

# ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

## Legal Problem Concerning Water Resources Management

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์<sup>1</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ 9/1 หมู่ 5 ตำบลคลองหนึ่ง  
อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12120 เมล์ติดต่อ: udomsak.s@bu.ac.th

Udomsak Sinthipong<sup>2</sup>

Faculty of Law, Bangkok University, 9/1 Moo.5 Phaholyotin Road,  
Klong 1, Klong Luang, Pathumthani, 12120, E-mail: udomsak.s@bu.ac.th

### บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้ ศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบทางกฎหมายจากการใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำกรณีการขุดลอกลำน้ำในพื้นที่ภาคใต้ โดยศึกษาถึงโครงสร้างเนื้อหาและความสัมพันธ์ของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์กรและมาตรการที่ใช้ในการจัดการ ในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำ อำนาจของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการงบประมาณของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การจัดการข้อพิพาท และความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ และการเยียวยาความเสียหายจากการขุดลอกลำน้ำ

งานวิจัยนี้ได้เสนอแนะให้ ปรับปรุงกฎหมายเพื่อใช้เป็นกรอบนโยบายและดำเนินมาตรการในการจัดการทรัพยากรน้ำของชาติ โดยมีหลักการที่สำคัญคือ การกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำ การควบคุมกิจกรรมในพื้นที่ที่เหมาะสมกับลักษณะของทรัพยากรน้ำ การจัดการองค์ความรู้เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การบูรณาการองค์กรเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำโดยให้กรมทรัพยากรน้ำเป็นหน่วยงานหลักในการประสานการจัดการ การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติ พร้อมทั้งกลไกเพื่อการจัดการ ได้แก่ แผนการจัดการทรัพยากรน้ำ มาตรการสนับสนุนทางการเงิน และหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นให้มีความหลากหลาย

**คำสำคัญ:** ทรัพยากรน้ำ การขุดลอกลำน้ำ การจัดการทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์

<sup>2</sup> Associate Professor.



## Abstract

This research project analyzes the exercise of governmental power in managing water resources, and also identifies difficulties and legal adverse effects the caused by that exercise. The research specifically looks at the river dredging case in southern part of Thailand. It will study the legal framework, the legal contents, the relationship between relevant law and policy, the relevant governmental authorities, and the measures adopted for managing water resources. Crucial issues in this context are the conservation and utilization of water resources, the managing power of local community, the budget allocation for the local community, the environmental impact assessment, the dispute resolution system, the government liability, and the remedy of damages caused by river dredging activities.

The research proposes that the law must be amended in order to act as a policy framework and also as a measure for managing water resources. This policy and law will set out the national policy framework for the management of water resources. The framework is designed to strike a right balance between conserving and utilizing water resources; to regulate the river dredging activities by considering the specific characters of water resources; to integrate independent authorities, and make the Department of Water Resources as a central cooperating organ amongst those authorities. The Department is thus delegated the power to establish the main organ for setting out the framework, to provide the standard of practice, and to set up a mechanism for management such as a plan for water resources management, a financial support scheme, and a mandatory requirement for participation of people and local community.

**Keywords:** Water Resources, River Dredging, Water Resources and Environmental Management

## 1. บทนำ

ประเทศไทยประสบกับปัญหาในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะคูคลองและแม่น้ำ ที่มีปัญหาการตื้นเขินและสิ่งกีดขวางในลำน้ำ โดยมีสาเหตุทางด้านกายภาพจากอิทธิพลของธรรมชาติ เช่น การไหลป่าของน้ำ การกัดเซาะพังทลายของตลิ่งทำให้ดินและสิ่งกีดขวางที่ติดอยู่กับที่ตื้นเขินเลื่อนสู่ลำน้ำ กายพิบัติทางธรรมชาติ ฯลฯ โดยมีการกระทำของมนุษย์เป็นตัวเร่งปัญหา เช่น การสร้างฝายและเขื่อนเก็บกักน้ำ การทิ้งขยะ และการขุดลอกลำน้ำที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้าน ส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอย่างต่อเนื่อง<sup>3</sup> ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำที่แตกต่างกัน อาทิ กิจกรรมอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม การคมนาคม การขนส่ง และการอนุรักษ์ นับเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในด้านต่างๆ ทั้งของรัฐ ชุมชนและประชาชน ก่อให้เกิดการสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างมาก

ปัจจุบันการจัดการทรัพยากรน้ำอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมทรัพยากรน้ำ และหน่วยงานในท้องถิ่น ตามกฎหมายและลักษณะการบริหารราชการที่มีการบังคับการภายใต้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือหน่วยงานระดับกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (line ministries)<sup>4</sup> ที่การบริหารจัดการจะขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาหรือสั่งการของผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่กฎหมายกำหนด การที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบดูแลทรัพยากรน้ำภายใต้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์และให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานที่แตกต่างกัน จึงเกิดปัญหาต่อแนวนโยบายและการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ดังนั้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพได้ ปัจจุบันแม้งานส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ก็ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลทรัพยากรน้ำอีกหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ดำเนินการกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

ภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปีพุทธศักราช 2550 ที่ได้ให้การรับรองสิทธิของชุมชนและประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

<sup>3</sup> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมประจำปี พ.ศ.2557 (กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558), 12.

<sup>4</sup> กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, เอกสารประกอบการอบรม เรื่อง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2551), 9.



และสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันก็ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นอย่างยั่งยืน โดยถือเป็นแนวนโยบายของรัฐที่จะต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างเป็นระบบ และจะต้องให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างยั่งยืน ซึ่งถือเป็นแนวทางที่รัฐจะต้องจัดทำนโยบาย แผนงาน และกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวต่อไป

ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ประเทศไทยยังขาดความพร้อมในการเข้าจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะการขาดลากลำน้ำในหลายเรื่อง ดังนี้ *ประการแรก* การขาดความชัดเจนของกฎหมายในประเด็นที่ว่าด้วยการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรอื่นจากลำน้ำนั้น ทำให้รัฐประสบปัญหาในการเข้าจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าว *ประการต่อมา* การขาดนโยบายและกฎหมายเพื่อถือปฏิบัติในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่จะนำทรัพยากรน้ำมาใช้ประโยชน์ รวมทั้งควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวในทิศทางเดียวกัน และ *ประการสุดท้าย* ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรเอกชนและชุมชนที่ยังไม่มีความชัดเจนในบทบาท อำนาจหน้าที่และภารกิจหลักว่าควรจะเป็นของหน่วยงานใด และโดยกลไกของกฎหมายใด

ดังนั้น จึงจะได้ศึกษาปัญหาและผลกระทบด้านนโยบายและกฎหมายจากการใช้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำกรณีการขาดลากลำน้ำ องค์กร บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กร มาตรการที่องค์กรเหล่านั้นใช้ในการจัดการ รวมทั้ง ผลกระทบทางกายภาพ ข้อพิพาทและการเยียวยาความเสียหายจากการใช้มาตรการขาดลากลำน้ำดังกล่าว โดยศึกษาวิเคราะห์นโยบายและกฎหมาย พร้อมทั้งข้อดีข้อด้อยของนโยบายและกฎหมายนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรน้ำกรณีการขาดลากลำน้ำ รวมถึงการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากการดำเนินมาตรการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำกรณีการขาดลากลำน้ำ ผลการวิจัยพบว่า

## 2.1 การจัดการทรัพยากรน้ำอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ตามกฎหมายที่แยกส่วนหลายฉบับ เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการจัดการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างให้อำนาจองค์กรของรัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำรวมถึง การขุดลอกลำน้ำตามพันธกิจขององค์กร กล่าวคือ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ในการดูแล รักษาและขุดลอก ร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลองในเขตน่านน้ำไทยได้ หรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำการขุดลอก แกะไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลองได้<sup>5</sup>

กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ในการขุด ลอก ซ่อมหรือดัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน หรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างขึ้นในทางน้ำชลประทาน หรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำการขุด ลอก ซ่อม หรือดัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทานนั้นได้<sup>6</sup>

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการขุดดิน และถมดิน พ.ศ. 2543 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของ “คณะกรรมการ ขุดดินและถมดิน” ออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามขุดดินหรือถมดิน วิธีการป้องกันการพัง ทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขุดดินหรือถมดิน มีอำนาจในการอนุญาตการขุดดินหรือถมดิน และการระงับหรือแก้ไขการขุดดินหรือถมดินที่ อาจสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น รวมทั้งการชดเชยค่าเสียหายจากการขุดดิน หรือถมดินนั้น<sup>7</sup>

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรน้ำ และ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่ง ชาติ พ.ศ.2535<sup>8</sup> ในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจของหน่วยงานใน เชิงบูรณาการ โดยให้มีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริม รักษา สภาพความสมบูรณ์ของทรัพยากร น้ำ และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง เป็นการเสริม

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456, มาตรา 120, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 30 ตอนที่ - (5 สิงหาคม 2456): 74.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485, มาตรา 15 , มาตรา 34, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 59 ตอนที่ 62 (22 กันยายน 2485): 1686, 1691.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน, มาตรา 6, มาตรา 17, มาตรา 29 , มาตรา 31 *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 117 ตอนที่ 16ก (7 มีนาคม 2543): 43, 46, 48-49, 49.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 7, มาตรา 8, มาตรา 22 ถึงมาตรา 31, มาตรา 35 ถึงมาตรา 41 *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535): 5.



ข้อจำกัดขององค์กร กฎหมายนี้ยังเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศทางน้ำ และกำหนดให้มีกองทุนคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม และความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ อันเป็นสิ่งจูงใจให้มีการยอมรับ ที่จะปฏิบัติหน้าที่ ในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งทรัพยากรน้ำ

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ โดยเน้นหน่วยงานในพื้นที่ ให้ร่วมกันกำกับดูแล คุ้มครอง โดยมีได้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือกรมทรัพยากรน้ำ หรือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ต้องออกตรวจตราจับกุม ดังเช่นตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456<sup>9</sup> หรือตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543<sup>10</sup> ที่ต้องมีพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ อำนาจตามกฎหมายออกตรวจตราเป็นประจำ แต่โดยเจตนารมณ์เช่นนี้ อาจจะเป็นข้อขัดแย้งต่อ สำนึกของคนในพื้นที่ หรือหน่วยงานเกี่ยวข้อง หรือผู้พบเห็นการกระทำความผิด ที่อาจเพิกเฉย หรือไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐในการคุ้มครองทรัพยากรน้ำ

ประเด็นปัญหาเกิดจากการที่มีหลายหน่วยงาน และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ หลายฉบับ ทำให้ยากลำบากในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ควรจะต้องมีการทบทวนบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และมาตรการของกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน ทุกหน่วยงานต่างเห็นความ สำคัญของการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงประสงค์ที่จะเข้าร่วม โดยมีได้พิจารณาถึงองค์ประกอบ สำคัญต่าง ๆ เช่น องค์ความรู้ อำนาจหน้าที่หลักของหน่วยงานตามกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กร ตลอดจนความพร้อมของบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน ในเรื่ององค์ความรู้และทรัพยากรบุคคล นั้นต้องใช้เวลาและประสบการณ์ในการสร้างขึ้นมา จากการขาดองค์ประกอบต่าง ๆ ดังกล่าวนอกจากจะมีความซ้ำซ้อนในบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นแล้ว ยังเป็นการปิด โอกาสมิให้หน่วยงานอื่นที่มีพันธกิจโดยตรง เข้าไปดำเนินการในสิ่งที่สมควรอีกด้วย

การขาดผู้รับผิดชอบหลักในเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำ ก็เป็นอีก ประเด็นที่สำคัญ คำว่าผู้รับผิดชอบหลัก หมายถึงพันธกิจที่ได้รับมอบหมายรวมถึงอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายอีกด้วย ปัจจุบันจะเห็นได้ว่า กรมทรัพยากรน้ำ มีพันธกิจทางด้านการอนุรักษ์ และ ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ แต่ยังคงขาดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ถึงแม้ว่าพนักงาน เจ้าหน้าที่ของกรมฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือ

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456, มาตรา 120, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 30 ตอนที่ - (5 สิงหาคม 2456): 74.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน, มาตรา 6, มาตรา 17, มาตรา 29 , มาตรา 31 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 16ก (7 มีนาคม 2543): 43, 46, 48-49, 49.

ในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 หรือตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 หรือตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยมีและสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวได้ก็ตาม แต่การจัดการทรัพยากรน้ำยังคงต้องการการบูรณาการนโยบาย กฎหมายและหน่วยงานเข้าด้วยกัน หรือจัดให้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรมทรัพยากรน้ำเป็นหน่วยงานกลาง คอยอำนวยความสะดวกให้มีการใช้กฎหมาย พร้อมกับการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีการมอบอำนาจให้กับจังหวัดและท้องถิ่น อันจะเป็นการช่วยลดความซ้ำซ้อนและประสานการปฏิบัติ ก็จะทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำรวมถึงการขุดลอกลำน้ำสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นในการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้รับรองสิทธิขององค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ในรูปขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม<sup>11</sup> แต่พบว่ามีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ มีทุนที่ใช้หมุนเวียนดำเนินการ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหรือการเมือง ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคต่อประชาชนในท้องถิ่นทั่วไปที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ได้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็มีได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรองหรือส่งเสริมสิทธิของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรน้ำไว้แต่อย่างใด

เหตุที่ชุมชนควรมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากคนในท้องถิ่นย่อมทราบสภาพการณ์ต่างๆ ปัญหาและลักษณะของทรัพยากร มีความรักและผูกพันกับทรัพยากรต่างๆ ในพื้นที่ จึงมีความตระหนักรู้ในการปกป้องและอนุรักษ์ นอกจากนี้ชุมชนยังมีความรู้สึกที่ดีกับการที่ได้รับเกียรติให้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการงานต่างๆ ด้วย<sup>12</sup> สิ่งสำคัญก็คือ การตัดสินใจร่วมกัน ชุมชนต้องตระหนักถึงการจัดการต่างๆ ร่วมกัน ด้วยความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน สมาชิกที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ เป็นอย่างดีเสียก่อน

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 7, มาตรา 8, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535): 5.

<sup>12</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์ และนโยบาย* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), 125.



ดังนั้น จึงควรจัดให้ชุมชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น มีใ้ภาคีรัฐหรือหน่วยงานมีการวางแผนการจัดการ และได้ข้อสรุปในเรื่องแผนปฏิบัติการแล้ว จึงให้ชุมชนเข้ามารับรู้และให้ความเห็นในลักษณะการจัดทำประชาพิจารณ์ ทั้งนี้ ลักษณะและรูปแบบของการมีส่วนร่วมของชุมชนอาจเป็นการมีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการ ริเริ่ม เสนอความคิดเห็น ให้ข้อมูล วิเคราะห์ ตัดสินใจ และพัฒนากระบวนการ ดำเนินการ แก้ปัญหา โดยมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางหน่วยงาน แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำมิได้กล่าวถึงการให้สิทธินี้แก่ประชาชนแต่อย่างใด จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมและวิธีการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในกฎหมายเหล่านั้นด้วย

การเสริมทักษะการเรียนรู้ของชุมชนและบุคลากร การพัฒนาคนและบุคลากรเพื่อให้ความตระหนักรู้ สามารถที่จะบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ในการประกอบอาชีพที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา บุคลากรในองค์กรและชุมชนควรจะได้รับโอกาสในการพัฒนาการเรียนรู้ ได้รับการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ให้โอกาสการจัดรูปแบบการศึกษาตลอดชีวิต ดังปรากฏใน มาตรา 4 ที่ให้ความหมาย ของคำว่าการศึกษาตลอดชีวิต ไว้ว่า "การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต" หากการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นเพียงรูปแบบการจัดการศึกษา การผสมผสานรูปแบบการศึกษาจะสามารถนำมาพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตได้อย่างไร การที่มนุษย์จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตนั้น ในแต่ละช่วงของชีวิตควรจะต้องมีความรู้ความสามารถทักษะความชำนาญ ความคิด วิเคราะห์และวุฒิภาวะที่เหมาะสมกับวัย คุณลักษณะเช่นนี้ไม่สามารถจะก่อให้เกิดได้ในช่วงระยะเวลาเดียวจากการศึกษาในระบบ แต่จะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องได้จากการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ดังนั้น จึงควรสร้างโอกาสให้บุคลากรในพื้นที่ได้เข้าศึกษาในระดับต่าง ๆ และกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยให้มีรูปแบบและวิธีการที่มีความยืดหยุ่น สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันของกลุ่มเป้าหมายให้ได้มากที่สุด ทั้งในรูปแบบ วิธีการ เวลา และคุณสมบัติของผู้ศึกษา เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน และเป็นการบูรณาการเนื้อหาของการศึกษาเข้ากับวิถีชีวิตของชุมชน สร้างแรงจูงใจด้านอาชีพและการมีรายได้ที่มั่นคง สามารถนำความรู้ไปใช้ประโยชน์เพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ชุมชนมีความเข้มแข็ง



สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเป็นสุข สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ของทรัพยากร สังคม เศรษฐกิจและการเมือง เป็นไปตามแนวนโยบายทศวรรษของรัฐ และของโลก (Millennium Development Goal)<sup>13</sup> ที่มุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนและเพื่อขจัดความยากจน

แนวทางแก้ไข นอกจากจะต้องปรับปรุงแก้ไขมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้องค์กรเอกชน กลุ่มหรือเครือข่ายต่างๆ ในภาคประชาชนและประชาสังคมที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม ให้ได้รับสิทธิความช่วยเหลือ และการสนับสนุนในกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เช่นเดียวกับองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ควรที่จะต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้ ควบคู่กันไป (1) การสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีการรวมตัวเป็นชุมชนเครือข่ายของชุมชนท้องถิ่น (2) การส่งเสริมการใช้สื่อของท้องถิ่น เช่น วิทยุชุมชน ในการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร และความรู้ เกี่ยวกับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำอย่างหลากหลาย และ (3) การเผยแพร่ให้ความรู้ในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อที่ชุมชนจะได้ดูแลปกป้องสิทธิของตนเองจากการจัดการหรือการแย่งชิงทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม

### 2.3 ปัญหาและผลกระทบจากการใช้งบประมาณของจังหวัดในการจัดการทรัพยากรและชุดลอกลำน้ำ

ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 สำนักงบประมาณจะรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะต้องก่อนนี้ผูกพัน และวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อนนี้ผูกพัน งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาด เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อนนี้ผูกพัน แล้วจึงให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ประกอบกับมาตรา 23 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2534 ที่บัญญัติว่า “รายจ่ายใดมีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอน ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงินโดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดก็ได้” ซึ่งอธิบายได้ว่าการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์และแผนงบประมาณของกระทรวง ถือได้ว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว

<sup>13</sup> NESDB, *Thailand Millennium Development Goals Report* (Bangkok: UN Publication, 2010), 106.



สำหรับการจัดทำงบประมาณของจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณ<sup>14</sup> อนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้<sup>15</sup> ในการจัดทำงบประมาณของจังหวัดใน อำเภอและท้องถิ่นจะตั้งงบประมาณโครงการพัฒนาของท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณล่วงหน้า และเสนอต่อจังหวัดเพื่อขออนุมัติจัดตั้งงบประมาณเบิกจ่ายต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่อไป

กรณีการขุดลอกลำน้ำ โดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเสนอโครงการขึ้นมายังจังหวัดเพื่อขออนุมัติโครงการและงบประมาณ จังหวัดจะพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการในแง่ของความจำเป็น และประโยชน์ที่ประชาชนและท้องถิ่นได้รับ ผลกระทบของโครงการในด้านต่าง ๆ และงบประมาณที่ใช้ เมื่อโครงการผ่านความเห็นชอบแล้ว จังหวัดจะตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามขั้นตอนและวิธีการงบประมาณปกติดังที่กล่าวแล้ว อนึ่งในกรณีฉุกเฉินหรือเพื่อแก้ไขปัญหาพิบัติภัยอันเกิดจากทรัพยากรน้ำโดยเร่งด่วน จังหวัดอาจขอใช้งบประมาณพิเศษที่สำรองฉุกเฉินไว้ก็ได้ หลักเกณฑ์ดังที่กล่าวข้างต้น เป็นหลักที่ใช้ในการอนุมัติและดำเนินโครงการตามปกติ ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งในแง่เหตุผลความจำเป็น ประโยชน์ และผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี ในระหว่างการดำเนินโครงการ หากปรากฏว่าเป็นการดำเนินการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุมัติ หรือได้สร้างความเสียหาย หรืออาจสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม หรือก่อให้เกิดความขัดแย้งในหมู่ประชาชน ชุมชน หรือกระทบต่อความผาสุกของประชาชน จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้แก้ไข หรือระงับโครงการไว้ชั่วคราวได้ หรือสั่งให้ระงับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณสำหรับโครงการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหานั้นแล้ว

## 2.4 การดำเนินการและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขาดประสิทธิภาพ และขาดการมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีหลักการที่ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชน โดยให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วย

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534, มาตรา 57(6) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 156 (4 กันยายน 2534): 34.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 52 วรรคสาม, 31.

ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อม ร่วมแสดงความคิดเห็นประกอบการจัดทำรายงานฯ ดังกล่าว ก่อนที่จะมีการดำเนินการโครงการ

สิทธิตามรัฐธรรมนูญฯ นี้ มีได้เฉพาะในกรณีที่มีการจัดทำโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชน โดยทั่วไปมักเป็นโครงการของรัฐหรือโครงการที่รัฐร่วมกับเอกชนจัดทำขึ้น ซึ่งจะเป็นไปตามประกาศประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่รวมถึงโครงการขุดลอกลำน้ำนี้

ในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการทำประชาพิจารณ์นั้น จำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง และสามารถแสดงความคิดเห็นต่อโครงการนั้นได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ ได้ให้การรับรองสิทธิสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการถึงความจำเป็นในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสุขภาพอนามัยของคนในท้องถิ่น รวมทั้งมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมนั้นโดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการทำประชาพิจารณ์ได้ กระบวนการดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของผู้ที่เกี่ยวข้องก่อนอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น

นอกจากนี้ ควรมีการให้ความรู้ประชาชนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนควบคู่กับสิทธิในการอนุรักษ์ เพราะหากมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิการอนุรักษ์แต่เพียงฝ่ายเดียว อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งอาจเป็นการต่อต้านการใช้ทรัพยากรที่ขาดความรู้ความเข้าใจอย่างรอบด้านได้

ในส่วนของผู้แทนชุมชน พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 กำหนดให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีภารกิจในการจัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่มีผล หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้เอกชนดำเนินการ ต้องนำความคิดเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย<sup>16</sup>

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551, มาตรา 21(6), *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 31ก (8 กุมภาพันธ์ 2551): 32-33.



หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น ให้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขการร้องขอจัดให้มีการประชุม จัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ ทำรายงานการจัดทำประชาพิจารณ์เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่นเพื่อพิจารณา และประกาศผลการตัดสินใจพร้อมเหตุผลในการที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการดังกล่าวนั้นต่อสาธารณชนได้ทราบ การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นเพียงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของผู้มีอำนาจ มีใช้คำชี้ขาดที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตามแต่อย่างใด

การตรวจติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการหรือกิจการที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ โดยได้จัดทำคู่มือการติดตามตรวจสอบและประเมินผลจากโครงการที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจติดตาม สำหรับโครงการที่คาดว่าจะมีปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบไปด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ ชุมชน และเจ้าของโครงการทำการประชุมร่วมกันเพื่อรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ

ในกรณีของสิทธิในการรับฟังและแสดงความคิดเห็นของประชาชนในอันที่จะมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับรองสิทธิขององค์กรเอกชนเฉพาะที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมจากทางราชการ รวมทั้งสิทธิในการเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง<sup>17</sup> โดยกฎหมายให้สิทธิเพียงเฉพาะองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น องค์กรเอกชนอื่น ๆ รวมทั้งประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด มีเพียงสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตของสิทธิที่องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้รับจะเห็นได้ว่ามีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ มีเพียงสิทธิที่จะเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่มีสิทธิในการทำคำชี้ขาดหรือตัดสินใด ๆ

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, *ราชกิจจานุเบกษา*, มาตรา 7, มาตรา 8, 5.

กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบการโครงการขนาดใหญ่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผ่านการอนุมัติก่อนเริ่มโครงการ และให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้วความเห็นของประชาชนแทบไม่มีความสำคัญ เพราะแม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นก็ตาม โครงการนั้นๆ ก็ยังคงดำเนินการต่อไปตามปกติ<sup>18</sup>

แนวทางแก้ไข ในกรณีที่โครงการขุดลอกลำน้ำนั้นอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรเอกชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย ร้องขอต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเพื่อตรวจติดตามผลการดำเนินโครงการว่าเป็นไปตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำไว้หรือไม่ โดยอาจขอให้มีการแก้ไขการดำเนินโครงการให้ถูกต้องได้ หรือร้องเรียนต่อรัฐบาล หรือต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอให้ทบทวนโครงการหากเชื่อได้ว่าโครงการนั้นขาดความชอบธรรม หรือขัดต่อหลักธรรมาภิบาล หรือเห็นได้ว่ามีผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะยับยั้งหรือชะลอโครงการไว้เพื่อแก้ไขปัญหา เช่นว่านั้นก่อนที่จะดำเนินโครงการต่อไปได้

## 2.5 การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรเพิ่มสูงขึ้น

ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการในระดับนโยบาย โดยการกำหนดนโยบายจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้แก่ รัฐ ชุมชนท้องถิ่น ผู้มีส่วนได้เสีย และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อย่างเป็นธรรมและโดยสันติวิธี นอกจากนี้ควรกำหนดกรอบผังและกลไกในการจัดการความขัดแย้งและข้อพิพาทอย่างสร้างสรรค์ไว้ในแผนการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติและแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัด เพื่อแทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาในทางทำลาย เช่น การชุมนุม การประท้วงที่รุนแรง สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินและชีวิต รวมทั้งสิทธิที่จะนำข้อขัดแย้งไปสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท เช่น การไกล่เกลี่ย การอนุญาโตตุลาการ หรือศาล

<sup>18</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (เรื่องเสร็จที่ 491-493/2552), คำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีคำร้องที่ 592/2552 กรณีหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และออกใบอนุญาตให้ดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง โดยมีได้ดำเนินการตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.



นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ได้กำหนดกรอบและแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรน้ำของชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาและฟื้นฟูคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกระจายอำนาจการจัดการไปสู่ท้องถิ่น กำหนดให้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดแนวทางและมาตรการที่จำเป็นในการฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถสร้างทดแทนได้ให้เข้าสู่สภาพสมดุล

นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ นี้ ยังขาดความเหมาะสมสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากขาดหลักการเครื่องมือในอันที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำในท้องถิ่น ขาดระบบและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ประชาชน และภาคประชาสังคมในอันที่จะกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดหลักการที่สนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายและแผนด้านสิ่งแวดล้อมในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรไปสู่ท้องถิ่น โดยกล่าวถึงที่มาและการจัดทำนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กำหนดมาตรการเชื่อมต่อและแปลงนโยบายชาติไปสู่การปฏิบัติผ่านแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และนำไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่นในรูปของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด<sup>19</sup>

แต่การดำเนินมาตรการตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ยังไม่ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ได้สมดังหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีผลบังคับใช้มาก่อนรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว อาจเป็นผลให้การดำเนินมาตรการคุ้มครองสิทธิชุมชนในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ส่งผลไปถึง การจัดทำและดำเนินมาตรการตามนโยบายและแผนด้านสิ่งแวดล้อมฯ ต่าง ๆ ซึ่งต้องอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นั้น

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13(11), มาตรา 35, มาตรา 36, มาตรา 37, มาตรา 41, มาตรา 59,

ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้รับรองถึงสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงทรัพยากรน้ำ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ประชาชน องค์กรเอกชน และประชาสังคมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้

## 2.6 ข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นผลมาจากการแย่งชิงทรัพยากร และการจัดการทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม

ปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยที่การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้น รัฐกระจายเพียงอำนาจบริหาร แต่ไม่ได้กระจายอำนาจตุลาการในการตัดสินคดีและการระงับข้อพิพาท ดังนั้น ข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติทั้งข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญา จึงต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในส่วนกลาง ซึ่งมีข้อจำกัดและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ประกอบกับปัญหาด้านการพิสูจน์ความผิดและความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมที่มีความแตกต่างจากความเสียหายอื่น ๆ ทำให้การจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมขาดประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีกลไกเพื่อการระงับข้อพิพาทเบื้องต้นในระดับท้องถิ่น โดยให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในเขตอำเภอทั้งข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญา โดยจัดให้มีบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงร่วมกัน หากคู่พิพาทตกลงกันได้ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้มีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย โดยมีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ส่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น<sup>20</sup>

การจัดการข้อพิพาททางอาญานั้น กฎหมายกำหนดให้ความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด หากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมาย เป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ย ได้และปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน<sup>21</sup>

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534, *ราชกิจจานุเบกษา*, มาตรา 61/1, มาตรา 61/2.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 61/3.



การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการของท้องถิ่น จะเป็นผลดีต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นการยุติปัญหาเบื้องต้นในระดับท้องถิ่น สร้างความสมานฉันท์ในชุมชนและสังคม สอดคล้องกับแนวคิดในการระงับข้อพิพาททางอาญาที่กำหนดให้มีการระงับข้อพิพาททางเลือกเชิงสมานฉันท์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยที่ดูแลรับผิดชอบองค์กรท้องถิ่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และกระทรวงยุติธรรมที่ดูแลในเรื่องของการระงับข้อพิพาท

## 2.7 ผลกระทบและความเสียหายต่อทรัพย์สินของชุมชน ประชาชนในท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศแหล่งน้ำจากการขุดลอกลำน้ำ

ความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายจากการขุดลอกลำน้ำนี้ จะพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ ความรับผิดชอบปกครอง และความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีกลไกเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้สิทธิผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติราชการทางปกครองของฝ่ายปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีต่าง ๆ ได้ หรืออาจขอให้ศาลปกครองทำคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเสียได้ ดังนี้ คือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ และคำสั่งทางปกครองนั้นอาจสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว<sup>22</sup> ในกรณีของการขุดลอกลำน้ำประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการอนุมัติให้ดำเนินโครงการ อาจขอให้จังหวัด เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลผู้อนุมัติโครงการ ขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินโครงการ หรืออาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สั่งอนุญาตให้ดำเนินโครงการนั้น

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการทางปกครอง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของตน หรือ

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 50, มาตรา 53(3)(5), ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 30ก (14 พฤศจิกายน พ.ศ.2539): 14-15.



เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หากปรากฏว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นมีใช่ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวโดยเฉพาะ หากจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น ผู้ดำเนินการขุดลอกลำน้ำหรืออนุญาตให้ผู้อื่นทำการขุดลอกลำน้ำนั้น ผู้ที่ทรัพย์สินได้รับความ เสียหาย ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้จังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลผู้อนุมัติโครงการรับผิดชอบและ ชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้นได้ หรือให้ผู้ที่ทำละเมิดนั้นรับผิดชอบส่วนตัวก็ได้ แล้วแต่กรณี<sup>23</sup>

ในกรณีความรับผิดทางแพ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดความรับผิด ที่เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้ตาม กฎหมาย และถึงแม้การทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจโดยชอบ ผู้กระทำก็ยังคงต้องรับผิด ในความเสียหายนั้น เช่น ผู้ที่ได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ปล่อยน้ำล้างแร่เข้าไปในที่ดินของ ผู้อื่นและสร้างความเสียหายต่อต้นไม้ ผู้ที่ได้รับประทานบัตรต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน ถึงแม้จะได้กระทำไปโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานราชโลหะกิจก็ตาม (คำพิพากษาฎีกาที่ 390/2474) ซึ่งสามารถเทียบเคียงกับความรับผิดของผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการขุดลอกลำน้ำได้ กล่าวคือ ต้องเป็นการกระทำที่เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เช่น ผู้ได้รับอนุญาตให้ ขุดลอกลำน้ำสั่งให้ลูกจ้างทำการขุดลอกลำน้ำโดยเล็งเห็นผลได้ว่าอาจสร้างความเสียหายต่อ ระบบนิเวศลุ่มน้ำ หรือทรัพย์สิน หรือต่อแหล่งน้ำและชุมชนที่ได้อาศัยแหล่งน้ำนั้น

การฟ้องคดีโดยอาศัยหลักละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์นี้ จะต้องเป็นกรณีที่มีการทำลายทรัพย์สิน เช่น บ้านเรือนของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ และส่งผลกระทบต่อถึงสิทธิของผู้เสียหาย นั้น เฉพาะผู้ที่ได้รับความเสียหายเท่านั้นจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรานี้ได้ ในการพิสูจน์ ความเสียหายถือเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้น เป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย หากพิสูจน์ไม่ได้ชัด ว่าการกระทำของจำเลยได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์หรือไม่ ศาลจะยกฟ้องโดยที่จำเลย ไม่ต้องรับผิดใดๆ ซึ่งเป็นภาระในการพิสูจน์แก่โจทก์อย่างมาก

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>24</sup> กำหนด มาตรการเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน ที่ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใด ๆ ซึ่งถือเป็นความผิดต่อรัฐ เจตนารมณ์ของมาตรานี้ เพื่อบังคับให้ผู้กระทำผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบชดเชยใน ความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้น กฎหมายใช้คำว่า “ผู้ใด” กระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบ

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539, มาตรา 5, มาตรา 6.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 97



ด้วยกฎหมาย โดยจะเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม จึงหมายความว่าถึงทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล โดยรวมถึงส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐด้วย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ก่อความเสียหาย จะต้องพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วยว่า หากเป็นการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องมีความรับผิดชอบส่วนตัวอีกด้วย

การกำหนดค่าเสียหาย จะคิดตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือทำให้เสียหายนั้น โดยจะพิจารณาจากมูลค่าความเสียหายที่แท้จริง ในการคิดคำนวณจะใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาช่วย เช่น กรณีความเสียหายจากการขุดลอกลำน้ำ จะคำนวณจากมูลค่าของสิ่งมีชีวิตในน้ำทั้งพืชและสัตว์ที่ต้องเสียไป โดยอาจรวมมูลค่าที่เป็นผลกระทบอื่น ๆ จากความเสียหายนั้น หรือต่อระบบนิเวศประกอบด้วยก็ได้

ผู้เสียหายที่จะเป็นโจทก์ได้นั้น เนื่องจากการกระทำที่สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือทรัพย์สินซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐ และถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทะเลสาบ) ดังนั้น รัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินหรือควบคุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้นที่จะถือเป็นผู้เสียหายที่สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อผู้ก่อความเสียหายนั้นได้ ซึ่งได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาลุ่มน้ำ ย่อมถือเป็นผู้เสียหายกรณีที่มีผู้ทำลายสภาพทางธรรมชาติหรือระบบนิเวศของลุ่มน้ำนั้นได้

ถึงแม้ว่าประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นจะไม่สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อผู้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศของแหล่งน้ำ ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีหลักการที่ให้สิทธิประชาชนหรือชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดหรือให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ กล่าวคือ หากกรมทรัพยากรน้ำ หรือองค์การบริหารส่วนตำบลเพิกเฉยไม่ดำเนินการต่อผู้ได้รับอนุญาตให้ขุดลอกลำน้ำที่สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรและระบบนิเวศของแหล่งน้ำ ประชาชนทั่วไปย่อมสามารถฟ้องหน่วยงานราชการดังกล่าวให้รับผิด หรือชุมชนย่อมสามารถฟ้องหน่วยงานราชการนั้นให้ดำเนินการต่อผู้สร้างความเสียหายได้

โดยหลักการของกฎหมายแล้ว สามารถที่จะนำมาใช้กับการคุ้มครองความเสียหายต่อทรัพยากรและระบบนิเวศของแหล่งน้ำได้ ปัญหาคือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ มีลักษณะเป็นการแยกส่วนการคุ้มครองทรัพยากร ซึ่งขัดกับหลักการของระบบนิเวศที่สรรพสิ่งต่าง ๆ มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างเป็นระบบ ดังนั้น จึงควรบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายเข้าด้วยกัน โดยมีหน่วยงานหลัก คือ

กรมทรัพยากรน้ำ เป็นผู้รับผิดชอบใช้อำนาจตามกฎหมายในการประสานการจัดการความเสียหายและข้อพิพาท เพื่อให้การจัดการทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศลุ่มน้ำสอดคล้องกับหลักการของนิเวศวิทยา ทั้งนี้ การบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว จำต้องคำนึงถึงพื้นฐานที่มาของความคิดและทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกันนั้นด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 3.1 บทสรุป

ผลการวิจัยพบว่า ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เน้นการขยายตัวและเติบโตทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของประชากร จึงมีการตรากฎหมายเฉพาะเรื่องในวาระต่าง ๆ กัน รวมถึงมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีเจตนารมณ์เพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ จึงมิได้ตรากฎหมายเพื่อมาประมวลผลในภาพรวมอย่างเป็นระบบและเอกภาพเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ เป็นผลให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขาดประสิทธิภาพ ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้มีองค์กรหลักมีอำนาจหน้าที่จัดการทรัพยากรน้ำ ได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยประสานการปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ จะช่วยลดความซ้ำซ้อน ประสานการปฏิบัติ และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำนั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องทรัพยากรน้ำ เหตุที่ควรมีส่วนร่วมจัดการ เนื่องจากคนในท้องถิ่นย่อมทราบสภาวะการณ์ต่าง ๆ และลักษณะของทรัพยากร มีความรักและผูกพันกับทรัพยากรในพื้นที่ จึงเป็นความตระหนักในการปกป้องและอนุรักษ์ ทั้งนี้ ลักษณะและรูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจเป็นการมีส่วนร่วมแสดงความต้องการ ริเริ่ม เสนอความคิดเห็น ให้ข้อมูล วิเคราะห์ ตัดสินใจ และพัฒนากระบวนการ ดำเนินการ แก้ปัญหา โดยมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ มิได้กล่าวถึงการให้สิทธินี้แก่ประชาชนแต่อย่างใด จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมและวิธีการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในกฎหมายเหล่านั้นด้วย

แม้จะมีกฎหมายวางหลักเกณฑ์การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่การดำเนินการยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วม ความคิดเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังได้รับการเพิกเฉย การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม



โดยอาศัยการมีส่วนร่วมนั้น จำเป็นต้องให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการนั้นได้ ซึ่งตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติความเห็นของประชาชนแทบไม่มีความสำคัญ เพราะแม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นก็ตาม โครงการนั้น ๆ ก็ยังคงดำเนินการต่อไปตามปกติ ในกรณีที่โครงการขุดลอกลำน้ำนั้นอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรเอกชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย ร้องขอต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเพื่อตรวจติดตามผลการดำเนินโครงการว่าเป็นไปตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำไว้หรือไม่ โดยอาจขอให้มีการแก้ไขการดำเนินโครงการให้ถูกต้องได้ หรือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอให้ทบทวนโครงการ หากเชื่อได้ว่าโครงการนั้นขาดความชอบธรรม หรือขัดต่อหลักธรรมาภิบาล หรือเห็นได้ว่ามีผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

ผลกระทบและความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติจากการขุดลอกลำน้ำ ในกรณีความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องให้ชดใช้ตามมาตรา 420 แห่งกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดได้ สำหรับความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ รัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือควบคุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้นที่จะถือเป็นผู้เสียหายที่สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อผู้ที่ก่อความเสียหายนั้นได้ ซึ่งได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ กรมเจ้าท่า อนึ่ง แม้ว่าประชาชนไม่สามารถฟ้องคดีต่อผู้ที่สร้างความเสียหายนี้ได้ แต่รัฐธรรมนูญฯ ให้สิทธิประชาชนที่จะฟ้องกรมทรัพยากรน้ำ กรมเจ้าท่า หรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่เพิกเฉยไม่ดำเนินการต่อผู้ได้รับอนุญาตที่สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรและระบบนิเวศของแหล่งน้ำนั้นได้

### 3.2 ข้อเสนอแนะ

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ ควรจัดให้มีนโยบายและแผนระดับชาติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และกฎหมายที่สอดคล้องสนับสนุนกับนโยบายและแผนดังกล่าว โดยจัดให้มีกฎหมายที่วางรากฐานดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน โดยให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรน้ำในท้องถิ่นของตน โดยนำมาบัญญัติเป็นหลักการไว้ในกฎหมาย แล้วจึงกระจายอำนาจ สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ในการจัดการร่วมกัน โดยกรมทรัพยากรน้ำทำหน้าที่ประสานการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกันอย่างบูรณาการ โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์การบูรณาการการจัดการทรัพยากรน้ำ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ กรมเจ้าท่า และกรมชลประทาน ตั้งแต่การบูรณาการนโยบาย แผนงาน กฎหมาย และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายร่วมกันอย่างเป็นระบบ

2) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรน้ำของชาติ เพื่อการดำรงชีพของประชาชน เพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวอย่างยั่งยืน โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นของรัฐ ท้องถิ่น องค์กรเอกชน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ มีส่วนร่วมจัดทำและดำเนินการ

3) กำหนดหลักเกณฑ์การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำในท้องถิ่นอย่างสมดุล เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนของสังคมอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

4) กำหนดหลักเกณฑ์การฟื้นฟูทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศที่เสียหาย ที่เกิดจากการพัฒนาอย่างไม่ถูกต้อง หรือพื้นที่เปราะบางที่อาจได้รับความเสียหายได้ง่ายทั้งจากภัยธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์

5) กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน รวมทั้งรูปแบบการมีส่วนร่วมให้มีความหลากหลายทั้งการมีส่วนร่วมโดยตรงและโดยอ้อม ในการจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด

6) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ รวมทั้งมุ่งใจในการสร้างนวัตกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำอย่างสมดุลและยั่งยืน

7) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ทั้งในรูปแบบของการไกล่เกลี่ยและการอนุญาโตตุลาการ ในการจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในท้องถิ่นอย่างสมานฉันท์

หากได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ โดยจัดทำกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการจัดการร่วมกันระหว่างต่างหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างบูรณาการ จะช่วยลดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำที่อาจมีขึ้นได้ นอกจากนี้ การเพิ่มอำนาจการจัดการโดยให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ในกระบวนการอนุญาตหรือดำเนินการในเรื่องที่ต้องได้รับอนุญาต รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจในกลไกของกฎหมายให้กับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ย่อมจะช่วยให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในกรณีการขุดลอกลำน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบนิเวศของทรัพยากรน้ำได้รับการปกป้องดูแล คุ้มครองอย่างเป็นระบบ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอย่างสมดุลและยั่งยืน



## References

- Anun Kanjanapand. *The Dynamics of Local Community in the Management of Natural Resources: Paradigm and Policy*. Bangkok: The Thailand Research Fund, 2001. [In Thai]
- Bos-Gorter, Leontien, Dave Huitema, and Marleen Van De Kerkhof. *Public Participation on Its Own Barricades: Citizens' Jury on Water Management from Experiment to Instrument. Proceedings of Conference*. Scotland: Edinburgh, 2006.
- Bowornsak Uwanno. *Comment on Law and Policy Concerning the Management of Natural Resources: Community Rights and Decentralization for Resources Management*. Bangkok: Local Development Institute, 1993. [In Thai]
- Creighton, James L. *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishing, 2005.
- Marine and Coastal Zone, Department. *Seminar Papers for Coastal Zone Resources Management*. Bangkok: Department of Marine and Coastal Zone, 2012. [In Thai]
- Mostert, Erik. "Integrated Water Resources Management in the Netherlands: How Concepts Function." *Journal of Contemporary water research & Education* 135, no. 1 (2006): 19-27.
- Natural Resources and Environment, Ministry. *State of the Environment 2014*. Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2015. [In Thai]
- NESDB. *Thailand Millennium Development Goals Report*. Bangkok: UN Publication, 2010. [In Thai]
- Ribol, J. C. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington, D.C.: World Resource Institute Press, 2002.
- Yos Santasombat. *Community Rights: Decentralization for Natural Resources Management*. Bangkok: Local Development Institute, 1998. [In Thai]
- Wendel, Heidi. "Restoration as the Economically Efficient Remedy for Damage to Publicly Owned Natural Resources." *Columbia Law Review* 91, no. 2 (1991): 430-455.