

บทที่ 3

กฎหมายและหน่วยงานของรัฐในการควบคุม กำกับ ดูแล ธุรกิจสนามกอล์ฟ

ปัจจุบันในประเทศไทยมีสนามกอล์ฟประมาณ 200 สนาม สนามกอล์ฟแต่ละแห่งมีพื้นที่โดยประมาณ 1,000 ไร่ ในการดำเนินการจัดตั้งสนามกอล์ฟตั้งแต่เบื้องต้นโดยการรวบรวมพื้นที่ดินแปลงเล็กหลายแปลง จากผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนแต่ละราย ที่มีแนวเขตติดต่อกันให้ได้พื้นที่และขนาดเพียงพอที่จะดำเนินการ ปรับปรุงพื้นที่โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

ส่วนที่เป็นสนามหญ้า แบ่งเป็นบริเวณ กรีน (Greens) บริเวณ ที-ออฟ (Tee-Offs) และบริเวณแฟร์เวย์ (Fairways) บริเวณกรีนและที-ออฟรวมกันแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3¹ ของสนามทั้งหมด

ส่วนที่เป็นบ่อน้ำและอ่างประดับ ใช้รองรับน้ำสำหรับเก็บไว้ใช้

ส่วนที่เป็นสิ่งก่อสร้างได้แก่ ที่พักอาศัย สำนักงาน สโมสร

ส่วนอื่น ๆ ได้แก่ บริเวณหลุมทราย บังเกอร์ (Bunkers) บริเวณปลูกไม้ประดับ และที่ว่างเปล่าอื่น ๆ

ในอดีตการจัดตั้งสนามกอล์ฟในที่ดินเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บรรพที่ 3 กำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินตามมาตรา 34 โดยบุคคลจะมีสิทธิในที่ดิน ได้ดังนี้

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
3. ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่

¹Cohen, "The Cape Cod Study," Golf Course Management S.1/ 1990, P.26.

4. ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ต่อมาประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 พกเลิกกฎหมายที่ดินในหมวด 3 ดังกล่าวเป็นผลให้เอกชน สามารถถือครองที่ดินได้อย่างเสรี

3.1 กฎหมายและหน่วยงานของรัฐในการขออนุญาตดำเนินการธุรกิจสนามกอล์ฟ

ในปัจจุบันการก่อสร้างสนามกอล์ฟดำเนินการได้โดยการรวบรวมที่ดินให้ได้ขนาดพอเหมาะที่จะสร้างสนามกอล์ฟ ตรวจสอบเอกสารสิทธิ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ต่อสำนักงานที่ดิน ที่ที่ดินตั้งในนามบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และปรับปรุงพื้นที่ให้เป็นสนามกอล์ฟ

ในกรณีที่ดินสนามกอล์ฟ จัดตั้งขึ้นเพื่อการกีฬาอย่างเดียว ในขณะนี้ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเป็นผู้รับคำขออนุญาตจัดตั้งสนามกอล์ฟ จะมีเฉพาะการควบคุมในการตรวจสอบเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน การควบคุมตรวจสอบการอนุญาตก่อสร้างอาคาร และการตรวจสอบทางเดินน้ำของสาขาภิบาล

3.1.1 การควบคุมโดยการตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินคือโฉนด นส.3 หรือ นส.3ก อาจตรวจสอบได้ว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีแนวเขตการถือครองที่ดินถูกต้องตามรูปแผนที่และบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ โดยเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประสงค์จะควบคุมแนวเขตการถือครองไม่ให้ออกที่ที่ดินสาธารณะ ที่ดินแปลงข้างเคียง หรือแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติโดย

1) การตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยตรวจสอบว่าโฉนดที่ดินหรือ นส.3 ออกโดยชอบตามมาตรา 59 ทวิ ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ขอออกโฉนดครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือการออกโฉนดที่ดินหรือ นส.3 ตามมาตรา 58 ที่รัฐมนตรีเห็นสมควรออกโฉนดที่ดิน หรือ นส.3 ให้กับที่ดินในท้องที่จังหวัดใด ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น หรือได้ใบจองตามมาตรา 27 ทวิ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดท้องที่, วันเริ่มต้นสำรวจการครอบครองที่ดินและให้สิทธิในการถือครองที่ดินเมื่อตรวจสอบโฉนด, นส.3 และนส.3ก แล้ว จึงตรวจสอบรูปแผนที่ในหนังสือแสดงสิทธิ

ในที่ดินตามการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือการพิสูจน์สอบสวนสิทธิว่ามีแนวขนาดกว้างยาว ตามรูปแผนที่เท่าใด และจึงตรวจสอบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมว่าได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หมวด 6 ว่าด้วยการซื้อขายถูกต้องหรือไม่

2) ตรวจสอบเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินว่าถูกต้องที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ โดยการตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณประโยชน์และแผนที่ระหว่างภาพถ่ายทางอากาศของสำนักงานที่ดินจังหวัดที่ดินตั้งอยู่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 บัญญัติในมาตรา 10 กำหนดไว้ให้มีที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ตามมาตรา 8 ทวิ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และในปัจจุบันมีที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ควบคุมดูแลอยู่เป็นจำนวนมาก

3) ในกรณีที่มีการเปิดบริการจัดสรรที่ดินในธุรกิจสนามกอล์ฟด้วย จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

ข้อ 1 บุคคลใดประสงค์จะทำการค้าที่ดิน ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยแสดงแผนผังของที่ดินที่จะขาย ทั้งที่จะแบ่งขาย หรือที่จะให้เช่าซื้อ โครงการและราคาที่จะขาย หรือราคาที่จะได้เช่าซื้อเสนอไปพร้อมกับคำขอด้วย

ข้อ 2 เมื่อได้รับคำขออนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เสร็จแล้วให้รายงานพร้อมทั้งส่งเอกสารการสอบสวนไปยังรัฐมนตรี

เมื่อดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 9 แล้วจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บุคคลประสงค์จะทำการค้าที่ดิน ให้ยื่นคำขออนุญาตตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามคำสั่งที่ 1390/2497 เรื่องการขออนุญาตทำการค้าที่ดิน โดยจะต้องปฏิบัติดังนี้

ข้อ 1 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขออนุญาตแล้วให้จัดการดังนี้

- 1) ออกใบรับให้เพื่อแสดงว่าได้รับคำขอและเพื่อสะดวกในการที่ผู้ขอจะนำมาติดต่อ

- 2) สอบสวนว่าที่ดินที่ขออนุญาตเป็นที่ประเภทใด ใช้ทำ

ประโยชน์อะไร มีจำนวนเป็นอย่างไร จะจำหน่ายโดยวิธีอย่างไร มีกำหนดเวลาจำหน่าย
เสร็จ เมื่อใด

3) สอบสวนว่าที่ดินมีอยู่เดิมแปลงไหน ได้มาอย่างไร
ตั้งแต่เมื่อใด เวลานี้ใช้ ทำประโยชน์อะไร

๗๑

โดยเหตุที่จะต้องมีการสอบสวนว่าที่ดินที่ขออนุญาต เป็นที่ดินประเภท
ใด ใช้ทำประโยชน์อะไร สภาพเป็นอย่างไร นั้นอยู่ในอำนาจที่เจ้าพนักงานที่ดินสามารถ
ตรวจสอบสภาพพื้นที่และที่ตั้งที่ดินที่จัดสรรในสนามกอล์ฟ เพื่อประกอบการเสนอความเห็นต่อ
กรมที่ดินและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

ในส่วนการควบคุมโดยการตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ในที่ดินและการจัดสรร
ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 กรมที่ดินเป็นผู้ควบคุมให้เอกสารสิทธิ์ออก
โดยถูกต้องตามระเบียบและเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่บุคคลจะทำการจัดสรรที่ดินเพื่อการค้า
โดยกรมที่ดินสามารถดำเนินการตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน และเข้าไปตรวจสอบสถานที่
จัดสรรที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินได้ และในกรณีที่สนามกอล์ฟ มีกิจการจัดสรรที่ดินรวม
อยู่ด้วยไม่ดำเนินการขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามคำสั่งที่ 1390/2497 ของกรมที่ดิน และจะ
มีผลคือเมื่อขายที่ดินจัดสรรได้จะไม่สามารถยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้กับผู้ซื้อที่ดิน
เนื่องจากไม่มีใบอนุญาตในการจัดสรรที่ดิน ประกอบคำขอ

3.1.2 การควบคุมโดยการขออนุญาตก่อสร้างอาคารในบริเวณสนามกอล์ฟที่อยู่ใน
เขตกรุงเทพมหานคร

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วใน 3.1 ว่าไม่มีกฎหมายในการควบคุมการขออนุญาต
จัดตั้งสนามกอล์ฟโดยตรง มีแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนของ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร
ในบริเวณสนามกอล์ฟ ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้าง
อาคาร พ.ศ. 2522 ในกรณีที่สนามกอล์ฟก่อสร้างอาคารทำการ ก่อสร้างอาคารศูนย์กลาง
โรงแรม หรือคลับเฮาส์ ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือเป็นไปตามบทบัญญัติควบคุมอาคาร

พ.ศ. 2522 ในกรณีที่ตั้งอยู่ในบริเวณจังหวัดต่าง ๆ นอกเหนือจากกรุงเทพมหานคร มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การขออนุญาตก่อสร้างอาคารในบริเวณสนามกอล์ฟที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร

ในการก่อสร้างอาคารต้องอยู่ภายใต้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2497 โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและมีบทบัญญัติ ในข้อ 4 (1) (6) ข้อ 5, 7, 30, 84 และข้อ 94 ที่เกี่ยวข้องกับ การขออนุญาตก่อสร้างอาคารในสนามกอล์ฟดังต่อไปนี้

ข้อ 4

(1) "อาคารพักอาศัย" หมายความว่า ตึก

บ้านเรือน โรงแพซิ่ง โดยปกติบุคคลอาศัยอยู่ทั้งกลางวันและกลางคืน

(2).....

(3).....

(4).....

(5).....

(6) "อาคารสาธารณะ" หมายความว่า สถานที่

ซึ่งกำหนดให้เป็นที่ชุมนุมได้ทั่วไป เช่น โรงมหรสพ หอประชุม โรงแรม โรงเรียน ภัตตาคาร หรือโรงพยาบาล เป็นต้น

ข้อ 5 บุคคลใดจะปลูกสร้างอาคารให้ยื่นคำขอรับอนุญาตจากผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร

ผู้ขอรับอนุญาตต้องเป็นเจ้าของอาคารที่จะปลูกสร้าง หรือเป็นตัวแทนซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 6.....

ข้อ 7.....

ข้อ 30 การปลูกสร้างโดยต่อเติม หรือตัดแปลงอาคาร ดัง
ต่อไปนี้จะต้องได้รับอนุญาตก่อน

ข้อ 84 อาคารที่จะปลูกสร้างต้องมีระบบระบายน้ำฝน และ
ระบบน้ำที่ใช้แล้ว หรือน้ำโสโครก ได้โดยสะดวกและเพียงพอ

ข้อ 94 ถ้านายช่างตรวจพบการปลูกสร้างอาคารผิดจาก
แผนผังแบบก่อสร้าง รายการก่อสร้าง หรือเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาต ให้
รายงานต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อแจ้งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ปลูกสร้างจัดการ
แก้ไขให้ถูกต้องภายในกำหนดเวลา เมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว หากแก้ไขยังไม่เสร็จเรียบร้อย
ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร

การขออนุญาตก่อสร้างอาคารในบริเวณสนามกอล์ฟ จะขอ
อนุญาตต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามข้อ 5 โดยมีลักษณะอาคารเป็นไปตามคำจำกัด
ความตามข้อ 4 ยื่นคำขอพร้อมผังแบบการก่อสร้างแสดงระบบระบายน้ำโสโครกโดยสะดวก
และเพียงพอ และรายละเอียดต่าง ๆ อย่างละ 4 ชุด ในกรณีที่จะทำการต่อเติมหรือ
ตัดแปลงอาคารต่าง ๆ จะขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเช่นกัน

ในส่วนของ การตรวจสอบการปลูกสร้างอาคารภายในสนาม
กอล์ฟนายช่างจากกรุงเทพมหานครเป็นผู้ตรวจสอบการสร้างอาคารให้เป็นไปตามแผนผัง
ก่อสร้าง หรือเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาต และรายงานต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพ-
มหานคร เพื่อแจ้งแก่เจ้าของอาคารหรือผู้ปลูกสร้างจัดการแก้ไขให้ถูกต้องในกรณีที่มีการ
ก่อสร้างผิดแบบก่อสร้างตามข้อ 94 เมื่อพิจารณาจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุม
การก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 จะสังเกตได้ว่ามีเจตนารมณ์ เพื่อการควบคุมและต่อเติมการ
ก่อสร้างเพื่อไม่ให้ เกิดอันตรายต่อประชาชนหรือบ้านใกล้เคียงเท่านั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติให้
เข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินธุรกิจสนามกอล์ฟได้ ดังนั้นถ้ารัฐมนตรีมอบหมายที่จะควบคุม
การก่อสร้างสนามกอล์ฟควรจะมีบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรงมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐ
เป็นผู้ควบคุม ดูแล เกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้งเพื่อเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปตรวจสอบการ
ก่อสร้างสนามกอล์ฟให้เป็นไปตามถูกต้องตามมาตรฐานและมีระบบระบายน้ำ พร้อมทั้งกำหนด
ระเบียบไม่ให้เจ้าของกิจการเอาเปรียบผู้เล่นกอล์ฟ

3.1.3 การควบคุมโดยการขออนุญาตก่อสร้างอาคารในบริเวณสนามกอล์ฟที่อยู่
นอกเขตกรุงเทพมหานคร

ในการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ของสนามกอล์ฟ จะปฏิบัติตามพระราช
บัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ตามมาตรา 4, 21, 22, 40 และ 48 โดยคำจำกัด
ความในมาตรา 4 บัญญัติว่า

"อาคาร" หมายถึง ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า
สำนักงาน และสิ่งก่อสร้างอื่นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าไปอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ ฯลฯ

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่รัฐมนตรี

ประกาศให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา 21 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะ
ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา 22 ห้ามผู้ใดตัดแปลงอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับ
อนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ดังนั้นการก่อสร้างและการตัดแปลงอาคารต่าง ๆ ภายในสนามกอล์ฟที่อยู่
นอกเขตกรุงเทพมหานคร แต่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดจะยื่นขอ
อนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัด, ถ้าอยู่ในเขตเทศบาลยื่นต่อนายกเทศมนตรี, เขตสุขาภิบาลยื่น
ต่อประธานกรรมการสุขาภิบาล และยื่นต่อปลัดเมืองพัทยาในเขตเมืองพัทยา โดยเจ้าพนักงาน
ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ้าไม่ปฏิบัติตามระเบียบวิธีการตามมาตรา 21,
22 มีอำนาจจะจับการก่อสร้างอาคาร และในกรณีที่อาคารนั้นอาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ
ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร

ใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามมาตรา 40 ซึ่งบัญญัติดังนี้

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 24 หรือมีการก่อสร้างตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนมาตรา 31 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ หรือผู้ควบคุมงาน แล้วแต่กรณีระงับการกระทำนั้นได้ และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนด้วยก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 48 เข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสิ่งให้แสดง เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ หรือทำงานในสถานที่นั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารไม่ให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่ไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานของธุรกิจสนามกอล์ฟได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้บทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้เข้าไปตรวจสอบอาคารและสถานที่ของธุรกิจสนามกอล์ฟได้ เท่าที่สนามกอล์ฟยังดำเนินการก่อสร้างอาคาร และเมื่อก่อสร้างอาคารเรียบร้อยแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะหมดอำนาจในการตรวจสอบ ไม่สามารถเข้าไปในบริเวณสนามกอล์ฟ

3.1.4 การควบคุมโดยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495
กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาลไว้ทำนองเดียวกัน

คือจัดให้มี และบำรุงทางระบายน้ำ² และกำหนดให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นส่งเสริมอาชีพประชาชน โดยการสร้างอ่างเก็บน้ำสำหรับประชาชน จะได้ใช้ประโยชน์ในการครองชีพ และการเพาะปลูก การทำเหมืองฝาย ทำนบกั้นน้ำ ประตูระบายน้ำ ชุดลอกสระน้ำ เป็นต้น³ ดังนั้นหน้าที่โดยทางอ้อมก็คือการตรวจตราทางน้ำสาธารณะและดำเนินการสร้างอ่างกักเก็บน้ำ ทำนบกั้นน้ำประตูระบายน้ำเพื่อการเกษตรกรรม เมื่อมีการตรวจสอบทางเดินแหล่งน้ำเหล่านั้น ถ้าพบว่ามี การตัดแปลงทางเดินน้ำหรือกั้นน้ำเอาไปใช้เพื่อประโยชน์ของสนามกอล์ฟและก่อให้เกิดความเสียหายกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง เจ้าหน้าที่ปกครองส่วนท้องถิ่นคือนายอำเภอในฐานะประธานสภาภิบาลหรือปลัดเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้ และโดยภาพรวมของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับนี้ มีเจตนารมณ์เพียงเพื่อตรวจสอบและจัดทำจัดหาแหล่งน้ำ ให้กับเกษตรกร จึงไม่สามารถนำมาปรับใช้ควบคุมการดำเนินการธุรกิจของสนามกอล์ฟได้ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ประจำสภาภิบาลเทศบาล มีจำนวนน้อย และมีงานประจำจึงไม่สามารถตรวจสอบการใช้น้ำได้อย่างทั่วถึง

3.2 กฎหมายและหน่วยงานของรัฐในการควบคุมการใช้น้ำจากสนามกอล์ฟ

สนามกอล์ฟ นับว่าเป็นกีฬาที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างยิ่ง เห็นได้จากการใช้ที่ดินที่เคยเป็นที่สำหรับประกอบการเกษตรมาเป็นที่ดินเพื่อความบันเทิงของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง และเอาเปรียบคนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกทั้งสนามกอล์ฟยังมีความต้องการน้ำในปริมาณมาก เพื่อใช้ในการบำรุงรักษาสนาม จากส่วนประกอบของสนามพบว่า สนามกอล์ฟมีความต้องการใช้น้ำเฉลี่ย 200 ลบ.ม.ต่อหลุมต่อวัน หรือเฉลี่ย 3500 ลบ.ม. ต่อวัน ถ้ามีสนามกอล์ฟมีขนาด 18 หลุม จะใช้น้ำถึง

² กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2512), หน้า 27, 64 และ 133.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

1,277,500 ลบ.ม.ต่อปี สนามกอล์ฟขนาดใหญ่ที่มีโครงการที่หักภาษี เช่น คอนโดมิเนียม
โรงแรม ห้องพักในรูปแบบต่าง ๆ จะมีความต้องการน้ำดังนี้

| | |
|--|-----------------------|
| 1. เพื่อการบำรุงรักษาสสนามกอล์ฟ | 1,137,742 ลบ.ม. ต่อปี |
| 2. เพื่อการประปา (โดยประมาณ 200 ห้องพัก) | 109,500 ลบ.ม. ต่อปี |
| รวม | 1,247,242 ลบ.ม. ต่อปี |
| 3. การสูญเสียเนื่องจากการระเหย | 301,013 ลบ.ม. ต่อปี |
| รวมปริมาณน้ำที่ต้องการ | 1,548,255 ลบ.ม. ต่อปี |

และเมื่อพิจารณาข้อมูลแหล่งน้ำของโครงการจะพบว่า (โดยการคำนวณ)

| | |
|---|------------------------------------|
| 1. ปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาในพื้นที่โครงการ | 1,670,000 ลบ.ม. ต่อปี |
| 2. ปริมาณน้ำฝนที่ตกลงในพื้นที่ที่ติดต่อกับโครงการและอยู่นอกขอบเขตของพื้นที่ รับน้ำของอ่างเก็บน้ำสำหรับการเกษตรจะมีปริมาณ 207,000 ลบ.ม. ต่อปี | |
| รวมปริมาณน้ำที่สนามกอล์ฟจะได้รับ | 1,878,000 ลบ.ม. ต่อปี ⁴ |

ดังนั้นวิธีแก้ปัญหาก็คือ การดึงน้ำที่ใช้ในการเกษตรจากบริเวณใกล้เคียงกันมา
ใช้เท่าที่จะทำได้ หรือปล่อยให้โครงการล้ม เพราะไม่สามารถมีแหล่งน้ำรองรับได้ หรือ
ถ้ามีน้ำในปริมาณเพียงพอก็จะเกิดปัญหาน้ำทั้งจากโครงการ มีสารปนเปื้อนของปุ๋ยและสาร
เคมีฆ่าแมลง ทำให้พื้นที่ที่อยู่ใต้โครงการไม่สามารถนำน้ำไปใช้ประโยชน์ได้

3.2.1 นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้น้ำจากสนามกอล์ฟและปัญหาที่
เกิดขึ้น

แนวความคิดของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้ประกาศสนับสนุนเกี่ยวกับ
โครงการสนามกอล์ฟนับว่าเป็นบรรทัดฐานที่ดีของกรมชลประทาน ที่ไม่ต้องการให้สนามกอล์ฟ

⁴ชนพรรณ สุนทร, "นโยบายของรัฐต่อสนามกอล์ฟ," จุลสารสภาวะแวดล้อม
ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (2536) : 23.

ใช้น้ำกรมชลประทานทั้งนี้เพราะภาคเกษตรกรรมกำลังขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรอย่างมาก แต่ในขณะที่เดียวกันก็ยังไม่มีการใด ๆ ที่จะจำกัดการใช้น้ำของสนามกอล์ฟได้ รัฐบาลสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ทบทวนลักษณะการดำเนินงาน และการงคลินเชื่อของธนาคารต่าง ๆ จึงได้เห็นหน้าต่อในการกำจัดและควบคุมโครงการสนามกอล์ฟ ด้วยการออกมติ ครม. เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2533 ประกาศห้ามใช้น้ำกรมชลประทาน และน้ำในโครงการของรัฐบาลทุก ๆ โครงการอย่างเด็ดขาดประกาศ ครม. ฉบับนี้ เปรียบเสมือนกับการมิให้มีการสร้างสนามกอล์ฟขึ้นมาใหม่ เพราะน้ำเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างสนามกอล์ฟ โดยเฉลี่ยแต่ละสนามจะต้องมีน้ำสำรองไว้อย่างน้อย 250,000 - 300,000 ลบ.ม. ต่อสนามต่อเดือน ถ้าไม่สามารถใช้น้ำของรัฐได้แล้วสนามกอล์ฟจะต้องลงทุนสร้างอ่างเก็บน้ำของตนเอง ทำให้ต้นทุนสูงไปอีกนับเป็นเท่าตัวและเหตุการณ์ในปัจจุบัน รัฐบาลประกาศอยู่เสมอว่าน้ำจะไม่เพียงพอกับการใช้ของประชาชน ขอให้ประชาชนประหยัดการใช้น้ำด้วย การมีมติ ครม. ดังกล่าวมีเหตุผลและที่มาว่า น้ำของกรมชลประทานมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ในด้านการเกษตรกรรมและการอุปโภคของประชาชน มิได้จัดหาเพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่นำไปใช้นับเป็นการเอาเปรียบสังคม และเป็นการบริหารที่ฟุ่มเฟือยเกินไปดังนั้นจึงห้ามและระงับการใช้น้ำโดยเร็วที่สุด

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเรื่องการแย่งน้ำจากภาคเกษตรกรรมของสนามกอล์ฟ เป็นปัญหาเรื้อรังมาหลายปีแล้วโดยมีตัวอย่างดังนี้

- กันยายน 2533 กลุ่มเกษตรกร บ้านแม่หา อ.แม่จัน จังหวัด เชียงราย ประท้วงโครงการสนามกอล์ฟสร้างอ่างเก็บน้ำโดยการปิดกั้นทางน้ำไหลธรรมชาติ ทำให้เกษตรกรที่อาศัยอยู่ด้านท้ายน้ำ ขาดแคลนน้ำใช้เพื่อการอุปโภค บริโภค และเกษตรกรรม⁵

⁵ กองบรรณาธิการ, "สนามกอล์ฟพutschการช่วงชิงแผ่นดินและผืนน้ำ," สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 37 หน้า 49 (วันอาทิตย์ที่ 19-25 พฤษภาคม 2536): 20-21.

- พ.ศ. 2534 โครงการสนามกอล์ฟบลูแคนยอนแอนคันทรีคลับ ของ เศรษฐ์ภูเก็ตถูกร้องเรียนว่า นำการถมที่ลุ่มสาธารณะ (พรุ) ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 10 ไร่ มี ลำน้ำหล่อหกไหลผ่านกลางเป็นการเปลี่ยนสภาพลำน้ำธรรมชาติที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ ซึ่งทาง บริษัทก็ยอมรับว่าเป็นความจริง⁶

- เจ้าหน้าที่สำนักงานชลประทานที่ 2 กรมชลประทาน (จังหวัดลำปาง แพร่ น่าน พะเยา และ เชียงราย) แจ้งว่า มีสนามกอล์ฟในคำขอตทการแห่งหนึ่งในจังหวัด ลำปาง ใช้น้ำจากบ่อน้ำบาดาลในการรดหญ้าของสนามกอล์ฟ โดยขณะเดียวกันคำขอตทการก็ทำ หนังสือมาส่งสำนักงานชลประทานที่ 2 ขอการสนับสนุนน้ำ สำหรับการอุปโภค บริโภคของ ทหารในค่าย ซึ่งทางสำนักงานฯ ไม่สามารถตรวจสอบ การใช้น้ำดังกล่าว ว่ามีการนำน้ำ ไปใช้ตามวัตถุประสงค์หรือนำไปรดหญ้าในสนามกอล์ฟ⁷

ความขัดแย้งต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้น้ำระหว่างน้ำเพื่อการเกษตร น้ำ เพื่อการธุรกิจ น้ำเพื่อเมือง และเรื่องการสร้างเขื่อนกับเกษตรกร นั้น เกิดจากกลุ่มผู้ ได้รับผลประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกที่มีอำนาจต่อ รองสูงกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่าง ๆ ความ ขัดแย้งดังกล่าว นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเนื่องจากความต้องการน้ำมีปริมาณมากขึ้นกว่าที่ ธรรมชาติจะให้ได้ หากไม่มีการจัดการที่ดี ดังนั้นรัฐจึงสมควรกำหนดบทบาทของรัฐว่าจะเข้า ไปควบคุมดูแลการใช้น้ำและให้ประชาชนท้องถิ่นได้มีโอกาสรับรู้และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การจัดตั้งสนามกอล์ฟ หรือกำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสนาม กอล์ฟ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ใน ขณะที่เราไม่อาจจะปฏิเสธหรือยับยั้งการสร้างสนามกอล์ฟ เพราะประเทศไทยปกครองด้วย ระบบเสรีนิยม ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน

⁶ กังสดาล จินดาณี, "สนามกอล์ฟ : อีกฉากหนึ่งของการแย่งยึดทรัพยากร," วารสารแลใต้ ฉบับหมายเลข 8 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2534): 22-30.

⁷ Wong-Anan, "A Golf Course Winning the War for the Water," The Nation, (Sunday July 1991), P.B 2

3.2.2 กฎหมายที่ควบคุมในการแบ่งปันการใช้น้ำและบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วใน บทที่ 2 หัวข้อ 2.4.1.2 เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างสนามกอล์ฟ กับแหล่งน้ำชลประทาน ปัจจุบัน มีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 9 ตุลาคม 2533 ห้ามสนามกอล์ฟใช้น้ำจากแหล่งน้ำชลประทาน ประกอบกับ ตามบทที่ 2 หัวข้อ 2.4.1 ได้แจกแจงเกี่ยวกับสิทธิในการใช้น้ำตามธรรมชาติของสนามกอล์ฟซึ่งถือว่ามีสิทธิที่จะใช้น้ำตามธรรมชาติ เท่านั้น แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในแหล่งน้ำ โดยจะเปลี่ยนแปลง ทางเดินน้ำ หรือ ขุดฝาย เขื่อนกักเก็บน้ำ เพื่อไว้ใช้ส่วนตัวและก่อให้เกิดความเสียหายกับที่ดินข้างเคียงไม่ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) มาตรา 1304 ที่กำหนดให้ทางน้ำสาธารณะ เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และถือว่ารัฐมีกรรมสิทธิ์ในสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน น้ำจึง เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ป.พ.พ.มาตรา 1339 กำหนดให้ น้ำที่ไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำก็เป็นของรัฐด้วยเช่นกัน โดยเจ้าของที่ดินที่อยู่ที่สูงกว่ามีสิทธิที่จะกั้นน้ำไว้เท่าที่จำเป็นแก่ตนเท่านั้น ประกอบกับ ป.พ.พ.มาตรา 1355 บัญญัติรับรองสิทธิเจ้าของที่ดิน อย่างชัดเจน จึงสามารถ ใช้น้ำได้ และในกรณีที่น้ำเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้น้ำได้ ดังนั้น เจ้าของที่ดินที่ครอบครองที่ดินห่างจากทางน้ำก็มีสิทธิที่จะใช้น้ำในทางน้ำได้ด้วย เพียงเท่าที่ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของเจ้าของที่ดินริมทางน้ำ^๕

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มี วัตถุประสงค์ที่จะให้สิทธิบุคคลที่จะใช้น้ำตามธรรมชาติได้ แต่ในการใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรม มีกฎหมายบัญญัติไว้โดย นอกเหนือจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่มีสภาพบังคับ ไว้กับที่ดินที่อยู่ในเขตทางน้ำชลประทาน ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ คือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอและมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ประจำ จึงไม่สามารถตรวจสอบดูแลปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างทั่วถึง

^๕อำนาจ วงษ์บัณฑิต, "การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ," เอกสาร ประกอบการสัมมนา ทรัพยากรเพื่อจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ วันที่ 2 พฤษภาคม 2536 ณ หอประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 5.

การใช้น้ำเพื่อเกษตรที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

3.2.2.1 การชลประทานราษฎร

การชลประทานราษฎรก็คือ การชลประทานที่ได้จัดทำขึ้น โดยราษฎรซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. การชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งการชลประทานราษฎรเป็น 3 ประเภทคือ

ก) การชลประทานส่วนบุคคล

การชลประทานส่วนบุคคล หมายถึง การชลประทานที่บุคคลคนเดียวหรือหลายคนได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้น ๆ โดยเฉพาะ การทำการชลประทานส่วนบุคคลจะต้องขออนุญาตจากทางราชการก่อน มิฉะนั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่ว่าการชลประทาน ส่วนบุคคลนั้นทำขึ้นในเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วคราวชั่วคราวโดยมิได้กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้บุคคลอื่นเสียหาย^๑

กรณีตามกฎหมายบังคับให้มีการ ขออนุญาตก่อน ทำการชลประทานนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ทางราชการเข้ามาควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลให้ดำเนินการถูกต้องตามหลักวิชาการและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น นอกจากนั้นทางราชการยังมีอำนาจที่จะสั่งให้การชลประทานส่วนบุคคลที่มีน้ำเกินความจำเป็นเฉลี่ยน้ำแก่ที่ดินข้างเคียง โดยเจ้าของที่ดินข้างเคียงต้องช่วยเหลือเจ้าของหรือผู้ควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลนั้นตามสมควร ยิ่งกว่านั้นหากทางราชการเห็นว่าควรจะมีการขยายการชลประทานส่วนบุคคลนั้น เพื่อประโยชน์แก่ราษฎรหมู่มา ก็ยังมีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนการชลประทานส่วนบุคคลที่ทำมาไม่น้อยกว่าสิบปีแล้วเป็นการชลประทานส่วนราษฎรได้ ทั้งนี้ให้ราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานดังกล่าว รวมกันจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่เจ้าของการชลประทานส่วนบุคคลเดิม

^๑ พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 มาตรา 4.

ข) การชดเชยส่วนราษฎร

การชดเชยส่วนราษฎร หมายถึง การชดเชยส่วนที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ ทั้งนี้จะต้องมีการขออนุญาตจากทางราชการก่อน เช่นเดียวกับการทำการชดเชยส่วนบุคคล ไม่มีข้อยกเว้นว่าเนื้อที่ที่ได้รับประโยชน์จากการชดเชยส่วนราษฎรจะเป็นเท่าใด อย่างไรก็ตามการที่จะจัดให้มีการชดเชยส่วนราษฎรหรือไม่นั้น ให้เป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของราษฎรที่จะได้รับประโยชน์จากการชดเชยส่วนนั้น¹⁰ เพราะว่าเป็นการชดเชยส่วนที่ราษฎรเป็นผู้ทำเอง

บทบาทของทางราชการได้แก่ การพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ทำการชดเชยส่วนราษฎรหรือไม่ นอกจากนั้นราชการจะเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าการชดเชยส่วนตามความเห็นส่วนใหญ่ของราษฎร ตลอดจนมีอำนาจในการสั่งเกณฑ์แรงงานราษฎร เพื่อซ่อมแซมแก้ไขการชดเชยส่วนราษฎรได้¹¹ นอกจากนั้นราชการอาจจะประกาศห้ามการกระทำใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการชดเชยส่วนในแม่น้ำลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง ทางน้ำ หรือแหล่งน้ำใด ๆ ซึ่งจำเป็นแก่การชดเชยส่วน¹²

ค) การชดเชยส่วนการค้า

การชดเชยส่วนการค้า หมายถึง การชดเชยส่วนที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำ เพื่อการเพาะปลูกจากการชดเชยส่วนนั้น โดยไม่คำนึงว่าเนื้อที่ที่จะใช้น้ำจากการชดเชยส่วนจะมีจำนวนเท่าใด การกระทำการชดเชยส่วน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน มาตรา 12

¹¹ เรื่องเดียวกัน มาตรา 13 และ 14

¹² เรื่องเดียวกัน มาตรา 11

ส่วนการค้าจะต้องขอสัมปทานจากทางราชการ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ¹³

การชลประทานทั้ง 3 ประเภทที่กล่าวมาข้างต้น จะถูกควบคุมจากทางราชการมากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ละประเภทของคน แต่สิ่งหนึ่งที่ทางราชการมีอำนาจควบคุมเช่นเดียวกันหมดได้แก่ อำนาจที่จะสั่งปิดหรือดใช้ส่วนหนึ่งของการชลประทานทุกประเภทไว้ชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์แก่การแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน หรือเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของสาธารณชน

สำหรับการชลประทานส่วนบุคคล และการชลประทานส่วนราษฎรนั้นทางราชการมีอำนาจเพิ่มเติมในการควบคุมการใช้น้ำอีก กล่าวคือทางราชการมีอำนาจห้ามผู้ใช้น้ำจากการชลประทานดังกล่าวใช้น้ำเกินความจำเป็นหรือเอาน้ำไปทิ้งโดยเปล่าประโยชน์อำนาจที่กล่าวมานี้ไม่คลุมไปถึงผู้ใช้น้ำจากการชลประทานส่วนการค้า เพราะโดยสภาพแล้วผู้ใช้น้ำจากการชลประทานการค้าคงไม่ใช้ฟุ่มเฟือยเนื่องจากตนเองจะต้องเสียค่าน้ำ และในส่วนของสนามกอล์ฟที่ตั้งอยู่ในเขตชลประทาน ส่วนการค้าอาจขอให้น้ำจากการชลประทานส่วนนี้ได้ แต่จะต้องเสียค่าตอบแทน แต่ในกรณีที่เกิดปัญหาวิกฤตการณ์น้ำขาดแคลน กรมชลประทานจะเข้าควบคุมเพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำ แต่ในปัจจุบันสนามกอล์ฟไม่อาจใช้น้ำจากการชลประทานส่วนนี้ได้แล้ว เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามใช้น้ำจากการชลประทาน

3.2.2.2 การชลประทานหลวง

การชลประทานหลวงคือ การชลประทานที่จัดทำขึ้นโดยราชการภายใต้ พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เดิมนั้น การชลประทานหลวงหมายถึง การจัดส่งน้ำไปใช้ในการเพาะปลูก การป้องกันความเสียหายต่อการเพาะปลูกอันเกิดจากน้ำ และการคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทานเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการขยายความให้รวมถึงการพลังงาน การสาธารณสุข และการอุตสาหกรรมด้วย¹⁴ ดังนั้นอำนาจหน้าที่

¹³ อ่างแล้ว มาตรา 4, 30 และ 39.

¹⁴ พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2495 มาตรา 4

ของกรมชลประทานจึงเพิ่มมากขึ้นกว่าแต่ก่อน

ตาม พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ทางราชการมีอำนาจเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าจะนำไปใช้ในการเกษตรกรรมอุตสาหกรรม การประปาหรือกิจการอื่นใดและไม่ว่าผู้ใช้น้ำนั้นจะอยู่นอกหรือในเขตชลประทาน¹⁵ รายได้จากค่าน้ำชลประทานนี้จะนำเข้าบัญชี "ทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน" ในกรมชลประทานโดยมีต้องส่งกลับเป็นเงินได้ของแผ่นดิน กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าชลประทานและบริเวณที่จะเรียกเก็บ เท่าที่ผ่านมายังมิได้มีการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการเก็บค่าชลประทานจากการเกษตรกรรม ดังนั้นในปัจจุบันนี้ชาวบ้านที่ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานจึงไม่ต้องจ่ายเงินแก่รัฐบาล แต่ได้มีการออกกฎกระทรวงให้เรียกเก็บค่าใช้น้ำชลประทานในกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นในหลายท้องที่แล้ว

การที่ พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 กำหนดให้ทางราชการเรียกเก็บค่าชลประทานได้นั้นเท่ากับแสดงว่าน้ำเป็นของรัฐ และรัฐมีอำนาจที่จะควบคุมการใช้น้ำและเรียกค่าตอบแทนจากผู้ใช้น้ำของรัฐได้ นอกจากการเก็บค่าชลประทานแล้ว พ.ร.บ. การชลประทานหลวงยังให้อำนาจแก่รัฐบาลหลายอย่างอื่นจะทำให้การใช้น้ำในเขตชลประทานเป็นประโยชน์มากขึ้น เช่น มีอำนาจสั่งห้ามบุคคลใดบุคคลหนึ่งซัก หรือ ใช้น้ำในทางน้ำชลประทาน อนุญาตให้ทำทางน้ำผ่านที่ดินแปลงหนึ่งไปยังที่ดินอีกแปลงหนึ่ง ถ้าเจ้าของที่ดินแปลงหลังยินยอมจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแปลงแรก¹⁶ สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแปลงที่เจ้าพนักงานสูบน้ำเข้าไปทำการกักน้ำ เพื่อไม่ให้เสียเปล่าจนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับน้ำตามควร สั่งให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองเปิดสิ่งปิดกั้นเพื่อให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินข้างเคียงหรือปลายทางได้ นอกจากนี้กฎหมายฉบับเดียวกันข้างเคียงหรือปลายทางได้ นอกจากนี้กฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้ห้าม

¹⁵ เรื่องเดียวกัน มาตรา 8

¹⁶ เรื่องเดียวกัน มาตรา 9

การขุดลอกหรือปิดกั้นทางน้ำชลประทาน ตลอดจนการขุดคลองมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การชลประทานเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ เมื่อ ก่อนปี 2533 สนามกอล์ฟสามารถขออนุญาตใช้น้ำจากชลประทานส่วนนี้ได้ แต่ปัจจุบันไม่สามารถขออนุญาตใช้ได้เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามใช้

3.2.2.3 การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ถึงแม้ว่าทางรัฐบาลจะจัดการชลประทานให้ราษฎรแล้ว พร้อมทั้งมีการกำหนดให้ทำคันคูน้ำ เพื่อนำน้ำจากทางน้ำชลประทานไปสู่แปลงที่ดินของตนก็ตาม มีบางกรณีที่มีการส่ง หรือระบายน้ำเพื่อการเกษตรกรรมทำได้ไม่ดีพอ อันเนื่องมาจากระดับของที่ดินแปลงต่าง ๆ ไม่สม่ำเสมอและขนาดของที่ดินแต่ละแปลงไม่แน่นอน จนทำให้เป็นอุปสรรค ในการก่อสร้างคันและคูน้ำหรือระบบการลำเลียงผลผลิต วิถีแก้ไขก็ต้องกระทำโดยจัดรูปที่ดิน เสียใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการออก พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

"การจัดรูปที่ดิน" หมายความว่า "การดำเนินงาน พัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตโดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การ จัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับ ระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลการเกษตรรวม ตลอดจนการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับผู้อยู่อาศัย

ใน พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้มีการตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเข้าไป ดำเนินการจัดรูปที่ดินในท้องที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยจะมีการ นำที่ดินในเขตดังกล่าวทั้งหมดมารวมกันแล้วจัดรูปที่ดินและแปลงเสียใหม่ เพื่อให้ได้รับ ประโยชน์จากระบบการชลประทาน การสาธารณสุขโรคและการลำเลียงหรือขนส่งอย่างทั่วถึง ทางรัฐบาลจะเป็นผู้สร้างระบบต่าง ๆ เหล่านี้ แต่จะมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของ ที่ดินผู้ได้รับประโยชน์ในภายหลัง ทั้งนี้รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนแก่โครงการจัดรูปที่ดินจำนวน

ร้อยละสิบของค่าใช้จ่ายในโครงการ

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง รักษา ซ่อมแซม ระบบการชลประทาน ระบายน้ำ สาธารณูปโภค การลำเลียง และสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันจากบรรดา เจ้าของที่ดิน สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า ทางราชการมีบทบาทในการควบคุมดูแลการเกษตรกรรม ในเขตจัดรูปที่ดิน นอกจากนี้ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้กำหนดว่าห้ามนำ ที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นนอกจากเกษตรกรรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาต จากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้มีขอบเขตการบังคับใช้ไม่คลุมทุก กรณีหรือพื้นที่ พ.ร.บ. การชลประทานราษฎรจะไม่บังคับการชลประทานส่วนบุคคลที่มีเนื้อที่ ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วคราวชั่วคราว พ.ร.บ. การชลประทานหลวงจะ ใช้บังคับเฉพาะ "ทางน้ำชลประทาน" ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศ เป็นราช ๗ ไป ส่วน พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้นจะใช้บังคับเฉพาะท้องที่ ที่ได้มีการประกาศกฎกระทรวงเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพราะฉะนั้นจะยังคงมีพื้นที่ ทางการเกษตรอีกมากที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวข้างต้น

เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะ กล่าวถึงการใช้น้ำ ในการ เกษตรกรรมในพื้นที่เหล่านี้ ก็จะต้องอาศัยหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามที่เคยกล่าวมาแล้วตอนต้น กล่าวคือ ถ้าเป็นน้ำที่ไหลผ่านผิวดินตามธรรมชาติก็ควรเป็นไป ตามหลักในมาตรา 1339 ที่ว่า เจ้าของที่ดินแปลงสูงจะกันเอาน้ำไว้ได้เพียงเท่าที่จำเป็น แก่ที่ดินของตน แต่ถ้าเป็นการนำเอาน้ำจากทางน้ำมาใช้ในการเกษตรกรรมก็ต้องบังคับกัน ตามมาตรา 1335

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร การชลประทานหลวง และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มุ่งคุ้มครองเกษตรกรที่ ใช้น้ำเพื่อการเกษตรเท่านั้น และสภาพบังคับของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มีบทลงโทษต่ำมาก กล่าวคือ

พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 บทบัญญัติ
นี้ เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดของทางน้ำชลประทาน มีโทษตามมาตรา 37 คือจำคุก
ไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากฝ่าฝืนมาตรา 28
วรรค 2 มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน หนึ่งแสนบาท ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษที่
เบาเกินไป ไม่สอดคล้องกับทรัพยากรธรรมชาติ คือแหล่งน้ำที่ต้องเสียไป ประกอบกับหน่วยงาน
จัดรูปที่ดินไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะตรวจสอบและควบคุมดูแลให้ใช้แหล่งน้ำเฉพาะการเกษตร
เท่านั้น

ดังนั้นสนามกอล์ฟที่ไม่อยู่ในเขตชลประทานราชบุรี
ชลประทานหลวง และการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จึงนำประมวลกฎหมายแห่ง และ
พาณิชย์มาใช้บังคับโดยทางอ้อม ในเรื่องการใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งค่อนข้างจะ
คลุมเครือ และหากที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่ดูแลควบคุมการ
ใช้น้ำโดยตรงและผู้ประกอบการสนามกอล์ฟ มีอำนาจต่อรองกับชุมชนท้องถิ่นสูงทำให้ไม่
สามารถควบคุมการใช้น้ำจากสถานการณ์นี้ได้

3.3 กฎหมายและหน่วยงานของรัฐในการพิทักษ์มลพิษทางน้ำจากสนามกอล์ฟ

ผลกระทบของมลพิษทางน้ำจากสนามกอล์ฟเกิดจากการใช้สารเคมีในการกำจัดแมลง
วัชพืช และปุ๋ยเคมี ที่ใช้ในปริมาณสูงติดต่อกันเป็นเวลานาน และถ้าสนามกอล์ฟไม่มีระบบหรือ
การจัดการที่เหมาะสม เช่นมีการปล่อยหรือระบายน้ำ ออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ปริมาณสารพิษ
ที่ไหลตกค้างอยู่ในพื้นที่ขนาดใหญ่ของสนามกอล์ฟ อาจมีปริมาณสูงพอที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อ
สภาพแวดล้อมโดยได้มีการสำรวจของกรมวิชาการเกษตร ปี 2534-2535 มีการศึกษาชนิดและ
ปริมาณสารพิษตกค้างในแหล่งน้ำบริเวณใกล้เคียงสนามกอล์ฟ เขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี
ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับเขตโครงการพระราชดำริ ห้วยตะแปด ห้วยทราย และหนองไทร จากการ
สำรวจติดตามแหล่งน้ำในบริเวณดังกล่าวจำนวน 4 ครั้ง พบสารพิษตกค้างของสารออร์กาโน
คลอรีน เช่น อีลคริน ดีลนริน และเฮปตาคลอร์ ในระดับต่ำ ๆ ซึ่งไม่แตกต่างจากแหล่งน้ำ
อื่น ๆ ที่เคยสำรวจมาแล้ว และขณะเดียวกันได้พบสารกำจัดวัชพืชคือ bromacil มีตกค้าง
อยู่ด้วย ในส่วนของปุ๋ยเคมี ก็อาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสภาพแวดล้อมได้ถ้าใช้ในปริมาณมาก

โดยไนโตรเจนทำให้เกิดการสะสมของปริมาณไนโตรเจนในน้ำใต้ดินซึ่งเป็นอันตรายต่อมนุษย์ และสัตว์เลี้ยงที่บริโภคน้ำบ่อหรือน้ำบาดาล¹⁷ ทั้งนี้ได้กล่าวไว้ว่าจะละเอียดในบทที่

2.4.2 แล้ว

ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายโดยตรงที่ป้องกันและควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำจากสนามกอล์ฟที่มีสารพิษในการเกษตรเจือปน ในกรณีที่ใช้น้ำจากทางน้ำธรรมชาติ จะมีแต่พระราชบัญญัติวัดกุ่มมีพิษ พ.ศ. 2510 ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นเรื่องการนำเข้าการผลิต การค้า การขายซึ่งวัดกุ่มมีพิษ และตามมาตรา 4(3) ของพระราชบัญญัติวัดกุ่มมีพิษให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะประกาศใช้การใช้น้ำวัดกุ่มมีพิษในราชกิจจานุเบกษาได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่มีการประกาศดังกล่าว สำหรับการใช้น้ำวัดกุ่มมีพิษภาคเกษตรกรรม และปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติวัดกุ่มอันตราย พ.ศ. 2535 ออกเลิกพระราชบัญญัติวัดกุ่มมีพิษ และตามพระราชบัญญัติวัดกุ่มอันตรายทางรัฐบาลยังสามารถใช้อำนาจควบคุมการใช้น้ำจาก การเกษตรได้เพื่อป้องกันปัญหาจากสิ่งแวล้อม¹⁸ ใช้ในบางท้องที่ ตามมาตรา 16 หรือควบคุม การครอบครองตามมาตรา 22, 23 และ 43 แต่ในทางปฏิบัติอาจจะไม่มีการควบคุม ดังนั้นโครงการสนามกอล์ฟต่าง ๆ ที่ไม่อยู่ในเขตชลประทานและใช้ทางน้ำจากแหล่งน้ำ ธรรมชาติจึงไม่มีกฎหมายใดควบคุมโดยตรง

3.3.1 การควบคุมโดยการชลประทาน

ในกรณีที่สนามกอล์ฟใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน แล้วพระราชบัญญัติ การชลประทานหลวง มาตรา 28 ซึ่งบัญญัติห้ามการก่อให้เกิดมลภาวะแก่น้ำดังนี้

¹⁷ นวลศรี ทงษาพิชร์, "การใช้น้ำและสารพิษการเกษตร," กอล์ฟกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: 17 ธันวาคม 2534), หน้า 33.

¹⁸ อำนาจ วงษ์บัณฑิต, "การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ" เอกสาร การสัมมนาทางวิชาการ เพื่อจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ วันที่ 2 พฤษภาคม 2535 ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 22.

ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งฝอย ซากสัตว์ ซากพืช เก้าอี้หรือสิ่งปฏิกูลในทางน้ำ
ชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค

ห้ามมิให้ผู้ใด ปล่อยน้ำ ซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่หน้าตามธรรมชาติหรือ
สารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในชลประทานเป็นอันตรายแก่
เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภคหรือสุขภาพอนามัย

บทบัญญัติในมาตรา 28 นี้ ถ้าหากพิจารณาโดยทั่วไปแล้วนับว่าบัญญัติ
ได้ครอบคลุมในการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำอันเกิดจากการเกษตรกรรม เพราะการทำ
น้ำเป็นอันตรายต่อการเพาะปลูกหรือปล่อยสารเคมีในน้ำชลประทานจนอาจเป็นอันตรายต่อการ
เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย จะมีโทษทางอาญา แต่ผลบังคับของ
กฎหมายก็จะใช้ เฉพาะในแหล่งน้ำข้างเคียงสนามกอล์ฟที่อยู่ในเขตชลประทานเท่านั้น และอีก
ประการหนึ่งจะเป็นการสืบได้ยากว่าน้ำจากสนามกอล์ฟแห่งใดมีคุณภาพน้ำต่ำกว่ามาตรฐาน
จนกว่าจะได้มีการกำหนดคุณภาพมาตรฐานน้ำจากสนามกอล์ฟก่อน และบางครั้งน้ำเสียที่ระบาย
ออกจากสนามกอล์ฟอาจมีสารเคมีเจือปนเพียงเล็กน้อยจนไม่อาจตรวจสอบได้ตั้งนั้นวิธีการ
แก้ไขโดยการจับกุมผู้กระทำความผิดว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดสารเคมีผสมลงในแหล่งน้ำจะยากกว่า
การควบคุมวัตถุมีพิษหรือสารเคมีที่ใช้

3.3.2 การควบคุมตามกฎหมายอื่น

3.3.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พุทธศักราช 2535

เพื่อควบคุมมลพิษต่าง ๆ ที่จะลงสู่แหล่งน้ำ พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 จึงได้กำหนดมาตรฐานใน
การควบคุมมลพิษทางน้ำไว้โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมและแก้ไขมลพิษทางน้ำไว้
ดังนี้

1. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการ
กำหนดมาตรฐานคุณภาพแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำ
สาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดินโดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณลุ่มน้ำใน

แต่ละพื้นที่ตามมาตรา 32(1) และการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวให้กระทำเป็นประกาศกระทรวง แต่ในปัจจุบันยังไม่มีประกาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 จึงต้องใช้มาตรฐานคุณภาพในแหล่งน้ำ ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่องกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีใช้ทะเล ลงวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2528 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2518 และแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับหลังนี้ถูกยกเลิกแล้ว แต่พระราชบัญญัติฉบับ 2535 มีบทเฉพาะกาลให้ประกาศฉบับดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าจะมีประกาศตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ในเรื่องนี้ (ตามมาตรา 113)

2. อำนาจในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตามมาตรา 55 ซึ่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งอำนาจในมาตรานี้ไม่จำกัดว่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมนั้นจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นที่จะมีอำนาจกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความรับผิดชอบตามกฎหมายโดยเฉพาะหรือไม่และตามมาตรา 69 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสีย หรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งมลพิษไม่เกินมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งในเรื่องนี้ถ้ารัฐมนตรีมีนโยบายที่จะควบคุมการระบายน้ำเสียของสนามกอล์ฟแล้ว อาจจะใช้กฎหมายมาตรา 69 ประกอบกับมาตรา 32 กำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำรอบสนามกอล์ฟและให้สนามกอล์ฟได้รับการกำหนดเป็นแหล่งมลพิษที่จะถูกควบคุมโดยให้ติดตั้งระบบระบายน้ำเสีย จัดทำรางน้ำโดยรอบสนามในระดับที่ต่ำกว่า

พิจารณา เพื่อให้หน้าที่เจือปนสารเคมีในดินที่ไหลออกมาเนื่องจากการร่อนน้ำหรือฝนตกชะล้าง
สนามหญ้า สามารถไหลออกมารวมกันและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำได้ ซึ่งตามที่กล่าว
มานี้ยังไม่ได้มีการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับสนามกอล์ฟของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.2.2.2 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484

ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 มีเนื้อหา
เน้นถึงเรื่องเหตุรำคาญแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "เหตุรำคาญ"
ว่าหมายถึงอะไร แต่ก็ระบุข้อเกิดของเหตุรำคาญไว้ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับน้ำได้
บัญญัติไว้ในมาตรา 19(2) และ (7) ดังนี้

(2) คือ ที่ขังน้ำ บ่อ แหล่งน้ำ ท้องร่อง ทางระบาย
น้ำ ร่องน้ำ ทางน้ำที่ลุ่ม ที่อาบน้ำ ที่บิสดิภาวะ ที่รับใส่อุจจาระ รางระบายน้ำ ที่ใส่มูลสัตว์
หรือเถ้า ซึ่งอยู่ในท่าเลที่ไม่เหมาะสม หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์ยุง แมลงวัน หรือ
มีลักษณะจนเป็นเหตุเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ

(7) แหล่งน้ำ หรือคู คลองที่คนใช้ หรือน่าจะใช้สำหรับ
คนบริโภคหรือสำหรับชาวบ้าน หรือสำหรับทำของให้คนบริโภค ซึ่งเกิดหรือน่าจะเกิดสกปรก
ขึ้นจนเป็นเหตุเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ

ทั้งนี้โดยมีมาตรา 20 บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่ามีเหตุรำคาญ
ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือไปยังบุคคลซึ่งเป็นผู้กระทำหรือละเลยหรือ
ปล่อยให้เกิดเหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้น หรือเป็นอยู่ต่อไป ให้ระงับเหตุรำคาญนั้นเสียภายในเวลาอัน
สมควรที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้ทำการสิ่งใด โดยวิธีใด ตามความจำเป็น
เพื่อความประสงค์นั้นก็ให้สิ่งไปด้วย

ในคำสั่งนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจสั่งให้จัดการตามที่จำเป็น
เพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอีกด้วยก็ได้ และแม้ได้ออกคำสั่งระงับเหตุรำคาญไปแล้ว
ถ้าทราบว่าเหตุรำคาญนั้นอาจเกิดขึ้นในสถานที่แห่งนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งเป็นหนังสือให้
จัดการป้องกันในเวลาใดอีกก็ได้

นอกจากนั้น มาตรา 22 และ 34 ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่
ท้องถิ่น (หมายถึงเทศบาล หรือสุขาภิบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ที่
ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำหน้าที่แทน) มีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับเพื่อควบคุมการ
จำหน่ายใช้ของประชาชน และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจปิด กม หรือห้ามมิให้ใช้น้ำในบ่อ
หรือแหล่งน้ำใด ซึ่งเป็นหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ โดยผู้ที่ฝ่าฝืนเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ
หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวย่อมมีความผิดและอาจถูกปรับถึง 50 บาท

อนึ่ง พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 นี้ ยังมีข้อนำ
สังเกตเรื่องโทษ คือได้มีการกำหนดโทษไว้ 2 ลักษณะ คือ การลงโทษปรับเพียงอย่างเดียว
เคียงกันกับการลงโทษปรับพร้อมทั้งศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายกระทำการหรือละเว้น
กระทำการได้ด้วย

3.2.2.3 ประมวลกฎหมายอาญา

ตามประมวลกฎหมายอาญา มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการ
ป้องกันมลพิษทางน้ำดังต่อไปนี้

มาตรา 288 บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำการด้วยประการใด ๆ
เพื่อให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ถ้าการกระทำ
นั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือ
ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำดังกล่าวในวรรคแรกเป็นเหตุให้เกิดอันตราย
แก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำความต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และ
ปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

มาตรา 237 ผู้ใดเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็น
อันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหารหรือน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำใด ๆ และอาหาร
หรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ หก เดือนถึงสิบปี
และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาท ถึงสองหมื่นบาท

มาตรา 239 ถ้าการกระทำดังกล่าวในมาตรา 226 ถึง
 มาตรา 237 เป็นการกระทำโดยประมาท และใกล้จะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น
 ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 379 ผู้ใดทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อ
 ระบายของโสโครก อันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน
 ห้าร้อยบาท

มาตรา 384 ผู้ใดทำให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่
 ใช้น้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่
 เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

* ในทางปฏิบัติเมื่อนำบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้
 กับสนามกอล์ฟได้โดยรัฐสามารถควบคุมดูแลรักษาน้ำ ในส่วนนี้เกี่ยวกับการใช้น้ำทั่วไปของ
 สนามกอล์ฟ ไม่ได้ก่อให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค
 (มาตรา 228) และผู้ทำให้ชาวระบายน้ำ ร่องน้ำ เกิดขัดข้อง (มาตรา 379) หรือก่อให้เกิด
 เกิดสิ่งปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ แต่ตามมาตรา 237 ไม่สามารถนำนี้มาใช้กับสนามกอล์ฟ กล่าวคือ
 ตามมาตรา 237 เมื่อยังไม่มี การตรวจสอบมาตรฐานของน้ำที่ถ่ายเทออกมาจากสนามกอล์ฟ
 และกำหนดมาตรฐานของแหล่งน้ำรอบสนามกอล์ฟแล้วจะไม่สามารถทราบได้เลยว่า น้ำมี
 สารพิษเจือปนอยู่ การกระทำตามมาตรานี้จะต้องมีเจตนา ถ้ากระทำโดยประมาทจะต้องใกล้
 จะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่นจึงจะเป็นความผิดฐานประมาทได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นคือ
 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาลิ่งแวดล้อม
 แห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และประมวลกฎหมายอาญา
 ที่จะนำมาใช้กับสนามกอล์ฟได้มีปัญหาดังต่อไปนี้

1) ประมวลกฎหมายอาญามีบทลงโทษเบาเกินไปเช่นตาม
 มาตรา 228 กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
 และจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท(วรรคสอง)
 จึงเห็นว่าโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดต่อสิ่งแวดล้มน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่

อาจจะเกิดต่อคนจำนวนมากเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่าการทำร้ายธรรมชาติ (Rape the nature) เป็นปัญหาเล็กน้อย¹⁰ และควรเพิ่มโทษให้หนักมากขึ้น ซึ่งอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ คือ มีการดำเนินคดีในพระราชบัญญัติที่มีโทษเบาว่าเสร็จสิ้นไปแล้วในการกระทำความผิด ก็ไม่สามารถดำเนินคดีในการกระทำความผิดครั้งเดียวกันนั้นอีกตามพระราชบัญญัติที่มีโทษหนักกว่าได้

2) ปัญหาในการเริ่มคดี เนื่องจากจัดภาวะความผิดเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำที่จะเกิดความเสียหายกับชุมชนรอบข้าง แต่ไม่มีผลของการกระทำเกิดกับผู้ใดเฉพาะเจาะจง และไม่เกิดให้เห็นอย่างรวดเร็ว จึงมักไม่มีผู้ใดร้องทุกข์หรือกล่าวโทษกับสนามกอล์ฟ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควบคุมในบริเวณเหล่านั้นไม่ใช่เจ้าหน้าที่โดยตรง และไม่สามารถปฏิบัติงานได้ เนื่องจากผลที่เกิดจากมลพิษทางน้ำไม่อาจเห็นได้โดยชัดเจน

3) ปัญหาเรื่องการค้าเนื้องานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาค และไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการตรวจสอบ จึงมีแนวความคิดว่าไม่ใช่หน้าที่โดยตรงประกอบกับความผิดมิได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนจึงไม่มีการดำเนินงานในการตรวจสอบอย่างจริงจัง

4) ปัญหาเจ้าหน้าที่จากกรมชลประทาน ไม่สามารถตรวจสอบการใช้น้ำจากหน่วยราชการบางแห่งได้ เนื่องจากการปิดบังข้อเท็จจริงในเรื่องการใช้น้ำตามวัตถุประสงค์ที่ขอการสนับสนุนไปจากกรมชลประทาน เช่น การขอใช้น้ำจากชลประทานในการอุปโภคบริโภค ของหน่วยงานทหารบางหน่วย

5) ปัญหาการควบคุมสารพิษตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ยังไม่มีการควบคุมการใช้สารเคมีบางอย่าง ที่ต้องควบคุม สนามกอล์ฟจึงสามารถใช้สารเคมีต่าง ๆ ได้โดยเสรี

¹⁰ ไซยสศ เหมะรัชตะ, "มาตรการทางกฎหมายกับการแก้ไขมลพิษทางน้ำ," เอกสารประกอบการบรรยายและอภิปรายเรื่อง การลดมลภาวะทางน้ำในกิจการเกษตรกรรม ที่โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า วันที่ 10-13 สิงหาคม 2534. (อัคราเนา)