

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ในอดีตทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยเท่าเทียมกัน และประชาชนไม่จำเป็นต้องเสียเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรน้ำดังเช่นทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นๆ เช่นก๊าซธรรมชาติ แร่ หรือไฟฟ้า เป็นต้น ต่อมาเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำจึงเพิ่มตามจำนวนของประชากรผู้ใช้น้ำ ภาครัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำและดำเนินการให้มีการจัดเก็บค่าใช้น้ำ โดยการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับ ออกมาควบคุมและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำผ่านทางองค์กรต่างๆ ของรัฐบาล กระทั่งในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า กนช. โดยจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 244/2550 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2550¹ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ บูรณาการและบริหารทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบในทุกมิติ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารทรัพยากรน้ำให้สอดคล้องกันและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกภาคส่วน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ขึ้น ทั้งนี้ เมื่อศึกษากฎหมายฉบับดังกล่าวใน มิติของสิทธิในทรัพยากรน้ำแล้ว พบว่ามีประเด็นเรื่องการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของ ประชาชนในการใช้น้ำ จึงต้องศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำตามกฎหมายต่างประเทศ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุม จำกัดสิทธิ การใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชน พร้อมทั้งความเป็นมาของการจัดทำพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

¹ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. *ความเป็นมาคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ จาก: http://www.onwr.go.th/?page_id=6892 [2566, 8 กรกฎาคม]

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำตามกฎหมายต่างประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.1.1 แนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

1) แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ

แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์เริ่มปรากฏขึ้นในยุคกรีก โดยอริสโตเติล (Aristotle) ซึ่งเป็นนักวิทยาศาสตร์และนักปรัชญากรีกโบราณ ได้กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผลย่อมมีเสรีภาพในการเลือก และด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เองคือเสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์” ซึ่งแนวความคิดนี้ถือว่า มนุษย์มีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎธรรมชาติภายใต้เหตุผลที่ถูกต้องเนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์²

สำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) เป็นสำนักกฎหมายที่แนวความคิดมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายของประเทศที่อยู่ในภาคพื้นดินแถบยุโรปหลายด้าน เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมาย โดย Thomas Aquinas นักปรัชญาศาสนาปลายยุคกลาง ซึ่งได้จำแนกกฎหมายออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ กฎธรรมชาติ กฎสวรรค์ และกฎหมายที่มนุษย์สร้างขึ้น เมื่อปรากฏว่ามีกฎหมายที่มนุษย์สร้างขึ้นขัดแย้งกับธรรมชาติ กฎนั้นย่อมไม่อาจมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ กฎหมายธรรมชาติจึงถือว่ามิมีสถานะที่เหนือกว่า และผูกพันกฎหมายที่ออกโดยผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายด้วย อย่างไรก็ดี แนวคิดที่สำคัญของสำนักกฎหมายธรรมชาติอีกแนวความคิดคือ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ³

แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของสำนักกฎหมายธรรมชาตินั้น คือ การที่สำนักกฎหมายธรรมชาติยอมรับสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ อันเป็นสิทธิที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกัน และเป็นสิทธิที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ ซึ่งต่อมาแนวคิดเรื่องการยอมรับสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มานี้ ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญ โดยที่การนำแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาตินี้ไปบัญญัติรับรองไว้ให้

² ปิยะบุตร แสงกนกกุล. (2563). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : การก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 61 – 62.

³ อุดม รัฐอมฤตม, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 90.

เป็นสิทธิตามกฎหมายบ้านเมืองและกฎหมายพื้นฐานในลักษณะเช่นนี้ได้เข้าไปมีบทบาทในประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปเป็นอย่างมาก⁴

2) พัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพตามแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ

สิทธิและเสรีภาพได้ถูกกล่าวถึงและให้ความสำคัญมาตั้งแต่อดีตเพราะโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์พร้อมที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพ ต่อมาการต่อสู้ถูกขยายวัตถุประสงค์ออกไป จากการต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิและเสรีของตนเองจากการถูกรุกรานของคนกลุ่มอื่น เป็นการต่อสู้เพื่อลดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครองลงบางส่วน การนำสิทธิขั้นพื้นฐานมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นทำให้สิทธิดังกล่าวกลายเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นรัฐ จึงเป็นการเปิดช่องให้มนุษย์สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างเสรีภายในประชาคม แต่ในขณะเดียวกันมนุษย์จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐด้วย⁵

2.1.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

สิทธิและเสรีภาพของประเทศในพื้นที่แถบยุโรปนั้น ได้มีพัฒนาการมาเป็นเวลานาน ชนชั้นกลางในประเทศแถบดังกล่าวได้บังคับให้ขุนนางและกษัตริย์ให้หลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพบางประการ และมักจะกระทำในรูปของเอกสารต่างๆ โดยใน ค.ศ. 1188 Cortes von Léon และบรรดานักบวช ตลอดจนประชาชนราชอาณาจักรสเปน ได้มีการร่วมประชุมกันเพื่อให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้อง สิทธิในการปรึกษาหารือ สิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญๆ อาทิ การทำสงคราม การทำสัญญาสันติภาพ รับรองเรื่องการล่วงละเมิดไม่ได้ในชีวิตเกียรติยศ และสิทธิในที่อยู่อาศัย และกรรมสิทธิ์⁶ แต่ในบรรดาข้อเรียกร้องทั้งหมด ข้อเรียกร้องที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดในกลุ่มชนชั้นกลางคือ มหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta)⁷

⁴ มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. *กฎหมายที่มีบทบาทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 128.

⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 110.

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 40”

⁷ มหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) คือ กฎบัตรที่มีลักษณะเนื้อหาเป็นข้อตกลงร่วมกันบางประการระหว่างขุนนางกับกษัตริย์ของสหราชอาณาจักร นับเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยสาระสำคัญของมหากฎบัตรนี้คือ การคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจปกครอง

ใน ค.ศ. 1215 กล่าวคือ ข้อเรียกร้องนี้เกิดจากการที่พวกขุนนางไม่พอใจพระเจ้าจอห์นผู้ปกครองสหราชอาณาจักรที่มักจะเรียกเก็บภาษีตามใจชอบเพื่อนำไปใช้ในการสงครามจนเกิดการต่อต้านขึ้น และพระเจ้าจอห์นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้จึงต้องยอมประทับตราลงในแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกระทำที่ไม่ชอบทั้งปวงของพระเจ้าจอห์นให้หมดไป และสาระสำคัญประการหนึ่งที่ปรากฏในแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) คือ พระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากพวกขุนนางไม่ได้ นำมาสู่การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษีใดๆ ต้องผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน นอกจากนี้ แมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ยังได้กำหนดป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบในทางศาลของพระมหากษัตริย์ไว้ในมาตรา 39 ว่า “อิสระชนไม่อาจจะถูกจับกุม คမ်းขัง ถูกประหาร ถูกเนรเทศ หรือถูกกระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เว้นแต่โดยอาศัยพื้นฐานคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย”⁸

นอกจากนี้ แนวความคิดเดิมของสำนักกฎหมายธรรมชาติในสมัยกลางของยุโรปนั้นยังได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางด้านศาสนาคริสต์มาอย่างเต็มที่ ต่อมาในช่วงปลายของสมัยกลางของยุโรป อิทธิพลจากแนวความคิดทางด้านศาสนาคริสต์เริ่มเสื่อมลง โดยมีการหันไปสู่แนวความคิดสมัยกรีกและโรมันโบราณที่มีการค้นพบขึ้นมาใหม่มากขึ้น ความเป็นมนุษย์ที่จากเดิมเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสังคม กลับกลายเป็นศูนย์กลางของความสนใจ เพื่อหาความเป็นตัวตนสาระสำคัญและธรรมชาติของมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีพรสวรรค์ในการใช้เหตุผลและผล แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติแบบใหม่นี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบกฎหมายของรัฐและทำให้เกิดการบัญญัติรัฐธรรมนูญออกมาอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงปลายของคริสต์ศตวรรษที่ 18⁹ กฎหมายธรรมชาตินั้น ไม่ว่าจะมาจากกฎหมายของพระเจ้า (ius divinum) หรือกฎหมายธรรมชาติเอง (ius naturale) ได้กลายมาเป็นกรอบสำหรับการใช้อำนาจรัฐ โดยปรากฏในรูปของส่วนที่เป็นเหตุผลสำหรับกฎหมายพื้นฐาน (leges fundamentals) สัญญาประชาคม หรือสิทธิต่อต้านหรือข้อจำกัดสำหรับการใช้อำนาจปกครอง¹⁰

Hugo Donellus คือหนึ่งในบรรดาพวก Huguenots หรือพวก Calvinists ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่อพยพลี้ภัยจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1589 ด้วยเหตุผลความเชื่อทางศาสนา มาตั้ง

⁸ เลิศศักดิ์ ต้นโต. (2555). *การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกควบคุมตัวภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 18.

⁹ E. Reibstein, *Volkssouveränität und Freiheitsrechte*, Bd.I, 1972, S. 194. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 112.

¹⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 111 – 112.

รกรากอยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดย Hugo Donellus ได้บรรยายที่มหาวิทยาลัย Altdorf ซึ่งอยู่ใกล้กับเมือง Nuremberg มีการกล่าวถึงสิทธิในความเป็นบุคคลว่า รวมถึงสิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย และสิทธิที่จะได้รับความยอมรับนับถือจากสังคม ต่อมา Johannes Althusius ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัย Herborn ได้เขียนในหนังสือซึ่งเป็นผลงานชิ้นสำคัญชื่อว่า *Politica methodice digesta* (1603) ซึ่งเป็นการรวบรวมแนวความคิดของทฤษฎีสัญญา และแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มอาชีพเข้ามาด้วยกันแล้วพัฒนาเชิงนิติศาสตร์ขึ้นมาจนเป็นคำสอนว่าด้วยรัฐที่มีรูปลักษณะเป็นแบบสหพันธรัฐ นอกจากนี้ Althusius ได้แปลงคำสอนว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของ Jean Bodin ให้กลายเป็นอำนาจอธิปไตยของปวงชนและนำมาสู่ผลที่ว่า มนุษย์ทุกคนย่อมมีความเท่าเทียมกัน และไม่อาจตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ใดได้เว้นแต่มนุษย์ผู้นั้นจะได้ยินยอม โดยสัญญาที่ทำขึ้นบนพื้นฐานของความสมัครใจที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อื่นเท่ากับเป็นการโอนสิทธิโดยเหตุแห่งสัญญาเท่านั้น อีกทั้ง Althusius ยังมีแนวคิดที่ว่า เสรีภาพต่างๆ นั้น จะต้องมีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายพื้นฐานฉบับหนึ่ง และผู้ปกครองจะต้องให้ความเคารพต่อกฎหมายพื้นฐานดังกล่าว มิเช่นนั้นแล้วประชาชนมีสิทธิที่จะต่อต้านได้ ดังนั้น ผู้ปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แนวความคิดโดยรวมของ Althusius ได้รับเสียงสะท้อนจากนักวิชาการอื่นๆ ว่าอาจเหมาะสมสำหรับสภาพการณ์ในราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ แต่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศอื่นๆ ในยุโรป ต่อมาภายหลัง เพื่อต้องการให้หลุดพ้นจากความครอบงำของอำนาจทางศาสนจักร Hugo Grotius นักนิติศาสตร์ชาวฮอลแลนด์ จึงได้วางพื้นฐานสำหรับกฎหมายระหว่างประเทศยุคใหม่และพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนตามธรรมชาติขึ้นมา เพราะเห็นว่าความเป็นสิทธิมนุษยชนตามธรรมชาติ หรือความเป็นสิทธิที่ติดมากับธรรมชาติของความมีเหตุผลของมนุษย์นี้ ทำให้มนุษย์ไม่อาจสูญเสียสิทธิของตนได้ (Inalienable Rights) และโดยเหตุที่สิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมาย ทำให้สิทธิตามธรรมชาตินี้เป็นสิทธิพลเมือง¹¹

ต่อมาในศตวรรษที่ 17 สถานการณ์ทางการเงินของสหราชอาณาจักร ที่ไม่สู้ดีได้บังคับให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ต้องทรงเรียกประชุมสภา สภาจึงอาศัยโอกาสพิจารณาคำร้องทุกข์ที่เกิดจากการเรียกเก็บภาษีโดยไม่ถูกต้องของฝ่ายกษัตริย์ ซึ่งภายหลังจากการอภิปรายที่เข้มข้น สภาจึงได้ผ่านมติ 3 มติ เพื่อสนับสนุนเสรีภาพของประชาชน โดยมีรายละเอียดว่า บุคคลไม่ควรต้องถูกคุมขังโดยมิได้มีการแสดงสาเหตุของการคุมขังนั้น และหมายศาลเพื่อให้ผู้รับหมายอธิบายสาเหตุที่มีการควบคุมตัวบุคคล หรือ Writ of Habeas Corpus ควรใช้ได้กับทุกคดีเพื่อให้ศาลตรวจสอบสาเหตุของการคุมขังนั้น และถ้าคำตอบที่ได้รับมิได้แสดงสาเหตุแห่งการคุมขัง ผู้ถูกคุมขังโดยกษัตริย์ หรือคณะอภิรัฐมนตรี (Supreme Council of the State) ก็ควรได้รับการปล่อยตัว อีกทั้ง ต่อมาภายหลัง

¹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 113 – 114.

สภาได้ประกาศกฎหมายรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือ “The Petition of Right” ออกมา โดยกฎหมายดังกล่าวนี้ห้ามพระมหากษัตริย์เก็บภาษีโดยมิได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ห้ามใช้กฎอัยการศึก (Martial Law) ในยามปกติ ห้ามจำคุกบุคคลใดโดยไม่มีเหตุอันชอบธรรม และห้ามใช้กำลังทหารกับพลเรือน จึงทำให้ประชาชนของสหราชอาณาจักรได้รับเสรีภาพอีกขั้นหนึ่ง¹²

สถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองบังคับให้พระเจ้าชาร์ลส์ ต้องยอมรับ The Petition of Right ที่ถูกยื่นเสนอโดยสภาขุนนางและสภาสามัญของสหราชอาณาจักร โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดสถานะแห่งสิทธิตามกฎหมายระหว่างพระมหากษัตริย์กับสภาอันนำไปสู่แนวคิดของทฤษฎีสัญญาประชาคม ซึ่งเรียกร้องสิทธิที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ได้แก่ สิทธิในชีวิตละร่างกาย กรรมสิทธิ์เสรีภาพในทางศาสนา และในทางความเชื่อ เสรีภาพในการพูด และเสรีภาพของหนังสือพิมพ์¹³ นอกจากนี้ ยังนำไปสู่การทำข้อตกลงของประชาชน (Agreement of the people) ซึ่งเรียกร้องให้รัฐต้องถูกจำกัดอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับเสรีภาพดังต่อไปนี้ ได้แก่ เสรีภาพในทางศาสนาและความเชื่อ เสรีภาพจากการถูกบังคับให้เข้าร่วมในสงคราม การนิรโทษกรรมสำหรับผู้เห็นต่างทางการเมือง ความเสมอภาค การแทรกแซงในสิทธิของบุคคลหรือกรรมสิทธิ์ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ แต่ข้อเรียกร้องดังกล่าว ยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการโต้แย้งกันเกี่ยวกับประเด็นของฎีกาขอพระราชทานสิทธิต่างๆ ได้มีผู้พิพากษาและสมาชิกรัฐสภาท่านหนึ่งชื่อว่า Sir Edward Coke จะเป็นผู้ที่เน้นย้ำอยู่เสมอในเรื่องความสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเสรีภาพ สำหรับกรณีที่มีการจับกุมคุมขังโดยปราศจากเหตุอันควร และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ มิให้ต้องด้อยค่าลงไป จากการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย และในฐานะที่ Sir Edward Coke เป็น “Chief Justice” จึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำของเหล่าผู้พิพากษาในการคานอำนาจของกษัตริย์¹⁴

นักปรัชญาอีกคนที่มีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในยุคนั้น คือ Thomas Hobbes โดย Thomas Hobbes เห็นด้วยกับการที่มนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) แต่สิทธิดังกล่าวมิได้เฉพาะในสภาวะธรรมชาติดั้งเดิมเท่านั้น และในสภาวะดังกล่าวนี้เองทำให้เกิดสถานการณ์สงครามของมนุษย์ทุกคนต่อมนุษย์ทุกคนด้วยตัวเอง (Bellum omnium contra omnes) จากสถานการณ์ดังกล่าว มนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องทำสัญญาสวามิภักดิ์ ยอมสละสิทธิตามธรรมชาติของตน แล้วยอมตนอยู่

¹² ทศพร มุลรัตน์. (2560). พัฒนาการของหลักนิติธรรมในประเทศอังกฤษ. *วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์*. ฉบับที่ 2. หน้า 60.

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ. *อ้างแล้ว*เชิงอรรถที่ 6. หน้า 42.

¹⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. *อ้างแล้ว*เชิงอรรถที่ 5. หน้า 117.

ภายใต้อำนาจของผู้ปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความอยู่รอดของตนเอง ดังนั้น ผู้ปกครองจึงอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ใช้กำลังได้แต่เพียงผู้เดียว การยอมอยู่ภายใต้ผู้ปกครองคนเดียวกันนี้เองทำให้เกิดประชาคมเดียวกันที่เป็นรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นสมมติเทพที่มีตัวตนในฐานะผู้ถืออำนาจอธิปไตยไม่ได้อยู่ในฐานะของคู่สัญญา จึงดำรงอยู่ได้โดยปราศจากข้อผูกพันใดๆ และฝ่ายพลเมืองต้องเคารพเชื่อฟังแต่เพียงผู้ปกครองเท่านั้น¹⁵ กระทั่งต่อมา ค.ศ. 1679 พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 ได้ลงนามใน Habeas Corpus Act และยังคงมีผลผูกพันมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้บุคคลไม่อาจถูกจับกุม ค่อมขัง โดยปราศจากคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และผู้ที่ถูกจับกุมนั้นจะต้องถูกนำตัวไปยังผู้พิพากษาภายใน 30 วัน¹⁶

ทั้งนี้ ระหว่าง ค.ศ. 1632 – 1704 ยังมีบุคคลอีกท่านหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพ คือ John Locke ซึ่งเขียนหนังสือชื่อ “Two Treaties on Civil Government” โดยงานเขียนดังกล่าวปรากฏข้อความว่า “มนุษย์เรายอมเกิดมาพร้อมกับสิทธิที่จะมีเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ และสิทธิที่จะได้ชื่นชมกับบรรดาสิทธิและอภิสิทธิ์ตามกฎหมายธรรมชาติ อย่างเท่าเทียมกับมนุษย์อื่นใด หรือกลุ่มอื่นใดในโลก โดยปราศจากการควบคุมทั้งยังมีอำนาจตามธรรมชาติ...ที่จะสงวนไว้ซึ่งสิทธิพลเมือง กล่าวคือ ชีวิต เสรีภาพ และที่ดินของตนให้พ้นจากการละเมิดของผู้อื่น”¹⁷ พื้นฐานทางความคิดของ John Locke คือ พระบัญญัติของพระเจ้าเป็นเจ้าของ กฎหมายธรรมชาติ และเหตุผล ทั้งสามประการนี้กลายเป็นเสาหลักสำหรับปรัชญาแห่งรัฐแบบรู้แจ้ง (Enlightened) นี้ ซึ่งเป็นแนวปรัชญาประกาศว่าสิทธิตามธรรมชาติต่างๆ ยังคงมีผลอยู่ต่อไป แม้ว่าจะได้มีการทำสัญญาประชาคมกันแล้ว และยังสามารถใช้ยันกับฝ่ายอำนาจรัฐได้อีกด้วย ซึ่งอำนาจรัฐที่มีการแยกย่อยออกจากกันย่อมมีการใช้ผ่านทางองค์กรที่มีลักษณะเป็นตัวแทน เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การใช้อำนาจในทางที่ผิดย่อมเท่ากับเป็นการกระทำที่ผิดหน้าที่ของความเป็นตัวแทน และเป็นการสร้างความชอบธรรมแก่การต่อต้านที่จะเกิดขึ้นได้ การกระทำผิดต่อหน้าที่ดังกล่าวที่ถือได้ว่าเป็นการทำผิดอย่างร้ายแรง ย่อมส่งผลให้ความสัมพันธ์แบบตัวการตัวแทนนั้นสิ้นสุดลง แนวคิดดังกล่าวนี้ถือเป็นหลักประกันมิให้มีการลดมาตรฐานของเงื่อนไขตามสภาพธรรมชาติลง¹⁸

ต่อมา ค.ศ. 1776 ได้เกิดเหตุการณ์การปฏิวัติของประชาชนในสหรัฐอเมริกาขึ้น ซึ่งแต่เดิมนั้นพื้นที่ในทวีปอเมริกาเหนือเป็นเมืองอาณานิคมของสหราชอาณาจักร ประชาชนอเมริกันโดยมากคือประชาชนของสหราชอาณาจักร ที่อพยพมาตั้งถิ่นฐาน ประกอบอาชีพ

¹⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 118.

¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 43.

¹⁷ วิภาวรรณ ตูลยานนท์. (2518). *เจตนารมณ์ของกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 68.

¹⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 118 - 119.

ทำการเกษตรและอุตสาหกรรม จนเมืองอาณานิคมมีการพัฒนาขึ้น แต่เพราะประเทศอังกฤษไม่ได้ให้ความสนใจกับประชาชนในเมืองอาณานิคม ประชาชนเมืองอาณานิคมจึงมีระบบการปกครองภายในอาณานิคมเป็นของตนเอง มีตัวแทนของตนในสภานิติบัญญัติของแต่ละอาณานิคมที่มีการออกกฎหมายปกครองอาณานิคมของตนเอง และขึ้นอยู่กับกษัตริย์ของสหราชอาณาจักร แต่เพียงในนามเท่านั้น และประชาชนอาณานิคมไม่สามารถมีตัวแทนของตนอยู่ในรัฐสภาอังกฤษได้¹⁹

สหราชอาณาจักรได้มีการประกาศสงครามกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าสหราชอาณาจักรจะได้รับชัยชนะ และได้รับดินแดนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในดินแดนอเมริกาเหนือคือประเทศแคนาดาและหุบเขาโอไฮโอ แต่สถานการณ์ทางการเงินของสหราชอาณาจักรกลับแย่ลงทำให้รัฐบาลของสหราชอาณาจักรต้องเพิ่มการเก็บภาษีจากบรรดาเมืองอาณานิคมเพื่อนำเงินไปชำระหนี้สงคราม ส่งผลให้ประชาชนอาณานิคมไม่พอใจเป็นอย่างมาก เพราะเห็นว่าพวกตนก็มีส่วนช่วยรบด้วย ประกอบกับการขึ้นภาษีดังกล่าวรัฐสภาอังกฤษจัดประชุมขึ้น โดยที่ไม่มีผู้แทนของบรรดาอาณานิคมอยู่ในที่ประชุมนั้นด้วยจึงไม่มีใครสามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาวอาณานิคมในที่ประชุมรัฐสภาสหราชอาณาจักรได้²⁰

แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสหรัฐอเมริกา ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดปัจเจกชนนิยม (Individualism) ของ John Locke ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ประชาชนมีสิทธิในชีวิต ในเสรีภาพ และมีสิทธิในการแสวงหาความสุข รัฐจะบีบบังคับเอาสิทธิเหล่านี้ไปจากประชาชนไม่ได้ รัฐเพราะรัฐมีหน้าที่ป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเมื่อรัฐดำเนินการ โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ประชาชนต้องปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กฎหมายด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยในสหรัฐอเมริกาเมื่อครั้งยังเป็นสมาพันธรัฐอเมริกาได้มีการประกาศ “Bill of Right” ในมลรัฐต่างๆ ภายหลังเมื่อมีการรวมมลรัฐและเรียกว่า สหรัฐอเมริกา จึงได้มีการประกาศ Bill von Virginia ค.ศ. 1776 อันเป็นการแสดงเจตนาที่ชัดเจนในการประกาศความเป็นอิสระของสหรัฐอเมริกา และในระดับสหพันธรัฐได้วางหลักเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้ใน “Federal Bill of Rights von 1791”²¹

สหรัฐอเมริกายึดหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นใหญ่ ดังนั้น รัฐมีหน้าที่ในการบริการประชาชน โดยที่รัฐไม่อาจพรากสิทธิของประชาชนไปจากประชาชนได้ โดยรวมถึงสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำด้วย ดังนั้น การใช้ทรัพยากรน้ำภายในมลรัฐต่างๆ

¹⁹ วุฒิชัย มูลศิลป์ และ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2526). *การปฏิวัติครั้งสำคัญของโลก*. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์. หน้า 59 – 65.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67 – 79.

²¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 118 - 123.

ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลของมลรัฐนั้นๆ รัฐบาลของมลรัฐมีอำนาจบริหารจัดการน้ำ และมีหน้าที่บริการประชาชนให้สามารถเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำได้โดยทั่วถึง การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิบางประการของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำจึงสามารถกระทำได้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น

2) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบบกฎหมายซีวิลลอว์

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ นั้น มีที่มาจากประวัติศาสตร์การปฏิวัติสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ที่ส่งผลให้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของฝรั่งเศสสิ้นสุดลง เปลี่ยนเป็นระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเน้นหลักเสรีภาพ (Liberty) หลักความเสมอภาค (Equality) และหลักภราดรภาพ (Fraternity) ดังนั้น การปฏิวัติสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศต่างๆ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบที่ประเทศต่างๆ จำนวนมากยอมรับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นระบอบการปกครองที่มีข้อเสียน้อยกว่าระบอบการปกครองในรูปแบบอื่น เนื่องจากเป็นระบอบการปกครองที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพสิทธิต่างๆ ของประชาชนอย่างเสมอภาค และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์²²

หลักสำคัญพื้นฐาน 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นทฤษฎีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน และประชาชนโดยส่วนรวมให้ได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกันอย่างเสมอภาค โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบบกฎหมายซีวิลลอว์จึงเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มซีวิลลอว์ต้องบัญญัติไว้ให้เป็นลายลักษณ์อักษร อยู่ในฐานะที่เป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย²³

การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนจะกระทำได้อต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ด้วยเหตุนี้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์จึงต้องถือเป็นสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติ (Natural Rights) เนื่องจากน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติของทุกๆ คน ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องจัดสรรการใช้ประโยชน์จาก

²² เอกสิทธิ์ วิจิตรกุล. (2561). *สิทธิในการได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐอย่างเสมอภาค*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 71 – 76.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90 – 92.

ทรัพยากรน้ำให้ทุกคนได้มีสิทธิใช้น้ำที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดให้เพียงพอต่อ
 ทุกๆ คนในสังคมที่อยู่ในประเทศของตน

โดยเหตุนี้ระเบียบกฎหมายทรัพยากรน้ำในกลุ่มประเทศ ซีวิลลอว์จึงได้รับอิทธิพล
 ทางแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเกิดจากแนวคิดในเรื่อง
 เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ ที่ได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นรากฐานของระบอบ
 ประชาธิปไตย และเป็นรากฐานหรือเสาหลักของระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ระบอบ
 การปกครองแบบประชาธิปไตยกันอย่างแพร่หลายไปทั่วโลกนั่นเอง

ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกา กับ สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการประกาศสิทธิและเสรีภาพ
 คำประกาศสิทธิเสรีภาพของทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวนี้ก็ได้กลายมาเป็นหลักการสิทธิและเสรีภาพที่มี
 อิทธิพลและมีบทบาทอย่างมากต่อประเทศต่างๆ

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการใช้อำนาจ ทางปกครองของรัฐ

1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) มีสาระสำคัญว่า มนุษย์ทุกคน
 เกิดมาเท่าเทียมกัน และมนุษย์ทุกคนล้วนมีสิทธิบางประการติดตัวมาตั้งแต่เกิด กล่าวคือ สิทธิใน
 ชีวิต สิทธิเสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาค โดยมีลักษณะเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่กัน
 ได้บุคคลอื่นจะล่วงละเมิดไม่ได้ และรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองรัฐก็ไม่อาจล่วงละเมิดได้
 การใช้อำนาจรัฐกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในลักษณะที่มั่นคงถาวรสามารถเกิดขึ้น
 ได้ต่อเมื่อรัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย²⁴ โดยในประเทศไทยมีนักวิชาการหลายคนได้อธิบาย
 ความหมายของคำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” เอาไว้ ซึ่งจะขอยกตัวอย่างเฉพาะท่านศาสตราจารย์
 ดร. หยุต แสงอุทัย กล่าวคือ

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ให้ความหมายของสิทธิคือ ประโยชน์ที่กฎหมาย
 รับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์
 ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง กล่าวคือ คุ้มครองไม่ให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไป

²⁴ เลิศศักดิ์ ต้นโต. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 26 – 27.

ตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย²⁵ และได้อธิบายความหมายของเสรีภาพว่า หมายถึง สิ่งที่บุคคลอาจกระทำการได้โดยไม่ถูกบังคับ²⁶

“สิทธิ” จึงไม่จำเป็นต้องมีที่มาจากกฎหมายเอกชนเท่านั้น สิทธิอาจมีที่มาจากกฎหมายมหาชนได้เช่นกัน ในอดีตสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการถกเถียงกันว่าสิทธิสามารถเกิดขึ้นจากกฎหมายมหาชนได้หรือไม่ จนกระทั่งในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 จึงมีการยอมรับว่าสิทธิอาจเกิดจากกฎหมายมหาชนได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการยอมรับสิทธิที่เกิดจากกฎหมายมหาชนหมายความว่ารัฐยอมผูกพันตนเองเป็นการผูกมัดของอำนาจสาธารณะเพื่อประโยชน์ของเอกชน และขณะเดียวกันสิทธิทางมหาชนเป็นอำนาจทางกฎหมายที่ให้แก่ปัจเจกบุคคลเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลผู้นั้น หรือเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำของรัฐที่มีลักษณะเป็นการก้าวล่วงสิทธิของตน²⁷

เสรีภาพจะก่อให้เกิดสิทธิเช่นกันซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “สิทธิในเสรีภาพ” กล่าวคือเสรีภาพทำให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องต่อ “บุคคลอื่น” มิให้บุคคลอื่นหรือรัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการลดทอนเสรีภาพ หากมีการลดทอนเสรีภาพเกิดขึ้นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพย่อมมีสิทธิร้องขอหรือเยียวยาเพื่อให้ยุติการลดทอนเสรีภาพนั้น อาทิ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ กล่าวคือ บุคคลชอบที่จะเลือกประกอบอาชีพได้ตามความถนัดที่มีได้เพียงเท่าที่การประกอบอาชีพนั้น โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการหรือเรียกร้อง หรือกระทำการใดๆ เช่นนี้ถือว่าไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อการทำหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้เสรีภาพยังก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นในอันที่จะต้องเคารพในเสรีภาพด้วย โดยบุคคลอื่นย่อมมีหน้าที่ในการที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ ที่จะละเมิดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ อีกทั้ง ยังได้รับการเคารพและคุ้มครองจากรัฐมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการลดทอน ขัดขวาง หรือทำให้เสียประโยชน์อันพึงมี

²⁵ หยุด แสงอุทัย. (2559). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 20) (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 168 .

²⁶ ปรีชาวรรณ สุวรรณสุนย์. *สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญในระบอบ ประชาธิปไตยกับสังคมนิยม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php> [17 มิถุนายน 2566]

²⁷ ภัทธสุดา วรรสาร. (2559). *สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ: ศึกษารัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 6.

พึงได้ของผู้ทรงเสรีภาพด้วยเหตุผลเพียงเพราะประกอบอาชีพแตกต่างจากบุคคลอื่นๆ หากเจ้าของสิทธิในเสรีภาพหรือผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพถูกละเมิดย่อมใช้สิทธิขอรับการเยียวยาได้²⁸

ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมการกระทำของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานให้ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีการควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่คำพิพากษาและคำสั่งศาลให้ชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยจะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย²⁹

2) แนวคิดและความสำคัญของหลักนิติรัฐ

รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท คือ³⁰

(1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง และการเลือกถิ่นที่อยู่ และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

(2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

(3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ แต่รัฐให้คำมั่นต่อประชาชนว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพประชาชนได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งและเป็นการทั่วไปว่าให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร³¹

²⁸ ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. *สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญในระบอบ ประชาธิปไตยกับสังคมนิยม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php> [17 มิถุนายน 2566]

²⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2562). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 59.

³⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 1-7.

³¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 29*. หน้า 59.

การปกครองโดยกฎหมายที่จะไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอันมีผลเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หรือหลักนิติรัฐ (Legal State) จึงมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย หลักนิติรัฐมุ่งหมายให้รัฐจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ³² โดยหลักนิติรัฐ มีสาระสำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย³³

(1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

(3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายหรือการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

3) การตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ

รัฐมีสถานภาพบุคคลทางกฎหมาย (Legal Personality) กล่าวคือ รัฐไม่สามารถกระทำการใดๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำผ่านบุคคลธรรมดาที่ดำรง

³² สามารถ ตราฐ. (2560). *การนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 6.

³³ ชาญชัย แสงศักดิ์. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 29*. หน้า 60.

ตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐ โดยที่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้น หากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีที่กฎหมายของรัฐกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่า หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ใดๆ สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวนั้นย่อมตกได้แก่รัฐและเป็นของรัฐ การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ (2) ต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐอันได้ทำลงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ และ (3) การกระทำที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้นจะต้องกระทำลงเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม โดยที่การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคลธรรมดา ดังนั้น ใช้อำนาจรัฐดังกล่าวหากมิได้กระทำอยู่ภายในขอบเขต เงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายของรัฐกำหนดไว้หรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดานั้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐ อันอาจนำไปสู่การกระทำโดยทุจริต หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าวล้วนแต่เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของความเป็นรัฐอย่างใดก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลหรือองค์กรของรัฐเหล่านั้นว่ามีความถูกต้องภายใต้กรอบแห่งกฎหมายหรือไม่ สำหรับแนวความคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดนั้นถือเป็นหัวใจของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เพราะถือว่าเป็นกระบวนการที่จะทำให้การคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนบังเกิดผลได้จริง โดยการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง และมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างองค์กรซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ³⁴

2.1.4 สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1) ความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตของตน

³⁴ สามารถ ตราชู. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 100 - 101.

และบางกรณีก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นหรือรัฐกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง³⁵

เสรีภาพ เป็นอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพ ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่เชิงปฏิเสธแก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ามารบกวนขัดขวางการใช้อำนาจในการกระทำหรือไม่กระทำการของบุคคล หรืออาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพ สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน ทั้งนี้ หากกล่าวว่าคุณสมบัติ“สิทธิในเสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญย่อมหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองตามนี้ เสรีภาพย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น กล่าวคือ บุคคลย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น³⁶

ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายมหาชนหรือเป็นสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรใช้อำนาจรัฐ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมิได้มีหน้าที่เป็นเพียงสิทธิในการป้องกันของปัจเจกบุคคลจากการกระทำของรัฐเท่านั้น แต่ยังสามารถสร้างอำนาจในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดได้อีกด้วยสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์หรือความผูกพันระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐขึ้น ส่งผลให้รัฐหรือองค์กรของรัฐบาลทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการ ต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และให้ความคุ้มครองโดยการใช้อำนาจขององค์กรรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์³⁷

2) หลักการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะกระทำผ่านการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท³⁸ ดังนี้

³⁵ สุพิชัย ศิริรักษ์. (2550). *สิทธิและเสรีภาพของแรงงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540: ศึกษาด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง*. วิชานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 16.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

³⁷ เลิศศักดิ์ ต้นโต. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 29 - 30.

³⁸ วีระ โลจายะ. (2525). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 133 – 137.

(1) สิทธิและเสรีภาพแบบสัมบูรณ์ (Absolute Rights) คือ การที่รัฐไม่ออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์มาจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพเสรีภาพ เพราะสิทธิและเสรีภาพนั้นได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา

(2) สิทธิและเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ (Relative Rights) เป็นลักษณะของสิทธิและเสรีภาพที่ให้รัฐสามารถจำกัดหรือควบคุมการใช้เสรีภาพนั้นในภายหลังได้ หากมีความจำเป็นต้องกระทำเพื่อปกป้องและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในการที่จะใช้ทางสาธารณะ หรือเพื่อป้องกันการนำไปสู่เหตุการณ์อันวุ่นวายหรือเกิดจลาจลขึ้นในประเทศ เป็นต้น แต่รัฐจะสามารถกระทำได้โดยการตรากฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

ทั้งนี้ การรับรองสิทธิเสรีภาพทั้ง 2 ประเภท ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคม

3) สิทธิเสรีภาพกับสิทธิมนุษยชน

การพิจารณาสิทธิและเสรีภาพในประเด็นของผู้ทรงสิทธินั้น ถือเป็นพิจารณาจากผู้ซึ่งได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง เป็นการพิจารณาจากเนื้อหาของสิทธิว่า สิทธิใดควรจะให้กับบุคคลทุกคน และสิทธิใดควรจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาติเท่านั้น การพิจารณาสิทธิและเสรีภาพในลักษณะนี้จะนำไปสู่การกำหนดขอบเขตในการคุ้มครองสิทธิแต่ละประเภท ซึ่งในส่วนของ “สิทธิมนุษยชน” นั้น สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทุกคน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด หากบุคคลเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นๆ ด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์³⁹

สิทธิมนุษยชนคือสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทุกคนภายในประเทศ โดยที่ความคุ้มครองดังกล่าวครอบคลุมไปยังสิทธิที่ประชาชนจะได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี หรืออีกนัยหนึ่ง คือ สิทธิในสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ โดยประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ปราศจากมลพิษ ตลอดจนมีทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ที่สามารถจะใช้ประโยชน์ได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของการดำรงชีพ ในขณะที่รัฐมีหน้าที่ใช้

³⁹ เลิศศักดิ์ ต้นโต. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 24.

อำนาจทางปกครองในการสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดเพื่อคุ้มครองให้ประชาชนภายในรัฐได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิของประชาชนในข้อดังกล่าวนี้จะต้องได้รับการยืนยันรับรองผ่านการตราเป็นกฎหมาย⁴⁰ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์สำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิพึงสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขของตน ดังนั้น เมื่อใดที่คุณภาพของสิ่งแวดล้อมถูกมลพิษรบกวน หรือเกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิสามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์ได้โดยมิต้องคำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายที่เกิดขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน หรือสุขภาพอนามัย ของประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิจะมากหรือน้อยเพียงใด⁴¹

2.1.5 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

สิทธิและเสรีภาพคือสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญซึ่งมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด และสิทธิในสิ่งแวดล้อม คือ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ โดยบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ปราศจากมลพิษ ตลอดจนมีทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของการดำรงชีพ⁴² จึงสามารถกล่าวได้ว่ามนุษย์พึงมีสิทธิและเสรีภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ และสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ย่อมต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อพิจารณาต่อไปถึงความหมายของทรัพยากรธรรมชาติแล้วทำให้เข้าใจได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามกระบวนการธรรมชาติและมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้ เช่น ดิน ป่าไม้ สัตว์ป่า แร่ และน้ำมัน ซึ่งมนุษย์ได้นำสิ่งเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ มากมาย แต่การนำทรัพยากรต่างๆ มาใช้มากจนเกินไป ใช้อย่างผิดวิธี หรือใช้อย่างสิ้นเปลือง อาจทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมคุณค่าหรือลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ในปัจจุบันจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้ทรัพยากรยังสามารถคงอยู่หรือสามารถที่จะนำมาใช้

⁴⁰ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 62.

⁴¹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2531) *การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น (Japan Foundation). หน้า 91.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

ประโยชน์ได้อีกเป็นระยะเวลานาน⁴³ โดยในหัวข้อนี้จะศึกษาบทบัญญัติในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภททรัพยากรน้ำ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการวิเคราะห์และกำหนดทิศทางในการแก้ไขปัญหาการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิ ของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำ เป็นสิ่งแวดลอมรอบตัวมนุษย์และเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน เมื่อสิทธิในสิ่งแวดลอมคือสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐควรจัดให้มีการคุ้มครองต่อประชาชนภายใต้การปกครอง สิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับน้ำจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ในการดำเนินชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ ทั้งนี้ ปริมาณน้ำที่เพียงพอเป็นสิ่งจำเป็นต่อการป้องกันการเสียชีวิตจากการขาดน้ำ ลดความเสี่ยงจากโรคทางน้ำ และเพื่อการบริโภค การประกอบอาหาร และความจำเป็นอื่นๆ สำหรับอนามัยส่วนบุคคลและในครัวเรือน มนุษย์ทุกคนจึงมีสิทธิที่จะได้รับน้ำอย่างเพียงพอ ปลอดภัยสามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำในราคาที่สามารถจ่ายได้เพื่อใช้ส่วนตัวและในครัวเรือน⁴⁴

ทั้งนี้ ตั้งแต่ช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ โดยที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือฉบับล่าสุด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ถึงธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ไม่มีการกล่าวถึงสิทธิในทรัพยากรน้ำ แต่จะกล่าวถึงสิทธิในด้านอื่น เช่น สิทธิในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น ต่อมาวิวัฒนาการของบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำหรือสิ่งแวดลอมและการรับรองสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีปรากฏครั้งแรกเมื่อครั้งประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 10⁴⁵ กระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่ 20 โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 หลักการพิจารณา ดังนี้

⁴³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *กฎหมายไทย เล่ม 19 ทรัพยากรธรรมชาติ*. หน้า 1.

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2546). *สิทธิเกี่ยวกับน้ำ คำวินิจฉัยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ลำดับที่ 15 ว่าด้วยสิทธิเกี่ยวกับน้ำ*. หน้า 5 – 6.

⁴⁵ ปาวิศร เลิศธรรมทวี. (2558). *รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: ธนาเพลส. หน้า 51.

1) การพิจารณาด้านความรับผิดชอบแห่งรัฐ และหลักการกระทำเพื่อป้องกัน

ประเทศไทยในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีการแต่งตั้งให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยกร่าง และให้สถานีดับญัตติแห่งชาติพิจารณาพร้อมทั้งให้ความเห็นชอบแล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ซึ่งปรากฏบทบัญญัติที่กล่าวถึงทรัพยากรน้ำหรือสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรก เช่น ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และความงามทางธรรมชาติ รวมทั้ง ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารและน่านน้ำ” และยังมีบทบัญญัติในมาตรา 86 ที่กำหนดว่า “รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมและความเจริญในทางวิชาการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมและเพื่อความมั่นคงของรัฐ” อันแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม มีการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาปรับใช้ถือเป็นบทบัญญัติที่วางหลักในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้สอดคล้องกับมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 93 ที่บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดตั้งเป็นพิชซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” นับเป็นการวางแนวคิดพื้นฐานว่ารัฐมีหน้าที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของประชาชนในประเทศ การวางหลักดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับหลักเรื่องความรับผิดชอบแห่งรัฐ (State Responsibility) และ หลักการกระทำเพื่อป้องกัน (Principle of Prevention Action) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ⁴⁶

ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เกิดจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ประชาชนร่วมเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดทางประวัติศาสตร์ เรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงได้รับการให้ความสำคัญมากกว่าเรื่องอื่นๆ ทำให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในประเด็นอื่นๆ ถูกบัญญัติไว้ในลักษณะแทรกไว้ในสิทธิมนุษยชนอื่น อาทิ สิทธิในชีวิตและร่างกายดังปรากฏในมาตรา 33 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกายการจับกุมคุมขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคลไม่ว่าในกรณีใดๆ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หรือในมาตรา 39 ซึ่งให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สิน และรัฐจะต้องส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์⁴⁷ และสิทธิในที่ดิน (Property Rights)⁴⁸ รัฐเล็งเห็น

⁴⁶ ปวริศร เลิศธรรมทวี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 52.

⁴⁷ ปวริศร เลิศธรรมทวี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 52.

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. มาตรา 81.

ถึงความสำคัญและให้การสนับสนุนการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรม⁴⁹

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศตั้งแต่ยุคสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยขยายตัวขึ้น ส่งผลให้โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือได้เกิดการรวมกลุ่มต่างๆ ขึ้น เพื่อขับเคลื่อนตามประโยชน์ของกลุ่มคน โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของกลุ่มนิสิตนักศึกษาตามมหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งปรากฏการณ์ลักษณะนี้ส่งผลต่อการสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย ดังนั้น การขับเคลื่อนกระบวนการทางการเมืองจึงมีความเข้มแข็งและมีความหลากหลาย ทำให้ประชาชนสามารถเสนอสิทธิเรียกร้องบางประการให้รัฐบาลยอมรับได้ แต่เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในประเทศไทยยังคงดำเนินต่อไปจนนำไปสู่การรัฐประหารขึ้นอีกครั้งในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ถือเป็นช่วงระยะเวลาที่ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมืองมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจ และสังคมมีการพัฒนาเติบโตอย่างต่อเนื่อง⁵⁰

2) การพิจารณาด้านการใช้อำนาจอธิปไตยเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ

ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับการร่างขึ้นใหม่โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ทั้งนี้ในบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ได้รับรองหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศไว้โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย [...] ทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย [...]” ซึ่งบทบัญญัติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ตามมาตราดังกล่าวเป็นการนำหลักของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ปรากฏในมาตรา 21 เป็นหลักการว่าด้วยการป้องกัน(Principle of Prevention Action) ตามที่ปรากฏใน

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. มาตรา 80.

⁵⁰ ไชยะ เทพา. (2559). *การรัฐประหารในการเมืองไทย*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 9 – 10.

ปฏิญญาสต็อกโฮล์ม⁵¹ แต่ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มีบทบัญญัติกฎหมายเพียงจำนวน 29 มาตรา จึงกล่าวถึงประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของประเทศไว้เพียงบทบัญญัติเดียว นำไปสู่การตั้งข้อสังเกตว่า บทบัญญัติมาตรานี้ถูกใช้เป็นอาวุธทางการเมืองมากกว่าการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่อมาภายหลังบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวนี้ได้ถูกนำมาเป็นรูปแบบสำหรับธรรมนูญการปกครองหรือรัฐธรรมนูญชั่วคราวของประเทศไทย⁵²

เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในประเทศไทยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ภายหลังเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลนายธานินทร์ ได้นำนโยบายขวาสุดโต่งมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการหยุดยั้งกระบวนการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยลง ทั้งสถาบันทางการเมือง กลไกทางการเมือง และกระบวนการทางการเมือง มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนอย่างเข้มงวด มีการใช้นโยบายปราบปรามภัยคอมมิวนิสต์อย่างเข้มงวด จนนำไปสู่การรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 โดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ซึ่งยึดอำนาจจากนายธานินทร์ กรัยวิเชียร⁵³ และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 โดยที่บทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีทั้งสิ้น 32 มาตรา และเนื้อหาเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ไทยไม่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม กระทั่งในปี พ.ศ. 2521 ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 13 ขึ้น ในวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ภายใต้การจัดทำของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีการวางหลักเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านสิ่งแวดล้อมใน มาตรา 69 โดยกำหนดว่า “รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติภาวะทาง เศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมและเพื่อความมั่นคงของรัฐ” สังเกตเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กลับมาบัญญัติไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญ อีกครั้ง ฉะนั้น จึงมีการนำบทบัญญัติอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 อาทิ เรื่องหน้าที่ของรัฐในการบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดตั้งเป็นพิสัยที่ ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน มาใช้บังคับอีกครั้ง หรือกรณีการรับรองสิทธิในทรัพย์สิน

⁵¹ Principle 6, 7, 15, 18 and 24 of the Stockholm Declaration, above n 7. อ้างถึงใน ปวีศร เลิศธรรมทวี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 53.

⁵² ปวีศร เลิศธรรมทวี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 53.

⁵³ ไชยะ เทพา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 50 .หน้า 10.

โดยเฉพาะการอนุญาตให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อการประกอบเกษตรกรรม โดยที่หลักการกระทำเพื่อป้องกันได้ถูกถอดออกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ไป⁵⁴

อย่างไรก็ตาม วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ประเทศไทยได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นอีกครั้ง ภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ต่อมาวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญการปกครองดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์การรัฐประหาร แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจึงถูกลดความสำคัญลง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวปรากฏหลักการเดิมว่าด้วยการกระทำเพื่อป้องกันในมาตรา 27 ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน [...] ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี [...] มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้...” พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ได้รับการถอดรูปแบบมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมืองอันนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารจะมีการนำรัฐธรรมนูญสำเร็จรูป ซึ่งมีการสอดแทรกหลักการกระทำเพื่อป้องกันมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราว โดยที่ประเด็นเรื่องการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 นี้ มีความเชื่อมโยงกับเรื่องหลักอำนาจอธิปไตยเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ที่ได้รับการนำมาบัญญัติสืบต่อมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ดังกล่าวข้างต้น⁵⁵

ผลสืบเนื่องจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ รสช. ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ในตอนต้นนั้น ทำให้ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ขึ้นในวันที่ วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงในหมวด 5 “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ได้แก่ มาตรา 74 เรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อม และมาตรา 78 การวางนโยบายของรัฐจะต้องสอดคล้องกับความเหมาะสมทางทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศ บทบัญญัติทั้ง

⁵⁴ ปวริศร เลิศธรรมทวี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 54.

⁵⁵ ปวริศร เลิศธรรมทวี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 54 - 55.

สองประการดังกล่าวเป็นการบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ดังกล่าวข้างต้น⁵⁶

สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 จนถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 นับเป็นช่วงเวลาที่ทหารพยายามจะกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองอีกครั้งแต่เพราะสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจที่พัฒนาเติบโตมากขึ้น ทหารจึงไม่อาจใช้รูปแบบการปกครองแบบเบ็ดเสร็จได้ การที่เศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตขึ้นในลักษณะที่ซับซ้อน ประกอบกับความต้องการคนที่เข้าใจระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินอยู่ ทำให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติต้องนำนักบริหารมืออาชีพภาคธุรกิจเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวคือนายอานันท์ ปันยารชุน ผู้มีความเหมาะสมในหลายประการ อาทิ เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงต่างประเทศ และเป็นประธานบริษัทสหยูเนี่ยน ประธานสภาอุตสาหกรรม เป็นต้น ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของรัฐบาลเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ฝ่ายรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่มีลักษณะเป็นเทคโนโลยีโนแครต ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจเท่านั้น มีการวางระเบียบ กฎเกณฑ์ทางธุรกิจให้บริสุทธิ์ยุติธรรม “โปร่งใส” ในขณะที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทำหน้าที่บริหารประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง แม้ว่าการรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอานันท์ ปันยารชุน จะลดความตึงเครียดของสถานการณ์ทางการเมืองได้ แต่กลับไม่มีส่วนสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยทางการเมืองหรือไม่ได้สร้างความโปร่งใสที่จะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง⁵⁷

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรน้ำ ยังไม่มีความชัดเจนแต่จะปะปนอยู่กับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนทั่วไป อันเป็นนโยบายขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ

3) การพิจารณาด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำและเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกนำทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 และเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังปฏิญญาวิโอว่าด้วย

⁵⁶ ปวีศร เลิศธรรมทวี, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 45, หน้า 55.

⁵⁷ พรภิรมณ์ เชิญภูถ. (2539). ฐานะทางประวัติศาสตร์ของรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 ในกระบวนการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์. *ว.เกษตรศาสตร์ (สังคม)*, 17(1), หน้า 136.

สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development: Rio Declaration)⁵⁸ โดยมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองเพื่อให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น บนพื้นฐานของหลักการเคารพความคิดเห็นของภาคประชาชน ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ดังกล่าวมีการบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ ของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง อาทิ สิทธิและเสรีภาพของความเป็นมนุษย์⁵⁹ การใช้สิทธิทางศาล⁶⁰ ตลอดจนการรับรอง “สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม” ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกโดยมาตรา 56 ให้การรับรองว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจึงสามารถกล่าวได้ว่า มาตรา 56 มีความคล้ายคลึงกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) ของปฏิญญาริโอ⁶¹ และปฏิญญาสต็อกโฮล์ม⁶² และหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีการนำหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)⁶³ มาปรับใช้ในบทบัญญัติดังกล่าวด้วย แต่ยังไม่ชัดเจนที่จะสรุปได้ว่าเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิใน

⁵⁸ United Nations Millennium Declaration, Resolution adopted by the General Assembly 55th session, Agenda Item 60(b) No. 55/2, UN Doc. A/RES/55/2 (2000) (Rio Declaration). อ้างถึงใน ปวีศร เลิศธรรมทิวี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 55.

⁵⁹ คู่มือวิเคราะห์เรื่องสิทธิและเสรีภาพความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ใน อุดม รัฐอมฤต นพนธิสุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

⁶⁰ คู่มือวิเคราะห์การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล ได้ใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2547). *การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

⁶¹ Principle 1 of the Rio Declaration, above n 12. อ้างถึงใน ปวีศร เลิศธรรมทิวี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 56.

⁶² Principle 1 of the Stockholm Declaration, above n 7. อ้างถึงใน ปวีศร เลิศธรรมทิวี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 56.

⁶³ United Nations Convention on Biological Diversity, opened for signature 5 June 1992, 31 UNTS 818 (entered into force 29 December 1993) (CBD). อ้างถึงใน ปวีศร เลิศธรรมทิวี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 56.

สิ่งแวดล้อมที่ดี นอกจากนี้ มาตรา 56 วรรคสอง ยังได้สอดแทรกหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐโดยบัญญัติไว้ว่า⁶⁴

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติมาตรา 56 สอดคล้องกับเรื่องหลักการกระทำเพื่อป้องกัน (Prevention Action) อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นับว่าบทบัญญัตินี้ได้มีการเอาเรื่องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)⁶⁵ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก และเมื่อพิจารณาต่อไปที่วรรคสามของมาตรา 56 ยังได้วางหลักรับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้ตาม Principle 10 แห่งปฏิญญาริโอ และตามหลักการของอนุสัญญาอาเรฮุส (Aarhus Convention)⁶⁶ อีกด้วย⁶⁷ โดยบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีส่วนของเนื้อหาในลักษณะที่มีการกำหนดแนวทางในการบริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้แนวทางในการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้น รูปแบบการบริหารราชการ รวมถึงลักษณะของการบริหารจัดการน้ำ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีความสามารถในการบริหารจัดการตนเอง รวมถึงการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐส่วนกลางซึ่งเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับ

⁶⁴ ปวีศร เลิศธรรมทิวี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 55 - 56.

⁶⁵ ประเด็นเรื่องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือ EIA เป็นมาตรการที่เกิดจาก Principle 17 of the Rio Declaration, above n 12. อ้างถึงใน ปวีศร เลิศธรรมทิวี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 57.

⁶⁶ The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, opened for signature 25 June 1998, 2161 UNTS 447; 38 ILM 517 (entered into force 30 October 2001) (Aarhus Convention). อ้างถึงใน ปวีศร เลิศธรรมทิวี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 57.

⁶⁷ ปวีศร เลิศธรรมทิวี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 57.

หน้าที่ และกรอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ชุมชน พึงจะได้รับจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนภายใต้กรอบของกฎหมาย⁶⁸ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สิ้นสุดการใช้ลงในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ทำการยึดอำนาจการปกครอง ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายหลายประการ อาทิ การล้มล้างรัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่มีเนื้อหาที่ดีที่สุด ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย เป็นต้น⁶⁹ ต่อมาภายหลังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ของประเทศไทย ที่ได้รับรูปแบบมาจากธรรมนูญสำเร็จรูป ทำให้มีบทบัญญัติและสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติสอดคล้องกับบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเหมือนกับธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวอื่นๆ ที่ผ่านมา⁷⁰

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 มีกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น กระทั่งได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 การร่างรัฐธรรมนูญและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวได้ว่ามีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามากหลายประการ แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นภายหลังจากการรัฐประหาร แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและมุ่งแก้ไขข้อบกพร่องหลายประการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ดีขึ้น⁷¹

สิทธิและเสรีภาพนับเป็นอีกประเด็นสำคัญที่ได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา กล่าวคือ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วพบว่า กรณีการบัญญัติ

⁶⁸ ถัดวรวิรินทร์ แก้วนิคย์. (2563). *มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 49.

⁶⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. *ว.สถาบันพระปกเกล้า*, 5(3). หน้า 1.

⁷⁰ ปวีศร เลิศธรรมทวี. *อ้างแล้ว*เชิงอรรถที่ 45. หน้า 58.

⁷¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. *อ้างแล้ว*เชิงอรรถที่ 69. หน้า 2 – 3.

ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีมากที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่นๆ ที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2540 แต่ประเด็นดังกล่าวกลับมีปัญหาอยู่หลายประการ ดังเช่น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ แต่จะกำหนดให้รายละเอียดเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่ามีความหมายจำนวนมากไม่ได้รับการตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อาทิ กฎหมายว่าด้วยประชานิยามต้องออกตามบทบัญญัติมาตรา 59 กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองตามบทบัญญัติมาตรา 57 วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยสิทธิของบุคคลในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติมาตรา 56 กฎหมายว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วมิได้ใช้ตามบทบัญญัติมาตรา 49 วรรคสี่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดปัญหาด้านการตีความว่า เพราะนักกฎหมายบางกลุ่มเห็นว่า ตราบไคที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้น รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพไว้ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ สิทธิเสรีภาพหลายประการของปวงชนชาวไทยจึงยังไม่เกิดขึ้น แม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดได้รับรองไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวกระทำได้ยากหรือมีความซับซ้อนเกินไป เช่น เรื่องการเข้าชื่อของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ต้องการถอดถอนนักการเมืองหรือเสนอร่างกฎหมาย ประชาชนต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้มากถึง 50,000 รายชื่อ ซึ่งในทางปฏิบัติกระบวนการเข้าชื่อแบบนี้แทบจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย (มาตรา 304 และมาตรา 170 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540)⁷²

สำหรับประเด็นเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดรวมไว้ในหลักการของสิทธิต่างๆ และแนวนโยบายพื้นฐานด้วยเหตุเพราะสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมีความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชนอื่นในหลายประเด็น เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิของพลเมืองในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินและทรัพย์สิน สิทธิทางการเมืองซึ่งอาจเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน สิทธิทางเศรษฐกิจซึ่งเชื่อมโยงกับสิทธิในการทำงาน สิทธิในการประกอบอาชีพหรือสิทธิในการได้รับสวัสดิการการทำงาน หรือสิทธิสตรีเยาวชนและชนชั้นผู้อยู่ภายใต้การกดขี่สิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวมาทั้งหมดที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ให้การรับรองไว้ว่ามีความเกี่ยวพันกับมิติทางสิ่งแวดล้อม และรัฐธรรมนูญไทยได้ให้การรับรองไว้อย่างครบถ้วน และปรากฏมาก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁷³

ดังนั้น สิทธิในสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรน้ำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกล่าวถึงเฉพาะประเด็นดังต่อไปนี้ (1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (2) สิทธิ

⁷² สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 73. หน้า 11 – 12.

⁷³ ปวีศร เลิศธรรมทิว. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 59 - 60.

ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (3) แนวนโยบายพื้นฐานภาครัฐ (4) หลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทย กล่าวคือ⁷⁴

(1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หรือ Access to Information เป็นสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่รองรับในปฎิญญาฯ มาตรา 10 สิทธิดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สองมาตรา คือ มาตรา 56 ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ โดยบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 57 เป็นเรื่องคำชี้แจงที่ประชาชนมีสิทธิได้รับจากทางราชการเกี่ยวกับกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว” โดยที่ขอบเขตของวรรคสองในมาตรา 57 นี้บัญญัติว่า “การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ” สังเกตว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราให้การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับรู้ข่าวสารของทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันก็สงวนสิทธิบางประการที่จะไม่อนุญาตให้ได้รับรู้ในข้อมูลข่าวสารบางเรื่องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องของความมั่นคง หรือเข้าข่ายกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมีการรับรองสิทธิแบบมีเงื่อนไขซึ่งจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐว่าจะอนุญาตให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากน้อยเพียงใด

(2) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 56 และมาตรา 57 โดยมาตรา 56 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือ

⁷⁴ ปวีศร เลิศธรรมที, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 45, หน้า 59 - 88.

ข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือ เป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในขณะที่มาตรา 57 บัญญัติ “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว” และรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชน หากจะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ทั้งนี้ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดแนวทางไว้

(3) แนวนโยบายพื้นฐานภาครัฐ

หลักการของปฏิญญาวิโอฯ ให้ความสำคัญกับการวางแผนนโยบายพื้นฐานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสร้างขีดความสามารถภาครัฐ (Capacity Building) นั้น ปรากฏรายละเอียดที่เกี่ยวพันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนของแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยซึ่งปรากฏในส่วนที่ 8 กล่าวคือ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งวางแนวปฏิบัติของรัฐให้ดำเนินการในเรื่องการใช้ประโยชน์และการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม (Distribution) เป็นการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับเรื่องการพัฒนามนุษย์ หรือการพัฒนาสังคม โดยมีคนเป็นศูนย์กลางที่เน้นย้ำถึงเรื่องความเท่าเทียมกันของคนในสังคม การกระจายรายได้และการลดปัญหาความยากจน ทั้งรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีการวางผังเมือง หรือดำเนินการตามผังเมือง (Environmental Planning) อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน และการจัดให้มีแผนการบริหารจัดการน้ำ และการดำเนินโครงการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในมิติอื่นๆ ตลอดจนต้องกำหนดนโยบายส่งเสริม บำรุงและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

(4) หลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกล่าวถึงหลักการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังกล่าวถึงหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศด้วย

คือ การปรับใช้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมสากล เมื่อพิจารณาถ้อยคำของรัฐธรรมนูญจะพบว่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายมาตราโดยหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนปรากฏอย่างเด่นชัดเป็นแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย และการปรับใช้หลักความร่วมมือ (Cooperation) อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยสนับสนุนให้รัฐเจริญสัมพันธไมตรีกับนานาชาติและส่งเสริมการเข้าเป็นภาคีกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้ไว้ภายใต้เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น อันถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ของประเทศไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้ความคุ้มครองด้านสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปวงชนชาวไทยเอาไว้⁷⁵ การที่รัฐจะมีการประกาศบังคับใช้กฎหมายใด กฎหมายนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ uly ละเมิดปรากฏอยู่ในส่วนของการกำหนดสิทธิของประชาชนปวงชนชาวไทย หมวดที่ 3 ซึ่งมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่าการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย⁷⁶

สำหรับบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ได้มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้สอยในทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนในทุกภาคส่วน และต้องดำเนินการ

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพอากาศประกอบกัน⁷⁷

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เอกชนมีสิทธิที่จะสามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำ และสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำได้ โดยการรองรับสิทธิดังกล่าวได้ปรากฏรายละเอียดในหมวดที่ 3 มาตรา 43⁷⁸ ที่ให้สิทธิประชาชนในการใช้สอยน้ำ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนให้สิทธิเอกชนในการจัดการ และบำรุงรักษา แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์ดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นยังเป็นแนวทางในการดำเนินการที่ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำมีความสอดคล้องกับสิทธิดังกล่าว⁷⁹ ตัวอย่างเช่น การที่ประชาชนมีสิทธิใช้น้ำในเขตทางน้ำชลประทานได้แต่การใช้สิทธิ

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ :

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมาย บัญญัติ

มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ :

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

มาตรา 57 รัฐต้อง :

(2) อนุรักษ์คุ้มครองบำรุงรักษาฟื้นฟูบริหารจัดการและใช้ หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้ :

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ :

ช. ด้านอื่นๆ :

(1) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 43.

⁷⁹ ฉัตรวิรินทร์ แก้วนิตย์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 68. หน้า 61.

ดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และกระบวนการที่กฎหมายการชลประทานหลวงกำหนด⁸⁰ เป็นต้น

2.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁸¹

2.2.1 แนวคิดของการจำกัดและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การอยู่ร่วมกันในสังคมที่ได้รับการจัดระเบียบ การใช้สิทธิเสรีภาพโดยอิสระของปัจเจกชนจะต้องอยู่ภายในกรอบและเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการ

⁸⁰ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 23 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แก้ไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูก ปักสิ่งใด หรือทำการเพาะปลูก รุกล้ำทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน นอกจากที่ ผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เมื่อโจทก์ร้องขอ ก็ให้ศาลสั่งให้หรือถอนสิ่งที่รุกล้ำนั้นด้วย ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้สิ่งรุกล้ำพ้นไปจากทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลองหรือเขตพนังได้

มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือมาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ผู้ฝ่าฝืนนอกจากจะได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ศาลจะสั่งให้ปิดถมคลองหรือทางน้ำนั้นมิให้น้ำรั่วไหลต่อไปก็ได้

เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวในวรรคแรกปิดถมทางน้ำนั้นหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้น้ำรั่วไหลได้ต่อไป หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานจัดการได้ทันทีและถ้าจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินเพื่อการนี้ ก็ให้มีอำนาจใช้ที่ดินริมคลองหรือริมทางน้ำนั้นได้เท่าที่จำเป็น ค่าใช้จ่าย ในการนี้รวมทั้งค่าเสียหายที่จะต้องชดใช้ให้แก่เจ้าของที่ดิน ให้คิดเอาจากผู้ฝ่าฝืนทั้งสิ้น

คลองหรือทางน้ำใดที่ทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหลอันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทานมาก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เมื่ออธิบดีเห็นสมควรก็ให้มีอำนาจดำเนินการตามความในวรรคสองได้โดยอนุโลม

⁸¹ เลิศศักดิ์ ต้นโต. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 8. หน้า 32. หน้า 45-46.

ทั่วไปออกคำสั่งเป็นการเฉพาะรายและปฏิบัติการทางกายภาพเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ และหรือคำสั่งที่ได้ออกไว้ เพื่อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพโดยอิสระของปัจเจกชนให้เคารพปฏิบัติ ตามระเบียบวินัยที่รัฐได้กำหนดไว้เพื่อการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม ทั้งนี้ ภายในกรอบของ กฎหมาย⁸²

2.2.2 วัตถุประสงค์ของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์เพื่อหาความเป็นไปได้ว่า ขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิใดสิทธิหนึ่งควรจะมีขอบเขตเพียงใด กล่าวคือ เพื่อตอบคำถามว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร และจะปกป้องสิทธิจากอะไรเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการกำหนด ที่แน่นอนว่าสำหรับกรณีนั้นๆ ในท้ายที่สุดแล้วจะต้องได้รับความคุ้มครองเพียงใด ทั้งนี้ เพราะ ความเป็นไปได้ต่อไปอีกว่า แม้ว่าขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานสิทธิใดสิทธิหนึ่ง จะได้รับความกระทบกระเทือน กล่าวคือ มีการล่วงล้ำสิทธิเกิดขึ้นแต่การล่วงล้ำดังกล่าวอาจเป็นไปได้ โดยชอบ เนื่องจากกฎเกณฑ์แห่งสิทธินั้นๆ เองเปิดช่องให้มีการจำกัดสิทธิได้⁸³

ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน คือ การป้องกัน มิให้มีการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและการระงับการกระทำดังกล่าวเพื่อ ให้เกิดความสงบเรียบร้อย กิจกรรมดังกล่าวจึงแตกต่างจากกิจกรรมของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่เป็น การจับกุมและการดำเนินคดีอาญากับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือคำสั่งขององค์กรหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการแยกกิจกรรมของรัฐทั้งสองประเภทดังกล่าวนี้มีผลในทางปฏิบัติคือ การใช้ อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของเอกชนเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอัน เป็นเรื่องของกฎหมายปกครอง และข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจกรรมดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาล ปกครองส่วนการจับกุมและการดำเนินคดีอาญากับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนจับกุมตัวผู้ต้องหา สอบสวน ทำสำนวนและสั่งฟ้อง อันเป็นเรื่องของกฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการพิจารณาพิพากษา คดีอาญาอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม⁸⁴

2.2.3 หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้วางหลักการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลไว้ควบคู่กันด้วย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสามารถจำกัดสิทธิหรือ

⁸² ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 29. หน้า 66.

⁸³ บุญศรี มีวงศ์โหมษ. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 5. หน้า 190.

⁸⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 29. หน้า 66 - 67.

เสรีของบุคคลได้แต่การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นจะกระทำผ่านบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยองค์กรนิติบัญญัติต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ดังนี้⁸⁵

1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำเท่าที่จำเป็น อันเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐและสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐ

2) หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพ คือ รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล โดยกฎหมายดังกล่าวนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากจะทำให้กฎหมายนั้นไม่สามารถใช้บังคับได้เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยที่การพิจารณาว่ากฎหมายใดกระทบกระเทือนสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาเป็นรายสิทธิและเสรีภาพ ไม่สามารถกำหนดได้เพราะต้องพิจารณาประกอบกับระดับความเคร่งครัดของกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย

3) หลักการมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปของกฎหมาย คือ หลักการมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปของกฎหมาย มีขึ้นเพื่อมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในรูปแบบของกฎหมายอันเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร ด้วยเพราะกฎหมายและคำสั่งทางปกครองในรูปแบบของกฎหมายล้วนเป็นการกระทำของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลในรัฐ กล่าวคือ กฎหมายเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้บังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป แต่คำสั่งทางปกครองคือ เครื่องมือหลักของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองอันมีผลใช้บังคับกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังนั้น หลักการมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปของกฎหมาย ถือเป็นหลักการคุ้มครองและก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในผลของกฎหมายป้องกันมิให้รัฐเกิดการเลือกปฏิบัติโดยการตรากฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับเฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล กฎหมายที่ตราขึ้น โดยขัดกับหลักการดังกล่าวจึงไม่สามารถใช้บังคับได้เพราะถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถึงกระนั้น หากกรณีฟ้ององค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ แต่การบัญญัติครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด และให้มีผลจำนวนโดยมิได้บังคับให้มีผลเฉพาะกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่นนี้ไม่ถือเป็นการขัดต่อหลักการตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณี

4) หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย คือ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องระบุบทบัญญัติ

⁸⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตรา” ในการควบคุมการตรวจสอบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย. *วารสารนิติศาสตร์*, 30(7). หน้า 89.

แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล นับเป็นเงื่อนไขในทางรูปแบบของการตรากฎหมายในลักษณะกล่าว⁸⁶ และอาจมีผลให้กฎหมายนั้น ไม่สามารถใช้บังคับได้เพราะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีได้กล่าวอ้างบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ถือเป็นกลไกจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลสามารถกระทำได้เท่าที่ รัฐธรรมนูญให้อำนาจเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ด้วยในมาตรา 26 วรรคแรก บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตาม เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผลความจำเป็นใน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”⁸⁷ ดังนั้น รัฐจึงสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยการตราเป็นกฎหมาย แต่ต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน เกินสมควรแก่เหตุซึ่งการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนนั้นเป็น หน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ และมาตรา 26 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังกำหนดให้ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องมีผลใช้บังคับเป็น การทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของทั่วไปของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารในการตรา กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

⁸⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6, หน้า 176 – 18.

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติ ธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

2.3 ความเป็นมาของการจัดทำพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

2.3.1 ที่มาของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

การบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยในอดีต ได้มีการพยายามแก้ไขปัญหาระบบน้ำท่วมและน้ำแล้งมาโดยตลอด โดยกรมทรัพยากรน้ำได้ยกร่างกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำเสร็จสมบูรณ์ต่อมาวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 60/2550 เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ซึ่ง พลเอก สุรินทร์ พิภพทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ด้วยเช่นกัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและรับหลักการในวาระที่ 1 ทั้งสองร่างและแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญทรัพยากรน้ำ เพื่อดำเนินการแปรญัตติโดยใช้ร่างของรัฐบาลเป็นร่างหลักแต่ในการพิจารณาครั้งนั้น ได้รับเสียงคัดค้านจากหน่วยงานภาคประชาชนด้วยเหตุผลที่สรุปได้ คือ น้ำจะเปลี่ยนจากเป็นสมบัติสาธารณะไปเป็นของรัฐทำให้รัฐมีอำนาจบริหารจัดการน้ำแบบเบ็ดเสร็จ และจะทำลายการใช้น้ำในรูปแบบจารีตประเพณีของท้องถิ่น โดยมีการสร้างองค์กรผู้ใช้น้ำขึ้นมาใหม่⁸⁸

ปี พ.ศ. 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีการปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม อีกครั้ง โดยได้รับการบรรจุเป็นวาระการปฏิรูปที่ 25 เรื่อง ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร หัวข้อการปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว และได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ภาครัฐควรพิจารณาให้เรื่องทรัพยากรน้ำเป็นวาระแห่งชาติที่จะต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงระบบและยุทธศาสตร์บริหารจัดการให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่ประเทศกำลังมุ่งแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในทุกกลุ่มน้ำ เพื่อให้ประชาชนพ้นจากความเดือดร้อน มีน้ำใช้อย่างทั่วถึงในทุกภาคของประเทศ สามารถจัดการปัญหาภัยธรรมชาติเกี่ยวกับน้ำด้วยแนวคิดของนโยบายยุทธศาสตร์และแผนหลักที่ตั้งอยู่บนฐานแห่งความเป็นจริง ซึ่งสามารถปฏิบัติได้โดยอาศัยข้อมูลความรู้และสติปัญญาของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย มีการบริหารเชิงกลยุทธ์ด้วยความคิดและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพเร่งรัดดำเนินการตามนโยบายและแผนแม่บทที่กำหนดให้บรรลุเป้าหมายโดยประชาชน ซึ่งการจะบริหารจัดการงานต่างๆ ให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย สิ่งสำคัญอย่างยิ่งรัฐบาลต้องพิจารณาปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเด็นสำคัญ ได้แก่ การปฏิรูป

⁸⁸ ศิริชนก วิริยเพื่อกุล. *กฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=42028&filename=index. [9 มิถุนายน 2561]

โครงสร้างองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ และระดับพื้นที่ รวมทั้งการปรับพันธกิจหน่วยงานปฏิบัติการให้สอดคล้องกับ โครงสร้างองค์การรูปแบบใหม่ที่ปฏิรูปมีการสร้างกลไกให้ประชาชนและทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีการผลักดันให้มีกฎหมายแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้นมาบังคับใช้รวมทั้งการปรับปรุง กฎระเบียบ ที่มีอยู่แล้ว และจัดทำเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่มีการปฏิรูปจัดทำ ยุทธศาสตร์บริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับประเทศ ระดับลุ่มน้ำในเชิงพื้นที่ที่มีความชัดเจนและ แก้ไขปัญหาได้ เพื่อเป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางการวางแผนให้เป็นเอกภาพ และสอดคล้องกัน รวมทั้งการจัดการข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพด้วย⁸⁹

วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2560 ในการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 13/2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ซึ่งต่อมา ภายหลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ได้มีการจัด ประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจำนวน 140 ครั้ง⁹⁰ กระทั่งวันพฤหัสบดีที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2561 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 65/2561 เป็นพิเศษ ที่ประชุมได้พิจารณาใน วาระที่ 2 และลงมติในวาระที่ 3 เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยส่งร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ในวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2561 และมีการประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 112 ก หน้า 44 วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2561⁹¹

2.3.2 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

เนื่องจากในอดีตประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการบริหารทรัพยากรน้ำในหลายด้าน โดยมีหน่วยงานเกี่ยวข้องที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ ถึงแม้รัฐบาลจะได้แต่งตั้ง ให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติทำหน้าที่ในการบูรณาการและบริหารทรัพยากรน้ำ อย่างเป็นระบบในทุกมิติแล้วก็ตามแต่ก็ยังคงมีความจำเป็นที่สมควรจะมีกฎหมายในการบูรณาการ

⁸⁹ ศิริชนก วิริยเพ็ญกุล. *กฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=42028&filename=index. [9 มิถุนายน 2561]

⁹⁰ สำนักกรรมธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://web.senate.go.th/bill/bk_data/299-2.pdf. [8 มิถุนายน 2561]

⁹¹ จุฬาลักษณ์ ช่างเกตุ. *บันทึกท้ายพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2517&filename=index. [9 มิถุนายน 2561]

เกี่ยวกับการจัดสรรการใช้การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษาการฟื้นฟูการอนุรักษ์
ทรัพยากรน้ำ และสิทธิในน้ำ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารทรัพยากรน้ำให้มีความ
ประสานสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งวางหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิ
ขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตลอดจนจัดให้มีองค์กรบริหาร
จัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับชาติระดับลุ่มน้ำและระดับองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วม
ของประชาชน เพื่อร่วมกันบริหารทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประเทศไทย
จึงต้องมีการตรากฎหมายและประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ⁹²

⁹² พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561. (2561, 28 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135 (ตอนที่ 112 ก),
หน้า 33.