

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสถานการณ์อุทกภัย ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561<sup>1</sup>

เนตรชนก มุทธีวัคร<sup>2</sup>

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสถานการณ์อุทกภัยตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ผู้เขียนได้ทำศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแล้ว พบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความซ้ำซ้อนและขาดความเป็นเอกภาพในระบบราชการ ปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังคงปรากฏเรื่อยมา และเกิดผลกระทบด้านอุทกภัยอย่างต่อเนื่องทุกปี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงได้มีคำสั่งให้จัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.)<sup>3</sup> เพื่อทำหน้าที่บริหารทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบในทุกมิติ โดยบูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้ด้วยความประสานสอดคล้องกันอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อให้การขับเคลื่อนแนวทางการบริหารทรัพยากรน้ำเป็นไปตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) โดยมีการออกกฎหมายลำดับรองเพิ่มเติม<sup>4</sup> เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564 กฎกระทรวงการได้มาซึ่งกรรมกรลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรรมกรลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรผู้ใช้ น้ำ และกรรมกรลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564 และอีก ฯลฯ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดความเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม ประกอบกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 9 กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ ด้านการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสถานการณ์อุทกภัย ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิทุร และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรม อินทร์ทรัพย์ และรองศาสตราจารย์ สุเมธ งานประดับ

<sup>2</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาเขตบางนา

<sup>3</sup>คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 46/2560 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2560 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2561 เรื่องการจัดสรรภารกิจและบุคลากรของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ลงวันที่ 22 มกราคม 2561

<sup>4</sup>สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ'61 และแผนแม่บทน้ำ 20 ปี ฉบับพกพา (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561) หน้า 1

และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นเอกภาพ ด้วยการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) อีกหลายคณะเพื่อเข้าร่วมการขับเคลื่อนแนวนโยบายในการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพ และนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

เมื่อพิจารณากฎหมายลูกที่ออกมารองรับ การขับเคลื่อนแนวทางการบริหารทรัพยากรน้ำ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 รวมถึงการแต่งตั้งคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 แล้ว จะพบว่ากรอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางประการทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำ และยังมีปัญหาบางประการที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ จึงทำให้เกิดความไม่ครอบคลุมถึงปัญหาที่เกิดจากการการบริหารจัดการน้ำ โดยมีปัญหาสำคัญด้านกฎหมายสามารถสรุปได้ ดังนี้

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้ง “พนักงานเจ้าหน้าที่”

การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 นั้น กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 4 โดยจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งต้องได้รับการแต่งตั้งจาก นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง หรือทำการสำรวจ ตรวจสอบ หรือเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายในกรอบของแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม ซึ่งเมื่อทำการศึกษาดำเนินการดังกล่าวจะพบว่า ไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติงานในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อเกิดเหตุอุทกภัยในพื้นที่ระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบัญชาการณสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งอาจดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เพียงบางส่วน และอาจมีเหตุบางประการที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนี้

1.1 การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เมื่อเกิดเหตุอุทกภัยในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบัญชาการเหตุการณ์ได้อย่างเต็มที่ การดำเนินการแก้ไขปัญหาอุทกภัยสามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด และบูรณาความร่วมมือจากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านทรัพยากรน้ำตามกฎหมายอื่นเท่านั้น สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาอุทกภัยเร่งด่วน จะต้องมีข้อบัญชาการจากนายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) จึงจะสามารถดำเนินการได้

1.2 แม้ตามประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติการตามหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2565 จะได้มีการประกาศแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้สังกัดกระทรวง และกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ปลัดจังหวัด หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และ ฯลฯ แม้ข้าราชการในตำแหน่งดังกล่าวจะอยู่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ และอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจในการบัญชาการของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจทำให้เกิดความสับสนลังเลในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ในขณะที่เดียวกันผู้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมจะไม่ปฏิบัติงานโดยปราศจากคำสั่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ได้

1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากอยู่ในฐานะของประธานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัด ตามมาตรา 20 และอยู่ในฐานะคณะกรรมการลุ่มน้ำ ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม รวมถึงพิจารณาและควบคุมการใช้น้ำในเขตลุ่มน้ำนั้น และขณะเดียวกันเมื่อเกิดเหตุอุทกภัยผู้ว่าราชการในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงควรอยู่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

1.4 เมื่อเกิดเหตุอุทกภัยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ และการไม่อยู่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น อาจเกิดผลเสียต่อประโยชน์โดยรวม เนื่องจากความเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 นั้น มีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งหากเกิดการประพฤติดันมิชอบ หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็ย่อมเป็นเหตุให้ได้รับโทษเสมือนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการเพื่อบรรเทาวิกฤติอุทกภัย

กรณีความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการด้านการบรรเทาวิกฤติอุทกภัย เกิดจากโครงสร้างการบัญชาการของคณะกรรมการที่มีประธานกรรมการเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเดียวกัน โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 เปรียบเทียบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะพบว่า คณะกรรมการทั้งสองชุดนั้นมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจในการบัญชาการได้โดยตรง แม้หน้าที่ในการปฏิบัติงานตาม

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะมีความแตกต่างกัน แต่ในการปฏิบัติงานด้านการแก้ไขปัญหาอุทกภัยมีความสอดคล้องกัน เนื่องจากอุทกภัยนั้นถือเป็นสาธารณภัยอย่างหนึ่ง ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การเกิดวิกฤตอุทกภัย ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ย่อมถือเป็นกรณีการเกิดสาธารณภัยฉุกเฉินตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ด้วย การใช้อำนาจบัญชาการของนายกรัฐมนตรีอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดกระบวนการดำเนินงานของทางราชการที่ซ้ำซ้อน และเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนในการติดต่อประสานงานกับส่วนราชการได้ และคำสั่งดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการบัญชาการของนายกรัฐมนตรีในการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจเป็นการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการไปยังหน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการฝ่ายพลเรือน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร หรือบุคคลใด ๆ ให้ดำเนินการตามข้อสั่งการได้โดยตรง การบัญชาการดังกล่าวจึงมีลักษณะคล้ายกับของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ขาดความเป็นเอกภาพในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทำให้การแก้ไขปัญหาวิกฤตอุทกภัยในพื้นที่เป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากการแก้ไขปัญหากรณีเกิดวิกฤตอุทกภัยเร่งด่วน ต้องเป็นไปตามข้อสั่งการจากศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการพิจารณาควบคุมปริมาณน้ำ และการระบายน้ำในพื้นที่แต่อย่างใด

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ และจัดทำแผนแม่บทการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำเสนอ กนช. เพื่อให้ความเห็นชอบ รวมถึงพิจารณาปริมาณการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ และจัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำในเขตลุ่มน้ำและควบคุมการใช้น้ำให้เป็นไปตามกรอบ หลักเกณฑ์ และแนวทางที่กนช. กำหนด เมื่อพิจารณาตามลักษณะทางกายภาพของกลุ่มน้ำแล้ว คณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการปัญหาน้ำท่วมในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยคณะกรรมการลุ่มน้ำมีหน้าที่และอำนาจประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และยังมีคณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัด

ซึ่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการการบริหารทรัพยากรน้ำในระดับจังหวัด

สำหรับแนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย The River Law ของประเทศญี่ปุ่นกำหนดแนวทางในการระบุงค์กรผู้รับผิดชอบให้สอดคล้องกับเขตพื้นที่ของกลุ่มแม่น้ำ เรียกว่า “River Administrator” โดยกลุ่มแม่น้ำถูกแบ่งออกเป็นลำดับชั้นตามปัจจัยต่าง ๆ ทำให้สามารถระบุผู้ที่รับผิดชอบในการสั่งการได้ง่ายและชัดเจนขึ้นในกรณีที่เกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มแม่น้ำประเภทชั้น A ผู้ที่เป็น River Administrator คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการก่อสร้าง (Minister of Construction) เนื่องจากลุ่มแม่น้ำมีอาณาเขตบริเวณเป็นวงกว้าง และมีความซับซ้อนอาจเกี่ยวหลายเขตพื้นที่ แต่ถ้าเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มแม่น้ำประเภทชั้น B ผู้ที่เป็น River Administrator คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปกครองพื้นที่ซึ่งลุ่มแม่น้ำนั้นๆ ตั้งอยู่ เนื่องจากแม่น้ำประเภทชั้น B ไม่ได้มีความซับซ้อนมากนัก เป็นเพียงแม่น้ำสายเล็กๆ ที่มีอาณาเขตจำกัดอยู่ภายในเขตพื้นที่ปกครองพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดูแลปกครองเขตพื้นที่ดังกล่าวที่ลุ่มแม่น้ำนั้นตั้งอยู่ สามารถดำเนินการต่างๆ ได้โดยง่ายและรวดเร็ว

จากการศึกษาระบบการบริหารราชการเพื่อบรรเทาวิกฤติอุทกภัยพบว่า ระบบการบริหารราชการระหว่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 24 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาตรา 31 ยังมีความซ้ำซ้อนในเรื่องการบังคับบัญชาระดับความร้ายแรงของวิกฤติน้ำ และด้านสาธารณภัย ซึ่งอำนาจสั่งการดังกล่าวอาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนได้ เมื่อเปรียบเทียบแนวทางกฎหมายพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และกฎหมาย The River Law ของประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นแบ่งระบบการบริหารราชการในลักษณะของกลุ่มน้ำคล้ายกับกฎหมายไทย แต่ในด้านความรับผิดชอบในการบังคับบัญชาจะแบ่งตามระดับความสำคัญของแม่น้ำ ซึ่งหากเป็นแม่น้ำในระดับพื้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถมีอำนาจในการตัดสินใจบัญชาการเหตุการณ์วิกฤติได้ โดยไม่ต้องผ่านนายรัฐมนตรี จึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ มาตรา 24 เพื่อลดความซ้ำซ้อนของระบบราชการ

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ลุ่มต่ำเป็นพื้นที่รับน้ำนอง

กรณีการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะอุทกภัย แม้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จะมีได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่รับน้ำอย่างชัดเจน แต่ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดถึงแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะอุทกภัย โดยการสูบน้ำหรือระบายน้ำผ่านเข้าไปในที่ดิน เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีความชัดเจนเรื่องของการกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง เนื่องจากพื้นที่บางแห่งมีน้ำท่วมขังเป็นประจำทุกปี จนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะทราบกำหนดช่วงฤดูน้ำหลาก รวมถึงปริมาณและระดับน้ำ เพื่อเตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์อุทกภัย หลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่รับ

น้ำนอง การที่ไม่มีกฎหมายกฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำพื้นที่แต่ละลุ่มน้ำขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ความเหมาะสม และผลกระทบในพื้นที่ รวมถึงแนวทางการกำหนดค่าชดเชยการใช้พื้นที่รับน้ำ ก่อนที่จะเกิดเหตุอุทกภัย จะทำให้การแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ต้องรับคำสั่งจากการกำหนดพื้นที่ของคณะกรรมการจากส่วนกลาง ซึ่งจะแตกต่างจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่แต่ละลุ่มน้ำจะทราบถึงข้อมูลพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

จากที่ได้ศึกษาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสถานการณ์อุทกภัยแล้วนั้น ผู้เขียนพบประเด็นปัญหา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงได้ขอเสนอแนะ ดังนี้

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้เพิ่มเติมความในมาตรา 4 ดังนี้

มาตรา 4 เดิม “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ขอเพิ่มเติมข้อความ ดังนี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในเขตจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

การเพิ่มเติมในข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว เป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการในพื้นที่ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สอดคล้องกับหลักทฤษฎีระบบราชการ ซึ่งจะก่อให้เกิดรวดเร็วและความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น

#### 2. ปัญหาความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการเพื่อบรรเทาวิกฤติอุทกภัย

ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้แก้ไขข้อความในมาตรา 24 วรรคหนึ่ง ดังนี้

มาตรา 24 วรรคหนึ่ง เดิม บัญญัติว่า ในกรณีเกิดปัญหาวิกฤติน้ำจนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อดำรงชีวิตของคน สัตว์ หรือพืช หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐอย่างรุนแรงให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการอำนวยการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำเป็นการชั่วคราว จนกว่าปัญหาวิกฤติน้ำจะผ่านพ้นไป ทั้งนี้ ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งและสนับสนุนการปฏิบัติงาน

ขอแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

ในกรณีเกิดปัญหาวิกฤติน้ำจนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคน สัตว์ หรือพืช หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐอย่างรุนแรง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจจัดตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในเขตจังหวัด โดยให้ประธานกรรมการลุ่มน้ำเป็นผู้บัญชาการ อำนาจการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำเป็นการชั่วคราว จนกว่าปัญหาวิกฤติน้ำจะผ่านพ้นไป ทั้งนี้ ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งและสนับสนุนการปฏิบัติงาน

การแก้ไขเพิ่มเติมในข้อกฎหมายดังกล่าว เป็นการกระจายอำนาจสั่งการจากนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีสู่การบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำ จะทำให้ความซ้ำซ้อนในการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการถูกลดทอนลง ทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่เกิดความสับสนจากการใช้อำนาจบัญชาการที่ซ้ำซ้อน และเมื่อทำการศึกษากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นจะพบว่า มีการกระจายอำนาจการบริหารราชการ โดยไม่รวมศูนย์กลางอำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว แต่มีการแบ่งระดับการบังคับบัญชาตามความสำคัญของแม่น้ำ

ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว จะทำให้เกิดความรวดเร็วในการบริหารราชการ ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานระหว่างผู้ใช้กฎหมายพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ลุ่มต่ำเป็นพื้นที่รับน้ำนอง

ในการแก้ไขปัญหาลุ่มต่ำเกี่ยวกับการกำหนดค่าชดเชยความเสียหายจากการใช้พื้นที่ลุ่มต่ำเป็นพื้นที่รับน้ำนอง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้เพิ่มความในมาตรา 67 ดังนี้

มาตรา 67 วรรคหนึ่ง เดิม บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม พนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างของบุคคลใด ๆ เพื่อก่อสร้างวางสิ่งของ สูบน้ำหรือระบายน้ำผ่านหรือเข้าไปในที่ดิน หรือติดตั้งอุปกรณ์ใด ๆ โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันที่จะมีการดำเนินการ ทั้งนี้ ต้องแสดงวัตถุประสงค์และลักษณะของการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างและวันเวลาที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างด้วย

ในกรณีฉุกเฉินเพื่อแก้ไขภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างทราบในโอกาสแรกที่สามารถทำได้

ในการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างตามมาตรา 67 ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดค่าทดแทน การใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างตามความจำเป็นแก่กรณี และในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างจากการใช้ที่ดินหรือ

สิ่งก่อสร้างให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี”

ขอเพิ่มเติมข้อความดังนี้

“กรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากที่ดินตามวรรคหนึ่ง เป็นระยะเวลานานเกินกว่าสามเดือน และอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในวงกว้าง ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำกำหนดพื้นที่ที่มีความเหมาะสมตามลักษณะทางภูมิศาสตร์สำหรับรับเป็นแหล่งน้ำนอง โดยให้ประธานคณะกรรมการลุ่มน้ำแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่ดังกล่าว

การแต่งตั้งคณะทำงานตามวรรคสี่ให้ประธานคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นประธานคณะทำงาน และมอบหมายให้สำนักงานจังหวัดที่ได้รับผลกระทบเป็นเลขานุการ”

การเพิ่มเติมในข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว เป็นกรณีการแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัย จากการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่รับน้ำ หรือที่ดินดังกล่าวอยู่ในเส้นทางการไหลผ่านของน้ำ และเกิดการท่วมขังเป็นประจำทุกปี ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาการถูกน้ำท่วมขังของที่ดินแปลงดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณีที่หน่วยงานรัฐเห็นว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในจุดภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม ก็สามารถกำหนดพื้นที่บริเวณนั้นเป็นแหล่งรับน้ำนองก็ได้ โดยการกำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำเข้ามามีบทบาทในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากการกำหนดพื้นที่รับน้ำจะจ้องใช้พื้นที่จำนวนมาก ซึ่งอาจอยู่ในเขตพื้นที่หลายจังหวัด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมจึงต้องให้ประธานคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นหลักในการแก้ไขปัญหา ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น



## เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2560

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายพัฒนากฎหมาย, สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554)

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ “พื้นที่เป้าหมายและแนวทางแก้ไขเชิงบูรณาการ (Area-Based Approach)