร้างสมดุลของอำนาจของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ บางครั้งเป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง แต่บางกรณีก็เป็นการขยายอำนาจของฝ่ายปกครอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่คนส่วนใหญ่ในประเทศประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม เพราะอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติต่าง ๆ ในสถานการณ์ที่ปกติตามฤดูกาล ทำให้ไม่มีกฎหมายในการควบคุมการใช้ทรัพยากรในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤติ เพราะคิดว่าทรัพยากรที่มีใช้ในปัจจุบันเพียงพอต่อการดำรงชีพของเอกชนและประชาชนในประเทศ ซึ่งการไม่กำหนดกฎหมายมาใช้บังคับในภาวะวิกฤติ ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามขึ้นมา เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรในภาวะวิกฤติเช่นนั้น ทั้งนี้รัฐก็พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการกำหนดสิทธิขององค์กรผู้ใช้น้ำแต่ละประเภท แต่การกำหนดนั้น เป็นเพียงแต่การกำหนดในการแก้วิกฤติเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในระยะยาว อีกทั้งในทุกๆ ปีการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติก็ไม่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วมหรือภัยแล้ง ทำให้การแก้ปัญหาของทางรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดสิทธิ และกำหนดการให้ใบอนุญาตแก่องค์กรผู้ใช้น้ำ ไม่ว่าจะเป็นในภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม ภาคเกษตรกรรม และการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในครัวเรือนเพื่อให้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสม ทำให้ประสบปัญหาเพราะภาคอุตสาหกรรม ภาคเอกชน ภาคเกษตรกรรม หรือแม้กระทั่งในภาคครัวเรือนเกิดการแย่งชิงทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำสาธารณะในช่วงที่เกิดวิกฤติน้ำแห้งแล้ง อีกทั้งในการหาทางออกของแต่ละภาคส่วนก็เป็นการหาทรัพยากรน้ำเพิ่มขึ้น เช่น การขุดสระน้ำหรือการขุดเจาะบาดาลกันมากขึ้น เป็นต้น ทำให้กระทบต่อระบบนิเวศทางทรัพยากรธรรมชาติในประเทศและอาจส่งผลถึงการทรุดตัวของผิวดิน ซึ่งการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรน้ำดังที่กล่าวมานั้น

ไม่สามารถที่จะพัฒนาระบบของการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และทรัพยากรน้ำของประเทศไทยได้ในระยะยาวอย่างยั่งยืน ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดสิทธิ และกำหนดการให้ใบอนุญาตแก่องค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อให้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาต่อการดำรงชีพของเอกชนและประชาชนในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ และนโยบายหรือประกาศของรัฐนั้นก็เป็นการให้ประชาชนเลี้ยงที่จะประกอบอาชีพที่ใช้ทรัพยากรน้ำที่มากในภาวะน้ำแล้ง อีกทั้งประชาชนต้องหาแหล่งน้ำด้วยตนเองในการดำรงชีพ ทั้งนี้ไม่ใช่ทางออกที่รัฐจะให้ประชาชนที่เคยประกอบอาชีพที่เคยทำมาตลอดเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น ซึ่งการที่ประเทศไทยยังไม่มีการกำหนดกฎหมายที่จะมาใช้บังคับในภาวะที่เกิดวิกฤติทางทรัพยากรน้ำ จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักประโยชน์สาธารณะ และส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดการให้ใบอนุญาตเพื่อให้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดการให้ใบอนุญาตเพื่อให้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมในประเทศไทย พบว่า มีข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

ประเทศไทย ควรจัดสรรโควตาปริมาณการใช้น้ำให้ชัดเจนในช่วงเวลาที่มีน้ำน้อยและออกใบอนุญาตการใช้น้ำ เพื่อป้องกันการแย่งน้ำในอนาคต²

รองศาสตราจารย์.ดร.นิรมล สุธรรมกิจ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวในงานเสวนา “การวางแผนด้านน้ำในบริบทการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการบูรณาการเชิงพื้นที่” จัดโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อนำเสนอข้อมูลที่สอดคล้องกับแผนบูรณาการของรัฐบาลข้อที่ 20 และข้อที่ 25 ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ว่า ประเทศไทย ควรวางแผนบริหารจัดการภายในประเทศด้วยการกำหนดการจัดสรรโควตาปริมาณการใช้น้ำให้ชัดเจนในช่วงเวลาที่มีน้ำน้อย โดยเฉพาะหน้าแล้ง ออกเป็นกฎกติกาที่ชัดเจน เนื่องจากปริมาณน้ำที่ใช้การได้น้อยกว่าปริมาณความต้องการใช้น้ำ แม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลจะกำหนดการใช้น้ำอุปโภค-บริโภคแล้วก็ตาม แต่ยังไม่ได้ระบุตัวเลขปริมาณการใช้น้ำแต่ละภาคส่วนให้ชัดเจน ทั้งภาคเกษตร ภาคเมือง ภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้สถานการณ์น้ำสมดุลระหว่างการใช้น้ำและปริมาณน้ำที่มีอยู่ ที่สำคัญสร้างให้ผู้ใช้น้ำในทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของน้ำและใช้น้ำอย่างประหยัดรู้ค่าของน้ำมากขึ้น เพื่อลดการใช้น้ำอย่างสิ้นเปลืองและไม่เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำในอนาคตขึ้น พร้อมทั้ง ทำรูปแบบการใช้น้ำด้วย

² สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์. (2560). *Radio-สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://nwnt.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01_NewsID. [2560, 15 มกราคม].

ออกใบอนุญาตการใช้น้ำที่กำหนดปริมาณน้ำใช้สูงสุดและเวลาใช้น้ำ ควบคู่กับ การกระตุ้นให้ประชาชนหันมาใช้ที่กักเก็บน้ำไว้ใช้อุปโภค-บริโภค โดยเฉพาะช่วงภัยแล้งหรือช่วงเวลาน้ำน้อย เนื่องจากปัจจุบันประชาชนพึ่งพาระบบน้ำประปามากเกินไปจนไม่มีถึงกักเก็บน้ำสำรองกรณีมีน้ำไม่เพียงพอ ขณะเดียวกันประเทศไทยควรตั้งกองทุนน้ำเพื่อประกันความเสี่ยงเรื่องน้ำให้กับผู้ใช้น้ำ และการเยียวยาผู้ใช้น้ำที่เสียผลประโยชน์จากการใช้น้ำ เช่น เกษตรที่ปลูกข้าว เกษตรที่มีที่ดิน น้อยกว่า 5 ไร่ และงดการปลูกข้าว ครัวเรือนที่ลดการใช้น้ำลงร้อยละ 10-20 ของช่วงเวลาปกติ สถานประกอบการที่ลดการใช้น้ำลงร้อยละ 10-20 ของปกติ

ขณะที่ นางสาวดาวัลย์ คำภา รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กล่าวว่า ถึงเวลาที่ประเทศต้องวางระบบการบริหารจัดการน้ำให้มั่นคงและเสถียร เพราะใน 10-20 ปีข้างหน้าอาจเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำจนกลายเป็นสงครามแย่งน้ำขึ้นได้ จึงขอให้เร่งกักเก็บน้ำไว้ใช้กรณีน้ำมีน้อย ด้วยการสร้างระบบน้ำให้เข้มแข็ง ซึ่งพระราชบัญญัติน้ำฯ มีความสำคัญมากในการจัดสรรน้ำให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ และมีน้ำเพียงพอใช้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยนั้นองค์กรผู้ใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม ภาคเกษตรกรรม และการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในครัวเรือนยังไม่มีกำหนดในเรื่องของการให้ใบอนุญาตเพื่อให้ประโยชน์ในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำแก่องค์กรผู้ใช้น้ำดังกล่าว ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากหากเกิดภาวะวิกฤติในเรื่องทรัพยากรน้ำขึ้น ความต้องการในการใช้น้ำของแต่ละภาคส่วนต่างมีความจำเป็นอย่างมากในการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตประจำวัน การได้รับใบอนุญาตในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำจึงเป็นส่วนสำคัญ ทั้งนี้การที่ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดการให้ใบอนุญาตแก่องค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อให้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสม

ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีการกำหนดสิทธิ และกำหนดการให้ใบอนุญาตแก่องค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำที่เหมาะสม ซึ่งได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม ภาคเกษตรกรรม และการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในครัวเรือน จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ เพราะองค์กรผู้ใช้น้ำแต่ละภาคส่วนต่าง ๆ ก็มีความต้องการในการใช้น้ำเช่นเดียวกัน และหากขาดทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการผลิตของภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม ภาคเกษตรกรรม การดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของภาคครัวเรือน รวมไปถึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดสรรน้ำให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ และไม่สามารถแก้ไขดังกล่าวได้ นั่นเอง

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ทรัพยากรน้ำ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญที่สุด ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และคาดว่าจะเป็นทรัพยากร ที่มีข้อจำกัดในอนาคตอันใกล้ อันเนื่องมาจากปัญหาแหล่งน้ำเสื่อมโทรม และมลพิษทางน้ำ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เพื่อให้ได้น้ำที่มีปริมาณพอเหมาะเพียงพอแก่ความต้องการ ให้ได้น้ำที่มีคุณภาพดี ใสสะอาด ไม่ขุ่นข้น และตามล้าห้วยลำธารก็ให้มีน้ำไหลอย่างสม่ำเสมอตลอดไป รวมทั้งเพื่อเพิ่มระดับน้ำใต้ดิน ลดการสูญเสียน้ำไหลบ่า และลดการสูญเสียน้ำจากการใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ เช่น การใช้ในการเกษตร การชลประทาน และการอุตสาหกรรม เป็นต้น

จากการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน³ ดังต่อไปนี้

- 1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- 3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- 4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 72.

5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้การอนุรักษ์ดินและน้ำ หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่มุ่งให้เกิดการระวังป้องกันรักษาดิน และที่ดิน ไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรม สูญเสีย รวมถึงการรักษา ปรับปรุง ความอุดมสมบูรณ์ของดิน และการรักษาน้ำในดินหรือบนผิวดินให้คงอยู่เพื่อรักษาคุณธรรมชาติให้เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางเกษตรกรรม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติ ความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ คณะกรรมการจะจัดให้มีการสำรวจที่ดิน และการสำรวจเพื่อกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำก็ได้⁴

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

เงื่อนไขและรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีเงื่อนไขสำคัญ ดังนี้ คือ

1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to Participate) หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2) ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to Participate) ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to Participate) ประชาชนที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมใดต้องเกิดจากความสนใจที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น

⁴ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551. มาตรา 17.

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นกันเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัคร หรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ปัญหาของตัวเอง เป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก
- 2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ เป็นการเข้าร่วม โดยต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา
- 3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ เป็นการเข้าร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ โดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ส่งผลให้ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาว หรืออาจเกิดผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับด้วยกัน รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เคยใช้บังคับมาหลายฉบับ ทั้งในอดีตและฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรทางธรรมชาติให้ยั่งยืน ตลอดจนสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรทางธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันแหล่งทรัพยากรน้ำเกิดขึ้นมากมาย แต่แหล่งทรัพยากรน้ำบางแห่งก็ไม่ได้รับการดูแลจากรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญเฉพาะแหล่งทรัพยากรน้ำที่มีขนาดใหญ่ ๆ อีกทั้งในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำ ไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำธรรมชาติที่รัฐสร้างให้ประชาชนใช้ร่วมกัน และแหล่งน้ำอื่น ๆ ซึ่งแหล่งน้ำเหล่านี้ประชาชนใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง และใกล้ชิด ทำให้รู้ถึงผลกระทบที่เกิดกับแหล่งน้ำเหล่านี้จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะร่วมอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำร่วมกับรัฐ นั่นเอง

อนึ่ง การที่ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการกำหนดให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำ แหล่งทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้น ส่งผลทำให้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยไม่ตรงตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ดี และไม่สามารถแก้ปัญหาในการบริหารจัดการน้ำในภาวะวิกฤติให้ประชาชนในการดำรงชีพ และการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว ทั้งนี้ท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่นมีภูมิประเทศและสภาพอากาศที่แตกต่างกันออกไป ทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ จะรู้ถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำธรรมชาติที่รัฐสร้างให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำสาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแหล่งน้ำต่าง ๆ มีความสำคัญในการกักเก็บน้ำ การไหลเวียนของน้ำจากแหล่งหนึ่งไปยังอีกแหล่งหนึ่ง ซึ่งเห็นได้จากในภาวะที่น้ำไม่สามารถระบายจากแหล่งน้ำลงสู่แม่น้ำขนาดใหญ่หรือทะเลได้ และการตื่นเงินของแหล่งน้ำสาธารณะที่กักเก็บน้ำได้ปริมาณน้อยกว่าปกติ จึงทำให้เกิดน้ำท่วม ซึ่งการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยนั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการกำหนดให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำ ไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำธรรมชาติที่รัฐสร้างให้ประชาชนใช้ร่วมกัน และแหล่งน้ำอื่น ๆ ซึ่งการไม่กำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการน้ำในภาวะวิกฤติเพื่อประชาชนประกอบอาชีพและดำรงชีพไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ

ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีการกำหนดให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำ ทำให้การอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง และแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่เกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากหวังพึ่งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำนั้น ไม่เพียงพอ และประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รับรู้ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งทรัพยากรน้ำดี หากยังไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำ ส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะที่เกิดวิกฤติในประเทศไทย และทำให้แหล่งทรัพยากรน้ำไม่สามารถกักเก็บน้ำหรือการไหลเวียนของน้ำในลำคลองหรือทางน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในสภาวะที่เกิดวิกฤติดังกล่าวที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานได้อย่างยั่งยืน ต่อไป

4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรมีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นการเฉพาะ โดยมีสาระสำคัญ ในการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ และให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการออกใบอนุญาตให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ ในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย รวมถึงให้มีการกำหนดให้ชุมชนและประชาชน

เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในสถานะที่เกิดวิกฤติโดยรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้องค์กรผู้ใช้น้ำในภาคต่าง ๆ เช่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม ภาคเกษตรกรรม และการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในครัวเรือน สามารถใช้น้ำได้ตามความต้องการของตน ตลอดจนการพัฒนาระบบกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน

จากการศึกษา มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสถานะวิกฤติโดยรัฐในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐชิลี รัฐอิสราเอล และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พบว่า มาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดังนี้

1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดการน้ำมีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ที่ต้องคำนึงถึงได้แก่

(1) การบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบกระจายอำนาจ อำนาจการจัดการน้ำต่าง ๆ ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับพื้นที่ลุ่มน้ำ แต่ในระดับประเทศก็ยังคงจะมีการประสานงานกันดำเนินการในการจัดการน้ำซึ่งจะนำเรื่องลักษณะภูมิประเทศของแหล่งน้ำมาพิจารณาด้วย เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า “น้ำไม่มีพรมแดนทางการปกครอง”

(2) การใช้แนวทางการจัดการเชิงบูรณาการ ซึ่งคำนึงถึงผู้ใช้น้ำทุกคน ความจำเป็นของระบบนิเวศทางน้ำ การป้องกันมลภาวะและการควบคุมความเสี่ยงภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุ

(3) หน่วยงานที่ได้รับอำนาจดำเนินการและประสานการดำเนินการ โดยต้องพิจารณาถึงกฎระเบียบต่าง ๆ ของคณะกรรมการลุ่มน้ำและผู้ว่าการประสานงานลุ่มน้ำ

(4) การหมุนเวียนแหล่งเงิน เกี่ยวกับการจัดเก็บเงินของสำนักงานน้ำ ในส่วนของการจัดเก็บค่าใช้น้ำและค่าบำบัดน้ำ

(5) การวางแผนและโครงการระยะหลายปี ซึ่งจะแยกเป็นสองส่วนที่ต้องคำนึงถึงในการจัดการน้ำ ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การจัดทำแผนกำหนดวัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญในการดำเนินการตามแผนการจัดการและการวางแผนในระดับลุ่มน้ำใหญ่ และการจัดระเบียบและการจัดการในระดับลุ่มน้ำย่อย

ส่วนที่สอง โครงการการลงทุน โครงการทางการเงินต่อเนื่องหลายปีของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นของเจ้าหน้าที่น้ำในระดับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ และการทำสัญญาต่าง ๆ ในระดับแม่น้ำหรือทางน้ำ

(6) การแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ให้บริการเอกชน ในการบริการน้ำดื่มและการสุขอนามัยน้ำและการทำความสะอาด การให้บริการน้ำดื่มและการทำความสะอาดเป็นบริการของรัฐที่ได้รับการแบ่งอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกที่จะดำเนินการเองหรือว่าแต่งตั้งให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายจะอยู่ในกรอบของกฎหมายและเป็นไปตามสัญญา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

ประชาชนสาธารณรัฐฝรั่งเศสเริ่มมีความตื่นตัวอย่างมากในการร่วมแสดงความคิดเห็นในช่วงปี ค.ศ. 1970 โดยมีความเคลื่อนไหวทางการเมืองในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นปรากฏเด่นชัดขึ้นในสังคมฝรั่งเศส ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องของประชาชนและองค์กรภาคเอกชน ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือการจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้เพราะความตื่นตัวของนานาประเทศในเรื่องสิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน ตลอดจนเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสหันมาและเน้นนโยบายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

2) ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ การพัฒนาล่าสุดในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีการจัดทำกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำและได้นำไปปฏิบัติ พบว่า ประชาชนบางส่วนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการนำไปปฏิบัติมีความสนใจอย่างแท้จริงในการส่งเสริม “การเกี่ยวข้องเชิงรุก” ส่วนประชาชนบางส่วนอยากเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ได้จัดทำกฎหมายที่ชื่อว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุวัติการตามกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำของสหภาพยุโรป” เพื่อที่จะกำหนดการให้คำปรึกษา แต่ยังไม่ได้กล่าวถึงการเกี่ยวข้องเชิงรุกของประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจน

กิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยส่วนใหญ่เป็นสิ่งซึ่งได้รับการคาดการณ์ในระดับภูมิภาคและเป็นไปได้ในระดับท้องถิ่น หลายแนวคิดกำลังได้รับการพัฒนาในระดับชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำ จังหวัด เทศบาล และกระทรวงต่าง ๆ มีความเห็นชอบร่วมกันที่จะ

ประสานความร่วมมือด้านข้อมูลข่าวสาร ไม่เพียงแต่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำเท่านั้น แต่รวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการป้องกันน้ำท่วม และก่อตั้งทีมงานติดต่อสื่อสารในระดับภูมิภาคในบางส่วนของเนเธอร์แลนด์ ในเขตลุ่มน้ำสเกลด์ ความแตกต่างของหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องสร้างทีมงานการติดต่อสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมา ไม่รวมถึงเทศบาล แต่รวมถึงผู้แทนจากสมาคมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคที่ซึ่งกำลังพัฒนาแผนโครงการ นอกจากนี้กลุ่มตัวแทนความคิดของผู้อื่นในระดับภูมิภาคก็ได้รับการตั้งขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามไม่ใช่ว่าปัญหาทั้งหมดจะได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นได้

ในมุมมองของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ข้อคิดเห็นที่สำคัญและจำเป็นเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ สามารถกระทำได้ แต่จะดีควมอย่างไรในเอกสารคำแนะนำเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และข้อคิดเห็นที่สำคัญที่สุดเกี่ยวพันกับคำนิยามของคำว่า “การส่งเสริมสนับสนุน” และ “การเกี่ยวข้องเชิงรุก” ในมาตรา 14 แห่งกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ ไม่ได้บัญญัติให้ความหมายนิยามศัพท์ไว้ มีเพียงเอกสารคำแนะนำให้มีการตีความคำว่า “การเกี่ยวข้องเชิงรุก” ว่าเป็นมากกว่าการให้คำปรึกษาหรือเป็นนัยว่าประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่อำนาจการตัดสินใจที่จำเป็นก็ตาม และ “การส่งเสริมสนับสนุน” ควรจะได้รับการยึดถืออย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามมีคนจำนวนไม่มากในเนเธอร์แลนด์ที่ได้อ่านเอกสารคำแนะนำ และยิ่งไปกว่านั้นบทสรุปของเอกสารคำแนะนำค่อนข้างจะทำให้เข้าใจผิดไปได้ เนื่องจากในเอกสารดังกล่าวดูเหมือนจะให้คำแนะนำว่าการส่งเสริมสนับสนุนการเกี่ยวข้องเชิงรุกเป็นเพียงข้อกำหนดที่จะเลือกกระทำหรือไม่ก็ได้ ทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อขาดความชัดเจนก็ไม่อาจทำให้มีการส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการเกี่ยวข้องเชิงรุกได้

กรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนมากนักเกี่ยวกับขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพียงแต่กำหนดถึงคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ถือผลประโยชน์ร่วม ในราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ผู้ถือประโยชน์ร่วมและประชาชนจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในเชิงรุกในกระบวนการขั้นตอนวางแผน ดำเนินการของกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำนั้นยังเป็นไปด้วยความยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องพยายามอย่างมากมายที่จะให้ได้รับการดำเนินการเพื่อที่จะกระทำการให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

3) สาธารณรัฐชิลี

ชิลีเป็นประเทศชายฝั่งที่มีรูปลักษณ์ทอดเป็นแนวยาวทางชายฝั่งแปซิฟิกในทวีปอเมริกาใต้ มีพื้นที่ 7.5 แสนตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 14 ล้านคน ปริมาณฝนที่ตกในประเทศมีความแตกต่างกันมากนับตั้งแต่เหนือกว่า 50 มิลลิเมตร ในพื้นที่แห้งแล้งทางตอนเหนือ

ของประเทศ มาจนถึง 1,250 มิลลิเมตร ในพื้นที่ทางตอนใต้ ปริมาณการใช้น้ำทั้งหมดอยู่ช่วงระหว่าง 34.21-10.88 พันล้านลูกบาศก์เมตรสำหรับการอุปโภคบริโภค (Consumptive Use) และ 23.33 พันล้านลูกบาศก์เมตรสำหรับการใช้ที่ไม่ใช่เพื่อการบริโภค (Non-Consumptive Use) ในบรรดาน้ำที่ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคทั้งหมด การชลประทานนับว่าใช้น้ำมากที่สุด คือ คิดเป็นประมาณร้อยละ 89 อีกร้อยละ 6 ถูกใช้ในครัวเรือน และส่วนที่เหลือถูกใช้ในการทำเหมืองแร่และในภาคอุตสาหกรรม พื้นที่เพาะปลูกในชิลีมีประมาณ 5.1 ล้านเฮกแตร์ ในจำนวนนี้ 1.9 ล้านเฮกแตร์เป็นพื้นที่ชลประทาน แม้ว่าการชลประทานจะเป็นกิจกรรมที่ใช้น้ำมากที่สุด การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วในอัตราร้อยละ 85 และความสำคัญของการใช้น้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าถึงร้อยละ 93 ของประเทศ ทำให้การบริหารจัดการน้ำต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการตอบสนองความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมอื่นๆ ที่มีชลประทาน

ชิลีเป็นตัวอย่างของประเทศที่ได้พัฒนาองค์การบริหารจัดการน้ำได้อย่างก้าวหน้าที่สุดประเทศหนึ่ง ทั้งในแง่ของการสร้างกติกาดัดสนน้ำโดยอาศัยกลไกตลาด การกระจายอำนาจการจัดการและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน แม้ว่ากฎหมายของชิลีจะบัญญัติให้ทรัพยากรน้ำเป็นสมบัติของส่วนรวม (Common Property) แต่ในทางปฏิบัติ สิทธิในการใช้น้ำถูกถือเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งผูกติดอยู่กับสิทธิในที่ดิน ภายใต้กฎหมายน้ำ (Water Code) ที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1981 และภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1988 ของประเทศชิลี สิทธิในการใช้น้ำ (Water Use Right) ถูกกำหนดให้เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นอิสระแยกต่างหากจากสิทธิในที่ดิน สิทธิในการใช้น้ำจึงเป็นสิทธิที่สามารถจะซื้อขายได้ ใช้สำหรับเป็นหลักประกันได้และเป็นทรัพย์สินที่ต้องนำมาคำนวณค่าภาษีอากร นอกเหนือไปจากกฎหมายน้ำที่พัฒนาไปค่อนข้างมาก ชิลียังมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบด้านการจัดการน้ำไว้ค่อนข้างชัดเจนกว่าในประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดหาน้ำ การจัดการน้ำเสียบริษัทก่อสร้างของเอกชนและสมาคมผู้ใช้น้ำ

4) รัฐอิสราเอล

อิสราเอลได้พัฒนาแหล่งน้ำจืดของตนเองจนเต็มศักยภาพแล้ว การหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมในอนาคตจึงต้องขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะนำน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วกลับมาใช้ใหม่ และการส่งเสริมให้มีการประหยัดน้ำมากขึ้น การจัดสรรน้ำในปัจจุบันประกอบด้วยการจัดสรรน้ำเพื่อเกษตรกรรม การใช้ในครัวเรือนและอุตสาหกรรม ในอัตราร้อยละ 63 , 30 และ 7 ตามลำดับ แม้ว่าภาคเกษตรกรรมจะได้รับการจัดสรรน้ำมากที่สุดในปัจจุบัน เป็นที่คาดการณ์ได้ว่าในอนาคตเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นประกอบกับความจำเป็นที่ต้องจัดหาน้ำเพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ จะมีการให้ความสำคัญแก่การใช้น้ำในครัวเรือนและอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งจะยังผลให้มีการจัดสรรน้ำจืดให้แก่ภาคเกษตรกรรมน้อยลงแต่จะเปลี่ยนเป็นการจัดสรรน้ำที่เป็น

น้ำกร่อยและน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วให้แก่เกษตรกรมากขึ้น ทั้งนี้เพราะภายในทศวรรษที่สามหรือสี่ของศตวรรษหน้า อิสราเอลจะไม่มีน้ำจืดพอเพียงที่จะตอบสนองความต้องการใช้น้ำของภาคเกษตรกรรมได้

5) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

กฎหมายน้ำของฟิลิปปินส์ควบคุมการจัดสรรน้ำโดยใช้ระบบใบอนุญาตการใช้น้ำ (Water Permit) กฎหมายอนุญาตให้เจ้าของที่ดินสามารถใช้ประโยชน์จากน้ำที่อยู่ในที่ดินของตนเพื่อวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำในครัวเรือนได้โดยไม่ต้องขออนุญาต แต่อาจต้องมาจดทะเบียนตามข้อกำหนดของคณะกรรมการ นอกเหนือจากนี้แล้ว การใช้น้ำไม่ว่าจะโดยบุคคล หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตใช้น้ำแล้วเท่านั้น บุคคล หรือองค์กรที่จะยื่นคำขอใบอนุญาตได้จะต้องเป็นพลเมืองของฟิลิปปินส์หรือเป็นนิติบุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายให้พัฒนาและใช้ทรัพยากรน้ำได้ การยื่นคำขอจะต้องยื่นต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งจะประกาศคำขอนั้นให้สาธารณชนได้รับทราบเพื่อเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านหากได้รับความเห็นชอบ ก็จะมีการออกใบอนุญาตการใช้น้ำให้ ในใบอนุญาตจะมีการกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องมีการใช้น้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์ (Beneficial Use) นอกจากนี้ จะมีการกำหนดปริมาณน้ำสูงสุดที่ผู้ใช้น้ำจะได้รับอนุญาตให้ใช้ได้ ช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้มีการชกน้ำไปใช้ได้ จะต้องใช้น้ำเพื่อกิจกรรมใดและอาจมีเงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ในกรณีที่คำขออนุญาตใช้น้ำได้รับการอนุมัติให้ถือว่าผู้ใช้น้ำมีสิทธิในการใช้น้ำนับตั้งแต่วันที่ยื่นคำขอ

สำหรับปริมาณน้ำที่ผู้ใช้น้ำจะมีสิทธิใช้เพื่อกิจกรรมใด ๆ นั้นจะถูกจำกัดโดยหลักการว่าทรัพยากรน้ำจะต้องถูกใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ (Beneficial Use) ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนดนั้น การใช้น้ำในปริมาณที่ถือว่าเป็นการใช้น้ำอย่างเป็นประโยชน์สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ มี ดังต่อไปนี้

- (1) การใช้น้ำในครัวเรือน 0.00029 ลิตรต่อวินาที
- (2) การชลประทาน 1.5 ลิตรต่อวินาที
- (3) การผลิตพลังงานไฟฟ้า ปริมาณการใช้น้ำให้ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้น้ำของแต่ละโครงการ
- (4) การประมง 0.9259 ลิตรต่อวินาที
- (5) การเลี้ยงสัตว์ 0.00024 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในกรณีการเลี้ยงปลุสัตว์ และ 0.00000146 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในกรณีการเลี้ยงเป็ดไก่ (poultry)
- (6) อุตสาหกรรม ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้น้ำของแต่ละโครงการ
- (7) การนันทนาการ 0.6 ลิตรต่อวินาทีต่อพื้นที่สนามกอล์ฟ 1 เฮกแตร์

เมื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐชิลี รัฐอิสราเอลและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พบว่า ประเทศไทยควรนำแนวคิด หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐในต่างประเทศในต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย เนื่องจากในต่างประเทศมีการกำหนดในเรื่องของสิทธิขององค์กรผู้ใช้น้ำในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ และกำหนดสิทธิในการออกใบอนุญาตแก่องค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อให้ประโยชน์ในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ ตลอดจนได้มีการบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้หากไทยนำแนวคิดต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทยจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในภาวะที่เกิดวิกฤตินั้น และกำหนดสิทธิในการออกใบอนุญาตแก่องค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อให้ประโยชน์ในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ ตลอดจนได้มีการบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำ จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะที่เกิดวิกฤติจากรัฐนั้น สามารถที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นให้กับองค์กรผู้ใช้น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแย่งชิงทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะในการประกอบอาชีพของภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และเกษตรกรรม รวมไปถึงการอุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือน รวมถึงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง และแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเกิดประสิทธิภาพในการบริหาร ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะที่เกิดวิกฤติในประเทศไทย และทำให้แหล่งทรัพยากรน้ำสามารถกักเก็บน้ำหรือการไหลเวียนของน้ำในลำคลองหรือทางน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในสภาวะที่เกิดวิกฤติดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ในระยะยาว และยั่งยืน

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ให้มีการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ ดังนี้

(1.1) การใช้น้ำในครัวเรือน 0.00029 ลิตรต่อวินาที

(1.2) การชลประทาน 1.5 ลิตรต่อวินาที

(1.3) การผลิตพลังงานไฟฟ้า ปริมาณการใช้น้ำให้ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้น้ำ

ของแต่ละโครงการ

(1.4) การประมง 0.9259 ลิตรต่อวินาที

(1.5) การเลี้ยงสัตว์ 0.00024 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในกรณีการเลี้ยงปศุสัตว์ และ 0.00000146 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในกรณีการเลี้ยงเป็ดไก่ (Poultry)

(1.6) อุตสาหกรรม ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้น้ำของแต่ละโครงการ

(2) ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการออกใบอนุญาตให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย โดยกรมทรัพยากรน้ำเป็นผู้กำหนด หรือให้อำนาจแก่การประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งกระทำการแทนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่มีเอกสารสิทธิสามารถขออนุญาตเป็นผู้ใช้น้ำหรือเป็นผู้ประกอบการขออนุญาตใช้น้ำ กล่าวคือ หากพื้นที่ใดมีผู้ใช้น้ำรวมกลุ่มกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ในพื้นที่ของตนเองสามารถจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำได้ เมื่อจดทะเบียนแล้วให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(3) ให้มีการกำหนดให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำ