

รูปแบบกฎหมายการใช้น้ำและการจัดสรรทรัพยากรน้ำ

จากที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 ในประเทศไทยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม ไม่มีการกำหนดไว้โดยตรง แต่จะมีกำหนดไว้ในบางส่วนของกฎหมายอื่น ๆ การบังคับใช้กฎหมาย ไม่มีผล กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับการใช้บังคับในปัจจุบัน นอกจากนี้ไม่มีการกำหนดกรรมสิทธิ์ในน้ำ สิทธิการใช้น้ำของประชาชนที่แน่นอน การจัดสรรน้ำ ลำดับความสำคัญของการใช้น้ำ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมมีหลายฉบับ แต่ละฉบับจะใช้ในเรื่องเฉพาะเท่านั้น ไม่มีกฎหมายหลักที่เข้ามาควบคุมการใช้น้ำโดยตรง จึงมีผลทำให้การบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ประสานงานกัน ขาดองค์กรหลักเข้าไปควบคุมการใช้น้ำโดยตรง

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมานี้ จะพิจารณาได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถเข้าไปควบคุมการใช้น้ำของอุตสาหกรรมได้ทั้งหมด จึงสมควรที่จะพิจารณาหาแนวทางแก้ไขในปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม ควรจะมีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมโดยตรง แต่เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำโดยตรงยังไม่มีบัญญัติไว้ในประเทศไทย จึงควรที่จะกำหนดรูปแบบของกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการใช้น้ำ ซึ่งรูปแบบของกฎหมายอาจจะไม่เจาะจงเฉพาะเรื่องการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมเท่านั้น เพราะเหตุว่าการใช้น้ำในประเทศไทยมีหลายกิจกรรม แต่ละกิจกรรมต่างก็มีความต้องการน้ำมากขึ้น และมีความสัมพันธ์ต่อกันทุกกิจกรรม และมีความสำคัญต่อประชาชนทุกคน นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม รูปแบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำในภาพรวม จะเป็นการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำทั้งหมด และเป็นการวางแผนนโยบายในการบริหารทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพ และรูปแบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำ เป็นหลักกฎหมายพื้นฐานและแนวทางในการใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม สามารถที่จะแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมได้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน มีการให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีการบัญญัติเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ไม่ได้เป็นกฎหมายที่เน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เพราะสาระสำคัญของกฎหมายอยู่ที่ การได้มาซึ่งสิทธิของเอกชนในทรัพย์สิน¹ ในขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสาขาหนึ่งของหลักกฎหมายมหาชน เพราะมีการดำเนินการหรือการใช้มาตรการใด ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากร จึงจำเป็นที่จะต้องมีการใช้อำนาจรัฐในทางการบริหาร และการปกครอง เข้ามาบริหารการใช้ทรัพยากรน้ำ การใช้อำนาจของรัฐตามทฤษฎีอำนาจรัฐ (Police Power Theory)² เป็นอำนาจทั่วไปที่รัฐจะเข้าจัดการในการรักษาความสงบเรียบร้อย จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ ดำเนินกระบวนการต่าง ๆ ในการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ และประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตจำกัดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่ละฉบับได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการบำรุงรักษา และส่งเสริมสภาพแวดล้อมให้ดี เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2535 มาตรา 74 "รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม" ดังนั้น การรักษาสภาพสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ และวางแผนการใช้น้ำให้เหมาะสมเป็นความ

¹ เอกสารประกอบการสัมมนา รายงานความก้าวหน้าโครงการวิจัย กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1, ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (27 มีนาคม 2531), หน้า 4.

² โปรตศีกษารายละเอียดเรื่องทฤษฎีว่าด้วยอำนาจของรัฐ ใน รังสิขัย บรรณกิจวิจารณ์, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเสี่ยงจากโรงงานที่มีผลกระทบต่อชุมชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 20 - 22. และ โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 47 - 55.

ขอบธรรมที่รัฐยอมกระทำได้เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม จากทฤษฎีดังกล่าวเป็นการยอมรับว่ารัฐสามารถที่จะจัดการทรัพยากรน้ำ โดยภายใต้วิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมคือการออกกฎหมายมาบังคับใช้ เพื่อบริหารการใช้ทรัพยากรน้ำ

การตรากฎหมายในการบริหารทรัพยากรน้ำเกี่ยวกับการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ รัฐจะต้องคำนึง สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน (The Environmental Right Theory) ซึ่งทฤษฎีนี้พัฒนามาจากหลักสิทธิมนุษยชน (Human Right)³ ประชาชนทุกคนต้องได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน ในต่างประเทศมีหลายประเทศที่มีกฎหมายมารองรับทฤษฎีนี้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ปრაกฏาน รัฐธรรมนูญ มาตรา 13, 25 ประเทศสหรัฐอเมริกา ใน Bill of Right มาตรา 5,9 และ 11⁴ จากทฤษฎีนี้ได้วางหลักแนวความคิดว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ และมีโอกาสใช้ทรัพยากรและธรรมชาติที่มีคุณภาพที่ดี ดังนั้นการมีส่วนร่วมที่จะได้รับประโยชน์จากธรรมชาติและทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยตรง โดยอ้อม หรือเพื่อการสันถนาการก็ตาม ถือว่ารัฐเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลไว้ให้อยู่ในสภาพที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากธรรมชาตินี้ตลอดไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2535 มาตรา 58 บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ" และ มาตรา 74 บัญญัติว่า "รัฐพึงบำรุงสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม" ซึ่งแสดงให้เห็นรัฐมีนโยบายในการรับรอง

³ วิจิต มันทาภรณ์, "สิทธิมนุษยชนและสิทธิทั้งปวงแสงสว่างจากความขุ่นมัว" วารสารกฎหมาย, 2 (กรกฎาคม - กันยายน 2530), : 133.

⁴ เรณี ศิลปวุฒิ, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 55 - 63. อ้างถึงใน ดนัยยศ ศรีล้มพ์, "ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 136 และ 137.

สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน รัฐจะให้การสนับสนุนสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวไทย ให้ประชาชนได้รับ และจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าว เป็นแนวทางที่สำคัญที่รัฐจะต้องคำนึงถึงการแสวงหามาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษภัย และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อสร้างไว้ซึ่งคุณภาพชีวิตของประชาชน ⁵

การตรากฎหมายที่จะบริหารการใช้ทรัพยากรน้ำ ควบคุมการใช้น้ำ ควรที่จะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ⁶ อาทิ แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่แต่เดิม เช่น แนวความคิดทางด้านกฎหมายที่กำหนดกรรมสิทธิ์ในน้ำ สิทธิการใช้น้ำ นอกจากนี้ลักษณะการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึง เพราะลักษณะการใช้น้ำในกิจกรรมของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป ประเทศอุตสาหกรรมอาจจะใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม การบัญญัติกฎหมายก็จะจัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำให้อุตสาหกรรมมากกว่า แต่ถ้าเป็นประเทศเกษตรกรรมการจัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำเกษตรกรรมจะมาเป็นอันดับหนึ่ง ปัจจัยที่ต้องคำนึงต่อมาก็คือปัจจัยทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ ปัจจัยทางการเงิน เช่น สถานะการเงินของรัฐ เพียงพอหรือไม่ในการที่รัฐจะต้องลงทุนในการพัฒนาแหล่งน้ำ โครงการต่าง ๆ สภาพเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาเพราะเหตุว่า หากประเทศชาติมีเศรษฐกิจดี กำหนดนโยบายในการพัฒนาของประเทศ การพัฒนาทรัพยากรน้ำจะเป็นไปได้ด้วยดี และมีผลต่อสถานะทางการเงินด้วย ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือสภาพสังคม และการเมือง สภาพสังคมจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในการกำหนดมาตรการ การบังคับใช้กฎหมาย บางประเทศสภาพสังคม และการเมืองอาจเหมาะสมแก่การที่รัฐจะเข้าไปมีอำนาจควบคุมการจัดการทรัพยากรน้ำทุก

⁵ โปรดศึกษารายละเอียดเรื่องทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมใน รังสิชัย บรรณกิจวิจารณ์, การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเสี่ยงจากโรงงานที่มีผลกระทบต่อชุมชน, " หน้า 22 - 26. และ เรณี ศิลปวุฒิ, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก," หน้า 53 - 66.

⁶ United Nations, Guidelines For The Preparation of National Master Water Plans, (New York : United Nations Publication, 1989), p.14.

ประการ แต่บางประเทศกฎหมายที่จะออกมาจะกำหนดให้รัฐเข้าควบคุมการจัดการทรัพยากรน้ำ
ทุกประการไม่ได้ รัฐจะต้องคำนึงสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศใน
ระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบของกฎหมายที่จะออกมามีบังคับใช้ เพื่อการดูแลทรัพยากรน้ำ การควบคุมการใช้
น้ำ การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมควรมีดังนี้



4.1 ประเภทของแหล่งน้ำที่กฎหมายเข้ามาควบคุม

กฎหมายที่จะออกมาเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการ
ควบคุมการใช้น้ำในประเทศทั้งหมด รัฐควรจะสามารถเข้ามาควบคุมการใช้น้ำทุกพื้นที่ เพื่อให้เกิด
ผลดีต่อการจัดการระบบน้ำทั้งระบบ การกำหนดประเภทต่าง ๆ ของแหล่งน้ำ เป็นการกำหนดให้
รัฐเข้ามามีอำนาจเข้าไปควบคุมดูแลการใช้น้ำทุกประเภท ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำที่รัฐสามารถ
เข้าไปดูแลการใช้ได้ตามปกติ เช่น แหล่งน้ำธรรมชาติที่มีการใช้ร่วมกันของประชาชน เช่น ทาง
น้ำ ทะเลสาบ (มาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และน้ำบาดาล (ตาม
พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520) และแหล่งน้ำอื่นที่รัฐคาดว่าจะมีการเข้าไปควบคุม (ในขณะ
นี้ยังไม่มียกกฎหมายควบคุมแหล่งน้ำเหล่านี้) เช่น น้ำในบรรยากาศ น้ำใต้ดินที่อยู่นอกเขตน้ำบาดาล
การกำหนดแหล่งน้ำแทบทุกประเภท ถือว่ามีความจำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งน้ำที่เริ่มมีการ
ใช้กันมากขึ้นเพราะความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ มนุษย์สามารถคิดค้นวิธีการนำน้ำจากแหล่งน้ำ
ต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำน้ำจากอากาศมาใช้น้ำในรูปของการทำฝนเทียม
ซึ่งหากรัฐไม่เข้าไปควบคุมเสียก่อน ก็ไม่แน่ว่าเมื่อมีการนำน้ำจากอากาศไปใช้กันมากขึ้น อาจจะ
เกิดปัญหาการใช้น้ำต่อไปได้ในอนาคต

การกำหนดแหล่งของน้ำที่รัฐสามารถเข้าไปควบคุมได้นั้น ในกฎหมายของต่างประเทศ
เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ก็บัญญัติให้รัฐเข้าไปควบคุมการใช้น้ำในแหล่งต่าง ๆ เช่น แม่น้ำ น้ำผิวดิน
กฎหมายประเทศอังกฤษกำหนดว่า แม่น้ำที่ได้รับอิทธิพลจากน้ำขึ้นน้ำลงจะเป็นของรัฐ และใน
ประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้แม่น้ำสายหลักเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้ประเทศที่มีการ
ตรากฎหมายน้ำออกมาใช้บังคับ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดแหล่งน้ำแทบทุกประเภทที่รัฐ

เข้าไปควบคุมตามกฎหมายได้โดยกำหนดให้เป็นของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น น้ำใต้ดิน น้ำผิวดิน น้ำในอากาศ น้ำทะเล แต่ประเทศไทยยังมิได้มีการกำหนดแหล่งน้ำที่รัฐจะสามารถเข้าไปควบคุมดูแลการใช้ได้ จะมีก็เพียงกำหนดในเรื่องของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน น้ำบาดาล และน้ำในพื้นที่บางแห่ง เช่น น้ำในทางน้ำชลประทาน เป็นต้น ยังมีแหล่งน้ำอีกหลายประเภทที่กฎหมายไทยยังมิได้มีการควบคุม เช่น น้ำในอากาศ น้ำใต้ดินที่อยู่นอกเขตน้ำบาดาล น้ำผิวดิน หรือแม้แต่ทางน้ำซึ่งไม่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานใด นอกจากนี้การกำหนดแหล่งน้ำในกฎหมายมิได้มีความชัดเจน บางครั้งจะต้อนำมาตีความว่า แหล่งน้ำประเภทนี้รัฐจะเข้าไปควบคุมดูแลได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งน้ำที่โรงงานอุตสาหกรรมใช้กันอยู่ บางแหล่งไม่มีกฎหมายใดเข้าไปควบคุมการใช้น้ำ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำใต้ดินที่อยู่นอกเขตน้ำบาดาล หรือใช้น้ำจากแม่น้ำโดยที่มิได้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน และมีได้เป็นอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ดังนั้นแหล่งน้ำที่รัฐควรจะต้องเข้ามาควบคุมตามกฎหมายคือ น้ำตามธรรมชาติทั้งหมด น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน น้ำทะเลในอาณาเขตน้ำในอากาศ⁷ ตลอดจนแหล่งน้ำสาธารณะต่าง ๆ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง หนองบึง แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แหล่งน้ำอื่น ๆ ที่มิใช่ของเอกชน เพื่อเป็นการควบคุมแหล่งน้ำทั้งหมดมิให้เกิดช่องว่างในการที่กฎหมายเข้าไปควบคุมไม่ถึง

นอกจากรัฐจะต้องเข้ามาควบคุมการจัดการน้ำในแหล่งน้ำประเภทต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการ การควบคุมการจัดการน้ำจะต้องคำนึงถึงที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำด้วยว่ารัฐควรจะไปมีอำนาจมีขอบเขตเพียงใดในที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำ การที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำ เพื่อประโยชน์ในการจัดการควบคุมการใช้น้ำ ที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับน้ำ นอกจากนี้การที่น้ำไม่สามารถลอยอยู่ได้ด้วยตัวของมันเอง จะต้องมีสิ่งที่รองรับน้ำ ในกรณีน้ำธรรมชาติจะไหลอยู่บนที่ดินมีที่ดินเป็นที่ที่รองรับน้ำ การจัดการน้ำจึงจำเป็นต้องเข้าไปจัดการที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำด้วย แต่การที่ให้รัฐเข้าไปควบคุมดูแลที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำมิใช่จะทำให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่หมายความว่ารัฐสามารถที่จะเข้าไปใช้ที่ดินนั้นโดยมีวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่บริหารทรัพยากรน้ำ ให้อำนาจขอบเขตไว้ ดังนั้นในรูปแบบของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำควรที่จะกำหนดประเภทของที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำที่ให้รัฐเข้าไปมีอำนาจจัดการดูแลได้ตามกฎหมายฉบับนี้

⁷ Ibid., pp. 6 - 8.

ที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำที่รัฐควรจะไปควบคุมมีหลายประเภท เช่น ที่ดินที่อยู่ใต้แหล่งน้ำ สาธารณะต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ รวมทั้ง ที่ชายตลิ่ง กฎหมายไทยได้มีการบัญญัติถึงที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำในกรณีของที่ชายตลิ่ง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2)) และที่ริมตลิ่ง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308) นอกนั้นมิได้มีการบัญญัติไว้เรื่องในเรื่องที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำอื่น ๆ การควบคุมที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำ กฎหมายไทยได้มีการควบคุมเฉพาะที่ชายตลิ่งว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกนั้นมิได้มีการบัญญัติไว้ให้รัฐเข้าไปควบคุม จึงต้องนำกฎหมายใกล้เคียงมาพิจารณาในกรณีของที่ดินนั้น ๆ เช่น พื้นที่ท้องน้ำ จากการศึกษามีได้มีกฎหมายไทยบัญญัติไว้ ในกฎหมายต่างประเทศโดยมากจะมีการกำหนดการควบคุมที่ดินที่อยู่ใต้แหล่งน้ำพื้นที่ท้องน้ำ (bed) และที่ริมตลิ่ง ให้รัฐเข้าไปมีสิทธิจัดการที่ดินเหล่านี้ โดยการออกกฎหมายกำหนดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้น อย่างเช่น ประเทศอังกฤษกำหนดให้พื้นที่ท้องน้ำและที่ริมตลิ่งของแม่น้ำลำคลองที่มีน้ำขึ้นลงโดยอิทธิพลของทะเล เป็นของรัฐ รัฐจึงมีสิทธิเข้าไปจัดการใช้ที่ดินดังกล่าวได้ หรือในกรณีที่แม่น้ำนั้นมิได้รับอิทธิพลจากน้ำขึ้นน้ำลง ก็ให้เป็นของเอกชน ประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กำหนดให้พื้นที่ท้องน้ำ และที่ริมตลิ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐก็สามารถเข้าดูแลการใช้ที่ดินดังกล่าวได้เช่นกัน ส่วนกฎหมายไทยนั้นมิได้บัญญัติไว้ว่าที่ดินเหล่านี้เป็นของใคร ทำให้รัฐไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลการใช้ที่ดินเหล่านี้ได้ เมื่อพิจารณากฎหมายใกล้เคียง * จะเห็นได้ว่าพื้นที่ท้องน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ก็เป็นการพิจารณาโดยการนำกฎหมายใกล้เคียงมาปรับใช้เท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้เป็นการชัดเจนในการที่จะให้รัฐเข้าไปจัดการควบคุมการใช้น้ำ จึงควรที่จะมีการกำหนดที่ดินที่อยู่ใต้แหล่งน้ำคือพื้นที่ท้องน้ำ และที่ชายตลิ่ง เข้าไปด้วย

ส่วนในกรณีของที่ริมตลิ่ง ตาม มาตรา 1308 กำหนดให้เป็นของเจ้าของที่ดินที่ออกขึ้นมา และมีได้มีการแยกประเภทของที่ริมตลิ่ง ดังนั้นที่ริมตลิ่งทุกประเภทจะเป็นของเจ้าของที่ดินทั้งหมด หากรัฐเป็นเจ้าของที่ดินที่ริมตลิ่ง รัฐก็จะเป็นเจ้าของที่ริมตลิ่งด้วย แต่ถ้าเป็นของเอกชน รัฐจะไม่มีสิทธิเข้าไปจัดการดูแลที่ริมตลิ่งนั้นได้ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ การกำหนด

* โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.2 (2) เรื่องส่วนที่เป็นที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำ (2.1) พื้นที่ท้องน้ำ และที่ชายตลิ่ง

ที่ออกตามกฎหมายของประเทศอื่น ๆ ที่กำหนดที่กอบบางประเภท เช่น Alluvion เป็นของเจ้าของที่ดินริมฝั่ง เช่น ประเทศอังกฤษ มลรัฐบางรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐที่ใช้ระบบ Common Law) แต่ในประเทศฝรั่งเศส ที่ได้มีการกำหนดที่กอบบางประเภทให้รัฐเป็นเจ้าของ รัฐจึงมีสิทธิที่จัดการที่กอบนั้น เพื่อให้การควบคุมการใช้น้ำมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีสิทธิเหนือที่ดินที่อยู่ติดกับแหล่งน้ำสาธารณะ แต่กฎหมายไทยบัญญัติว่าที่กอบริมตลิ่งเป็นของเจ้าของที่ดิน ดังนั้นจึงควรที่จะบัญญัติให้ที่กอบริมตลิ่งอยู่ในขอบเขตของการใช้กฎหมายฉบับนี้ด้วย

นอกจากนี้ที่ดินอีกประเภทหนึ่งที่จะควรจะให้รัฐเข้าไปจัดการควบคุมด้วยคือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่อยู่ริมแหล่งน้ำสาธารณะ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) บัญญัติว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ผลของการที่กำหนดให้ที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่ริมแหล่งน้ำสาธารณะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะทำให้รัฐสามารถเข้ามาควบคุมการใช้ได้ แต่กฎหมายไทยมิได้กำหนดระยะที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่อยู่ริมแหล่งน้ำสาธารณะ ในขณะที่กฎหมายน้ำบางประเทศ * บัญญัติให้รัฐเข้าไปจัดการที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน บางประเทศจะมีการประกาศเขตสงวนของแม่น้ำ (River Conservancy Area) กำหนดระยะของที่ดินที่ถูกควบคุมไว้ ดังนั้นกฎหมายไทยจึงควรที่จะมีการกำหนดที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่อยู่ริมแหล่งน้ำสาธารณะให้รัฐเข้าไปจัดการตามกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ การจัดการน้ำฉบับนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่การกำหนดที่ดินดังกล่าวไม่ควรที่จะกำหนดระยะที่ดินไว้แน่นอน ควรจะให้มีการประกาศที่ดินแต่ละพื้นที่ว่า มีพื้นที่เท่าใดที่จะเป็นพื้นที่ที่กฎหมายฉบับนี้ควบคุมถึง ซึ่งอาจประกาศเป็นกฎกระทรวงก็ได้ โดยการพิจารณาถึงสภาพภูมิประเทศ และลักษณะการใช้พื้นที่บริเวณนั้น

ที่ดินในส่วนอื่นที่เป็นของเอกชน เป็นที่ดินอีกประเภทหนึ่งที่รัฐควรจะไปเพื่อควบคุมและจัดการน้ำ เหตุที่ต้องให้อำนาจรัฐสามารถเข้าไปในที่ดินของเอกชนได้ เพื่อป้องกันอันตรายต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำสาธารณะ ต่อทรัพยากรน้ำ แต่ขอบเขตที่รัฐจะเข้าควบคุมที่ดินดังกล่าว จะแตกต่างกับแหล่งน้ำธรรมชาติ หรือที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำที่กล่าวมา เพราะที่ดินดังกล่าว

* โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.1 (2) ส่วนที่เป็นที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำ (2.3)

เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โดยตรง รัฐจะเข้าไปทำอะไรจะต้องคำนึงถึงสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของด้วย ในกฎหมายต่างประเทศ * กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐเข้าไปในที่ดินของเอกชน และสามารถดำเนินการต่าง ๆ เพื่อป้องกันผลต่าง ๆ ที่จะเกิดกระทบต่อการใช้น้ำ จัดการการใช้น้ำ มลพิษทางน้ำ ปกติแล้วรัฐจะไม่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินของเอกชน เว้นแต่จะเป็นกรณีเข้าตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้ แต่ในเรื่องการใช้น้ำ รัฐไม่สามารถเข้าไปได้จึงควรที่จะมีการกำหนดให้ที่ดินที่เป็นของเอกชน ให้รัฐสามารถเข้าไปเพื่อกระทำการใด ๆ เพื่อทำการสำรวจเก็บข้อมูล หรือกระทำการใด ๆ เพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จัดการเกี่ยวกับการใช้น้ำเท่านั้น

ดังนั้น แหล่งน้ำที่รัฐควรจะไปจัดการดูแลเพื่อบริหารทรัพยากรน้ำ คือ น้ำตามธรรมชาติทั้งหมด น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน น้ำทะเลในอาณาเขต น้ำในอากาศ ตลอดจนแหล่งน้ำสาธารณะต่าง ๆ เช่น ทางน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง น้ำใต้ดิน แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แหล่งน้ำธรรมชาติอื่น ๆ ตลอดจนที่ดินที่อยู่ใต้แหล่งน้ำ ที่ชายคลองที่อกริมตลิ่ง และที่ดินที่อยู่ติดต่อกับหรืออยู่ถัดจากแหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งที่ดินที่เป็นของเอกชน

การกำหนดประเภทของแหล่งน้ำที่รัฐควรจะต้องเข้าไปควบคุมตามกฎหมาย เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำที่จะใช้บังคับ ในกรณีที่รัฐจะไปจัดการการใช้น้ำในอุตสาหกรรม ซึ่งมีการใช้น้ำจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งแหล่งน้ำสาธารณะ น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน หากไม่มีการกำหนดประเภทของแหล่งน้ำในกฎหมายนี้ จะทำให้รัฐไม่สามารถเข้าไปจัดการใช้น้ำในแหล่งน้ำต่าง ๆ ได้หมด เพราะในปัจจุบันกฎหมายที่มีอยู่ก็มิได้ครอบคลุมแหล่งน้ำทุกประเภทที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้น้ำใต้ดิน และน้ำในพื้นที่บางแห่ง โรงงานอุตสาหกรรมมีการสูบน้ำไปใช้กันมากขึ้น เพราะไม่มีกฎหมายเข้ามาควบคุม รัฐจึงต้องกำหนดประเภทแหล่งน้ำทุกแห่ง ให้รัฐมีสิทธิเข้าไปจัดการได้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการกำหนดให้รัฐเข้ามามีสิทธิควบคุมตามกฎหมาย เป็นการแก้ไขปัญหาของการใช้น้ำอุตสาหกรรมด้วย

* โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.1 (2) ส่วนที่เป็นที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำ (2.4)

4.2 การกำหนดสิทธิในน้ำ

4.2.1 กรรมสิทธิ์ในน้ำ

ในการจัดการทรัพยากรน้ำ สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ การมีกรรมสิทธิ์ในน้ำ เพราะเหตุว่าหากทราบว่ากรรมสิทธิ์ในน้ำเป็นของใคร⁸ การจัดการทรัพยากรน้ำโดยรัฐจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด บุคคลผู้เป็นเจ้าของน้ำจะมีสิทธิในน้ำเหมือนดังที่ตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน ซึ่งผู้เป็นเจ้าของน้ำจะมีกรรมสิทธิ์มีสิทธิต่าง ๆ ในการใช้น้ำ *

กรรมสิทธิ์ในแหล่งน้ำตามกฎหมายไทยมีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) แหล่งน้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ ทางน้ำ ทะเลสาบ และแหล่งน้ำอื่นที่ประชาชนใช้หรือสงวนไว้ให้ประชาชน หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้ กฎหมายไทยมิได้บัญญัติแหล่งน้ำอื่นใดไว้ แต่จากการศึกษาโดยนำหลักกฎหมายใกล้เคียงมาปรับใช้ น้ำผิวดิน, น้ำใต้ดิน, น้ำทะเล เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นกัน จะมีก็เพียงน้ำใน

* โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.2 การมีกรรมสิทธิ์

⁸ ชวัช วิชัยดิษฐ์, "การใช้และการอนุรักษ์น้ำ : ปัญหาในทางปฏิบัติและแนวทางแก้ไข โดยการประปา ต้วบทกฎหมายและการจัดทำกฎหมายแม่บท"(อட்சาเนา) และ อัญเชิญ เพ็ญณี, "กฎหมายอนุรักษ์น้ำแห่งชาติ" รวมบทความการสัมมนาทางวิชาการเพื่อจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้น้ำทรัพยากร (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับคณะกรรมการสภาพวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์), ๗ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2535. (อட்சาเนา) และ บุญก วรธนะภูติ, "การใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ" รวมบทความการสัมมนาทางวิชาการเพื่อจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้น้ำทรัพยากร (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับคณะกรรมการสภาพวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์), ๗ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2535. (อட்சาเนา)

อากาศ ซึ่งไม่ถือว่าใครมีกรรมสิทธิ์ * ผลของการที่น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหมายความว่าประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของน้ำทั้งหมด แต่การดูแลการใช้น้ำได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดูแลแทนในกฎหมายต่างประเทศ ประเทศฝรั่งเศส, อิตาลี ซึ่งใช้ระบบน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่างก็กำหนดค่าให้แหล่งน้ำ เช่น แม่น้ำสายหลัก เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อให้รัฐเข้าไปจัดการดูแลได้ แตกต่างกับประเทศอังกฤษ ที่ใช้ระบบให้น้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แม่น้ำสายหลักจะเป็นของรัฐ สำหรับน้ำผิวดินที่ไหลไป ไม่มีใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ จะเห็นได้ว่าแต่เดิมกฎหมายไทยได้กำหนดแหล่งน้ำบางประเภทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และเมื่อพิจารณาแหล่งน้ำที่กฎหมายไม่ได้กำหนดกรรมสิทธิ์ไว้ จะเห็นได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นกัน ** ดังนั้นเพื่อให้เกิดความแน่ชัดในการกำหนดกรรมสิทธิ์ในแหล่งน้ำ จึงควรที่จะกำหนดค่าให้แหล่งน้ำและน้ำตามธรรมชาติต่าง ๆ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะการกำหนดให้น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น แหล่งน้ำนั้นก็ยังคงเป็นของประชาชนทุกคนอยู่เหมือนเดิมไม่เป็นการไปกระทบสิทธิเดิมที่ประชาชนมีอยู่ ถ้าหากกำหนดค่าให้ เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จะเป็นการกระทบสิทธิเดิมที่ประชาชนมีอยู่ การกำหนดค่าให้ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐก็สามารถเข้าไปมีอำนาจจัดการใด ๆ เพื่อสาธารณประโยชน์ได้ แต่หากแหล่งน้ำยังคงเป็นของเอกชน การที่รัฐจะเข้าไปจัดการดูแล จะต้องมียกกฎหมายพิเศษรองรับการจัดการดูแลของรัฐ หรือบางครั้งรัฐจะต้องเสียค่าตอบแทนในกรณีข้อเรียกร้องเอาแหล่งน้ำนั้นกลับมา

การกำหนดค่าให้ น้ำตามธรรมชาติ แหล่งน้ำทุกประเภทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อเป็นการรับรองแหล่งน้ำเหล่านั้นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นการเสริมข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ให้มีความชัดเจน เนื่องจากกฎหมายเดิมมิได้บัญญัติแน่นอนว่า น้ำใด แหล่งน้ำใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เดิมกำหนดเฉพาะในมาตรา 1304(2) ให้ทางน้ำ และทะเลสาบ หรือแหล่งน้ำที่มีการใช้น้ำร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำใน

* โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.2 การกำหนดกรรมสิทธิ์ในแหล่งน้ำต่าง ๆ ของประเทศไทย

** โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.2 การกำหนดกรรมสิทธิ์ในแหล่งน้ำต่าง ๆ ของประเทศไทย (1) ส่วนที่เป็นแหล่งน้ำโดยตรง

แหล่งน้ำอื่น เช่น แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง น้ำในทะเลสาบเขาเขด น้ำใต้ดิน น้ำธรรมชาติ เช่น น้ำในอากาศ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ จึงควรที่จะบัญญัติให้ชัดเจนว่า น้ำเหล่านี้ เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้ที่ดินที่เกี่ยวกับน้ำ คือพื้นที่องน้ำ ที่ดินที่อยู่ใต้แหล่งน้ำธรรมชาติ ที่ชายตลิ่ง และที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่ริมแหล่งน้ำสาธารณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การกำหนดสิทธิในน้ำต่าง ๆ แหล่งน้ำต่าง ๆ และที่ดินบางประเภท ใน ประเทศไทย ควรจะนำระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาใช้ ผลของการที่น้ำ แหล่งน้ำ ที่ ดินบางประเภท เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้ร่วมกัน และจะไม่กระทบ กระเทือนถึงสิทธิของเอกชนที่มีอยู่แล้ว และรัฐสามารถเข้าไปควบคุมการใช้ มีอำนาจดำเนินการ จัดการใด ๆ เพื่อสาธารณประโยชน์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการเรื่องการใช้ น้ำของ โรงงานอุตสาหกรรม เพราะเหตุว่าในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเข้าไปควบคุมจัดการ การใช้น้ำ แหล่งน้ำบางแห่งของโรงงานอุตสาหกรรม และรัฐสามารถที่เข้าไปจัดการการใช้น้ำ เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น จัดสรรน้ำในกรณีที่มีน้ำขาดแคลน การกำหนดให้มีการขออนุญาต การใช้น้ำ การเก็บค่าน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้การกำหนดให้น้ำ แหล่งน้ำ ที่ดินบางประเภท เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมแหล่งน้ำทุกประเภท ที่ดินบางประเภท ได้ หากรัฐมีความประสงค์จะใช้น้ำ หรือแหล่งน้ำ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รัฐก็สามารถดำเนินการได้ทันที และรัฐจะไม่ต้องเสียค่าตอบแทนในกรณีเรียกร้องเอาแหล่งน้ำ หรือเวนคืนที่ดินนั้นกลับมา

4.2.2 สิทธิการใช้น้ำของเอกชน

แม้ว่าการกำหนดกรรมสิทธิ์ในน้ำ แหล่งน้ำ และที่ดินบางประเภท จะนำระบบ สาธารณสมบัติของแผ่นดินมาใช้ โดยให้รัฐเข้ามาควบคุมจัดการการใช้น้ำได้อย่างกว้างขวางเพื่อ สาธารณประโยชน์ แต่รัฐก็ต้องยอมรับสิทธิของเอกชนในการใช้น้ำได้อย่างอิสระ⁹ แต่เดิมสิทธิ

⁹ ธวัช วิชัยดิษฐ์, "การใช้และการอนุรักษ์น้ำ : ปัญหาในทางปฏิบัติและแนวทาง แก้ไขโดยการประปาด้วยกฎหมายและการจัดทำกฎหมายแม่บท," (อட்சาเนา) และ อัญเชิญ เพ็ญณี, "กฎหมายอนุรักษ์น้ำแห่งชาติ," (อட்சาเนา)

การใช้สอยน้ำของเอกชนระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง Riparian Right System เจ้าของที่ดินริมฝั่งย่อมมีสิทธิใช้น้ำได้อย่างเต็มที่ แต่จะต้องไม่ใช้จนหมดสิ้นหรือทำลายคุณภาพน้ำจนใช้ต่อไปไม่ได้ ซึ่งหลักดังกล่าวในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1355 ก็ได้วางหลักคล้ายกันคือ 10 เจ้าของที่ดินริมทางน้ำมีสิทธิจะใช้น้ำได้ตามความจำเป็นของคนแต่จะต้องไม่ทำให้เสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นที่อยู่ปลายน้ำ กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของสิทธิการใช้สอยน้ำของเอกชนในทางน้ำ ส่วนน้ำผิวดินจะปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339 ให้สิทธิเจ้าของที่ดินมีสิทธิกันน้ำไว้เท่าที่จำเป็น และมาตรา 1352 กำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิให้น้ำมาใช้โดยผ่านที่ดินของผู้อื่นโดยต้องเสียค่าตอบแทนให้ตามสมควร ซึ่งหลักการดังกล่าวก็มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งของเกาหลีใต้เช่นกัน สำหรับแหล่งน้ำอื่น ๆ เช่น ทะเล * จากที่ได้ศึกษามาถือว่าเป็นทางน้ำธรรมชาติเช่นกัน ดังนั้นเจ้าของที่ดินริมทางน้ำก็มีสิทธิใช้น้ำตามความจำเป็นของตน ซึ่งหลักการดังกล่าวเหมาะสมกับการใช้น้ำแบบชุมชน หรือเกษตรกรรมในสมัยก่อนซึ่งมีการใช้น้ำกันน้อย และไม่ค่อยมีมลพิษเกิดขึ้น แต่ในปัจจุบันการใช้น้ำในโรงงานอุตสาหกรรม มีมากขึ้นจึงไม่สามารถที่จะนำหลักการนี้มาใช้ได้ เพราะเหตุว่าการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำรายอื่น เช่น การขาดแคลนน้ำ มลพิษที่เกิดขึ้น บางประเทศจึงนำระบบอนุญาตมาใช้ในกำหนดสิทธิการใช้สอยน้ำของเอกชน จะต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ฟิลิปปินส์

ที่กล่าวมาเป็นสิทธิการใช้สอยน้ำของเอกชนในแหล่งน้ำสาธารณะที่เป็นน้ำผิวดินหรือทางน้ำตามธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ทะเล ทะเลสาบ ยังมีแหล่งน้ำอื่น ๆ อีกที่เอกชนมีสิทธิใช้สอยน้ำได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ กือน้ำบาดาล ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 การอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลจะสอดคล้องกับระบบการอนุญาต Permit System ซึ่งระบบดังกล่าวเห็นว่า แหล่งน้ำนั้นมีความสำคัญ หากไม่มีการควบคุมการใช้สอยน้ำของเอกชน อาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรและสภาพแวดล้อมได้ ระบบการอนุญาตปัจจุบันเริ่มนิยมใช้กันมากขึ้น

* โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.2 การกำหนดกรรมสิทธิ์ในแหล่งน้ำต่าง ๆ ของประเทศไทย

10 อานาจ วงศ์บัณฑิต, "การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ," (อค์สำเนา)

เพราะเหตุว่า มีการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้ใช้น้ำจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามก็จะไม่ได้รับอนุญาตเพิกถอนใบอนุญาต และเป็นการควบคุมแหล่งน้ำใหม่ ๆ ที่กฎหมายเดิมไม่ได้บัญญัติควบคุมไว้ ในประเทศเกาหลี¹¹ ญี่ปุ่น* และสหรัฐอเมริกา¹² ก็ได้มีการบัญญัติให้การใช้น้ำใต้ดินต้องขออนุญาตก่อน

จะเห็นได้ว่าสิทธิการใช้น้ำของเอกชนกฎหมายไทยได้มีบัญญัติไว้เหมือนกัน แต่ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นคือ การตีความของกฎหมายในคำว่า "ความจำเป็น" ซึ่งเดิมกฎหมายมิได้ให้ความหมายชัดเจนไว้ ดังนั้นจึงควรที่จะกำหนดสิทธิการใช้น้ำของเอกชนลงไปในกฎหมายให้ชัดเจนว่าแหล่งน้ำใดเอกชนมีสิทธิใช้น้ำอย่างไร ในกรณีนี้อาจมีความเห็นแย้งว่าการที่ให้น้ำ แหล่งน้ำ ที่ดินบางประเภทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้น้ำได้ ทำไมต้องกำหนดสิทธิการใช้น้ำของประชาชน ทั้งนี้เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นของประชาชนทุกคน ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ หากไม่มีการกำหนดสิทธิในการใช้ก็จะทำให้ต่างฝ่ายต่างใช้กัน และจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิการใช้น้ำของประชาชนผู้อื่น ซึ่งก็จะเหมือนเดิม และนอกจากนี้การที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหมายความว่า รัฐได้มอบหมายให้เข้าไปดูแลการใช้น้ำ จัดการน้ำ จากประชาชนทุกคน เพื่อความสงบสุข เพื่อสาธารณประโยชน์ และเท่าเทียมกัน รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมสิทธิการใช้น้ำ กรณีแหล่งน้ำที่เป็นของรัฐ รัฐย่อมเข้าไปควบคุมการใช้น้ำของเอกชนได้ และเอกชนย่อมมีสิทธิใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะหรือน้ำที่ไหลผ่านได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนย่อมมีสิทธิจะใช้น้ำได้ สำหรับแหล่งน้ำที่เป็นของเอกชน คือแหล่งน้ำต่าง ๆ ที่อยู่ในที่ดินของเอกชน น้ำดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนอยู่แล้ว เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะใช้น้ำได้ในฐานะเจ้าของโดยไม่ถูกการ

* Industrial water law, law no, 144 of 1956, Amended By Laws No 99 of 1962, No 161 of 1962, No 168 of 1964, No 88 of 1972 Article 4.

¹¹ United Nations, Guidelines For The Preparation of National Master Water Plans, pp. 21,71-72.

¹² Joseph L. Sax and Robert H. Abrams, Legal Control of Water Resources, (St. Paul : West Publishing Co., 1986), pp. 890 - 897.

รบกวนแทรกแซงจากผู้ใดและรัฐ แต่การไร้สอยน้ำของเอกชน จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการ
ใช้น้ำส่วนใหญ่ของประเทศ

ขอบเขตของสิทธิการไร้สอยน้ำของเอกชน เอกชนควรมีสทธิใช้น้ำได้ตาม
ความจำเป็น ซึ่งความจำเป็นนั้นจะกำหนดเฉพาะเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน โดยไม่เป็น
เหตุให้เสื่อมเสียแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้นได้ ทั้งนี้พิจารณาจากมาตรา 1339 วรรคสอง และ
1355 ทั้งสองมาตรากฎหมายมิได้กำหนดขอบเขตของความจำเป็นไว้ และในมาตรา 1355
ความจำเป็นดังกล่าวจะต้องไม่เสื่อมเสียแก่เจ้าของที่ดินแปลงอื่นที่อยู่ตามทางน้ำนั้น ในกรณี
ที่เอกชนชักน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะมากักเก็บไว้ หรือนำมาใช้ปริมาณพอสมควรตามความจำเป็น
รัฐไม่ควรจะเข้ามาควบคุมการชักน้ำของเอกชนได้ แต่ถ้ารัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเอาน้ำจาก
เอกชนที่เก็บกักน้ำไว้ตามความจำเป็นของตนไป เพื่อนำไปจัดสรรหรือเฉลี่ยการใช้น้ำแก่
สาธารณประโยชน์รัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ต้องสูญเสียน้ำที่เก็บกักไว้ด้วย เพราะถือ
ว่า น้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนผู้นั้นแล้ว รัฐจะเอาไปใช้รัฐจะต้องเสียค่าตอบแทน แต่ถ้าหาก
เอกชนกักเก็บน้ำไว้เกินความจำเป็น รัฐก็ย่อมมีอำนาจสั่งให้นำน้ำส่วนที่เกินไปใช้สอยเพื่อประ-
โยชน์สาธารณะได้โดยเอกชนผู้นั้นไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ เพราะส่วนที่เกินความ
จำเป็น ไม่ถือว่าเป็นสิทธิที่เอกชนพึงจะมี ดังนั้นขอบเขตของสิทธิการไร้สอยน้ำของเอกชน จะ
ต้องใช้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคในครัวเรือนเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิการไร้สอยน้ำของเอกชนมิได้จำกัดเฉพาะเรื่องอุปโภค
บริโภคเท่านั้น เอกชนก็ยังมีสิทธิการไร้สอยน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรม แต่การไร้
น้ำดังกล่าว ควรที่จะให้รัฐเข้ามามีส่วนควบคุมอย่างใกล้ชิด เพราะการไร้สอยน้ำในอุตสาหกรรม
จะต้องใช้น้ำเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมากตามที่
เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน จึงควรที่จะนาระบบการอนุญาตมาใช้กับการใช้น้ำในกิจกรรมประเภทต่าง ๆ
นอกจากการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน โดยให้รัฐเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของผู้ใช้น้ำ แต่ละ
รายว่ามีความจำเป็นในการใช้น้ำมากน้อยเพียงใด เพราะการออกใบอนุญาตรัฐสามารถกำหนด
เงื่อนไขการใช้น้ำให้ผู้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นหากฝ่าฝืนจะถูกสั่งพักการใช้ตามใบอนุญาต
หรือเพิกถอนใบอนุญาต การไร้สอยน้ำของเอกชนในกิจกรรมประเภทต่าง ๆ อาจจะมีข้อยกเว้น
คือ การคมนาคม เพราะกิจกรรมดังกล่าวเพียงแต่อาศัยทางน้ำเป็นทางเดินเรือเท่านั้น ปัจจุบัน

ในกฎหมายน้ำของบางประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ ก็ได้บัญญัติไว้ให้ขออนุญาตจากรัฐเช่นกัน * จะยกเว้นให้กรณีการใช้น้ำชุมชน การเดินเรือ และการขนส่ง

จากที่กล่าวมานี้เป็นกรกล่าวถึงสิทธิการใช้น้ำของเอกชนที่อยู่ริมทางน้ำหรือแหล่งน้ำ สำหรับเอกชนที่ไม่ได้อยู่ริมทางน้ำ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1355 มิได้กำหนดไว้ ซึ่งจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า มาตรา 1355 หลักการคล้ายกับระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง Riparian Rights System ซึ่งกำหนดสิทธิเจ้าของที่ดินริมทางน้ำเท่านั้นที่มีสิทธิชักเอาน้ำมาใช้ได้ ซึ่งหลักดังกล่าวไม่เหมาะสมต่อสภาพการณ์ปัจจุบัน ประชาชนทุกคนจะต้องมีสิทธิใช้น้ำเท่าเทียมกัน ดังนั้น กฎหมายควรที่จะกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะนำเอาน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะมาใช้น้ำได้ เหมือนกับเอกชนที่อยู่ริมน้ำ แม้ว่าในมาตรา 1352 จะให้สิทธิเจ้าของที่ดินที่ไม่อยู่ติดแหล่งน้ำมีสิทธิใช้น้ำจากแหล่งน้ำโดยการวางท่อ น้ำ ท่อระบายน้ำ ฯลฯ ก็ตาม แต่กฎหมายก็ควรที่จะบัญญัติรับรองสิทธิของเอกชนที่ไม่อยู่ติดกับแหล่งน้ำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การกำหนดสิทธิในน้ำโดยนาระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาใช้ มีผลทำให้รัฐเข้ามาจัดการ การใช้น้ำได้อย่างเต็มที่ เพราะถือว่าน้ำเป็นของประชาชนทุกคน และได้มอบหมายให้รัฐเข้ามาดำเนินการจัดการการใช้น้ำเพื่อให้เป็นสาธารณประโยชน์ การที่รัฐเข้ามาจัดการการใช้น้ำ ทำให้รัฐสามารถเข้าบริหารการใช้น้ำตามแหล่งน้ำต่าง ๆ ที่โรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปใช้น้ำนั้น เป็นการควบคุมการใช้น้ำ ภายใต้อขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมไม่สามารถจะใช้น้ำได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ตามมาตรา 1339 และ 1355 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือปล่อยน้ำเสียลงในแหล่งน้ำสาธารณะ อันมีผลก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำและการขาดแคลนน้ำ สำหรับการกำหนดสิทธิการใช้น้ำของอุตสาหกรรม จะต้องได้รับอนุญาตก่อนนั้นเป็นการป้องกันปัญหาการขาดแคลนน้ำ เพราะในปัจจุบันในโรงงานอุตสาหกรรมได้มีการใช้น้ำกันอย่างมากมาย มีการใช้น้ำเข้าไปในกระบวนการผลิตมาก โดยไม่มีการควบคุม อันเนื่องมาจากไม่มีกฎหมายกำหนดขอบเขตของความจำเป็นในสิทธิการใช้น้ำ และไม่มีกฎหมาย

* The Philippines Water Code Art 14.



ใดควบคุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง ในปัจจุบันมีแหล่งน้ำสามแหล่งที่ให้อำนาจรัฐเข้าไปควบคุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมได้โดยตรง คือ การใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน แต่ในกรณีรัฐจะเข้าไปควบคุม หรือห้ามการใช้น้ำได้ในกรณีรัฐเห็นว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ซึ่งความเสียหายดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นแล้ว กฎหมายฉบับนี้จึงไม่เป็นการควบคุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง แหล่งน้ำที่สอง คือทางน้ำสาธารณะที่ใช้ในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ แหล่งน้ำประเภทที่สามคือ น้ำบาดาล แต่กฎหมายทั้งสองฉบับก็ได้เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมแต่อย่างใด เพียงแต่ควบคุมมิให้การใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น นอกนั้นการใช้น้ำในแหล่งน้ำอื่นยังไม่มี การควบคุมการใช้น้ำโดยกฎหมาย การที่รัฐมีมาตรการป้องกันการใช้น้ำ โดยการกำหนดสิทธิใช้สอยน้ำของอุตสาหกรรมเพื่อเป็นการควบคุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นระบบมากขึ้น หมายความว่ามีการกำหนดรูปแบบการใช้ และสามารถควบคุมการใช้น้ำของอุตสาหกรรมได้ ดังนั้น การกำหนดกรรมสิทธิ์ในน้ำ และกำหนดสิทธิการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับความต้องการการใช้น้ำ เพราะเป็นการให้สิทธิแก่รัฐเข้าไปจัดการการใช้น้ำในอุตสาหกรรม และกิจกรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาของการขาดแคลนน้ำ และเป็นการจัดสรรการใช้น้ำให้ทุกคนได้รับอย่างเท่าเทียมกัน

4.3 การบริหารทรัพยากรน้ำ

4.3.1 องค์การบริหาร

การจัดการการใช้น้ำจะให้ประสิทธิภาพจะต้องมีองค์กรเข้ามาควบคุมจัดการการใช้น้ำ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีหน้าที่บริหารทรัพยากรน้ำ ในปัจจุบันนี้มีหลายหน่วยงานที่บริหารทรัพยากรน้ำแต่ต่างฝ่ายต่างบริหารน้ำในกิจการที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น เช่น การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค กรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น ทำให้เกิดความหลากหลายในการบริหารงาน และไม่สอดคล้องกัน ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากน้ำให้ได้ประโยชน์สูงสุด แม้ว่าจะมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แต่หน่วยงานดังกล่าวก็ประสบปัญหาในการบริหารงาน ไม่สามารถควบคุมการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ ขอบเขตของการทำงานก็ไม่ชัดเจน จากปัญหาเรื่ององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำที่เป็นอยู่ จึงสมควรที่จะจัดตั้งองค์กรที่เข้ามาควบคุมการใช้น้ำโดยตรง โดยองค์กรดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายรองรับให้เป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และครอบคลุมทุกพื้นที่ จึงสมควรที่จะมีองค์กร 2 ระดับ คือ ระดับชาติ และระดับพื้นที่ เข้าไปบริหารการจัดการทรัพยากรน้ำ

4.3.1.1 องค์กรระดับชาติ

องค์กรระดับชาติ¹³ มีหน้าที่ในการวางแผนการใช้ทรัพยากรน้ำ รวมทั้งประเทศ มีการจัดทำนโยบาย กำหนดแนวทางการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ และองค์กรระดับพื้นที่ให้เป็นไปแนวทางเดียวกัน¹⁴ นอกจากนี้มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งองค์กรระดับพื้นที่ วางแนวทางรวมทั้งกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรระดับพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่กำหนดไว้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย องค์กรระดับชาติควรจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ประสานงานในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการน้ำ และองค์กรระดับพื้นที่ หน้าที่สำคัญขององค์กรระดับชาติที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ จะต้องรับผิดชอบควบคุมดูแล หรือกำหนดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำแต่ละกิจกรรมประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกิดการขาดแคลนน้ำ องค์กรระดับชาติจะต้องมีอำนาจสามารถออกกฎ ข้อบังคับ หรือให้การเสนอแนะผู้มีหน้าที่ออกกฎข้อบังคับในการดูแล การใช้ประโยชน์ การป้องกันความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำรวมทั้งที่ดินที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำได้ เช่น กำหนดเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่อยู่ริมแหล่งน้ำสาธารณะพื้นที่ใดจะให้รัฐเข้าไปควบคุมได้

¹³ ประชุม โฉมฉาย, "บทความกฎหมายน้ำของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง กรณีศึกษา ประเทศเวียดนาม," เอกสารประกอบการบรรยายกฎหมายน้ำ และ The Philippines Water Code และ Joseph L.Sax and Robert H. Abrams, Legal Control of Waste Resources, pp 683 - 720. และชัช วัชชดิษฐ์, "การใช้และการอนุรักษ์น้ำ : ปัญหาในทางปฏิบัติและแนวทางแก้ไขโดยการประปาด้วยกฎหมายและการจัดทำกฎหมายแม่บท," (อัดสำเนา)

¹⁴ เศรษฐ ศรีสติพิชัย, "การบริหารลุ่มน้ำของประเทศฝรั่งเศส," จุลสารสภาวะแวดล้อม 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2536) : 43 - 47.

สำหรับคณะกรรมการขององค์กรระดับชาติ ควรที่จะประกอบด้วย ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สาเหตุที่ควรจะมี ข้าราชการฝ่ายการเมืองเพราะเหตุที่ว่า การปฏิบัติงานขององค์กรจะต้องเป็นการวางแผนงานและ กำหนดนโยบายระดับชาติจึงจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยงานที่ต้องมี อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับควบคุมหน่วยงานหลายหน่วย เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับแนวการ พัฒนาของประเทศ จึงควรที่จะให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองเข้ามาเป็นคณะกรรมการ แม้ว่าตำแหน่ง ข้าราชการฝ่ายการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งจะมีวาระที่ไม่แน่นอนก็ตาม แต่โดยตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว ผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งก็ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามตำแหน่งอยู่แล้ว ดังนั้นการเปลี่ยนตัวข้าราชการ ฝ่ายการเมืองจะไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ คณะกรรมการควร จะประกอบด้วยข้าราชการประจำ เพราะข้าราชการประจำเป็นบุคคลที่นำหลักนโยบายที่องค์กร ระดับชาติกำหนดไว้ไปปฏิบัติงาน ข้าราชการประจำจะต้องอยู่ในตำแหน่งที่สามารถตัดสินใจกำหนด นโยบายของกระทรวง ทบวง ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสามารถให้ข้อคิดเห็นทั้งภาคปฏิบัติและภาคนโยบาย ในงานที่รับผิดชอบแก่คณะกรรมการในองค์กรระดับชาติ และสามารถสั่งการมอบหมายให้หน่วยงาน ที่ตนดูแลไปปฏิบัติงานได้ ซึ่งอาจจะเป็นปลัดกระทรวงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ เช่น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ข้าราชการฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำควรที่จะมาจากคนละกระทรวง เพื่อเป็นการกระจายการบริหารงาน ออกไป องค์ประกอบของคณะกรรมการขององค์กรระดับชาติ อีกส่วนหนึ่งคือ คณะกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะ เป็นบุคคลที่มีความรู้ประสบการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ บุคคลเหล่านี้จะเป็น ผู้มีความรู้ความสามารถ และสามารถให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำ คณะกรรมการผู้ ทรงคุณวุฒิ ควรจะแต่งตั้งมาจากบุคคล 2 ฝ่าย คือ นักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถทางด้าน วิชาการ และผู้ใช้น้ำ การแต่งตั้งผู้ใช้น้ำมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้มี ประสบการณ์ ทราบปัญหาการใช้น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้น้ำในอุตสาหกรรม ซึ่งการใช้น้ำ ดังกล่าวแตกต่างกับการใช้น้ำในกิจกรรมอื่น ๆ และมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ คณะกรรมการผู้ ทรงคุณวุฒิ ควรจะต้องมีการแต่งตั้งผู้ใช้น้ำจากภาคอุตสาหกรรมด้วย

สำหรับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ เนื่อง จากคณะกรรมการ ข้าราชการฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ จะมีวาระในการดำรง ตำแหน่งอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการผู้ทรง

คุณวุฒิ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นกลางและมีอิสระในการทำงาน ควรจะมีการหมุนเวียนเป็นระยะ ๆ โดยผลัดเปลี่ยนการครบวาระไม่ให้มีการครบวาระพร้อมกัน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการทำงาน และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งพอสมควร จะเห็นได้ว่า องค์การระดับชาติจะมีรูปแบบคล้ายกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งนี้เป็นเพราะคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่ทรัพยากรธรรมชาติเหมือนกัน เพียงแต่องค์การระดับชาติในที่นี้จะมีหน้าที่โดยตรงในการรักษาอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเป็นหลัก

ในปัจจุบันนี้ มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ * ซึ่งทำหน้าที่ กำหนดนโยบายกำหนด การพัฒนาทรัพยากรน้ำวางแผน และอนุมัติแผน ตลอดจน ควบคุมกำกับดูแล โครงการสร้างหรือพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่าง ๆ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการกำหนดหรือปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างหรือพัฒนา การควบคุมป้องกันและรักษาคุณภาพและแหล่งน้ำ องค์การระดับชาติจะมีข้อแตกต่างจากคณะกรรมการคือ อำนาจหน้าที่ขององค์การระดับชาติจะเน้นในเรื่องทรัพยากรน้ำทุกประเภท ไม่เฉพาะเรื่องแหล่งน้ำ เหมือนที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติดูแล และกำหนดนโยบายอยู่นอกจากนี้ องค์การระดับชาติจะมีคณะกรรมการสามฝ่าย คือข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และผู้ทรงคุณวุฒิ แต่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไม่มีการกำหนดประเภทของคณะกรรมการ

การจัดตั้งองค์การระดับชาติ เพื่อเป็นการระดมความคิดเห็นจาก บุคคลต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน แต่การปฏิบัติงานนั้นจะต้องมีหน่วยงานที่เข้ามา รับนโยบายรับผิดชอบในการดูแลปฏิบัติการต่าง ๆ จึงควรที่จัดตั้งการตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่บริหาร โดยตรง และควบคุมทรัพยากรน้ำ คือ สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่ ปฏิบัติงานให้แก่องค์การระดับชาติ มีบทบาทในการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ใน ส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำ ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตามนโยบายของ องค์การระดับชาติ และส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการน้ำ และจากที่ได้

* โปรดดูบทที่ 3 เรื่องปัญหากฎหมายในเรื่ององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ ในหัวข้อ

กล่าวไปแล้วว่า ปัจจุบันยังมีสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แต่หน่วยงานดังกล่าว ประสบปัญหาในทางปฏิบัติ จึงสมควรที่จะปรับปรุงสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารทรัพยากรน้ำโดยตรง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กล่าวมาในข้างต้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติใหม่นี้จะแตกต่างกับ สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเดิมที่มีอยู่ * สำนักงาน ฯ ใหม่จะทำหน้าที่รับนโยบายของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมาปฏิบัติแล้ว และทำหน้าที่ในส่วนการรวบรวมข้อมูล การเตรียมการวางแผน เสนอนโยบายในการพัฒนาแหล่งน้ำ และทรัพยากรน้ำทุกประเภท ยังทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารมีหน้าที่ดูแลควบคุมการใช้น้ำทั่วประเทศโดยตรง

4.3.1.2 องค์กรระดับพื้นที่

องค์กรระดับพื้นที่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลการใช้น้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะองค์กรในระดับชาตินั้นมีหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับน้ำ¹⁵ วางแผนการใช้น้ำในภาพรวมของทั้งประเทศ แต่องค์กรดังกล่าวไม่อาจดูแลได้โดยทั่วถึงควบคุมทุกพื้นที่ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรระดับพื้นที่ เข้ามาดูแลการใช้น้ำในพื้นที่ การจัดตั้งองค์กรระดับพื้นที่ สามารถกำหนดขอบเขตจากลุ่มน้ำ ** ต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ เหตุที่จัดตั้งลุ่มน้ำเพราะเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพ

* สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ปัจจุบัน เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ จัดทำข้อเสนอ วางนโยบายการสร้าง หรือพัฒนาแหล่งน้ำ กำกับดูแลการปฏิบัติตามแผน หรือโครงการสร้างหรือพัฒนาแหล่งน้ำ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรต่าง ๆ ฯลฯ

** ลุ่มน้ำ หมายถึง บริเวณพื้นที่ซึ่งครอบคลุมลำน้ำธรรมชาติตอนใดตอนหนึ่ง ที่กำหนดในลำนํานั้น ๆ ทำหน้าที่เป็นแหล่งรวมน้ำที่ไหลมาบนผิวดิน และที่ซบออกจากดิน ให้ระบายลงสู่ลำน้ำ และไหลไปยังจุดที่กำหนด คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้ทำการศึกษา และแบ่งแยกลุ่มน้ำในประเทศไทยทั้งหมดไว้ 25 ลุ่มน้ำ (โปรดดูภาคผนวก - ตารางที่ 3)

¹⁵ ชเรศ ศรีสติดิษฐ์, "การบริหารลุ่มน้ำของประเทศฝรั่งเศส," : 43 - 47. และ ประชุม โฉมฉาย, "บทความกฎหมายน้ำของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง กรณีศึกษาประเทศเวียดนาม," (อัครสาเนา) และ The Philippines Water Code.

แหล่งน้ำแต่ละแหล่ง การติดตามลุ่มน้ำนั้น จะดูแลในลุ่มน้ำนั้น ๆ ซึ่งผู้ใช้น้ำจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้น้ำตามลุ่มน้ำเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ประชาชนที่อยู่ใช้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จะใช้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเป็นแม่น้ำเดียวกับประชาชนที่อยู่ใช้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาในจังหวัดนนทบุรี นอกจากนี้การจัดตั้งองค์กรระดับพื้นที่ไม่เพียงแต่ตั้งตามพื้นที่เท่านั้น ยังอาจตั้งองค์กรตามลักษณะของงาน เช่น การใช้น้ำเฉพาะอุตสาหกรรม หรือเฉพาะอุปโภคบริโภค เป็นต้น

(ก) คณะกรรมการลุ่มน้ำ

คณะกรรมการลุ่มน้ำ ควรมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามที่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติวางนโยบาย และสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมอบหมาย ประสานงานเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำกับองค์กรผู้ใช้น้ำ และผู้ใช้น้ำแต่ละลุ่มน้ำ * จัดการการใช้น้ำในลุ่มน้ำของตน เช่น การจัดสรรการใช้น้ำ การอนุญาตให้ใช้น้ำ รวมทั้งอาจมีหน้าที่ในการดูแลการเก็บค่าน้ำ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป กรณีที่เกิดการขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการน้ำแต่ละลุ่มน้ำ หรือประชาชนผู้ใช้น้ำแต่ละลุ่มน้ำ หรือภายในลุ่มน้ำด้วยกัน คณะกรรมการลุ่มน้ำจะมีหน้าที่เข้ามาเป็นตัวแทนเจรจาตกลงข้อพิพาทกัน

คณะกรรมการลุ่มน้ำ ควรที่จะมีผู้แทนจากหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ เข้าไปเป็นคณะกรรมการ ซึ่งอาจมีผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำในส่วนราชการ จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมชลประทาน ฯลฯ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาว่าลุ่มน้ำดังกล่าวว่ามีมีการใช้น้ำในกิจกรรมใดเป็นหลัก หลักเกณฑ์การในการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ อาจจะให้คณะกรรมการองค์กรระดับชาติเป็นผู้จัดตั้ง เพราะเป็นผู้กำหนดวางแผนนโยบายในการใช้น้ำ นอกจากนี้ควรมีผู้ทรงคุณวุฒิที่ปฏิบัติงานหรืออาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำเหล่านั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำมาจากผู้แทน 2 ฝ่ายทั้งฝ่ายรัฐ และฝ่ายเอกชนผู้ใช้น้ำ ประกอบไปด้วย ผู้แทนของรัฐบาล ผู้แทนของผู้บริหารระดับท้องถิ่น

* เพราะลุ่มน้ำแต่ละแห่งอาจมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ทั้งนี้มาจากการไหลของลำน้ำ เช่น ลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน จะมีส่วนสัมพันธ์คาบเกี่ยวกับลุ่มน้ำเจ้าพระยา

และผู้แทนของผู้ใช้น้ำ¹⁶ เพื่อที่จะให้ประสานงานกันในด้านนโยบายของรัฐ และปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ การที่คณะกรรมการลุ่มน้ำมีการกำหนดให้ตัวแทนผู้ใช้น้ำเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นการยอมรับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนหนึ่งสำหรับระยะเวลาในการทำงานควรจะให้มีการเหลื่อมล้ำกับวาระของคณะกรรมการองค์กระระดับชาติ เพื่อให้การทำงานสอดคล้องและต่อเนื่องกัน

เนื่องจากประเทศไทยมีลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำ แต่ละลุ่มน้ำมีพื้นที่ไม่เท่ากัน บางลุ่มน้ำก็มีพื้นที่มากมาย เช่น ลุ่มน้ำแม่ป๋ามูล ลุ่มน้ำแม่น้ำโขง ลุ่มน้ำแม่น้ำกลอง แต่บางลุ่มน้ำก็มีพื้นที่เล็กน้อย เช่น ลุ่มน้ำแม่น้ำเพชรบุรี ลุ่มน้ำโตนเลสาบ ซึ่งจากพื้นที่ที่ไม่เท่ากันแต่ละลุ่มน้ำ จึงได้มีการแบ่งสาขาลุ่มน้ำแต่ละลุ่มน้ำออกไปเพื่อประโยชน์ในการดูแลลุ่มน้ำแต่ละลุ่มน้ำ อาจจะแยกหน่วยงานดังกล่าวเป็นคณะกรรมการย่อย หรือคณะอนุกรรมการ เพื่อจัดการดูแลลุ่มน้ำสาขาย่อยออกไป เพราะคณะกรรมการลุ่มน้ำชุดเดียวอาจจะดูแลไม่ทั่วถึง สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ควรจะเป็นผู้ให้ข้อมูลต่าง ๆ ให้ความเห็นในการกำหนดนโยบาย หรือการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำแก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ มีหน้าที่สอดส่องดูแลการใช้น้ำ รวบรวมข้อเท็จจริง ความต้องการการใช้น้ำเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการลุ่มน้ำต่อไป สำหรับเจ้าหน้าที่ของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ควรจะเป็นผู้ที่อยู่ในลุ่มน้ำนั้น หรือได้รับผลโดยตรงจากการใช้น้ำ แต่เพื่อมิให้มีการกระทบกระเทือนลุ่มน้ำอื่น จึงควรมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้มีผลงาน เข้ามาเป็นคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำด้วย การกำหนดจำนวนคณะอนุกรรมการ และหน้าที่ในการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำสามารถให้คณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นผู้กำหนดขึ้นได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการสภาพของลุ่มน้ำ การใช้น้ำในลุ่มน้ำ และปัญหาที่เกิดขึ้น และเพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเป็นไปด้วยดี สมควรที่จะมีหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่นั้นด้วย

¹⁶ เรื่องเดียวกัน และ Joseph L. Sax and Robert H. Abrams, Legal Control of Water Resources, pp. 683 - 720.

(ข) องค์กรผู้ใช้น้ำ

เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำมีประสิทธิภาพ และให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐ และปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงควรที่จะมีองค์กรระดับพื้นที่ที่องค์กรหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรน้ำ การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม¹⁷ เกิดจากหลักแนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน Public Participation* เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำ ซึ่งองค์กรผู้ใช้น้ำจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการใช้น้ำได้อย่างใกล้ชิด สามารถดูแลกันเองว่าผู้ใช้น้ำรายใดใช้น้ำเกินส่วนที่มีสิทธิ การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ ควรจะมีการจัดตั้งทุกแหล่งลุ่มน้ำ เพื่อที่จะได้ควบคุมดูแลลุ่มน้ำแต่ละลุ่มน้ำ รูปแบบขององค์กร อาจจัดในรูปแบบสมาคม หรือสหกรณ์ ซึ่งอาจ

* ความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ซึ่งแนวความคิดนี้มาจากทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ ในการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน จะมี 2 ระดับ ระดับต่ำ (Top - down Approach) เป็นการมีส่วนร่วมโดยรัฐเป็นผู้ก่อให้เกิด และระดับสูง (Bottom - up Approach) เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีตรากฎหมายออกมาชัดเจนในเรื่องของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2535 มาตรา 58 บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งเป็นเพียงการกำหนดนโยบายในการกำหนดหน้าที่ของประชาชนเท่านั้น และในการกำหนดแนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (2535 - 2539) ได้มีการกำหนดแนวนโยบายให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระดับ Bottom - up Approach ประการหนึ่งคือ กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มประชาชนองค์กรพัฒนาเอกชน รายละเอียดโปรดศึกษาจาก สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานผลการวิจัยตุลาการหมู่บ้าน, หน้า 53 - 55 และ เรณี ศิลปวุฒิ, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก," หน้า 67 - 80. และสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการวิจัยเรื่องกลยุทธ์ในการลดและควบคุมมลพิษเพื่อใช้ประกอบการจัดการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7, หน้า 180 - 186.

17 ชเรศ ศรีสถิตย์, "การบริหารลุ่มน้ำของประเทศฝรั่งเศส," : 43 - 47.

จะจัดตามพื้นที่หรือตามลักษณะของกิจกรรมที่ใช้น้ำ เช่น รูปแบบสหกรณ์ผู้ใช้น้ำอุตสาหกรรมในลุ่มน้ำ เจ้าพระยา องค์กรผู้ใช้น้ำจะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างผู้ใช้น้ำ องค์กรต่าง ๆ นอกจากนี้ องค์กรสามารถเสนอแนวความคิดเห็น นโยบายเกี่ยวกับการใช้น้ำ ให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะกรรมการลุ่มน้ำ นอกจากนี้องค์กรผู้ใช้น้ำควรที่จะมีบทบาทในการประสานงานระหว่าง ผู้ใช้น้ำกับผู้ใช้น้ำกับองค์กรต่าง ๆ และเป็นตัวแทนของประชาชนผู้ใช้น้ำในการเจรจาดำเนินการกับรัฐ ในเรื่องนโยบายการพัฒนาทรัพยากรน้ำนั้น

การจัดตั้งองค์กรระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์การพัฒนา การใช้น้ำโดยรวม ๆ ของทรัพยากรน้ำทั้งหมด และกำหนดแนวทางการบริหารการใช้น้ำให้แก่ องค์กรและหน่วยงานอื่น ๆ เป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายขององค์กรที่มีหน้าที่ ควบคุมการใช้น้ำในอุตสาหกรรม เพราะเหตุที่ปัจจุบันองค์กรหลักที่ควบคุมการใช้น้ำอุตสาหกรรม โดยตรงไม่มี มีแต่กระจายอยู่กับหน่วยงานของรัฐอื่น เช่น กรมโรงงาน กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี การประปานครหลวง การประปาสวนภูมิภาค แนวทางการใช้น้ำของแต่ละ หน่วยงานต่างทำของตนบางครั้งเกิดความขัดแย้งกันเอง เช่นในกรณีของกรมชลประทานต้องการใช้ น้ำในเวลากลางวัน แต่การไฟฟ้าต้องการน้ำมาปั่นไฟเวลาหัวค่ำ แล้วปล่อยลงสู่มแม่น้ำตอนท้ายเขื่อน การที่จัดตั้งองค์กรระดับชาติขึ้นมา ก็เพื่อกำหนดนโยบายหลัก มีการกำหนดแนวทางต่าง ๆ ให้หน่วย งานไปปฏิบัติตาม จะทำให้หน่วยงานที่ดูแลการใช้น้ำในอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติตาม และไป เป็นแนวทางเดียว ผลที่เกิดขึ้นคือ มีความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในการดูแลควบคุมการใช้น้ำ ทำให้มีการใช้น้ำเป็นไปอย่างมีแบบแผนสัมพันธ์กันทั่วประเทศ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการ ใช้ทรัพยากรน้ำ และแก้ไขความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานน้อยลง

นอกจากนี้ การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาเป็น หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารทรัพยากรน้ำ ก็เพื่อเป็นการควบคุม ดูแลการทำงานของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำอุตสาหกรรมมากขึ้น สำหรับการตั้งองค์กรระดับพื้นที่ อันมีคณะกรรมการ ลุ่มน้ำ เพื่อเป็นการบริหารการใช้น้ำระดับพื้นที่ โดยองค์กรดังกล่าวจะมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เสนอความเห็น เสนอปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ตลอดจนปฏิบัติงานตามที่ได้รับนโยบายจากองค์ กระดับชาติ การตั้งองค์กรระดับพื้นที่ แนวทางในการบริหารทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพยิ่ง ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้น้ำในอุตสาหกรรมซึ่งการใช้น้ำดังกล่าวแตกต่างกับการใช้น้ำใน

กิจกรรมประเภทอื่น การที่มีคณะกรรมการลุ่มน้ำมีการกำหนดให้ตัวแทนผู้ใช้น้ำเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการลุ่มน้ำ ก็เพื่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานระหว่างรัฐกับประชาชน และประชาชนกับประชาชนด้วยกัน เป็นการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในกิจกรรมเดียวกันหรือกิจกรรมต่างประเภท และยังทำให้เกิดความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้น

สำหรับองค์กรผู้ใช้น้ำ สามารถแบ่งได้หลายลักษณะ ผู้ใช้น้ำในโรงงานอุตสาหกรรมสามารถที่จะมีการจัดองค์กรผู้ใช้น้ำทางอุตสาหกรรมขึ้นมา เพื่อเป็นตัวแทนแทนโรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปช่วยเหลือการบริหารงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ หรือเป็นตัวแทนในการเจรจากับหน่วยงานต่าง ๆ และควบคุมการดูแลการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ มิให้ผู้ใช้น้ำโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องเสียประโยชน์ นอกจากนี้ องค์กรผู้ใช้น้ำยังควบคุมการใช้น้ำของอุตสาหกรรมสามารถที่จะระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำอุตสาหกรรมด้วยกัน ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรระดับพื้นที่ขึ้นมา เป็นแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างการบริหารงานทรัพยากรน้ำของรัฐ และมีส่วนช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

4.3.2 การจัดการทรัพยากรน้ำ

4.3.2.1 การจัดสรรน้ำ

ในการควบคุมการใช้น้ำ และดูแลระเบียบการใช้น้ำให้เป็นระบบ เพื่อป้องกันและแก้ไขสภาวะของการขาดแคลนน้ำ ปัญหาการขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ ควรที่จะมีการกำหนดมาตรการจัดสรรน้ำ¹⁸ โดยกำหนดกิจกรรมที่จำเป็นในการใช้น้ำแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ควรพิจารณาสัดส่วนการใช้น้ำในความจำเป็นของผู้ใช้น้ำ

กิจกรรมของการใช้น้ำแบ่งออกเป็น 7 ประเภทหลัก คือ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ชุมชน ผลิตไฟฟ้า กมนาคม การประมง และการสันตนาการ ควรที่จะมีการจัดทำการประมาณสัดส่วนของการใช้น้ำแต่ละกิจกรรมว่า มีความจำเป็นใช้น้ำนั้นมากน้อยเพียงใด

¹⁸ ชวัช วิชัยดิษฐ์, "การใช้น้ำและการอนุรักษ์น้ำ : ปัญหาในทางปฏิบัติและแนวทางแก้ไข โดยการประปาด้วยทฤษฎีและการจัดทำกฎหมายแม่บท," (อัสสาเนา)

ทั้งนี้ การจัดสรรจะต้องคำนึงถึง ความจำเป็นในการใช้น้ำ สภาพท้องที่แห่งนั้น ตัวอย่างเช่น บริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน ซึ่งมีการทำเกษตรกรรมมาก อาจได้รับการจัดสรรมากกว่ากิจกรรมอื่น แต่บริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง บริเวณกรุงเทพมหานคร หรือจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรม อาจได้รับการจัดสรรมากกว่ากิจกรรมอื่น (ในกรณีนี้จะไม่รวมถึง การใช้น้ำในชุมชน เพราะการใช้น้ำชุมชน ผู้ใช้น้ำจะได้รับสิทธิการใช้น้ำ ตามความจำเป็นอยู่แล้ว) การจัดสรรน้ำจะต้องพิจารณาลำดับความสำคัญของการใช้น้ำของกิจกรรมต่าง ๆ¹⁹ ซึ่งควรที่จะพิจารณาถึงภูมิศาสตร์ ความเจริญทางสังคม เศรษฐกิจของแต่ละลุ่มน้ำนั้นด้วย

4.3.2.2 การอนุญาตให้ใช้น้ำ

ปัจจุบันนี้ปัญหาการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย เป็นปัญหาที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อการใช้งานเป็นอย่างมาก แหล่งน้ำสาธารณะบางแหล่งถูกนำไปใช้น้ำเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้น้ำบางกลุ่ม เช่น การสร้างรีสอร์ท ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าน้ำเป็นสินค้าสาธารณะ * จึงก่อให้เกิดการใช้น้ำกันอย่างฟุ่มเฟือยโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนของการใช้น้ำ เพราะตนไม่จ่ายค่าต้นทุนน้ำจึงใช้กันอย่างเสรี การใช้น้ำสินค้าสาธารณะได้อย่างเสรีก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก ** ซึ่งมีผลทำให้ต้นทุนทางสังคมสูงขึ้น ในขณะที่ต้นทุนของเอกชนไม่ได้รวมผลกระทบที่

19 เรื่องเดียวกัน

* สินค้าสาธารณะ คือสิ่งที่ผู้ผลิตเมื่อผลิตสินค้านั้นออกมาไม่สามารถจะกีดกันผู้ใดผู้หนึ่งไม่ให้เข้ามาใช้หรือรับบริการจากสินค้าได้ โดยทั่วไปจะมี 2 ลักษณะคือ สินค้าที่สร้างขึ้นจากแรงงาน เทคโนโลยี ทุน และทรัพยากรธรรมชาติ โปรดดูรายละเอียดใน สมบูรณ์ สุกศิลป์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 43 - 88.

** ผลกระทบภายนอก หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการบริโภคและการผลิตซึ่งเกิดขึ้นจากกิจกรรมการผลิต หรือการบริโภคที่มีต่อบุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ Herfindahl และ Kneese ได้อธิบายความหมายของผลกระทบภายนอกว่าเป็น ผลที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจของธุรกิจหน่วยซึ่งอาจเป็นผู้ผลิต ผู้บริโภค หรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อฟังก์ชันการผลิตหรือความพอใจของธุรกิจอีกหน่วยหนึ่งโดยไม่มีการแลกเปลี่ยน ชื้อขาย หรือชดเชยเกิดขึ้นในช่วงนี้

เป็นเหตุในต้นทุนสูงขึ้น แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์แก้ไขเรื่องการใช้น้ำสาธารณะอย่างเสรีนี้ J.H Daes ได้เสนอทฤษฎี Pollution Certificates²⁰ เสนอให้มีการขอใบอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงต้นทุนในการใช้ทรัพยากร ทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำจะใช้ทรัพยากรน้ำอย่างคุ้มค่า หรือพยายามหาวิธีการลดการใช้ทรัพยากรน้ำ เช่น การ Recycle

การนำระบบใบอนุญาต (Permit System) มาใช้นั้นเพื่อเป็นการกำหนดจำนวนปริมาณการใช้น้ำของประชาชนตามที่มีสิทธิใช้น้ำ ไม่ให้เกิดสิทธิของตนเองควบคุมการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำ ทำให้ทราบถึงปริมาณการใช้น้ำ และสามารถกำหนดนโยบายในการพัฒนาอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ ยังเป็นการป้องกันการใช้น้ำฟุ่มเฟือย ป้องกันมลพิษที่เกิด

** (ต่อ)

ผลกระทบภายนอกอาจแบ่งเป็นผลกระทบภายนอกที่ผ่านระบบตลาด (Pecunairy Externality) และผลกระทบภายนอกที่ไม่ผ่านระบบตลาด (Technoloical Externality) ซึ่งผลกระทบภายนอกที่ผ่านระบบตลาดจะไม่ใช่ปัญหาในการจัดสรรทรัพยากร เพราะเหตุว่าผลกระทบภายนอกต่อบุคคลต่าง ๆ จะถูกเข้าร่วรวมอยู่ในระบบตลาด และกลไกราคาแล้ว จะมีแต่เฉพาะผลกระทบภายนอกที่ไม่ผ่านระบบตลาดเท่านั้นกลไกของราคาและระบบตลาดไม่อาจใช้ได้ ผลกระทบภายนอกประเภทนี้ก่อให้เกิดทั้งด้านดี จะเป็นประโยชน์แก่ผู้อื่นหรือสังคม ด้านเสียจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้อื่น หรือสังคมผลกระทบภายนอกมักจะเกิดกับทรัพยากรที่เปิดให้เข้าไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี เพราะไม่มีผู้ใดเข้าขัดขวาง ถ้าหากเป็นทรัพยากรที่มีเจ้าของแสดงกรรมสิทธิ์ จากการศึกษาผลกระทบภายนอกนั้นจะพิจารณาได้ว่า ต้นทุนของเอกชน และต้นทุนทางสังคมแตกต่างกัน ต้นทุนของเอกชนไม่ได้รวมถึงผลกระทบที่เป็นต้นทุนทางสังคมเข้าไปได้ เอกชนส่วนใหญ่ใช้ทรัพยากรซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะ (ทรัพยากรส่วนกลาง) อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย จึงทำให้ไม่มีการคำนวณค่าใช้จ่ายทรัพยากรเหล่านั้นเข้าไปเป็นต้นทุนสินค้า ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สมดุลภาพที่เหมาะสม จึงสมควรต้องให้มีการแก้ไข โดยผู้ผลิตจะต้องนำราคาของผลกระทบภายนอกเข้าไปรวมเป็นต้นทุนของเอกชนด้วย เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายหรือลดความรุนแรง

²⁰ เรื่อง เศรษฐกิจสิ่งแวดล้อม, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หลักทฤษฎีและปัญหาสิ่งแวดล้อมไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2531), หน้า 104 - 106.

ขึ้นจากผู้ใช้้ำน้ำได้และสามารถเรียกเก็บค่า้ำน้ำได้อีกด้วย การอนุญาตให้ใช้้ำน้ำจะรวมถึงการใช้้ำน้ำในกิจกรรมทุกประเภท ยกเว้นชุมชน และการคมนาคม ผู้ที่จะใช้้ำน้ำที่จะต้องขออนุญาตนอกจากผู้ใช้้ำน้ำแล้ว ยังรวมถึงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจด้วย เพราะหน่วยงานเหล่านี้มีการใช้้ำน้ำจำนวนไม่น้อย การออกใบอนุญาต ควรจะให้ป็นหน้าท่ในการดูแลของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตสามารถกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อความจำเป็นในการใช้้ำน้ำ เช่น ปริมาณสูงสุดที่จะอนุญาตให้ใช้หรือเก็บกักน้ำ เป็นต้น หากผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืน จะถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือเสียค่าปรับ

4.3.2.3 การจัดเก็บค่า้ำน้ำ

การที่มีการนำระบบใบอนุญาตมาใช้ในการใช้้ำน้ำนั้น เป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมดูแลจัดสรรการใช้้ำน้ำ วิธีการอีกวิธีหนึ่งที่จะนำมาใช้ควบคู่กันไป เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้้ำน้ำ คือ การจัดเก็บค่า้ำน้ำ²¹ จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า จากการที่น้ำเป็นสินค้าสาธารณะ ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้้ำน้ำได้โดยไม่มีสิทธิหวงกัน จึงก่อให้เกิดการใช้้ำน้ำอย่างเสรี และส่งผลกระทบต่อสังคม ทำให้เกิดผลกระทบภายนอก ประชาชนผู้ใช้้ำน้ำจะต้องรับภาระต้นทุนทางสังคม แต่ต้นทุนของเอกชนไม่ได้รวมผลกระทบภายนอกเข้าไป เอกชนส่วนใหญ่นิยมใช้ทรัพยากรซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด และไม่เสียค่าใช้้ำจ่าย จึงไม่มีการคำนวณค่าใช้้ำทรัพยากรเข้าไปในต้นทุน เพื่อให้เกิดการสมดุลย์ระหว่างการใช้้ำทรัพยากร ขาดเขยการใช้้ำทรัพยากร ทางเศรษฐศาสตร์ได้มีการเสนอแนวทางแก้ไขการจัดการในการใช้้ำทรัพยากร คือ ให้รัฐเข้ามาเป็นผู้มีบทบาทกำหนดมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมนในการใช้้ำสินค้าสาธารณะ²² ค่าธรรมเนียมนี้ดังกล่าวจะปรากฏในรูปแบบของการเก็บค่าใช้้ำประโยชน์จากน้ำคือค่า้ำน้ำ

²¹ ประชุม โฉมฉาย, "บทความกฎหมายน้ำของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง กรณีศึกษาประเทศเวียดนาม," เอกสารประกอบการบรรยายกฎหมายน้ำ (อค์สำเนา) และ The Philippines Water Code และ Joseph L. Sax and Robert H. Abrams, Legal Control of Water Resources, และชวีช วิชัยดิษฐ์, "การใช้้ำและการอนุรักษ์น้ำ : ปัญหาในทางปฏิบัติและแนวทางแก้ไขโดยการประปาด้วยกฎหมายและการจัดทำกฎหมายแม่บท," (อค์สำเนา)

²² สมบูรณ์ ศุภศิลป์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, หน้า 49 - 50.

ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งถือ
ว่าเป็นของประชาชนทุกคน เหตุใดจึงต้องมีการเก็บค่าน้ำจากประชาชนผู้ใช้น้ำที่เป็นเจ้าของ กรณี
ดังกล่าวแม้ว่าน้ำจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของ และน้ำที่ใช้นั้นจะ
ต้องมีปริมาณ และคุณภาพเพียงพอในระดับหนึ่ง จึงจะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ กล่าวอีกนัย
หนึ่งประชาชนผู้ใช้น้ำจะต้องสำรองน้ำที่มีคุณภาพในปริมาณที่มากพอที่จะสามารถนำใช้ประโยชน์ได้ ซึ่ง
การที่จะสำรองปริมาณน้ำ รักษาคุณภาพของน้ำจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำ
หากให้เอกชนทุกรายเป็นผู้สำรองน้ำนั้นเอง คือรักษาดูแลทรัพยากรน้ำในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปได้
ได้ ดังนั้นรัฐจึงเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำ จึงต้องมีการเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้
ใช้น้ำโดยตรงเพื่อนำมาดูแลรักษาทรัพยากรน้ำ ซึ่งก็คือการจัดเก็บค่าน้ำนั่นเอง ในกรณีดังกล่าวค่าน้ำ
มีลักษณะคล้ายภาษี แต่เป็นภาษีเฉพาะ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ที่เจ้าของที่ดินจะต้องเสียภาษี ใคร
ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินก็ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้นหากประชาชนคนใดไม่ได้ใช้น้ำจะไม่
ต้องเสียค่าน้ำ ซึ่งต่างกับภาษีทั่วไปบุคคลบางประเภทมีรายได้แต่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี
เช่นเงินได้ไม่ถึงกำหนด นอกจากนี้การจัดเก็บค่าน้ำยังเป็นการชดเชยค่าเสียโอกาสของการใช้น้ำ
ประชาชนผู้เป็นเจ้าของน้ำที่จะใช้น้ำในส่วนที่ดินมีสิทธิแต่ถูกบุคคลอื่นใช้น้ำแทน โดยประชาชนผู้
เป็นเจ้าของน้ำ จะได้รับค่าชดเชยจากผู้ใช้น้ำอื่น ซึ่งมีสิทธิในน้ำเช่นกัน

การเก็บค่าน้ำเป็นมาตรการการแก้ไขปัญหาการใช้น้ำวิธีการหนึ่ง
ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้น้ำใช้น้ำอย่างคำนึงคุณค่าของทรัพยากรที่มีอยู่ ในปัจจุบันการใช้น้ำในกิจกรรม
ต่าง ๆ ไม่มีการเก็บค่าน้ำ เว้นแต่การเก็บค่าน้ำบาดาล เมื่อมีการกำหนดเก็บค่าน้ำแล้ว ผู้ใช้น้ำ
จะพยายามลดการใช้น้ำลง อันมีผลทำให้เกิดการประหยัดในการใช้น้ำ ซึ่งจะทำให้ปัญหาการ
ใช้น้ำ และการขาดแคลนน้ำลดลง

การบริหารทรัพยากรน้ำ โดยมีการกำหนดให้มีการจัดสรรน้ำ ลำดับความสำคัญ
ของการใช้น้ำในกิจกรรมประเภทต่าง ๆ และการอนุญาตให้ใช้น้ำในอุตสาหกรรมจะต้องได้ขอ
อนุญาตเสียก่อนเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคขาดแคลนน้ำ ความต้องการในการ
ใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม เพราะเหตุที่ปัจจุบันนี้อุตสาหกรรมบางแห่งประสบปัญหาการขาดแคลน
น้ำ และบางแห่งก็มีการใช้ช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งไม่มีการกำหนดขอบเขตของความจำเป็นใน
การใช้น้ำ ตามมาตรา 1339 และ 1355 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สามารถนำน้ำไป

ใช้ได้อย่างเสรี จนก่อให้เกิดการขาดแคลนน้ำ ซึ่งไม่เป็นการยุติธรรมแก่ผู้ใช้น้ำรายอื่น การที่กฎหมายออกมาให้มีการจัดสรรน้ำ อนุญาตให้ใช้น้ำก็เพื่อเป็นการควบคุมการใช้น้ำให้อย่างมีระบบ เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม อุตสาหกรรมจะใช้น้ำในกิจกรรมของตนตามความจำเป็น จะไม่มีอุตสาหกรรมใดจะได้รับการใช้น้ำโดยไม่มีขอบเขตต่อไป การจัดสรรน้ำ และกำหนดลำดับความสำคัญของน้ำ จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะช่วยแก้ไขปัญหาลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ได้

ส่วนการเก็บค่าน้ำ เป็นวิธีการที่จะเข้ามาควบคุมการใช้น้ำอย่างเสรีของอุตสาหกรรมและกิจกรรมอื่น ๆ ให้มีความเท่าเทียมกัน อุตสาหกรรมบางประเภทไม่ต้องเสียค่าน้ำ เช่น อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำประปา แต่ในขณะที่โรงงานอุตสาหกรรมขุดเจาะสูบน้ำบาดาลมาใช้จะต้องเสียค่าน้ำ นอกจากนี้ การเก็บค่าน้ำซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรจะเป็นการกระจายภาระความรับผิดชอบต่อสังคมที่ประชาชนหรือรัฐต้องเสียไปให้แก่โรงงานอุตสาหกรรม เพราะอุตสาหกรรมบางแห่งมีการใช้น้ำใต้ดิน หรือน้ำบาดาลมาก (ราคาค่าน้ำถูกกว่าน้ำประปา จึงมีการใช้กันมาก) จนก่อให้เกิดแผ่นดินทรุด ทำให้ประชาชนทั่วไปเดือดร้อน รัฐต้องเข้าแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เสียค่าใช้จ่ายทั้งรัฐและประชาชน ดังนั้นประชาชนจะเป็นผู้รับภาระดังกล่าว เมื่อกำหนดเก็บค่าน้ำ โรงงานอุตสาหกรรมก็ต้องรับภาระในส่วนนี้ไปด้วย เพราะเหตุที่ว่าตนใช้ทรัพยากรน้ำด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานของเอกชน ค่าน้ำที่โรงงานอุตสาหกรรมรับภาระไปนั้นจะมีส่วนผลทำให้เกิดการกระจายความรับผิดชอบแก่อุตสาหกรรม *

4.4 นโยบายในการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรน้ำที่มีอยู่จำกัด แต่สามารถหมุนเวียนนำกลับมาใช้ได้ แต่ถ้าไม่มีการรักษาทรัพยากรน้ำ คุ้มครองแหล่งน้ำสาธารณะให้อยู่ในสภาพเหมาะสม ทรัพยากรน้ำนั้นจะไม่สามารถนำมาใช้ได้ต่อไป เมื่อไม่สามารถนำมาใช้ได้จะก่อให้เกิดการไม่มีน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมใช้ ดังนั้นการบริหารทรัพยากรน้ำก็จะไม่มีผลอย่างไร กฎหมายจึงควรที่จะวางแนวทาง

* โปรดดูรายละเอียดเรื่องการกระจายภาระในการรับผิดชอบ ใน บทที่ 3 หัวข้อ 3.4

ในการอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรน้ำไว้ ในการวางแผนทางอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรน้ำ
มีมาตรการป้องกันทรัพยากรน้ำอยู่ 3 กรณีคือ

- 4.4.1 การสงวนแหล่งน้ำต้นน้ำลำธาร
- 4.4.2 การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะ
- 4.4.3 การกำหนดหลักเกณฑ์คุ้มครองสภาพแหล่งน้ำ

4.4.1 การสงวนแหล่งน้ำ ต้นน้ำลำธาร

ปัจจุบันน้ำและแหล่งน้ำเกิดความเสียหายทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งต้นน้ำลำธารซึ่งเป็นแหล่งเก็บกักน้ำตามธรรมชาติ มีผู้เข้าไปบุกรุกทำลาย แหล่งต้นน้ำลำธารดังกล่าว โดยมีเจตนาและไม่มีเจตนาเป็นจำนวนมาก ในขณะที่กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก็มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2504 คุ้มครองเฉพาะต้นน้ำลำธารในเขตป่าสงวน หรือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 คุ้มครองเฉพาะต้นน้ำลำธารในเขตอุทยานแห่งชาติ สำหรับพระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติป่าไม้ จะบัญญัติคุ้มครองเกี่ยวกับสัตว์ป่า และการทำป่าไม้เท่านั้น ในขณะที่แหล่งต้นน้ำลำธารที่อยู่นอกเขตป่าสงวน เขตอุทยานแห่งชาติยังมีมากมาย แต่กฎหมายเหล่านี้ก็ไม่มีการคุ้มครอง แต่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 บัญญัติให้มีการกำหนดเขตแหล่งต้นน้ำลำธารเป็นเขตอนุรักษ์ไว้ แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็เป็นการกำหนดในเรื่องทั่ว ๆ ไป และปัจจุบันก็ยังไม่มี การกำหนดมาตรการคุ้มครอง ตามมาตรา 44 แต่อย่างใด ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ จึงสมควรที่จะกำหนดแนวนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการกำหนดสงวนพื้นที่ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร²³ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่มีให้ประชาชนหรือหน่วยงานใดเข้าไปทำให้แหล่งต้นน้ำลำธารเสื่อมสภาพลง กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน แหล่งน้ำ หรือทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อรักษาสภาพของแหล่งต้นน้ำลำธารไว้

²³ อัญเชิญ เพ็ญมณี, "กฎหมายอนุรักษ์น้ำแห่งชาติ," (อัคราเนา)

4.4.2 การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำ สาธารณะ

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะ หรืออาจส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำสาธารณะ ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำสาธารณะหลายประการทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกิจกรรมของการใช้น้ำนั้น ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะมีลักษณะแตกต่างกันออกไป เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 กำหนดเรื่องหลักเกณฑ์การเกี่ยวกับระบบการระบายน้ำของอาคารที่พักอาศัย พระราชบัญญัติรักษาคลอง รศ.121 บัญญัติห้ามมิให้ทิ้งสิ่งของ หรือสิ่งปฏิกูลลงในคลอง พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดเรื่องห้ามการปล่อยของเสีย มลพิษ ลงในแหล่งน้ำสาธารณะ พระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2510 ห้ามมิให้อุตสาหกรรมเหมืองแร่ปล่อยน้ำขุ่นหรือมูลดินทราย อันเกิดจากการทำเหมืองแร่ออกไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น แต่กฎหมายที่มีอยู่จะมีวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง ๆ ไป นอกจากนี้ความล้าสมัยของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง รศ.121 ที่มีบทกำหนดโทษต่ำ ขาดมาตรการบังคับใช้ที่เพียงพอ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองคุณภาพของแหล่งน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ ไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จะมีกฎหมายที่กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 44 สามารถกำหนดหลักเกณฑ์คุ้มครองการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะ โดยการกำหนดมาตรการใด ๆ แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ เป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป มิได้เฉพาะเจาะจงเรื่องทรัพยากรน้ำ ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะ หรืออาจมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำ การกำหนดหลักเกณฑ์จะต้องพิจารณาสภาพภูมิประเทศ การใช้ที่ดินในแหล่งพื้นที่นั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์ไม่ควรจะไปใช้บังคับกับผู้ใช้ที่ดินมาก่อน เว้นแต่จะเห็นว่าการใช้ที่ดินอาจส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำนั้นได้ ก็อาจมีการกำหนดเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์จากที่อื่น แต่จะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ใช้ที่ดินเสียหาย หรือขาดประโยชน์จากการใช้ที่ดินด้วย

4.4.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองสภาพแหล่งน้ำ

ปัจจุบัน สภาพแหล่งน้ำสาธารณะประสบปัญหาต่อการใช้กันอย่างมาก เนื่องจากคุณภาพของน้ำที่จะนำมาใช้ไม่ได้มาตรฐาน เกิดมลพิษต่อแหล่งน้ำ กฎหมายที่มีอยู่ในการควบคุมคุณภาพแหล่งน้ำมีหลายฉบับ แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่ประสบผลเท่าที่ควร

เพราะเหตุว่า ปัญหาซ้ำซ้อนของกฎหมาย กฎหมายเก่าและล้ำสมัย กฎหมายบางฉบับเนื้อหาไม่ครอบคลุม บทกำหนดโทษน้อยเกินไป หรือบางฉบับไม่มีการกำหนดคุ้มครองสภาพแหล่งน้ำ ดังนั้นจึงควรที่จะมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองสภาพแหล่งน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ มาตรการที่กำหนดจะต้องมีขอบเขตกว้างขวางและครอบคลุมการกระทำทุกอย่าง ไม่เฉพาะเจาะจงเป็นเรื่องเหมือนกฎหมายที่มีอยู่ เช่น การคุ้มครองสภาพแหล่งน้ำในแม่น้ำ กิจกรรมทุกอย่างที่ใช้แม่น้ำจะต้องอยู่ในขอบเขตของมาตรการที่กำหนด กำหนดห้ามการทิ้งสิ่งของหรือสิ่งใด ๆ ลงในแหล่งน้ำ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาลักษณะและระดับความรุนแรงของผลของการกระทำด้วย * นอกจากนี้ อาจกำหนดให้ผู้ใช้ น้ำที่อยู่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะ จัดติดตั้งอุปกรณ์ตรวจสอบแหล่งที่ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายแก่คุณภาพน้ำได้

จะเห็นได้ว่าการกำหนดแนวนโยบายในการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ โดยมี มาตรการสงวนการสงวนแหล่งน้ำต้นน้ำลำธาร, การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะ และการกำหนดหลักเกณฑ์คุ้มครองสภาพแหล่งน้ำ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการกำหนดนโยบายไว้เช่นกัน แต่ในกฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดเฉพาะทั่วไป และในปัจจุบันก็ยังไม่มีมาตรการใด ๆ ดังนั้นเพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้แน่ชัดยิ่งขึ้น ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำนี้จึงควรที่จะกำหนดแนวนโยบายเหล่านี้ไปอีกด้วย การกำหนดแนวนโยบายนี้จะไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่จะเป็นการประสานงานกัน และช่วยเหลือ หากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีการกำหนดมาตรการใด ๆ กฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำก็สามารถที่จะกำหนดได้โดยมิต้องอาศัยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในกรณีของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญต่อแหล่งน้ำสาธารณะอย่างมาก ควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะและการคุ้มครอง

* ผลของการกระทำ อาจแบ่งเป็น 3 ระดับคือ ทำให้น้ำสกปรก, ทำให้น้ำมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด และทำให้น้ำเกิดเป็นพิษ

สภาพแหล่งน้ำ แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดคุ้มครองคุณภาพของแหล่งน้ำสาธารณะแต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่เพียงพอต่อการบังคับใช้ ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 การทำเหมืองแร่ซึ่งกฎหมายจะควบคุมเฉพาะผู้ถือประทานบัตร หรือตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 จะไม่ครอบคลุมถึงการทิ้งสิ่งของธรรมดาที่ไม่ใช่วัตถุอันตราย หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดมาตรฐานควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดพิษที่ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมไม่ให้เกินมาตรฐานที่กำหนด แต่จะไม่ครอบคลุมการปล่อยน้ำทิ้ง หรือการทิ้งสิ่งใด ๆ ที่ไม่เกินมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ จะมีก็แต่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่มีการกำหนดควบคุมมาตรฐานและวิธีการปล่อยน้ำเสีย หรือสิ่งอื่นใดลงไปในแหล่งน้ำ แต่กฎหมายฉบับนี้ เป็นเพียงมาตรการในการคุ้มครองสภาพแหล่งน้ำเท่านั้น คือคุ้มครองทางด้านมลพิษที่เกิดขึ้นสำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) กำหนดระยะพื้นที่ที่ตั้งโรงงานให้ห่างจากแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการกำหนดดังกล่าวเป็นมาตรการที่ดี แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ แหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องมีการประกาศเสียก่อน ไม่ใช่แหล่งน้ำสาธารณะทุกแห่ง ดังนั้นโรงงานก็ยังสามารถตั้งโรงงานภายในพื้นที่ติดต่อกับแหล่งน้ำได้ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวจะไม่กระทบกระเทือนต่อโรงงานเดิมที่มีอยู่ แต่ปัญหาการใช้น้ำที่เกิดขึ้นมิได้เกิดเฉพาะจากโรงงานใหม่เท่านั้น ปัญหาเกิดจากโรงงานเดิม ๆ ที่มีอยู่ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะควบคุมไม่ถึง

รัฐควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะของโรงงานอุตสาหกรรมทุกแหล่งน้ำ กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องตั้งโรงงานห่างจากแหล่งน้ำเป็นพื้นที่ระยะที่พอสมควร เพื่อมิให้โรงงานอุตสาหกรรมก่อผลกระทบต่อสภาพแหล่งน้ำสาธารณะ และคุณภาพในแหล่งน้ำนั้น ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการประกาศเขตที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำถัดไป 50 เมตร เป็นเขตสงวนของแม่น้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันริมฝั่งน้ำ ซึ่งการกำหนดเขตที่ตั้งของโรงงานที่ห่างจากแหล่งน้ำของประเทศไทย ไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดระยะพื้นที่ที่แน่นอน การกำหนดระยะควรที่จะให้คณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นผู้พิจารณาเขตระยะที่ห่างจากแหล่งน้ำในลุ่มน้ำแต่ละลุ่มน้ำ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงจากสภาพของแหล่งน้ำต่าง ๆ ลักษณะของโรงงาน และประเภทของโรงงาน

การที่รัฐต้องเข้าไปควบคุมสงวนแหล่งต้นน้ำลำธาร กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์

ที่ดินที่ติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะ และกำหนดหลักเกณฑ์คุ้มครองสภาพแหล่งน้ำ เป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในเรื่องมลพิษที่เกิดจากการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม และยังเป็น การป้องกันปัญหาการใช้น้ำในอุตสาหกรรม

4.5 การบังคับใช้กฎหมาย

การบริหารทรัพยากรน้ำ จะให้ได้ประสิทธิภาพจะต้องให้ประชาชนปฏิบัติตามจะต้องมี การบังคับใช้กฎหมายที่ดีพอ เพื่อให้ประชาชนทุกคนปฏิบัติตาม มาตรการบังคับใช้กฎหมายจะมี 2 มาตรการคือ มาตรการความรับผิดชอบทางแพ่ง และมาตรการความรับผิดชอบทางอาญา แต่เนื่องจาก กฎหมายที่เกี่ยวกับบริหารทรัพยากรน้ำ เป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้น้ำทั้งหมด ในขณะที่เดิมก็มี กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ หากเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างกฎหมายน้ำกับกฎหมายอื่น จะถือว่ากฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำนี้เป็นกฎหมายแม่บท การบังคับใช้ก็ต้องใช้ตามกฎหมายนี้เป็น หลัก เว้นแต่กรณีกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ ให้ใช้กฎหมายอื่นมาบังคับใช้

4.5.1 มาตรการความรับผิดชอบทางแพ่ง

กฎหมายในอดีตที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำโดยมากจะมีมาตรการลงโทษทางอาญา แก่ผู้กระทำความผิด แต่แท้จริงแล้ว ปัญหาการใช้น้ำทรัพยากรน้ำเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ส่วนรวม เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ผู้เสียหายจะต้องไปฟ้องร้องผู้กระทำความผิด โดยนำหลัก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องละเมิด มาใช้บังคับในทางปฏิบัติ เป็นการยากแก่การพิสูจน์ และเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้การที่รัฐเข้าไปจัดการทรัพยากรน้ำให้คงสภาพเดิมรัฐ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถเรียกร้องจากผู้กระทำผิดได้ จึงสมควรที่จะ กำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่กระทำความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำ แหล่งน้ำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้กระทำผิดจะต้องชดใช้ค่าเสียหายต่อรัฐ จ่ายค่าทดแทนต่าง ๆ ให้แก่รัฐตามที่รัฐจ่ายไป (พระ ราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ได้บัญญัติให้รัฐสามารถเรียก ร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำ อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายแก่ทรัพยากร ธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กับสิ่งแวดล้อม ทั่ว ๆ ไป และไม่รวมถึงความเสียหายของเอกชนที่สามารถพิสูจน์ถึงความเสียหายโดยตรงที่ตนได้ รับและฟ้องร้องผู้กระทำได้ นอกจากนี้ความรับผิดชอบตามมาตรา 97 มิได้ระบุชัดเจนว่าการกระทำ

โดยละเมิด เป็นการจงใจอย่างเดียวหรือจะรวมประมาทด้วย)²⁴ การจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้
จ่าย รวมทั้งค่าแห่งความเสียหาย ควรที่จะกำหนดรวมถึง ค่าใช้จ่ายในการทำให้ทรัพยากรน้ำกลับ
คืนสู่สภาพเดิม ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ การทำงานของเจ้าหน้าที่ การประเมิน
ความเสียหาย การช่วยเหลือบุคคลหรือทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย รวมทั้งมูลค่าของทรัพยากร
น้ำที่เสียหาย เป็นต้น ในบางครั้งหากรัฐเห็นว่าผู้ก่อความเสียหายแก่ทรัพยากรน้ำสามารถแก้ไข
ความเสียหาย รัฐก็สามารถมีมาตรการบังคับบีบบังคับให้ผู้เสียหายแก้ไขแทนรัฐได้

4.5.2 มาตรการความรับผิดชอบทางอาญา

มาตรการความรับผิดชอบทางอาญา เป็นการที่ผู้กระทำความผิดได้ฝ่าฝืนกฎหมายที่
บังคับใช้ซึ่งจะมีบทลงโทษให้ผู้กระทำความผิด กระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด
หรือกำหนดให้ชำระค่าปรับให้แก่รัฐ และหากมีการฝ่าฝืนไม่กระทำตามที่รัฐลงโทษ กฎหมายก็จะ
กำหนดเป็นโทษปรับหรือจำคุกแล้วแต่ความร้ายแรงแห่งกรณี ซึ่งการกำหนดบทลงโทษดังกล่าวเป็น
วิธีการที่ยุ่ยากในทางปฏิบัติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลตามกระบวนการ
การยุติธรรม ทำให้เสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย และเป็นการยุ่ยาก จึงควรที่จะกำหนดกระบวนการ
พิจารณาในศาลยุติธรรมให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยการกำหนดค่าปรับผู้กระทำความผิด ค่า
ปรับดังกล่าว ฝ่ายปกครองคือรัฐสามารถกำหนดค่าปรับได้ การกำหนดค่าปรับจะต้องพิจารณาให้
เหมาะสมแก่ลักษณะความผิด ความรุนแรงของการกระทำ และสภาพของผู้กระทำความผิด หาก
ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ก็ให้ยื่นฟ้องต่อศาลเพิกถอนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่
เจ้าหน้าที่ในที่นี้หมายถึงผู้ที่มีอำนาจกระทำการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน
จัดการทรัพยากรน้ำ ในคณะกรรมการลุ่มน้ำ

²⁴ อานาจ วงศ์บัณฑิต, "มิติใหม่...สิ่งแวดล้อม 2535," เอกสารประกอบการเสวนา
อาศรมความคิดเรื่องคลองในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมใหญ่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 26 สิงหาคม
2535.

ในการกำหนดค่าปรับ จะต้องพิจารณาว่า ความผิดสถานใดที่สมควรจะต้องเสียค่าปรับ เช่น การใช้น้ำเกินตามสิทธิที่ตนได้รับ การใช้น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต การกระทำการใด ๆ ที่มีผลเสียหายต่อแหล่งต้นน้ำลำธาร หรือการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ในการคุ้มครองสภาพแหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น

นอกจากการกำหนดค่าปรับแล้ว กฎหมายควรมีบทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทกำหนดโทษนิติบุคคล หรือลูกจ้างที่กระทำความผิด เพื่อให้นายจ้างเกิดความรับผิดชอบในการทำงานของลูกจ้างมากขึ้น นายจ้างสมควรที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกจ้างในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะเหตุว่าการกระทำความผิดเกิดจากการกระทำของลูกจ้าง หากเรียกค่าเสียหายในฐานะละเมิดแล้ว อาจจะทำให้ลูกจ้างต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวซึ่งลูกจ้างอาจไม่สามารถชดเชยค่าสินไหมทดแทน จึงควรที่จะให้นายจ้างเข้ามารับผิดชอบต่อ หรือในกรณีของนิติบุคคล ผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลจะต้องร่วมรับผิดชอบ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดนั้น

มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่กล่าวมา สามารถนำมาบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำ ความผิดของโรงงานอุตสาหกรรมได้ดียิ่งขึ้น เพราะเป็นการควบคุมให้โรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติหน้าที่โดยเคร่งครัดตามกฎหมาย และโดยมากโรงงานอุตสาหกรรมจะเป็นนิติบุคคลเสียส่วนมาก จึงควรที่จะให้ผู้แทนนิติบุคคล เข้ามารับผิดชอบต่อ การกระทำมากขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย