

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ประเทศไทยมิได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเพียงเพื่อการอุปโภคบริโภคเท่านั้น แต่ยังมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในด้านอื่นๆ ด้วย อาทิ การนำทรัพยากรน้ำมาใช้ในภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคการขนส่ง เป็นต้น โดยที่ความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของประชาชนได้มีเพิ่มมากขึ้นตามความเจริญเติบโตของสังคมและจำนวนประชากรด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนมีทรัพยากรน้ำใช้ได้เพียงพอตามความต้องการ กำหนดแผนการบริหารจัดการน้ำที่ดี และกำหนดแนวนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ อีกทั้ง เมื่อพิจารณาตามประเภทของทรัพยากรน้ำ พบว่าประเทศไทยมีหน่วยงานที่ภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำหลายหน่วยงาน และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำหลายฉบับ

ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายที่สามารถกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำ บูรณาการด้านจัดสรร พัฒนา บริหารจัดการ ตลอดจนบำรุงรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ อันนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะให้แก่ประชาชน ประกอบกับให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำ สามารถบริหารจัดการน้ำได้สอดคล้องกันอย่างสมดุลและยั่งยืน นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้มีองค์กรบริหารจัดการน้ำตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับลุ่มน้ำและระดับชาติ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำของประชาชนภายในประเทศ ทั้งนี้ โดยได้วางหลักเกณฑ์ให้มี “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กนช.” เป็นองค์หลักในการบูรณาการด้านการบริหารจัดการน้ำ

การควบคุม จำกัดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชนในประเทศเกิดขึ้น โดยการกระทำของรัฐกล่าวคือ รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงจำกัดสิทธิการใช้น้ำของประชาชนภายในประเทศผ่านการตรากฎหมาย กล่าวคือ การใช้น้ำจำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐตามที่พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาแล้วจึงเห็นว่า ประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับประเทศญี่ปุ่นที่มีองค์หลักของรัฐบาลหนึ่งองค์กร ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ

ติดตาม ดูแล การบริหารจัดการน้ำ และการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ โดยที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตการใช้น้ำเช่นเดียวกับหน่วยงานรัฐภายในประเทศไทย

ประเด็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมจำกัดสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 คือ กรณีการควบคุมจำกัดสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชนตามมาตรา 74 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีความเห็นว่าเป็นการควบคุมจำกัดสิทธิของประชาชนเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะในมิติเชิงอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ และประเด็นต่อมา ในกรณีของมาตรา 75 ที่ให้สิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวง ประกาศบังคับใช้ สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะต้องไม่มีผลกระทบหรือได้รับความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะโดยการกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยตามมาตรา 75 นั้น กฎหมายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งปัจจุบันรัฐยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว

ดังนั้น หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น โดยที่ยังไม่มีกฎกระทรวงมารองรับเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชน ประชาชนจะไม่ได้รับข้อมูลทางกฎหมายที่ชัดเจน เช่น หลักการพิจารณาประเภทของน้ำ กรอบการจำกัดสิทธิในการใช้น้ำอันเกี่ยวเนื่องกับที่ดิน ค่าทดแทน และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรง เป็นต้น เป็นเหตุให้ประชาชนอาจเสียเปรียบเมื่อมีการนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล อีกทั้งความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าวยังสร้างความเลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำด้วย อันอาจกระทบกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่ว่าด้วยสิทธิในการใช้น้ำด้วยเช่นเดียวกันและหากพิจารณาในมิติของการใช้ดุลพินิจทางปกครองแล้ว การออกกฎหมายตามมาตราดังกล่าวนี้ กฎหมายนี้ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการใช้ดุลพินิจทางปกครองในการพิจารณา เช่น ในกรณีระดับความอันตราย หรือระดับความรุนแรง ของความเสียหายที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับประเด็นเรื่องค่าทดแทนตามมาตรา 75 โดยวางหลักว่า หากผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่พอใจในจำนวนค่าทดแทนที่ตนได้รับ ผู้มีสิทธิในรับค่าทดแทนสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่อาจเป็นการแสดงถึงความไม่พร้อมของรัฐในการออกกฎหมายบริหารจัดการน้ำในมิติของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทำให้ประชาชนต้องหันมาพึ่งพากระบวนการยุติธรรมทางศาล อันอาจกล่าวได้อีกว่าการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการของสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับน้ำ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากรณีการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำโดยพิจารณาหลักการและหลักเกณฑ์การควบคุม จำกัดสิทธิ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และศึกษากฎหมายทรัพยากรน้ำในกฎหมายต่างประเทศ วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย เห็นว่าพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังมีความเคลือบคลุม ขาดหลักเกณฑ์และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน ดังนั้น จึงควรแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนา กฎหมาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมาย และก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน ดังนี้

### 5.2.1 ความชัดเจนในสาระสำคัญของกฎหมายที่มีผลเป็นการควบคุมการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชน

กรณีการให้อำนาจคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) พิจารณาว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ชุ่มน้ำสมควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่อำนาจในการออกกฎกระทรวงตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กลับให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุแห่งการออกกฎกระทรวงกรณีนี้มีความคล้ายกัน แต่กฎหมายกลับให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงที่แตกต่างกัน และโดยที่ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีลำดับศักดิ์ที่เท่าเทียมกัน แต่รายละเอียดการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายเดิมที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยเห็นควรให้มีการออกกฎกระทรวงร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากเป็นรูปแบบที่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่าย และสามารถกระทำได้หลายฉบับ โดยการออกกฎกระทรวงต้องคำนึงถึง

ลักษณะพื้นที่ภูมิประเทศที่มีความแตกต่างกัน การออกกฎกระทรวงที่ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่ที่มีความเหมาะสม และก่อให้เกิดประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่า ทั้งนี้ กฎกระทรวงจะต้องอธิบายรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรน้ำว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรน้ำมีอะไรบ้าง และกฎกระทรวงดังกล่าวต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะที่ชัดเจน

รัฐพึงต้องคำนึงไว้เสมอว่า การที่รัฐมีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎหมายที่มีสภาพเป็นการควบคุมจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ กฎหมายต้องมีความชัดเจนในสาระสำคัญ ตลอดจนคำนึงหลักความได้สัดส่วนของวัตถุประสงค์ได้การประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว และต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) เพื่อให้เกิดการพัฒนา และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มีความประสานสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีรัฐมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากเกินไป อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทางปกครองของรัฐกับเอกชนได้ในกรณีที่เอกชนรู้สึกว่าจะต้องแบกรับความเสียหายที่มากเกินไปอันเกิดจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว

### 5.2.2 การชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทน

การชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทนอันเกิดจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีหลายกรณี อาทิ กรณีที่เกิดภาวะน้ำแล้งอย่างรุนแรงในพื้นที่ใด และภาวะน้ำท่วม เป็นต้น เมื่อพิจารณากฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 67 วรรคสาม แล้ว เข้าใจได้ว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการพิจารณาการชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทนคือคณะกรรมการลุ่มน้ำ และหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม ตามแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง หรือตามแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม อย่างไรก็ตามภารกิจหลักของคณะกรรมการลุ่มน้ำคือการบริหารจัดการน้ำในเขตลุ่มน้ำของตัวเอง ซึ่งนับว่าเป็นภารกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง จึงเห็นควรกำหนดให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาค่าทดแทนและค่าชดเชยความเสียหายเบื้องต้น ภายหลังจากพิจารณาแล้วเสร็จให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาลั่นกรองของคณะกรรมการลุ่มน้ำ และหน่วยงานสนับสนุน ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการลุ่มน้ำ และหน่วยงานสนับสนุน เป็นไปด้วยความถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทนแก่ประชาชนนั้น เห็นควรให้มีการออกกฎกระทรวงที่มีรายละเอียดของหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าทดแทนสิทธิ หลักเกณฑ์การพิจารณาค่าเสียหายและค่าทดแทน หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกฎหมายการเวนคืนที่ดินริมน้ำที่จะ

ได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำและการดำเนินการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ อีกทั้ง รัฐควรจัดให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยแก่ประชาชนผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินริมน้ำที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองของรัฐด้วย

### 5.2.3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุญาตใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำ

การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชน รัฐสามารถกระทำได้ หากวัตถุประสงค์ของการแทรกแซงนั้นคือการกระทำเพื่อป้องกัน ดูแล ไม่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำมากเกินไปจนอาจทำให้ทรัพยากรน้ำเกิดความเสื่อมโทรม และรัฐยังสามารถมอบสิทธิบางประการผ่านการแบ่งปันผลผลิต หรือการสัมปทาน ให้ชุมชนหรือเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ ร่วมดูแลทรัพยากรน้ำ และส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะได้กำหนดสิทธิในการใช้น้ำไว้ให้เอกชนมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรน้ำ แต่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำต้องกระทำภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องได้รับการอนุญาตตามหลักเกณฑ์การขออนุญาตใช้น้ำแต่ละประเภทซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องประสบกับปัญหาการเก็บเงินค่าใช้น้ำภายในประเทศร่วมด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในมิติด้านการมีส่วนร่วม แล้วนั้นสังเกตเห็นว่า แม้รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ในกระบวนการควบคุม จำกัดสิทธิ ของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำอันเกี่ยวเนื่องกับที่ดิน กลับเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐที่จะพิจารณา จึงเห็นควรให้มีองค์กรอื่นๆ เช่น สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค หรือองค์กรสิทธิมนุษยชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการตามกฎหมายที่มีสภาพการใช้บังคับในลักษณะเป็นการควบคุม จำกัดสิทธิของประชาชน เพื่อให้สัดส่วนการได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำของประชาชนกับรัฐมีความสมดุลและเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วนอีกด้วย