

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์ จึงทำให้เชื่อได้น้ำเป็นทรัพยากรที่ไม่มีวันหมด น้ำเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามความต้องการ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าประเทศไทยมีน้ำน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ 3,000 ลูกบาศก์เมตรต่อคนต่อปี จะเห็นได้ว่า 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนน้ำในทุกฤดูแล้ง หลายพื้นที่เผชิญกับปัญหาภัยแล้งซ้ำซากและนำไปสู่ความขัดแย้งเรื่องการแย่งชิงน้ำ เช่น กรณีเขื่อนปากมูล กรณีเขื่อนแก่งเสือเต้น กรณีเกษตรกร และรีสอร์ทในกลุ่มน้ำแม่ว่ง กรณีเกษตรกรทำนาข้าวกับนาเกลือในกลุ่มน้ำเสียว และความขัดแย้งระหว่งนิคมอุตสาหกรรมกับผู้ใช้น้ำอื่น ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงใต้ กรณีการดูดทรายในลำน้ำ โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงแหล่งน้ำธรรมชาติ กระทบต่อการใช้น้ำของชุมชนและระบบนิเวศ การก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ฝาย และคลองระบายน้ำ ที่กระทบกับระบบนิเวศและวิถีชีวิตชุมชน<sup>1</sup> เป็นต้น

ปัจจุบันทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและช่วยรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยเกิดภาวะขาดแคลนน้ำและน้ำท่วมอย่างรุนแรงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ พื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และชุมชนเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำท่วมครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 นี้ได้ส่งผลกระทบต่อการลงทุนทั้งภายใน และต่างประเทศ โดยธนาคารโลกได้ประเมินมูลค่า

---

<sup>1</sup> ศูนย์วิจัยเครือข่ายทางธุรกิจและชุมชนเข้มแข็ง คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร. (2554). *รูปแบบ แนวทาง และมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 15.

ความเสียหายจากน้ำท่วมเป็นมูลค่า 1.44 ล้านล้านบาท<sup>2</sup> ซึ่งในปัจจุบันปัญหาความขัดแย้งจากการแย่งชิงน้ำในฤดูแล้งและการระบายน้ำในช่วงอุทกภัย รวมไปถึงการสูญเสียความสมดุลของน้ำในระบบนิเวศทั้งแหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำใต้ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ ปัจจุบันมีหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่ต่ำกว่า 30 หน่วยงาน แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังขาดความเป็นเอกภาพและการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ การจัดทำกิจกรรมหรือโครงการด้านการบริหารจัดการน้ำจำนวนมากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตคนในท้องถิ่น<sup>3</sup>

นอกจากนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาในการบริหารจัดการ เช่น ปัญหาน้ำท่วม และน้ำขาดแคลน เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับประเทศไทยแทบทุกปี โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร ชุมชนเมือง และการปฏิรูปอุตสาหกรรม ได้นำไปสู่ความท้าทายอย่างมากในการจัดสรรน้ำและสิทธิในน้ำของเมืองใหญ่ ๆ<sup>4</sup> ซึ่งได้แก่ การกำหนดสิทธิในน้ำ การรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงน้ำ วางกรอบหลักเกณฑ์และมาตรการในการควบคุมการใช้ น้ำ การบริหารจัดการน้ำ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การพัฒนา การคุ้มครอง พื้นฟูและอนุรักษ์แหล่งน้ำให้เกิดความสมดุลและความยั่งยืนของสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำขาดแคลน ทั้งนี้รัฐจึงต้องมีมาตรการในการบริหารจัดการน้ำและมาตรการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำให้สนองตอบความต้องการขององค์กรผู้ใช้น้ำต่าง ๆ เพราะทรัพยากรน้ำเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีพ ทั้งภาคการเกษตร ภาคพาณิชย์กรรม และภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการอุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือน นั่นเอง

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐต้องอนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

<sup>2</sup> แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. (2555). *คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. สำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 32.

<sup>3</sup> การประชุมรับฟังความคิดเห็น “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ....” ณ ห้องสุพรรณิการ์ ชั้น 3 โรงแรมทีเค พาเลซ ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร.

<sup>4</sup> การประปานครหลวง. (ม.ป.ป.). *บทบาทขององค์กรลุ่มน้ำ (RBOs) เกี่ยวกับสิทธิในน้ำ (Water rights) และการจัดสรรน้ำ (Water allocation)*. กรุงเทพฯ: การประปานครหลวง. หน้า 6.

รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

นอกจากนี้รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>5</sup> อีกทั้งรัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

- 1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- 3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- 4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนรวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น
- 5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ได้กำหนดให้เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำ ระบายน้ำ หรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก ห้ามมิให้ผู้ใดปิดกั้นน้ำไว้ด้วยวิธีใด ๆ จนเป็นเหตุไม่ให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียงหรือปลายทาง ถ้าเห็นสมควร เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ทำการเพาะปลูก ให้เปิดสิ่งที่ปิดกั้นน้ำไว้ตามที่กำหนดให้หรือจัดการเปิดเสียเองก็ได้ ในกรณีนี้ เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจเข้าไปในที่ดินแห่งหนึ่งแห่งใด เพื่อตรวจและจัดการดังกล่าวแล้ว<sup>7</sup> และเมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำหรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการ

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 57 (2).

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 72.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 20.

แทนนายอำเภอมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ดินภายในบริเวณที่จะได้รับน้ำนั้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่จะได้กำหนดให้เพื่อกักน้ำไว้ไม่ให้ไหลไปเสียเปล่าจนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับน้ำตามที่ควร<sup>8</sup>

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐ โดยแบ่งเป็นประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐ

ปัจจุบันการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร ชุมชนเมือง และการปฏิรูปอุตสาหกรรม ได้นำไปสู่ความท้าทายอย่างมากในการจัดสรรน้ำและสิทธิในน้ำ ซึ่งเกิดสภาวะวิกฤติในการใช้ทรัพยากรน้ำนั้นเกิดขึ้นได้บ่อย เนื่องจากฤดูกาลต่าง ๆ ได้ผันเปลี่ยน ฝนฟ้า อากาศก็ไม่ค่อยสอดคล้องตามฤดูกาล ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยเกิดปัญหาซึ่งในปัจจุบันรัฐก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐ โดยแยกวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดการให้ใบอนุญาตเพื่อให้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ

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

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 21.

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2556). *ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. หน้า 6.

เพราะภัยพิบัติต่าง ๆ ในทุกวันนี้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาและฤดูกาลต่าง ๆ ก็ได้แปรเปลี่ยนไปตาม การเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบันทำให้ทรัพยากรน้ำที่มีอาจจะไม่พอต่อความต้องการขององค์กร ผู้ใช้น้ำได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติเป็นจำนวนมาก และเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำในทุกภาคของประเทศ เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดในเรื่องของ การแก้ไขการบริหารจัดการน้ำในภาวะวิกฤติอย่างชัดเจน<sup>10</sup> ซึ่งในการแก้ไขปัญหาของรัฐนั้น เป็นการแก้ไขเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น การออกประกาศ คำสั่ง หรือนโยบายของทางรัฐเป็นเรื่อง ๆ ไป เป็นต้น ซึ่งการที่ไม่มีกฎหมายแก้ปัญหาน้ำท่วม และน้ำแล้งนั้น ทำให้เกิดผลเสียต่อการ ดำรงชีพของประชาชน อีกทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคเอกชน ภาคเกษตรกรรมก็ได้รับผลกระทบอีกด้วย และยังเกิดปัญหาในการแย่งชิงทรัพยากรน้ำเพื่อการประกอบอาชีพขององค์กรผู้ใช้น้ำ และการ อุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือนในภาวะที่เกิดภัยแล้ง ปัญหาของการที่ไม่มีกฎหมายที่จะบังคับใช้ โดยตรงนั้น ยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นั้นเอง

ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการกำหนดมาตรการ ทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในภาวะที่เกิดวิกฤตินั้น ทำให้การ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะที่เกิดวิกฤติจากรัฐนั้นไม่สามารถที่จะแก้ปัญหที่เกิดขึ้นให้กับ องค์กรผู้ใช้น้ำทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ จากแหล่งน้ำสาธารณะในการประกอบอาชีพของภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และเกษตรกรรม รวมไปถึงการอุปโภคบริโภคของภาคครัวเรือน และการพัฒนาระบบของการบริหารจัดการน้ำ ในภาวะที่เกิดวิกฤติจากรัฐนั้น ไม่ตอบสนองความต้องการของในแต่ละภาคส่วนต่าง ๆ อีกทั้ง กระทบต่อระบบสังคม และเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนระบบการบริหารจัดการน้ำไม่สามารถ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภาวะวิกฤติได้ยั่งยืนในอนาคต

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดการให้ใบอนุญาตเพื่อให้ประโยชน์ ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมในประเทศไทย

สิทธิในการใช้น้ำ เป็นการให้สิทธิขั้นพื้นฐานผ่านกระบวนการบริหารจัดการจัดสรรน้ำ เช่น การออกใบอนุญาตใช้น้ำ ซึ่งสิทธิในการใช้น้ำหรือการใช้น้ำที่ได้รับอนุญาต โดยการจัดสรรน้ำ ไว้ว่า “หน้าที่ในการให้น้ำแก่ผู้ใช้น้ำที่ร้องขอและใช้น้ำนั้นตามที่ได้รับอนุญาต ซึ่งพวกเขาถือว่า ภายในระบบซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดูแลทรัพยากรน้ำของประเทศนั้น การที่จะตัดสินใจว่าใครควรจะนำน้ำ

<sup>10</sup> ชูโชค อาชุงพงศ์. (2559). *มาตรการบริหารจัดการภัยน้ำท่วม*. เชียงใหม่: ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะ วิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 26.

ไปใช้ประโยชน์และไปใช้ในกิจกรรมใด ควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาล” โดยในปัจจุบัน องค์กรในการใช้น้ำต่างต้องการทรัพยากรน้ำเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์การ ภาคเกษตรกรรม และภาคครัวเรือนที่ใช้ในการอุปโภคบริโภค ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมากในการบริหารการจัดสรรน้ำให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำดังกล่าวข้างต้นอย่างเพียงพอ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่คนส่วนใหญ่อยู่ในประเทศประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม เพราะอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติต่าง ๆ ในสถานการณ์ที่ปกติตามฤดูกาล ทำให้ไม่มีกฎหมายในการควบคุมการใช้ทรัพยากรในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤติ เพราะทรัพยากรที่มีใช้ในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของเอกชนและประชาชนในประเทศ ซึ่งการไม่กำหนดกฎหมายมาใช้บังคับในภาวะวิกฤติ ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรในภาวะวิกฤติเช่นนั้น<sup>11</sup> ทั้งนี้รัฐก็พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการกำหนดสิทธิขององค์กรผู้ใช้น้ำแต่ละประเภท แต่การกำหนดนั้น เป็นเพียงแต่การกำหนดในการแก้วิกฤติเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในระยะยาว อีกทั้งในทุก ๆ ปีการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติก็ไม่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วมหรือภัยแล้ง ทำให้การแก้ปัญหาของทางรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน

ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีการกำหนดสิทธิ และกำหนดการให้ใบอนุญาตแก่องค์กรผู้ใช้น้ำทรัพยากรน้ำเพื่อให้ประโยชน์ในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำที่เหมาะสม ซึ่งได้แก่ภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม ภาคเกษตรกรรม และการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในครัวเรือน จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ เพราะองค์กรผู้ใช้น้ำแต่ละภาคส่วนต่าง ๆ ก็มีความต้องการในการใช้น้ำเช่นเดียวกัน และหากขาดทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการผลิตของภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม ภาคเกษตรกรรม การดำรงชีวิต และความเป็นอยู่ของภาคครัวเรือน รวมไปถึงส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดสรรน้ำให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ และไม่สามารถแก้ไขดังกล่าวได้ นั่นเอง

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจและสังคมหรือ

<sup>11</sup> คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *ระเบียบการบริหารจัดการทรัพยากร*. รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 26.

การเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรง หรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

#### การมีส่วนร่วมของชุมชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายในการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับด้วยกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เคยใช้บังคับมาจนถึง ปัจจุบันหลายฉบับทั้งในอดีตและปัจจุบันฉบับที่จะประกาศบังคับใช้ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรทางธรรมชาติ ให้ยั่งยืน ตลอดจนสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากร ทางธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันแหล่งทรัพยากรน้ำเกิดขึ้นมากมาย แต่แหล่ง ทรัพยากรน้ำบางแห่งก็ไม่ได้รับการดูแลจากรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญ เฉพาะแหล่งทรัพยากรน้ำที่มีขนาดใหญ่ ๆ อีกทั้งในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำนั้น ยังไม่มี บทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำ ไม่ว่าจะเป็น แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำธรรมชาติที่รัฐสร้างให้ประชาชนใช้ร่วมกัน และแหล่งน้ำอื่น ๆ ซึ่งแหล่งน้ำเหล่านี้ประชาชนใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง และใกล้ชิด ทำให้รู้ถึงผลกระทบที่เกิดกับ แหล่งน้ำเหล่านี้ดีจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะร่วมอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำร่วมกับรัฐ นั้นเอง

ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีการกำหนดให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำ ทำให้การอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำไม่จะเป็นแม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง และแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่เกิดประสิทธิภาพ เนื่องจาก หวังพึ่งแค่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำนั้นไม่เพียงพอ และประชาชนใน ท้องถิ่นนั้น ๆ รับรู้ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งทรัพยากรน้ำดี หากยังไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำ ส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะที่เกิดวิกฤติใน ประเทศไทย และทำให้แหล่งทรัพยากรน้ำไม่สามารถกักเก็บน้ำหรือการไหลเวียนของน้ำในลำคลอง หรือทางน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในสภาวะ ที่เกิดวิกฤติดังกล่าวที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานได้อย่างยั่งยืน ต่อไป

ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐ และศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่ เกี่ยวข้อง ตลอดจนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐ
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐอย่างยั่งยืน

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย พบว่า ยังเกิดปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐ ดังนี้ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดการให้ใบอนุญาตเพื่อให้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมในประเทศไทย 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นการเฉพาะ โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดสิทธิ ในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ และให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการออกใบอนุญาตให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย รวมถึงให้มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำโดยนำแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนข้อกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐ โดยทำการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติคั้นและลู่ น้ำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง แต่งตั้ง



คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐชิลี รัฐอิสราเอลและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติ โดยรัฐเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ อีกทั้งวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ระเบียบ ข้อบังคับ บทความ งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร ตลอดจนการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาหาข้อเสนอแนะต่อไป

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐ
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐ
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะวิกฤติโดยรัฐอย่างยั่งยืน