

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

น้ำถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์ และสิ่งมีชีวิตต่างๆ หากขาดแคลนน้ำแล้วสรรพสิ่งต่าง ๆ จะไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ประเทศไทยให้ความสำคัญในการเก็บรักษา ผลิต และบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรน้ำ รวมทั้งสงวนและควบคุมการใช้น้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนนี้ คือ กรมชลประทาน เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ดูแลในด้านการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุมส่ง ระบาย หรือจัดสรรน้ำใช้ในการเกษตรอุตสาหกรรม พลังงาน สาธารณูปโภค และการคมนาคมรวมถึงการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอและจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตลอดจนป้องกัน ความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวได้มีการตรากฎหมายคือ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ออกมาใช้บังคับเพื่อวางหลักเกณฑ์และเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามภารกิจของกรมชลประทานให้บรรลุวัตถุประสงค์

สถานการณ์ทรัพยากรน้ำที่ใช้ในการบริหารจัดการเพื่อการชลประทานในปัจจุบันได้ประสบปัญหาและส่งผลให้กรมชลประทานไม่สามารถเข้าควบคุม ดูแล รวมถึงพัฒนาแหล่งน้ำได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจากสภาพปัญหาเกิดขึ้นจากสาเหตุหลายประการแบ่งออกเป็น ๒ กรณี กล่าวคือ

๑. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนที่กรมชลประทานได้ดำเนินการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นทางน้ำชลประทาน เช่น

๑.๑ การรุกล้ำ กีดขวางทางน้ำที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อการชลประทาน

๑.๒ การลักลอบการใช้น้ำจากทางน้ำแบ่งออกเป็น

๑.๒.๑ ลักลอบจากทางน้ำที่กรมชลประทานเป็นผู้สร้างขึ้นเอง

๑.๒.๒ ลักลอบจากแหล่งน้ำสาธารณะที่เชื่อมกับทางน้ำที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นหรือที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทานซึ่งประชาชนผู้ใช้น้ำกล่าวอ้างเสมอว่าได้ใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะตามธรรมชาติโดยไม่ได้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานแต่อย่างใด

๑.๓ การก่อให้เกิดมลพิษแก่ทางน้ำ

๑.๓.๑ ในทางน้ำที่กรมชลประทานจัดทำขึ้น เช่น การทิ้งขยะมูลฝอย ซากพืช ซากสัตว์ ถ้ำถ่าน หรือสิ่งปฏิกูล ทำให้เป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค รวมถึงการปล่อยน้ำเสียหรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำจนทำให้น้ำในทางน้ำส่งผลต่อการเกษตรกรรมการบริโภคอุปโภค หรือสุขภาพอนามัย

๑.๓.๒ ในทางน้ำธรรมชาติที่เชื่อมโยงกับทางน้ำที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นหรือทางน้ำชลประทาน เนื่องจากมลพิษต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น จะมีการไหลเข้าสู่ทางน้ำที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นหรือทางน้ำชลประทาน อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การชลประทาน

ซึ่งจากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้กรมชลประทานต้องดำเนินการประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๒. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ใช้บังคับแล้ว ก็ยังมีผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายโดยการรुकล้ำ กีดขวางทางน้ำชลประทาน การลักลอบใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน การก่อให้เกิดมลพิษแก่ทางน้ำชลประทานรวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบไม่เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานไม่มีประสิทธิภาพ

๓. การแก้ไขปรับปรุงกระบวนการประกาศทางน้ำชลประทาน เช่น การเขียนรูปแบบกระบวนการไม่เป็นไปตามรูปแบบมาตรฐานที่กำหนดไว้ บัญชีทางน้ำชลประทานไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนด แผนที่แนบท้ายประกาศไม่ถูกต้อง เป็นต้น

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังการประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการประกาศทางน้ำชลประทานทั้งการเสนอมาตรการเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงในการบริหารจัดการทางน้ำชลประทาน เพื่อให้กรมชลประทานสามารถเข้าควบคุมดูแลการบริหารจัดการน้ำอันเป็นภารกิจหลักของกรมชลประทานให้เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพสูงสุด

## วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาความเป็นมาแนวความคิด หลักการ มาตรการและวิธีการต่าง ๆ ที่นำไปใช้ในการบริหารจัดการน้ำในทางน้ำชลประทาน

๒. เพื่อศึกษาถึงอุปสรรค ปัญหา ข้อบกพร่องและสภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

๓. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ ขั้นตอนวิธีการออกประกาศทางน้ำชลประทาน

๔. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กรณีการประกาศทางน้ำชลประทานและกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

## ขอบเขตการศึกษา

เฉพาะการบริหารจัดการน้ำเพื่อการชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เกี่ยวกับการบริหารจัดการทางน้ำชลประทาน กรณีการประกาศทางน้ำชลประทานเพื่อให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง โดยศึกษาจากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำพิพากษา ศาลฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นแนวทางในการบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

## ประโยชน์ที่ได้รับ

๑. ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ มาตรการ และวิธีการต่าง ๆ ที่นำไปใช้ในการบริหารจัดการน้ำในทางน้ำชลประทาน
๒. ทำให้ทราบถึงอุปสรรค ปัญหา ข้อบกพร่อง และสภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง
๓. ทำให้ได้ทราบหลักเกณฑ์ ขั้นตอนวิธีการออกประกาศทางน้ำชลประทาน
๔. ทำให้ได้ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในทางน้ำชลประทาน กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

## บทที่ ๒

# แนวคิด หลักการ มาตรการและวิธีการในการบริหารจัดการน้ำ ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญในการดำรงชีวิตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ น้ำตามสภาพธรรมชาติที่ประชาชนทุกท้องที่อาศัยใช้ประโยชน์ ได้แก่ น้ำในบรรยากาศ (ฝน) น้ำผิวดิน และน้ำบาดาล นับเป็นผลผลิตจากธรรมชาติที่เราไม่สามารถผลิตเพิ่มขึ้นมา หรือลดปริมาณที่มีอยู่ในธรรมชาติ ได้เองตามความต้องการ บางที่อาจเกิดฝนแล้งเป็นเหตุให้น้ำในแม่น้ำลำธารมีน้อยจนไม่สามารถแบ่งปันได้ทั่วถึง หรือบางที่ฝนตกชุกต่อเนื่องจนเกิดความเสียหาย เนื่องจากน้ำท่วมทรัพย์สินและพื้นที่ชุมชน ตลอดจนการมีน้ำเสียหรือมลพิษทางน้ำเกิดขึ้นในหลายท้องที่ตามมาอีกด้วย นับเป็นวิกฤตการณ์เกี่ยวกับน้ำ ซึ่งในปัจจุบันเกิดขึ้นอยู่ตามท้องถิ่นต่างๆ ทุกภาคของประเทศไทยในสภาพค่อนข้างใกล้เคียงกันแทบทุกปี

ดังนั้น น้ำจึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติของคนไทยที่ต้องมีการบริหารจัดการทั้งปริมาณและคุณภาพอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว โดยทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และชุมชนในลุ่มน้ำ ควรต้องร่วมกันจัดการน้ำภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### ๑. แนวคิดในการบริหารจัดการน้ำ

#### ๑.๑ ความหมายของการจัดการน้ำ

การจัดการน้ำ หมายถึง กระบวนการ (วิธีการ) จัดการน้ำ ซึ่งโดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับการจัดหาและพัฒนา การจัดสรรและใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ รวมตลอดถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำให้คงอยู่ และมีใช้อย่างยั่งยืน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากทรัพยากรน้ำทั้งด้านปริมาณและคุณภาพให้หมดไป

สำหรับความหมายของการจัดการทางน้ำชลประทาน หมายถึง วิธีการจัดการทางน้ำเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ เพื่อให้เจ้าพนักงานและนายช่างชลประทานมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทางน้ำชลประทานที่อยู่ในเขตชลประทาน ซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

#### ๑.๒ กรรมสิทธิ์ในน้ำและสิทธิการใช้น้ำ

##### ๑.๒.๑ ระบบกรรมสิทธิ์ในน้ำ

การพิจารณาปัญหากรรมสิทธิ์ในน้ำว่าเป็นของรัฐหรือของเอกชน เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่การพิจารณาว่ารัฐมีอำนาจในการควบคุม จัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำได้เพียงใด ในระบบกฎหมายที่ปรากฏอยู่ได้กำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์ในน้ำไว้ พอแยกออกได้เป็นสามระบบ คือ

ระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในระบบนี้ถือว่าน้ำเป็นทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เอกชนคนใดคนหนึ่งไม่อาจอ้างความเป็นเจ้าของ หรือใช้สอยน้ำอย่างเสรีเหมือนทรัพย์สินอื่นที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์

เอกชนมีสิทธิที่จะใช้สอยได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐโดยตรงหรือโดยการขอสัมปทาน ในระบบนี้ รัฐมีอำนาจในการจัดการและดูแลการใช้น้ำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน

การที่ถือว่าน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้รัฐมีอำนาจในการจัดการน้ำมากขึ้น ทั้งนี้เพราะรัฐมีความชอบธรรมในการที่จะตรากฎหมาย หรือข้อบังคับที่จะควบคุมการจัดสรรน้ำ การใช้น้ำอันจะนำไปสู่การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อประโยชน์แก่ทุกคน นอกจากนี้ ยังเป็นการมิให้น้ำเป็นสิ่งที่สามารถโอนกันได้ระหว่างเอกชน หรือเอกชนไม่อาจเข้าครอบครองปรปักษ์เพื่อถือเอากรรมสิทธิ์โดยอายุความได้

ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ ในระบบนี้จะระบุโดยชัดแจ้งว่า น้ำเป็นทรัพย์สินสมบัติของรัฐ อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้ให้ความเห็นว่า การมีกรรมสิทธิ์ในน้ำของรัฐนี้จะป็นกรรมสิทธิ์ตามหลักกฎหมายเอกชนซึ่งทำให้รัฐมีอำนาจจำหน่ายจ่ายโอนน้ำได้ เช่นเดียวกับทรัพย์สินส่วนบุคคล หรือเป็นกรรมสิทธิ์ซึ่งได้ถือไว้แทนประชาชนของรัฐทุกคน ในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งถ้าเป็นกรณีหลังรัฐจะมีอำนาจจ่ายโอนเพียงเท่าที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน กฎหมายของประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ฟิลิปปินส์ เปรู เอลเซวาดอร์ เป็นต้น

ระบบให้สิทธิรัฐในการควบคุมอย่างจำกัด ระบบนี้ยอมรับว่าเอกชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในน้ำได้ รัฐจะสามารถเข้าไปแทรกแซงการใช้ประโยชน์ในน้ำของเอกชนได้แต่เพียงเท่าที่จำเป็นและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การควบคุมการใช้น้ำโดยรัฐจึงทำได้อย่างจำกัดและเฉพาะแหล่งน้ำบางแห่งที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ถ้าการควบคุมหรือจัดการของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายเอกชนมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน

#### ๑.๒.๒ สิทธิการใช้น้ำ

กฎหมายมิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่าน้ำเป็นของใครหรือใครมีกรรมสิทธิ์ในน้ำแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ (๒) บัญญัติไว้ใจความว่า ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ทางน้ำและทะเลสาบ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐก็ย่อมเป็นเจ้าของและมีหน้าที่ดูแลเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ประชาชนทั่วไปมีสิทธิจะใช้น้ำในทางน้ำและทะเลสาบได้ เว้นแต่จะถูกจำกัดสิทธิด้วยกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าน้ำที่อยู่ในบริเวณอื่น นอกจากทางน้ำและทะเลสาบแล้วนั้นเป็นของใคร น้ำเหล่านั้นได้แก่ น้ำผิวดิน น้ำพุ น้ำทะเล และน้ำในอากาศ เป็นต้น

สิทธิการใช้น้ำ แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท กล่าวคือ

##### (๑) น้ำสาธารณะนอกเขตชลประทาน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) เช่น ทางน้ำและทะเลสาบเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บุคคลทุกคนมีสิทธิใช้น้ำ เว้นแต่ถูกจำกัดสิทธิด้วยกฎหมาย มาตรา ๑๓๕๕ เป็นการควบคุมการใช้น้ำเจ้าของที่ดินริมทางน้ำให้ใช้น้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ที่ดินของตน

## (๒) น้ำในเขตชลประทาน

ควบคุมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ พัฒนาระบบการทางกฎหมายให้สิทธิอำนาจรัฐที่จะเข้าไปใช้น้ำจากทางน้ำนั้น โดยงบประมาณองค์กรภาครัฐให้มีอำนาจและหน้าที่เหนือกลุ่มดังกล่าว เป็นกฎหมายเฉพาะที่ยกเว้นหลักทั่วไป ให้น้ำที่ภาครัฐจัดทำมิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปตามกฎหมายฉบับนี้ ทางราชการมีอำนาจเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน

ผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานแบ่งออกเป็น ผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน ผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน ผู้ใช้น้ำเพื่อการประปา ผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการอื่น รายได้ค่าน้ำชลประทานนี้จะนำเข้าบัญชี “ทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน” ในกรมชลประทานโดยไม่ต้องส่งกลับเป็นเงินรายได้ของแผ่นดิน กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการเก็บค่าชลประทานจากการเกษตรกรรม ดังนั้น ในปัจจุบันเกษตรกรที่ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานจึงไม่ต้องจ่ายเงินแก่รัฐบาล แต่ได้มีการออกกฎกระทรวงเรียกเก็บค่าใช้น้ำชลประทานในกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นในหลายท้องที่แล้ว

## (๓) น้ำที่ไหลไปตามพื้นดินก่อนไหลสู่ทางน้ำ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๙ บัญญัติให้เจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่สูงกว่ามีสิทธิกั้นน้ำที่ไหลผ่านตามธรรมชาติ เก็บกักน้ำไว้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตนเท่านั้น ส่วนเกินความจำเป็นให้ไหลลงสู่ที่ดินแปลงต่ำกว่า

## (๔) น้ำใต้ดิน

ควบคุมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาลที่กำหนดให้ผู้ที่ขุดเจาะและใช้น้ำบาดาลต้องได้รับอนุญาตทำให้กฎหมายนี้มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐในการควบคุมการใช้น้ำบาดาลอย่างเข้มงวด

## ๒. หลักการในการบริหารจัดการน้ำ

การบริหารจัดการน้ำมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีประสิทธิภาพซึ่งหมายถึงการใช้น้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีความยุติธรรม หมายถึง โอกาสที่ประชาชนจะเข้าถึงทรัพยากรและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐถ้วนหน้าและเท่าเทียมกัน และมีความยั่งยืน หมายถึง การให้ประชาชนทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงและใช้ทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน

การจัดการน้ำอาจแบ่งออกได้ตามพฤติกรรมด้านอุปสงค์และอุปทานของมนุษย์ ดังนี้

๒.๑ การจัดการน้ำด้านอุปทาน (Supply Management) หรือทางด้านผู้จัดส่งน้ำ มีงาน ๒ ลักษณะคือ

๒.๑.๑ การจัดการต้นน้ำลำธาร (Watershed Management) ได้แก่ การกำกับดูแลสภาพธรรมชาติของพื้นที่ลุ่มน้ำ หรือพื้นที่รับน้ำให้คงความสมบูรณ์ ปราศจากสารมลพิษและมีมาตรการเตือนภัยทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัย และไฟไหม้ป่า

๒.๑.๒ การพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดการจัดสรรน้ำหรือส่งน้ำ (Facilities Management) ได้แก่ การก่อสร้าง และบำรุงรักษาระบบต่าง ๆ เช่น อ่างเก็บน้ำ ระบบชลประทาน ระบบส่งน้ำ ระบบระบายน้ำ ระบบจ่ายน้ำและระบบผันน้ำ เพื่อให้ผู้ใช้น้ำทั้งภาคเกษตร ชุมชน และอุตสาหกรรมมีน้ำสำหรับใช้ตามความต้องการ โดยมีเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทั้งในด้านการก่อสร้าง และการจ่ายน้ำ การจัดสรรหรือการส่งน้ำ

#### ๒.๒ การจัดการน้ำด้านอุปสงค์ (Demand Management) หรือทางด้านผู้ใช้น้ำ

การพัฒนาแหล่งน้ำให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้น้ำอาจมีขีดจำกัดจากปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม การใช้ที่ดิน และเงินลงทุน เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ มักมีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หากการเพิ่มอุปทานของน้ำมีแนวโน้มที่จำกัดลง หรือลดน้อยลง ความจำเป็นที่จะต้องทำเพื่อความเข้มงวดในการจัดการน้ำทางด้านอุปสงค์หรือด้านผู้ใช้น้ำก็มีมากขึ้น ต้องอาศัยกลไกช่วยในการจัดการอยู่หลายประเภท ได้แก่

๒.๒.๑ กลไกทางด้านราคา เป็นแนวทางในการจัดการอุปสงค์เพื่อสนองวัตถุประสงค์ทางด้านประสิทธิภาพ ได้แก่ การตั้งราคาน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การตั้งราคาและเก็บค่าน้ำจะเกิดขึ้นภายใต้ระบบที่น้ำถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ การตั้งราคาโดยรัฐส่วนใหญ่เป็นวิธีการบังคับให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดเพื่อเป็นการจัดสรรน้ำระหว่างผู้ใช้ การตั้งราคาน้ำทำให้ผู้ใช้น้ำมีต้นทุนและรู้จักประหยัดน้ำหรือเปลี่ยนวิธีการผลิตและบริโภคให้ใช้น้ำน้อยลง เพราะผู้ใช้น้ำที่สูรราคาน้ำไม่ได้ก็จะใช้น้ำน้อยลง

การเก็บค่าน้ำเพื่อการจัดสรรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการเรียกเก็บค่าน้ำจากผู้ใช้ในอัตราที่สะท้อนถึงต้นทุนเสียโอกาสของน้ำทั้งหมด ในการจัดหาน้ำ การเก็บค่าน้ำจะเก็บตามต้นทุนหน่วยสุดท้ายของค่าเสียโอกาส ซึ่งประกอบด้วยต้นทุน ๓ ประเภทด้วยกัน คือ ต้นทุนในการผลิตหรือจัดหาน้ำ ต้นทุนเสียโอกาสของผู้ใช้ในโอกาสที่เกิดจากความต้งการใช้น้ำในปัจจุบัน และต้นทุนสิ่งแวดล้อม

การเพิ่มอัตราค่าน้ำมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ผู้ใช้น้ำได้เห็นความสำคัญในการประหยัดน้ำโดยตรง แต่กลไกทางด้านราคานี้ต้องใช้ด้วยความระมัดระวังด้วยจุดประสงค์ที่ชัดเจน ในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำไม่ควรใช้เพื่อการสร้างกำไรที่เกินควร ซึ่งจะได้รับการต่อต้านในที่สุด

๒.๒.๒ การจูงใจและการประชาสัมพันธ์ในเรื่องการประหยัดน้ำตามสื่อมวลชนต่าง ๆ การจัดการสัมมนาฝึกอบรม การจัดทำและแจกจ่ายเอกสารแนะนำการอนุรักษ์น้ำ และการเสริมหลักสูตรการเรียนการสอนให้เห็นความสำคัญของน้ำมีส่วนสำคัญในการจัดการทรัพยากรน้ำทางด้านอุปสงค์เป็นอย่างมาก

๒.๒.๓ การพัฒนาระบบชลประทานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น การปรับปรุงระบบส่งน้ำในการชลประทานหรือการประปา และการเลือกใช้ระบบควบคุมและประเมินผล การส่งน้ำ โดยระบบคอมพิวเตอร์เพื่อลดการสูญเสียของน้ำในระบบส่งน้ำ หรือการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการเลือกใช้วัสดุท่อ วัสดุปูพื้นป้องกันการซึม วัสดุที่ใช้ตัดคลองส่งน้ำ เทคโนโลยีก่อสร้างและเทคโนโลยีระบบควบคุมจะมีผลทำให้ประสิทธิภาพการจ่ายน้ำและการจ่ายน้ำได้ดีขึ้น

### ๓. มาตรการในการบริหารจัดการน้ำ

#### ๓.๑ ความหมายของมาตรการจัดการน้ำ

มาตรการจัดการน้ำ หมายถึง ยุทธศาสตร์หรือวิธีการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาให้บังเกิดผลสำเร็จ จากนโยบายการจัดการน้ำที่กำหนด รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องพิจารณาศึกษาถึงมาตรการที่จะแก้ปัญหาแต่ละด้านโดยกำหนดอยู่ในแผนแม่บทของกลุ่มน้ำรวมทุกด้านให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทั้งด้านเทคโนโลยี และสภาพสังคมของแต่ละพื้นที่

สำหรับมาตรการในการบริหารจัดการทางน้ำชลประทานซึ่งในส่วนของกรมชลประทานได้มีมาตรการ ดังนี้

#### ๓.๒ มาตรการจัดสรรน้ำ

ในภาพรวมของประเทศไทยมีมาตรการในการจัดสรรน้ำ ทั้งนี้เนื่องจากน้ำที่อยู่ในประเทศไทยส่วนใหญ่มาจากน้ำฝน ซึ่งตกในฤดูฝนประมาณ ๘๐% ฤดูแล้งประมาณ ๒๐% ทำให้เกิดผลกระทบตามมา กล่าวคือ ในฤดูแล้งเกิดอุทกภัยและในฤดูแล้งเกิดการขาดแคลนน้ำ รวมทั้งมีสาเหตุจากการตัดไม้ทำลายป่า การเพิ่มขึ้นของประชากรและความต้องการใช้น้ำอย่างไม่จำกัด จึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการน้ำโดยบทบาทภารกิจหลักของกรมชลประทานเข้ามาสนับสนุนเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือจัดสรรน้ำ ดังนั้นในการจัดสรรน้ำจะต้องดำเนินการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงแผนการจัดสรรน้ำเพื่อใช้ในกิจกรรมต่างๆ ตามลำดับความสำคัญคือ (๑) เพื่อการอุปโภค บริโภค และการประปา (๒) เพื่อการรักษาระบบนิเวศ เช่น การผลักดันน้ำเค็ม การชลประทาน (๓) เพื่อการเกษตรกรรม (๔) เพื่อการอุตสาหกรรม และธุรกิจอื่น โดยที่กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในทางน้ำชลประทานนั้น ประชาชน องค์กรทุกภาคส่วน ต้องมาดำเนินการขออนุญาตจากกรมชลประทาน เนื่องจากกรมชลประทานบริหารจัดการน้ำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ กำหนดให้มีการประกาศเป็นทางน้ำชลประทานทำให้เกิดผลเปลี่ยนสถานะเป็นทางน้ำชลประทานซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมขององค์กรทุกภาคส่วนที่เคยใช้น้ำมาก่อน กล่าวคือ ก่อนมีการประกาศให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทาน บุคคลดังกล่าวสามารถใช้น้ำจากลำน้ำสายนั้นได้เพราะเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เมื่อประกาศเป็นทางน้ำชลประทานแล้ว บุคคลเหล่านั้นต้องมาขออนุญาตจากกรมชลประทาน

#### ๓.๓ มาตรการจัดการคุณภาพน้ำ

คุณภาพน้ำ หมายถึง ความเหมาะสมของน้ำเพื่อใช้ในกิจกรรมเฉพาะของมนุษย์ คุณภาพของน้ำตามแหล่งน้ำธรรมชาติจะเปลี่ยนไปมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยของสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ ได้แก่ สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ลักษณะธรณีวิทยา พืชพรรณธรรมชาติ รวมถึงกิจกรรมของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ มนุษย์มีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรน้ำในชีวิตประจำวันทุกๆ วัน น้ำจึงมีความสำคัญต่อมนุษย์ในทุกๆ ด้าน ที่สำคัญคือการใช้น้ำอุปโภคบริโภคเป็นปัจจัยพื้นฐานเบื้องต้น แล้วจึงใช้น้ำเพื่อการเกษตร การอุตสาหกรรม การไฟฟ้า หรือการประปาเป็นลำดับถัดไป ดังนั้นคุณภาพน้ำจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุด จึงต้องมีมาตรการทางด้านคุณภาพน้ำมาเป็นเกณฑ์ในการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำซึ่งนับวันจะมีมลพิษทางน้ำมากขึ้น จนน้ำ



นั้นกลายเป็นน้ำเน่าเสีย หรือมีคุณภาพต่ำจนไม่สามารถนำมาใช้ได้ เกิดเป็นปัญหาในการจัดการ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำที่ก่อนการปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติต่างๆ หรือทางน้ำชลประทานจึงเป็นสิ่งจำเป็น เช่น การกำหนดมาตรฐานน้ำจากชุมชน มาตรฐานน้ำที่จากอาคารมาตรฐานน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรมจะทำให้ผู้ที่ต้องกักน้ำที่นั้นได้ทำการปรับปรุงคุณภาพน้ำเสียให้อยู่ในมาตรฐานนั้นก่อนทิ้งลงสู่แหล่งน้ำอื่น อันเป็นการช่วยให้ปัญหาน้ำเน่าเสียหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นลดลงได้

### ๓.๔ มาตรการจัดเก็บค่าน้ำ

ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๕ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดทางน้ำชลประทาน เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว และมาตรา ๘ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน หรือจากผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้ใช้น้ำจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทานโดยออกเป็นกฎกระทรวง เท่าที่ผ่านมาในบางพื้นที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตและท้องที่ซึ่งเป็นเขตชลประทานและไม่ได้กำหนดอัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน กล่าวคือ ยังไม่มีการจัดเก็บค่าชลประทานภาคเกษตรกรรม ในปัจจุบันเกษตรกรที่ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานจึงไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่รัฐ

สำหรับนอกภาคเกษตรกรรมนั้นได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ กำหนดให้กรมชลประทานเรียกเก็บค่าชลประทานเพื่อกิจการโรงงาน การประปาหรือกิจการอื่นในหรือนอกเขตชลประทานในอัตราลูกบาศก์เมตรละห้าสิบบาท โดยให้ชำระเป็นรายเดือนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการโครงการชลประทานในเขตที่ทางน้ำชลประทานอยู่ในความรับผิดชอบ หรือต่อเจ้าพนักงานที่ได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อจัดเก็บค่าชลประทาน การเก็บค่าชลประทานจะเป็นการแก้ปัญหาการใช้น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดประโยชน์ในการควบคุมดูแลปริมาณน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและทราบถึงปริมาณน้ำที่ขาดหายไปจากระบบการชลประทาน สำหรับค่าชลประทานที่เก็บได้นั้นจะนำเข้าทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน โดยใช้จ่ายเป็นค่าปรับปรุงบำรุงรักษาระบบการชลประทานอันจะทำให้ใช้เงินงบประมาณในส่วนนี้ลดน้อยลง

### ๓.๕ มาตรการทางกฎหมาย

เป็นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการหรือควบคุมการจัดการน้ำ ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการจัดการ และประสิทธิภาพในการจัดการ สามารถแบ่งได้เป็น ๓ มาตรการ คือ

๓.๕.๑ มาตรการทางแพ่ง เป็นการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายอันเกิดจากการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือแก่ผู้อื่น โดยเฉพาะผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ มาตรการทางแพ่ง เป็นการบังคับในด้านการชดเชยความเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ หรือการกระทำใดๆ แก่ทรัพยากรน้ำมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๒๘

๓.๕.๒ มาตรการทางอาญาเป็นเครื่องมือที่ใช้บังคับเพื่อป้องกันภัยในสังคม เนื่องจากกฎหมายอาญามีลักษณะของการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดและกำหนดการลงโทษไว้ จึงทำให้เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพดีกว่ามาตรการอื่นๆ กล่าวคือ ผู้ที่กระทำความผิดต่อทรัพยากรน้ำต้องรับผิดทางอาญาด้วย ซึ่งจะมีอยู่ในกฎหมายอาญามาตรา ๒๒๘ มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๒๓๘ มาตรา ๒๓๙ มาตรา ๓๗๕ และมาตรา ๓๘๐ ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๓๖ ตี มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑

๓.๕.๓ มาตรการทางปกครอง เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทางการบริหารทำหน้าที่ฝ่ายปกครองในการควบคุมดูแลให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องในการใช้ทรัพยากรน้ำหรือกระทำการใดๆ อันเกี่ยวข้องกับน้ำต้องปฏิบัติตามกฎหมายและถ้ามีการฝ่าฝืนเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจทางปกครองดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ฝ่าฝืนได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในเรื่องการออกคำสั่งอนุญาตการกำหนดสถานะทางกฎหมายของเอกชน เช่น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เข้าไปดำเนินการใดๆ ในเขตชลประทาน เขตงาน หรือเขตทางน้ำชลประทาน และการบังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตน เช่น การขับไล่ผู้บุกรุกทางน้ำชลประทานหรือเขตชลประทาน

#### **๔. วิธีการบริหารจัดการทางน้ำชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕**

##### **๔.๑ การควบคุมการปิดเปิดน้ำ และการเดินเรือในทางน้ำชลประทาน**

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ให้เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานมีบทบาทในการควบคุมการปิดเปิดน้ำจากทางน้ำชลประทาน ตลอดจนการควบคุมการเดินเรือในทางน้ำชลประทาน บุคคลที่มีบทบาทในเรื่องดังกล่าว ได้แก่ อธิบดีกรมชลประทานและเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ของกรมชลประทาน

ในกรณีของอธิบดีกรมชลประทาน มีอำนาจดังต่อไปนี้

๑. ปิด กั้น หรือเปิดทางน้ำชลประทาน

๒. ขุดลอก ซ่อมหรือตัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน หรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างขึ้นในทางน้ำชลประทาน

๓. ห้าม หรือจำกัด หรือกำหนดเงื่อนไขในการนำเรือ แพ ผ่านทางน้ำชลประทานตาม

๑ หรือ ๒

การใช้อำนาจตามมาตรานี้ ให้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ชุมชนในท้องถิ่น ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน อธิบดีมีอำนาจดำเนินการไปก่อนได้

นอกจากนี้ อธิบดีกรมชลประทานยังมีอำนาจ ในการห้าม จำกัด หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เรือ แพ การใช้น้ำ การระบายน้ำหรือการอื่นในทางน้ำชลประทานประเภท ๔ โดยประกาศไว้ ณ ที่ชุมชนในท้องถิ่น ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน การใช้อำนาจในการจำกัดการใช้เรือหรือแพตามมาตรา ๑๖ นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นกรณีที่มีการปิดกั้น ขุดลอก หรือซ่อมแซม ตัดแปลง แก้ไขทางน้ำชลประทานดังเช่นในกรณีของมาตราที่ ๑๕ แต่อธิบดีกรมชลประทานสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ ได้เมื่อเห็นสมควร แต่จะใช้เฉพาะกับทางน้ำชลประทานประเภทที่ ๔ เท่านั้น ในขณะที่มาตรา ๑๕ ใช้บังคับกับทางน้ำชลประทานได้ทุกประเภทส่วนกรณีของเจ้าพนักงานนั้น

กำหนดให้เฉพาะแต่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ตามมาตรา ๓๒ เท่านั้นที่มีอำนาจในการปิดหรือเปิดประตูน้ำ เชื้อนระบายน้ำ ประตูระบาย ท่อน้ำ ท่อเชื่อม สะพานทางน้ำ ปุ่ม ซึ่งมีผลเท่ากับว่าเฉพาะเจ้าพนักงานเท่านั้นที่สามารถควบคุมการปิดเปิดน้ำในทางน้ำได้

ในกรณีของการเดินเรือในทางน้ำประเภทที่ ๑ นั้น มาตรา ๑๓ เบญจ ห้ามมิให้เดินเรือยนต์หรือเรือกลไฟในทางน้ำประเภทนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงาน นอกจากนี้ยังห้ามเรือยนต์และเรือกลไฟรับจ้างขนส่งคนโดยสารหรือสินค้าหรือรับจ้างลากจูงในทางน้ำชลประทานประเภทที่ ๒ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

นอกจากนี้ มาตรา ๑๔ ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกกฎกระทรวง ควบคุม และวางเงื่อนไขการใช้เรือ เรือกลไฟ เรือยนต์ และแพในทางน้ำชลประทานประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ รวมทั้งการกำหนดค่าบำรุงทางน้ำชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ใช้แพ หรือผู้ที่รับส่งคนโดยสาร หรือรับจ้างลากจูงในทางน้ำชลประทานดังกล่าว

#### ๔.๒ การสั่งห้ามการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน

อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจในการสั่งห้าม จำกัด หรือวางเงื่อนไขในการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานประเภทที่ ๔ การห้ามนั้นต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเจ็ดวัน กฎหมายมิได้กำหนดว่าการประกาศดังกล่าวจะต้องอยู่บนเหตุผลใด จึงเป็นดุลยพินิจอย่างกว้างขวางของอธิบดี กรมชลประทาน ซึ่งแตกต่างจากกรณีเจ้าพนักงานห้ามใช้น้ำตามมาตรา ๓๕ ที่บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ผู้ใดชักน้ำหรือใช้น้ำในทางน้ำชลประทานเมื่อเห็นว่าจะจะเป็นเหตุที่จะก่อให้เกิดการเสียหายแก่ผู้อื่น”

การที่เจ้าพนักงานจะออกคำสั่งห้ามตามมาตรา ๓๕ ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีการชักหรือใช้น้ำนั้นจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นเท่านั้นหากไม่มีเหตุดังกล่าวเจ้าพนักงานจะออกคำสั่งไม่ได้ นอกจากนี้คำสั่งตามมาตรา ๓๕ ใช้บังคับกับทางน้ำชลประทานทุกประเภท

#### ๔.๓ การส่งน้ำและกักเก็บน้ำในเขตชลประทาน

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ มีบทบัญญัติที่ช่วยทำให้มีการส่งน้ำจากการชลประทานไปยังพื้นที่ต่างๆ ได้ตามเป้าหมาย ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีการเก็บกักมิให้มีการปล่อยทิ้งไปโดยเปล่าประโยชน์

ห้ามการปิดกั้นทางน้ำที่จะทำให้ไม่สามารถส่งน้ำจากการชลประทานไปยังที่ดินข้างเคียง โดยบัญญัติว่า เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำ ระบายน้ำ หรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก ห้ามมิให้ผู้ใดปิดกั้นน้ำด้วยวิธีใดๆ จนเป็นเหตุไม่ให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียงหรือปลายทางถ้าเห็นสมควร เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอ มีอำนาจที่จะสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทำการเพาะปลูกให้เปิดสิ่งที่ปิดกั้นน้ำไว้ตามที่กำหนดให้หรือจะจัดการเปิดเสียเองก็ได้ ในการนี้ เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจเข้าไปในที่ดินแห่งหนึ่งแห่งใดเพื่อตรวจและจัดการดังกล่าวแล้ว

ส่วนการป้องกันมิให้น้ำจากทางน้ำชลประทานไหลทิ้งเสียไปโดยเปล่าจนทำให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับน้ำตามที่สมควรจะได้นั้น มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า

เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำหรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ดินภายในบริเวณที่ได้รับน้ำนั้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่จะได้กำหนดให้ เพื่อกักน้ำนั้นไว้มิให้ไหลลงเสียเปล่า จนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับน้ำตามสมควร

#### ๔.๔ การเก็บค่าชลประทาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการออกกฎกระทรวง กำหนดค่าชลประทาน ให้แก่ผู้ใช้น้ำสองกลุ่ม คือ ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานซึ่งกฎกระทรวงนั้นจะกำหนด และแสดงแผนที่ว่าพื้นที่ใดบ้างเป็นเขตชลประทานที่จะต้องมีการเก็บค่าชลประทาน ส่วนบุคคลกลุ่มที่สองได้แก่ ผู้ซึ่งใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าจะอยู่ในเขตหรือนอกเขตชลประทาน

#### ๔.๕ การกระทำการให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล

เพื่อให้สามารถจัดส่งน้ำไปยังพื้นที่เป้าหมายได้ในปริมาณน้ำที่กำหนดไว้ จึงต้องมีให้มีการรั่วไหลของน้ำจากทางน้ำชลประทานและต้องป้องกันมิให้เกิดการตื่นขึ้นของทางน้ำชลประทานการรั่วไหลของน้ำจากทางน้ำชลประทานนั้นเกิดจากสาเหตุหลายประการ แต่สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่ง ได้แก่ การขุดทางน้ำอื่นมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ จึงได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือมาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย

ผู้ฝ่าฝืนนอกจากจะได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ศาลจะสั่งให้ปิดกั้นคลอง หรืออ่างเก็บน้ำนั้นมิให้รั่วไหลต่อไปก็ได้

เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวในวรรคแรกปิดกั้นทางน้ำนั้น หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้ทางน้ำรั่วไหลต่อไป หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้พนักงานจัดการได้ทันที และถ้าจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินเพื่อการนี้ ก็ให้มีอำนาจใช้ที่ดินริมคลองหรือริมทางน้ำนั้นได้เท่าที่จำเป็น ค่าใช้จ่ายในการนี้ รวมทั้งค่าเสียหายที่จะต้องชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินให้คิดเอาจากผู้ฝ่าฝืนทั้งสิ้น

คลองหรือทางน้ำใดที่ทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหลอันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทานมาก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติ เมื่ออธิบดีเห็นสมควรก็ให้มีอำนาจดำเนินการตามความในวรรคสองโดยอนุโลม

การห้ามขุดทางน้ำอื่นมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทานนั้น รวมถึงการขุดทางน้ำไปเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทานด้วย เพราะการขุดทางน้ำในลักษณะดังกล่าวที่สามารถทำให้น้ำรั่วไหลออกจากทางน้ำชลประทานได้เช่นกัน การขุดทางน้ำที่จะเป็นความผิดตามมาตรา ๒๖ นั้น จะต้องมิลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การชลประทานด้วย แต่ถ้าการขุดนั้นได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี กรมชลประทานก็ไม่ใช่ความผิด และหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อธิบดีการกรมชลประทานมีอำนาจในการที่จะสั่งให้มีการแก้ไขการขุดทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน

นอกจากพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ จะห้ามการขุดทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทานแล้ว ยังห้ามการขุดลอกทางน้ำชลประทานอีกด้วย

มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดขุด ลอก ทางน้ำชลประทาน อันจะทำให้เสียหายแก่การชลประทาน หรือปิดกั้นทางน้ำชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี”

มีข้อสังเกตว่า การขุดลอกทางน้ำชลประทานที่จะเป็นความผิดตามมาตรานี้นั้นจะต้องมีลักษณะ “อันจะทำให้เสียหายแก่การชลประทาน” หากไม่มีลักษณะเช่นว่ามานี้ก็ไม่เป็นความผิด แต่หากเป็นการปิดกั้นทางน้ำชลประทานแล้ว ย่อมเป็นความผิดเสมอ แม้ว่าอาจจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางน้ำชลประทานก็ตาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน

#### ๔.๖ การคุ้มครองทางน้ำชลประทาน

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีบทบัญญัติคุ้มครองทางน้ำชลประทานหลายมาตรา คือ

- มาตรา ๒๓ ห้ามการปลูกสร้าง แก้วไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูกปักสิ่งใด หรือทำการเพาะปลูก รุกกล้าทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตทางน้ำ หรือเขตพนัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน และในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันเกิดแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจดำเนินการให้สิ่งรุกกล้านั้นพ้นไปจากทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนังได้

- ถ้ามีต้นไม้ในที่ดินของผู้ใดรุกกล้าทางน้ำชลประทานหรือทำให้ทางน้ำชลประทานเสียหาย มาตรา ๒๔ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นตัดหรือนำต้นไม้ออกไปเสียได้

- มาตรา ๒๕ ห้ามกระทำการอันเป็นการกีดขวางทางน้ำชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน และในกรณีฉุกเฉินเพื่อเป็นการป้องกันภัยอันตรายอันอาจเกิดแก่ทางน้ำชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจดำเนินการใด ๆ ให้สิ่งกีดขวางนั้นพ้นไปจากทางน้ำชลประทานได้

- มาตรา ๒๗ ห้ามการนำหรือปล่อยสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำชลประทาน ประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ รวมทั้งการห้ามเหยียบย่ำคันคลอง ชานคลอง หรือบริเวณสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน เว้นแต่ในที่ที่ได้กำหนดอนุญาตไว้ หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงาน

- มาตรา ๒๘ ห้ามการก่อให้เกิดมลพิษในทางน้ำชลประทาน

- มาตรา ๒๙ ห้ามทำให้ประตูน้ำ ฝาย เขื่อนระบาย ประตูระบาย ท่อน้ำ ท่อเชื่อม สะพานทางน้ำ ปูม เส้า หรือสายโทรศัพท์ที่ใช้ในการชลประทานเสียหายจนอาจเกิดอันตรายหรือขัดข้องแก่การใช้สิ่งดังกล่าว

## บทที่ ๓

ปัญหา อุปสรรค ข้อบกพร่องและปัญหาสภาพการบังคับใช้กฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ และวิเคราะห์ คำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

### ๑. ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

น้ำเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิต ของมนุษย์ สัตว์ และสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ หากขาดแคลนน้ำแล้วสรรพสิ่งต่าง ๆ จะไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ประเทศไทย เป็นประเทศที่อยู่ในเขตร้อนชื้นมีฝนตกชุกทำให้ประเทศไทยมีน้ำตามธรรมชาติจำนวนมาก แต่ในสภาพ ความเป็นจริงการกระจายทรัพยากรน้ำที่มนุษย์จะนำไปใช้ได้นี้เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน บางแห่งมีน้ำมาก บางแห่งขาดแคลนน้ำ ทั้งที่ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานดำเนินการกิจต่างๆเพื่อเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ด้วยสถานการณ์และสภาพแวดล้อมในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปโดยเกิดจากสาเหตุและปัจจัยหลายอย่าง ย่อมส่งผลให้สถานการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเกิดปัญหาขึ้นหลายประการเช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหา น้ำท่วม และปัญหามลพิษทางน้ำหรือปัญหาน้ำเสีย โดยมีรายละเอียดของสภาพปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ดังนี้

#### ๑.๑ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ

##### ๑.๑.๑ ปัญหาที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่

(๑) การทำลายป่าต้นน้ำ ลำธาร และแหล่งน้ำธรรมชาติ เมื่อป่าไม้ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย ลง จึงเป็นสาเหตุให้พื้นที่ต้นน้ำซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดน้ำไม่มีป่าดูดซับน้ำ หรือชะลอน้ำฝนให้ซึมลงไปเก็บกักไว้ใน ช่องว่างของดินได้มากเหมือนแต่ก่อนส่งผลให้ลำธารเกิดความแห้งแล้งและไม่มีน้ำไหลในฤดูแล้ง

(๒) ความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านการเกษตร การอุปโภคบริโภค และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ทำให้ปริมาณน้ำที่มีสำรองไว้ลดจำนวนลงประกอบกับมีการขยายตัวทาง เศรษฐกิจทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจบริการได้มีการขยายตัวพร้อม ๆ กัน ทำให้เกิดการใช้น้ำในการผลิต มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นผู้ใช้น้ำในทุกกิจกรรมยังใช้น้ำกันอย่างฟุ่มเฟือย ขาดจิตสำนึกในการใช้น้ำอย่างประหยัด รวมทั้งไม่รู้จักรักษาพื้นที่ภูมิลักษณ์ด้วย จึงเป็นสาเหตุสำคัญด้านหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ

(๓) การบุกรุกพื้นที่แหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น หนอง คลอง บึง เพื่อนำพื้นที่ขอบหนอง คลองบึง ไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตน

(๔) การก่อกำเนิดน้ำเสียจากแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชน เนื่องจากการขยายตัวของ เมืองและอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการใช้น้ำเป็นจำนวนมากและก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสีย ตามมาด้วย เพราะน้ำเสียที่ระบายลงสู่แม่น้ำ ลำคลองจากโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนโดยมิได้มีการบำบัด เสียก่อน ทำให้แม่น้ำหลายสายซึ่งเดิมสามารถใช้เป็นน้ำในการอุปโภคได้ไม่สามารถนำน้ำมาใช้ประโยชน์ได้อีก

๑.๑.๒ ปัญหาที่เกิดจากสภาพธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดสภาวะฝนแล้งขึ้น หมายถึงสภาวะการขาดฝนอย่างผิดปกติ หรือมีฝนตกน้อยหรือไม่ตกต้องตามฤดูกาล ฝนตกไม่กระจายอย่างสม่ำเสมอหรือฝนไม่ตกทิ้งช่วงยาวนาน

๑.๒ ปัญหาน้ำท่วม เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากฝนที่ตกในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำมีปริมาณ และตกติดต่อกันเป็นเวลานานจนเกิดน้ำไหลบ่าท่วมตลิ่งเข้าไปท่วมพื้นที่ต่าง ๆ หรือชุมชนที่อยู่ริมน้ำ หรือบางพื้นที่ที่มีสภาพพื้นที่เป็นแอ่งกระทะที่ไม่มีระบบระบายน้ำที่สมบูรณ์ เมื่อเกิดฝนตกหนักเป็นเวลานานในแต่ละครั้ง มักเป็นปัญหาให้เกิดน้ำท่วมซึ่งทำความเสียหายแก่พื้นที่เกษตรกรรมและทรัพย์สินต่าง ๆ ซึ่งปัญหาน้ำท่วมเกิดจากสาเหตุ ๒ ประการ คือ เกิดเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ และเกิดเนื่องจากสภาพตามธรรมชาติ สรุปสาเหตุได้ ดังนี้

๑.๒.๑ สาเหตุน้ำท่วมที่เกิดเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่

(๑) การบุกรุกแผ้วถางป่าไม้อันเป็นทรัพยากรหลักในบริเวณพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำทั่วไป เพื่อนำมาใช้ทำการเกษตร ทำให้ไหลนอง และเพื่อประโยชน์ส่วนตนต่าง ๆ ซึ่งน้ำอาจไหลหลากมาอย่างรวดเร็วบ่าท่วมพื้นที่ทำการเกษตรและที่อยู่อาศัยบริเวณพื้นที่ราบทางตอนล่างอย่างฉับพลันได้ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุทกภัยน้ำท่วมอย่างฉับพลันในบริเวณพื้นที่ตอนล่าง

(๒) การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นเป็นเหตุให้พื้นที่หลายแห่งต้องได้รับความเสียหายจากอุทกภัย เช่น การขยายตัวของเขตชุมชน แหล่งอุตสาหกรรม และการทำลายระบบระบายน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ เป็นต้น

(๓) การก่อสร้างบ้านเรือน ถนน และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ กีดขวางทางน้ำไหลหรือบุกรุกทางน้ำ โดยการถมดินบุกรุกทางน้ำทำให้ลำน้ำที่ไหลผ่านชุมชนมีความกว้างน้อย เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้น้ำไหลไม่สะดวก ระดับน้ำจึงเอ่อท่วมสูงมากขึ้นแล้วไหลบ่าไปท่วมพื้นที่ต่าง ๆ มากกว่าก่อนอันเป็นสาเหตุทำให้เกิดอุทกภัยที่รุนแรงได้

(๔) การสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค และอุตสาหกรรมมีปริมาณมากในแต่ละปีจนระดับน้ำบาดาลมีระดับลดต่ำลงจนเกิดแผ่นดินทรุดเป็นแอ่งมีระดับต่ำกว่าปกติเป็นบริเวณกว้าง เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังนานหลังจากเกิดฝนตกหนัก เพราะการระบายน้ำออกไปจากพื้นที่ไม่สะดวกเหมือนแต่ก่อน

๑.๒.๓ สาเหตุน้ำท่วมเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพตามธรรมชาติ ได้แก่

(๑) การเกิดฝนตกหนักจนทำให้เกิดอุทกภัย ฝนในประเทศไทยที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ส่วนใหญ่มาจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ จากพายุหมุนเขตร้อนที่เกิดในทะเลจีนใต้และมหาสมุทรแปซิฟิก เช่น พายุไต้ฝุ่น พายุโซนร้อน พายุดีเปรสชัน เป็นต้น ที่เคลื่อนผ่านประเทศไทยมาทางทิศตะวันออกตลอดจนฝนที่นำมาโดยพายุหมุนซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวในอ่าวเบงกอลแล้วพัดเข้ามาในประเทศไทย

(๒) ลักษณะและส่วนประกอบตามธรรมชาติของพื้นที่ลุ่มน้ำ ได้แก่ รูปร่างของพื้นที่ลุ่มน้ำ ขนาดของพื้นที่ลุ่มน้ำ ความยาวและความกว้างของพื้นที่ลุ่มน้ำโดยเฉลี่ย ระดับความสูง ความลาดชันของพื้นที่ลุ่มน้ำและของลำน้ำ รวมทั้งแนวทิศทางการวางตัวของพื้นที่ลุ่มน้ำรับกับแนวพายุพัดผ่านมากน้อยเพียงใด เหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลโดยตรงต่อการเกิดน้ำท่าและการเกิดน้ำท่วมตามพื้นที่ลุ่มต่าง ๆ เมื่อมีฝนตกหนักเสมอ

(ก) สาเหตุเนื่องจากน้ำทะเลหนุน กรณีพื้นที่ราบลุ่มสองฝั่งแม่น้ำที่อยู่ห่างจากปากอ่าวหรือทะเลไม่มากนัก ระดับน้ำในแม่น้ำบริเวณนั้นจะอยู่ภายใต้อิทธิพลน้ำขึ้น – น้ำลง ตลอดเวลา เมื่อน้ำที่ไหลหลากลงมาตามแม่น้ำคราวใดมีปริมาณมากและตรงกับช่วงเวลาที่ระดับน้ำทะเลขึ้นสูงเกินกว่าปกติ ก็จะทำให้เกิดสภาวะน้ำป่าตลิ่งท่วมพื้นที่ทำการเกษตรและเขตที่อยู่อาศัยอย่างรุนแรงเสมอมา

๑.๓ ปัญหามลพิษทางน้ำ หรือปัญหาน้ำเสีย ประเทศไทยปัญหาน้ำเสียตามแหล่งน้ำและชุมชนต่าง ๆ เริ่มมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและระบบนิเวศอย่างชัดเจน เนื่องจากปริมาณน้ำเสียที่ระบายลงสู่ทางน้ำสาธารณะมีมากขึ้นส่วนใหญ่เป็นน้ำเสียจากครัวเรือน น้ำเสียจากพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม โดยไม่มีการบำบัดให้มีคุณภาพดีถึงเกณฑ์มาตรฐานก่อนระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ น้ำเสียเหล่านี้ส่งผลให้คุณภาพน้ำในคูคลองและลำน้ำน้อยใหญ่เน่าเสียมีค่าออกซิเจนน้อย หรืออาจไม่มีออกซิเจนในน้ำเลย น้ำเสียนอกจากจะมีความสกปรกโสโครก มีกลิ่นเหม็น และสีดำคล้ำแล้วอาจมีสารเคมีซึ่งมีพิษเจือปนอยู่ด้วย เมื่อน้ำเสียไหลลงสู่แหล่งน้ำสะอาดกลายเป็นน้ำเสียจนไม่สามารถใช้น้ำจากแหล่งน้ำนั้นได้อีกต่อไป และอาจส่งกลิ่นเหม็นแพร่กระจายไปทั่วเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยตลอดจนความเป็นอยู่ของประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในบริเวณนั้น สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในแหล่งน้ำอาจตายหรือต้องอพยพหนีไปอยู่ที่อื่น ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้ไม่เพียงกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเท่านั้นยังกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย ซึ่งแหล่งที่มาและสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำเสียมี ๒ ประการใหญ่ คือ แหล่งที่มาและสาเหตุเนื่องมาจากการกระทำของมนุษย์ และเกิดจากธรรมชาติ มีดังนี้

#### ๑.๓.๑ แหล่งที่มาและสาเหตุน้ำเสียเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่

(๑) แหล่งชุมชนเป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสีย น้ำเสียจากแหล่งชุมชนเป็นน้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ สามารถแบ่งได้เป็นน้ำทิ้งจากที่อยู่อาศัย อาคารชุด บ้านจัดสรร สถานประกอบการต่าง ๆ ในย่านพาณิชยกรรม ได้แก่ โรงแรม ตลาดสด ศูนย์การค้า ร้านอาหาร นอกจากนี้ยังรวมไปถึงสถาบันและหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้แก่ โรงพยาบาล สถาบันการศึกษา ที่ทำการราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ลักษณะน้ำเสียจากชุมชนโดยทั่วไปมีทั้งสารอินทรีย์และอนินทรีย์ที่เป็นของแข็งแขวนลอยและละลายน้ำ นอกจากนี้ยังมีเชื้อโรคปะปนอยู่ด้วย น้ำเสียจากแหล่งชุมชนเป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสียสำคัญในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา และอีกหลายลุ่มน้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่ตั้งอยู่ริมน้ำ

(๒) กิจกรรมการเกษตรในหลายพื้นที่ ปัจจุบันก่อให้เกิดความสกปรกและส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น การเพาะปลูกพืชโดยใช้สารเคมี ได้แก่ ปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืชในปริมาณมากเกินความจำเป็น และเหลือตกค้างที่แปลงเพาะปลูก เมื่อฝนตกย้อมชะล้างสารดังกล่าวลงสู่ทางน้ำธรรมชาติที่ใช้ร่วมกันแล้วเกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำนั้น นอกจากนั้นกิจกรรมเกษตรขนาดใหญ่มักเป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสีย ได้แก่ ฟาร์มสุกร และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ส่วนใหญ่ของเสียและมูลสัตว์ที่ขับถ่ายออกมาจะถูกชำระล้างระบายลงสู่ทางน้ำใกล้เคียง โดยไม่มีการบำบัดให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้งตามที่กำหนด

(๓) น้ำเสียเกิดจากแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอุตสาหกรรมจัดเป็นแหล่งกำเนิดที่สำคัญ โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง น้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรมนอกเหนือจากจะปะปนด้วยสารอินทรีย์และอนินทรีย์แล้ว น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทยังมีการ



ปนเปื้อนจากสารพิษอีกด้วย การสะสมของแร่ธาตุและความสกปรกต่าง ๆ เมื่อไหลลงสู่แม่น้ำ ลำคลองแล้ว ทำให้เกิดน้ำเสียและอาจสูญเสียแหล่งน้ำไม่อาจใช้ประโยชน์ต่อไปอีกได้

๑.๓.๒ แหล่งที่มาและสาเหตุน้ำเสียที่เกิดจากธรรมชาติ ได้แก่

(๑) น้ำเสียเกิดจากธรรมชาติ เช่น สัตว์ที่ตายหรือสัตว์ถ่ายมูลทิ้งไว้บนดิน ซากวัชพืชหรือใบไม้ที่ร่วงหล่นลงสู่พื้นดิน การหมักหมมเน่าเสีย เมื่อฝนตกก็จะชะล้างหน้าดินที่มีมูลพืชและสัตว์ต่าง ๆ เหล่านี้ลงสู่แหล่งน้ำและแช่ขังอยู่ในแหล่งน้ำทำให้เกิดการเน่าเหม็น

สำหรับในส่วนของการบริหารจัดการน้ำเพื่อการชลประทานมีปัญหา อุปสรรค ข้อบกพร่อง และปัญหาสภาพการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ดังนี้

## ๒ ปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน

จากสภาพปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาน้ำท่วม และปัญหามลพิษทางน้ำหรือปัญหาน้ำเสียนั้น ล้วนส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แก่สังคมและแก่เศรษฐกิจของประเทศจึงต้องมีกระบวนการบริหารและดำเนินการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเพื่อประโยชน์ในการดำเนินชีวิตของทุก ๆ สิ่งในสังคม ทั้งคน สัตว์ และพืช อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ให้มีน้ำใช้อย่างยั่งยืนและทั่วถึง

กรมชลประทานเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ได้แก่ การจัดหาแหล่งน้ำ จัดการน้ำเพื่อสนับสนุนการผลิต เสริมสร้างคุณภาพชีวิตและพัฒนาประเทศ โดยกรมชลประทานมีภารกิจเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข การอุตสาหกรรม และหมายรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำก่อบวมถึง การคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วยโดยที่การดำเนินการดังกล่าวได้มีพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นกฎหมายใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการชลประทานที่วางหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการน้ำโดยทางน้ำชลประทานที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้คือทางน้ำที่กรมชลประทานได้สร้างขึ้น และทางน้ำตามธรรมชาติ ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีได้มีการประกาศกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทาน กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามภารกิจของกรมชลประทานให้บรรลุวัตถุประสงค์

### ๒.๑ ปัญหาอุปสรรคข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นก่อนการประกาศทางน้ำชลประทาน

การดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำหรือจัดหาเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ เพื่อกัก เก็บ ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข การอุตสาหกรรมตามภารกิจของกรมชลประทาน เช่น อ่างเก็บน้ำ เขื่อน ฝาย อาคารประกอบ ระบบส่งน้ำ ฯลฯ เมื่อกรมชลประทานได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ กรมชลประทานมีหน้าที่บริหารจัดการน้ำเพื่อให้ประชาชน องค์กรทุกภาคส่วน ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แต่เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวประสบกับสภาพปัญหา ดังนี้

(๑) กรมชลประทานไม่มีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ในทางน้ำที่ยังไม่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดว่าทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทานและเป็นประเภทใดรวมถึงแหล่งน้ำ

ธรรมชาติแหล่งน้ำสาธารณะที่เชื่อมกับทางน้ำที่กรมชลประทานจัดทำขึ้น หรือที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน  
ดังนั้น เมื่อเกิดการลักลอบใช้น้ำจากทางน้ำทำให้น้ำสูญหายไปจากการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับการสัญจรเรือผ่านแม่น้ำ ลำคลองที่เป็นทางน้ำ ทำให้เกิดความเสียหายกับ  
เขตคลอง คันคลองรวมถึงทางน้ำที่อยู่ในความควบคุมดูแลของกรมชลประทาน

(๓) ปัญหาการปลูกสร้าง หรือปลูกปักสิ่งใด หรือทำการเพาะปลูก รุกล้ำทางน้ำทำให้เกิดความ  
เสียหายแก่การบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน

(๔) ปัญหาการกระทำการอันเป็นการกีดขวางทางน้ำ

(๕) ปัญหาการกระทำการขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำที่กรมชลประทานจัดสร้างขึ้น  
หรือเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำที่กรมชลประทานจัดสร้างขึ้นหรือทำให้น้ำในทางน้ำเกิดการรั่วไหล

(๖) ปัญหาการนำหรือปล่อยสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ

(๗) ปัญหาการทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช ถ้ำถ่าน หรือ สิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำ จนเป็นอันตราย  
แก่การเพาะปลูก การบริโภค รวมทั้งการปล่อยน้ำที่ทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษ  
ลงในทางน้ำ

(๘) ปัญหาการขุด ลอก ทางน้ำทำให้เกิดความเสียหายแก่การชลประทาน หรือ กระทำการ  
ปิดกั้นทางน้ำ

## ๒.๒ ปัญหาอุปสรรคข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นหลังจากประกาศเป็นทางน้ำชลประทาน

จากสภาพปัญหาอุปสรรคข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นก่อนการประกาศทางน้ำชลประทานดังกล่าว กรมชลประทานจึง  
ได้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ  
การชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ออกประกาศกำหนดให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทานและเป็น  
ประเภทใดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด  
แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานตาม  
พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ใช้บังคับแล้วก็ยังมีปัญหาดังกล่าวในหัวข้อ ๑.๑  
บางประการ ดังตัวอย่างที่ปรากฏในหัวข้อ ๓.๒ เรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาของศาลและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา

### ๓. ปัญหา สภาพการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

๓.๑ ความซ้ำซ้อนของกฎหมายสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำและการบริหารจัดการน้ำ  
และการดูแล รักษา คุณภาพของน้ำของประเทศไทยมีอยู่หลายฉบับซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ  
ในหลายกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายเหล่านั้น โดยกฎหมายแต่ละฉบับตราขึ้นใช้  
บังคับต่างเวลาและมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันไป มิได้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบซึ่งบางฉบับก็มีบทบัญญัติใน  
การบังคับใช้ซ้ำซ้อนกับฉบับอื่น ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้และบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันมีเนื้อหา  
ไม่ครอบคลุมเบ็ดเสร็จ เมื่อมีหน่วยงานจำนวนมากที่ทำงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำจึงมีกฎหมายที่ให้อำนาจใน  
การดำเนินงานที่มีสภาพแตกต่างกัน หรือ คล้ายคลึงกันอยู่ในกฎหมายต่างฉบับกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายและ  
วิธีการปฏิบัติอาจมีความแตกต่างกันไปด้วย

๓.๒ ความล่าช้าของกฎหมาย โดยที่พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ใช้บังคับเป็นเวลานาน แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงมาแล้วหลายครั้ง แต่ก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางเรื่อง และแม้ปัจจุบันได้ปรับปรุงแก้ไขใหม่ทั้งฉบับแต่กฎหมายยังไม่มีผลบังคับใช้ ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น บทกำหนดโทษทางอาญาบางกรณีต่ำเกินไปและมีความลักลั่นกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ได้มีการพัฒนาขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

#### ๔. ปัญหา อุปสรรคและข้อบกพร่องเกี่ยวกับกระบวนการในการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทาน

เนื่องจากกระบวนการมีรูปแบบและขั้นตอนดำเนินการรายละเอียดที่ต้องดำเนินการมาก เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีผลบังคับใช้กับทางน้ำที่กรมชลประทานได้สร้างขึ้นหรือทางน้ำธรรมชาติที่กรมชลประทานเข้าบริหารจัดการ กรมชลประทานมีหน้าที่ดำเนินการออกประกาศทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ แต่เนื่องจากการประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทานจะต้องมีบัญชีทางน้ำชลประทานแสดงหรือแนบท้ายประกาศ โดยจะต้องระบุชื่อทางน้ำ ตลอดจนแนวเขตของทางน้ำให้เป็นไปตามรูปแบบและสอดคล้องกับเขตการปกครองของกรมการปกครอง สำหรับการประกาศอ่างเก็บน้ำเป็นทางน้ำชลประทานนั้น จะต้องจัดทำแผนที่แสดงที่ตั้งและขอบเขตของแผนที่ (template) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ทั้งแนวเขตการปกครองในพื้นที่ระดับจังหวัด อำเภอ และตำบลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย บนแผนที่ และระบุเลขที่ระวางแผนที่ที่จะต้องถูกต้องครบถ้วน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจัดทำต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องแผนที่แนบท้ายประกาศ การทำแผนที่ให้สอดคล้องกับแบบมาตรฐานและแนวเขตการปกครอง โดยต้องใช้ความละเอียดและระยะเวลาในการดำเนินการนับเป็นอุปสรรคให้การออกประกาศล่าช้า ส่งผลให้กรมชลประทานไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นไปตามภารกิจและวัตถุประสงค์ของกรมชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

#### ๕. ปัญหาด้านอื่น ๆ

๕.๑. การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ อาจไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น มีการรुकล้ำทางน้ำชลประทาน หรือมีการลักลอบใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน เป็นต้น

๕.๒. ประชาชนขาดความตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เกี่ยวกับน้ำและการบริหารจัดการน้ำ ทั้งด้านปริมาณ คุณภาพน้ำ และมาตรการในการใช้น้ำจากแหล่งน้ำร่วมกันบนพื้นฐานของความเป็นธรรม ความเสมอภาค และการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพโดยจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรณรงค์สร้างจิตสำนึกและร่วมกันใช้น้ำอย่างประหยัด

๕.๓ การกำหนดให้มีแผนการดำเนินการจัดบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชลประทานเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

อนึ่ง แม้ว่ากรมชลประทานได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน ซึ่งถือเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในการช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้น้อยลง แต่ก็ยังไม่ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่หมดสิ้นไปได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ กรมชลประทานจึงต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการดำเนินการให้เกิดความชัดเจนและทันสมัยกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อสามารถเข้าบริหารจัดการควบคุมดูแลการบริหารจัดการน้ำอันเป็นภารกิจหลักของกรมชลประทานให้มีประสิทธิภาพครอบคลุมทุกพื้นที่ที่เข้าไปดูแลบริหารจัดการมากขึ้นด้วย

## ๖. วิเคราะห์คำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

ภายหลังจากการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ใช้บังคับแล้วพบว่ายังเกิดปัญหาข้อพิพาทตามตัวอย่างต่อไปนี้

### ๖.๑ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๓/๒๔๙๗ โจทก์ฟ้องว่าจำเลยปลูกสร้างอาคารและปึกเสาดีเขื่อนรูก้ำขานคลองและทางน้ำชลประทานตามริมคลองภาษีเจริญ โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน เป็นเหตุให้เสียหายแก่คันคลอง ขานคลอง และทางน้ำชลประทาน จึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๓๗

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๔๒๙/๒๕๒๔ โจทก์ฟ้องว่าจำเลยปลูกสร้างอาคารร้านค้ารูก้ำเขตคลองข้างคันกั้นน้ำทะเลริมถนนสุขุมวิท โดยมีได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน ขอให้ลงโทษจำเลยและให้จำเลยรื้อถอนอาคารร้านค้าออกไป จำเลยให้การรับสารภาพ ศาลชั้นต้นพิพากษาปรับจำเลยและให้จำเลยรื้อถอนโรงเรือนออกไป คดีถึงที่สุด คำพิพากษาศาลชั้นต้นดังกล่าวยอมเป็นยุติว่าที่พิพาทเป็นทางน้ำชลประทาน การที่จำเลยฎีกาว่าที่พิพาทเป็นของนายปุ๋ยและจำเลยเช่าที่พิพาทจากนายปุ๋ยโจทก์หรือกรมชลประทานไม่มีสิทธิบังคับให้จำเลยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง รูปคดีไม่มีประโยชน์ต่อโจทก์ ศาลฎีกาเห็นว่าจำเลยถูกผูกพันมิให้โต้แย้งว่าที่พิพาทเป็นของนายปุ๋ย ทั้งจำเลยกล่าวในฎีการับว่า ขณะนี้กรมชลประทานกับทายาทของนายปุ๋ยมีกรณีโต้แย้งสิทธิในที่พิพาทซึ่งคดีอยู่ในระหว่างพิจารณา แสดงว่าข้ออ้างยังฟังไม่ได้ว่านายปุ๋ยมีสิทธิในที่พิพาท ถือไม่ได้ว่าจำเลยสามารถแสดงข้อแก้ตัวอันดีได้ โจทก์จึงมีสิทธิขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังจำเลยซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา

คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๗๙/๒๕๓๖ ทางน้ำชลประทานคลองเจ้าเจ็ด-บางยี่หนแคบลงจากเดิม ก็โดยเกิดที่งอกริมตลิ่งเพิ่มขึ้นกลายเป็นดินแข็งริมตลิ่งยื่นเข้าไปในทางน้ำและมีราษฎรปลูกบ้านอยู่อาศัยตลอด แนวริมตลิ่งโดยพิสูจน์ได้ว่าเป็นที่งอกจากต้นไม้ต้นใหญ่ ซึ่งตามริมน้ำนอกจากที่ดินพิพาทยังมีที่ดินของนายปริก ไกรพิช ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินพิพาททางทิศตะวันตกและเกิดที่งอกริมตลิ่งและได้ออกโฉนดแล้ว ที่โจทก์ฎีกาเป็น ปัญหาข้อกฎหมายว่า เมื่อคลองเจ้าเจ็ด-บางยี่หนทางการประกาศให้เป็นทางน้ำชลประทานประเภท ๒ แล้ว คลองดังกล่าวก็ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้ประโยชน์เพื่อการชลประทานตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) แม้จะเป็นที่งอกริมตลิ่งก็ไม่อาจนำไปออกโฉนดได้นั้น เห็นว่า ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ ได้บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่งที่งอกยอมเป็นทรัพย์สิน ของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่าแม้จะเกิดที่งอกเข้าไปในทางน้ำสาธารณะก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ซึ่ง ตกได้แก่เจ้าของที่ดินแปลงนั้นเปลี่ยนแปลงไป เจ้าของที่ดินยอมนำไปขออนุญาตที่ดินได้

คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๑๑๗๖/๒๕๕๗ ของศาลจังหวัดสมุทรสงคราม โจทก์ฟ้องว่าจำเลย ปลูกสร้างอาคารบ้านพักจำนวน ๒ หลัง บริเวณคันกั้นน้ำเค็มสายอัมพवारุกกล้าเขตคันคลองที่กั้นน้ำเค็ม สายอัมพวาอันเป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองดูแลของโครงการชลประทานสมุทรสงครามโดยไม่ได้รับ อนุญาต จำเลยให้การรับสารภาพตลอดข้อหา ศาลจึงพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติ การชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๑๖๔๐/๒๕๕๘ ของศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา โจทก์ฟ้องว่า จำเลยปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างรูกกล้าเขตคันคลองชลประทานอันทำให้เสียหายแก่คันคลองชลประทาน บริเวณริม คลอง ๒๗ ซึ่งเป็นคลองชลประทานในโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาป่าสักใต้ของกรมชลประทานโดยไม่ได้รับ อนุญาตจำเลยให้การรับสารภาพตลอดข้อหา ศาลจึงพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติ การ ชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

### จากคำพิพากษาข้างต้น สามารถทำการแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

(๑) ประเด็นสำคัญของการพิจารณาของศาลในคดีที่เป็นข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยชลประทาน หลวงนั้น คือ การกระทำใด ๆ นั้นได้กระทำในทางน้ำชลประทานหรือไม่ หากเป็นการกระทำในที่ดินที่ผู้กระทำ มีสิทธิ การกระทำนั้นย่อมไม่ผิดกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ทั้งนี้ การประกาศทางน้ำชลประทานตาม มาตรา ๕ เป็นการให้อำนาจในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงเท่านั้น ไม่ได้ให้ กรรมสิทธิ์ที่ดินในแหล่งน้ำสาธารณะที่มีการประกาศทางน้ำชลประทานประเภท ๒ ตามนัยคำพิพากษาศาล ฎีกาที่ ๓๔๒๙/๒๕๒๔ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๗๙/๒๕๓๖

(๒) ลักษณะข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงที่จะนำไปสู่ศาลนั้นส่วนใหญ่ จะเป็นการกระทำความผิดใด ๆ ที่เป็นการรูกกล้าทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลองหรือเขตพนัง และเป็นการ กระทำความผิดใด ๆ ที่เป็นการกีดขวางทางน้ำชลประทาน อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ กล่าวคือ

มาตรา ๒๓ วางหลักว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แก้วไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูกปัก สิ่งใด หรือทำการเพาะปลูก รูกกล้าทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลองหรือเขตพนัง เว้นแต่จะได้รับ อนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน ...”

มาตรา ๒๕ วางหลักว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการกีดขวางทางน้ำชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน ...”

(๓) จากการรวบรวมการกระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง สังเกตได้จากตัวอย่างข้างต้นเห็นได้ว่า การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงปัจจุบัน ข้อพิพาทลักษณะดังกล่าวจะยุติในศาลชั้นต้นเป็นส่วนใหญ่ เพราะผู้ต้องหาจะให้การรับสารภาพตลอดข้อหาต่อพนักงานสอบสวน ศาลจะบันทึกคำฟ้องคำรับสารภาพและทำคำพิพากษาในบันทึกฉบับเดียวกัน

#### ๖.๒ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องจากบริเวณพื้นที่เขื่อน อ่างเก็บน้ำและคลองชลประทานนั้นนอกจากเป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองดูแลของกรมชลประทานแล้ว บางแห่งอาจเป็นพื้นที่ที่กรมชลประทานขออนุญาตส่วนราชการอื่นในการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่เพื่อก่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ ก่อสร้างระบบคลองชลประทาน อาคารที่ทำการ ถนนเข้าห้วงงาน ฯลฯ เช่นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พื้นที่ในเขตนิคมสหกรณ์ เป็นต้น เมื่อได้รับอนุญาตแล้วกรมชลประทานจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และจะต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าวด้วยเช่นกันด้วยเหตุนี้จึงเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายระหว่างส่วนราชการในพื้นที่เดียวกันแต่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันดังตัวอย่างต่อไปนี้

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและการประกาศทางน้ำชลประทานในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามเรื่องเสรีจที ๓๑๕/๒๕๕๑ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กล่าวคือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติกรมชลประทาน มีอำนาจหน้าที่ด้านการชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กับกรมชลประทาน กรณีกรมชลประทานขออนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้เพิกถอนพื้นที่ให้กรมชลประทานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ เมื่อกรมชลประทานก่อสร้างแล้วเสร็จและได้ประกาศทางน้ำชลประทานแล้ว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะประกาศพื้นที่ดังกล่าวกลับเป็นอุทยานแห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในเรื่องการอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวได้ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ตรารขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ป่าและภูเขา ให้คงสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน และเพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนซึ่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ได้บัญญัติห้ามการกระทำอันมีลักษณะเป็นการทำลายสภาพทางธรรมชาติของอุทยานแห่งชาติไว้ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อยกเว้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจกระทำการอันต้องห้ามได้ในกรณีที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติหรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการหรืออำนวยความสะดวกในการทัศนศึกษาหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน

เมื่อการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำต้องมีการเข้ายึดถือหรือครอบครองที่ดิน ผืนถางหรือเผาป่าและมีการกระทำที่เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด ทราย จึงเป็นการกระทำที่ต้องห้ามและไม่เข้าข่ายยกเว้นตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น การจะก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ จึงต้องดำเนินการกันพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำออกจากเขตอุทยานแห่งชาติเสียก่อนโดยการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ หากไม่มีการเพิกถอนพื้นที่ดังกล่าว กรมชลประทานไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ เนื่องจากขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติซึ่งมุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่สภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อหรือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้เพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ เพื่อให้กรมชลประทานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและกรมชลประทานได้ประกาศทางน้ำชลประทานแล้ว พื้นที่บริเวณอ่างเก็บน้ำจึงอยู่ในอำนาจการดูแลของกรมชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เมื่อได้มีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและประกาศทางน้ำชลประทานแล้ว แต่เพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงอาจประกาศพื้นที่ดังกล่าวกลับเป็นอุทยานแห่งชาติอีกครั้ง โดยอาศัยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ

กรณีการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชและกรมชลประทานในพื้นที่เดียวกันนั้น จะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองฉบับประกอบกัน กล่าวคือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน และเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน ส่วนพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำก้ำบวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ ให้อำนาจรัฐมนตรีในการประกาศทางน้ำชลประทานก็เพื่อการควบคุมดูแลการจัดสรรการใช้น้ำและเพื่อการบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำและทางน้ำชลประทาน เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับจึงต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ กรมชลประทานจึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลอ่างเก็บน้ำและทางน้ำชลประทานที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติได้เท่าที่การกระทำใด ๆ นั้น ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

ประเด็นที่สอง กรณีพื้นที่อ่างเก็บน้ำที่มีอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยยังมีได้เพิกถอนอุทยานแห่งชาติ หากกรมชลประทานประสงค์จะประกาศกำหนดทางน้ำชลประทานจะสามารถกระทำได้หรือไม่นั้น จะต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณี คือ กรณีที่กรมชลประทานได้เข้าไปสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยมีการขอใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้แล้วอย่างถูกต้องก่อนที่จะมีการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ ในภายหลัง

กับกรณีที่กรมชลประทานได้เข้าไปสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยมิได้มีการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ โดยมีความเห็นในแต่ละกรณี ดังนี้

กรณีกรมชลประทานได้เข้าไปก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งต่อมาได้มีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติในภายหลังโดยชอบ กรมชลประทานสามารถประกาศกำหนดทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติที่มีพื้นที่อ่างเก็บน้ำแล้วได้ เท่าที่การกระทำใด ๆ นั้นไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ส่วนการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานที่จะต้องเข้าไปดูแลบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ นั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชย่อมอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ดังกล่าวได้

สำหรับกรณีกรมชลประทานได้เข้าไปสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยมิได้มีการเพิกถอนอุทยานแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มิได้เปิดช่องให้มีการขอใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติในลักษณะดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่กรมชลประทานเข้าไปดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยมิได้มีการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติส่วนนั้นออกเสียก่อน กรมชลประทานจึงไม่สามารถประกาศทางน้ำชลประทานได้

#### จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นสามารถทำการวิเคราะห์ได้ดังนี้

กรณีที่ดินแห่งเดียวกันมีเขตพื้นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการทับซ้อนกัน โดยมีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติให้แต่ละส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบพื้นที่เดียวกัน การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการแต่ละแห่งอาจมีปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่ดูแลรับผิดชอบและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการก็อาจมีความเข้าใจผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนอยู่ดังนี้

ประการที่ ๑ การที่ส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐในที่ดินหนึ่งนั้น เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการเข้าใจว่า ที่ดินของรัฐต้องตกเป็นของส่วนราชการนั้นด้วย ซึ่งการที่ส่วนราชการ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินของรัฐซึ่งกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการย่อมสามารถมีอำนาจดูแลรักษาที่ดินของรัฐได้ แม้ว่าส่วนราชการนั้นไม่มี “ชื่อ” เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และกรณีส่วนราชการกระทรวงการคลัง (โดยกรมธนารักษ์) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุก็เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาการบริหารจัดการที่ราชพัสดุนั้น คำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุมีความหมายไม่ตรงกับคำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะการมีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นต้องมีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” แต่ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุนั้นมีทั้งที่ดินมีโฉนดและไม่มีโฉนดดังกล่าว ดังนั้น การที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ จึงไม่ทำให้กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุตามความหมายของคำว่า “กรรมสิทธิ์” ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน



ประการที่ ๒ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการมีความเข้าใจว่า เมื่อส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาพื้นที่ตามที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว ส่วนราชการอีกแห่งหนึ่งย่อมไม่สามารถมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเขตพื้นที่นั้นได้อีกเพราะจะเป็นการซ้อนกัน ความเข้าใจนี้อาจเป็นสิ่งที่ถูกต้องในบางกรณีแต่ในบางกรณีก็ไม่ถูกต้อง เช่น ในกรณีที่กฎหมายสองฉบับมีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์แตกต่างกัน ดังตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น หากกรมชลประทานจะเข้าทำประโยชน์อันเกี่ยวกับการชลประทานในพื้นที่ของส่วนราชการอื่น จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของส่วนราชการนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินการใด ๆ ของกรมชลประทานภายหลังที่ได้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นซึ่งรวมทั้งการประกาศทางน้ำชลประทาน จะเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย

## บทที่ ๔

### การประกาศทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

#### ๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกาศทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำก็บวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย”

ในความหมายของคำว่า “การชลประทาน” เป็นภารกิจหลักในการพัฒนาและการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางน้ำชลประทาน” หมายความว่า ทางน้ำที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามความในมาตรา ๕ ว่าเป็นทางน้ำชลประทาน”

ในความหมายของคำว่า “ทางน้ำชลประทาน” เป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดทางน้ำชลประทาน

“มาตรา ๕ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ทางน้ำชลประทานแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ  
ประเภท ๑ ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน

ประเภท ๒ ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคม แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วยเฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ประเภท ๓ ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน

ประเภท ๔ ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน

ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทานและเป็นประเภทใด”

ในความหมายของมาตรา ๕ เป็นการกำหนดลักษณะของทางน้ำชลประทานว่ามีกี่ประเภท และเป็นอย่างไร โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตามมาตรา ๔๒ เป็นผู้ดำเนินการประกาศว่าทางน้ำใดสมควรกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทาน และเป็นประเภทใด ซึ่งต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และต้องดำเนินการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ทางน้ำชลประทานนั้น ๆ มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายโดยสมบูรณ์ โดยที่ทางน้ำชลประทานแต่ละประเภทมีคุณลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

ทางน้ำชลประทานประเภท ๑ หมายถึง ทางน้ำที่กรมชลประทานจัดสร้างขึ้น เพื่อประโยชน์ในการกระจายน้ำเข้าสู่ระบบการชลประทานอาทิ คลองส่งน้ำสายใหญ่ คลองแยก คลองซอยท่อส่งน้ำ เป็นต้น

ทางน้ำชลประทานประเภท ๒ หมายถึง ทางน้ำที่ใช้ในการสัญจรทางน้ำร่วมด้วยกับการชลประทาน

ทางน้ำชลประทานประเภท ๓ หมายถึง ทางน้ำที่กรมชลประทานเห็นว่าต้องสงวนเอาไว้เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานในอนาคต

ทางน้ำชลประทานประเภท ๔ หมายถึง ทางน้ำที่เป็น เขื่อนเก็บกักน้ำ อ่างเก็บน้ำ อาคารควบคุมน้ำ ประตูระบาย ฝ่าย เป็นต้น รวมถึงทางน้ำธรรมชาติ ซึ่งกรมชลประทาน มีความจำเป็น ต้องเข้าไปควบคุม ดูแล บริหารจัดการน้ำ

การประกาศทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นประโยชน์ในการคุ้มครองทางน้ำ การใช้ทางน้ำ ควบคุม ดูแล บำรุงรักษา ทั้งในด้านปริมาณน้ำ คุณภาพของน้ำ การบริหารจัดการน้ำในทางน้ำชลประทานและคุ้มครองอาคารและสิ่งก่อสร้างที่ใช้เพื่อการชลประทาน

## **๒. ประกาศทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ประกอบด้วย**

๒.๑ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ แบ่งออกเป็น ๒ กรณี

๒.๑.๑ กรณีขอประกาศทางน้ำชลประทานใหม่ (ไม่เคยประกาศมาก่อน)

(ตัวอย่างร่างประกาศฯ)

(ครุฑ)

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เรื่อง กำหนดทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

(ฉบับที่ ../.(พ.ศ.)..)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดให้ทางน้ำในเขตโครงการ ..... เป็นทางน้ำชลประทานประเภท .... จำนวน .... ทางน้ำ ตามบัญชี และแผนที่ แนบท้ายประกาศ

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ. ....

(.....)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หมายเหตุ กรณีเป็นทางน้ำชลประทาน ซึ่งมีใช้อย่างเกินน้ำ ให้ตัดคำว่า “และแผนที่” ออก

รายละเอียดและวิธีการจัดทำ

๒.๑.๑.๑ ระบุชื่อประกาศ ฉบับที่ และปี พ.ศ. ที่ประกาศ

๒.๑.๑.๒ บทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง

พุทธศักราช ๒๔๘๕

๒.๑.๑.๓ ชื่อโครงการชลประทานที่ขอออกประกาศทางน้ำชลประทาน

๒.๑.๑.๔ ประเภทของทางน้ำ

๒.๑.๑.๕ จำนวนทางน้ำ

๒.๑.๑.๖ ลงวันที่

๒.๑.๑.๗ ลงชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๒.๑.๒ กรณีขอยกเลิก และออกประกาศทางน้ำชลประทานใหม่ (ประกาศให้ถูกต้องตรงกับสภาพข้อเท็จจริง เช่น แนวเขตการปกครองเปลี่ยนแปลงไป ชื่อทางน้ำชลประทาน เป็นต้น)

(ตัวอย่างร่างประกาศฯ ยกเลิก)

(ครุฑ)

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เรื่อง กำหนดทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

(ฉบับที่ ../ พ.ศ. ....)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดทางน้ำชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตามบัญชีทางน้ำชลประทาน ดังนี้

๑.๑ ประกาศกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๐๘  
บัญชีทางน้ำชลประทานโครงการ..... หน้า .... ทางน้ำชลประทานประเภท ....  
เลขที่ .... (ชื่อทางน้ำ).....

๑.๒ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๓  
บัญชีทางน้ำชลประทานโครงการ..... หน้า .... ทางน้ำชลประทานประเภท ....  
เลขที่ .... (ชื่อทางน้ำ).....

๒. ให้กำหนดทางน้ำตามบัญชีและแผนที่แนบท้ายประกาศนี้ เป็นทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

ประกาศ ณ วันที่ ..... พ.ศ. ....

(.....)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หมายเหตุ กรณีเป็นทางน้ำชลประทาน ซึ่งมีใช้อย่างเก็บน้ำ ให้ตัดคำว่า “และแผนที่” ออก

รายละเอียดและวิธีการจัดทำ

๒.๑.๒.๑ ชื่อประกาศ ฉบับที่ และปี พ.ศ. ที่ประกาศ

๒.๑.๒.๒ บทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

๒.๑.๒.๓ แยกออกเป็น ๒ หัวข้อ ดังนี้

(๑) ให้ยกเลิก ประกาศ ฉบับที่ ลงวันที่ ชื่อบัญชีทางน้ำชลประทาน เลขหน้า ประเภท ทางน้ำ เลขที่ ชื่อทางน้ำชลประทานที่จะยกเลิก หากยกเลิกประกาศมากกว่า ๑ ฉบับ ให้แยกออกเป็นหัวข้อย่อย ๑.๑, ๑.๒ ... ฯลฯ

(๒) ให้กำหนดทางน้ำชลประทานตามบัญชี และแผนที่ (ถ้ามี) แนบท้ายประกาศนี้เป็น ทางน้ำชลประทาน

๒.๑.๒.๔ ลงวันที่

๒.๑.๒.๕ ลงชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๒.๒ บัญชีทางน้ำชลประทาน

(ตัวอย่าง การจัดทำบัญชีทางน้ำที่เป็นคลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ ฯลฯ หรือทางน้ำธรรมชาติ )

**บัญชีทางน้ำชลประทานโครงการ.....**

(แนบท้ายประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับที่ .../ พ.ศ. ....)

เลขที่	ชื่อทางน้ำ	กำหนดเขต	
		จาก	ถึง
๑	<u>ทางน้ำชลประทานประเภท ๑</u> คลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย ของเขื่อนระบายน้ำ.... (ยาว ๖.๘๒๕ กิโลเมตร)	กิโลเมตรที่ ๐.๐๐๐ ตำบล.... อำเภอ... จังหวัด....	กิโลเมตรที่ ๖.๘๒๕ ท่อระบายน้ำปลายคลอง ตำบล.... อำเภอ... จังหวัด....
๒	คลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งขวา ของเขื่อนระบายน้ำ.... (ยาว ๑๔.๓๘๐ กิโลเมตร)	กิโลเมตรที่ ๐.๐๐๐ ตำบล.... อำเภอ... จังหวัด....	กิโลเมตรที่ ๑๔.๓๘๐ ท่อระบายน้ำปลายคลอง ตำบล.... อำเภอ... จังหวัด....

## รายละเอียดและวิธีการจัดทำ

๑. ระบุชื่อบัญชีทางน้ำชลประทานโครงการชลประทานที่ขอประกาศฯ แนบท้ายประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ฉบับที่ ../ พ.ศ. .... )

๒. จัดทำเป็นตาราง ๓ ช่อง แบ่งเป็น

๒.๑ เลขที่ เรียงลำดับตามประเภท และ จำนวนทางน้ำ

๒.๒ ชื่อทางน้ำ โดยกำหนดประเภททางน้ำชลประทาน ที่ขีดเส้นใต้ (ระบุครั้งแรกครั้งเดียว เรียงลำดับตามประเภททางน้ำ) ชื่อทางน้ำ และความยาวทางน้ำเป็นกิโลเมตรจัดทำในวงเล็บของแต่ละคลอง โดยพิมพ์แยกบรรทัด

๒.๓ กำหนดเขต คือ การระบุจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของเขตทางน้ำแต่ละสาย โดยจุดเริ่มต้นอยู่ในช่อง “จาก” คือระบุจุดเริ่มต้นเป็นหลักกิโลเมตร, จุดยึดโยง (ถ้ามี) เช่น ประตูระบายน้ำ (ชื่อ) จรด บรรจบคลองหรือแม่น้ำ(ชื่อ) หรือจุดแยกกิโลเมตรของทางน้ำ และระบุตำบล อำเภอ จังหวัด โดยพิมพ์แยกบรรทัด จุดสิ้นสุดในช่อง “ถึง” คือระบุจุดสิ้นสุดเป็นหลักกิโลเมตร, จุดยึดโยง (ถ้ามี) เช่น ประตูระบายน้ำ (ชื่อ) จรด บรรจบคลองหรือแม่น้ำ (ชื่อ) หรือจุดแยกกิโลเมตรของทางน้ำ และระบุตำบล อำเภอ จังหวัด โดยพิมพ์แยกบรรทัด



(ตัวอย่าง การจัดทำบัญชีทางน้ำที่เป็นอ่างเก็บน้ำ หรือ เขื่อนเก็บกักน้ำ)

**บัญชีทางน้ำชลประทานโครงการ.....**

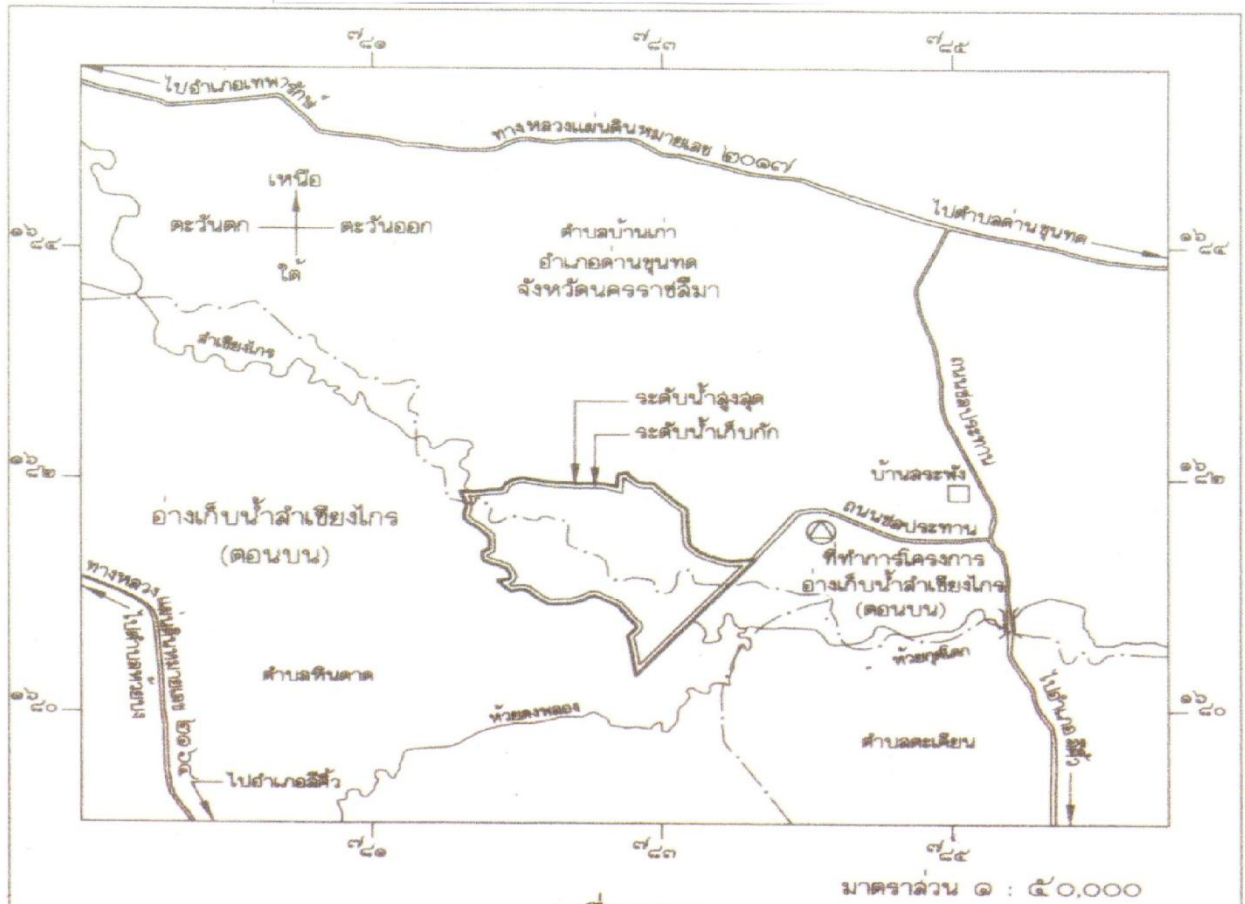
(แนบท้ายประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับที่ .. / พ.ศ. ....)

เลขที่	ชื่อทางน้ำ	กำหนดเขต	
		จาก	ถึง
๑	<u>ทางน้ำชลประทานประเภท ๔</u> อ่างเก็บน้ำ ....	ศูนย์กลางเขื่อน .... อ่างเก็บน้ำ .... ตำบล.... อำเภอ... จังหวัด....	ขึ้นไปตามลำน้ำ .... ตำบล.... อำเภอ.... จังหวัด....  (ตามแผนที่ที่แนบท้าย)

กรณีเป็นอ่างเก็บน้ำ เขื่อนเก็บกักน้ำ โดยช่อง “จาก” ให้ระบุ ศูนย์กลางเขื่อน (ลักษณะการก่อสร้าง เช่น เขื่อนดิน เป็นต้น) ตามด้วยชื่อของอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อนเก็บน้ำ ตำบล อำเภอ จังหวัด โดยพิมพ์แยกบรรทัด “ถึง” ให้ระบุ ขึ้นไปตามลำน้ำ ห้วย คลอง แม่น้ำ (ชื่อ) หากไม่ทราบให้ระบุ ขึ้นไปด้านเหนือน้ำ ตำบล อำเภอ จังหวัด โดยพิมพ์แยกบรรทัด เว้นบรรทัด ระบุในวงเล็บ (ตามแผนที่ที่แนบท้าย)

๒.๓ แผนที่แสดงขอบเขตทางน้ำชลประทาน ใช้เฉพาะเขื่อนเก็บกักน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือ แหล่งน้ำที่ไม่มีลักษณะเป็นคลองส่งน้ำ คลองระบาย ฯลฯ และทางน้ำธรรมชาติ ซึ่งระบุความยาวไม่ได้ เช่น ห้วยหนอง คลอง บึง เป็นต้น


ตัวอย่างแผนที่จัดทำเฉพาะกรณีเป็นอ่างเก็บน้ำ (กระดาดไซ)

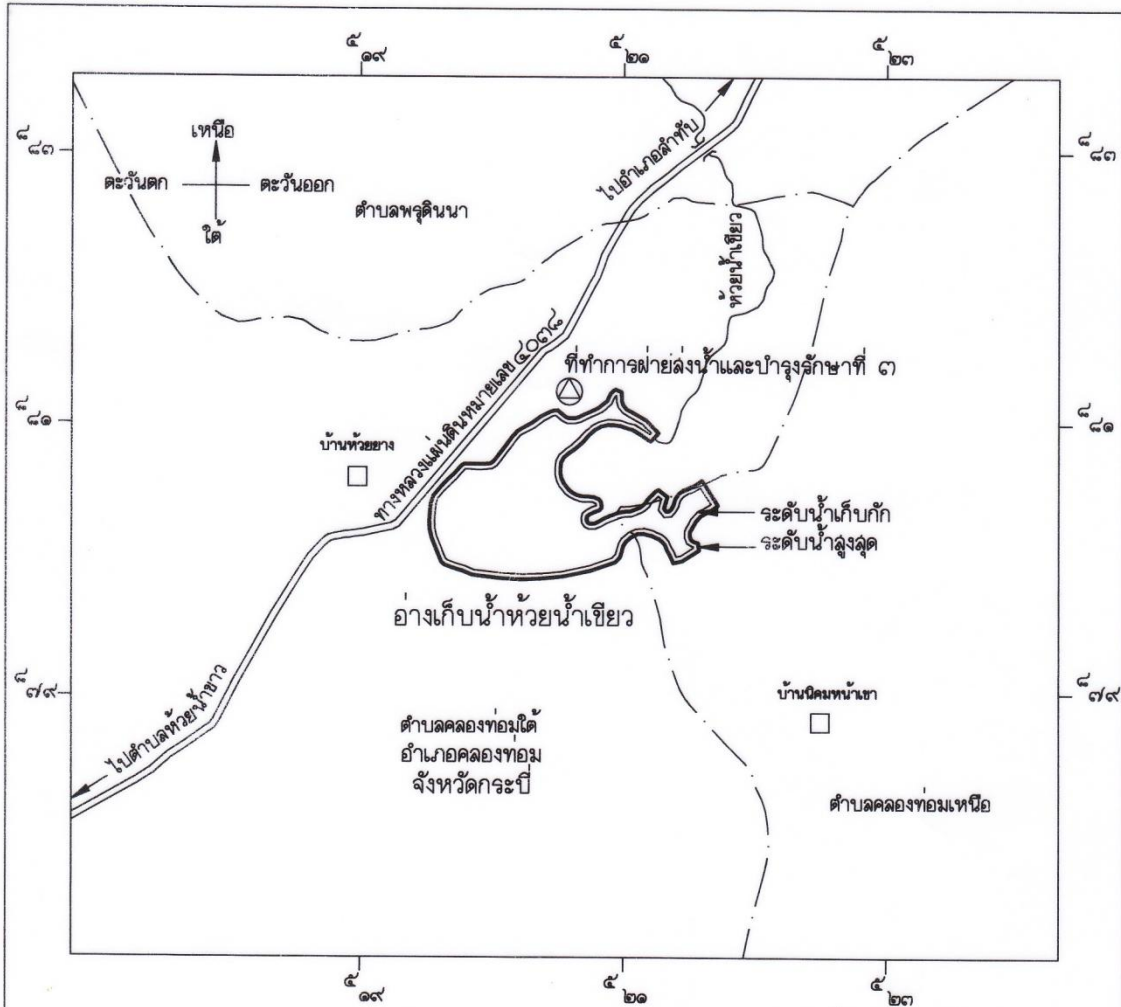


**เครื่องหมาย**

ระเบิดน้ำเก็บกัก = +๒๓๓.๐๐๐ ม.(ร.ท.ก.)  
 ระเบิดน้ำลุ่มจุด = +๒๓๔.๑๔๒ ม.(ร.ท.ก.)

- ขอบเขตอ่างเก็บน้ำที่เป็นทางน้ำชลประทาน
- เขตตำบล เขตองค์การบริหารลุ่มน้ำตำบล
- ทางหลวง ถนน ซอย
- ~~~~~ ละหาน
- ~~~~~ แม่น้ำ คลอง ห้วย
- ⊙ ลานที่ราชการ
- หมู่บ้าน บ้าน

<p>กรมชลประทาน                  แผนที่อ่างเก็บน้ำลำเชียงไกร(ตอนบน)                  ตำบลบ้านเก่า และ ตำบลหีบคาด                  อำเภอค่านซุนทต                  จังหวัดนครราชสีมา                  โครงการชลประทานนครราชสีมา</p>	<p>เห็นชอบ                   (นายชิตชนก ลมประเลริฐ)                  ผู้อำนวยการสำนักงานชลประทานที่ ๘</p>
	<p>อนุมัติ                  (นายเลิศวิโรจน์ โกวัฒนะ)                  อธิบดีกรมชลประทาน</p>



มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐

**เครื่องหมาย**

ระดับน้ำเก็บกัก = +๓๑.๐๐๐ ม.(ร.ท.ก.)  
 ระดับน้ำล้นจุด = +๓๒.๕๐๐ ม.(ร.ท.ก.)

- ขอบเขตอ่างเก็บน้ำที่เป็นทางน้ำชลประทาน
- · — · — เขตตำบล เขตองค์การบริหารล่วนตำบล
- ==== ทางหลวง ถนน ซอย
- ~~~~~ ละหาน
- ~~~~~ แม่น้ำ คลอง ห้วย
- ⊙ ลานที่ราชการ
- หมู่บ้าน บ้าน

<p style="text-align: center;"><b>กรมชลประทาน</b></p> <p>แผนที่อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำเขียว          ตำบลคลองท่อมใต้ และตำบลคลองท่อมเหนือ          อำเภอคลองท่อม          จังหวัดกระบี่          โครงการชลประทานกระบี่</p>	<p>เจ้ทินซอบ <b>ปวงกร ธรรม</b>          (นายประสิทธิ์ ชรินานนท์)          ผู้อำนวยการสำนักงานชลประทานที่ ๑๕</p> <hr/> <p>อนุมติ          (นายสุเทพ น้อยไพโรจน์)          อธิบดีกรมชลประทาน</p>
---	--

### ๓. ขั้นตอนดำเนินการประกาศทางน้ำชลประทานให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ของฝ่ายกฎหมาย ส่วนนิติการ สำนักกฎหมายและที่ดิน

๓.๑ โครงการชลประทาน/โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา จัดทำเรื่องขออนุญาตประกาศทางน้ำชลประทานเสนอสำนักงานชลประทาน เพื่อส่งเรื่องให้กองแผนงานตรวจสอบเบื้องต้นก่อนเสนอสำนักกฎหมายและที่ดิน โดยมีสำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา กำหนดรูปแบบมาตรฐานของแผนที่ (template) ให้ความช่วยเหลือ และให้คำแนะนำในการจัดทำแผนที่แนบท้ายประกาศ

๓.๒ ฝ่ายกฎหมาย ส่วนนิติการ สำนักกฎหมายและที่ดิน พิจารณาข้อกำหนด ตรวจสอบรายละเอียดข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐานประกอบ และจัดรูปแบบรายละเอียดให้ถูกต้อง ดังนี้

๓.๒.๑ ร่างประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๓.๒.๒ บัญชีทางน้ำชลประทาน

๓.๒.๓ แผนที่กระดาษไข (เฉพาะอ่างเก็บน้ำ หรือ เขื่อนเก็บกักน้ำ) พิจารณาเลือก template ให้เหมาะสมกับทางน้ำที่จะประกาศ ซึ่งมีขนาดกระดาษ A๔, A๓, A๒ หรือขนาดกระดาษความยาวพิเศษ และมาตราส่วนในการจัดทำแผนที่ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้มี ๓ มาตราส่วน คือ มาตราส่วน ๑:๔,๐๐๐ มาตราส่วน ๑:๕๐,๐๐๐ และมาตราส่วน ๑:๒๕๐,๐๐๐ หากพิจารณาแล้วข้อมูลแผนที่ทางน้ำที่จะออกประกาศ ไม่สามารถใช้มาตราส่วนที่กำหนดได้ ให้ทำหนังสือชี้แจงเหตุผลขออนุมัติการใช้มาตราส่วนนอกเหนือจากมาตราส่วนทั้ง ๓ นี้ แนบมาพร้อมแผนที่เพื่อเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓.๒.๔ บันทึกชี้แจงโครงการ โดยระบุชื่อโครงการ สำนักงานชลประทาน และแบ่งออกเป็น ๔ ส่วน ดังนี้ ๑.ชื่อทางน้ำ ๒. ที่ตั้ง ๓. สภาพทั่วไป ๔. วัตถุประสงค์

#### (ตัวอย่างที่ ๑)

#### บันทึกชี้แจงโครงการ

#### โครงการชลประทานนครราชสีมา สำนักงานชลประทานที่ ๘

๑. ชื่อทางน้ำ - อ่างเก็บน้ำลำเชียงไกร (ตอนบน)
๒. ที่ตั้ง - จุดเริ่มต้นจากศูนย์กลางเขื่อนดินอ่างเก็บน้ำลำเชียงไกร (ตอนบน) ตำบลบ้านเก่า และตำบลหินดาด อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา ถึงขึ้นไปตามลำเชียงไกร ตำบลบ้านเก่าและตำบลหินดาด อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา
๓. สภาพทั่วไป - อ่างเก็บน้ำลำเชียงไกร (ตอนบน) เป็นอ่างเก็บน้ำที่กั้นลำเชียงไกร ซึ่งเป็นลำน้ำธรรมชาติ ในเขตท้องที่อำเภอด่านขุนทด

๔. วัตถุประสงค์ - เพื่อประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งในด้านการระบายน้ำและกักเก็บน้ำ
- เพื่อส่งน้ำให้พื้นที่เพาะปลูกในระบบชลประทาน
- เพื่อการอุปโภค-บริโภค และการเกษตร

## (ตัวอย่างที่ ๒)

### บันทึกชี้แจงโครงการ

#### โครงการชลประทานกระบี่ สำนักงานชลประทานที่ ๑๕

-----

๑. ชื่อทางน้ำ อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำเขียว
๒. ที่ตั้ง บ้านห้วยยาง หมู่ที่ ๔ ตำบลคลองท่อมใต้ และบ้านนิคมหน้าเขา ตำบลคลองท่อมเหนือ อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่
๓. สภาพทั่วไป อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำเขียวเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริซึ่งรับน้ำจาก ห้วยน้ำเขียวจากห้วยน้ำเขียวเป็นลำน้ำธรรมชาติ บ้านห้วยยาง ตำบลคลองท่อมใต้ อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ ระบายน้ำลงสู่ห้วยยาง ตำบลคลองท่อมใต้ และส่งน้ำไปตามท่อส่งน้ำในเขต ตำบลคลองท่อมใต้ อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่
- ๔ วัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งในด้านการระบายน้ำและเก็บกักน้ำ เพื่อส่งน้ำให้พื้นที่เพาะปลูกในระบบชลประทาน เพื่อการอุปโภคและการอุตสาหกรรม

๓.๒.๕ แผนที่ภูมิประเทศ ๑:๕๐,๐๐๐ ชุด L๗๐๑๘ ของกรมแผนที่ทหาร พร้อมกับแปลงแนวเขตการปกครองในพื้นที่ระดับจังหวัด อำเภอ และตำบลของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย บนแผนที่และระบุเลขที่ระวางแผนที่ให้ถูกต้อง

๓.๒.๖ กรณียกเลิก ให้แนบประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดทางน้ำชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ฉบับเดิมพร้อมให้แนบเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชกฤษฎีกาตั้งอำเภอ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบล เป็นต้น

๓.๓ ฝ่ายกฎหมาย ส่วนนิติการ สำนักกฎหมายและที่ดินเสนอกรมชลประทาน พิจารณาประกาศทางน้ำชลประทาน

๓.๔ กรมชลประทาน โดยอธิบดีกรมชลประทานลงนามหนังสือเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาประกาศทางน้ำชลประทาน

๓.๕ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (รณว.กษ.) ลงนามประกาศทางน้ำชลประทาน ส่งเรื่องกลับกรมชลประทาน

๓.๖ สำนักกฎหมายและที่ดิน ส่วนนิติการ ฝ่ายกฎหมาย พิจารณาและดำเนินการเตรียมการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓.๗ ฝ่ายกฎหมาย ส่วนนิติการ สำนักกฎหมายและที่ดิน เสนอกรมชลประทานโดยรองอธิบดีฝ่ายบริหาร (รธร.) ลงนามหนังสือเรียนเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓.๘ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พิจารณาและดำเนินการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

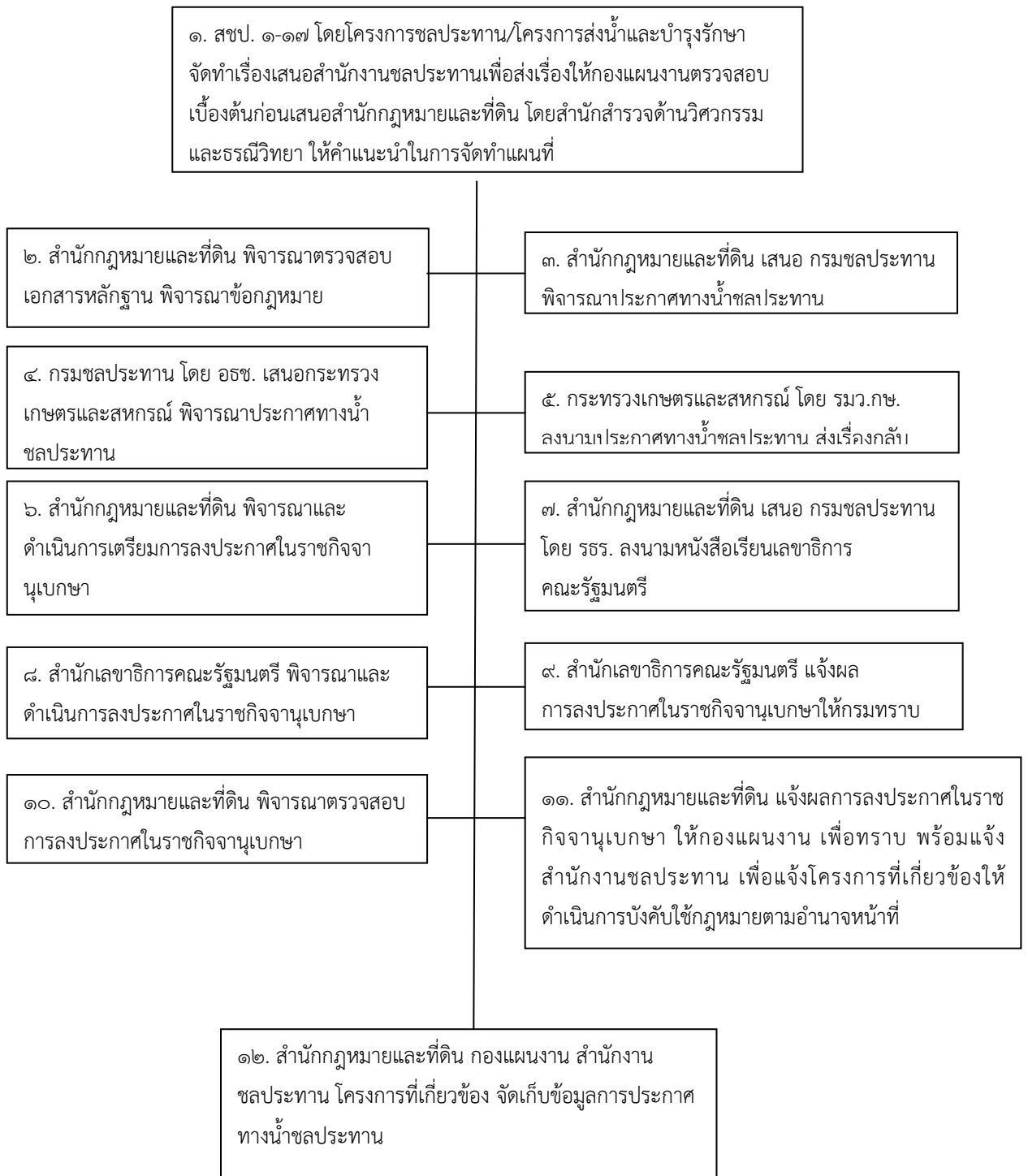
๓.๙ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งผลการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้กรมชลประทานทราบ

๓.๑๐ สำนักกฎหมายและที่ดิน ส่วนนิติการ ฝ่ายกฎหมาย พิจารณาตรวจสอบการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓.๑๑ ฝ่ายกฎหมาย ส่วนนิติการ สำนักกฎหมายและที่ดิน แจ้งผลการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้กองแผนงาน เพื่อทราบ พร้อมแจ้งสำนักงานชลประทาน เพื่อแจ้งโครงการที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่

๓.๑๒ ฝ่ายกฎหมาย ส่วนนิติการ สำนักกฎหมายและที่ดิน, กองแผนงาน, สำนักงานชลประทาน โครงการ จัดเก็บข้อมูลการประกาศทางน้ำชลประทาน

ขั้นตอนดำเนินการประกาศทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕  
แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕





## บทที่ ๕

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### ๑. บทสรุป

การบริหารจัดการน้ำเป็นภารกิจของกรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลในด้านการจัดหาแหล่งน้ำ จัดการน้ำเพื่อสนับสนุนการผลิต เสริมสร้างคุณภาพชีวิตและพัฒนาประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือจัดสรรน้ำใช้ในการเกษตร อุตสาหกรรมพลังงาน สาธารณูปโภค และการคมนาคมรวมถึงการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอและจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย โดยมีพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ บังคับใช้แก่การดำเนินการเกี่ยวกับการชลประทานที่วางหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการน้ำ โดยทางน้ำที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับนี้คือ ทางน้ำที่กรมชลประทานได้สร้างขึ้น และทางน้ำตามธรรมชาติ ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีได้มีการประกาศกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทาน

ทางน้ำชลประทาน หมายถึง “ ทางน้ำที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามความในมาตรา ๕ ว่าเป็นทางน้ำชลประทาน”ซึ่งมาตรา ๕ แบ่งทางน้ำชลประทานออกเป็น ๔ ประเภท กล่าวคือ

ประเภทที่ ๑ ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน

ประเภทที่ ๒ ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมแต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย เฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ประเภทที่ ๓ ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน

ประเภทที่ ๔ ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน

จากสภาพปัญหาอันเกี่ยวกับสถานการณ์ทรัพยากรน้ำก่อนที่กรมชลประทานจะดำเนินการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นทางน้ำชลประทาน เช่น การรुकูล้ำ กีดขวางทางน้ำที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อการชลประทาน การลักลอบการใช้น้ำจากทางน้ำ และการก่อให้เกิดมลพิษแก่ทางน้ำ เป็นต้น จึงทำให้กรมชลประทานต้องดำเนินการประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับกระบวนการงานการขอออกประกาศทางน้ำชลประทานโดยสรุป เมื่อสำนักงานชลประทาน ๑ - ๑๗ โดยโครงการชลประทานหรือโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาจัดทำเรื่องเสนอสำนักงานชลประทานเพื่อส่งเรื่องให้กองแผนงานตรวจสอบเบื้องต้นก่อนเสนอสำนักรกฎหมายและที่ดิน โดยสำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา ให้คำแนะนำในการจัดทำแผนที่ สำนักรกฎหมายและที่ดิน พิจารณาตรวจสอบ

เอกสารหลักฐาน พิจารณาข้อกฎหมายและเสนอเรื่องไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อขออนุญาตประกาศ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงนามประกาศเรียบร้อยแล้ว จึงดำเนินการจัดทำเรื่องขออนุญาตประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉะนั้น การบริหารจัดการทางน้ำชลประทานจึงมีความจำเป็นต้องประกาศทางน้ำชลประทานเพื่อให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

## ๒. ข้อเสนอแนะ

๑. หลังจากดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ควรเร่งดำเนินการขออนุญาตประกาศเพื่อให้กรมชลประทานสามารถเข้าบริหารจัดการทางน้ำชลประทานได้โดยเร็ว

๒. เห็นสมควรให้สำรวจทางน้ำที่ยังไม่ขออนุญาตประกาศโดยเร่งรัดในการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงพุทธศักราช ๒๔๘๕ ให้ครอบคลุมทุกทางน้ำที่กรมชลประทานเข้าไปบริหารจัดการเพื่อให้ทางน้ำนั้นมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย และมีอำนาจเข้าไปควบคุมดูแลบริหารจัดการทางน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ในการขออนุญาตประกาศทางน้ำชลประทานสมควรปฏิบัติให้เป็นไปตามรูปแบบการเสนอร่างกฎหมายที่กำหนดในบทที่ ๔ การประกาศทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยเคร่งครัด

๔. ภายหลังจากการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ใช้บังคับยังเกิดปัญหา เช่น มีการบุกรุกเป็นต้น เห็นสมควรดำเนินการ

๔.๑ กำหนดมาตรการเคร่งครัดกับเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

๔.๒ ประสานราชการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานมีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลองและทางน้ำชลประทานอันอยู่ในเขตท้องที่นั้นซึ่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงให้อำนาจตามมาตรา ๑๗

๔.๓ ควรมีขอบเขตที่ชัดเจนของทางน้ำชลประทาน เช่น แผ่นป้ายกำหนดขอบเขตของทางน้ำชลประทานนั้น เพื่อให้บุคคลทั่วไปทราบว่าทางน้ำชลประทานนั้นถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

๕. ควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงต้องมีความพร้อมทั้งกำลังคนความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ โดยสำนักกฎหมายและที่ดินจะต้องมีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

๖. ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ในการกำหนดให้ทางน้ำทุกทางน้ำที่ขออนุญาตประกาศต้องดำเนินการจัดทำแผนที่แนบท้ายประกาศ เพื่อให้ทราบขอบเขตที่ชัดเจนเกี่ยวกับทางน้ำชลประทาน