



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
เรื่อง

การศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการบังคับใช้กฎหมาย
ว่าด้วยการชลประทานหลวง : ประเด็นความสอดคล้องกับ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาพการบังคับใช้
มาตรการบังคับผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และบทกำหนดโทษ

โดย
นายชลิต ดำรงค์ศักดิ์

บยป2
.ช46
2554

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
สูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลปกครอง



ห้องสมุดกฎหมายมหาชน
ศาลปกครอง

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง

การศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการบังคับใช้กฎหมาย
ว่าด้วยการชลประทานหลวง : ประเด็นความสอดคล้องกับ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาพการบังคับใช้
มาตรการบังคับผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และบทกำหนดโทษ

โดย

นายชลิต ดำรงค์ศักดิ์

หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

เอกสารฉบับนี้เป็นความคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้ศึกษา

วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง
สำนักงานศาลปกครอง

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง

การศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการบังคับใช้กฎหมาย
ว่าด้วยการชลประทานหลวง : ประเด็นความสอดคล้องกับ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาพการบังคับใช้
มาตรการบังคับผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และบทกำหนดโทษ

โดย

นายชลิต ดำรงค์ศักดิ์

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติแล้ว

เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

กรรมการที่ปรึกษา

(นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์)

กรรมการที่ปรึกษา

(นายสุรพันธ์ บุรานนท์)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการกระจายอำนาจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมยังคงมีอยู่และถูกบรรจุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๕ (๔) รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

จากการศึกษากรณีปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงเฉพาะประเด็นปัญหาความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและสภาพการบังคับใช้ทางกฎหมาย มาตราการการลงโทษนี้ เป็นการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายเพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการใช้พระราชบัญญัตินี้ และจำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหากำหนดเป็นข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาและกำหนดบทบาทภารกิจในการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานให้มีประสิทธิภาพและมีการบูรณาการในการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยรับรองให้สอดคล้องตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good governance) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าวและเสนอแนวทางกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายและบทกำหนดโทษ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การกำหนดหลักการให้มีการจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการชลประทาน ให้เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนและผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับภารกิจของกรมชลประทาน และสอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นรวมทั้งแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการจัดหา การพัฒนา ดำเนินการเพื่อกำหนดทางน้ำชลประทาน การบริหารจัดการน้ำชลประทาน การจัดสรรน้ำ การอนุรักษ์แหล่งน้ำ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนการชลประทานหากมีผลกระทบต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่บริเวณที่จะกำหนดเป็นเขตชลประทาน หรือใช้เพื่อการชลประทาน และเป็นการลดความขัดแย้ง

๒. การกำหนดการรวมกลุ่มของผู้ใช้น้ำชลประทานไว้ในกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิ หน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการกิจกรรมภายในกลุ่มให้มีความเข้มแข็ง มั่นคง ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานกับกรมชลประทาน ในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทาน โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในการจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้การดำเนินการจับกุม การตรวจค้นตัวบุคคล หรือการค้นในเคหสถาน ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่จะมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด เช่น มาตรา ๑๓ ตี (๓) จับบุคคลขณะกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

๔. การกำหนดหลักการให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง เพื่อให้ดำเนินการสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตามระบบการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสอดคล้องกับภารกิจในความรับผิดชอบของ อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมชลประทาน เพื่อให้การบริหารจัดการภารกิจได้อย่างมีมาตรฐานและมีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

๕. การแก้ไขปรับปรุงโทษให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด และให้มีมาตรฐานเดียวกันในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และแก้ไขการเพิ่มอัตราโทษทางอาญาสูงขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความหลาบจำ จะทำให้สภาพบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากลงโทษทางแพ่งแค่โทษปรับส่งผลให้ผู้กระทำความผิดได้ง่ายโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และแก้ไขการกำหนดค่าปรับให้สูงขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจและค่าเงินในปัจจุบัน

๖. การแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการกำหนดความรับผิดทางแพ่งที่เหมาะสมแก่บุคคลหรือองค์กรผู้ใช้น้ำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อน้ำชลประทาน ทรัพยากรน้ำของรัฐ อาคารชลประทานต่าง ๆ หรือความเสียหายแก่การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทานในเขตชลประทาน ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐโดยครบถ้วน ยังต้องดำเนินการเพื่อขจัดความเสียหายหรือทำให้ทางน้ำชลประทาน ทรัพยากรน้ำของรัฐกลับคืนสู่สภาพเดิม เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายตามที่รัฐได้ดำเนินการจ่ายไปเป็นค่าลงทุน ในการคำนวณค่าเสียหายต้องสอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ในกรณีผู้กระทำความผิดยินยอมชำระค่าเสียหายให้ถือว่าคดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีไม่ยินยอมชำระค่าเสียหายให้ดำเนินคดีผู้กระทำความผิดนั้นต่อไป โดยให้เรียกค่าเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นด้วย

๗. ในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง ควรกำหนดให้กรมชลประทานหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบอาจบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้ก่อความเสียหายดำเนินการเพื่อขจัดความเสียหายและทำให้คืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทางน้ำชลประทาน ทรัพยากรน้ำของรัฐ อาคารชลประทานต่าง ๆ หรือความเสียหายแก่การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทานในเขตชลประทาน กรณีฉุกเฉินให้กรมชลประทานจะออกคำสั่งแทนได้ การกระทำตามคำสั่งให้มีผลเป็นการลดค่าสินไหมทดแทนตามส่วน ในกรณีที่ความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำให้นายจ้าง ตัวการ และผู้ว่าจ้างร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งตนมีส่วนในความเสียหาย ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนต้องร่วมรับผิดชอบ กรณีนิติบุคคลกระทำการเสียหายต่อทรัพยากรน้ำในเขตชลประทาน

คำนำ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่อง การศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการใช้น้ำบังคับกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง โดยเฉพาะประเด็นปัญหาความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสภาพการบังคับใช้ทางกฎหมาย มาตรการการลงโทษฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ ๒ จัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะศึกษา วิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้ และบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๕๔๕ กับความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยใช้รูปแบบการศึกษาวิจัยจากเอกสารวิชาการ บทความ แนวความเห็นทางกฎหมาย แนวคิดหลักการ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำชลประทาน นำมาประมวลข้อมูล ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขการบริหารจัดการชลประทานและการดำเนินโครงการชลประทานต่างๆ ของกรมชลประทานให้มีประสิทธิภาพและมีการบูรณาการในการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน รวมทั้งนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีศึกษานำไปสู่กระบวนการพัฒนากฎหมายในอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของนายช่างชลประทานในฐานะเจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้มีความรู้ประสบการณ์ในการบริหารจัดการน้ำและจัดทำระบบชลประทาน รวมทั้งบุคลากรอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในอนาคตที่จะมีการปรับปรุงและพัฒนา ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมรองรับกับบทบาทการพัฒนาและการบริหารจัดการชลประทานในรูปแบบใหม่อย่างเพียงพอและสอดคล้องกับความต้องการใช้น้ำของประเทศเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภคได้อย่างพอเพียง สร้างความมั่นคงและปัจจัยพื้นฐานในการผลิตของเกษตรกรและชุมชน

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจในการนำไปใช้ศึกษา ค้นคว้าเพิ่มเติมทางด้านนี้ตามสมควร

นายชลิต ดำรงค์ศักดิ์

กันยายน ๒๕๕๔

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
คำนำ	ง
บทที่ ๑ กรอบแนวคิดการศึกษา	๑
๑. ความเป็นมาของเรื่อง	๑
๒. เหตุผล ความจำเป็นและความสำคัญในการศึกษา	๒
๓. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
๔. วิธีและขอบเขตของการศึกษา	๓
๕. กฎหมาย/แนวคิดที่เกี่ยวข้อง	๓
๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๔
บทที่ ๒ การวิเคราะห์ประเด็นการศึกษา	๕
๒.๑ แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่	๕
๒.๒ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๑๑
๒.๓ วิสัยทัศน์และนโยบายของกรมชลประทาน	๑๒
๒.๔ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๑๔
๒.๕ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕	๑๖
บทที่ ๓ แนวทางและข้อเสนอ	๒๐
๓.๑ สภาพปัญหาทางปฏิบัติโดยทั่วไปในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการ ชลประทานหลวง	๒๑
๓.๒ สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กับความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๓๓
๓.๓ สภาพปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และ บทกำหนดโทษ	๔๔

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ สรุปผลและข้อเสนอแนะ	๔๘
๔.๑ แนวทางแก้ไขปัญหาทางปฏิบัติโดยทั่วไปในการบังคับใช้กฎหมาย	
ว่าด้วยการชลประทานหลวง	๔๘
๔.๒ แนวทางเพื่อการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง	
ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๕๑
๔.๓ แนวทางกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายและบทกำหนดโทษ	๕๓
๔.๔ ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านอื่น	๕๕
บรรณานุกรม	๕๗
ภาคผนวก	๕๘
• รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๕๙
• พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕	๖๘
• พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	
พ.ศ. ๒๕๔๖	๘๕
ประวัติผู้ศึกษา	๑๐๐

บทที่ ๑

กรอบแนวคิดในการศึกษา

๑. ความเป็นมาของเรื่อง

โดยที่น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต นอกจากการดูแลและพัฒนาแหล่งน้ำตามธรรมชาติแล้ว ประเทศไทยได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกรมชลประทานขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่หรือดำเนินการในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือจัดสรรน้ำ เพื่อใช้ในการเกษตร อุตสาหกรรม พลังงาน สาธารณูปโภค และการคมนาคม ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวได้มีการตรากฎหมายขึ้นบังคับเพื่อวางหลักเกณฑ์และเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามภารกิจของกรมชลประทานให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว ๕ ครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในแต่ละช่วง ซึ่งการแก้ไขหลังสุดมีขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศไทยมีสภาพทางสังคมและสถานการณ์ของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป จึงมีการแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายครั้งส่งผลให้แนวนโยบายของรัฐ รวมทั้งสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติรับรองไว้เปลี่ยนไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ดังนั้นจึงควรศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ การบริหารจัดการหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเพิ่มความคุ้มครองรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการที่ต้องจัดทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน อีกทั้งบางปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่ครอบคลุมหรือสามารถนำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในการควบคุมดูแลทางน้ำหรือแหล่งน้ำที่ใช้เพื่อการชลประทาน การคุ้มครองป้องกันอาคารและสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน การคุ้มครองดูแลที่ดินในเขตชลประทานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นปัญหาด้านกฎหมายโดยตรง จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาสภาพการบังคับใช้และบทกำหนดโทษเพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการชลประทานของภาครัฐบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

นอกจากจะเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่อยู่ระหว่างการจัดทำ ซึ่งถือว่า “น้ำ” เป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยการผลิตสินค้าเกษตร เป็นทุนทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการสร้างสังคมที่อุดมสมบูรณ์มีแนวทางที่สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืนทำให้เกิดความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้กับเกษตรกร โดยมีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ เพื่อให้มีปริมาณน้ำเพียงพอกับความต้องการใช้น้ำในภาคเกษตรอย่างทั่วถึงและเพิ่มประสิทธิภาพการกระจายน้ำของระบบชลประทานอย่างเป็นธรรม สนับสนุนให้มีการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นา เพื่อสามารถเก็บน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภคได้อย่างพอเพียง เพื่อสร้างความมั่นคงและปัจจัยพื้นฐานในการผลิตของเกษตรกรและชุมชนตลอดจนเป็นทุนทรัพยากรธรรมชาติจึงต้องมีการบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการเป็นระบบ ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน อีกทั้งเป็นไปตามวิสัยทัศน์ของกรมชลประทานที่จะทำให้ “น้ำสมบูรณ์ สนับสนุน การผลิต เสริมสร้างคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจมั่นคง”

๒. เหตุผล ความจำเป็นและความสำคัญในการศึกษา

การศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน หลวง โดยเฉพาะประเด็นปัญหาความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสภาพการบังคับใช้ทางกฎหมาย มาตราการการลงโทษนี้ นำไปสู่แนวคิดที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในเขตชลประทานและในทางน้ำชลประทานให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ที่จะมุ่งให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาสีตติและหน้าที่ตามกฎหมาย การเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ โดยหลักการที่สำคัญ คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในเขตชลประทานนั่นเอง รวมทั้งเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหการใช้บังคับกฎหมาย มาตราการบังคับผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ซึ่งกรมชลประทานในฐานะหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและปฏิบัติการตามกฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหา กำหนดเป็นข้อเสนอแนะเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างยิ่ง

๓. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๓.๑ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง บทกำหนดโทษ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๓.๒ เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขการบริหารจัดการชลประทานและการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของกรมชลประทานให้มีประสิทธิภาพและมีการบูรณาการในการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

๓.๓ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ แนวทางเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา และกำหนดบทบาทภารกิจในการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานต่อไป

๔. วิธีและขอบเขตของการศึกษา

๔.๑ ศึกษา วิเคราะห์และพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ในประเด็นกรณีศึกษา

๔.๒ ศึกษา วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔.๓ ศึกษาสภาพปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรการบังคับผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และบทกำหนดโทษ

๕. กฎหมาย/แนวคิด ที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ มีรูปแบบการศึกษาวิจัยจากเอกสาร โดยใช้การประมวลข้อมูล จากการสืบค้นทั้งเอกสารวิชาการ บทความ แนวความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประมวลข้อมูลจากการรวบรวมสภาพปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงของเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติ ประกอบกับการนำความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ในวิชาชีพด้านการชลประทานของผู้ศึกษามาใช้ในการจัดทำข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะใช้อ้างอิงในผลการศึกษา และทำการศึกษาเอกสารวิชาการจากกฎหมาย ดังนี้

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๓) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ นำแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีศึกษาไปสู่กระบวนการพัฒนากฎหมายหลักในความรับผิดชอบเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการลดปัญหาความขัดแย้งและลดข้อพิพาททางปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนได้

๖.๒ กรมชลประทานมีการเตรียมความพร้อมของนายช่างชลประทานในฐานะเจ้าพนักงานซึ่งมีความรู้ประสบการณ์ในการบริหารจัดการน้ำและจัดทำระบบชลประทาน รวมทั้งบุคลากรอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในอนาคตที่จะมีการปรับปรุงและพัฒนารองรับกับบทบาทการบริหารจัดการชลประทานในรูปแบบใหม่

๖.๓ สามารถนำไปพัฒนาปรับปรุงระบบชลประทานให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาแหล่งน้ำอื่นเพื่อใช้ในการชลประทานให้เพียงพอและสอดคล้องกับความต้องการใช้น้ำของประเทศ

บทที่ ๒

การวิเคราะห์ประเด็นการศึกษา

ในการศึกษากรณีปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงเฉพาะประเด็นปัญหาความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและสภาพการบังคับใช้ทางกฎหมาย มาตรการการลงโทษนี้ เป็นการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายและแสวงหาแนวทางใหม่เพื่อนำไปสู่การกำหนดรับรองให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good governance) โดยรูปแบบการศึกษาวิจัยจากเอกสารถึงกฎหมาย แนวคิดหลักการ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำชลประทาน

๒.๑ แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการสำคัญ ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินที่คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน ในด้านการปฏิรูประบบราชการ ประเทศไทยได้มีการจัดทำแผนการปฏิรูประบบราชการมาหลายครั้ง เพื่อให้เป็นแผนหลักในการขับเคลื่อนผลักดันให้ส่วนราชการทั้งหลายได้ปรับปรุงและพัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบราชการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กฎหมายใหม่อีกฉบับหนึ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการทำงานของหน่วยราชการ คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ อาจกล่าวได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายหลักทั้ง ๓ ฉบับข้างต้น คือมุ่งผลักดันให้ส่วนราชการไทยก้าวเข้าสู่การบริหารราชการยุคใหม่ตามแบบอย่างมาตรฐานสากลของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยการพัฒนาระบบบริหารราชการและการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อยังประโยชน์สุขแก่ประชาชนการบริหารราชการยุคใหม่นี้ประกอบด้วยแนวคิดอย่างน้อย ๒ ประการ ที่ทุกส่วนราชการจะต้องคำนึงถึงและนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกิจขององค์กร แนวคิดหลักที่กล่าวนี้ คือ^{*}

^{*} สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .รายงานการวิจัยเรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อการชลประทาน , ตุลาคม ๒๕๔๘ . หน้า ๒ - ๑ ถึง ๒ - ๓

๒.๑.๑ หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

๒.๑.๒ การบริหารราชการแบบเปิดหรือมีส่วนร่วม (Open or Participative Governance)

๒.๑.๑ หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

คำว่าบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นคำที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นำมาใช้ โดยแปลมาจากคำว่า Good Governance ในภาษาอังกฤษ แนวคิดเรื่อง Good Governance นี้ได้รับคำกล่าวถึงอย่างมากในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา ในแวดวงวิชาการนักรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ในต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น World Bank, UNDP, ADB, ฯลฯ สำหรับประเทศไทย คำๆ นี้มีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้หลากหลาย เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ ธรรมาธิปไตย เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องยึดถือเป็นหลักในการตรากฎหมายเพื่อการบริหารราชการ ซึ่งในการปฏิรูประบบราชการได้มีการวางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏอยู่ในมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ในหลักการมีความมุ่งหมายให้การบริหารราชการแผ่นดินใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance โดยมีการกำหนดความหมายไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓/๑ เพื่อเป็นหลักให้ยึดถือในการปฏิบัติราชการและเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การนำเจตนารมณ์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลต่อมารัฐบาลจึงมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นเพื่อให้เป็นกรอบและทิศทางที่ส่วนราชการและข้าราชการถือปฏิบัติและมีผลเป็นบทบังคับให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับสำหรับการตราพระราชกฤษฎีกานี้คือ^๒

๑) รัฐจะสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานในแต่ละปีที่ชัดเจนและมีกลไกที่จะพัฒนองค์กรของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นได้

๒) ส่วนราชการและข้าราชการจะมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานที่ชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้

๓) ประชาชนจะได้รับการบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้และมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ

^๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖.กรุงเทพฯ ฯ : วิชั่น ฟันบลิชซิง,๒๕๔๗ หน้า ๑๕ – ๑๖

ค่านิยมของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมาย ให้บรรลุเป้าหมายตามที่ในหมวด ๑ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรา ๖ บัญญัติไว้ คือ

มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ให้ทันต่อสถานการณ์
- (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปรวมทั้ง การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นจะกระทำให้สำเร็จได้เมื่อมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติภารกิจนั้นเพื่อให้มีความเหมาะสมอยู่เสมอ หลักการในเรื่องดังกล่าวพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้นำไปบัญญัติไว้ในมาตรา มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑) ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจและทบทวนเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ สำหรับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ เหมาะสมกับสภาพการณ์ สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยมุ่งให้เกิดผลในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ให้เกิดความรวดเร็วและ เพื่อให้ลดภาระของประชาชนโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย (มาตรา ๓๕)

๒) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมาย กฎ ระเบียบ ฯลฯ ของทุกส่วนราชการ ที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเป็นภาระหรือความยุ่งยากแก่ประชาชนเกินสมควร เพื่อเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก ซึ่งโดยปกติส่วนราชการ จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป แต่ถ้าส่วนราชการนั้นไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยต่อไป (มาตรา ๓๖)

จากบทบัญญัติที่ได้อ้างอิงถึงข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่าระบบราชการไทยยุคใหม่ได้เริ่มปรับตัวเองเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้เข้าสู่กระบวนการบริหารราชการประเทศที่สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ของโลกที่ส่งผลกระทบภายในประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมวัฒนธรรมในยุคโลกาภิวัตน์นี้

๒.๑.๒ การบริหารราชการแบบเปิดหรือมีส่วนร่วม (Open or Participative Governance)

นอกเหนือจากการวางหลักเกณฑ์การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามมาตรา ๓/๑

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นองค์กรที่เริ่มใช้วิธีการบริหารราชการแนวใหม่ มีวัตถุประสงค์

เพื่อเรียนรู้และใช้ประสบการณ์ในการปรับปรุงนี้เป็นบทเรียนในการเสนอแนะการปรับปรุงส่วนราชการอื่นๆ ไปในด้วยด้วยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนมีเป้าประสงค์หลักที่สามารถจดจำได้ง่ายๆ ๔ ประการ คือ^๓

๑) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality) มุ่งปรับกระบวนการให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และ อำนวยความสะดวกต่อประชาชนให้มากขึ้น การที่ส่วนราชการมีการให้บริการที่ดี ประชาชนผู้รับบริการก็จะได้รับประโยชน์

๒) พัฒนาศักยภาพของระบบราชการไทยสู่ความเป็นเลิศ (High Performance) โดยเน้นการเพิ่มขีดความสามารถของส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและระดับภูมิภาคในการบริหารงาน และการพัฒนาประเทศ เมื่อส่วนราชการสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพก็จะนำไปสู่สังคมคุณภาพและมีระบบเศรษฐกิจที่มีศักยภาพ

๓) ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดที่เหมาะสม (Rightsizing) ปรับราชการให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสมในการบริหารจัดการเพื่อประหยัดเงินภาษีอากรของประชาชน และมีบทบาทภารกิจและขนาดที่เหมาะสมต่อการให้บริการที่จำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์สูงสุด

๔) พัฒนาระบบราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People Participation) เพื่อรองรับการพัฒนาสังคมและการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

^๓ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.การพัฒนาระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน.ตุลาคม ๒๕๔๗.หน้า ๑

ในเป้าประสงค์ข้อที่ ๔ ได้นำไปสู่การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการที่กำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องสร้างระบบ กลไก และกระบวนการบริหารราชการแบบเปิด ซึ่งหมายถึง การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

การพัฒนาการมีส่วนร่วม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

นอกเหนือจากการพัฒนาระบบราชการเพื่อให้ราชการไทยก้าวเข้าสู่มาตรฐานสากลทั้งด้านการบริหารงานเชิงประสิทธิภาพประสิทธิผล การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนแล้ว แนวคิดที่สำคัญอีกประการ คือ การสร้างระบบราชการที่มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักการและเจตนารมณ์ที่สังคมไทยได้กำหนดไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในมาตราที่ ๕๘, ๕๙, ๖๐, ๗๖ และ ๗๙ ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น และมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๐ ก ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยข้อกฎหมายต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างสุจริตโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐในทุกระดับ จากหลักการและเจตนารมณ์ในเรื่องต่างๆ ข้างต้น ก.พ.ร. จึงได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางสำหรับพัฒนาระบบราชการโดยเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐ ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ โดยมุ่งเน้นที่จะพัฒนาการบริหารราชการให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น หมายถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมซึ่งจัดให้ระบบการบริหารราชการเป็นระบบเปิด (Open governance) โดยประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในภาคส่วนต่างๆ รวมถึงภาคประชาสังคม มีโอกาสเข้าร่วมใน ๕ มิติคือ (๑) ร่วมรับรู้ (๒) ร่วมให้คำปรึกษา/แนะนำ (๓) ร่วมมีบทบาทเกี่ยวข้อง (๔) ร่วมมือ และ (๕) ร่วมตัดสินใจ

ในทางปฏิบัติที่เป็นสากล การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องที่ทุกประเทศเริ่มให้ความสำคัญและกำลังดำเนินการในหลายรูปแบบ โดยปกติสามารถดำเนินการได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางตรงคือภาครัฐอาจจะเปิดให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง เช่น การลงประชามติ หรือการจัดกระบวนการประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน เป็นต้น ในทางอ้อมอาจจะกระทำได้หลายวิธีโดยผ่านเครือข่ายต่างๆ เช่น เครือข่ายองค์กรประชาสังคม การเปิดโอกาสและจัดเวทีการมีส่วนร่วมในมิติต่างๆ ทั้ง ๕ มิติ สำหรับผู้แทนกลุ่มต่างๆ เช่นกลุ่มนักวิชาการ ตัวแทนจากภาคธุรกิจ สื่อมวลชน และตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ในสังคม โดยการที่จัดให้มีเครือข่ายการทำงานร่วมกันนี้ถือว่า

จะเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ทั้งในด้านของการเป็นผู้ร่วมให้ความเห็นต่อการกำหนดนโยบายภาครัฐ การร่วมดำเนินการ การรับรู้ข่าวสาร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบให้การบริหารราชการเป็นไปในทิศทางที่ตอบสนองกับความต้องการของประชาชน อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการ ให้เป็นระบบราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ เป็นระบบราชการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน

การพัฒนาระบบราชการให้เป็นราชการระบบเปิดเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย รวมถึงระบบราชการและข้าราชการไทย ซึ่งยังคุ้นเคยกับการทำงานแบบรวมศูนย์และสั่งการ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายสำคัญนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางและมาตรการที่ชัดเจนเพื่อเป็นบรรทัดฐานใหม่ในการวางระบบการบริหารราชการและกระบวนการตัดสินใจ และมีระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะที่ชัดเจนเที่ยงธรรม หากระบบราชการมีการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานราชการในระดับต่าง ๆ อย่างมีคุณภาพก็จะถือว่าเป็นก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ

ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ในทางปฏิบัติการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นเรื่องใหม่สำหรับระบบราชการไทยเพราะยังไม่เคยปรากฏเป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ชัดเจนในการปรับระบบการบริหารราชการจากระบบสั่งการมาเป็นระบบที่รับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และร่วมทำงานเป็นเครือข่ายกับภาคราชการอย่างแท้จริง เพื่อให้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก.พ.ร. จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพื่อกำหนดทิศทางและวิธีการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและเพื่อสร้างระบบราชการที่มีกระบวนการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งยอมรับและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงานเป็นหุ้นส่วนเครือข่ายและร่วมตรวจสอบผลการดำเนินงาน

สำหรับวิธีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ได้กำหนดไว้ ๒ ระดับ คือในส่วนกลางและในระดับจังหวัด ทั้งสองระดับได้กำหนดยุทธวิธีการทำงานไว้ ๒ แนวทาง คือ

๑) การพัฒนาการมีส่วนร่วมจากภายนอกภาคราชการ (outside – in approach) คือ การกำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อสร้างศักยภาพและโอกาสให้ภาคประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของภาคราชการ

๒) การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (inside – out approach) คือ การพัฒนาความพร้อมให้กับระบบราชการและข้าราชการเพื่อเปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากแนวทางในแผนยุทธศาสตร์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นกรอบที่ใช้ในการดำเนินงานในการพัฒนาระบบราชการ

๒.๒ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นสิ่งที่รัฐได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงตั้งแต่ในอดีต โดยได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติหลายประการ รับรองสิทธิของประชาชนที่มีผลต่อการสร้างพลังอำนาจชุมชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และยังคงหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจในการบริการสาธารณะรวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น มาตรา ๔๖ รับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา ๕๖ รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง อีกทั้งได้กำหนดว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว มาตรา ๕๘ รับรองสิทธิของบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ มาตรา ๕๙ รับรองสิทธิของบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว มาตรา ๒๙๐ รับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่และนอกเขตพื้นที่ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

อย่างไรก็ดี หลักการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงมีอยู่และถูกบรรจุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมีบทบัญญัติเพิ่มเติมหลักการที่เกี่ยวข้องในด้านสิทธิของประชาชนในด้านการเข้ามามีส่วนร่วมและเข้ามาร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้ มาตรา ๕๘ รับรองสิทธิของบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน มาตรา ๖๒ รับรองสิทธิของบุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๖๔ รับรองสิทธิของบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา ๗๓ รับรองให้บุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา ๘๕ รับรองให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๔) ในการจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและธรรมชาติหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (๕) ในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน มาตรา ๒๕๐ รับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) การจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (๒) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (๔) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

๒.๓ วิสัยทัศน์และนโยบายของกรมชลประทาน

วิสัยทัศน์กรมชลประทาน

“น้ำสมบูรณ์ สนับสนุนการผลิต เสริมสร้างคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจมั่นคง”

พันธกิจ

๑. พัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้สมดุล
๒. บริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึง เป็นธรรม และยั่งยืน
๓. เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาแหล่งน้ำและบริหารจัดการน้ำทุกระดับ
อย่างบูรณาการ
๔. ดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ

อำนาจหน้าที่ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ มีดังนี้

๑. ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม
๒. ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรมชลประทาน
๓. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๔. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ประเด็นยุทธศาสตร์ กรมชลประทานได้กำหนดออกเป็น ๓ ประเด็น

๑. การพัฒนาแหล่งน้ำ
๒. การบริหารจัดการน้ำ
๓. การป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ

เป้าประสงค์ กรมชลประทานได้กำหนดเป้าประสงค์ตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๔ ด้าน คือ ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิภาพ การปฏิบัติราชการ และด้านพัฒนาองค์กร มีจำนวน ๑๖ เป้าประสงค์ คือ

ก. ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

๑. มีปริมาณน้ำเก็บกักและพื้นที่ชลประทานเพิ่ม
๒. ทุกภาคส่วนได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
๓. ความสูญเสียอันเนื่องมาจากภัยอันเกิดจากน้ำลดลง

ข. ด้านคุณภาพการให้บริการ

๔. อาคารชลประทานอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน
๕. ผู้ใช้น้ำได้รับความพึงพอใจจากการบริหารน้ำ
๖. คุณภาพน้ำได้เกณฑ์มาตรฐาน

ก. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

๗. การก่อสร้าง ซ่อมแซม และปรับปรุงแล้วเสร็จตามแผนงาน
๘. การเตรียมความพร้อมก่อนการก่อสร้างเป็นไปตามแผนงาน
๙. ประชาชน ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม
๑๐. มีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและทั่วถึง
๑๑. มีการวางแผนและการดำเนินการบริหารจัดการน้ำที่ดี
๑๒. มีผลการศึกษา วิจัยและการพัฒนาสนับสนุนการดำเนินงาน
๑๓. มีระเบียบและกฎหมายที่ทันสมัย

ง. ด้านการพัฒนาองค์กร

๑๔. ระบบบริหารงานมีประสิทธิภาพ
๑๕. บุคลากรมีสมรรถนะ และขวนขวายกำลังใจในการทำงาน
๑๖. มีระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม

๒.๔ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบที่รัฐบาลใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์และเงื่อนไข รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ ฉบับที่ ๙ และฉบับที่ ๑๐ ได้กำหนดมาตรการหลายประการที่เอื้อต่อการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนในการจัดระเบียบชุมชนและการพัฒนาการมีส่วนร่วม โดยสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ ในมิติการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการบริหารจัดการลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ ๒๕ ลุ่มน้ำ และเพิ่มพื้นที่ชลประทานไม่น้อยกว่า ๘ แสนไร่ ซึ่งแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ มีดังนี้

๑. พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น พัฒนาระบบโครงข่ายเชื่อมโยงแหล่งน้ำและกระจายน้ำ พัฒนาแหล่งน้ำใหม่เพิ่มเติมเฉพาะในพื้นที่ที่เหมาะสมและที่ประชาชนยอมรับ

๒. ป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัย โดยการก่อสร้างแก้มลิงรองรับน้ำท่วม การปรับปรุงระบบป้องกันและระบายน้ำชุมชนเมือง

๓. เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการน้ำ โดยพัฒนาระบบช่วยในการตัดสินใจบริหารจัดการน้ำ ระบบพยากรณ์และเตือนภัยน้ำแล้งและน้ำท่วม ระบบฐานข้อมูลสถานการณ์น้ำและโครงการแหล่งน้ำต่าง ๆ เพื่อการติดตามประเมินผล พัฒนาศักยภาพขององค์กรบริหารจัดการน้ำระดับชาติและองค์กรภาครัฐ ให้สามารถผลักดันนโยบายการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำอย่างยั่งยืนสู่การปฏิบัติและสามารถสร้างให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง และระหว่างส่วนกลางกับพื้นที่ได้ รวมทั้งพัฒนาองค์กรลุ่มน้ำและองค์กรชุมชน ให้มีองค์ความรู้และศักยภาพในการปฏิบัติการจัดการน้ำและบรรเทาปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับน้ำในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำทิศทางแผนพัฒนาฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙)^๔ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การจัดทำจึงอยู่ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการปรับปรุงร่างทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑๑ ให้มีความชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และนำเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบความก้าวหน้าการจัดทำ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ โดยสาระสำคัญของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑๑ ในมิติการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน ซึ่งแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ มีดังนี้

๑. เร่งรัดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ เพื่อสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการเกษตรให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน และลดปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้งได้อย่างยั่งยืน พัฒนาและปรับปรุงแหล่งน้ำ เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนในแหล่งน้ำที่มีศักยภาพในการกักเก็บน้ำ เพื่อสนับสนุนการสร้าง ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานแก่ประเทศ พัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

๒. การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรม โดยพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง และส่งเสริมสิทธิชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมและพัฒนา ศักยภาพของท้องถิ่นและชุมชน ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมและบังคับใช้อย่างเสมอภาคเป็นธรรม ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบของภาครัฐ ปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ยุทธศาสตร์การพัฒนาในมิติยุทธศาสตร์การสร้าง ความสมดุลและมั่นคงของอาหารและพลังงาน มุ่งพัฒนาให้ภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตอาหารและพลังงานที่มีความสมดุล มั่นคงและมีประสิทธิภาพ มีกรอบแนวทางสำคัญซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ กล่าวคือ พัฒนาศักยภาพของพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน โดยรักษาและคุ้มครองพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรและสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเองหรือ

^๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑

มีสิทธิทำกินในที่ดิน พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคการเกษตรเพื่อสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พื้นฟูค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดีของชุมชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตทางการเกษตร โดยบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ เพื่อให้มีปริมาณน้ำเพียงพอกับความต้องการใช้น้ำในภาคเกษตรอย่างทั่วถึง และเพิ่มประสิทธิภาพการกระจายน้ำของระบบชลประทานอย่างเป็นธรรม และสนับสนุนให้มีการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นา เพื่อสามารถเก็บกักน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภคได้อย่างพอเพียง เพื่อสร้างความมั่นคงและปัจจัยพื้นฐานในการผลิตของเกษตรกรและชุมชน

๒.๕ สารสำคัญของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำโดยตรง คือ ภารกิจในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร อุตสาหกรรม พลังงาน สาธารณูปโภค รวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ และการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน ทั้งนี้ในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและควบคุมการชลประทานในส่วนของรัฐที่ได้จัดทำขึ้นดังกล่าว จึงได้มีการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อวางหลักเกณฑ์และเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามภารกิจของกรมชลประทานให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ และหลังจากใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๔๘๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว ๕ ครั้ง

ขอบเขตการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีขอบเขตการบังคับใช้เกี่ยวกับ

๑. ทางน้ำชลประทาน ได้แก่ การเก็บค่าชลประทาน การใช้ทางน้ำชลประทาน และการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำชลประทาน
๒. อาคารและสิ่งก่อสร้างที่ใช้เพื่อการชลประทาน รวมถึงอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับการชลประทาน เช่น หมุดหมายต่าง ๆ เสาโทรศัพท์ เป็นต้น
๓. พื้นที่เพาะปลูกที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน
๔. เขตที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างและการบำรุงรักษาการชลประทานที่เจ้าพนักงานได้แสดงแนวเขตไว้

วัตถุประสงค์ อาจแยกออกได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. เพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงานของกรมชลประทาน ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการชลประทาน อันได้แก่ การสำรวจ การก่อสร้าง การดูแลบำรุงรักษาการชลประทาน ตลอดจนการควบคุม บริหารงานด้านการชลประทานหลวง ควบคุมดูแลทางน้ำหรือแหล่งน้ำที่ใช้เพื่อการชลประทาน ทั้งใน ด้านปริมาณและคุณภาพ

๒. เพื่อเป็นข้อบังคับ หรือข้อห้ามมิให้ราษฎรทำความเสียหายแก่อาคารชลประทาน และ กิจการชลประทาน ทั้งรับรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของเจ้าพนักงานและของราษฎรเอง ซึ่งมีอยู่ตาม พระราชบัญญัตินี้ด้วย

สาระสำคัญ โดยอาจแบ่งเนื้อหาสาระได้ดังนี้

๑. บทบัญญัติทั่วไป

๑.๑ การกำหนดประเภทของทางน้ำชลประทาน โดยทางน้ำชลประทานถือเป็นสิ่งสำคัญ ของการชลประทาน ได้แบ่งทางน้ำชลประทานเป็น ๔ ประเภท และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์จะประกาศไว้ ซึ่งกรมชลประทานมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านทั้งปริมาณและคุณภาพของน้ำ เป็นการกำหนดสิทธิของผู้ใช้น้ำเพื่อให้การใช้น้ำเป็นไปอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงการใช้น้ำเพื่อการ เกษตรกรรม และการอุปโภคบริโภคเป็นหลัก โดยทางน้ำชลประทานที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายมีทั้ง ทางน้ำที่เป็นแหล่งน้ำตามธรรมชาติและทางน้ำชลประทานที่กรมชลประทานเป็นผู้จัดสร้างขึ้น ทางน้ำ ธรรมชาติที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานนั้น ได้แก่ แม่น้ำ คลอง ห้วย เป็นต้น ซึ่ง ขอบเขตของทางน้ำชลประทานดังกล่าวนี้ ถือเอาขอบตลิ่งด้านหนึ่ง ถึงขอบตลิ่งอีกด้านหนึ่ง โดย ถือเอาระดับน้ำสูงสุดในบริเวณทางน้ำนั้นเป็นทางน้ำชลประทาน และถือเอาตามความยาวของทางน้ำ เป็นขอบเขต ฉะนั้น ขอบเขตของทางน้ำประเภทนี้ ในทางกว้างจึงไม่แน่นอนแล้วแต่พื้นที่ และโดย สภาพของทางน้ำนี้ ที่ดินเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน มิใช่ที่ราชพัสดุ ส่วน ทางน้ำชลประทานที่กรมชลประทานสร้างขึ้น ได้แก่ คลองส่งน้ำ คลองซอย และอ่างเก็บน้ำ ทางน้ำ ประเภทนี้มีขอบเขตของทางน้ำที่เป็น ชานคลอง และเขตคลอง โดยสภาพของที่ดินดังกล่าวได้มา โดยการจัดซื้อ การเวนคืนที่ดิน ยกให้หรืออุทิศให้ ซึ่งที่ดินประเภทนี้เป็นที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งเรียกว่า ที่ราชพัสดุ

๑.๒ การกำหนดการใช้ที่ดิน

(ก) การใช้ที่ดินชั่วคราว ให้นายช่างชลประทานมีอำนาจใช้ที่ดินที่ปราศจากสิ่งปลูก สร้างและอยู่ในเขตการชลประทานได้

(ข) การใช้ที่ดินกรณีฉุกเฉิน ให้นายช่างชลประทานมีอำนาจใช้ที่ดินหรือสิ่งของใด ๆ เท่าที่จำเป็นได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน

๑.๓ การเรียกเก็บค่าชลประทาน ตามความในมาตรา ๘ กำหนดให้เรียกเก็บค่าชลประทานจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน

(ข) ผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานไม่ว่าจะอยู่ใน หรือนอกเขตชลประทาน โดยเรียกเก็บค่าชลประทานเป็น ๒ อัตรา คือ

- การใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม เรียกเก็บได้ในอัตราไร่ละ ๕ บาท ต่อปี
- การใช้น้ำนอกภาคเกษตรกรรม เรียกเก็บได้ในอัตรารูปลูกบาทศัณเมตรละ ๕๐ สตางค์

ทั้งนี้ การจะกำหนดเรียกเก็บค่าชลประทานดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะออกกฎกระทรวง สำหรับเงินค่าชลประทานที่กรมชลประทานเรียกเก็บตามที่กฎกระทรวงได้กำหนดนั้นไม่ถือว่าเป็นรายได้แผ่นดินในหมวดงบประมาณแต่จะนำไปจัดเก็บอยู่ในหมวดเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน และกำหนดระเบียบวิธีการนำเงินมาใช้ในการชลประทาน

๑.๔ การกำหนดสิทธิในการทำทางน้ำผ่าน กรณีเจ้าของที่ดินซึ่งมีที่ดินอยู่ห่างจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำใดมีสิทธิทำทางน้ำผ่านที่ดินของผู้อื่นได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากนายช่างชลประทานผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แต่ต้องใช้ที่ดินรวมทั้งที่กีดกันไม่เกินสิบเมตร โดยเจ้าของที่ดินดังกล่าวต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของและผู้ครอบครองที่ดินที่ทางน้ำผ่าน ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตนั้นต้องคำนึงถึงประโยชน์และความเสียหายแก่บุคคลผู้ถูกทางน้ำผ่านให้น้อยที่สุด

๒. บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อสร้าง

เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการเข้าไปในที่ดินของบุคคลใดๆ เพื่อทำการสำรวจตรวจสอบดำเนินการในการก่อสร้างงานที่เกี่ยวกับการชลประทาน รวมถึงการให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานโดยการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๓. บทบัญญัติเกี่ยวกับการบำรุงรักษา

กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมชลประทาน นายช่างชลประทาน เจ้าพนักงาน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งเฉพาะส่วนอำนาจเจ้าพนักงานและนายช่างชลประทาน ในการดำเนินการ มีดังนี้

- ๑) เก็บค่าชลประทาน เก็บค่าบำรุงทางน้ำชลประทาน
- ๒) ดูแลรักษาทางน้ำชลประทานทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ คันคลอง ชานคลอง ทำนบ พันง ทุกระดับหลักฐาน อาคารและสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในการชลประทาน เขตชลประทาน เขตงาน
- ๓) ควบคุมดูแลการส่งน้ำและการระบายน้ำ

๔. บทกำหนดโทษ

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงใช้บังคับตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยมีบทบัญญัติระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่เป็นกฎหมายมหาชนมีบทกำหนดโทษทางอาญาเป็นหลัก แบ่งเป็น

- ๑) โทษจำคุก
- ๒) โทษปรับ
- ๓) โทษจำคุกและโทษปรับ

บทที่ ๓

แนวทางและข้อเสนอ

ด้วยในปัจจุบันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยมีแนวโน้มในการให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อให้เป็นไปตามกรอบและทิศทางตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำเพื่อให้มีน้ำเพียงพอทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การอุปโภคบริโภค จึงมีบทบาทสำคัญที่จะต้องดำเนินให้สอดคล้องกับบริบทดังกล่าว เพื่อเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของการให้บริการภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งการพัฒนากฎหมายเป็นสิ่งที่ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญและหน่วยงานของรัฐจะต้องตอบสนองนโยบายดังกล่าว

กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการบริหารจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน เป็นกลไกสำคัญที่ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่แก่กรมชลประทานที่จะนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ในบทนี้จะเป็นการทบทวนกฎหมายซึ่งตามขอบเขตของการศึกษา ได้ทำการรวบรวมสภาพปัญหาทางปฏิบัติการตามกฎหมายโดยทั่วไปที่สำคัญและปัญหาเฉพาะที่เป็นประเด็นสมควรได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ซึ่งต้องการให้หน่วยงานภาครัฐเป็นราชการแบบระบบเปิด กล่าวคือมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติ และติดตามผลการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ และในฐานะผู้เสียภาษีอากรเข้ารายได้แผ่นดินนำไปใช้เป็นงบประมาณในการบริหารประเทศ โดยคำนึงถึงภารกิจและบทบาทของกรมชลประทานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งศึกษากฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้และบทกำหนดโทษ เพื่อการนำเสนอแนวทางแก้ไขในการพัฒนาและการบริหารจัดการน้ำเพื่อการชลประทานที่เห็นว่าเหมาะสม ทันสมัยกับสถานการณ์สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในบทต่อไป

๓.๑ สภาพปัญหาทางปฏิบัติโดยทั่วไปในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

เมื่อทำการประมวลข้อมูลจากรายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำและการชลประทาน ได้จัดทำขึ้นโดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและคณะทำงานด้านกฎหมาย โครงการ “การวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปด้านการชลประทานในประเทศไทย” เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ลงนามในข้อตกลงเพื่อรับความช่วยเหลือและความร่วมมือทางวิชาการจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ภายใต้โครงการ Technical Cooperation Program (TCP) Policies & Strategic planning for Thailand Irrigation Sector Reform Program TCP/THA/๓๑๐๑ (A) โดยมีกรมชลประทานเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งจัดทำรายงานโดยจัดเก็บข้อมูล ปัญหาข้อเท็จจริง สำรวจพื้นที่โครงการชลประทานน้ำร่อง เพื่อนำมาวิเคราะห์กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายการบริหารจัดการน้ำหลายฉบับ เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อประสิทธิภาพการจัดการชลประทานของกรมชลประทาน คือ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดทางน้ำชลประทาน เขตชลประทาน ทำให้กรมชลประทานมีอำนาจการบริหารจัดการชลประทานเหนือทางน้ำ รวมทั้งการจัดเก็บค่าน้ำและการจัดการอีกหลายประการ จากการวิเคราะห์นโยบายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการชลประทาน^๕ ปรากฏว่ายังมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง ๔ ดังนี้

๑) การประกาศทางน้ำชลประทาน

ตามมาตรา ๕ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศให้ทางน้ำสาธารณะเป็นทางน้ำชลประทานเพื่อประโยชน์ในการชลประทาน ไว้ ๔ ประเภท แม้ว่าการออกประกาศจะสามารถทำได้รวดเร็วเนื่องจากเป็นอำนาจของรัฐมนตรี แต่ปัญหาการประกาศกำหนดทางน้ำชลประทาน เพื่อให้กรมชลประทานเข้าไปมีอำนาจในการบริหารจัดการยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากในการออกประกาศนั้นจะต้องมีบัญชีแนบท้ายประกาศ โดยจะต้องระบุชื่อทางน้ำชลประทานตลอดจนแนวเขตทางน้ำ ส่วนกรณีการประกาศอ่างเก็บน้ำให้เป็นทางน้ำชลประทานต้องจัดทำแผนที่แสดงที่ตั้งและขอบเขตของอ่างเก็บน้ำด้วย ต้องใช้ความละเอียดและระยะเวลาในการดำเนินการ ประกอบกับปัญหาเกิดขึ้นทั้งจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ดำเนินการที่มีไม่เพียงพอ และเกิดจากขั้นตอนดำเนินการขอ

^๕ รายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำและการชลประทาน ตามโครงการ “การวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปด้านการชลประทานในประเทศไทย” (ISRP) จัดทำโดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและคณะทำงานด้านกฎหมายของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๕๑

อนุญาตหน่วยงานที่ดูแลรักษาพื้นที่ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่นต้องตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนบริเวณที่จะกำหนดให้มีการประกาศกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานเพื่อเข้าไปก่อสร้างระบบการชลประทาน จึงมีความล่าช้ามีผลทำให้กรมชลประทานไม่สามารถเข้าควบคุมดูแลการใช้น้ำในบริเวณทางน้ำดังกล่าวได้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้การเข้าไปบริหารจัดการระบบชลประทานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๒) การจัดเก็บค่าชลประทาน

ตามมาตรา ๘ ให้อำนาจรัฐมนตรีเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้ น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้ใช้น้ำจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทาน โดยออกเป็นกฎกระทรวง ที่ผ่านมายังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตและท้องที่ซึ่งเป็นเขตชลประทานที่จะเรียกเก็บค่าชลประทาน และไม่ได้กำหนดอัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้ น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน กล่าวคือยังมิได้มีการจัดเก็บค่าชลประทานในภาคเกษตรกรรม สำหรับนอกภาคเกษตรกรรมนั้นได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้กรมชลประทานเรียกเก็บค่าชลประทานจากผู้ใช้ น้ำจากทางน้ำชลประทานเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นในหรือนอกเขตชลประทาน ในอัตราลูกบาศก์เมตรละห้าสิบบatang และกำหนดให้ยกเว้นค่าชลประทานแก่ผู้ใช้ น้ำจากทางน้ำชลประทานเพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ที่ได้รับยกเว้นเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมชลประทาน ค่าชลประทานที่จัดเก็บได้นั้นให้นำส่งเข้ากองทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน ปัญหาในการออกกฎกระทรวงกำหนดทางน้ำชลประทานที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานใช้เวลาดำเนินการค่อนข้างนาน เนื่องจากการจัดทำแผนที่ท้ายมีรายละเอียดมากประกอบกับต้องขออนุญาตหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเข้าไปดำเนินการเรียกเก็บค่าชลประทาน

กรณีไม่จัดเก็บค่าชลประทานจากภาคเกษตรกรรม ซึ่งตามกฎหมายเป็นอำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดได้ เหตุผลหนึ่งสืบเนื่องมาจากเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศมีฐานะยากจนหากจัดเก็บค่าชลประทานจะทำให้ได้รับความเดือดร้อน ประกอบกับการจัดสรรน้ำในภาครัฐยังเป็นปัญหาในการส่งน้ำให้แก่เกษตรกรซึ่งยังไม่ทั่วถึงไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำที่มีมากขึ้น การไม่จัดเก็บค่าชลประทานจากเกษตรกรอาจทำให้เกิดผลเสียตามมา ทำให้เกษตรกรใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือยโดยไม่คำนึงถึงเกษตรกรรายอื่นที่อยู่ปลายคลองซอยหรือปลายคลองแยกซอยในเขตชลประทาน ส่งผลให้การจัดการน้ำเกิดความไม่เป็นธรรมได้ ประกอบกับอัตราการจัดเก็บค่าชลประทานจากผู้ใช้ น้ำนอกภาคเกษตรกรรมมีอัตราค่อนข้างต่ำ เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บได้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แม้ที่ผ่านมารวมชลประทานได้เคยเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถจัดเก็บค่าชลประทานในอัตราลอยตัวได้ แต่ก็ไม่ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเกรงว่าจะก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ใช้น้ำจนเกินไป ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บค่าชลประทานให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาผู้ใช้น้ำที่ไม่ยอมชำระค่าชลประทานหรือค่าปรับและเงินเพิ่มตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้

กรมชลประทานต้องดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีต่อศาล ต้องใช้เวลาและงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งในบางกรณีไม่คุ้มกับเงินที่ค้างชำระ

๓) กองทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน

ในมาตรา ๘ ทวิ กำหนดให้ตั้งกองทุนหมุนเวียนขึ้นในกรมชลประทาน เรียกว่า กองทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานและให้ค่าน้ำชลประทานที่เก็บได้ตามมาตรา ๘ให้นำส่งบัญชีทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดิน มีการออกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน กำหนดวัตถุประสงค์ของเงินทุนหมุนเวียน เพื่อใช้ในการกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข การอุตสาหกรรม และการป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกิดจากน้ำ รวมตลอดถึงการซ่อมเสริมพ้องกันกันน้ำ อาคารชลประทาน และการขุดลอกทางน้ำชลประทาน ในระเบียบกำหนดให้กรมชลประทานตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน มีอธิบดีกรมชลประทานเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (๑) อนุมัติการใช้เงินตามระเบียบเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน (๒) กำหนดระเบียบและวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนนี้เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับระเบียบ (๓) ควบคุมตรวจสอบการรับจ่ายเงินทุนหมุนเวียน

ในทางปฏิบัติมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเรียกเก็บค่าชลประทาน เนื่องจากผู้ใช้น้ำนอกภาคเกษตรกรรมบางรายไม่ยอมชำระค่าชลประทาน รวมทั้งค่าปรับและเงินเพิ่มตามที่มาตรา ๓๖บัญญัติไว้ แม้ว่ากฎหมายให้อำนาจออกกฎกระทรวงในการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบและวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทานที่ผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานต้องชำระตามปกติได้ มิใช่ค่าชลประทานที่ค้างชำระ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้นในกรณีผู้ใช้น้ำไม่ยอมชำระค่าชลประทานต้องดำเนินคดีอาญาต่อผู้ใช้น้ำ โดยไม่อาจนำหลักการบังคับทางแพ่งมาใช้บังคับกับกรณีการค้างชำระค่าชลประทาน กรมชลประทานจึงไม่มีอำนาจกำหนดให้มีการผ่อนชำระค่าชลประทานที่ค้างชำระและเงินเพิ่มตามมาตรา ๓๖ วรรคสองได้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้วินิจฉัยไว้ (เรื่องเสร็จที่ ๗๔๑/๒๕๕๑)

๔) การกำกับดูแลการส่งน้ำและข้อตกลง

โครงการชลประทานที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ จะมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ๑) จัดหาแหล่งน้ำ ก่อสร้างคลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ และอาคารชลประทาน ๒) จัดการน้ำจากแหล่งน้ำ ควบคุมดูแลการส่งน้ำในคลองส่งน้ำสายใหญ่ อาคารปากคลองซอย และอาคารปากคลองแยกซอย ๓) ดูแลบำรุงรักษาหัวงาน คลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ และอาคารชลประทาน ๔) เป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำ เรื่องการใช้น้ำและการดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทาน ซึ่งในพื้นที่ส่งน้ำของโครงการชลประทานมีเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานทำหน้าที่ปฏิบัติการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานภายในเขตความรับผิดชอบ

ภายใต้โครงการ ISRP มีการศึกษาและจัดทำข้อตกลงระหว่างโครงการนำร่องและกลุ่มผู้ใช้น้ำ จุดมุ่งหมายของการทำข้อตกลง สรุปได้ว่า

(๑) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ ทั้งในส่วนผู้ให้บริการ (โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา) และผู้รับบริการ(กลุ่มผู้ใช้น้ำ) มีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนในข้อตกลงว่าผู้ให้บริการต้องส่งน้ำในปริมาณเท่าใด เมื่อไร อย่างไร และผู้รับบริการจะต้องทำอะไรบ้างตามข้อตกลง

(๒) เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยกระตุ้นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ให้บริการ รวมทั้งจะช่วยในการปรับเปลี่ยนทัศนคติของกรมชลประทานจากเดิม มาเน้นเป็นผู้ให้บริการ เนื่องจากเมื่อได้ระบุสิ่งที่ต้องให้บริการไว้ในข้อตกลงแล้ว ผู้ให้บริการก็ต้องพยายามที่จะปฏิบัติให้ได้ตามที่ระบุไว้

(๓) เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการชลประทาน เนื่องจากมีการระบุตัวเลขการส่งน้ำที่ชัดเจนไว้ในข้อตกลง หากปฏิบัติได้ตามนั้นก็เท่ากับว่าได้มีการใช้น้ำ เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง

(๔) เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในงานจัดสรรน้ำให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ระหว่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากับกลุ่มผู้ใช้น้ำ ในข้อตกลงจะระบุไว้ว่าใครต้องทำอะไรที่สอดคล้องร่วมกัน

(๕) เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

ภาระหน้าที่ที่ระบุไว้ในข้อตกลงที่ได้ทดลองปฏิบัติในปัจจุบันยังถือเป็นเบื้องต้น เป็นสิ่งที่ไม่ยุ่งยากในการปฏิบัติยังไม่มีข้อกำหนดเงื่อนไข หรือบทลงโทษหากไม่ทำตามข้อตกลง และยังมีได้กำหนดเรื่องการออกค่าใช้จ่าย จะเน้นเฉพาะกิจกรรมที่คาดว่าจะทั้งสองฝ่ายปฏิบัติและยอมรับได้ โดยในข้อตกลงมีการแยกภาระหน้าที่ออกเป็นของผู้ให้บริการกับผู้รับบริการซึ่งยังคงอิงตามหลักเกณฑ์ของกรมชลประทาน ดังนี้

ภาระหน้าที่ของผู้ให้บริการ คือ

วางแผนการส่งน้ำโดยการมีส่วนร่วมและเห็นชอบจากผู้ใช้น้ำ จัดสรรน้ำและควบคุมน้ำเข้าสู่ระบบคลองสายใหญ่ สายซอย ให้ได้ตามปริมาณและเวลาที่ระบุไว้ในข้อตกลง ปรับปรุงบำรุงรักษา คลองสายใหญ่ สายซอย เพื่อให้สามารถจัดส่งน้ำได้ ร่วมแก้ปัญหา ประชาสัมพันธ์ ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ หน้าที่อื่นตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

ภาระหน้าที่ของผู้รับบริการ คือ

ทำการเพาะปลูกและใช้น้ำให้เป็นไปตามที่ได้ตกลงไว้กับกับโครงการนำร่อง และกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ เช่น กำหนดขนาดพื้นที่เพาะปลูก กำหนดเวลารับน้ำเฉพาะเวลาที่เป็นรอบเวรของตนเอง ให้ความร่วมมือกับสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำอื่น ๆ เกี่ยวกับการบำรุงรักษาคุส่งน้ำหรืออาจรวมถึงระดับคลองซอย ร่วมประชุมกับโครงการเพื่อการวางแผนจัดส่งน้ำเพื่อแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นรวมทั้งช่วยประชาสัมพันธ์ข่าวสารให้ทั่วถึงกัน ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

อาจถือได้ว่าการจัดทำข้อตกลงบริการชลประทาน เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับนำมาใช้ประกอบในการจัดการชลประทานแบบมุ่งเน้นบริการ และผู้รับบริการต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย จนกระทั่งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการส่งน้ำและบำรุงรักษานั้นสำเร็จลงภายใต้เงื่อนไขของข้อตกลงซึ่งการดำเนินการส่งน้ำแบบมีข้อตกลงนั้นโดยทั่วไปถือว่าเป็นเรื่องที่ยังมีการปฏิบัติกันไม่มากนัก สำหรับโครงการชลประทานต่าง ๆ เนื่องจากพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๔ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อตกลงบริการชลประทาน ดังนั้นการจัดทำข้อตกลงระหว่างโครงการชลประทานในพื้นที่กับกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นเพียงบันทึกความเข้าใจไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย

๕) การคุ้มครองดูแลที่ดินในเขตชลประทาน

ที่ดินที่กรมชลประทานจัดซื้อหรือเวนคืน หรือเอกชนอุทิศให้เพื่อการก่อสร้าง เป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ กรมชลประทานมีหน้าที่ดูแลและใช้ประโยชน์เพื่อการชลประทาน ที่ดินบางส่วนอาจจัดให้ราษฎรเช่าหรืออนุญาตให้ส่วนราชการอื่นใช้ประโยชน์ได้ กรมชลประทานมอบหน้าที่ในการดูแลที่ดินในเขตความรับผิดชอบให้กับโครงการชลประทาน ประกอบกับมาตรา ๒๓ ห้ามผู้ใดปลูกสร้าง แก่ไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้างหรือปลูกปักสิ่งใด หรือทำการเพาะปลูก รุกล้ำทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน ในทางปฏิบัติการชลประทานได้มีคำสั่งให้โครงการชลประทานต่าง ๆ ถือปฏิบัติ เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของกรมชลประทาน หรือบริเวณที่กรมชลประทานยังมีได้ใช้ประโยชน์แก่การชลประทาน โดยให้สำรวจผู้บุกรุกและดำเนินคดีตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่ผู้รุกร้ำพื้นที่ และให้รายงานผลให้กรมทราบ อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่ มีปัญหาในทางปฏิบัติเพราะไม่สามารถหาเอกสารหลักฐานเพื่อยืนยันแนวเขตที่แท้จริงเนื่องจากได้มาซึ่งที่ดินมาเป็นเวลานาน นอกจากนั้นยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับผู้บุกรุกที่ดิน เนื่องจากผู้บุกรุกที่ดินเป็นผู้มีอิทธิพล หากเจ้าหน้าที่ดำเนินการอย่างเคร่งครัดเกรงว่าจะไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่หรือตนเองจะไม่ได้รับความปลอดภัย ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในทางกลับกันฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาเป็นผู้ให้บริการที่ใกล้ชิดกับประชาชน เมื่อกรมมีคำสั่งให้ทำหน้าที่ระวังแนวเขตและป้องกันการบุกรุกที่ดินก็จะขัดแย้งกับงานบริการประชาชนที่ดำเนินการอยู่ หากรายงานว่ามีผู้บุกรุกแล้วไม่ดำเนินคดีก็จะเข้าข่ายละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

ต่อมากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือเวียนเรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังนำเสนอ ต่อมากรมชลประทานได้ถือปฏิบัติตามโดยได้มีคำสั่ง เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของกรมชลประทาน เพื่อกำหนดมาตรการให้หน่วยงานภายในกรมและเจ้าหน้าที่ของกรมถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพื่อ

ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยดำเนินการตรวจสอบดูแลที่ดินที่อยู่ในความครอบครอง
สม่ำเสมอ ก่อสร้างรั้วเฉพาะที่ดินแปลงที่มีความจำเป็นบริเวณ ช่อมเขตหรือปักหลักเขตชลประทาน
จัดทำป้ายประชาสัมพันธ์แสดงแนวเขตชลประทาน และระบุโทษสำหรับผู้กระทำความผิด เมื่อเลิกใช้
ประโยชน์ในกิจการชลประทานให้ส่งคืนกรมธนารักษ์ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ขึ้นอีก
และได้กำชับเจ้าหน้าที่ห้ามปล่อยปละละเลยให้เกิดการบุกรุกที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของกรม
ชลประทานอีกโดยเด็ดขาด หากเกิดเหตุดังกล่าวขึ้นจะดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดย
ทันที ในขณะเดียวกันให้นำผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ใช้ประกอบการ
พิจารณาความดีความชอบด้วย ดังนั้น ในปัจจุบันกรมชลประทานสามารถดำเนินการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตชลประทาน โดยใช้มาตรการเหล่านี้ที่มีความชัดเจน ทำให้การป้องกันและ
แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติได้

๖) การจัดตั้งและดูแลจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำ

กรมชลประทานมีนโยบายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานได้มีส่วนร่วมในการ
บริหารทั่วถึงในทุกโครงการชลประทาน และนโยบายที่จะจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน โดยหัวหน้า
โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเป็นผู้ควบคุมดูแลภายในเขตโครงการชลประทานที่รับผิดชอบ โดย
ผู้อำนวยการสำนักชลประทานเป็นผู้ควบคุมดูแลภายในเขตสำนักชลประทาน ซึ่งการรวมกลุ่มของผู้ใช้
น้ำชลประทานดังกล่าวมีทั้งการรวมกลุ่มกันเองและอาศัยการรวมกลุ่มเป็นองค์กรตามกฎหมายที่มีอยู่

บทบาทของกรมชลประทานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ทิศทางการบริหาร
จัดการน้ำชลประทาน จึงมุ่งไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทานที่ได้รับการ
พัฒนาแล้ว แทนการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อขยายพื้นที่ชลประทานเป็นหลัก โดยการปรับเปลี่ยนจากการ
พัฒนาเชิงปริมาณ (Quantitative Oriented) ไปเป็นการพัฒนาเชิงคุณภาพ (Qualitative Oriented) ด้วย
“ยุทธศาสตร์การพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development Approaches)” เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ
ชลประทาน ด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม (Appropriate Technology) เพื่อเพิ่มคุณค่าของน้ำชลประทาน
โดยมีขบวนการที่สำคัญที่สุด คือ การส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ
ชลประทานอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ในการบริหารจัดการน้ำชลประทานยุคใหม่ เพื่อ
รับมือกับสถานการณ์วิกฤติการขาดแคลนน้ำในอนาคต^๖

กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำ
ของประเทศไทย เพื่อให้มีน้ำเพียงพอทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอุปโภคบริโภค จึงต้อง
ปรับบทบาท ให้เป็นไปตามนโยบายและทิศทางข้างต้น โดยนำหลักการบริหารจัดการชลประทาน

^๖ กรมชลประทาน สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้านการ
ส่งน้ำและบำรุงรักษา.กรุงเทพฯ:กรม,๒๕๕๒.หน้า ๔ - ๑๐

โดยเกษตรกรมีส่วนร่วม (Participatory Irrigation Management; PIM) ซึ่งหมายถึงการบริหารจัดการชลประทานที่เกษตรกร (โดยองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน) ชุมชน (โดย อบต.) มีส่วนร่วมกับกรมชลประทานในการบริหารจัดการงานชลประทาน มาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ (ประหยัด) และประสิทธิผล (เกษตรกรได้รับน้ำตรงเวลาและในจำนวนที่ต้องการหรือมีความพอใจต่อบริการที่ได้รับ) ตลอดจนเกษตรกรและองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการชลประทาน เจ้าหน้าที่ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงาน ไปสู่การเป็นผู้ประสานเรียนรู้และบูรณาการร่วมกับทุกภาคส่วนในการส่งเสริมสนับสนุน และช่วยแก้ไขปัญหา รวมทั้งต้องเพิ่มประสิทธิภาพตนเอง ประยุกต์ความรู้ และขยายผลความรู้ในการดำเนินงานให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกร ให้สมกับคำกล่าวที่ว่า “กรมชลประทาน งานเพื่อแผ่นดินไทย”

ขอบเขตการบริหารจัดการชลประทาน ประกอบด้วยภารกิจ ที่สำคัญ ๒ ด้าน ได้แก่

- ๑) การก่อสร้าง เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำหรือจัดหาน้ำ
- ๒) การส่งน้ำและบำรุงรักษา เพื่อการกระจายน้ำ

ดังนั้นเมื่อก้าวถึงการบริหารจัดการชลประทาน จึงครอบคลุมทั้งงานด้านการก่อสร้างและงานด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ซึ่งทั้ง ๒ ด้านนี้มีผลต่อเนื่องถึงกัน แต่มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงร่วมกัน นั่นคือให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมาย ได้ใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทานในการทำเกษตรให้มีรายได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

รูปแบบการบริหารจัดการชลประทาน สำหรับการบริหารจัดการชลประทาน โดยทั่วไปมีรูปแบบในการบริหารจัดการ ๓ รูปแบบ คือ

๑) การบริหารจัดการชลประทานโดยรัฐ (กรมชลประทาน) : เป็นรูปแบบการบริหารจัดการชลประทานที่ทั้งงานด้านการก่อสร้างระบบชลประทาน และด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ดำเนินการโดยภาครัฐเป็นสำคัญ

๒) การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรหรือประชาชน : เป็นรูปแบบการบริหารจัดการชลประทาน ที่เกษตรกร ชุมชนได้รับการพัฒนา เรียนรู้จนกระทั่งมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ วางแผนในการจัดการปัญหาด้วยตนเอง ภาครัฐมีบทบาทเพียงเป็นผู้คอยช่วยเหลือสนับสนุนในภารกิจที่เกินกำลังของชุมชน การดำเนินงานในแนวทางนี้ สำนักงานกองทุนวิจัย (สกว.) ในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี ได้สนับสนุนให้คนในชุมชนท้องถิ่นสร้างความรู้ และกลไก การจัดการปัญหาของตนเองโดยการมีส่วนร่วม เพื่อ “เพิ่มพลัง” ทางปัญญาให้กับชุมชน ภายใต้แนวคิด “งานวิจัยเพื่อท้องถิ่น” มาเป็นเวลากว่า ๖ ปี จนเกิดโครงการวิจัยกว่า ๕๐๐ โครงการ และมีชุมชนเข้าร่วมกระบวนการกว่า ๘๐๐ แห่ง(ข้อมูลจากหนังสือ กระบวนทัศน์ วิจัยเพื่อท้องถิ่น จุดเปลี่ยนการพัฒนา สำนักงานกองทุนวิจัย สำนักงานภาค พ.ศ. ๒๕๔๘) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ กรมชลประทานได้ริเริ่มประสานงานกับสำนักงานกองทุนวิจัย สำนักงานภาค เพื่อนำกระบวนการ

“งานวิจัยเพื่อท้องถิ่น” มาใช้กับชุมชนในพื้นที่ชลประทาน เพื่อเสริมสร้างพลังชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง ให้เป็นการวิจัย “เพื่อท้องถิ่น โดยท้องถิ่น และของท้องถิ่น” อันเป็นหนทางที่นำไปสู่การบริหารจัดการน้ำที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

๓) การบริหารจัดการชลประทานโดยรัฐ (กรมชลประทาน) และเกษตรกรร่วมกัน : เป็นรูปแบบการบริหารจัดการชลประทานที่ผสมผสานระหว่างรูปแบบที่ ๑) และ ๒) นั่นคือทั้งภาครัฐและเกษตรกรร่วมกันบริหารจัดการชลประทาน โดยมีการตกลงแบ่งหน้าที่หรือระดับการมีส่วนร่วมรับผิดชอบงานด้านการก่อสร้างระบบชลประทาน และด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ให้แต่ละฝ่ายร่วมกันในการบริหารจัดการ เรียกว่า “การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม (Participatory Irrigation Management; PIM)” หมายถึงการบริหารจัดการชลประทาน โดยให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทาน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการบริหารจัดการชลประทาน เข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทาน ในการตัดสินใจบริหารจัดการ และดำเนินงานกิจกรรมชลประทานทั้งในด้านการก่อสร้างและด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ตามที่ได้ตกลงเห็นชอบร่วมกันหรือได้กำหนดขึ้น

นอกจากนี้การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามความหมายของกรมชลประทาน ยังรวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อีกทางหนึ่งด้วย

ระยะการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานชลประทาน ได้จำแนกระยะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงานชลประทาน ออกเป็น ๔ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ กำหนดโครงการ (Identification, Investigation and Selection Phase) หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในพิจารณากำหนดโครงการชลประทาน การศึกษาเบื้องต้น การศึกษาความเหมาะสม การศึกษาผลกระทบต่องสิ่งแวดล้อม

ระยะที่ ๒ ก่อนการก่อสร้าง (Pre – Construction Phase) หมายถึง กระบวนการที่ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมด้านการสำรวจภูมิประเทศ สำรวจปฏิทินและธรณีวิทยา ออกแบบทางวิศวกรรม และจัดหาที่ดินเพื่อการก่อสร้าง

ระยะที่ ๓ ระหว่างการก่อสร้าง (Construction Phase) หมายถึง การส่งเสริมให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการก่อสร้างโครงการชลประทาน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการก่อสร้าง ตั้งแต่ระยะเตรียมการก่อสร้าง และระยะดำเนินการก่อสร้าง จนกระทั่งโครงการก่อสร้างแล้วเสร็จ เพื่อให้ได้รับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชน และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งมอบโครงการ

ระยะที่ ๔ หลังการก่อสร้าง (Operation and Maintenance Phase) หมายถึง การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งน้ำและบำรุงรักษาโครงการชลประทาน ผ่านกระบวนการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน การจัดตั้งอาสาสมัครชลประทาน การจัดตั้งคณะกรรมการภาคประชาชนที่เรียกว่าคณะกรรมการจัดการชลประทาน (Joint Management Committee for Irrigation : JMC) ตามกระบวนการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ๑๑ กิจกรรม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ การดำเนินงานการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมของกรมชลประทาน มีเป้าหมายสุดท้าย เพื่อให้การบริหารจัดการชลประทานระดับโครงการมีเกษตรกรผู้ใช้น้ำและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับการชลประทาน ทั้งการบริหารจัดการและการดำเนินงานกิจกรรมชลประทาน โดยคาดว่าจะมีประโยชน์เกิดขึ้น ดังนี้

๑) การก่อสร้างอาคารชลประทาน ทั้งในกรณีก่อสร้างใหม่ หรือปรับปรุงระบบชลประทานเดิม เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกร และหลักการชลประทาน

๒) เกษตรกรและองค์กรปกครองท้องถิ่น มีความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโครงการชลประทาน อันเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การเข้าร่วมการบริหารจัดการชลประทาน ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

๓) การจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น โดยการจัดสรรน้ำเป็นไปหรือตรงตามความต้องการของเกษตรกร อย่างทั่วถึง เป็นธรรมและประหยัด

๔) การบำรุงรักษาระบบชลประทานได้รับการดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซมเป็นอย่างดี ให้ใช้งานได้ดีและยาวนานตลอดอายุการใช้งาน

๕) เกษตรกรในเขตพื้นที่ชลประทานมีรายได้ที่มั่นคง และสูงขึ้น

๖) ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง

๗) ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐ

๘) เกษตรกรและองค์กรปกครองท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง มีส่วนร่วมกับภาครัฐ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย อีกทางหนึ่งด้วย

๙) การบริหารจัดการน้ำชลประทานมีความยั่งยืน (Sustainable Irrigation) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของกรมชลประทาน

เงื่อนไขความสำเร็จ การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม มีเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญ ดังนี้

๑) การกำหนดนโยบายและเป้าหมาย ผู้บริหารทุกระดับ จะต้องประกาศนโยบายการมีส่วนร่วม เพื่อแสดงถึงความตั้งใจจริงในการดำเนินงานให้ชัดเจน เนื่องจากการมีส่วนร่วมมีระดับการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ตั้งแต่การมีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อยไปจนถึงการมีส่วนร่วมมากหรือเกือบทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องกำหนดบทบาทหน้าที่หรือเป้าหมายการมีส่วนร่วม ต้องเหมาะสมหรือเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ



๒) การสร้างให้เกิดความเข้าใจ การสร้างให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการการมีส่วนร่วมแก่ผู้ปฏิบัติงานและบุคคลทั่วไป ในหลักการและเหตุผล ความจำเป็น ๑๑ กิจกรรมการมีส่วนร่วม และประโยชน์ที่ได้รับ จะต้องดำเนินการอย่างกว้างขวางต่อผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ

- กลุ่มทั่วไป ได้แก่ ประชาชนทั่วไป เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่ชลประทานทั่วไป การสร้างความเข้าใจต่อกลุ่มนี้ จะเน้นให้ทราบถึงเหตุผลความจำเป็น กิจกรรมการมีส่วนร่วม ๑๑ กิจกรรม และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ยอมรับและสนับสนุน

- กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน องค์กรปกครองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ชลประทานที่เกี่ยวข้องโดยตรง การสร้างความเข้าใจต่อกลุ่มนี้ นอกจากต้องการให้เข้าใจและยอมรับ การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม แล้ว ยังต้องสร้างให้เกิดความตระหนักในความสำคัญความจำเป็น และยินดีมีส่วนร่วม ด้วยความเต็มใจหรือสมัครใจอีกด้วย

๓) การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม เป็นงานที่เน้นกิจกรรมด้านสังคม ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน นอกจากจะต้องมีความเข้าใจหลักการและเหตุผล กิจกรรมการมีส่วนร่วม ๑๑ กิจกรรม และผลประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องเรียนรู้เทคนิคการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง การเป็นวิทยากรกระบวนการ ด้วยการฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

๔) การพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน เพื่อร่วมมือกับกรมชลประทานเกษตรกรไทย ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย การเข้าร่วมหรือมีส่วนในกิจกรรมใดๆ กับภาครัฐจึงต้องดำเนินการผ่านองค์กรของเกษตรกรซึ่งในที่นี้คือ “กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน” การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน และการเสริมสร้างความเข้มแข็งองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง การดำเนินงานต้องเป็นไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยสอดคล้องกับเป้าหมายในภาพรวม

๕) การวางระบบติดตามและประเมินผล การติดตามและประเมินผลเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินงาน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงการปรับแผนงาน และเป้าหมายการดำเนินงานให้เหมาะสม นำไปสู่รูปแบบในการดำเนินการที่เหมาะสมและประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย การติดตามความก้าวหน้าผลการดำเนินงานของ ๑๑ กิจกรรมการมีส่วนร่วม และการประเมินความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน เพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง และโอกาสในการปรับปรุง อันจะนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณที่ตรงกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

องค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน^๓

องค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน หมายถึง กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) กลุ่มบริหาร การใช้น้ำชลประทาน กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานและสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ ชลประทาน ที่เกิดขึ้นจากการที่เกษตรกรผู้ใช้น้ำในเขตรับน้ำชลประทานได้รวมตัวกันจัดตั้งขึ้น โดยมี วัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน

องค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน แบ่งตามสถานภาพด้านกฎหมายออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) ประเภทไม่เป็นนิติบุคคล ได้แก่

- กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) (Water Users Group : WUG) มีขอบเขต พื้นที่ครอบคลุมพื้นที่แฉกส่งน้ำ ๑ แฉก หรือคูน้ำ ๑ สาย โครงสร้างองค์กร ประกอบด้วยหัวหน้ากลุ่ม ๑ คน (อาจมีผู้ช่วยตามความจำเป็น)และสมาชิกผู้ใช้น้ำพื้นที่หนึ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานไม่ควรมาก เกิน ๑,๐๐๐ ไร่

- กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน (Integrated Water Users Group : IWUG) มีขอบเขต พื้นที่ครอบคลุมพื้นที่คลองส่งน้ำสายใหญ่ หรือคลองซอย หรือคลองแยกซอย หรือโซนส่งน้ำ ๑ โซน หรืออาจครอบคลุมพื้นที่ทั้งโครงการชลประทาน แต่มากที่สุดไม่ควรเกิน ๒๐,๐๐๐ ไร่ ต่อหนึ่งกลุ่ม

- โครงสร้างกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน ประกอบด้วยกลุ่มพื้นฐานหลายกลุ่มที่ใช้ น้ำจากแหล่งน้ำหรือคลองสายเดียวกัน มีการบริหารในรูปคณะกรรมการที่เลือกมาจากสมาชิกผู้ใช้น้ำ เพื่อจัดการน้ำจากแหล่งน้ำ หรือคลองส่งน้ำสายใหญ่ หรือคลองซอย หรือคลองแยกซอย หรือโซนส่งน้ำ รวมทั้งในระดับคูน้ำ

๒) ประเภทเป็นนิติบุคคล ได้แก่

- กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน (Farmer Group : FG) จัดทะเบียนจัดตั้งเป็นกลุ่ม เกษตรกรไว้กับนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่จะจัดตั้ง ตามแบบที่นายทะเบียน สหกรณ์กำหนด โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๗ มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม อันได้แก่ การทำนา ทำไร่ ทำสวน ประมง และเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินการผลิต การค้า การบริการ และการดำเนินธุรกิจอื่น ๆ นั้น สามารถนำเงินกำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการกันไว้เป็นทุนสำรอง มาแบ่งเป็นเงินปันผลตาม หุ้นที่ชำระแล้ว หรือเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกได้ทำไว้กับกลุ่มเกษตรกรใน ระหว่างปี หรือเป็นเงินโบนัสแก่กรรมการ ผู้ตรวจสอบกิจการ และเจ้าหน้าที่ของกลุ่มเกษตรกรตามที่ กำหนดในข้อบังคับ ฯลฯ

^๓ การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา.หน้า ๑๑ - ๑๕ . เพ็ญอ้าง

- สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน (Water Users Association : WUA) จัดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานไว้กับกระทรวงมหาดไทย ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ บรรพ ๑ ลักษณะ ๒ หมวด ๒ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วย “สมาคม” มาตรา ๗๘-๑๐๙ มีขอบเขตพื้นที่และโครงสร้างการบริหารองค์กรฯ เช่นเดียวกับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน (ซึ่งอาจจะเน้นการจัดการน้ำชลประทานเป็นสำคัญ) โดยมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

- สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน (Water Users Co-operative : WUC) จัดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานไว้กับกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยอาศัยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการน้ำชลประทาน การดำเนินธุรกิจสามารถนำผลกำไรมาแบ่งปันกันได้ ขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบของสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน ครอบคลุมเช่นเดียวกับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน และมีโครงสร้างการบริหารองค์กรฯ ในเรื่องการบริหารจัดการน้ำเช่นเดียวกับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน

ปัญหาทางปฏิบัติที่สำคัญของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานหรือองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน คือ

- ในกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานหรือองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน ในขณะที่ปัจจุบันกรมชลประทานมีบทบาทและภารกิจในการรวมกลุ่มการมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่าย การพัฒนาและเสริมสร้างองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานให้มีความเข้มแข็งและความเป็นสถาบันขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน อีกทั้งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในภารกิจต่าง ๆ โดยการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ทางวิชาการ การดำเนินงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ในระยะกำหนดโครงการ ระยะก่อนการก่อสร้างและระยะระหว่างก่อสร้างโครงการชลประทาน และด้านบริหารจัดการน้ำในระยะหลังการก่อสร้างโครงการชลประทาน

- กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานประเภทไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มีกฎหมายรองรับการรวมตัวกัน จึงมีรูปแบบการรวมตัวกันแบบปีต่อปี ขาดความต่อเนื่องในการบริหารจัดการ หัวหน้ากลุ่มไม่มีอำนาจในการดำเนินการกับสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่ม นอกจากใช้มาตรการทางสังคมหรือชุมชนบังคับ และไม่มีเงินสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรมเพื่อบริหารจัดการน้ำชลประทาน ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำขาดความเข้มแข็ง ไม่สามารถจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานประเภทที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์นั้น ในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสหกรณ์โดยทั่วไป การเงินมีระเบียบปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้สหกรณ์ผู้ใช้น้ำไม่สามารถใช้เงินได้ตามความต้องการ ขาดแรงจูงใจที่จะเป็นสหกรณ์ ไม่เหมาะสมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน เป็นสาเหตุหนึ่งที่กลุ่มผู้ใช้น้ำต้องประสบปัญหาการบริหารจัดการการเงิน อีกทั้งกรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทานไม่มีหน้าที่โดยตรงในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ใช้น้ำที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์นั้น

- กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานส่วนใหญ่ไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะยกฐานะเป็นสมาคม หรือสถาบันเกษตรกรตามกฎหมายสหกรณ์ หรือบางกลุ่มไม่ประสงค์ที่จะตกอยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมายสหกรณ์ จึงมีกลุ่มผู้ใช้น้ำจำนวนไม่มากนักที่จะสามารถยกระดับขึ้นเป็นสหกรณ์

ดังนั้น กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานหรือองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตชลประทานจึงขาดกฎหมายที่เหมาะสมที่จะสนับสนุนให้มีความมั่นคงและสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงไม่สอดคล้องกับสภาพการรวมตัวและการบริหารจัดการของเกษตรกรกลุ่มผู้ใช้น้ำและบทบาทและภารกิจให้การส่งเสริมในเรื่องดังกล่าวที่กรมชลประทานดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน จำเป็นที่จะต้องพิจารณาทางเลือกอื่นที่จะทำให้มีการรวมตัวกันโดยมีกฎหมายรับรองสิทธิและหน้าที่กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานหรือองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตชลประทาน ในการรวมกลุ่มหรือองค์กรให้มีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานตามที่ได้รับมอบหมายจากกรมชลประทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอำนาจกำกับดูแลบริหารจัดการและออกหลักเกณฑ์บังคับใช้กับสมาชิกภายในกลุ่มหรือองค์กร

๓.๒ สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลงกับ ความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ได้รับรองไว้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองและการปกครอง แนวนโยบายของรัฐ รวมทั้งสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เปลี่ยนไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและจัดเก็บรายได้ของตนเอง และจัดสรรหน้าที่ให้องค์กรนิติบัญญัติ ความรู้ท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมที่ดี ทั้งได้บรรจุแนวคิดใหม่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายหลายประการ จึงถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ โดยบัญญัติหลักการกระจายอำนาจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากกว่าแต่ก่อน รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้กฎหมายหลายฉบับและองค์กรของรัฐจะต้องปรับเปลี่ยน

เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ส่วนเรื่องการจัดการน้ำมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยตรง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ถูกยกเลิก แต่ในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแนวทางดังกล่าว ยังคงถูกบรรจุลงในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา ๘๕ (๔) รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับรู้และตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนหลายประการดังกล่าว และจะปกป้องหรือเรียกร้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าว โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ คือ ที่ดิน ป่าไม้ และน้ำ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่มีการบัญญัติให้อำนาจรัฐในการส่งเสริมและควบคุมดูแลการชลประทานในส่วนของรัฐที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วหลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วง ประกอบกับมีการแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายครั้งส่งผลให้แนวนโยบายของรัฐ รวมทั้งสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองไว้เปลี่ยนไป จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงกับความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

๑) สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ตามที่บัญญัติรับรองไว้ใน หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ ในมาตรา ๒๘ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ในมาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ การตรากฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงต้องศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงว่ามีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือไม่

ความเสมอภาค

ตามที่มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ในมาตรา ๘ ปรากฏว่าองค์กรของผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามความในมาตรา ๕ ว่าเป็นทางน้ำชลประทานซึ่งมี ๔ ประเภทนั้นแบ่งออกเป็น

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน

(๒) ผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน แบ่งออกเป็น

(ก) ผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

(ข) ผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน

(ค) ผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน

(ง) ผู้ใช้น้ำเพื่อการประปา

(จ) ผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการอื่น

จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้บุคคลหรือประชาชนทุกคนมีโอกาสเข้าถึงน้ำและมีสิทธิใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือที่ดินของตนได้ไม่ว่าจะอยู่ในเขตชลประทานซึ่งหมายถึงเขตที่ดินที่ทำการเพาะปลูกซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการชลประทานหรืออยู่นอกเขตชลประทาน โดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิอันจะถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ทั้งนี้ผู้ใช้น้ำในทางน้ำชลประทานแต่ละสายหรือแต่ละเขตที่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรียกเก็บค่าชลประทานมีหน้าที่ต้องชำระค่าชลประทานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

(๑) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

ตามที่ มาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การกระทำอันเป็นการจับและการคุมขังบุคคล หรือการค้นตัวบุคคล หรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ จะกระทำได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ในมาตรา ๑๓ ตรีให้อำนาจเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการชลประทานให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยดีและเพื่อเป็นการปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงกำหนดให้เจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่เก็บค่าบำรุงทางน้ำชลประทานหรือดูแลรักษาทางน้ำชลประทานมีอำนาจในการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๓ ตรี ให้เจ้าพนักงานแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องร้องขอบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานให้เป็นไปตาม

แบบที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๑๓ จัตวา) อำนาจตามมาตรา ๑๓ ตรี นี้เฉพาะเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้นที่จะใช้อำนาจได้ ส่วนพนักงานอื่น เช่น ผู้ที่มีหน้าที่ในการสำรวจ ออกแบบหรือก่อสร้าง จะใช้อำนาจนี้ไม่ได้และการใช้อำนาจจะใช้ได้แต่เฉพาะในขอบเขตแห่งหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมายเท่านั้น ในการจับกุมจะจับกุมได้เฉพาะขณะกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลและต้องแสดงบัตรประจำตัว เมื่อจับกุมแล้วต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดให้พนักงานสอบสวนท้องที่ที่เกิดเหตุดำเนินการตามกฎหมาย ในการจับกุมเจ้าพนักงานจะใช้วิธีควบคุมผู้ถูกจับกุมได้เพียงไม่เกินกว่าจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้หนีเท่านั้น

ดังนั้น การที่มาตรา ๑๓ ตรี บัญญัติให้เจ้าพนักงานมีอำนาจจับบุคคลที่เห็นได้ชัดว่ากำลังกระทำความผิดอยู่ จึงมีลักษณะที่สมควรแก่เหตุและสอดคล้องกับข้อยกเว้นในเรื่องการให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจจับโดยไม่ต้องมีหมายจับหรือคำสั่งของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงไม่ถือเป็นการตรากฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่ทั้งนี้เพื่อให้การจับกุมผู้กระทำความผิดในเขตชลประทานของเจ้าพนักงานเกิดความชัดเจนรัดกุมและดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ ไม่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายชลประทานหลวง

(๒)เสรีภาพในเคหสถาน

ตามที่ มาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน ย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจเจ้าพนักงานหรือบุคคลใดมีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลอันจะถือได้ว่ามีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อได้พิจารณาจากมาตรา ๑๓ ตรี บัญญัติให้เจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่เก็บค่าบำรุงทางน้ำชลประทาน หรือดูแลรักษาทางน้ำชลประทาน คันคลอง ชานคลอง ทำนบ พันจ หุมระดับหลักฐานหรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในการชลประทานมีอำนาจนอกจากจับบุคคลขณะกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ยังมีอำนาจสั่งผู้ควบคุมเรือ แพ ที่ผ่านหรือจะผ่านทางน้ำชลประทานให้หยุดหรือจอดเรือ แพ ในเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจตรวจบัตรค่าบำรุงทางน้ำชลประทานหรือหนังสือหรือใบอนุญาตเดินเรือในทางน้ำชลประทาน ถึงแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเข้าไปในเรือหรือแพ (ซึ่งถือเป็นเคหสถานตาม

ความหมายในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง บ้านเรือน ที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น เรือน โรง เรือ หรือแพ ซึ่งคนอยู่อาศัย และหมายความรวมถึงบริเวณของที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นด้วย จะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม) เพื่อทำการตรวจสอบว่าได้มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานหรือไม่ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติอาจจะมีการเข้าไปในเรือหรือแพเพื่อใช้อำนาจดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติให้ชัดเจนว่าอำนาจดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจในการสั่งให้หยุดหรือจอดเรือ แพ เพื่อตรวจบัตรค่าบำรุงทางน้ำชลประทานหรือหนังสือหรือใบอนุญาตเดินเรือในทางน้ำชลประทาน โดยไม่ต้องเข้าไปในเรือหรือแพเพื่อทำการตรวจค้น เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง มีบทบัญญัติบางมาตราให้อำนาจนายช่างชลประทาน เจ้าพนักงาน เข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่นซึ่งถือเป็นเคหาสถานตามความหมายรวมถึงบริเวณของที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นด้วย จะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม เพื่อทำการชลประทานได้เท่าที่จำเป็นทั้งในกรณีปกติและกรณีเกิดสาธารณภัย หรือเพื่อป้องกันภาวะวิกฤต เช่น ภาวบน้ำท่วม ในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวแล้วและก่อให้เกิดความเสียหาย ภาระหรือการขาดประโยชน์ รัฐโดยกรมชลประทานจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นการชดเชยค่าเสียหายในการดำเนินการของนายช่างชลประทาน เจ้าพนักงานนั้น ตามที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๖ นายช่างชลประทานมีอำนาจใช้พื้นที่ดินที่ปราศจากสิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในเขตการชลประทานได้เป็นครั้งคราวตามระยะเวลาที่จำเป็นแก่การชลประทานโดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นทราบล่วงหน้า มาตรา ๗ ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินหรือสิ่งของบุคคลใด ๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายได้เท่าที่จำเป็น มาตรา ๑๐ เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินของบุคคลใด ๆ เพื่อทำงานสำรวจตรวจสอบอันเกี่ยวกับการชลประทานได้ ในเมื่อได้แจ้งเป็นหนังสือให้ทราบล่วงหน้าตามสมควร มาตรา ๑๔ ในการขุดซ่อมทางน้ำชลประทาน ถ้าไม่มีที่ทิ้งมูลดิน ก็ให้มีอำนาจทิ้งมูลดินในที่ดินที่ใกล้เคียงได้ตามความจำเป็น ซึ่งทุกมาตราดังกล่าวได้บัญญัติรับรองไว้ว่าหากทำให้เกิดความเสียหายขึ้นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

ดังนั้นจึงไม่ถือว่าเป็นการตรากฎหมายที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่มีผลใช้บังคับได้เท่าที่จำเป็น และกำหนดให้รัฐต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ประชาชนเจ้าของพื้นที่ที่ได้รับ ความเสียหายไว้ด้วย

(๓) เสรีภาพในการเดินทาง

ตามที่มาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ใน

มาตรา ๑๓ เบญจ ได้กำหนดห้ามมิให้รถยนต์หรือเรือกลไฟเดินในทางน้ำชลประทาน เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตหรือใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น แล้วแต่กรณี และในมาตรา ๑๕ ได้กำหนดให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจห้าม จำกัด หรือกำหนดเงื่อนไขในการนำเรือแพ ผ่านทางน้ำชลประทาน เพื่อประโยชน์ในการปิดกั้นหรือเปิดทางน้ำชลประทาน หรือขุดลอก ซ่อมหรือดัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทานหรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างในทางน้ำชลประทาน โดยต้องประกาศให้ชุมชนท้องถิ่นทราบล่วงหน้า เว้นแต่กรณีฉุกเฉินมีอำนาจดำเนินการไปก่อนได้ การกำหนดดังกล่าวว่ารัฐมีสิทธิที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าไปในทางน้ำชลประทานซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามที่เห็นสมควรตามความจำเป็นและเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถือได้ว่าเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและสวัสดิภาพของประชาชน จึงไม่ถือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางในสถานที่ต่าง ๆ ของบุคคลทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

(๔) การเกณฑ์แรงงาน

ตามที่มาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติห้ามมิให้มีการเกณฑ์แรงงาน เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม การรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ในมาตรา ๒๒ กำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะจัดหาแรงงานเข้าทำเข้ากระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแทน เพื่อเปิดสิ่งที่มีผู้ปิดกั้นน้ำไว้ไม่ว่าโดยวิธีใดๆ จนเป็นเหตุไม่ให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียงหรือปลายทาง หรือกระทำการกักน้ำไว้ไม่ให้ไหลไปโดยเสียเปล่า โดยให้ผู้เป็นต้นเหตุได้แก่ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ดินบริเวณที่ได้รับน้ำนั้นต้องจ่ายค่าจ้างแรงงานตามอัตราในท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เนื่องจากไม่ยอมดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งการจัดหาแรงงานดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นการเกณฑ์แรงงานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

(๕) สิทธิในทรัพย์สิน

ตามที่มาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๔๒ ได้บัญญัติห้ามการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น เมื่อพิจารณา

บทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ในมาตรา ๑๑ เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการให้
ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน เมื่อมีความจำเป็น และได้จำกัดให้มีการ
เวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตก
ลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ไม่สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่นใด จึงเป็นการเข้าข่ายยกเว้นเป็น
การเวนคืนเพื่อกิจการของรัฐอันเป็นสาธารณูปโภค บทบัญญัตินี้จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ส่วนกรณีมาตรา ๗ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๙ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ที่ให้อำนาจ
นายช่างชลประทานหรือเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินหรือสิ่งของบริเวณที่อาจเกิดอันตรายแก่การ
ชลประทาน เข้าไปในที่ดินของบุคคลใด ๆ เพื่อทำงานอันเกี่ยวกับการชลประทานเมื่อได้แจ้งเป็น
หนังสือให้ทราบล่วงหน้าและให้อำนาจเพิกถอนที่ดินที่เกิดจากการขุดซ่อมทางน้ำชลประทานในที่ดินที่
ใกล้เคียงได้ตามความจำเป็น ซึ่งหากทำให้เกิดความเสียหายขึ้นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยการ
กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานเพื่อประโยชน์แก่การชลประทานอันเป็นกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็น
สาธารณูปโภค เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ถือว่าเป็นการกำหนดขอบเขตแห่งการจำกัดสิทธิใน
ทรัพย์สินของบุคคล ที่ไม่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สิน
ของบุคคล จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ ที่ได้กำหนดสิทธิให้เจ้าของ หรือผู้
ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ดินบริเวณที่ได้รับน้ำเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก
ได้ใช้ประโยชน์จากน้ำที่เจ้าพนักงานได้ส่งน้ำ ระบายน้ำ หรือสูบน้ำให้นั้น ในขณะเดียวกันก็จำกัดสิทธิ
ห้ามมิให้ผู้ใดปิดกั้นน้ำไว้โดยวิธีใด ๆ จนเป็นเหตุไม่ให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียงหรือปลายทาง หรือ
กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อกกน้ำนั้นไว้ไม่ให้ไหลไปเสียเปล่า จนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับ
น้ำตามที่ควรนั้น โดยที่น้ำในระบบการชลประทานเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่บุคคลทั่วไปมีสิทธิ
เข้าถึงน้ำหรือใช้ประโยชน์จากน้ำถึงแม้บุคคลมีสิทธิกักเก็บน้ำได้ แต่เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ใน
กิจกรรมหรือที่ดินของตนแต่ไม่เป็นที่เกิดความเสียหายเกินสมควรแก่สิทธิของบุคคลอื่นที่ได้ใช้น้ำ
นั้นด้วย การที่รัฐมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในน้ำดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม
และเกิดประโยชน์สูงสุด จึงถือได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตแห่งการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล
ที่ไม่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล จึงไม่ขัด
ต่อรัฐธรรมนูญ

สำหรับบทบัญญัติอื่นในพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่มีการห้ามมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ
อันเป็นการกีดขวาง รุกล้ำทางน้ำชลประทาน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางน้ำชลประทาน
อาคารหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อการชลประทาน จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองป้องกันและ
รักษาระบบการชลประทานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงไม่ถือว่าเป็น
การจำกัดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๒) แผนนโยบายของรัฐ

ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

ตาม มาตรา ๗๘ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งกรมชลประทานได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในด้านกิจการชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ได้แก่

(๑) การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก

(๒) การดูแลรักษาทางน้ำชลประทานประเภท ๒

(๓) การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ

(๔) บำรุงรักษาทางชลประทาน

(๕) โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ

(๖) งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาและหรือคันคูน้ำ

(๗) การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน

(๘) โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำตาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย การเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ (ซึ่งเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนมาจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม)

(๙) การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๑๐) การดูแลการชลประทานขนาดเล็ก

การโอนภารกิจดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามนโยบายของรัฐข้างต้น ซึ่งปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจกรมชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ผ่านมายังเป็นไปอย่างจำกัด ด้วยเหตุผลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาดศักยภาพขาดความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนงานชลประทานและระบบต่าง ๆ ดังกล่าวไว้เพื่อให้การบริหารจัดการภารกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเทคนิควิชาการทางวิศวกรรม ด้านการออกแบบ ซ่อมแซม ปรับปรุงโครงการ และด้านงบประมาณยังได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในการจัดลำดับความสำคัญของการบริหารงบประมาณในแต่ละภารกิจ ภายหลังจากที่ได้รับถ่ายโอน อปท. บางส่วนไม่มีการตรวจสอบดูแลการใช้งาน ทรัพย์สินของงานที่ถ่ายโอนจำนวนมาก ไม่มีการซ่อมแซมประจำปีและฉุกเฉิน และไม่มีการปรับปรุงเพิ่มเติมโครงการ/ภารกิจให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ และมีทรัพย์สินบางส่วนที่มีสภาพเสื่อมโทรมไม่สามารถซ่อมแซมนำกลับมาใช้ใหม่ได้แก่ โครงการชลประทานขนาดเล็ก โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขาด

ความรู้ความเข้าใจในการดูแลทรัพย์สิน ด้านกำลังคนทั้งปริมาณและคุณภาพ และด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การสูบน้ำนอกเขตชลประทานและโครงการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า เมื่อรับถ่ายโอนแล้ว อปท. ไม่มีงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายกระแสไฟฟ้า น้ำมันเชื้อเพลิง-หล่อลื่น และค่าจ้างเจ้าหน้าที่คุมเครื่อง บางภารกิจรับผิดชอบหลาย อปท. ไม่ให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งด้านบริหารจัดการน้ำ และกลุ่มเกษตรกรขาดความเข้มแข็ง เนื่องจากไม่มีการประสานงานให้เข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการน้ำระหว่างพื้นที่ อปท. เช่น โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ/ทางน้ำชลประทาน/ทางชลประทาน ที่คาบเกี่ยวหลาย อปท. จึงเกิดปัญหาของวัชพืช/ดินเขิน และผิวทางจราจร ภายหลังถ่ายโอนเมื่อเกิดการเสียหาย อปท./ราษฎรในพื้นที่มักร้องขอกรมชลประทานช่วยซ่อมแซมให้ บางโครงการ อปท. /เกษตรกรไม่ต้องการใช้ประโยชน์จากโครงการแล้ว ขอคืนภารกิจและบาง อปท. ไม่พร้อมรับถ่ายโอน เนื่องจากไม่มีงบประมาณ บุคลากร และเครื่องจักร เครื่องมือเพื่อบริหารจัดการและดูแลบำรุงรักษา

ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตาม มาตรา ๘๕ (๒) (๔) และ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานนั้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ปรากฏว่าเป็นกฎหมายที่สนับสนุนนโยบายในด้านจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร และในทางปฏิบัติกรมชลประทานได้จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ยังคงขาดบทบัญญัติกฎหมายรองรับในการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาระบบการชลประทาน รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำอย่างชัดเจน ทั้งที่ในทางปฏิบัติแล้วโครงการชลประทานต่าง ๆ ในพื้นที่จะมีการประสานและเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น เกษตรกร ผู้ใช้น้ำและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตความรับผิดชอบเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำในระดับโครงการ การจัดสรรน้ำให้ผู้ใช้น้ำในแต่ละพื้นที่ด้วย และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ให้อำนาจอธิบดีแต่งตั้งบุคคลซึ่ง

มิใช่เจ้าหน้าที่ของกรมให้เป็นเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการการสงวน บำรุงรักษา ระบบการชลประทานได้ ซึ่งในทางปฏิบัติอธิบดีกรมชลประทานได้ใช้อำนาจตามมาตรานี้ออกคำสั่ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาทางน้ำชลประทานประเภท ๒ และฝายถนนบนคันคลองชลประทานที่ได้รับการถ่ายโอนภายใน เขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากตามมาตรา ๘๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้สนับสนุนให้มี แผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อ ส่วนรวม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แล้ว ในส่วนเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม ตามมาตรา ๖๔ ได้รับรองสิทธิของบุคคลย่อมมี เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การ พัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ภาคประชาชนเกิดความเข้มแข็ง มาตรา ๖๖ รับรองสิทธิของ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา ๖๗ รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิ ภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง นอกจากนี้ตามมาตรา ๘๗ (๒) รัฐต้อง ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ในด้านการการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่ได้มีบทบัญญัติรองรับชัดเจนเป็นรูปธรรม เนื่องจาก ในขณะที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดการชลประทาน ได้ให้อำนาจรัฐในการดำเนินการ จัดทำและควบคุมกิจการการชลประทานขึ้น จึงเป็นภารกิจหลักที่กรมชลประทานรับผิดชอบโดยตรง ประชาชนโดยทั่วไปในอดีตไม่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการจัดการการชลประทานซึ่งต้องใช้ ความรู้ด้านเทคนิคและไม่ได้ให้ความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการดังเช่นใน ปัจจุบัน ที่มีสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน จึงควรนำหลักการ

แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ของชุมชนในการอนุรักษ์ การบริหารจัดการหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว นำมาบรรจุเพิ่มเติมไว้ในร่างกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ในเรื่องของการรองรับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ องค์กรผู้ใช้น้ำ ภายในเขตชลประทาน ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการชลประทานด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ ในเขตชลประทาน เพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของโครงการชลประทาน อย่างเป็นรูปธรรม ต่อเนื่องและยั่งยืน

ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

โดยที่หลักการในการดำเนินนโยบายด้านจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีแนวโน้มการพัฒนาการกระจายอำนาจและการให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานกับรัฐทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕ (๕) และตามมาตรา ๒๕๐ ก็ได้รับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ในด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้มีบทบัญญัติรองรับชัดเจนเป็นรูปธรรมและเหตุผลประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ในขณะที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ การปกครองของไทยยังไม่มีการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบหลักการกระจายอำนาจโดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นการจัดการชลประทานจึงเป็นภารกิจหลักที่กรมชลประทานรับผิดชอบโดยแต่ละพื้นที่โครงการชลประทานที่มีผู้ปกครองท้องที่ ได้แก่ นายอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้การสนับสนุนในการดำเนินการ แต่หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๓๗ มีกฎหมายจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ มีการออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา เพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างต่อเนื่องตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามที่ผ่านมารกรมชลประทานได้ดำเนินการกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจการชลประทานบางภารกิจให้แก่ อบท. เป็นไปอย่างต่อเนื่องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๓ สภาพปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และบทกำหนดโทษ

ปัญหาช่องว่างเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ

การวิเคราะห์ปัญหาในอดีตถึงปัจจุบันมีช่องว่างเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับน้ำในส่วนของภาครัฐ มักไม่มีความเข้มงวด ขาดความจริงจังเด็ดขาด อีกทั้งมีบทลงโทษค่อนข้างเบา จึงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ของโครงการชลประทานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการชลประทานในพื้นที่มีจำนวนจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่ต้องให้บริการประชาชน เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ส่วนใหญ่จะทำงานส่งน้ำภาคสนาม จึงคงมีผู้ที่รับผิดชอบด้านงานบริหารมีจำนวนไม่มาก และในบรรดาผู้ที่ทำงานบริหารก็ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมาย ประกอบกับไม่มีคู่มือแนะนำการจัดการปัญหาเฉพาะหน้า จึงมีผลทำให้แต่ละโครงการมีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันแต่เป็นการแก้ไขปัญหาตามประสบการณ์ของหัวหน้าโครงการ

ปัญหาช่องว่างในการปฏิบัติตามกฎหมายของภาคประชาชน

กิจกรรมที่มีความต้องการใช้น้ำเปลี่ยนแปลงไปจากแต่ก่อน ทำให้มีความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นและหลากหลาย ผู้ใช้น้ำบางรายจึงหาวิธีการหลายรูปแบบที่จะทำให้ได้น้ำตามความต้องการของตนโดยไม่เคารพกฎเกณฑ์ เกิดปัญหาการลักลอบสูบน้ำ การแย่งน้ำ ในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นกระบวนการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำในแต่ละพื้นที่ แต่ก็ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในการใช้มาตรการบังคับจัดการกับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อตกลงของกลุ่มผู้ใช้น้ำ และระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำกับโครงการชลประทาน

รวมถึงเรื่องปัญหาการทำลายอาคารชลประทาน การรุกล้ำทางน้ำชลประทานและคันคลองชลประทาน และที่ราชพัสดุในความครอบครองดูแลของชลประทานซึ่งพบปัญหาบางพื้นที่โครงการชลประทานในการจัดทำรายงานการบุกรุกไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากเกรงอิทธิพลในพื้นที่และเกิดปัญหาการละเว้นการปฏิบัติงานตามหน้าที่เมื่อพบการกระทำผิดเห็นควรรายงานทันที หากล่าช้าถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และต้องทำการสำรวจตรวจสอบพื้นที่หากไม่ส่งวนไว้ใช้ประโยชน์เพื่อการชลประทานอีกต่อไปต้องดำเนินการส่งคืนกรมธนารักษ์ หรือธนารักษ์จังหวัด นอกจากนี้บางพื้นที่มีการทิ้งขยะมูลฝอยทำให้เกิดความสกปรกเป็นมลพิษแก่ทางน้ำชลประทาน

จากบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง สามารถแยกปัญหาที่เกิดขึ้นออกเป็น

ปัญหาสภาพการบังคับทางแพ่ง

ในส่วนของสภาพบังคับทางแพ่งนี้ เป็นการที่รัฐวางระเบียบ กฎเกณฑ์เพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน ควบคุมเพื่อไม่ให้ขัดต่อความสงบเรียบร้อย รัฐต้องสร้างสภาพบังคับเพื่อชดเชย เยียวยา หรือทดแทนความเสียหาย ซึ่งสภาพบังคับทางแพ่ง เช่น การส่งมอบ การให้กระทำการ ด่วนเวนการกระทำ การบังคับให้ใช้ ค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น การบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนใช้กันมากที่สุดเนื่องจากครอบคลุมถึงการคืนทรัพย์สิน การใช้ราคา และการชำระค่าเสียหาย ตลอดจนบังคับให้กระทำการอย่างอื่นเพื่อให้ความเสียหายหมดสิ้นไปหรือบรรเทาเบาบางลง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง ๙ พบว่าการกำหนดความรับผิดชอบ หรือสภาพบังคับทางแพ่ง ไม่มีการบัญญัติให้ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่กิจการชลประทาน หรือความเสียหายแก่การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทานในเขตชลประทานจะต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใด มีเพียงการกำหนดโทษปรับซึ่งก็กำหนดอัตราต่ำมาก

ปัญหาสภาพบังคับทางปกครอง

สภาพบังคับทางปกครองเป็นมาตรการหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายระบุไว้ ในการควบคุมดูแลให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามกฎหมายและถ้ามีการฝ่าฝืนเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจทางปกครองดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล สภาพบังคับทางปกครองมี ๒ กรณี คือ ๑ การใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต กำหนดสถานะทางกฎหมายของเอกชน ๒ การบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตน เช่น การขับไล่ผู้บุกรุก

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง ๙ พบว่าการกำหนดถึงการบังคับทางปกครองไว้ เช่น ในมาตรา ๒๓ กรณีมีการปลูกสร้าง แก่ไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูกปักสิ่งใด หรือทำการเพาะปลูกรุกล้ำทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนัง โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนสิ่งที่รุกล้ำนั้นได้ หรือในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันภัยอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่การชลประทาน ก็ให้อำนาจแก่นายช่างชลประทานที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้สิ่งรุกล้ำนั้นพ้นไปจากทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนังได้ แต่ทางปฏิบัติเจ้าพนักงานใช้อำนาจในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรานี้น้อยมาก หรือไม่มีการใช้บังคับเลยในบางพื้นที่ เนื่องจากไม่แน่ใจว่าอยู่ในเขตชลประทานหรือไม่ หรือเมื่อสั่งรื้อถอนแล้วจะถูกเจ้าของสิ่งปลูกสร้างฟ้องต่อศาลฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือทำให้เสียทรัพย์ ลักทรัพย์ ทำให้เจ้าพนักงานไม่อยากใช้อำนาจนี้ ในทางปฏิบัติถ้าตรวจ

พบว่ากำลังก่อสร้างก็จะสั่งให้รื้อถอน แต่ถ้าสร้างเสร็จแล้วไม่กล้าสั่งให้รื้อจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาให้ขับไล่รื้อถอน จึงเป็นปัญหาอุปสรรคอย่างหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจทางปกครองในการคุ้มครองกิจการชลประทาน จึงเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดยังคงบุกรุกทำลาย ทำให้เสียหายต่อทรัพย์สินต่อไปโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย

บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นโทษทางอาญาเพียงอย่างเดียว โดยแบ่งเป็นโทษปรับสถานเดียว และโทษปรับและโทษจำคุก

ในส่วนของโทษปรับสถานเดียว มี ๒ กรณี คือ

(๑) โทษปรับสำหรับผู้ที่ไม่ชำระค่าชลประทานและค่าบำรุงทางน้ำชลประทาน โดยกำหนดให้ต้องชำระเงินค่าปรับเป็นจำนวนไม่เกินสิบเท่าของเงินค่าชลประทานที่ค้างชำระหรือเป็นจำนวนสองเท่าของอัตราค่าบำรุงทางน้ำชลประทานแล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตามกรณีที่ผู้กระทำความผิดยินยอมชำระค่าชลประทานหรือค่าบำรุงทางน้ำชลประทานที่ค้างชำระและเงินเพิ่มของค่าชลประทานหรือค่าบำรุงทางน้ำชลประทานภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานกำหนด ก็ให้ยกเว้นโทษสำหรับคดีนั้นได้ ซึ่งมีลักษณะเทียบเคียงการเปรียบเทียบปรับ การกำหนดโทษในลักษณะดังกล่าวค่อนข้างเหมาะสม เนื่องจากเป็นการกระทำความผิดที่เป็นการไม่ยินยอมชำระเงิน แต่ในกรณีที่ผู้มีส่วนที่ต้องชำระค่าชลประทานไม่ยินยอมชำระค่าปรับและเงินเพิ่มก็ต้องดำเนินการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเกิดปัญหายุ่งยากต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการ และโดยเฉพาะกรณีผู้ใช้น้ำที่ต้องชำระเงินเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ มิให้ฟ้องคดีต่อศาลกรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เกิดข้อพิพาทระหว่างกัน

(๒) โทษปรับสำหรับการนำสัตว์เข้าไปในทางน้ำชลประทานซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว โดยคิดตามจำนวนสัตว์ ไม่มีการยกเว้นความผิดในลักษณะเปรียบเทียบปรับไว้อย่างกรณีไม่ชำระค่าชลประทานค่าบำรุงทางน้ำชลประทาน ซึ่งต้องส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีหรือเปรียบเทียบปรับ

ในปัจจุบันกฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดโทษตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องชำระเงินนั้น ให้สามารถเปรียบเทียบปรับได้ หรือกำหนดให้เป็นโทษปรับทางปกครองเพื่อลดภาระนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่โดยที่พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง ๙ กำหนดโทษปรับทางอาญา และไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานของกรมชลประทานมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ กรมชลประทานจึงต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป ดังนั้นเพื่อให้การลงโทษผู้กระทำความผิดกรณีไม่ชำระค่าชลประทาน ค่าบำรุงทางน้ำชลประทาน เป็นเรื่องของหนี้ ในการชำระเงินซึ่งเป็นเรื่องทางแพ่ง จึงควรนำมาตรการลงโทษอย่างอื่นใช้บังคับแทนโทษทางอาญา

ในส่วนขอโทษปรับและโทษจำคุก แม้กฎหมายฉบับนี้จะได้มีการปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในแต่ละช่วงมาแล้วหลายครั้ง แต่อัตราโทษตามกฎหมายมีอัตราค่อนข้างต่ำ และใช้โทษทางอาญาเป็นหลัก โดยเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดอัตราโทษไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่มีการกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ จึงต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งต้องใช้ระยะเวลาและงบประมาณในการดำเนินการค่อนข้างสูง จึงไม่คุ้มค่าในการดำเนินการเมื่อเทียบกับอัตราโทษ ประกอบกับเจ้าพนักงานไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ที่ทำการฝ่าฝืนซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

บทที่ ๔

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหามาจากผลการศึกษาที่ผ่านมา เพื่อเป็นหลักคิดนำไปสู่การทบทวนปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงซึ่งเป็นกฎหมายหลักในความรับผิดชอบของกรมชลประทานต่อไป นอกจากนี้ยังเป็นการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการชลประทาน เพื่อให้มีประสิทธิภาพและมีการบูรณาการในการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน นำไปสู่การแก้ไขปัญหและอุปสรรคในการพัฒนาและกำหนดบทบาทภารกิจในการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน ทั้งนี้โดยให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และยังสอดคล้องไปในทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่อยู่ระหว่างการจัดทำ ถือได้ว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ประโยชน์ของทางราชการ เพื่อเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาให้บรรลุเป้าหมาย และเป็นแนวทางหนึ่งในการลดปัญหาความขัดแย้งและลดข้อพิพาททางปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนได้ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมายและการปฏิรูปด้านการพัฒนาและการบริหารจัดการชลประทานต่อไป ประกอบกับตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ อำนาจหน้าที่ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ แผนกลยุทธ์ของกรมชลประทานที่ได้มีการประกาศใช้ นอกจากการให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาแหล่งน้ำแล้ว กรมชลประทานได้ให้ความสำคัญในส่วนของการพัฒนาและปรับปรุงระบบการให้บริการด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา การบริหารจัดการน้ำทั้งลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบและบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยคำนึงถึงความสมดุลน้ำในลุ่มน้ำทั้งระบบ และให้ทุกภาคส่วนได้รับน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึง เป็นธรรมและยั่งยืน เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์กรมชลประทาน “น้ำสมบูรณ์ สนับสนุนการผลิต เสริมสร้างคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจมั่นคง”

๔.๑ แนวทางแก้ไขปัญหาทางปฏิบัติโดยทั่วไปในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

๑) ในปัญหาเรื่องการประกาศทางน้ำชลประทาน ปัจจุบันกรมชลประทานมีแผนเร่งรัดดำเนินการขออนุญาตประกาศกำหนดทางน้ำชลประทานและการขออนุญาตกฎกระทรวงกำหนดทางน้ำชลประทานในเขตทางน้ำชลประทานหรือบริเวณอ่างเก็บน้ำเพื่อเรียกเก็บค่าชลประทานอย่างทั่วถึง และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบโดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้

การบริหารจัดการน้ำทั้งปริมาณและคุณภาพของกรมชลประทานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

๒) ในปัญหาการจัดเก็บค่าชลประทาน เมื่อพิจารณาจากทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่อยู่ระหว่างการจัดทำนั้น มีการระบุถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน ซึ่งมีกรอบแนวทางเบื้องต้นที่สำคัญโดยการอนุรักษ์ พื้นฟู และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเร่งรัดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ เพื่อสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการเกษตรให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน และลดปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้งได้อย่างยั่งยืน พัฒนาและปรับปรุงแหล่งน้ำ เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนในแหล่งน้ำที่มีศักยภาพในการกักเก็บน้ำ เพื่อสนับสนุนการสร้าง ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานแก่ประเทศ พัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวรัฐต้องลงทุนในการจัดหาแหล่งน้ำและทางน้ำชลประทาน ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินอันได้แก่ภาษีของประชาชนมาใช้เพื่อการลงทุนดังกล่าว รัฐจึงมีความชอบธรรมที่จะเรียกเก็บค่าต้นทุน Cost Sharing จากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำชลประทานโดยตรงตามแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “ผู้ใช้เป็นผู้จ่าย” เพื่อความเป็นธรรม และส่งเสริมให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด และประชาชนหรือผู้ใช้น้ำจะเกิดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของด้วย ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการเก็บค่าชลประทานตามปริมาณน้ำที่ใช้ รายได้จากการเก็บค่าชลประทานดังกล่าวนี้กฎหมายให้นำเข้าบัญชีทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน นอกจากนั้น ยังไม่มีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายอื่นจากผู้ใช้น้ำ จึงไม่อาจถือว่าค่าชลประทานที่จัดเก็บเป็นส่วนหนึ่งของการเรียกเก็บค่าต้นทุน Cost Sharing หากจะนำหลักการเรียกเก็บค่าต้นทุน Cost Sharing มาใช้กับการชลประทาน หมายถึง การจัดเก็บค่าน้ำและค่าก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการชลประทานกับผู้ใช้น้ำที่ได้รับประโยชน์ ในหลักการเป็นสิ่งที่สมเหตุผลแต่ในทางปฏิบัติหรือนโยบายในการเมืองเป็นไปได้ยาก เพราะเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ใช้น้ำทุกภาคส่วน ผู้ที่ไม่เห็นด้วยจะยกจำนวนเกษตรกรหรือผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายเป็นข้อต่อรอง ทำให้ไม่สามารถออกกฎหมายรองรับได้เพราะแม้ในปัจจุบันกรมชลประทานก็ยังคงยกเว้นการเก็บค่าชลประทานจากผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม แต่ถ้าจะจัดเก็บค่าต้นทุนเฉพาะผู้ใช้น้ำนอกภาคเกษตรกรรมก็จะยิ่งเกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม สิ่งที่สามารถทำได้ในสภาพปัจจุบัน คือ การให้หลักการเรียกเก็บค่าต้นทุนในสิ่งที่ไม่ใช่ตัวเงิน โดยผู้ใช้น้ำมีส่วนช่วยลดภาระของภาครัฐ จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้ในกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานโดยริเริ่มจากในระดับผู้นำในเบื้องต้น การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการน้ำและบำรุงรักษา ปรับปรุง

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมชลประทานในลักษณะเน้นการสร้างความพึงพอใจแก่เกษตรกรผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นผู้รับบริการนั้นนำไปสู่การสมประโยชน์ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ กลุ่มผู้ใช้น้ำจะรับผิดชอบจัดสรรน้ำและบำรุงรักษาอาคารชลประทานในระดับคูน้ำตามที่ตกลงกับกรมชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดสรรน้ำเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริง ส่วนกรมชลประทานไม่จำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการกิจกรรมในระดับคูน้ำอีก ส่วนในระยะยาวหรือแผนการในอนาคตหากกลุ่มผู้ใช้น้ำมีความเข้มแข็ง มีความพร้อมหรือมีศักยภาพมากยิ่งขึ้น อาจส่งเสริมให้ร่วมรับผิดชอบในระดับคลองส่งน้ำสายย่อย หรือคลองแยกย่อยก็ได้ เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐได้ส่วนหนึ่ง ทั้งนี้แนวโน้มการปรับบทบาทและภารกิจของกรมชลประทาน ให้เป็นไปตามแนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้กรมชลประทานลดภาระลงได้หลายประการ แต่จะต้องพิจารณาปัจจัยหลายประการ จึงควรพิจารณาว่าหน้าที่ในการควบคุมดูแลคลองส่งน้ำสายย่อย หรือคลองแยกย่อย การซ่อมแซมและดูแลรักษาอาคารชลประทานบางประเภท ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมแค่ไหน เพียงใด โดยต้องคำนึงถึงศักยภาพ ความรู้ทางเทคนิควิชาการ งบประมาณ ฐานะทางเศรษฐกิจ

๓) ในปัญหาอัตราค่าชลประทาน เห็นว่าไม่ควรกำหนดอัตราตายตัวขั้นสูงสุดไว้ในร่างกฎหมายที่จะแก้ไขเพิ่มเติมเนื่องจากไม่มีความยืดหยุ่น ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งการเสนอแก้ไขกฎหมายในส่วนอัตราดังกล่าวต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเป็นเรื่องยุ่งยากและต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างมาก แต่หากกำหนดเป็นอัตราลอยตัวไว้ในกฎหมายก็ยากต่อการควบคุม จึงเห็นสมควรกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ออกกฎกระทรวงโดยใช้ดุลพินิจในการกำหนดหรือปรับปรุงอัตราค่าชลประทานที่เหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจ ต้นทุนการผลิตหรือจัดหา น้ำ ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ปริมาณน้ำต้นทุนที่เพียงพอต่อความต้องการการใช้น้ำ สภาพของกิจการวัตถุประสงค์การใช้น้ำแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน ฤดูกาลให้มีความแตกต่างกันตามความเหมาะสมของสภาพการณ์ ทั้งนี้ควรกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่รัฐมนตรีจะนำไปใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจไว้ในพระราชบัญญัติแทนการกำหนดอัตราค่าชลประทานสูงสุด เพื่อความเหมาะสม ยืดหยุ่น เป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

๔) ในปัญหาการบริหารจัดการกองทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน เกี่ยวกับการผ่อนชำระค่าชลประทานเกิดจากการไม่มีกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน ในอนาคตคณะกรรมการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานจะพิจารณาถึงความเหมาะสมเสนอกรมชลประทานให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอเรื่องนี้ให้รัฐมนตรีพิจารณาออกกฎกระทรวงให้ตามควรแก่กรณีได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกให้ได้มาซึ่งเงินค่าชลประทานอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้น้ำที่มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่มีความสามารถในการชำระค่าน้ำในครั้งเดียวได้โดยมีเหตุผลสมควรและจำเป็น

๔) ในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำภายในเขตชลประทาน ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายชลประทานกำหนดโดยไม่ต้องใช้กฎหมายอื่นนั้น การทำข้อตกลงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการชลประทานและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดสรรน้ำอย่างเป็นรูปธรรม ข้อตกลงควรมีผลบังคับอย่างจริงจังเพื่อยกระดับให้การบริการมีมาตรฐาน และสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้รับบริการ ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อตกลงควรมีความผิดและมีการลงโทษ จึงควรพิจารณาว่าทำอย่างไรจึงจะให้ข้อตกลงมีผลใช้บังคับและมาตรการที่จะลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนข้อตกลงควรเป็นอย่างไร โดยในเบื้องต้นกรมชลประทานอาจกำหนดเป็นนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้โครงการชลประทานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ พร้อมกับการส่งเสริมให้องค์กรผู้ใช้น้ำมีความเข้มแข็ง หากดำเนินการได้เป็นรูปธรรมและเกิดประสิทธิภาพแล้ว อาจนำไปสู่การทำข้อตกลงที่มีผลผูกพันกันในทางกฎหมายต่อไป

๔.๒ แนวทางเพื่อการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน หลวงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐในด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ใน มาตรา ๘๕ ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสงวน บำรุงรักษา รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินงานในการบริหารจัดการน้ำในทางน้ำชลประทานให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าว

๑) โดยการกำหนดหลักการให้มีการจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการชลประทาน ให้เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนและผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับภารกิจของกรมชลประทาน และสอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นรวมทั้งแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการจัดหา การพัฒนา ดำเนินการเพื่อกำหนดทางน้ำชลประทาน การบริหารจัดการน้ำชลประทาน การจัดสรรน้ำ การอนุรักษ์แหล่งน้ำ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยหลักการในการจัดทำแผนการชลประทานดังกล่าว หากมีผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มใดให้กรมชลประทานต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือที่รับผิดชอบในพื้นที่บริเวณที่จะกำหนดเป็นเขตชลประทาน หรือใช้เพื่อการชลประทาน ได้รับทราบหรือได้มีส่วนร่วมในเรื่องนี้ตั้งแต่ริเริ่มดำเนินการก่อนในการจัดทำแผน เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งในการบริหารจัดการหรือการใช้อำนาจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่บริเวณดังกล่าว ในกรณีที่มีปัญหาขัดหรือแย้งกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหรือข้อคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยจากหน่วยงานอื่นให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย หากมีมติให้กรมชลประทานสามารถใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นเขต

ชลประทานได้ก่อนแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือดูแลพื้นที่ดังกล่าวส่งมอบพื้นที่ให้กรมชลประทาน เพื่อดำเนินการตามความจำเป็นเร่งด่วนต่อไปก่อนที่หน่วยงานนั้นจะดำเนินการตามขั้นตอนของ กฎหมายเฉพาะในความรับผิดชอบ เช่น การเข้าใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตอุทยาน แห่งชาติ

๒) การกำหนดการรวมกลุ่มของผู้ใช้น้ำชลประทานไว้ในกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิ หน้าที่ และอำนาจในการบริหารจัดการกิจกรรมภายในกลุ่มให้มีความเข้มแข็ง มั่นคง ตลอดจนส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานกับกรมชลประทาน ในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก น้ำชลประทาน สมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในการจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ชลประทานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพิ่มหมวดกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานโดยเฉพาะขึ้นหมวดหนึ่ง โดยมี สารสำคัญกำหนดให้บุคคลผู้ซึ่งใช้น้ำในเขตชลประทานเดียวกัน มีสิทธิรวมตัวกันจดทะเบียนจัดตั้ง กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ร่วมกันในหมู่สมาชิกของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ชลประทาน เกี่ยวกับการจัดการน้ำและการบำรุงรักษาระบบชลประทาน ทั้งนี้หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการจดทะเบียน วัตถุประสงค์ สถานะ อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ระบบบัญชีและการเงิน ของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้นายช่างชลประทาน ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียน กำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานอาจได้รับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือจากทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน หรือเงินอุดหนุน ทรัพย์สิน หรือเงินบริจาคจาก แหล่งอื่นให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานหรือจัดสรรเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินนั้น เป็นทุนสำรองของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน นอกจากนี้กำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานตั้งแต่สองกลุ่ม ขึ้นไปอาจควมรวมเข้ากันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานเดียวได้โดยมติที่ประชุมใหญ่ของแต่ละกลุ่ม และ ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายช่างชลประทาน ซึ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานที่ดั่งขึ้นใหม่โดยควม รวมเข้ากันนั้น ต้องจดทะเบียนเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานใหม่ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนด ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ใช้น้ำชลประทานที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในรูปแบบอื่น

๓) สมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงเป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้การดำเนินการจับกุม การตรวจค้น ตัวบุคคล หรือการค้นในเคหสถาน ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่จะมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด เช่น มาตรา ๑๓ ตี (๓) จับบุคคลขณะกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้

๔) การกำหนดหลักการให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง เพื่อให้การ ดำเนินการสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตามระบบการกระจายอำนาจการปกครองส่วน ท้องถิ่น

- กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงาน มีอำนาจในการบำรุงรักษาทางน้ำชลประทานในเขตพื้นที่ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมชลประทาน
- กำหนดให้ อบท. มีอำนาจออกข้อบัญญัติการจัดเก็บค่าชลประทานเฉพาะทางน้ำชลประทานที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และอัตราที่กรมชลประทานกำหนด และกำหนดให้บรรดารายได้และค่าปรับอันเกิดจากการดำเนินงานของเจ้าพนักงานของ อบท. ให้เป็นของ อบท. เพื่อใช้ในกิจการชลประทานเท่านั้น เพื่อเป็นการปรับปรุงรายได้ให้เป็นของ อบท. ให้สอดคล้องกับภารกิจในความรับผิดชอบที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมชลประทาน เพื่อให้เพียงพอกับการบริหารจัดการภารกิจได้อย่างมีมาตรฐานและเพิ่มให้มีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๓ แนวทางการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายและบทกำหนดโทษ

๑) ข้อเสนอแนะแนวทางควรพัฒนาหลักกฎหมาย เนื่องจากบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฉบับนี้ต่ำเกินไป มีความล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัว ควรเพิ่มบทลงโทษโดยการปรับปรุงโทษให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด แก้ไขบทลงโทษให้มีมาตรฐานเดียวกันในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และแก้ไขโดยการเพิ่มอัตราโทษทางอาญาสูงขึ้น จะทำให้สภาพบังคับใช้ของกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากลงโทษทางแพ่งแค่โทษปรับ ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดได้ง่ายโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย การเพิ่มโทษให้หนักเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดหวั่นเกรง และกำหนดค่าปรับให้สูงขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจและค่าเงินในปัจจุบัน

๒) ในขณะที่การกำหนดความรับผิดทางแพ่งที่เหมาะสมแก่บุคคลหรือองค์กรผู้ใช้น้ำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางน้ำชลประทาน ทรัพยากรน้ำของรัฐ อาคารชลประทานต่างๆ หรือความเสียหายแก่การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทานในเขตชลประทาน นอกจากกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายจะต้องรับผิดในทางอาญาแล้ว ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการกำหนดความรับผิดทางแพ่งในกรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้จงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำความผิดกฎหมายทำให้เกิดความเสียหาย รวมถึงผู้ครอบครองหรือควบคุมวัตถุที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นพิษ เว้นแต่เหตุสุดวิสัยหรือกระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐโดยครบถ้วนตามที่รัฐได้ดำเนินการจ่ายไปเป็นค่าลงทุน ยังต้องดำเนินการเพื่อขจัดความเสียหายหรือทำให้ทางน้ำชลประทาน ทรัพยากรน้ำของรัฐกลับคืนสู่สภาพเดิม เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายต่อทางน้ำชลประทาน ทรัพยากรน้ำของรัฐ ซึ่งรัฐได้ลงทุนไป โดยระบุค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่รัฐอาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ขึ้นไว้ให้ชัดเจนมิให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีขึ้นอีก การนำหลักความ

รับผิดชอบทางแพ่งมาปรับใช้ในความผิดบางประการในกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงนี้ น่าจะเป็นการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดูแลรักษาเขตชลประทาน ที่มุ่งให้ผู้กระทำความผิดและก่อให้เกิดความเสียหายต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในลักษณะทางแพ่งมากกว่าการลงโทษทางอาญา เป็นการกำหนดมาตรการเยียวยาเพื่อให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นผู้รับผิดชอบแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดความเสียหายให้กลับคืนมา หรือช่วยบรรเทาแก้ไขปัญหานั้นได้ก่อน ให้มีการจัดมลพิษ และฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนดังเดิม

๓) ในการคำนวณค่าเสียหายต้องคำนวณให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงในกรณีผู้กระทำความผิดยินยอมชดเชยค่าเสียหายให้ถือว่าคดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีไม่ยินยอมชดเชยค่าเสียหายให้ดำเนินคดีผู้กระทำความผิดนั้นต่อไป โดยให้เรียกค่าเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นด้วย เช่น

- ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการกำจัด เคลื่อนย้ายหรือเก็บรักษาสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทำให้สิ่งนั้นหมดสภาพความเป็นอันตรายต่อทางน้ำชลประทาน
- ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการทำทางน้ำชลประทาน สิ่งก่อสร้าง หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการชลประทานกลับคืนสู่สภาพเดิม
- ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการช่วยเหลือบุคคล หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเนื่องในความเสียหายนั้น
- ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการของรัฐ เพื่อให้ได้รับค่าเสียหายจากผู้กระทำผิด
- มูลค่าของความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ในทางน้ำชลประทาน สิ่งก่อสร้าง หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการชลประทาน
- มูลค่าของประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการฝ่าฝืนกฎหมาย

๔) ในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง ควรกำหนดให้กรมชลประทานหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบออกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้ก่อความเสียหายดำเนินการเพื่อชดเชยความเสียหายและทำให้คืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทางน้ำชลประทาน ทรัพยากรน้ำของรัฐ อาคารชลประทานต่าง ๆ หรือความเสียหายแก่การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทานในเขตชลประทาน กรณีฉุกเฉินให้กรมชลประทานจะออกคำสั่งแทนได้ การกระทำตามคำสั่งให้มีผลเป็นการลดค่าสินไหมทดแทนตามส่วน ในกรณีที่ความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำให้นายจ้าง ตัวการ และผู้ว่าจ้างร่วมกันรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนซึ่งตนมีส่วนในความเสียหาย ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนต้องร่วมรับผิดชอบกรณีนิติบุคคลกระทำการเสียหายต่อทรัพยากรน้ำในเขตชลประทาน

๔.๔ ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านอื่น

๑) การฝึกอบรม การดูงาน และการซักซ้อมความเข้าใจอย่างสม่ำเสมอให้แก่เจ้าพนักงานนายช่างชลประทาน ในโครงการชลประทานต่าง ๆ อาจเป็นการลดช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพ จึงต้องทำการศึกษาสารวจความต้องการในการฝึกอบรมเกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะทางด้านใดและเนื้อหาที่จำเป็นต้องฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของโครงการ เพื่อให้เกิดความรู้ความมั่นใจและเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน

๒) สมควรนำกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงในมาตรา ๑๓ มาบังคับใช้ โดยอธิบดีใช้อำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของกรม ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำหรือผู้แทนสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ใช้น้ำโดยส่วนรวมที่ได้รับจากทางน้ำชลประทานหรือคันและคูน้ำบริเวณที่ใช้ประโยชน์อยู่ โดยบุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นที่ยอมรับได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำมาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานร่วมกับภาครัฐ เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานภายใต้กรอบของกฎหมาย เข้ามามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการชลประทาน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำชลประทาน คันคลอง คูและอาคารชลประทาน รวมทั้งการป้องกันกักลอบสูบน้ำ ทั้งนี้ตามที่อธิบดีกำหนด ซึ่งเป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนทางตรง คือการที่ประชาชนเข้าไปช่วยปฏิบัติงานซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ใช่ข้าราชการประจำ ในลักษณะการกระทำที่เป็นหน้าที่ของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ หากไม่กระทำการต้องรับโทษตามกฎหมาย หรือการกระทำที่เป็นสิทธิของประชาชนที่เกิดจากกฎหมายบัญญัติหรือนโยบายของรัฐ จึงถือเป็นความสมัครใจของประชาชนในการมีส่วนร่วม เพื่อแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอัตรากำลังไม่เพียงพอ การให้อำนาจแก่คณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นการเพิ่มศักยภาพมากยิ่งขึ้นช่วยแก้ไขปัญหาในระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง ซึ่งคาดว่าจะน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้เจ้าหน้าที่โครงการชลประทานเข้าไปจัดการและแก้ไขปัญหา

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมหรือผลดีที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวเพื่อต้องการให้กลุ่มผู้ใช้น้ำเกิดความผูกพัน มีจิตสำนึกเป็นเจ้าของสายคลองชลประทานหรือคูน้ำนั้น ไม่ใช่มองว่าเป็นของรัฐแต่ฝ่ายเดียว การให้ประชาชนกลุ่มผู้ใช้น้ำเข้ามามีบทบาทมีการทำงานร่วมกัน ส่งเสริมความรับผิดชอบ ร่วมรับรู้ข่าวสารและแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารจัดการน้ำตามสายคลองชลประทานและคูน้ำกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มผู้ใช้น้ำได้รับการพิจารณา ช่วยกระชับความสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่รัฐสามารถรับรู้ถึงปัญหาอุปสรรคและแก้ไขปัญหาได้ตามเจตนารมณ์ ตอบสนองความต้องการได้ตรงเป้าหมาย ทำให้การบริหารจัดการน้ำในทางน้ำชลประทานและการจัดสรรน้ำเข้าสู่แปลงนาเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ในท้องถิ่นนั้นยังผลให้มีการพัฒนาการบริการที่ดีขึ้นในด้านการบริหารจัดการน้ำทุกระดับ

๓) เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลุ่บหลุมต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. มี ดังนี้

ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว

- (๑) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพย์สิน และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดขอบเขตภารกิจและแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน
- (๒) ดำเนินการจัดทำระเบียบว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานได้ถือปฏิบัติอย่างถูกต้อง
- (๓) ก่อนดำเนินการก่อสร้างโครงการ/ภารกิจ กรมชลประทานและ อบท. ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงเพื่อยินยอมรับมอบภารกิจหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ
- (๔) กรมชลประทาน และ อบท. ในพื้นที่ ร่วมตรวจสอบสภาพของโครงการ/ภารกิจก่อนส่งมอบและรับมอบ
- (๕) สภาพทรัพย์สินของโครงการ/ภารกิจใดที่ไม่พร้อมใช้งาน กรมชลประทานจะซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพดีก่อนส่งมอบ
- (๖) กรมชลประทานเตรียมความพร้อมบุคลากร อบท. โดยจัดฝึกอบรมให้ความรู้/สอนงานให้สามารถดูแลบริหารจัดการและบำรุงรักษาภารกิจงาน พร้อมโอนบุคลากร (ลูกจ้างชั่วคราว) ให้แก่ อบท. เช่น โครงการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า
- (๗) ภายหลังดำเนินการส่งมอบและรับมอบทรัพย์สิน และอำนาจบริหารจัดการดูแลบำรุงรักษาให้ อบท. แล้ว กรมชลประทานจัดส่งเอกสารส่งมอบภารกิจรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ
- (๘) กรมชลประทาน เป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือทางด้านเทคนิควิชาการแก่ อบท. ตามที่ได้รับการร้องขอหรือตามความเหมาะสม

ภารกิจที่ย่อยถ่ายโอน

- (๑) ดำเนินการซ่อมแซมและบำรุงรักษาโครงการ/ทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งานก่อนส่งมอบ
- (๒) สำหรับโครงการ/ภารกิจที่เสียหายสิ้นเชิง ไม่สามารถซ่อมแซมบำรุงรักษาให้กลับมาใช้งานได้ หรือโครงการที่เกษตรกรไม่ต้องการใช้ประโยชน์แล้ว โครงการชลประทานในพื้นที่จะเสนอกรมขอจำหน่ายโครงการนั้น หากเกษตรกรยังมีความต้องการโครงการ กรมชลประทานและ อบท. จะร่วมกันพิจารณาความเหมาะสมในการก่อสร้างโครงการใหม่ทดแทน ตามขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจที่กรมชลประทานกำหนด
- (๓) กรณียังไม่มีกลุ่มผู้ใช้น้ำ กรมชลประทานจะร่วมกับ อบท. เพื่อดำเนินการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ
- (๔) มีหนังสือถึงผู้บริหาร อบท. เพื่อกำหนดวันรับมอบภารกิจ พร้อมแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ร่วมเป็นพยาน ๒ ท่าน โดยให้ อบท. ตรวจสอบสภาพโครงการ/ทรัพย์สิน และเอกสารก่อนรับมอบ
- (๕) เป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือทางด้านเทคนิควิชาการแก่ อบท. ให้สามารถดูแลบริหารจัดการน้ำได้ ก่อนถ่ายโอนภารกิจ



บรรณานุกรม

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .รายงานการวิจัยเรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อการชลประทาน , ตุลาคม ๒๕๔๘

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖.กรุงเทพฯ : วิชั่น พับบลิชซิ่ง, ๒๕๔๗

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.การพัฒนาระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน.ตุลาคม ๒๕๔๗

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑

รายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำและการชลประทาน ตามโครงการ “การวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปด้านการชลประทานในประเทศไทย” (ISRP) จัดทำโดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและคณะทำงานด้านกฎหมายของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. ๒๕๕๑

กรมชลประทาน สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน.การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา.กรุงเทพ : กรม, ๒๕๕๒

ภาคผนวก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

หมวด ๓

สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ส่วนที่ ๑

บททั่วไป

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

ส่วนที่ ๒

ความเสมอภาค

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๓๑ บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

ส่วนที่ ๓

สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

มาตรา ๓๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข

การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๓๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

มาตรา ๓๕ การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ส่วนที่ ๔

สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

มาตรา ๓๕ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(๒) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(๓) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

(๔) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(๕) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนคำตอบแทน คำทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๖) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสมและย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทางเพศ

(๗) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(๘) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

ส่วนที่ ๕

สิทธิในทรัพย์สิน

มาตรา ๔๑ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนที่ ๑๐

สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา ๖๒ บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ส่วนที่ ๑๑

เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม

มาตรา ๖๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

มาตรา ๖๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

ส่วนที่ ๑๒
สิทธิชุมชน

มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิ
อนุรักษ์หรือ

ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมี
ส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม
รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและ
การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่
ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง
ตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้าน
คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและ
ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการ
รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย
ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการการศึกษา
ด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ
ดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น
หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

หมวด ๔
หน้าที่ของชนชาวไทย

มาตรา ๗๓ บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ
สาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสาน
ศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้
ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมวด ๕
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ส่วนที่ ๓
แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(๒) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(๕) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(๗) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(๘) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

ส่วนที่ ๘

แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๘๕ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(๒) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(๓) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(๔) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(๕) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

ส่วนที่ ๑๐

แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
ทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุน
พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุน
การดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิด
เห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(๕) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิ
เลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

หมวด ๑๔

การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๙๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ที่อยู่ในเขตพื้นที่

(๒) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขต
พื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมี
ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(๔) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติ
การชลประทานหลวง
พุทธศักราช ๒๔๘๕

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร

ลงวันที่ ๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๘๐

และวันที่ ๑๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๘๔)

อาทิตยทิพอาภา

ปรีดี พนมยงค์

ตราไว้ ณ วันที่ ๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๘๕

เป็นปีที่ ๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรส่งเสริมและควบคุมการชลประทานหลวงให้
ดำเนินไปด้วยดี

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภา
ผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

ข้อความเบื้องต้น

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕”

มาตรา ๒^(๑) ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

^(๑) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๙/ตอนที่ ๖๒/หน้า ๑๖๗๖/๒๒ กันยายน ๒๔๘๕

มาตรา ๓ ห้ามมิให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติรักษาดอง ร.ศ. ๑๒๑ มาใช้สำหรับทางน้ำชลประทานตามความในพระราชบัญญัตินี้

ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทาน”^{๔[๒]} หมายความว่า กิจกรรมที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งน้ำ หรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การ สาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจาก น้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

“ทางน้ำชลประทาน” หมายความว่า ทางน้ำที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามความในมาตรา ๕ ว่าเป็นทางน้ำชลประทาน

“เขตชลประทาน” หมายความว่า เขตที่ดินที่ทำการเพาะปลูกซึ่งจะได้รับประโยชน์จาก การชลประทาน

“เขตงาน” หมายความว่า เขตที่ดินที่ใช้ในการสร้างและการบำรุงรักษาการชลประทาน ตามที่เจ้าพนักงานได้แสดงแนวเขตไว้

“ประตูน้ำ” หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นในทางน้ำเพื่อให้เรือผ่านทางน้ำที่มีระดับ ต่างกันได้

“ทำนบ” หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นในทางน้ำเพื่อกั้นไม่ให้น้ำไหลผ่านหรือข้ามไป

“ฝาย” หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อทดน้ำในทางน้ำซึ่งจะส่งเข้าสู่เขตชลประทาน โดย ให้น้ำที่เหลือจากความต้องการทันขึ้นแล้วไหลข้ามไปได้

“เขื่อนระบาย” หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อทดหรือกักน้ำในทางน้ำอันเป็นที่มาแห่ง น้ำซึ่งจะส่งเข้าสู่เขตชลประทาน โดยมีช่องปิดเปิดได้

“ประตูระบาย” หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นในทางน้ำเพื่อทด กัก กัน หรือระบายน้ำ ณ ที่ อื่นอันมิใช่ที่มาแห่งน้ำซึ่งจะส่งเข้าสู่เขตชลประทาน โดยมีช่องปิดเปิดได้

“ท่อเชื่อม” หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อให้น้ำไหลลอดหรือข้ามสิ่งกีดขวาง

“สะพานทางน้ำ” หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อให้น้ำไหลข้ามทางน้ำหรือที่ต่ำ

^{๔[๒]} มาตรา ๔ นิยามคำว่า “การชลประทาน” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘

“บุม” หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อบังคับน้ำให้ไหลผ่านจากทางน้ำในระดับหนึ่งตกไปสู่ทางน้ำอีกระดับหนึ่ง

“คันคลอง” หมายความว่า มุนดินที่ถมขึ้นเป็นคันยาวไปตามแนวคลอง

“ขานคลอง” หมายความว่า พื้นที่ระหว่างขอบตลิ่งกับเชิงคันคลอง

“พนัง” หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นเป็นคันยาวไปตามพื้นดิน เพื่อป้องกันอุทกภัย

“เจ้าพนักงาน” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการชลประทาน และหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งอธิบดีได้แต่งตั้งตามความในพระราชบัญญัตินี้ด้วย

“นายช่างชลประทาน” หมายความว่า เจ้าพนักงานผู้เป็นหัวหน้าควบคุมการก่อสร้างหรือการบำรุงรักษาการชลประทาน

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมชลประทาน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ทางน้ำชลประทานแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ

ประเภท ๑ ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน

ประเภท ๒ ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมแต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย เฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ประเภท ๓ ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน

ประเภท ๔ ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน

ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทาน และเป็นประเภทใด

มาตรา ๖ นายช่างชลประทานมีอำนาจใช้พื้นที่ดินที่ปราศจากสิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในเขตชลประทานได้เป็นครั้งคราวตามระยะเวลาที่จำเป็นแก่การชลประทาน โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน แต่ถ้ามีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา ๗ ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใด ๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายได้เท่าที่จำเป็น แต่ถ้ามีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา ๘^{๓๐[๓]} รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้ใช้น้ำจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทานโดยออกเป็นกฎกระทรวงกำหนด

(๑) ทางน้ำชลประทานแต่ละสายหรือแต่ละเขตที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานโดยแสดงแผนที่แนวเขต

(๒) เขตและท้องที่ซึ่งเป็นเขตชลประทานที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานโดยแสดงแผนที่แนวเขต

(๓) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน

(๔) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นในหรือนอกเขตชลประทาน

(๕) หลักเกณฑ์ ระเบียบ และวิธีการในการจัดเก็บหรือชำระค่าชลประทานตลอดจนการยกเว้น ลดหย่อน หรือวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน

อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละห้าบาทต่อปี

อัตราค่าชลประทานสำหรับการใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่น ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละห้าสิบบาทต่อปี

มาตรา ๘ ทวิ^{๓๑[๔]} ให้ตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นในกรมชลประทาน เรียกว่า ทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน

ค่าชลประทานที่เก็บได้ตามมาตรา ๘ ให้นำส่งเข้าบัญชีทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดิน

^{๓๐[๓]} มาตรา ๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๓๑[๔]} มาตรา ๘ ทวิ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘

การใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน ให้กระทำได้เฉพาะการชลประทาน ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศรายงาน การใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานในราชกิจจานุเบกษา

รายงานการใช้จ่ายเงินตามวรรคสี่ เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอรัฐสภาทราบ

มาตรา ๙ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน ถ้าไม่สามารถจะทำได้โดยวิธีอื่น ให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ห่างทางน้ำหรือแหล่งน้ำใดมีสิทธิทำทางน้ำผ่านที่ดินของผู้อื่นได้ ในเมื่อนายช่างชลประทาน ข้าหลวงประจำจังหวัด หรือนายอำเภอได้อนุญาตและกำหนดให้โดยกว้าง รวมทั้งที่ทิ้งดินด้วยไม่เกินสิบเมตร แต่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของและผู้ครอบครอง ที่ดินที่ทางน้ำนั้นผ่าน

ในการที่จะให้อนุญาตและกำหนดทางน้ำนั้น ให้คำนึงถึงประโยชน์ของเจ้าของและผู้ครอบครองที่ดินที่ทางน้ำผ่าน และให้กำหนดให้ทางตรงที่จะเสียหายแก่เจ้าของและผู้ครอบครอง ที่ดินนั้นน้อยที่สุด

หมวด ๒

การก่อสร้าง

มาตรา ๑๐ เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินของบุคคลใด ๆ เพื่อทำงานสำรวจ ตรวจสอบอันเกี่ยวกับการชลประทานได้ ในเมื่อได้แจ้งเป็นหนังสือให้ทราบล่วงหน้าตามสมควร แต่ ถ้ามีการเสียหายเกิดขึ้น ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา ๑๐ ทวิ^{๑๒[๕]} (ยกเลิก)

มาตรา ๑๑^{๑๓[๖]} เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^{๑๒[๕]} มาตรา ๑๐ ทวิ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐

^{๑๓[๖]} มาตรา ๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐

ในการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง โดยมีได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์

มาตรา ๑๒^{๑๔๗} (ยกเลิก)

มาตรา ๑๒ ทวิ^{๑๔๘} (ยกเลิก)

หมวด ๓

การบำรุงรักษา

มาตรา ๑๓^{๑๔๙} อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน ให้เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่เก็บค่าบำรุงทางน้ำชลประทาน หรือดูแลรักษาทางน้ำชลประทาน คันคลอง ชานคลอง ทำนบ พนัง หมู่ระดับหลักฐานหรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในการชลประทานตามที่อธิบดีกำหนด การแต่งตั้งดังกล่าวให้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการชลประทานในเขตนั้นด้วย

มาตรา ๑๓ ทวิ^{๑๕๐} เมื่อเห็นสมควรให้ออกรชลประทานหลวงในท้องที่ใดหรือในเขตโครงการชลประทานหลวงใดให้เป็นการชลประทานส่วนราษฎร ก็ให้กระทำได้โดยออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการชลประทานหลวงที่จะโอนไปนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศการโอนดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าชลประทานหลวงที่โอนไปนั้นเป็นการชลประทานส่วนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎรนับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเป็นต้นไป

มาตรา ๑๓ ตริ^{๑๕๑} ให้เจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่เก็บค่าบำรุงทางน้ำชลประทาน หรือดูแลรักษาทางน้ำชลประทาน คันคลอง ชานคลอง ทำนบ พนัง หมู่ระดับหลักฐานหรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในการชลประทาน มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) สั่งผู้ควบคุมเรือ แพ ที่ผ่านหรือจะผ่านทางน้ำชลประทานให้หยุด หรือจอดเรือ แพ ในเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ตรวจบัตรค่าบำรุงทางน้ำชลประทานหรือหนังสือหรือใบอนุญาตเดินเรือในทางน้ำชลประทาน

(๓) จับบุคคลขณะกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

^{๑๔๗} มาตรา ๑๒ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐

^{๑๔๘} มาตรา ๑๒ ทวิ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐

^{๑๔๙} มาตรา ๑๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

^{๑๕๐} มาตรา ๑๓ ทวิ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๑๕๑} มาตรา ๑๓ ตริ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๓ จัดว่า^{๑๒} ในการปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ ตรี ให้เจ้าพนักงานแสดงบัตรประจำตัว เมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอบัตรประจำตัวเจ้าพนักงาน ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๓ เบญจ^{๒๐(๑๓)} ห้ามมิให้รถยนต์หรือเรือกลไฟเดินทางนำชลประทานประเภท ๑ เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น และห้ามมิให้รถยนต์หรือเรือกลไฟรับจ้างขนส่งคนโดยสารหรือสินค้าหรือรับจ้างลากจูงในทางนำชลประทานประเภท ๒ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

ใบอนุญาตรถยนต์หรือเรือกลไฟรับจ้างขนส่งคนโดยสารหรือสินค้าหรือรับจ้างลากจูงในทางนำชลประทานประเภท ๒ ให้ใช้ได้ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม แห่งปีที่ยื่นขอใบอนุญาต

มาตรา ๑๔^{๒๑(๑๔)} รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดเงื่อนไขการใช้เรือ แพ ในทางนำชลประทานประเภท ๑ และประเภท ๒
- (๒) วางระเบียบการขอและการอนุญาตเดินรถยนต์หรือเรือกลไฟในทางนำชลประทานประเภท ๑ และการขอและการออกใบอนุญาตเดินรถยนต์หรือเรือกลไฟรับจ้างขนส่งคนโดยสารหรือสินค้าหรือรับจ้างลากจูงในทางนำชลประทานประเภท ๒
- (๓) กำหนดค่าบำรุงทางนำชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ใช้อุปกรณ์ ผ่านประตูน้ำ ประตูระบายหรือผ่านบริเวณทำนบ หรือประตูระบายโดยทางสาส์น ไม่เกินอัตราในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ และยกเว้นค่าบำรุงทางนำชลประทานแก่เรือบางประเภท
- (๔) กำหนดค่าบำรุงทางนำชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้รับใบอนุญาตเดินรถยนต์หรือเรือกลไฟรับจ้างขนส่งคนโดยสารหรือสินค้าหรือรับจ้างลากจูงในทางนำชลประทานประเภท ๒ เป็นรายปี ไม่เกินอัตราในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้
- (๕) กำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชี ค. ท้ายพระราชบัญญัตินี้
- (๖) กำหนดเครื่องมือและวิธีที่จะใช้ในการจับสัตว์น้ำ ตลอดจนกำหนดเขตห้ามจับสัตว์น้ำในทางนำชลประทาน เพื่อป้องกันความเสียหายแก่การชลประทาน

มาตรา ๑๕^{๒๒(๑๕)} เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน อธิบดีมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (๑) ปิด กั้น หรือเปิดน้ำในทางนำชลประทาน
- (๒) ขุดลอก ซ่อม หรือดัดแปลงแก้ไขทางนำชลประทาน หรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างขึ้นในทางนำชลประทาน

๑๔(๑๒) มาตรา ๑๓ จัดว่า เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

๒๐(๑๓) มาตรา ๑๓ เบญจ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

๒๑(๑๔) มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

๒๒(๑๕) มาตรา ๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

(๓) ห้าม จำกัด หรือกำหนดเงื่อนไขในการนำเรือ แพ ผ่านทางน้ำชลประทานตาม (๑) หรือ (๒)

การใช้อำนาจตามมาตรา นี้ ให้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ชุมนุมชนในท้องถิ่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน อธิบดีมีอำนาจดำเนินการไปก่อนได้

มาตรา ๑๖^{๒๓(๑๖)} อธิบดีมีอำนาจห้าม จำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เรือ แพ การใช้ น้ำ การระบายน้ำหรือการอื่นในทางน้ำชลประทานประเภท ๔ โดยประกาศไว้ ณ ที่ชุมนุมชนในท้องถิ่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

มาตรา ๑๗ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน หรือเทศมนตรีในท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานมีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลองและทางน้ำชลประทานอันอยู่ในเขตท้องที่หรือเขตเทศบาลนั้น

มาตรา ๑๘ อธิบดีมีอำนาจยกเว้นการเก็บค่าชลประทานแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเทศมนตรี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ก่อน หรือผู้ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเทศมนตรีจะได้ระบุนามให้เป็นผู้ได้รับการยกเว้นแทนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในอัตราดังต่อไปนี้

ก. กำนันและเทศมนตรี คนละห้าสิบไร่

ข. ผู้ใหญ่บ้าน คนละยี่สิบห้าไร่

มาตรา ๑๙ ในการขุดซ่อมทางน้ำชลประทาน ถ้าไม่มีที่เททิ้งมูลดิน ก็ให้มีอำนาจเททิ้งมูลดินในที่ดินที่ใกล้เคียงได้ตามความจำเป็น แต่ทั้งนี้ถ้าทำให้เสียหายแก่พืชผลหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งมีอยู่ในขณะนั้นแล้ว ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา ๒๐ เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำ ระบายน้ำ หรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก ห้ามมิให้ผู้ใดปิดกั้นน้ำไว้ด้วยวิธีใด ๆ จนเป็นเหตุไม่ให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียงหรือปลายทาง

ถ้าเห็นสมควร เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ทำการเพาะปลูก ให้เปิดสิ่งที่ปิดกั้นน้ำไว้ตามที่กำหนดให้หรือจัดการเปิดเสียเองก็ได้ ในการนี้เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจเข้าไปในที่ดินแห่งหนึ่งแห่งใด เพื่อตรวจและจัดการดังกล่าวแล้ว

มาตรา ๒๑ เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำหรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ดินภายในบริเวณที่จะได้รับน้ำนั้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่จะได้กำหนดให้ เพื่อกักน้ำนั้นไว้ไม่ให้ไหลไปเสียเปล่าจนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับน้ำตามสมควร

^{๒๓(๑๖)} มาตรา ๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๒๒ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินรายใดไม่ปฏิบัติตามความที่บัญญัติในมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามความในมาตรา ๒๐ วรรคสอง หรือมาตรา ๒๑ นอกจากจะถูกลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะจัดหาแรงงานเข้าทำงาน และคิดค่าจ้างแรงงานตามอัตราในท้องถิ่นจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นได้ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๓^{๒๔(๑๗)} ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แก้วไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูกปักสิ่งใด หรือทำการเพาะปลูก รุกล้ำทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน นอกจากที่ผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เมื่อโจทก์ร้องขอให้ศาลสั่งให้รื้อถอนสิ่งที่รุกล้ำนั้นด้วย

ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันภัยอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้สิ่งรุกล้ำพ้นไปจากทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลองหรือเขตพนังได้

มาตรา ๒๔ ถ้ามีต้นไม้ในที่ดินของผู้ใดรุกล้ำทางน้ำชลประทานหรือทำให้เสียหายแก่ทางน้ำชลประทาน ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นตัดหรือนำต้นไม้้นั้นไปให้พ้นเสียได้

มาตรา ๒๕^{๒๕(๑๘)} ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการกีดขวางทางน้ำชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนนอกจากที่ผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เมื่อโจทก์ร้องขอให้ศาลสั่งให้รื้อถอนสิ่งกีดขวางนั้นด้วย

ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันภัยอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้สิ่งกีดขวางพ้นไปจากทางน้ำชลประทานได้

มาตรา ๒๖^{๒๖(๑๙)} ห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือมาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้น้ำในทางน้ำชลประทาน รั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ผู้ฝ่าฝืนนอกจากจะได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ศาลจะสั่งให้ปิดกั้นคลองหรือทางน้ำนั้นมิให้น้ำรั่วไหลต่อไปก็ได้

เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวในวรรคแรกปิดกั้นทางน้ำนั้นหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้น้ำรั่วไหลได้ต่อไป หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานจัดการได้ทันที และถ้าจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินเพื่อการนี้ ก็

๒๔(๑๗) มาตรา ๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

๒๕(๑๘) มาตรา ๒๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

๒๖(๑๙) มาตรา ๒๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

ให้มีอำนาจใช้ที่ดินริมคลองหรือริมทางน้ำนั้นได้เท่าที่จำเป็น ค่าใช้จ่ายในการนี้รวมทั้งค่าเสียหายที่จะต้องชดใช้ให้แก่เจ้าของที่ดิน ให้คิดเอาจากผู้ฝ่าฝืนทั้งสิ้น

คลองหรือทางน้ำใดที่ทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหลอันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทานมาก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เมื่ออธิบดีเห็นสมควรก็ให้มีอำนาจดำเนินการตามความในวรรคสองได้โดยอนุโลม

มาตรา ๒๗ ห้ามมิให้ผู้ใดนำหรือปล่อยสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำชลประทานประเภท ๑ และประเภท ๒ หรือเหยียบย่ำคันคลอง ชานคลอง หรือบริเวณสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน เว้นแต่ในที่ที่ได้กำหนดอนุญาตไว้หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงาน

มาตรา ๒๘^{๒๗(๒๐)} ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช ถ้ำถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค

ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย

มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ประตูน้ำ ฝาย เขื่อนระบาย ประตูระบาย ท่อน้ำ ท่อเชื่อม สะพานทางน้ำ ปูม เสา หรือสายโทรศัพท์ ที่ใช้ในการชลประทานเสียหายจนอาจเกิดอันตรายหรือขัดข้องแก่การใช้สิ่งที่กล่าวนั้น

มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะทำให้เสียหายแก่คันคลอง ชานคลอง ทำนบ พัน หรือหยุดระดับหลักฐานที่ใช้ในการชลประทาน

มาตรา ๓๑ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะเป็นการกีดขวางแก่แนวทางที่ได้สำรวจไว้ หรือเขตงาน หรือทำให้แนวทางที่ได้สำรวจไว้ หรือหยุดหมายแสดงเขตงานคลาดเคลื่อนหรือสูญหาย

มาตรา ๓๒^{๓๒(๒๐)} ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ปิดหรือเปิดประตูน้ำ เขื่อนระบาย ประตูระบาย ท่อน้ำ ท่อเชื่อม สะพานทางน้ำ ปูม หรือลากเข็นสาลิในบริเวณทำนบหรือประตูระบาย

มาตรา ๓๓ ห้ามมิให้ผู้ใด นอกจากนายช่างชลประทานหรือผู้ที่ได้รับอนุมัติจากอธิบดี ทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือรื้อถอนบรรดาสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน

มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ใดขุด ลอก ทางน้ำชลประทานอันจะทำให้เสียหายแก่การชลประทาน หรือปิดกั้นทางน้ำชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

^{๒๗(๒๐)} มาตรา ๒๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๒๘(๒๑)} มาตรา ๓๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๓๕ เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ผู้ใดชักหรือใช้น้ำในทางน้ำชลประทานในเมื่อเห็นว่าจะเป็นเหตุที่จะก่อให้เกิดการเสียหายแก่ผู้อื่น

หมวด ๔

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๖^{๒๙[๒๒]} ผู้ใดไม่ชำระค่าชลประทานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ออกตามความในมาตรา ๘ (๓) หรือ (๔) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสิบเท่าของค่าชลประทานที่ค้างชำระ

เมื่อผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้นำค่าชลประทานที่ค้างชำระ และเงินเพิ่มอีกหนึ่งเท่าของค่าชลประทานดังกล่าวมาชำระแก่เจ้าพนักงานภายในเวลาที่เจ้าพนักงานกำหนดให้แล้ว ให้ยกเว้นโทษในคดีนั้นเสีย

มาตรา ๓๖ ทวิ^{๓๐[๒๓]} ผู้ใดไม่ชำระค่าบำรุงทางน้ำชลประทานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๑๔ (๓) ต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนสองเท่าของอัตราค่าบำรุงทางน้ำชลประทานที่พึงชำระ

เมื่อผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้นำค่าบำรุงทางน้ำชลประทานที่พึงชำระและเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าสิบของค่าบำรุงทางน้ำชลประทานดังกล่าวมาชำระแก่เจ้าพนักงานภายในเวลาที่เจ้าพนักงานกำหนดให้แล้ว ให้ยกเว้นโทษในคดีนั้นเสีย

มาตรา ๓๖ ตริ^{๓๑[๒๔]} ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๓ เบญจ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๑๔ (๑) หรือ (๖) หรือฝ่าฝืนข้อห้าม ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขตามมาตรา ๑๕ (๓) หรือมาตรา ๑๖ หรือฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา ๑๓ ตริ (๑) มาตรา ๒๐ วรรคสอง หรือมาตรา ๒๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๖ จ^{๓๒[๒๕]} ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๓๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒๙[๒๒] มาตรา ๓๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘

๓๐[๒๓] มาตรา ๓๖ ทวิ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

๓๑[๒๔] มาตรา ๓๖ ตริ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

๓๒[๒๕] มาตรา ๓๖ จ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๘ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๘^{๓๓[๒๖]} ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๓๕ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๓๙^{๓๔[๒๗]} ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๗ มีความผิดต้องระวางโทษปรับเรียงตามตัวสัตว์ตัวละห้าบาทขึ้นไป แต่ไม่เกินตัวละห้าสิบบาท

ถ้าเป็นกรณีที่มีผู้นำจับผู้กระทำความผิด ให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาล ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลมีอำนาจสั่งจ่ายสินบนแก่ผู้นำจับกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าปรับที่ชำระต่อศาล แต่ถ้าคดีถึงที่สุดโดยคำสั่งของพนักงานผู้มีหน้าที่สอบสวนและเปรียบเทียบคดีอาญา ให้พนักงานเปรียบเทียบดังกล่าวจ่ายเงินสินบนจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระแก่ผู้นำจับกึ่งหนึ่ง และในกรณีที่มีผู้นำจับหลายคน ให้แบ่งเงินสินบนนั้นให้ได้รับคนละเท่า ๆ กัน

มาตรา ๔๐^{๓๕[๒๘]} ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๒๙ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๔๑^{๓๖[๒๙]} ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

หมวด ๕

การรักษาพระราชบัญญัติ

มาตรา ๔๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรราธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

^{๓๓[๒๖]} มาตรา ๓๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๗

^{๓๔[๒๗]} มาตรา ๓๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๗

^{๓๕[๒๘]} มาตรา ๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๗

^{๓๖[๒๙]} มาตรา ๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๗

บัญชี ก. อัตราค่าบำรุงทางน้ำชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ไ้เรือ แพ ผ่านประตูน้ำ ประตุระบาย หรือผ่านบริเวณทำนบหรือประตุระบายโดยทางสาถึ^{๓๗(๓๐)}

เลขที่	รายการ	อัตราค่าบำรุงทางน้ำชลประทาน ครั้งละ	
		บาท	สต.
๑.	เรือยนต์หรือเรือกลไฟ		
	(๑) ขนาดกว้างไม่เกิน ๑ เมตร คิดตามความยาวของเรืออัตราเมตรละ	๑	-
	(๒) ขนาดกว้างเกิน ๑ เมตร แต่ไม่เกิน ๒ เมตร คิดตามความยาวของเรือในอัตราเมตรละ	๑	๕๐
๒.	(๓) ขนาดกว้างเกิน ๒ เมตร คิดตามความยาวของเรือในอัตราเมตรละ	๒	-
	เศษของเมตรถึถึงครึ่งให้นับเป็น ๑ เมตร ถึต่ำกว่าให้ปัดทึง		
	เรือชนิดอื่น ๆ นอกจากเรือยนต์และเรือกลไฟ		
	(๑) ขนาดกว้างไม่เกิน ๑.๕๐ เมตร ล้ละ	-	๕๐
	(๒) ขนาดกว้างเกิน ๑.๕๐ เมตร แต่ไม่เกิน ๒ เมตร ล้ละ	๑	-
	(๓) ขนาดกว้างเกิน ๒ เมตร แต่ไม่เกิน ๒.๕๐ เมตร ล้ละ	๑	๕๐
	(๔) ขนาดกว้างเกิน ๒.๕๐ เมตร แต่ไม่เกิน ๓ เมตร ล้ละ	๒	-
	(๕) ขนาดกว้างเกิน ๓ เมตร แต่ไม่เกิน ๓.๕๐ เมตร ล้ละ	๔	-
	(๖) ขนาดกว้างเกิน ๓.๕๐ เมตร แต่ไม่เกิน ๔ เมตร ล้ละ	๖	-
	(๗) ขนาดกว้างเกิน ๔ เมตร แต่ไม่เกิน ๕ เมตร ล้ละ	๘	-
๓.	(๘) ขนาดกว้างเกิน ๕ เมตร แต่ไม่เกิน ๖ เมตร ล้ละ	๑๐	-
	(๙) ขนาดกว้างเกิน ๖ เมตร คิดอัตราเพิ่มขึ้นเมตรละ	๒	-
๔.	เศษของเมตรสำหรับ (๙) ถึถึงครึ่งให้นับเป็น ๑ เมตร ถึต่ำกว่าให้ปัดทึง		
	แพต่าง ๆ ตารางเมตรละ	-	๒๕
๕.	เศษของตารางเมตร ถึถึงครึ่งให้นับเป็น ๑ ตารางเมตร ถึต่ำกว่าให้ปัดทึง		
	อัตราค่าบำรุงทางน้ำชลประทานตาม ๑. ๒. และ ๓. นึ เป็นอัตราปกติ		
๖.	ใช้เรียกเก็บสำหรับเรือหรือแพที่ผ่านในเวลาทีทางราชการได้กำหนดไว้		
	ถึจะขอผ่านนอกเวลาทีทางราชการได้กำหนดไว้ ให้เรียกเก็บค่าบำรุงทางน้ำชลประทานเป็นสามเท่าของอัตราปกติ		

^{๓๗(๓๐)} บัญชี ก. อัตราค่าบำรุงทางน้ำชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ไ้เรือ แพ ผ่านประตูน้ำ ประตุระบาย หรือผ่านบริเวณทำนบหรือประตุระบายโดยทางสาถึ แกไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

บัญชี ข. อัตราค่าบำรุงทางน้ำชลประทานที่จะเรียกเก็บจาก
ผู้รับใบอนุญาตเดินรถยนต์หรือเรือกลไฟที่เดินรับจ้างขนส่ง
คนโดยสารหรือสินค้าหรือรับจ้างลากจูงในทางน้ำชลประทานประเภท ๒^{๓๘(๓๑)}}

รถยนต์หรือเรือกลไฟที่เดินรับจ้างขนส่งคนโดยสารหรือสินค้า หรือรับจ้างลากจูงในทาง
น้ำชลประทานประเภท ๒ เป็นรายปี แรงแม้ละ ๒๕ บาท

^{๓๘(๓๑)}} บัญชี ข. อัตราค่าบำรุงทางน้ำชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้รับใบอนุญาตเดินรถยนต์หรือเรือกลไฟ
ที่เดินรับจ้างขนส่งคนโดยสารหรือสินค้าหรือรับจ้างลากจูงในทางน้ำชลประทานประเภท ๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

บัญชี ค. อัตราค่าธรรมเนียม^{๓๙(๓๒)}

ลำดับ	รายการ		อัตราค่าธรรมเนียม		หมายเหตุ
			บาท	สต.	
๑.	ใบสำคัญวัดเรือ	ฉบับละ	๕	-	
๒.	บัตรยกเว้นค่าบำรุงทางน้ำชลประทาน				
	ตามมาตรา ๑๔ (๓)	ฉบับละ	๑	-	
๓.	ใบแทนใบอนุญาต	ฉบับละ	๕	-	

^{๓๙(๓๒)} บัญชี ค. อัตราค่าธรรมเนียม เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๙๗^{๔๐[๓๓]}}

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๕๙๕ ซึ่งประกาศใช้อยู่ในขณะนี้ ยังมีข้อความขาดตกบกพร่องอยู่หลายประการไม่เหมาะสมแก่การดำเนินงาน และการควบคุมการชลประทานหลวง ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นการเหมาะสมแก่กาลสมัยยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗^{๔๑[๓๔]}}

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันนี้กิจการชลประทานได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้น เพื่อให้ได้ผลตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ปรากฏว่า บทบัญญัติบางมาตราแห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมแก่การดำเนินงานก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการควบคุม ตลอดจนอัตราโทษ อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่มีน้อยไม่พอเพียงที่จะใช้ในการระงับปราบปรามผู้กระทำความผิดให้ได้ผลอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัย

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔๖ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕^{๔๒[๓๕]}}

โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการชลประทานอันเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้สำเร็จลุล่วงไปโดยเร็ว

^{๔๐[๓๓]}} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑/ตอนที่ ๖๔/หน้า ๑๔๘๓/๑๒ ตุลาคม ๒๕๙๗

^{๔๑[๓๔]}} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๑/ตอนที่ ๑๒๔/ฉบับพิเศษ หน้า ๑/๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๗

^{๔๒[๓๕]}} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๙/ตอนที่ ๗๖/ฉบับพิเศษ หน้า ๓/๑๒ พฤษภาคม ๒๕๑๕

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘^{๔๓(๓๖)}

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันนี้กิจการชลประทานได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้น นอกจากการใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วมีการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานเพื่อกิจการโรงงาน การประปา การอุตสาหกรรม และกิจการอื่นด้วย แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติบางมาตราแห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่อาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากผู้ประกอบกิจการโรงงาน การประปา และกิจการอื่นเป็นการตอบแทนได้กับเพื่อประโยชน์แก่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับการชลประทาน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐^{๔๔(๓๗)}

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืน และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดการก่อสร้างการชลประทานเป็นการชลประทานที่เร่งด่วน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ บางอย่างไม่เหมาะสมและขัดแย้งกับบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปรับปรุงใหม่แล้ว สมควรยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^{๔๓(๓๖)} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๒/ตอนที่ ๓๓/ฉบับพิเศษ หน้า ๑/๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘

^{๔๔(๓๗)} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๔/ตอนที่ ๑๖๔/ฉบับพิเศษ หน้า ๖๓/๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๐

พระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. ๒๕๔๖

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖

เป็นปีที่ ๕๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับ มาตรา ๓/๑ และมาตรา ๗๑/๑๐(๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ การปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ในเรื่องใดสมควรที่ส่วนราชการใดจะปฏิบัติ เมื่อใด และจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรใด ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของ ก.พ.ร.

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

“ข้าราชการ” หมายความว่า พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

หมวด ๑

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด ๒

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

มาตรา ๗ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

- (๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา
- (๒) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น
- (๓) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(๔) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(๕) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไปและให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับภารกิจแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนี้ด้วยก็ได้

หมวด ๓

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

มาตรา ๙ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า

(๒) การกำหนดแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการตาม (๑) ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

(๓) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

(๔) ในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจ หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดหรือในต่างประเทศ แล้วแต่กรณี สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๑๑ ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการกำกับกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ ร่วมกันจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการ ที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น

มาตรา ๑๔ ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา ๑๓ ให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้ ระยะเวลาการดำเนินการ และการติดตามประเมินผล

มาตรา ๑๕ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีขึ้นใหม่หรือกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนราชการผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ

แผนนิติบัญญัตินั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอแล้ว ให้มีผลผูกพันส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีที่เห็นสมควร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานก็ได้

มาตรา ๑๖ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา ๑๓

ในแต่ละปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรอื่นที่จะต้องใช้จ่าย เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ

เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดตามวรรคสองแล้ว ให้สำนักงานงบประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิบัติราชการดังกล่าว

ในกรณีที่ส่วนราชการมิได้เสนอแผนปฏิบัติราชการในภารกิจใดหรือภารกิจใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี มิให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจนั้น

เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการเพื่อรองรับงบประมาณ ให้สำนักงานงบประมาณและ ก.พ.ร. ร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการตามมาตรา ๑๖ ให้สามารถใช้ได้กับแผนปฏิบัติราชการที่ต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เพิ่มภาระงานในการจัดทำแผนจนเกินสมควร

มาตรา ๑๘ เมื่อมีการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดแล้ว การโอนงบประมาณจากภารกิจหนึ่งตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติราชการไปดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งมีผลทำให้ภารกิจเดิมไม่บรรลุเป้าหมายหรือนำไปใช้ในภารกิจใหม่ที่มีได้กำหนดในแผนปฏิบัติราชการ จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ปรับแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกันแล้ว

การปรับแผนปฏิบัติราชการตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่งานหรือภารกิจใดไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ต่อไปได้ หรือหมดความจำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ หรือหากดำเนินการต่อไปจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น หรือมีความจำเป็นอย่างอื่นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติราชการ

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ปรับแผนปฏิบัติราชการแล้ว ให้ดำเนินการแก้ไขแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วย

มาตรา ๑๙ เมื่อนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลการปฏิบัติราชการและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ ทั้งนี้ เพื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

หมวด ๔

การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ

และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

มาตรา ๒๐ เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย

มาตรา ๒๑ ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

ให้ส่วนราชการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้นตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนด และรายงานให้สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ

ในกรณีที่รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะใดของส่วนราชการใด สูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าวเสนอสำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ และถ้ามิได้มีข้อหักท้วงประการใดภายในสิบห้าวันก็ให้ส่วนราชการดังกล่าวถือปฏิบัติตามแผนการลดรายจ่ายนั้นต่อไปได้

มาตรา ๒๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในการประเมินความคุ้มค่าตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการที่ดำเนินการ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้และรายจ่ายที่ต้องเสียไปก่อนและหลังที่ส่วนราชการดำเนินการด้วย

ความคุ้มค่าตามมาตรานี้ ให้ความหมายถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

มาตรา ๒๓ ในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน

ในกรณีที่วัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๒๔ ในการปฏิบัติภารกิจใด หากส่วนราชการจำเป็นต้องได้รับอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบดังกล่าว แจ้งผลการพิจารณาให้ส่วนราชการที่ยื่นคำขอทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ

ในกรณีที่เรื่องใดมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ และขั้นตอนการปฏิบัตินั้นต้องใช้ระยะเวลาเกินสิบห้าวัน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ ประกาศกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ให้ส่วนราชการอื่นทราบ

ส่วนราชการใดที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ มิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากเกิดความเสียหายใดขึ้น ให้ถือว่า ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องและหัวหน้าส่วนราชการนั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความล่าช้านั้นมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของตน

มาตรา ๒๕ ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใดๆ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่รับผิดชอบในปัญหานั้นๆ จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว การตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาวินิจฉัย ให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในการพิจารณาเรื่องใดๆ โดยคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้มติของคณะกรรมการผูกพันส่วนราชการซึ่งมีผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย แม้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนั้นผู้แทนของส่วนราชการที่เป็นกรรมการจะมีได้ เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยก็ตาม ถ้ามีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นของกรรมการฝ่ายข้างน้อยไว้ให้ปรากฏในเรื่องนั้นด้วย

ความผูกพันที่กำหนดไว้ในวรรคสอง มิให้ใช้บังคับกับการวินิจฉัยในปัญหาด้านกฎหมาย

มาตรา ๒๖ การสั่งราชการโดยปกติให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีที่มีผู้บังคับบัญชาที่มีความจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น จะสั่งราชการด้วยวาจาก็ได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่งนั้นบันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเมื่อได้ปฏิบัติราชการตามคำสั่งดังกล่าวแล้วให้บันทึกรายงานให้ผู้สั่งราชการทราบ ในบันทึกให้อ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาไว้ด้วย

หมวด ๕

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

มาตรา ๒๗ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจดังกล่าวต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

เมื่อได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจไว้ด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือการกลั่นกรองงานที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในการนี้ หากสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมแล้วจะเป็นการลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย รวมทั้งไม่เกิดผลเสียหายแก่ราชการ ให้ส่วนราชการดำเนินการให้ ข้าราชการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังเงินงบประมาณ

เมื่อส่วนราชการใดได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามวรรคหนึ่ง หรือได้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามวรรคสองแล้ว ให้ส่วนราชการนั้นเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

มาตรา ๒๘ เพื่อประโยชน์ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามมาตรา ๒๗ ก.พ.ร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบระหว่างผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ และการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

มาตรา ๒๙ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลา การดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้

มาตรา ๓๐ ในกระทรวงหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการภายในกระทรวงที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องใดๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงเดียวกัน โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

มาตรา ๓๑ ในศูนย์บริการร่วมตามมาตรา ๓๐ ให้จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวต่างๆ และดำเนินการส่งต่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้มีข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของทุกส่วนราชการในกระทรวง รวมทั้งแบบคำขอต่างๆ ไว้ให้พร้อมที่จะบริการประชาชนได้ ณ ศูนย์บริการร่วม

ให้เป็นหน้าที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดพิมพ์รายละเอียดของเอกสารหลักฐานที่ประชาชนจะต้องจัดทำมาในการขออนุมัติหรือขออนุญาตในแต่ละเรื่องมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ของศูนย์บริการร่วม และให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการร่วมที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนที่มาติดต่อได้ทราบในครั้งแรกที่มาติดต่อ และตรวจสอบว่าเอกสารหลักฐานที่จำเป็นดังกล่าวนั้นประชาชนได้ยื่นมาครบถ้วนหรือไม่ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบถึงระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการดำเนินการในเรื่องนั้น

ในการยื่นคำร้องหรือคำขอต่อศูนย์บริการร่วมตามมาตรา ๓๐ ให้ถือว่าเป็นการยื่นต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดตามที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือกฎแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากมีปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายหรือกฎในเรื่องใด ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแจ้งให้ ก.พ.ร. ทราบ เพื่อดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายหรือกฎนั้นต่อไป

มาตรา ๓๒ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จัดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชนในเรื่องเดียวกันหรือต่อเนื่องกันในจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอนั้น ร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร โดยประกาศให้ประชาชนทราบ และให้นำความในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

หมวด ๖

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

มาตรา ๓๓ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน

กำหนดเวลาในการจัดให้มีการทบทวนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่ ก.พ.ร. กำหนด

ในกรณีที่ส่วนราชการเห็นควรยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงภารกิจ ให้ส่วนราชการดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลัง ของส่วนราชการให้สอดคล้องกัน และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ ก.พ.ร. พิจารณาแล้วเห็นว่าภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการได้รับมอบดำเนินการอยู่สมควรเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิ่มเติม ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างและอัตรากำลัง ของส่วนราชการนั้นให้สอดคล้องกัน

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่มีการยุบเลิก โอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วน ห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับส่วนราชการดังกล่าวขึ้นอีก เว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมีเหตุผลจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และโดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร.

มาตรา ๓๕ ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวการณ์ หรือสอดคล้อง กับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการนำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของ ประชาชนมาประกอบการพิจารณาด้วย

มาตรา ๓๖ ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการใด ไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับ สถานการณ์ในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือ การดำรงชีวิตของประชาชน หรือก่อให้เกิดภาระหรือความยุ่งยากต่อประชาชนเกินสมควร ให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแนะต่อส่วนราชการนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือ ยกเลิกโดยเร็วต่อไป

ในกรณีที่ส่วนราชการที่ได้รับการเสนอแนะไม่เห็นชอบด้วยกับคำแนะนำของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

หมวด ๗

การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

มาตรา ๓๗ ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อ ประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้ว เสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติตามก็ได้

ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตาม กำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๓๘ เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน หรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๗

มาตรา ๓๙ ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ

ระบบเครือข่ายสารสนเทศตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำในระบบเดียวกับที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดทำให้มีขึ้นตามมาตรา ๔๐

มาตรา ๔๐ เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่ประชาชนในการติดต่อกับส่วนราชการทุกแห่ง ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลางขึ้น

ในกรณีที่ส่วนราชการใดไม่อาจจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการได้ อาจร้องขอให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ในการนี้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะขอให้ส่วนราชการให้ความช่วยเหลือด้านบุคลากร ค่าใช้จ่าย และข้อมูลในการดำเนินการก็ได้

มาตรา ๔๑ ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาอื่นใดจากบุคคลใด โดยมีข้อมูลและสาระตามสมควร ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไป และในกรณีที่มีที่อยู่ของบุคคลนั้น ให้แจ้งให้บุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ อาจแจ้งให้ทราบผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการด้วยก็ได้

ในกรณีการแจ้งผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ มิให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น

มาตรา ๔๒ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็ว ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น มีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ข้ำซ้อน หรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นหรือไม่ เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วต่อไป

ในกรณีที่ได้รับการร้องเรียนหรือเสนอแนะจากข้าราชการหรือส่วนราชการอื่นในเรื่องใด ให้ส่วนราชการที่ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นพิจารณาโดยทันที และในกรณีที่เห็นว่า การร้องเรียนหรือเสนอแนะนั้นเกิดจากความเข้าใจผิดหรือความไม่เข้าใจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ ประกาศ ให้ชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนหรือเสนอแนะทราบภายในสิบห้าวัน

การร้องเรียนหรือเสนอแนะตามวรรคสอง จะแจ้งผ่าน ก.พ.ร. ก็ได้

ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใดมีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.พ.ร. แจ้งให้ส่วนราชการที่ออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นทราบเพื่อดำเนินการ ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิก ต่อไปโดยเร็ว

มาตรา ๔๓ การปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณี มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงให้กำหนดเป็น ความลับได้เท่าที่จำเป็น

มาตรา ๔๔ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น และสัญญาใดๆ ที่ได้มีการ อนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วน ราชการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่ ก่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

ในการจัดทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ห้ามมิให้มีข้อความหรือข้อตกลงห้ามมิให้เปิดเผย ข้อความหรือข้อตกลงในสัญญาดังกล่าว เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความลับทางราชการ หรือในส่วนที่เป็นความลับทาง การค้า

หมวด ๘

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

มาตรา ๔๕ นอกจากการจัดให้มีการประเมินผลตามมาตรา ๙ (๓) แล้ว ให้ส่วนราชการจัด ให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการความคุ้มค่าในภารกิจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด

มาตรา ๔๖ ส่วนราชการอาจจัดให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับหรือหน่วยงานในส่วนราชการก็ได้ ทั้งนี้ การประเมินดังกล่าวต้องกระทำเป็นความลับและเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความสามัคคีของข้าราชการ

มาตรา ๔๗ ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ให้ส่วนราชการประเมินโดยคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานเฉพาะตัวของข้าราชการผู้นั้น ในตำแหน่งที่ปฏิบัติ ประโยชน์และผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดได้รับจากการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้น

มาตรา ๔๘ ในกรณีที่ส่วนราชการใดดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบแก่ส่วนราชการหรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔๙ เมื่อส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงาน และผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อการกิจของรัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนดให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้นเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

หมวด ๙

บทเปิดเตลิด

มาตรา ๕๐ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯนี้ รวมทั้งกำหนดมาตรการอื่นเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ก็ได้

มาตรา ๕๑ ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาฯนี้กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนงานในเรื่องใดและมีกฎหมายฉบับอื่นกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนงานในเรื่องเดียวกันทั้งหมดหรือบางส่วน เมื่อส่วนราชการได้จัดทำแผนงานตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้วให้ถือว่าส่วนราชการนั้นได้จัดทำแผนตามพระราชกฤษฎีกาฯนี้ด้วยแล้ว

มาตรา ๕๒ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด ๕ และหมวด ๗

ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๕๓ ให้องค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ จัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้

ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่าองค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจใดไม่จัดให้มีหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกานี้ ให้แจ้งรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณาสั่งการให้องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอและเนื่องจากมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ – สกุล

นายชลิต ดำรงค์ศักดิ์

ตำแหน่งปัจจุบัน

อธิบดีกรมชลประทาน

สถานที่ทำงาน

กรมชลประทาน สามเสน
๘๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๒๔๑-๐๐๖๕
โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๓๐๒๖
โทรศัพท์เคลื่อนที่ ๐๘-๔๗๐๐-๐๕๒๗

วุฒิการศึกษา

- (๑) ประกาศนียบัตรการชลประทาน
โรงเรียนการชลประทาน
- (๒) ปริญญาตรีวิศวกรรมโยธา
ADAMSON UNIVERSITY ประเทศฟิลิปปินส์

การศึกษาอบรม

- (๑) ประกาศนียบัตร “นักบริหารระดับสูง”(นบส. ๑) ก.พ.
- (๒) ปริญญาบัตร สถาบันป้องกันประเทศ
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- (๓) ประกาศนียบัตร หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง
สถาบันวิทยาการตลาดทุน (วตท.) รุ่นที่ ๑๑



עטגאזאנא

[illegible]

