



คดีหมายเลขดำที่ ๙๘๒๕๕๖

คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๒๕/๒๕๕๖

## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

### ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๒๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี  
นางรตยา จันทรเทียร ที่ ๒  
นางสาวพัฒนจรินทร์ สวนแก้วมณี ที่ ๓  
นายฐิติพันธ์ พัฒนมงคล ที่ ๔  
นางอรยา สุตะบุตร ที่ ๕  
นายนพรัตน์ นาคสถิตย์ ที่ ๖  
นางนิตา สังขปรีชา ที่ ๗  
นายสิริกร ลิมสุวรรณ ที่ ๘  
นายทีปวัฒน์ พูลศิลป์ ที่ ๙  
นายอยู่จิว แซ่เฮ้ง ที่ ๑๐  
นายวณิช เพียรอุดม ที่ ๑๑  
นายอุดมศักดิ์ อรุโณรส ที่ ๑๒  
นางสาวจรรจรจิรา หมี่อินทร์ ที่ ๑๓  
นายนवल สมพงษ์ ที่ ๑๔  
นายคิว อรุโณรส ที่ ๑๕

นางอชณี เทียมศรีทอง ที่ ๑๖  
 นายขวัญชัย อรุโณรส ที่ ๑๗  
 นายประมวล ตุ่มอ่อน ที่ ๑๘  
 นายอรรถพล อรุโณรส ที่ ๑๙  
 นายสุวิทย์ มะหะหมัด ที่ ๒๐  
 นางสาวชนัญญา ชินละวงษ์ ที่ ๒๑  
 นายเล็ก กล่อมไสยยาศ ที่ ๒๒  
 นางสาวนิตยา แซ่ฮั่น ที่ ๒๓  
 นายเจนณรงค์ แสงสุวรรณ ที่ ๒๔  
 นางอมรา ครุฑชิต ที่ ๒๕  
 นางสาวสาวิตรี สานสีบพันธ์ุ ที่ ๒๖  
 นางสาวเจนจิรา ฤกษ์ดี ที่ ๒๗  
 นายพิสูจน์ พลองกลาง ที่ ๒๘  
 นางสาวพยุ่ง พลองกลาง ที่ ๒๙  
 นางนุจรี ศิวะเสน ที่ ๓๐  
 นางสาวเพียว พลองกลาง ที่ ๓๑  
 นางสาวสุนิศา ฤกษ์ดี ที่ ๓๒  
 นางปนัดดา จ้อยเตย ที่ ๓๓  
 นางสาวมัทยา อุ๋นชัย ที่ ๓๔  
 นางสาวปทิตตา ชมภู ที่ ๓๕  
 นางสาวสมคิด ปิราช ที่ ๓๖  
 นายเอกรินทร์ ชาววังเย็น ที่ ๓๗  
 นางอิสริย์ เทพเอื้อตระกูล ที่ ๓๘  
 นางสาวบุญมี ทองน้อย ที่ ๓๙  
 นายหนุ่ม ชาววังเย็น ที่ ๔๐  
 นายปรกรณ์พัฒน์ เทพเอื้อตระกูล ที่ ๔๑

## ระหว่าง

นายจิตต ทีฆเสถียร ที่ ๔๒  
 นายเกียรติยศ ทฤษฎเศรษสิทธิ์ ที่ ๔๓  
 นายประกอบ ประดิษฐ์ชูสกุล ที่ ๔๔  
 นางสาววรรณิ จารุเดชารัตน์ ที่ ๔๕

นายกรรัฐมนตรี ที่ ๑  
 คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ ๒  
 คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ ที่ ๓  
 คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย ที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหารายฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุล ยั่งยืน และเกิดความมั่นคงทางนิเวศ ฯลฯ และคุ้มครองสิทธิชุมชนที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔๕ ซึ่งเป็นประชาชนไทยที่มีหน้าที่เสียภาษีให้กับชาติ มีสิทธิหรือหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติหรือให้การคุ้มครองไว้ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยเห็นชอบหรืออนุมัติหรืออนุญาตให้หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อนำไปสู่การจัดทำหรือดำเนินโครงการเพื่อออกแบบก่อสร้าง

ระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศ มูลค่า ๓.๔ แสนล้านบาท จำนวน ๙ แผนงาน (โมดูล) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง โดยแผนแม่บท ๗ และโครงการก่อสร้าง ๗ ต่างๆ มิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ กำหนดหรือมิได้ดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมิได้พิจารณา นำข้อคัดค้านของผู้ฟ้องคดีหรือชาวบ้านไปดำเนินการ หรือรับฟังข้อมูลผลกระทบต่างๆ ที่จะตามมาอย่างรอบด้านจากชาวบ้าน ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ฟ้องคดีเสียก่อน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ทำหน้าที่วางระบบบริหารจัดการน้ำของประเทศในระยะยาว โดยมีภารกิจในการทบทวนนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ระดมความคิดเห็นและความรู้เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและวางระบบบริหารจัดการน้ำของประเทศ รวมทั้งจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และวางกรอบการลงทุนด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศ เสนอแก่รัฐบาลโดยให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ อ้างความจำเป็นเร่งด่วนภายหลังจากเกิดวิกฤติน้ำท่วมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด เพิกเฉยหรือละเลยที่จะให้ข้อมูลหรือชี้แจง หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนดังกล่าว อันเป็นพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗

แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำประกอบด้วยโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนแทบทั้งสิ้น รวมทั้งต้องใช้งบประมาณจากภาษีของประชาชนอย่างมหาศาล เช่น การพัฒนาระบบคลังข้อมูล ระบบพยากรณ์ และระบบเตือนภัย (๓,๐๐๐ ล้านบาท) การฟื้นฟู

อนุรักษ์ป่า ระบบนิเวศ และการสร้างอ่างเก็บน้ำ โดยการปลูกป่า สร้างฝายแม้ว อนุรักษ์ดินและน้ำด้วยการปลูกหญ้าแฝก ฯลฯ และสร้างอ่างเก็บน้ำในลุ่มน้ำยม สะแกกรัง น่าน และป่าสัก (๖๐,๐๐๐ ล้านบาท) การกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ โดยการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองในเขตเจ้าพระยา ตอนบนและตอนล่าง ประมาณ ๑๐ แห่ง การกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายเป็นกรณีพิเศษและการปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานให้เป็นแก้มลิงประมาณ ๒ ล้านไร่ ในฤดูน้ำหลาก และสามารถปลูกข้าวนาปรังได้ปีละ ๒ ครั้ง (๖๐,๐๐๐ ล้านบาท) การจัดสร้างและปรับปรุง โครงข่ายระบายน้ำขนาดใหญ่ของประเทศโดยการจัดทำทางน้ำหลาก ( Floodway) หรือทางผันน้ำ (Flood division channel) โครงการจัดทำฝังการใช้ที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในฝั่ง รวมทั้งจัดทำพื้นที่ปิดล้อมและโครงการปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลักและคันริมแม่น้ำส่วนที่เหลือ (๑๗๗,๐๐๐ ล้านบาท) ซึ่งสามารถสังเกตเห็นได้ว่าการดำเนินการตามแผนดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งตามขั้นตอนของกฎหมาย ในระหว่างการจัดทำแผน ฯ หรือเมื่อยกร่างแผนฯ เสร็จแล้ว จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในหลายๆ ช่องทางที่รัฐบาลหรือผู้ถูกฟ้องคดีมีกลไกของหน่วยงานราชการต่างๆ หรือเครื่องมือในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึงเสียก่อนตามที่กฎหมายกำหนด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ และในขั้นตอนการตัดสินใจที่จะต้องนำแผนดังกล่าว ไปบังคับใช้จริงก็จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๗ วรรคแรก แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ มิได้นำเจตนารมณ์หรือขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไปปฏิบัติหรือบังคับใช้ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแต่อย่างใด และต่อมา เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารผ่านคณะรัฐมนตรีเร่งรีบจนเกินความจำเป็นอย่างไม่มีเหตุผลรองรับในการออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งๆ ที่โดยสภาพของการดำเนินงานที่แท้จริงแล้ว ยังไม่มีความจำเป็นหรือเหตุผลเพียงพอที่จะออกพระราชกำหนดดังกล่าว ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและ

อุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองซ้ำซ้อนกับหน่วยงานทางปกครองที่มี อยู่เดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขึ้นอีก ๒ คณะ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ได้ดำเนินการออกประกาศกรอบแนวคิด ( Conceptual Plan) เพื่อออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหอุทกภัยของประเทศไทย( ทีโออาร์:TOR ) โดยเชิญชวนให้ผู้ประกอบการบริษัทเอกชนทั้งในและต่างประเทศ ดำเนินงานเสนอแนวคิดในโครงการออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหอุทกภัยของประเทศไทย โดยมีได้นำทีโออาร์ดังกล่าว ไปจัดกระบวนการตามขั้นตอนของกฎหมาย หรือจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๗ และ/หรือมาตรา ๘๗ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ อีกทั้งตามเอกสารประกอบ ซึ่งแสดงรายละเอียดของ ๘ แผนงานของกลุ่มเจ้าพระยาและพื้นที่ลุ่มน้ำอื่นๆ ๑๗ ลุ่มน้ำ ที่เอกชนสามารถ เลือกเสนอแผนใดแผนหนึ่ง นั้น มีเพียงการแจกแจงพื้นที่ดำเนินการโดยประมาณภาพประมาณ หรือหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการ และระยะเวลาในการดำเนินงาน โดยในแต่ละเรื่อง จะแนบแผนที่ประเทศไทยและแม่น้ำสายหลักมาประกอบเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้รายละเอียด และขอบเขตการดำเนินงานของพื้นที่ลุ่มน้ำอื่นอีก ๑๗ ลุ่มน้ำ ในเอกสารประกอบดังกล่าวด้วยเลย จึงเป็นที่มาของคำวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่โปร่งใส รวมถึงเป็นการลือคสเปิดให้กับกลุ่มบริษัทที่ใกล้ชิด และการประกาศเชิญชวนให้ผู้ประกอบการบริษัทเอกชนทั้งในและต่างประเทศมาดำเนินงานเสนอแนวคิดดังกล่าว นอกจากจะไม่เป็นไปตามหลักวิชาการแล้ว ยังมีพฤติการณ์ที่น่าจะชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่กระจายการสื่อสารไปยังทุกประเทศทั่วโลก หากแต่พยายามมุ่งเน้นไปแต่เฉพาะประเทศในแถบเอเชีย เช่น จีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือประธานคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีความสนิทชิดเชื้อเท่านั้น ซึ่งกลุ่มประเทศดังกล่าวยังไม่มีระบบในการทำบัญชีหรือการตรวจสอบที่เข้มงวดมากเท่าในทวีปยุโรปหรืออเมริกา จึงกลายเป็นข้อสงสัยของสังคมอันควรเชื่อได้ว่ากระบวนการใช้อำนาจในการประกาศเชิญชวนของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ต้องการมุ่งเน้นเฉพาะแต่กลุ่มประเทศเหล่านี้เท่านั้น อันเป็นการกระทำที่ส่อไปในทางขัดหลักธรรมาภิบาลโดยชัดแจ้ง

หรือขัดต่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ในที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ก็ดำเนินการให้กลุ่มผู้ประกอบการต่างๆ ได้เข้ามายื่นเสนอกรอบแนวคิดให้กับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยมีกลุ่มผู้ประกอบการจากประเทศไทย จีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น จำนวน ๖ กลุ่มบริษัท ผ่านการคัดเลือก ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ อนุมัติทีโออาร์ (TOR) ของข้อเสนอด้านเทคนิค และของข้อเสนอด้านราคา โครงการเพื่อออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศ มูลค่า ๓.๔ แสนล้านบาท จำนวน ๙ แผนงาน (โมดูล :Module ) และกำหนดให้ ๖ กลุ่มบริษัทที่ผ่านการคัดเลือก นำเสนอรายละเอียดภายในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เพื่อเลือกเหลือ ๑ กลุ่มบริษัท ต่อ ๑ แผนงโหลยแผนงานทั้ง ๙ โมดูล หรือ ๙ แผนงาน ส่วนใหญ่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพเกือบทั้งสิ้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๕ รายเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการให้กลุ่มบริษัทต่างๆ เสนอกรอบแนวคิดเพื่อออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศ และได้ตัดสินใจเลือกโมดูลต่างๆ ไปแล้วข้างต้น นั้น เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อภาคประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสุขภาพอนามัยของประชาชนจนมีอาจ รือพื้นหรือเรียกกลับคืนได้ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีได้ตัดสินใจไปแล้วว่าจะดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมใด ในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยทั้ง ๙ โมดูล เพียงแต่เหลือขั้นตอนสุดท้าย คือ การประกาศให้กลุ่มบริษัทใดได้สิทธิในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมข้างต้นเท่านั้น และเข้าสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป ซึ่งประชาชน ผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสีย ไม่มีสิทธิเสนอแนะ หรือให้ความเห็นใดๆ ที่ผิดไปจากโครงการหรือกิจกรรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ กำหนดแล้ว ได้เลย ทั้งๆ ที่การบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยอาจมีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมมากกว่า ประหยัด เงินงบประมาณมากกว่า มีประสิทธิภาพมากกว่าก็ได้ หากประเด็นหรือแนวทางต่างๆ ข้างต้น ถูกนำไปขอความเห็นหรือคำชี้แนะจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทั่วประเทศ ตามที่กฎหมาย กำหนดเสียก่อน อีกทั้ง ตามหลักการทางวิชาการจะต้องมีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าโครงการ

ขนาดใหญ่ซึ่งในต่างประเทศที่เจริญแล้วจะมีการศึกษาประสบการณ์ในอดีต มีการวิเคราะห์ทางเลือก (Alternatives) ทำ Sensitivity Analysis มีการทำ Risk Analysis รวมถึงมีการวางแผน Operations และการบริหารจัดการ แต่สำหรับโครงการดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ กลับไม่ดำเนินการให้มีรายละเอียดการศึกษาหรือวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจเสียก่อน เพื่อเปิดเผยออกมาเพื่ออธิบายหรือชี้แจงต่อสาธารณชนตามที่กฎหมายกำหนดเลย ซึ่งหากปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินงานดังกล่าวต่อไป ประเทศชาติอาจจะเกิดความเสียหายตามมาโดยที่หาผู้รับผิดชอบไม่ได้ ดังเช่นกรณีที่เคยเกิดมาแล้วในประเทศไทย กรณีโครงการรถไฟโฮปเวลล์ (Hopewell) และโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียจังหวัดสมุทรปราการ เป็นต้น ทั้งนี้ มีประชาชน นักวิชาการ เครือข่ายภาคประชาสังคมต่างๆ ออกมาท้วงติงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของแผนงานต่างๆ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ก็มีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการทางวิชาการ เงื่อนไขหรือขั้นตอนของกฎหมาย นอกจากนี้ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่นหรือไจก้า ( JICA) ซึ่งได้จัดทำแผนการบริหารจัดการอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาขึ้น ตามที่รัฐบาลไทยร้องขอความช่วยเหลือตั้งแต่หลังวิกฤติน้ำท่วม พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมา ได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ แล้วว่า สิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่รัฐบาลไทยมีแผนจะสร้างถึง ๙ โครงการ มูลค่ากว่า ๓.๔ แสนล้านบาท นั้น อาจไม่จำเป็นต้องสร้างทุกโครงการ เพราะสามารถใช้มาตรการที่ไม่ใช้สิ่งก่อสร้างทดแทนได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ มิได้นำผลการศึกษาตามข้อเสนอขององค์การดังกล่าวมาปรับหรือประยุกต์ใช้ ซึ่งให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ มุ่งแต่จะใช้เงินที่จะต้องกู้มาดำเนินการตามจำนวนและเวลาที่กำหนดไว้ให้หมดไปโดยเร็วภายในรัฐบาลชุดนี้เท่านั้น (แต่เป็นภาระของประชาชนที่จะต้องร่วมกันใช้หนี้คืนในอนาคต) โดยไม่หวังผลในอนาคตว่าโครงการต่างๆ เหล่านั้นจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด เพราะหากเกิดความผิดพลาดล้มเหลวในอนาคต ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็อาจจะมีได้อยู่ในตำแหน่งหรือในอำนาจนี้ที่จะต้องมารับผิดชอบแล้วก็ได้ ซึ่งการเล็งเห็นผลว่าจะเกิดความล้มเหลวในการดำเนินการดังกล่าว ทำให้กลุ่มกิจการร่วมค้า ญี่ปุ่น - ไทย มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ เพื่อขอลงมือจากโครงการออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศไทย เพราะโครงการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นมีหลายโครงการหรือกิจกรรมจะต้องได้รับการต่อต้าน



คัดค้านจากภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นอย่างมาก เช่น การสร้างเขื่อน (ใช้ถ้อยคำว่าเป็นอ่างเก็บน้ำ) ในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก และพื้นที่ลุ่มน้ำอื่นอีก ๑๗ ลุ่มน้ำ การจัดทำทางน้ำหลาก (Floodway) และ/หรือทางผันน้ำ (Flood division channel) ขนาดไม่น้อยกว่า ๑,๕๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วินาที รวมทั้งจัดทำทางหลวง (ระดับประเทศ) ไปพร้อมๆ กัน ฯลฯ เพราะเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่จะส่งผลกระทบต่อรุนแรงจากภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งรัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติว่า จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การจัดทำ รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) การให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ให้ความเห็น รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนเท่านั้น อีกทั้งโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวอาจไม่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็เป็นไปได้ และ/หรืออาจจะต้องใช้เวลาในการศึกษา ยาวนานขึ้น หรือเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้เวนคืนหรือเรียกค่าเวนคืนสูง จนจะต้องมีการฟ้องร้องป็นคดีความในชั้นศาล และกว่าจะถึงที่สุดก็อาจต้องใช้ระยะเวลาหลายปี หรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐในพื้นที่ ในท้องถิ่น ไม่ให้ความร่วมมือ ผู้ฟ้องคดีและภาคประชาชนต่างๆ ได้มีหนังสือทักท้วงไปยังผู้ถูกฟ้องคดีแล้วหลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ทบทวนการดำเนินการหรือการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว

ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. เพิกถอนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒
๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทั่วประเทศอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ โดยการจัดทำประชามติ ตามมาตรา ๑๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดี
๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามหรือดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๗ ประกอบมาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๗

มาตรา ๓๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๓ และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๑๑ ให้ครบถ้วนเสียก่อนการดำเนินโครงการเกี่ยวกับแผนงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย

๔. ให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวหรือกำหนดมาตรการใดๆ ก่อนการพิพาทเพื่อให้การคุ้มครองผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อาจได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นที่อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตของประชาชน หรือความเสียหายแห่งรัฐ จนยากที่จะชดเชยหรือฟื้นฟูกลับคืนมาได้ โดยการสั่งระงับการเปิดของข้อเสนอด้านเทคนิคและของข้อเสนอด้านราคาจาก ๕ กลุ่มผู้ประกอบการที่ผ่านการคัดเลือก ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเปิดรับในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๗ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดประชาพิจารณ์ในแต่ละพื้นที่ทั่วประเทศที่ได้รับผลกระทบจนครบถ้วนเสียก่อน

ศาลได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ให้ยกคำขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นห้าราย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การว่า หลังจากเหตุการณ์วิกฤติอุทกภัยร้ายแรงเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศไทย (กยอ.) ซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศไทยเสนอต่อรัฐบาลเพื่อดำเนินการออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ และเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดทำแผนแม่บทและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาและวางระบบการบริหารจัดการน้ำของประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศไทย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาและวางระบบการบริหารจัดการน้ำ และกำหนดกรอบการลงทุน

ด้านบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเสนอต่อรัฐบาล ได้แก่ (๑) แผนการฟื้นฟู อนุรักษ์ป่า ระบบนิเวศ และการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ (๒) การบริหารจัดการเขื่อนกักเก็บน้ำหลักและ การจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำ (๓) การฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้าง เช่น ทางน้ำหลาก ทางผันน้ำ การจัดทำฝังการใช้ที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดทำพื้นที่ปิดล้อม ฯลฯ (๔) การพัฒนาลังข้อมูล ระบบพยากรณ์และเตือนภัย (๕) การจัดทำแผนเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ และ (๖) การกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและกำหนดมาตรการชดเชยผู้ได้รับผลกระทบจากการ ใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ได้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดวิธีการ ดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรน้ำของประเทศ ในภาพรวม โดยมุ่งเน้นแนวทางตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้ดำเนินโครงการเสนอกรอบแนวคิด ( Conceptual plan) เพื่อออกแบบก่อสร้างระบบ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกกรอบแนวคิดเพื่อออกแบบก่อสร้าง ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาคู่ทุกภัยของประเทศไทย ตามที่ประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เสนอ โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ กรอบแนวคิดเพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบ แก้ไขปัญหาคู่ทุกภัยของประเทศไทยที่สอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ อย่างยั่งยืนของประเทศไทยมากที่สุด เสนอแนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง วิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยีเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการเพื่อให้มีการนำกรอบแนวคิดที่ได้รับการคัดเลือกไป ดำเนินการต่อไป และแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือกหรือดำเนินการในเรื่องที่ ได้รับมอบหมาย และประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากรอบแนวคิดทางเทคนิควิชาการของ ผู้เสนอกรอบแนวคิดเพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและ ระบบแก้ไขปัญหาคู่ทุกภัยของประเทศไทย โดยมี รศ.ดร. อภิชาติ อนุกุลอำไพ เป็นประธาน อนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นคณะกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณากรอบแนวคิดทางเทคนิควิชาการของผู้เสนอกรอบแนวคิดเพื่อออกแบบก่อสร้าง

และเสนอต่อคณะกรรมการ และต่อมาได้มีคำสั่งที่ ๒๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อร่างกรอบรายละเอียดข้อกำหนดเพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย โดยมี รศ.ดร. อภิชาติ อนุกุลอำไพ เป็นหัวหน้าคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกรอบรายละเอียดจากข้อเสนอกรอบแนวคิดที่ดีที่สุด เพื่อเตรียมจัดทำ TOR ในการออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มบริษัทที่เสนอเพื่อนำไปกำหนดรายละเอียด ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานทั้งสองคณะดังกล่าวข้างต้น ได้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคลากรผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการน้ำทั้งจากส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีประสบการณ์ด้านการจัดการน้ำอย่างสูง นักวิชาการ และอาจารย์จากสถาบันการศึกษาที่มีความรู้ความชำนาญเป็นอย่างยิ่ง มาร่วมเป็นกรรมการดำเนินการประยุกต์แผนแม่บทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และแผนงานโครงการที่หน่วยงานด้านการบริหารจัดการน้ำเสนอ พร้อมจัดทำเป็นข้อกำหนดโครงการเสนอกรอบแนวคิดดังกล่าว โดยมีเป้าหมายหลักให้โครงการต้องแล้วเสร็จให้เร็วที่สุดเพื่อให้สามารถรองรับกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งไม่อาจคาดการณ์ได้ และลักษณะของโครงการจะต้องผนวกการศึกษาออกแบบ แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย เพื่อให้ได้โครงการที่เหมาะสมภายใต้งบประมาณที่กำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เลือกกระบวนการก่อสร้างในลักษณะ “ออกแบบ ก่อสร้าง (Design and Build)” เพื่อเป็นการรวมจุดแข็งของคณะทำงานด้านการศึกษาและบริษัทก่อสร้างเข้าด้วยกัน และยังทำให้ลดขั้นตอนในการดำเนินการซึ่งช่วยให้โครงการแล้วเสร็จเร็วขึ้น และเพื่อให้เกิดความโปร่งและสร้างความเข้าใจทั้งในภาคเอกชนที่สนใจจะเข้าร่วมเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Plan) และประชาชนทั่วไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้จัดให้มีการชี้แจงข้อกำหนดโครงการ พร้อมให้มีการซักถามได้ทุกปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ TOR ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้จัดทำขึ้น โดยจัดพิมพ์เอกสาร คำถาม – คำตอบทั้งหลาย ออกเผยแพร่สู่สาธารณชนและสื่อมวลชนโดยตลอดทุกขั้นตอน ต่อมา ประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ พิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย (กคณอ.)

ให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำเอกสารเชิญชวน กำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอที่กำหนดในการ เสนอกรอบแนวคิดเพื่อออกแบบก่อสร้าง ร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่ต้องมี ในสัญญา พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้รับงานรวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการตามที่ เห็นสมควร และดำเนินการอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และ กคนอ. ได้ทำการประมวลข้อเสนอกรอบแนวคิดจากทุกกลุ่มบริษัทที่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น มาจัดทำ เป็น TOR (ฉบับการประมูล) เพื่อให้ผู้ผ่านการคัดเลือกดำเนินการจัดทำ Definitive Design ซึ่งได้มีการชี้แจงเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตงาน (TOR) ของทุกแผนงาน โดยให้ผู้เสนอราคา เสนอแผนการดำเนินงานซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาความเหมาะสม การศึกษาผลกระทบ สิ่งแวดล้อม สังคม/สุขภาพ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ แสดงรายละเอียดของปริมาณงานและราคาให้ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง ศึกษา ออกแบบ และงานก่อสร้างของทางราชการด้วย ซึ่งผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายได้รับทราบ ข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว

ในการดำเนินโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตระหนักและให้ความสำคัญ เป็นอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งกรณีและผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาล มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหรือดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๗ ประกอบกับมาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๓ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๑๑ ให้ครบถ้วนเสียก่อนการดำเนินโครงการเกี่ยวกับแผนงานต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย โดยได้กำหนดเรื่องนี้ไว้โดยแจ้งชัดในขอบเขตงาน (TOR) ของทุกแผนงาน ( Module) โดยกำหนดว่า หากโครงการใดๆ อยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำ รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการและกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (EHIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ข้อกำหนด กฎหมาย ประกาศ และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องับสิ่งแวดล้อม รวมถึงมติ

คณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้รับจ้างต้องดำเนินการศึกษาผลกระทบดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งจัดทำมาตรการป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแผนติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ครบถ้วน โดยมีรายละเอียดข้อกำหนดและขอบเขตของงานข้างต้นปรากฏอยู่ในขอบเขตงานหลักของทุก Module ส่วนเรื่องการจัดทำประชาชาติ ประชาพิจารณ์ หรือการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นั้น เนื่องจากการดำเนินการตามขั้นตอนโครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหอุทกภัยแห่งประเทศไทย ในขณะนี้อยู่ในระหว่างการรับฟังข้อมูลและข้อเสนอจากผู้ยื่นข้อเสนอซึ่งรวมถึงข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์หรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามแผนงานด้วย ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดแผนงานและพื้นที่ดำเนินงานชัดเจนแล้ว หากมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์หรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับแผนงานใดหรือพื้นที่ใด จะได้ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำหรับในส่วนของแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ นั้น แผนแม่บทคือ แผนที่ใช้เป็นต้นแบบหลักในการวางแผนปฏิบัติ (ซึ่งบางครั้งอาจเรียกว่าแผนแม่บทย่อย) โดยแผนปฏิบัติจะต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับแผนแม่บทหลัก ซึ่งการขาดแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะทำให้การบริหารจัดการน้ำในภาพรวมขาดทิศทางที่ชัดเจนขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีองค์กรที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ ส่งผลให้ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง แผนแม่บทดังกล่าว มีหลักการ คือ การบริหารจัดการน้ำทั้งประเทศดำเนินการในระดับลุ่มน้ำและครอบคลุมทุกลุ่มน้ำในประเทศตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนและมีการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และแผนเร่งด่วน เพื่อรองรับปัญหอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้น โดยมีแนวคิดในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขอุทกภัยในแต่ละระดับให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและพื้นที่ ดังนี้ (๑) พื้นที่ต้นน้ำให้ความสำคัญกับการชะลอน้ำ ด้วยการเก็บกักน้ำในช่วงน้ำหลาก ด้วยการสร้างฝายชะลอน้ำ เขื่อนเก็บกักน้ำ รวมทั้งการปลูกหญ้าแฝก เพื่อดูดซับน้ำและชะลอความเร็วของน้ำไม่ให้ไหลบ่าอย่างรุนแรงเข้าสู่พื้นที่ตอนล่าง รวมทั้งยังช่วยรักษาความชุ่มชื้น

ให้กับพื้นที่ป่าต้นน้ำ และเป็นการป้องกันการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ตลอดจนช่วยป้องกันดินถล่ม (๒) พื้นที่กลางน้ำ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำ เพื่อป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ด้วยการประยุกต์ใช้แนวทางของเศรษฐกิจพอเพียงและเกษตรทฤษฎีใหม่ในการบริหารจัดการ ร่วมกับการบริหารจัดการประตูระบายน้ำเพื่อเปิด-ปิด และระบายน้ำตลอดแนวพื้นที่กลางน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดทำแนวคลองกันน้ำในบริเวณพื้นที่สำคัญ เขตชุมชนและเขตเศรษฐกิจ อาทิ โรงพยาบาล โบราณสถานและพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ (๓) พื้นที่ปลายน้ำ ให้ความสำคัญกับการเร่งระบายน้ำและการผลัดต้นน้ำ โดยการเร่งแก้ไขอุปสรรคในการระบายน้ำได้แก่ ถนน สิ่งก่อสร้างในลำน้ำที่ขวางการระบายน้ำ รวมถึงการกำจัดวัชพืชน้ำและผักตบชวา เป็นต้น ร่วมกับการดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์และเครื่องผลัดต้นน้ำออกสู่ทะเล และมีวัสดุประสงค์เพื่อป้องกัน บรรเทา และลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ ปรับปรุงประสิทธิภาพการป้องกันน้ำท่วม การบริหารจัดการอุทกภัยในยามคับขัน รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการเตือนภัย และสร้างความมั่นใจ ความมั่นคง เพิ่มรายได้ในการดำรงชีวิตของเกษตรกร สังคมเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดิน และป่าไม้ให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ ได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ประกอบด้วย ๘ แผนงานที่สำคัญ ซึ่งครอบคลุมการบริหารจัดการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนถึงปลายน้ำ ดังนี้

(๑) แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ป่าต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งสำคัญในการดูดซับและชะลอน้ำ ให้กลับมีสภาพสมบูรณ์และช่วยเสริมสร้างความสมดุลในระบบนิเวศให้กลับฟื้นตัวได้ดังเดิม รวมทั้งเพื่อพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำเพิ่มเติมตามศักยภาพของพื้นที่และแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินได้แก่ การฟื้นฟู อนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรม จัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ ส่งเสริมให้มีการปลูกป่าเศรษฐกิจและจัดทำป่าชุมชน อนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน ปรับปรุงการใช้น้ำและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพิ่มศักยภาพการกักเก็บน้ำ และยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๒) แผนงานบริหารจัดการเขื่อนเก็บน้ำหลัก และการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำของประเทศประจำปี เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการน้ำของประเทศและเขื่อนสำคัญให้มีประสิทธิภาพ และเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้น

ในแต่ละปี โดยมีแนวทางการดำเนินงานประกอบด้วยการพัฒนาแผนการบริหารน้ำในเขื่อนสำคัญในลุ่มน้ำสำคัญ จัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำในกรณีต่างๆ (Scenarios) และนำเสนอข้อมูลน้ำและข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องสู่สาธารณชนต่างๆ ให้รับทราบอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง เป็นต้น

(๓) แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิมหรือตามแผนที่วางไว้ เพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัย โดยการปรับปรุงคันกันน้ำ อาคารบังคับน้ำ ระบบระบายน้ำให้มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงทางระบายน้ำ ขุดคลอง ขจัดสิ่งกีดขวางในคูคลอง และทางระบายน้ำเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำและบริหารจัดการน้ำหลากในพื้นที่เฉพาะ เสริมคันกันน้ำและการดำเนินการตามแนวพระราชดำริ และการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้เหมาะสมกับปัจจุบัน

(๔) แผนงานพัฒนาคลังข้อมูล ระบบพยากรณ์ และเตือนภัย เพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการน้ำอยู่ในระบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้มีแบบจำลองด้านน้ำที่มีประสิทธิภาพ สามารถพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพน้ำได้อย่างแม่นยำ และเพื่อให้มีระบบเพื่อการติดตามสถานการณ์และเตือนภัยพิบัติที่มีเอกภาพและบูรณาการ ด้วยการจัดตั้งศูนย์คลังข้อมูลน้ำแห่งชาติ สร้างแบบจำลองด้านน้ำเพื่อการพยากรณ์และระบบเตือนภัย ร่วมกับการปรับปรุงระบบการเตือนภัยของประเทศ

(๕) แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่สำคัญให้มีความสามารถในการป้องกัน บรรเทาปัญหาอุทกภัย รวมทั้งให้มีความสามารถในการเตรียมพร้อมและรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุทกภัย โดยในแต่ละพื้นที่เสี่ยงจะต้องมีการกำหนดมาตรการที่ใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้างที่แตกต่างกันไป ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเผชิญเหตุเป็นรายพื้นที่ โดยดำเนินการเสริมกับแผนฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิม หรือตามโครงการที่วางไว้แล้ว เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ได้แก่ การพัฒนาระบบป้องกันบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ที่มีความสำคัญ พัฒนาระบบการเจรจากับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ สร้างคลังเครื่องมือให้เพียงพอ จัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบระบบป้องกันที่ดำเนินการโดยเอกชน จัดเตรียมแผนคมนาคมเมื่อเกิดอุทกภัย จัดให้มีระบบการแก้ไขปัญหาท่วมน้ำเน่าเสียจากน้ำท่วมขัง และการปรับปรุงเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนจัดทำแผนช่วยเหลือ



ฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบและพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทั้งในระหว่างเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุ และ  
การกำหนดแนวทางสำหรับสิ่งก่อสร้างเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน เป็นต้น

(๖) แผนงานการกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับ

ผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากอุทกภัยในพื้นที่ราบ  
ลุ่มน้ำเจ้าพระยา กรุงเทพฯและปริมณฑล และเพื่อสนับสนุนแผนการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เสี่ยง  
ตลอดบริเวณพื้นที่ราบลุ่มน้ำเจ้าพระยา กรุงเทพฯและปริมณฑล ตลอดจนเพื่อสามารถ  
ปรับปรุงแบบการเกษตรและการใช้พื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่รับน้ำนองได้อย่างเป็นระบบและ  
ช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่รับน้ำนองอย่างเหมาะสม ซึ่งการ  
ดำเนินงานประกอบด้วยกำหนดพื้นที่รับน้ำนองในเขตเจ้าพระยาตอนบนและเจ้าพระยาตอนล่าง  
ฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่รับน้ำนองเพื่อใช้เป็นพื้นที่แก้มลิงธรรมชาติและชะลอน้ำหลากในภาวะวิกฤต  
จัดทำแผนการผันน้ำลงสู่พื้นที่รับน้ำนอง และการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหาย  
เป็นกรณีพิเศษสำหรับพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่รับน้ำ

(๗) แผนงานปรับปรุงองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้มีองค์กรบริหารจัดการน้ำ

แบบบูรณาการ ที่สามารถตัดสินใจได้อย่างฉับพลันในยามวิกฤติ ในลักษณะ Single Command  
ในภาวะฉุกเฉินหรือเมื่อเกิดอุทกภัยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยกำหนดให้องค์กร  
บริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศแบบบูรณาการเป็นการถาวร เพื่อบริหารจัดการน้ำ  
ให้เป็นเอกภาพ มีลักษณะเป็น Single Command ในภาวะฉุกเฉินหรือเมื่อเกิดอุทกภัยได้  
อย่างมีประสิทธิภาพ

(๘) แผนงานสร้างความเข้าใจ การยอมรับ และการมีส่วนร่วมในการบริหาร

จัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ของทุกภาคส่วน เพื่อให้การบริหารจัดการแก้ปัญหาอุทกภัย รวมถึง  
ภัยพิบัติขนาดใหญ่อื่นๆ ของภาครัฐ และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ได้รับความร่วมมือจาก  
ชุมชน ประชาชน ทั้งในและนอกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้วยดีและสามารถรับมือกับภัยพิบัติได้  
อย่างเหมาะสม โดยมีแนวทางการดำเนินงานประกอบด้วยการรณรงค์ เผยแพร่ และ  
ประชาสัมพันธ์ การพัฒนาขีดความสามารถองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ  
การฝึกอบรมราษฎรอาสาสมัคร รวมทั้งจัดให้มีการฝึกซ้อม รับมือเมื่อเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ

ตลอดจนการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการด้านการบริหารจัดการ  
ในด้านต่าง ๆ ใช้เป็นหลักปฏิบัติในการบริหารจัดการ

ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม รวมทั้งการระดมความคิดเห็นในหลายระดับ โดยมีการ  
ระดมความคิดเห็นในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ  
ด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศ ด้านการวางผังเมือง ด้านอุตุวิทยามวิทยา ด้านคมนาคม  
ด้านอุทกวิทยา ด้านการเกษตร และด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ รวม ๔ ครั้ง  
และมีการระดมความคิดเห็นในการประชุมคณะกรรมการด้านการวางแผนและกำหนด  
มาตรการแก้ไขปัญหาห้รุนแรงด่วน คณะอนุกรรมการด้านการวางแผนและกำหนดมาตรการ  
แก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน และคณะทำงานเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ  
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ หน่วยราชการ  
และรัฐวิสาหกิจ ด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศ ด้านการวางผังเมือง ด้านอุตุวิทยามวิทยา  
ด้านคมนาคม ด้านอุทกวิทยา และด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ รวม ๑๐ ครั้ง  
รวมทั้งมีการหารือรับฟังความคิดเห็นระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ หน่วยราชการและ  
รัฐวิสาหกิจ และฝ่ายเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เช่น (๑) การเสนอแนวความคิด  
การป้องกันน้ำท่วมของภาคเอกชน โดยมีนายปรีดี บุรณศิริ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านผังเมือง  
เป็นหัวหน้าคณะ พร้อมนักวิชาการ อื่นๆ รวม ๑๐ ท่าน ต่อเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา  
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะเลขานุการฯ ร่วม ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕  
พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ให้มีการปรับปรุงกระบวนการทำงานด้านผังเมือง โดยให้มีการนำหลักการ  
ด้านการออกแบบมาใช้ควบคู่กับการผังเมือง รวมทั้งให้หน่วยงานศึกษาการบริหารจัดการน้ำ  
ระดับลุ่มน้ำและระดับภาคที่มีการศึกษาไว้แล้ว เช่น โครงการจัดทำกรอบและประสาน  
การบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามพระราชดำริ และรายงาน  
การทำอุโมงค์ระบายน้ำ-กรุงเทพมหานคร เป็นต้น (๒) การเสนอผลการสานเสวนา “การปฏิรูป  
การจัดการน้ำในประเทศไทย” ที่จัดโดยมูลนิธิหัวใจอาสา เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔  
โดยมีนายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ประธานกรรมการมูลนิธิหัวใจอาสา เป็นหัวหน้าคณะ และ  
นักวิชาการรวม ๑๕ ท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ฉลอง เกิดพิทักษ์ ศาสตราจารย์ ดร.รัชชชัย

ดิงส์ยูชิลี และศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ ขาวสะอาด เป็นต้น ต่อประธานกรรมการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผ่านเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะเลขานุการฯ ร่วมเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๔ ที่มีข้อเสนอสำคัญๆ ได้แก่ การบริหารจัดการน้ำต้องคิดเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระบบขนาดกลางหรือระดับลุ่มน้ำ ระบบขนาดใหญ่คือทั้งประเทศ และระบบใหญ่มากคือการเชื่อมโยงระดับนานาชาติ การมีส่วนร่วม “ตัดสินใจ” ของประชาชน การจัดการน้ำให้ครบมิติและให้เชื่อมโยงกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำ รวมทั้งมาตรการดูแลรักษา ปรับปรุงหรือจัดสร้าง “แหล่งกักเก็บน้ำ” และทางเดินของน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการการปกครองวุฒิสภา เสนอเอกสารแนวทางแก้ปัญหาหน้าท่วมภาคกลางและกรุงเทพมหานคร ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สว (กมธ ๒) ๐๐๑๐/๕๒๕๕ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยข้อเสนอแนวทางแก้ปัญหาหน้าท่วม ได้แก่ (๑) ลดปริมาณน้ำที่ไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยา โดยทำแก้มลิงไว้ในลุ่มน้ำปิง วัง ยม และน่าน (๒) ขุดคลองระบายน้ำแยกออกจากแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์เพื่อลงสู่ทะเลโดยตรง เป็นต้น ซึ่งฝ่ายเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ใช้ประกอบการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากแผนแม่บทฯ เป็นเพียงกรอบการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่ การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการซึ่งจะมีรายละเอียดของแผนงาน/โครงการ ในระดับพื้นที่มากขึ้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ติดตามการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ระหว่างวันที่ ๑๓-๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เพื่อติดตามการดำเนินการและทบทวนแผนงาน/โครงการ งบประมาณ ความก้าวหน้า ปัญหา/อุปสรรครวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในพื้นที่ เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไข ตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือ พี่นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย ผ่านคณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือ พี่นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย (กพย.) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีแผนงาน/โครงการเพื่อการแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วน วงเงินรวม ๑๘,๑๑๐.๓๔ ล้านบาท รวมทั้งการติดตามการจัดเตรียมแผนปฏิบัติการตามแผนเผชิญเหตุและการฝึกซ้อมกรณีการเกิด อุทกภัยในพื้นที่ เพื่อนำไปปรับปรุงและอนุมัติแผนงานและโครงการเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ (agship)

แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นกรอบทิศทางกว้างๆ ที่ยังไม่ได้มีการระบุพื้นที่ดำเนินการทั้ง ๘ แผนงานที่สำคัญ ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคสังคมต่างๆ

จึงดำเนินการได้เพียงบางส่วนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในการแปลงแผนงานทั้ง ๘ แผนงานไปสู่การปฏิบัติ ได้กำหนดขอบเขตของงานและขั้นตอนการดำเนินงานแต่ละแผนงานโดยเฉพาะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ชัดเจน ซึ่งประกอบด้วย

- ๑) การศึกษา ประกอบด้วย การศึกษาความเหมาะสมของโครงการ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม-สังคม-สุขภาพ และการวิเคราะห์ความคุ้มค่าด้านเศรษฐศาสตร์และการเงินของแผนการลงทุนของ Module
  - ๒) การสำรวจ ออกแบบการก่อสร้าง อย่างน้อยต้องเป็นไปตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์การออกแบบของหน่วยราชการไทย
  - ๓) การจัดหาที่ดินและการขออนุญาตใช้พื้นที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่สำหรับก่อสร้างในการดำเนินโครงการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์
  - ๔) การก่อสร้างและการควบคุมงานให้เป็นไปตามรูปแบบรายละเอียดและข้อกำหนดที่ได้รับความเห็นชอบ
  - ๕) การดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด โดยเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน
  - ๖) การแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านต่างๆ ตามรายงานมาตรการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อม-สังคม-สุขภาพ ให้สอดคล้องกับแผนการก่อสร้างโครงการ
  - ๗) การดำเนินงานในลักษณะบูรณาการหลักทุกด้านร่วมกับผู้ว่าจ้าง และผู้รับจ้าง ในแผนงานหลักด้านอื่นๆ
  - ๘) การฝึกอบรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระหว่างปฏิบัติงาน และฝึกอบรมเฉพาะด้าน
  - ๙) การประชาสัมพันธ์ และจัดทำสื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์
- ซึ่งหลังจากวางแผนแม่บทเสร็จแล้ว เป็นขั้นตอนของการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาในระดับนโยบายต่อไป
- ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสมาคม มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ติดตาม ตรวจสอบ แห่ส่งกำเนิด

มลพิษที่เป็นต้นเหตุของปัญหาสภาวะโลกร้อน และเหตุภาวะมลพิษต่างๆ ที่ก่อความเสียหายต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้แทนในการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหาย ค่าชดเชยให้แก่ประชาชน ชุมชน และสาธารณชน ฯลฯ ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดวัตถุประสงค์ให้มีหน้าที่เป็นผู้แทนในการดำเนินคดีในศาล เป็นการกำหนดขึ้นเองของเอกชน แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคท้าย บัญญัติว่า ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเอง หรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้ และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๐ กำหนดว่า คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้ คดีนี้ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีอ้างอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในการเป็นผู้แทนในการดำเนินคดี แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มิใช่ทนายความหรือบุคคลธรรมดาที่จะบรรลุนิติภาวะตามที่ระเบียบฯ ของศาลกำหนดได้ จึงเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีในศาลปกครองไม่ได้ วัตถุประสงค์ของสมาคมในการจดทะเบียนเป็นผู้แทนดำเนินคดีในศาลปกครองจึงขัดต่อระเบียบดังกล่าว และเป็นวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีแพ่งประชาชนได้ ศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้องและคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น รวมทั้ง คำชี้แจงและเอกสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ยื่นต่อศาลในวันไต่สวนแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะใช้ประกอบการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกชั้นตอนตามข้อ ๖๑ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงได้กำหนดให้วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบหารายยื่นคำคัดค้านคำให้การ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งศาลรับไว้โดยให้ถือว่าเป็นคำแถลง สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการประชุมกันภายในจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้น พร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาและวางระบบการบริหารจัดการน้ำ และกำหนดกรอบการลงทุนด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเจตนาเพิกเฉยหรือละเว้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ ประกอบมาตรา ๕๘ เสียก่อน แผนแม่บทและข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นแผนงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ นำไปสู่การจัดทำหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนและหรือผู้ฟ้องคดีแทบทั้งสิ้น ประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น จึงย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ บัญญัติไว้เสียก่อน อีกทั้งแผนฯ หรือข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เสนอไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เกี่ยวพันไปถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนและหรือผู้ฟ้องคดีโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ ยังบัญญัติอีกว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้การคุ้มครองประชาชนและผู้ฟ้องคดีไว้โดยชัดแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอน วิธีการ หรือกระบวนการที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ให้ครบถ้วนทุกประการเสียก่อนเท่านั้น หากใช้อำนาจในทางปกครองกระทำการใดๆ หรือนำปัญหาน้ำท่วม อุทกภัย หรือความเดือดร้อนของประชาชนมาเป็นข้ออ้าง เพื่อมิต้อง

ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอน วิธีการ หรือกระบวนการที่กฎหมายแม่บทดังกล่าวบัญญัติไว้ เพราะหากสังคมยอมรับข้ออ้างดังกล่าวได้ ก็จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดียามใจและใช้อำนาจทางปกครองในการฝ่าฝืนขั้นตอนของกฎหมายได้อีกหลายๆ กรณีได้ในอนาคต ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายแม่บทของประเทศก็จะสูญสิ้นไปทันที

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ยอมรับในคำให้การว่าได้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรน้ำของประเทศในภาพรวม โดยมุ่งเน้นแนวทางตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้นำไปดำเนินโครงการเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual plan) จากกลุ่มบริษัทหรือผู้ประกอบการต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนนั้น เป็นการย่ำถึงเจตนาที่ต้องการก้าวข้ามขั้นตอนการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ ประกอบมาตรา ๕๘ บัญญัติไว้ รวมทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๗ โดยชัดแจ้ง อีกทั้งโครงการเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual plan) ดังกล่าว มิได้เป็นการเปิดโอกาสให้มีการเสนอแนวคิดในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่หลากหลายแต่อย่างใด หากแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ ๔ ได้ใช้นโยบาย Top-down Policy โดยการกำหนดงานหลัก (Back bone) พร้อมงบประมาณออกมาเรียบร้อยแล้ว ซึ่งบริษัทหรือผู้ประกอบการร่วมค้าต่างๆ ที่จะเข้ามาเสนอแนวคิด ไม่สามารถเสนอแนวคิดที่นอกเหนือจากงานหลักที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ ๔ กำหนดไว้แล้วได้ ซึ่งให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ตัดสินใจแล้วว่า จะดำเนินการตามโครงการ/แผนงานใด โดยที่ไม่มีการประเมินความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ก่อนการทำ กรอบแนวคิดโครงการ (Conceptual plan) เพื่อประเมินความคุ้มค่า หรือประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลของแต่ละโครงการ/แผนงานแต่อย่างใด เพราะในแต่ละโครงการ/แผนงาน อาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการก็ได้ หากได้มีการศึกษาหรือประเมินตามขั้นตอนของกฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน เช่น หากดำเนินการตามแผนงานลำดับที่ ๒ (การสร้างอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อน) ก็อาจจะไม่มีความจำเป็นต้องจัดทำแผนงานลำดับที่ ๖ (การทำทางน้ำหลากหรือการผันน้ำ) หรือแผนงานลำดับที่ ๔ (การทำ แก้มลิง) และแผนงานลำดับที่ ๕ (การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลักและคันริมแม่น้ำ) ก็ได้ เป็นต้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ใช้

อำนาจในการกำหนดงานหลัก ( Back bone) พร้อมงบประมาณ ประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเงินมาเป็นตัวตั้งในการทำงานเป็นหลัก ทั้งๆ ที่หากเป็นการเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual) จริงที่ผ่านขั้นตอนของกฎหมายแล้ว จะต้องให้อิสระต่อผู้เสนอว่าจะคิดแผนงานหรือโครงการที่จะนำไปสู่การป้องกันหรือแก้ไขปัญหาหน้าท่วมที่หลากหลายได้ และเมื่อจะเสนอจัดทำแผนงานหรือโครงการใดได้แล้ว และได้ ศึกษาหรือประเมินความเป็นไปได้ ศึกษาค่าผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA / EHA) และหากผลการศึกษาต่างๆ ดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงค่อยกำหนดเงินหรือกรอบงบประมาณในการดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการหรือความเป็นจริงตามเนื้อหาของงานที่เป็นจริง เพราะจะสามารถสอดคล้องกับการออกแบบการก่อสร้างได้ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลหรือคุณภาพของงาน และที่สำคัญคือก่อนที่จะดำเนินการในขั้นดังกล่าวได้ จะต้องดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ บัญญัติไว้ เสียก่อน และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับแก้ไขปรับปรุง และหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงจะถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ (๔) (๕) และ (๖) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับหลบเลี่ยงและใช้อำนาจทางปกครองผ่านคณะรัฐมนตรีในการยกเว้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร แม้จะอ้างว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ปัจจุบันมีข้อพิสูจน์ที่ชี้ให้เห็นโดยชัดแจ้งแล้วว่า ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นจริง ไม่มีปัญหาน้ำท่วมใหญ่ซ้ำซาก และเมื่อพิจารณาถึงสถิติน้ำท่วมใหญ่ในประเทศไทย ก็ต่างมีรอบระยะเวลานับสิบปีจึงจะเกิดสักครั้งหนึ่งเท่านั้น

กรณีที่ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ได้กำหนดของเขตงาน (TOR : Terms of Reference) ของทุกแผนงาน/โครงการ (Module) โดยให้ผู้เสนอราคาเสนอแผนการดำเนินงานซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาความเหมาะสม (Feasibility Study) การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ



สุขภาพ (EIA / EHIA) รวมทั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participate) หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย (Public Hearing) ไว้แล้วนั้น ผิดไปจากการดำเนินการตามปกติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหลายฉบับ เป็นการข้ามขั้นตอนของกฎหมาย การศึกษาความเหมาะสม การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA / EHIA) รวมทั้ง กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ที่กระทำหลังจากได้ผู้ชนะการเปิดซองประมูลแผนงาน/โครงการไปแล้วจะไม่เกิดประโยชน์ เพราะไม่อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือระงับแผนงาน/โครงการดังกล่าวได้ และ ที่สำคัญผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อหรือผูกพันนิติสัมพันธ์กับผู้ชนะการประมูลหรือเอกชนไปแล้ว ทั้งนี้ ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป หากจะมีการใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินงาน ตามแผนงาน/โครงการ หน่วยงานทางปกครองของรัฐทุกกระทรวง ทบวง กรม ทุกระดับ จะต้อง ดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับแก้ไข ปรับปรุง และหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้จากหน่วยงาน/องค์กร ด้านการตรวจสอบต่างๆ และเพื่อป้องกันปัญหาการคอร์รัปชัน หรือการสมยอมราคา มิใช่เป็น การกำหนดราคากลางแบบเหมารวมหลายๆ แผนงาน/โครงการตามที่ถูกฟ้องคดีดำเนินการ ซึ่งเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มี ข้อเสนอแนะไปยังผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีการแถลงข่าวผ่านสื่อสารมวลชนเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติยกเว้น การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับแก้ไขปรับปรุง และหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพัสดุในการดำเนินโครงการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้เงินเพื่อวางระบบ บริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ขึ้นใช้บังคับแทนทั้งๆ ที่ประกาศมีศักดิ์ ทางกฎหมายต่ำกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยชัดแจ้งอยู่แล้ว แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี มีเจตนาที่จะหลบเลี่ยงกฎหมาย โดยใช้อำนาจทางปกครองที่เหนือกว่าปรับเปลี่ยนกฎหมาย

เพื่อเอื้อประโยชน์ในทางการบริหารการปกครองฝ่ายเดียวของตน กระทำการย้ายเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆ หลายฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญของชาติให้มีสภาพบังคับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า แผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงกรอบแผนงานกว้างๆ ซึ่งประกอบด้วย ๘ แผนงานที่สำคัญนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ทั้ง ๘ แผนงานตามแผนฯ ดังกล่าว เป็นต้นเหตุที่สำคัญที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ นำไปกำหนดเป็นโครงการเสนอกรอบแนวคิด ( Conceptual plan) และนำมาซึ่งการจัดทำหรือกำหนดขอบเขตงาน (TOR : Terms of Reference) ของทุกแผนงาน/โครงการ (Module) จนในที่สุดได้แผนงาน/โครงการ (Module) ทั้งสิ้น ๘ แผนงาน/โครงการ (Module) และนำไปเปิดประมูลหรือให้กลุ่มบริษัทร่วมค้าต่างๆ มาเสนอของประมูลแข่งขันกันที่สุดในที่สุด รวมทั้งนำไปดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่นอกเหนือจาก ๘ แผนงาน/โครงการ (Module) ที่กระจัดกระจายทั่วไป อาทิ โครงการปลูกป่า ๘๐๐ ล้านกล้า โครงการก่อสร้างกำแพงและหรือพนังหรือคันกันน้ำริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา และริมแม่น้ำ คู คลองสายหลักต่างๆ ในพื้นที่ภาคกลาง การปรับปรุงก่อสร้างอาคารบังคับน้ำ ระบบระบายน้ำ ฯลฯ ซึ่งบางส่วนได้มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจากวงเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๓.๕ แสนล้านบาทไปแล้ว โดยมีได้มีการศึกษาความเหมาะสม (Feasibility Study) มิได้มีการศึกษาผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA / EHIA) รวมทั้งมิได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participate) หรือการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย (Public Hearing) ในแต่ละพื้นที่ที่โครงการเหล่านั้นไปดำเนินการก่อนแต่อย่างใด อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยชัดแจ้ง การจัดประชุมการจัดเสวนา ฯลฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดียกขึ้นอ้าง เป็นเพียงพิธีกรรมที่ขัดต่อหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวมาแล้วทั้งสิ้น อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีก็มีได้นำเอาข้อเสนอ ข้อเสนอ หรือผลของการประชุม การเสวนาไปดำเนินการแต่อย่างใด ผลของการไม่ปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนและเสียหายแล้วทั้งในปัจจุบัน และคาดการณ์ได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายในอนาคตอีกหลายเท่า กรณีตัวอย่าง เช่น การสร้างพนังกันน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาสูงเกินไปจากระดับพื้นดิน ๒-๔ เมตร ทำให้กีดกันทางเดินหรือการใช้ประโยชน์ในการสัญจรขึ้น-ลงแม่น้ำของประชาชน ชาวบ้านบางรายต้องเสียเงิน

ในการจัดทำบันได ปีนป่ายขึ้น-ลงกำแพงหรือผนังกันน้ำดังกล่าว นอกจากนั้นยังเป็นการทำลายวิถีปฏิบัติ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวบ้านที่มักใช้ประโยชน์จากความหลากหลายของตลิ่งริมแม่น้ำเพื่อการปลูกผัก พืชสวนครัว ฯลฯ ไปเสียสิ้น นอกจากนี้ ยังมีโครงการหรือกิจกรรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เห็นชอบหรืออนุมัติไปโดยมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายอีกมาก โดยไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่มีการจัดทำประชาพิจารณ์หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เช่น การอนุมัติให้กรมชลประทาน โดยโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตใต้ ซึ่งได้ดำเนินการขุดลอกคลองรังสิตประยูรศักดิ์ จังหวัดปทุมธานี ตั้งแต่ประตูระบายน้ำจุฬาลงกรณ์ (คลอง ๑) ไปจนถึงคลอง ๑๓ รวมถึงคลองซอยย่อย ทั้งหมดจำนวน ๑๑ สาย และกำลังเร่งก่อสร้างกำแพงกันน้ำริมคลองรังสิตประยูรศักดิ์ฝั่งทิศใต้ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหรือคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กรมชลประทานดำเนินการ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕ และกำลังก่อสร้างกำแพงกันน้ำ (Flood Wall) แบบคอนกรีต ริมคลองรังสิตประยูรศักดิ์ฝั่งทิศใต้ ตั้งแต่ประตูระบายน้ำจุฬาลงกรณ์ ไปจนถึงคลอง ๑๓ ดังกล่าว โดยกำแพงที่สร้างนี้จะมีความสูงจากระดับน้ำท่วมที่ท่วมสูงสุดเมื่อปลายปี ๒๕๕๔ ประมาณ ๓ ถึง ๔ เมตรจากระดับพื้นดิน โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งตามหลักวิศวกรรมชลประทาน ไม่สามารถป้องกันปัญหาดังกล่าวได้ เพราะกำแพงมิได้ก่อสร้างได้ตลอดสาย บางช่วงมีการสมยอม ละเว้น ไม่ยอมสร้างเพราะเป็นพื้นที่ของหน่วยงานราชการด้วยกัน บางช่วงสร้างไปแล้วไม่ได้มาตรฐานเกิดการเอียงทรุด ล้ม สร้างความเดือดร้อนและเสียหายต่อประชาชนและผู้ฟ้องคดีโดยชัดแจ้ง เพราะไม่สามารถใช้น้ำ หรือใช้ประโยชน์อื่นในคลองได้ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต คุณภาพชีวิตของชาวบ้านหรือประชาชนที่จะใช้ประโยชน์จากพื้นที่ริมคลองโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีมุ่งแต่จะใช้แต่เงินเป็นตัวตั้ง ไม่ให้ความสนใจต่อภาพรวมของการป้องกันแก้ไขต้นเหตุปัญหาของน้ำท่วม โดยยังคงปล่อยให้วัชพืช เช่น ผักตบชวา ขึ้นรกชัฏในพื้นที่คลองระบายน้ำต่างๆ เพราะการดำเนินการดังกล่าวอาจจะใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการน้อยเกินไป ไม่เป็นที่สนใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่มุ่งแต่จะเร่งรีบใช้เงินกู้จำนวนมากๆ ให้หมดสิ้นไปภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีครองอำนาจในการบริหารอยู่ และแม้ว่าศาลปกครองกลางจะมีคำสั่งให้ยกคำขอให้กำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่า ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ ที่มีผลเป็นการก่อนนิติสัมพันธ์ กับผู้ที่ได้รับการคัดเลือกอันจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง แต่ตลอดระยะเวลาเกือบ ๒ เดือนที่ผ่านมา ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมิได้ดำเนินการใดๆ ให้เป็นไปตาม ขั้นตอน วิธีการ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และได้ก่อนนิติสัมพันธ์แล้ว โดยทำการ เปิดซองข้อเสนอของกลุ่มผู้ประกอบการที่ผ่านการคัดเลือก ในวันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖ รวมวงเงินค่าก่อสร้าง ๒๙๐,๙๓๐.๘๘๒ ล้านบาท จากราคาที่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งไว้ที่ ๒๙๑,๐๐๐ ล้านบาท และต่อมานายชงทอง จันทรางศุ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ให้ข่าวต่อ สาธารณะว่า ได้เรียกตัวแทนของกลุ่มบริษัทต่างๆ ที่ชนะการประมูลหรือเปิดซองราคาในโมดูลต่างๆ ข้างต้น มาเจรจาเพื่อต่อรองลดราคาลงอีกในระหว่างวันที่ ๑๑-๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งหลังต่อรองราคา สามารถปรับลดวงเงินได้ ๖,๐๐๐ ล้านบาท และได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบและอนุมัติแล้ว ในวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖ นี้ แต่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามกรอบวงเงิน ก่อสร้างเดิม คือ ๒.๙๑ แสนล้านบาท มิใช่กรอบจำนวนที่แท้จริงที่ได้จากการเจรจาต่อรองปรับลด โดยกันเงินที่เหลือไว้ดำเนินการตามแผนหน้าอกเหนือจากทีโออาร์ ( TOR) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หวังจะนำเงินจำนวนดังกล่าวไปดำเนินการอื่นตามความพอใจของตนต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเจรจาเพื่อต่อรองดังกล่าวมิได้อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือมีระเบียบใด รองรับ เพราะ ผู้ถูกฟ้องคดีเคยให้การว่าโครงการ/กิจกรรม/แผนงานต่างๆ ดังกล่าว ยังไม่มีรายละเอียด ยังไม่มี แบบแปลนรายละเอียดใดๆ แสดงให้เห็นว่ากระบวนการดำเนินงานทั้งหมดของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเพียงการเล่นละครตบตาภาคประชาชน ซึ่งเข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ผ่านมาวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (วสท.) ได้แถลงสรุปความเห็นต่อการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยของรัฐบาลมูลค่า ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท หลังจากประกาศผลการคัดเลือกบริษัทผู้รับจ้างโครงการฯ ดังกล่าวผ่านสาธารณชนและ สื่อสารมวลชนทั่วไป และได้เรียกร้องให้ผู้บริหารจัดการโครงการฯ ทบทวน และชะลอโครงการ ในบางโมดูล ทั้งที่ไม่มีความชัดเจน และที่มีผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่อย่างรุนแรง รวมถึง โครงการที่มีแนวโน้มขัดต่อระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้อาจขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกด้วย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็หาได้ทบทวน หรือแสดงเจตนาที่จะ

ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายข้างต้นไม่ โดยเห็นชอบแผนงาน/โครงการทั้ง ๙ โมดูล และ  
ดำเนินการต่อไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรณีบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ  
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งรัฐธรรมนูญ  
๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ ให้การคุ้มครองไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการ  
การดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์และเพื่อประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และ  
สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งได้รับการรับรองโดยกฎหมายแล้ว อีกทั้งคดีนี้เป็นไปเพื่อ  
ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ระบุไว้ชัดเจนว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผล  
กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย  
หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น  
ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม  
องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม  
รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์  
สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย การที่  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกข้อต่อสู้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจฟ้องคดีนี้ เป็นการใช้เทคนิคในทาง  
กฎหมายที่ล้ำสมัยมาต่อสู้ทางคดี ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองสมัยใหม่มีใช้กันแล้ว  
หากแต่ควรนำข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริงมานำเสนอต่อศาล ทั้งนี้  
กลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายมิใช่มีแต่เฉพาะผู้ฟ้องคดี หากแต่จะมีผู้  
ที่ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายอันเกิดจากโครงการ/แผนงานทั้ง ๙ โมดูลและโครงการอื่นๆ  
ก่อนหน้านี้ก็เป็นจำนวนมากทั่วประเทศกว่า ๖๔ จังหวัด โครงการ/แผนงานของผู้ถูกฟ้องคดีเหล่านี้  
ล้วนเป็นกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนทั้งสิ้น  
ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร  
และประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ ตามที่  
รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๕ กำหนดทางออกให้ไว้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใส่ใจที่จะ  
ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว เว้นแต่ศาลจะได้มีคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำขอท้ายคำฟ้อง

ของผู้ฟ้องคดี โดยนำหลักการป้องกันล่วงหน้า หรือ Precautionary Principle มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ เพื่อเป็นการป้องปราม หรือป้องกันความเสียหายของประเทศชาติ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่มีอาจแก้ไขเยียวยาหรือฟื้นฟูกลับมาได้อีก และเพื่อเป็นการวางบรรทัดฐานทางกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกต้องต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ยื่นคำแถลง ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ ความว่า การดำเนินโครงการออกแบบก่อสร้างระบบการจัดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหอุทกภัยของประเทศไทยเป็นโครงการที่มีความสำคัญและมีความหมายยิ่งต่ออนาคตของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เกิดอุทกภัยขนาดใหญ่เมื่อปลายปีพุทธศักราช ๒๕๕๔ ได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับภาวะโลกร้อนที่มีผลคุกคามต่อความเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศของโลกรวมทั้งประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะต้องพบเผชิญกับอุทกภัยครั้งใหญ่ในอนาคตโดยไม่อาจคาดทำนายได้ว่าเร็วหรือช้า จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งจัดวางการบริหารจัดการน้ำ และการป้องกันอุทกภัยที่มีความครอบคลุมและสามารถป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาและบริเวณเกี่ยวเนื่อง ซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นและเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ในการดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นหากใช้วิธีการออกแบบก่อสร้างในวิธีการปกติของทางราชการ จะต้องใช้เวลามาก และยังมีข้อจำกัดในเรื่องบุคลากรภาครัฐที่จะสามารถทำงานขนาดใหญ่ที่มีจำนวนเนืองงานมากครอบคลุมพื้นที่เกือบครึ่งหนึ่งของประเทศมีจำนวนไม่เพียงพอและมีลักษณะที่ต้องทำงานแข่งกับเวลาที่ไม่อาจพยากรณ์ได้ว่าจะเกิดอุทกภัยร้ายแรงรอบใหม่ขึ้นอีกเมื่อใด ดังนั้น การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องใช้กระบวนการที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อเร่งดำเนินการวางระบบป้องกันและบรรเทาปัญหอุทกภัยในอนาคตให้ได้โดยเร็วที่สุด โดยตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะต้องดำเนินการเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี และเปิดโอกาสให้มีการระดมความคิดและทรัพยากรจากภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ามาทำงานร่วมกันกับบุคลากรภาครัฐ โดยใช้งบประมาณเงินกู้ในวงเงินรวม ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อให้มีความมั่นใจในความต่อเนื่องของงบประมาณการดำเนินการและสามารถมองเห็นภาพรวมของโครงการได้โดยตลอดตั้งแต่ต้นจนเสร็จสิ้นด้วย

การจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยมีส่วนราชการและผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ในภาครัฐทำงานในเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลและประสบการณ์ไว้มิใช่น้อย แต่อย่างไรก็ดี ด้วยวิวัฒนาการทางด้านวิชาการและแนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย ล้วนแต่เป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และน่าจะได้พิจารณานำมาประยุกต์ใช้ในกรณีของประเทศไทยตามความเหมาะสม และจำเป็น การดำเนินการโครงการนี้ได้เริ่มตั้งแต่ต้นมาจนบัดนี้ได้ใช้ความรู้เดิมที่ภาครัฐมีอยู่เป็นฐานและเพิ่มเติมด้วยประสบการณ์และข้อเสนอในชั้นการเสนอกรอบความคิด (Conceptual Plan) จากกลุ่มบริษัทต่าง ๆ ทั้งจากประเทศไทยและต่างประเทศ จากนั้นคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการน้ำได้เลือกตัดแนวความคิดที่เปี่ยมด้วยประสบการณ์จากผู้เสนอกรอบแนวความคิดที่หลากหลายมาบูรณาการและผสมผสานกันเข้าเพื่อกำหนดเป็นข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) ในชั้น Definitive Design โดยระบุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และพื้นที่ดำเนินการที่มีความชัดเจนเพียงพอที่ผู้ยื่นข้อเสนอในชั้นตอนนี้จะสามารถทำงานได้ อันเป็นการระบุผลลัพธ์ที่ต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดการดำเนินงานในลักษณะ Design – Build เพื่อเน้นความรวดเร็วและเหมาะสมกับลักษณะงานในแต่ละพื้นที่มากที่สุด โดยผู้ยื่นข้อเสนอจะต้องแข่งขันกันทางวิชาการและทางประสบการณ์ เพื่อนำเสนอแนวทางไปสู่ผลลัพธ์ดังกล่าวด้วยเทคนิควิชาการที่ดีที่สุด และในการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ซึ่งมีคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอเทคนิคฯ ช่วยอ่านวิเคราะห์และให้ความเห็นเพื่อประกอบการให้คะแนนความเหมาะสมด้านเทคนิค จึงสามารถทำได้โดยรอบคอบและสามารถเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ ของผู้ยื่นข้อเสนอเพื่อให้ได้ข้อเสนอที่ดีที่สุด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอด้านราคาของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละราย เมื่อเปรียบเทียบกับเนื้องานและรายละเอียดทางเทคนิคประกอบด้วย อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ก็มีความแน่วแน่ที่จะเจรจาต่อรองราคาตามเกณฑ์ราคามาตรฐานของทางราชการที่เคยจัดซื้อจัดจ้างอยู่เป็นประจำตามปริมาณงานที่เกิดขึ้นจริงและโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นการดำเนินงานในลักษณะ Design – Build ประกอบกับกิจกรรมสำหรับโครงการต่าง ๆ ที่มีการจัดซื้อจัดจ้างในคราวนี้มีความหลากหลาย บางเนื้องานได้มีการศึกษาและจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือรายงาน

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการและกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ (EHIA) ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว ในกรณีดังกล่าว เมื่อจัดซื้อจัดจ้างแล้วก็สามารถดำเนินการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปได้ทันทีเพราะได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดมาก่อนแล้ว ขณะที่ บางหน่วยงานหากยังไม่ได้มีการศึกษาและจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย แต่มีสภาพของงานที่ต้องจัดทำรายงานดังกล่าว ข้อกำหนดและขอบเขตของงานก็ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยไม่มีข้อยกเว้น ในขณะที่งานในบาง module เช่น A๖ และ B๔ คืองานที่เกี่ยวกับระบบคลังข้อมูลเพื่อการพยากรณ์และเตือนภัยรวมทั้งการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการศึกษาและจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็สามารถดำเนินการได้ทันที โดยไม่มีข้อขัดข้องตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแต่ประการใด

นอกจากนี้ ในขณะนี้ได้มีการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการร่างสัญญา ซึ่งมี ผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นประธาน รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการร่างสัญญาเพื่อแยกงาน เกี่ยวกับการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ออกจากงานออกแบบและงานก่อสร้าง โดยกำหนดเวลาและการจ่ายค่าจ้างสำหรับงานต่างๆ แยกกันโดยชัดเจน ซึ่งหากงานศึกษา/วิเคราะห์ ใช้เวลาเกินกำหนดหรือมีปัญหาอุปสรรค หรือ ผลการศึกษาปรากฏว่าไม่ผ่านเกณฑ์เกี่ยวกับ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็อาจพิจารณายุติ การดำเนินโครงการได้ด้วย ซึ่งในประเด็นดังกล่าวข้างต้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีการรายงานชี้แจง ไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ตามที่ได้มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตและเสียหาย ของทางราชการในการดำเนินโครงการดังกล่าวแล้วด้วย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอ ผลการพิจารณาคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอโครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหอุทกภัยของประเทศไทยไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ ลงมติดังนี้

(๑) อนุมัติและเห็นชอบผลการพิจารณาคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอโครงการตามที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เสนอ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยยึดหลักความถูกต้อง โปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินการ การตรวจรับงาน



ในพื้นที่ ตลอดจนรับความคิดเห็นโดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และให้ความเห็นของกระทรวงการคลัง กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาดำเนินการด้วย

(๒) โดยที่การดำเนินการที่เกี่ยวกับการวางระบบการบริหารจัดการน้ำที่ผ่านมา เป็นการดำเนินการภายในของส่วนราชการที่มีการพัฒนาการดำเนินการตามลำดับ ซึ่งเป็นขั้นตอนในการศึกษาเพื่อกำหนดลักษณะแผนงานและโครงการที่จะดำเนินงาน พื้นที่ที่ควรดำเนินงานและจะทำให้ทราบถึงผลกระทบในการดำเนินการต่อไปที่มีความชัดเจนขึ้น และแม้ว่าที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเผยแพร่แนวทางการดำเนินการมาเป็นระยะ รวมทั้งมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยตลอดมาก็ตาม แต่การดำเนินการที่ผ่านมาเป็นเพียงการเสนอกรอบแนวคิดกว้างๆ ยังไม่มีข้อยุติ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอผลการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะเสนอการออกแบบและการก่อสร้างแล้ว จึงมีความชัดเจนพอสมควรในระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยที่จะดำเนินการต่อไป ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีมติว่าเมื่อมีการจัดทำรายละเอียดในขั้นต่อไปตามโครงการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อไป

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังเหตุอุทกภัยร้ายแรงเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศไทย (กยอ.) ขึ้น และได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศไทย ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนแม่บทและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาและ

วางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ และกำหนดกรอบการลงทุนด้านการบริหาร ทรัพยากรน้ำของประเทศ ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำข้อมูลที่ได้จากการประชุมของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รวม ๔ ครั้ง) จากการประชุมคณะอนุกรรมการด้านการวางแผนและกำหนด มาตรการแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วน คณะอนุกรรมการด้านการวางแผนและกำหนดมาตรการ แก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน และคณะทำงานเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ หน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศ ด้านการวางผังเมือง ด้านอนุสัญญาวิทยา ด้านคมนาคม ด้านอุทกวิทยา และด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (รวม ๑๐ ครั้ง) จากการเสนอแนวคิดการป้องกันน้ำท่วมภาคเอกชน ที่มีนายปรีดี บุรณสิริ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านผังเมือง เป็นหัวหน้าคณะ เสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ จากการเสนอผลการสานเสวนา เรื่อง การปฏิรูปการจัดการน้ำ ในประเทศไทย ที่จัดโดยมูลนิธิหัวใจอาสา เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ รวมทั้ง จากเอกสารแนวทางแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภาคกลางและกรุงเทพมหานครที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา มาจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้น และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ เห็นชอบแผนแม่บทดังกล่าว ซึ่งมีหลักการ คือ การบริหารจัดการน้ำทั้งประเทศดำเนินการในระดับลุ่มน้ำและครอบคลุมทุกลุ่มน้ำ ในประเทศตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และมีการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำทั้งในระยะสั้นและระยะยาวและแผนเร่งด่วน เพื่อรองรับ ปัญหาอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้น โดยมีแนวคิดในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขอุทกภัยในแต่ละระดับ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและพื้นที่ ดังนี้ (๑) พื้นที่ต้นน้ำ ให้ความสำคัญกับการชะลอน้ำ ด้วยการเก็บกักน้ำในช่วงน้ำหลากด้วยการสร้างฝายชะลอน้ำ เขื่อนเก็บกักน้ำ รวมทั้งการปลูกหญ้าแฝก เพื่อดูดซับน้ำและชะลอความเร็วของน้ำไม่ให้ไหลบ่า อย่างรุนแรงเข้าสู่พื้นที่ตอนล่าง รวมทั้งยังช่วยรักษาความชุ่มชื้นให้กับพื้นที่ป่าต้นน้ำ และเป็น การป้องกันการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ตลอดจนช่วยป้องกันดินถล่ม (๒) พื้นที่กลางน้ำ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำ เพื่อป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ด้วยการประยุกต์ใช้แนวทางของเศรษฐกิจพอเพียงและเกษตรทฤษฎีใหม่ในการบริหารจัดการ

ร่วมกับการบริหารจัดการประตุน้ำเพื่อเปิด-ปิด และระบายน้ำตลอดแนวพื้นที่กลางน้ำ  
 อย่างมีประสิทธิภาพ และจัดทำแนวคลองกันน้ำในบริเวณพื้นที่สำคัญ เขตชุมชนและ  
 เขตเศรษฐกิจ อาทิ โรงพยาบาล โบราณสถานและพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ (๓) พื้นที่ปลายน้ำ  
 ให้ความสำคัญกับการเร่งระบายน้ำและการผลักดันน้ำ โดยการเร่งแก้ไขอุปสรรคในการระบายน้ำ  
 ได้แก่ ถนน สิ่งก่อสร้างในลำน้ำที่ขวางการระบายน้ำ รวมถึงการกำจัดวัชพืชน้ำและผักตบชวา  
 เป็นต้น ร่วมกับการดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์และเครื่องผลักดันน้ำออกสู่ทะเล และมีวัตถุประสงค์  
 เพื่อป้องกัน บรรเทา และลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่  
 ปรับปรุงประสิทธิภาพการป้องกันน้ำท่วม การบริหารจัดการอุทกภัยในยามคับขัน รวมทั้ง  
 เพิ่มประสิทธิภาพในการเตือนภัย และสร้างความมั่นใจ ความมั่นคง เพิ่มรายได้ในการดำรงชีวิต  
 ของเกษตรกร สังคมเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดิน และป่าไม้  
 ให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ แผนแม่บทดังกล่าวประกอบด้วย ๘ แผนงาน คือ

- (๑) แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ป่าต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ
- (๒) แผนงานบริหารจัดการเขื่อนเก็บน้ำหลัก และการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำของประเทศ  
 ประจำปี (๓) แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิมหรือตามแผนที่วางไว้  
 เพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัย (๔) แผนงานพัฒนาคลังข้อมูล ระบบพยากรณ์และเตือนภัย  
 และระบบเตือนภัย (๕) แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่สำคัญ  
 ให้มีความสามารถในการป้องกัน บรรเทาปัญหาอุทกภัย รวมทั้งให้มีความสามารถในการ  
 เตรียมพร้อมและรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุทกภัย (๖) แผนงานการกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง  
 และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ (๗) แผนงานปรับปรุง  
 องค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำและ (๘) แผนงานสร้างความเข้าใจ การยอมรับ และการมีส่วนร่วม  
 ในการบริหารจัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ของทุกภาคส่วน หลังจากนั้น ได้มีการตราพระราชกำหนด  
 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ  
 พ.ศ. ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาล  
 เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ  
 โดยมาตรา ๓ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าว บัญญัติให้การกู้เงินดังกล่าวมีมูลค่า  
 รวมกันไม่เกินสามแสนห้าหมื่นล้านบาทและให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน

วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๒/๒๕๕๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ รวม ๒ คณะ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดทำแผนปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้จัดทำร่างประกาศเชิญชวนผู้สนใจร่วมเสนอกรอบแนวคิด ( Conceptual Plan) เพื่อออกแบบก่อสร้างระบบบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของประเทศไทย เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ เห็นชอบร่างประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้ดำเนินการเชิญชวนภาคเอกชนที่สนใจเพื่อร่วมเสนอกรอบแนวคิดและจัดให้มีการประชุมชี้แจงโครงการเสนอกรอบแนวคิดดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งต่อมามีผู้ยื่นเสนอกรอบความคิดรวมจำนวน ๓๔ กลุ่ม/๑๑๔ ราย และต่อมาได้มีบริษัท/กลุ่มบริษัทที่ได้รับการคัดเลือกจำนวน ๖ ราย หลังจากนั้น ประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้อาศัยอำนาจตามประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพัสดุในการดำเนินโครงการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๕ มีคำสั่ง ที่ ๖๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่จัดทำเอกสารเชิญชวน ร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญา รวมทั้งพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้รับงาน ซึ่งต่อมามีคณะกรรมการดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้จัดทำข้อกำหนดและขอบเขตของงาน (TOR) ชั้น Definitive Design หรือฉบับการประมูลขึ้น

ซึ่ง TOR ดังกล่าว แบ่งออกเป็น Package A ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ( A1-A6) และ Package B ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ (B1-B4) ดังนี้

Module A1 การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก

Module A2 การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้ง การจัดทำพื้นที่ปิดล้อมพื้นที่ชุมชนและเศรษฐกิจหลัก สำหรับลุ่มน้ำเจ้าพระยา

Module A3 การปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานในพื้นที่โครงการชลประทานเหนือจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อเก็บกักน้ำหลากชั่วคราว

Module A4 การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลักและการป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำ ในพื้นที่แม่น้ำยม น่าน เจ้าพระยา

Module A5 การจัดทำทางผันน้ำ ( Flood diversion channel) ขนาดประมาณ ๑,๕๐๐ ลบ.ม./วินาที รวมทั้งการก่อสร้างถนน เพื่อรองรับการคมนาคม

Module A6 และ B4 ระบบคลังข้อมูลเพื่อการพยากรณ์และเตือนภัย รวมทั้ง การบริหารจัดการน้ำ

Module B1 การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ

Module B2 การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้ง การจัดทำพื้นที่ปิดล้อมพื้นที่ชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจหลัก ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ

Module B3 การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลักและการป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำ ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ

ข้อกำหนดและขอบเขตงานหรือ TOR ดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของงานรวม ๑๗ หัวข้อ คือ ๑. บทนำ ๒. วัตถุประสงค์ ๓. พื้นที่ดำเนินการ ๔. ขอบเขตงานหลัก ๕. คุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอ ๖. รูปแบบของโครงการและเงื่อนไขการยื่นข้อเสนอ ๗. เอกสารที่ต้องยื่นในการเสนอ ๘. หลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณา ๙. การทำสัญญาจ้าง ๑๐. ค่าจ้างและการจ่ายเงิน ๑๑. อัตราค่าปรับ ๑๒. การรับประกันความชำรุดบกพร่อง ๑๓. การจ่ายเงินล่วงหน้า ๑๔. การหักเงินประกันผลงาน ๑๕. ข้อสงวนสิทธิในการเสนอราคาและอื่น ๆ ๑๖. หลักประกันของ ๑๗. ลิขสิทธิ์ในเอกสาร ๑๘. การปฏิบัติตาม

กฎหมายและระเบียบ ๑๙. ข้อกำหนดอื่น ๆ ซึ่งในแต่ละ Module จะมีข้อกำหนดในรายละเอียด ในทำนองเดียวกันเกือบทุกหัวข้อ ยกเว้นหัวข้อวัตถุประสงค์และพื้นที่ดำเนินการ เช่น Module A1 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สํารวจ ออกแบบ และก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำบึง ยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก ให้ได้ความจุเก็บกักประมาณ ๑,๓๐๐ ล้าน ลบ.ม. เพื่อการบริหารจัดการน้ำ การชลประทานโดยเน้นการป้องกันน้ำท่วม โดยใช้งบประมาณไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ก่อสร้างแล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๕ ปี โดยพื้นที่ดำเนินการให้คัดเลือกจากรายชื่อที่กำหนดไว้ ๒๒ รายการ Module A3 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สํารวจ ออกแบบ และก่อสร้างโครงสร้างพร้อม ส่วนประกอบที่จำเป็นอื่น ๆ ต่อการพัฒนาพื้นที่รับน้ำหลากชั่วคราว (แก้มลิง) ในพื้นที่โครงการ ชลประทานเหนือจังหวัดนครสวรรค์ หรือพื้นที่ลุ่มน้ำตามธรรมชาติ สำหรับเก็บกักน้ำหลากชั่วคราว ให้ได้ความจุเก็บกักประมาณ ๓,๐๐๐ ล้าน ลบ.ม. โดยใช้งบประมาณไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ก่อสร้างแล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๕ ปี พื้นที่ดำเนินการครอบคลุมพื้นที่เกษตรชลประทาน ในพื้นที่โครงการชลประทานเหนือนครสวรรค์ อย่างน้อยประกอบด้วย โครงการส่งน้ำและ บำรุงรักษาท่าบัว (จ.นครสวรรค์) ดงเศรษฐี (จ.พิจิตร) พลายชุมพล (จ.พิษณุโลก) และพื้นที่ลุ่มต่ำ ตามธรรมชาติ เช่น พื้นที่ลุ่มต่ำบางระกำ พื้นที่พิจิตร-ตะพานหิน พื้นที่ชุมแสง-แก้วเสียว... Module A4 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สํารวจ ออกแบบ ปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมน้ำ ( River Bank Protection) ในพื้นที่แม่น้ำยม น่าน เจ้าพระยา โดยใช้งบประมาณไม่เกิน ๑๗,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อทำหน้าที่ระบายน้ำจากลุ่มน้ำเจ้าพระยาลงสู่อ่าวไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ พื้นที่ดำเนินการได้แก่ ๑. ปรับปรุงขยายแม่น้ำพิจิตร (แม่น้ำน่าน สายเก่า) ช่วงจังหวัดพิจิตร โดยขุดขยายให้เต็มแนวเขตแม่น้ำเดิมตลอดสายพร้อมอาคารบังคับน้ำ ที่จำเป็น ๒. ขุดขยายคลองหกบาท คลองผันน้ำยม-น่าน จังหวัดสุโขทัย ให้มีอัตราการไหล ๑๐๐ ลบ.ม.ต่อวินาที ๓ ขุดคลองสายใหม่ช่วงคอกขวิดจังหวัดอุรุษยา จาก อ.บางบาล ถึง อ.บางไทร ระยะทางประมาณ ๒๓ กิโลเมตร อัตราการไหลไม่น้อยกว่า ๑,๒๐๐ ลบ.ม.ต่อวินาที พร้อมอาคารบังคับน้ำ....

สำหรับเงื่อนไขอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน เช่น หัวข้อ ๔ ขอบเขตงานหลัก กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ คือ

๔.๑ การศึกษา ซึ่งแบ่งแยกเป็น ๔.๑.๑ การศึกษาความเหมาะสม โดยกรณีโครงการที่กำหนดมีผลการศึกษาความเหมาะสมเดิมอยู่แล้ว ผู้รับจ้างต้องทบทวนผลการศึกษาดังกล่าว และจัดทำรายงานสรุปผลการทบทวนเพื่อให้มั่นใจว่าผู้รับจ้างมีความเข้าใจในโครงการเป็นอย่างดี สามารถดำเนินการปรับปรุงแบบก่อสร้างให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และผลการศึกษาได้ ส่วนกรณีโครงการที่ยังไม่มีการศึกษาความเหมาะสม ผู้รับจ้างจะต้องดำเนินการศึกษาความเหมาะสมตามข้อกำหนดของผู้ว่าจ้าง ๔.๑.๒ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อม-สังคม/สุขภาพ กำหนดว่า หากโครงการใดอยู่ในข่ายต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (EIE) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ( EIA) หรือรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ( EHIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อกำหนด/กฎหมาย/ประกาศระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ผู้รับจ้างต้องดำเนินการศึกษาผลกระทบดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งจัดทำมาตรการป้องกันแก้ไขและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแผนติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม ( EIMP) ตามประเภทรายงานที่ต้องจัดทำ.... ๔.๑.๓ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าด้านเศรษฐศาสตร์และการเงินของแผนการลงทุน ซึ่งต้องวิเคราะห์ความเหมาะสมด้านเศรษฐศาสตร์การเงินและด้านสังคม โดยพิจารณาทั้งแบบแยกรายโครงการและแบบรวมทั้ง Module โดยใช้ตัวชี้วัดต่าง ๆ

๔.๒ การออกแบบ ต้องดำเนินการสำรวจ ออกแบบ/ทบทวนแบบรายละเอียดตามผลการศึกษาในหัวข้อ ๔.๑ เพื่อให้ได้รูปแบบโครงสร้างและรายละเอียดต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ โดยในส่วนของModule A1 อย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายละเอียดของตัวเชื่อมอาคารระบายน้ำฝน อาคารท่อน้ำ และอาคารประกอบอื่น ๆ เพื่อใช้ส่งน้ำในการชลประทาน การอุปโภคบริโภค รองรับการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำหากมีศักยภาพและความจำเป็นในภายหลัง สำหรับในส่วนของ Module A3 อย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายละเอียดของประตูบังคับน้ำ ทางรับน้ำ ทางระบายน้ำออกและคลองระบายน้ำ สถานีสูบน้ำ คันกั้นน้ำ ระบบติดตามและควบคุมบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำหลากชั่วคราว (แก้มลิง) และอาคารประกอบอื่น ๆ ทั้งนี้ การดำเนินการออกแบบการก่อสร้างอย่างน้อยต้องเป็นไปตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์

การออกแบบของหน่วยงานราชการของไทย... ซึ่งอาจมีการปรับเปลี่ยนจากข้อเสนอของผู้รับจ้างตามผลการทบทวนศึกษาความเหมาะสม ผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และผลการพิจารณาของผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนผู้ว่าจ้างในขั้นตอนการออกแบบ...

๔.๓ การจัดหาที่ดินและการขออนุญาตใช้พื้นที่ ผู้รับจ้างต้องร่วมดำเนินการจัดหาที่ดินหรือประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการขออนุญาตใช้พื้นที่ของทางราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่สำหรับก่อสร้าง... โดยต้องให้ความสำคัญกับการอพยพย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ในกรณีที่มีความจำเป็น รวมทั้งมีหน้าที่จ่ายค่าที่ดิน ค่าชดเชยที่ดิน และทรัพย์สิน ค่าทดแทน ค่าร้อยละ หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ... ที่ดินที่ผู้รับจ้างจัดหาทั้งหมดกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นเป็นของผู้ว่าจ้าง ค่าดำเนินการของการจัดหาที่ดินทั้งหมดเป็นค่าใช้จ่ายของผู้รับจ้างทั้งสิ้น กรณีที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและสามารถตกลงราคากันได้ให้ผู้รับจ้างจ่ายค่าจัดหาที่ดิน กรณีที่ตกลงกันไม่ได้ ให้ผู้ว่าจ้างดำเนินการเพื่อให้มีการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ว่าจ้างมีสิทธินำเงินค่าอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ค่าเสียหาย และค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่รัฐต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนมาหักออกจากมูลค่างานตามสัญญา ทั้งนี้ ผู้ว่าจ้างจะจ่ายเงินเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ผู้รับจ้างตามที่มีการจ่ายจริงแต่ไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดไว้ในสัญญา

๔.๔ การก่อสร้างและการควบคุมงาน

๔.๕ การดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน

๔.๖ การแก้ไขปัญหาผลกระทบ ประกอบด้วยขั้นตอนอย่างน้อย ๑. ปรับแผนการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบด้านต่าง ๆ โดยแยกเป็นระยะก่อนก่อสร้าง ระหว่างก่อสร้าง และหลังก่อสร้าง ๒. ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบฯ ให้ครบถ้วน ๓. สำหรับ Module A1 เนื่องจากมีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ป่าไม้ จึงต้องดำเนินการปลูกป่าทดแทน โดยร่วมกับทางราชการปลูกป่าทดแทนอย่างน้อย ๓ เท่าของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกน้ำท่วม

๔.๗ การดำเนินงานในลักษณะบูรณาการงานหลักทุกด้าน



๔.๘ การฝึกอบรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

๔.๙ การประชาสัมพันธ์ และการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

๔.๑๐ การดำเนินการด้านอื่น ๆ

หัวข้อ ๖ กำหนดรูปแบบของโครงการว่า เป็นโครงการจ้างด้วยวิธีจ้างออกแบบ และก่อสร้างพร้อมประกันราคาไม่เกินวงเงินสูงสุด ( Design-build with Guaranteed Maximum Price) ซึ่งครอบคลุมแต่ไม่จำกัดตั้งแต่การศึกษาความเหมาะสม การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม-สังคม/สุขภาพ การจัดหาที่ดิน การสำรวจออกแบบ และก่อสร้างจนแล้วเสร็จ รวมทั้งค่าดำเนินการงานบำรุงรักษา ( Maintenance) ค่าดำเนินการในการสนับสนุนวิชาการให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของผู้ว่าจ้างในระหว่างการปฏิบัติงาน ( Operation) และค่ารับประกันงานก่อสร้าง หัวข้อ ๑๕.๑ กำหนดว่า เงินค่าจ้างสำหรับงานจ้างครั้งนี้ ได้มาจากเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ การลงนามในสัญญาจะกระทำได้เมื่อผู้ว่าจ้างได้รับการอนุมัติให้นำเงินกู้ดังกล่าวมาใช้ได้แล้วเท่านั้น

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบหารายเห็นว่า การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ตามแผนแม่บทดังกล่าว เป็นแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่างคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น หรืออาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ก่อนดำเนินการ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยมีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือขั้นตอนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๗ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน และดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง รวมทั้งจัดให้มีเวทีหรือช่องทางการสื่อสารสาธารณะใด ๆ เพื่อชี้แจงข้อมูล และเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นเสียก่อน โดยให้ดำเนินการภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และมีหนังสือลงวันที่เดียวกันถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอให้ทบทวนการดำเนินการเปิดประมูลโครงการตามกรอบแนวคิดเพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหาร

จัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาคอนกรีตของประเทศไทยไว้เป็นการชั่วคราว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวมิได้ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แจ้ง ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๕ รายจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น คือ ๑. ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหารายมีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่ ๒. การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร และ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดำเนินการต่าง ๆ ต่อมาตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหารายมีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นการฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการดำเนินการต่อมาตามแผนแม่บทดังกล่าว กระทำการที่เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ด้วยการไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง และปฏิบัติหรือดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ซึ่งเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามตรวจสอบ แหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นต้นเหตุของปัญหาโลกร้อน และเหตุภาวะมลพิษต่าง ๆ ที่ก่อความเสียหายต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการ

คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุล ยั่งยืน และเกิดความมั่นคงทางนิเวศ และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อการฟ้องคดีนี้มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นที่เป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวได้แก่ การเพิกถอนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นกรณีที่ต้องมีคำบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินการต่อมาตามแผนแม่บทดังกล่าว ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้โดยไม่ต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

สำหรับในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔๕ นั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจะได้อ้างแต่เพียงว่า เป็นประชาชนชาวไทยที่มีหน้าที่เสียภาษีให้กับชาติ มีสิทธิหรือหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติหรือให้การคุ้มครองไว้ โดยไม่ได้กล่าวอ้างและให้เหตุผลหรือปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นอย่างไร ซึ่งโดยหลักแล้วกรณีดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔๕ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติรองรับสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนของประชาชนชาวไทยไว้ แล้วเห็นว่า ประชาชนชาวไทยทุกคน ซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔๕ เป็นผู้ทรงสิทธิดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔๕ มิได้โต้แย้งในเรื่องของกระบวนการในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาดำเนินโครงการตามแผนแม่บท อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่เป็นการโต้แย้งในเรื่องสิทธิในข้อมูลข่าวสาร และการร้องเรียนที่เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อเป็นเช่นนั้น การพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงต้องตีความอย่างกว้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวอันเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔๕ ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นกัน

ประเด็นที่สอง การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีที่มาจากการที่ประเทศไทยได้ประสบเหตุอุทกภัยอย่างร้ายแรงเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งในระยะแรกรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศไทย (กยอ.) ขึ้น และได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศไทย และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนแม่บทและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบรวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาและวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ และกำหนดกรอบการลงทุนด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศ ซึ่งต่อมา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทดังกล่าวที่มีสาระสำคัญเป็นการ กำหนดแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งประเทศ โดยดำเนินการในระดับลุ่มน้ำและครอบคลุมทุกลุ่มน้ำในประเทศตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ประกอบด้วย ๘ แผนงาน คือ (๑) แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ป่าต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ (๒) แผนงานบริหารจัดการเขื่อนเก็บน้ำหลัก และการจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศประจำปี (๓) แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิมหรือตามแผนที่วางไว้ เพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัย (๔) แผนงานพัฒนาลังข้อมูล ระบบพยากรณ์และเตือนภัย และระบบเตือนภัย (๕) แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่สำคัญให้มีความสามารถในการป้องกันบรรเทาปัญหาอุทกภัย รวมทั้งให้มีความสามารถในการเตรียมพร้อมและรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุทกภัย (๖) แผนงานการกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ (๗) แผนงานปรับปรุงองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำ และ (๘) แผนงานสร้างความเข้าใจ การยอมรับ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ของทุกภาคส่วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๕ รายเห็นว่า แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในการจัดทำแผนดังกล่าวรัฐไม่ได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการ อันขัดต่อมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีได้กล่าวอ้างหรือปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่ามีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในประการอื่นใด กรณีจึง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาแต่เพียงว่า แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นกรณีที่ต้องตามมาตรา ๕๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่รัฐจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วถึงก่อนดำเนินการหรือไม่ อย่างไร

ศาลเห็นว่า มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่รองรับสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนของประชาชน และสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึงเกี่ยวกับการที่รัฐจะจัดให้มีการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และ

เหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนไว้เช่นนี้ ดังนั้น นอกจากเป็นหน้าที่รัฐจะต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าวแล้ว ยังพึงส่งเสริมให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของแผนงานหรือโครงการที่มีลักษณะตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง เพื่อประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๘๕ ในส่วนที่ ๘ ของหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแยกออกมาเน้นเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา ๘๗ ในส่วนที่ ๑๐ ของหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

สำหรับบทบัญญัติในมาตรา ๕๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ก่อนดำเนินการ นั้น บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือขั้นตอนที่สำคัญของการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ด้วยการบังคับให้รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการดังกล่าว ซึ่งหลักการดังกล่าวได้เริ่มมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะรับรองสิทธิของประชาชนให้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึงและใช้สิทธิได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง เกี่ยวกับการที่รัฐจะจัดให้มีการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น และเพื่อที่ประชาชนจะได้ปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย แต่เนื่องจากในขณะที่มี

การยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร่างย่อมไม่อาจคาดหมายได้ถึงการดำเนินการต่าง ๆ ที่รัฐจะจัดให้มีขึ้นในอนาคต ในการตีความบทบัญญัติมาตรา ๕๗ วรรคสอง ที่เกี่ยวกับ “การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน” นั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาในความหมายอย่างกว้างเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ดังกล่าวข้างต้นยิ่งกว่าถ้อยคำตามลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ ย่อมมีความหมายว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการตามความในวรรคนี้ ย่อมหมายความว่าถึงเฉพาะกรณีที่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากรายละเอียดในแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการระบุรายละเอียดของแผนการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนในวงกว้างในหลายพื้นที่ เช่น มีการระบุไว้ในหัวข้อ ๓.๔.๖ แผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ ที่มีแนวทางการดำเนินงานด้วยการกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง ในเขตเจ้าพระยาตอนบนและเจ้าพระยาตอนล่าง ตั้งแต่เขื่อนหลักในพื้นที่ภาคเหนือ ตลอดจนสองฝั่งของลุ่มน้ำเจ้าพระยาให้เป็นพื้นที่รับน้ำนอง ดังนี้ เป็นต้น และการใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการตามแผนแม่บทดังกล่าว ก็เห็นได้ชัดเจนว่า มีลักษณะจะเป็นการเปลี่ยนแปลงผังเมือง และกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงมีลักษณะเป็น “การวางผังเมือง” และ “การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน” ตามตัวอย่างที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยตรง ดังนั้น เมื่อรัฐโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของประเทศ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ใช้อำนาจในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ อันมีลักษณะเป็นการวางผังเมือง และการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงย่อมถูกกำกับโดยหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการดังกล่าว แต่ในคดีนี้ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้ดำเนินการหรือมีแผนที่จะจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแต่อย่างใด

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า แผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของ  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงกรอบแผนงานกว้าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ๘ แผนงานที่สำคัญ  
 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จึงไม่ได้เป็นการกระทำที่รัฐใช้อำนาจทางปกครอง  
 ที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลใดโดยตัวของแผนแม่บทเอง และ  
 ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น  
 ของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการจัดทำแผนแม่บทดังกล่าวแต่อย่างใด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓  
 และที่ ๔ ได้นำไปกำหนดเป็นโครงการเสนอรอบแนวคิด ( Conceptual plan) และนำมาซึ่ง  
 การจัดทำหรือกำหนดขอบเขตงาน(TOR) ของ ๑๐ แผนงาน/โครงการ(Module) และนำไปเปิดประมูล  
 ซึ่งขณะที่ยื่นฟ้องรวมถึงระหว่างศาลมีคำพิพากษาในคดีนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของการคัดเลือก  
 ผู้ที่จะมาเป็นคู่สัญญา อันถือได้ว่าการดำเนินการต่อมาตามแผนแม่บทการบริหารจัดการ  
 ทรัพยากรน้ำยังไม่สิ้นสุด และอยู่ในวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จะจัดให้มีกระบวนการรับฟัง  
 ความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ศาลจึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒  
 ยังมีได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นการละเลยต่อ  
 หน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่ง  
 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ  
 จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประเด็นที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้  
 ต้องปฏิบัติในการดำเนินการต่าง ๆ ต่อมาตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ  
 หรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่ในการฟ้องคดีนี้ นอกจากผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔ ราย จะอ้างว่า  
 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอน  
 แผนแม่บทดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔ ราย ยังอ้างด้วยว่า ในการดำเนินการต่อมาตาม  
 แผนแม่บทดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายต่าง ๆ (อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕  
 และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐) กำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยมีคำขอให้ศาล  
 กำหนดคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน



ผู้มีส่วนได้เสียทั่วประเทศอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ โดยการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดี และดำเนินการดังต่อไปนี้ ก่อนการดำเนินโครงการเกี่ยวกับแผนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและ อุทกภัย (๑) ปฏิบัติหรือดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๗ ประกอบมาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ (๒) ปฏิบัติหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๓ (๓) ปฏิบัติหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติ สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๑๑ ซึ่งเห็นควรแยกพิจารณาเป็น ๖ กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ และวรรคสองบัญญัติว่า การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าการกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ (๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรณีที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติมีเพียง ๒ กรณี ตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น ซึ่ง การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการดำเนินการต่าง ๆ ต่อมาตามแผนแม่บทดังกล่าว คณะรัฐมนตรีไม่ได้เห็นว่าเป็นกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้การดำเนินการดังกล่าวต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นเพียงบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติถึงรายละเอียดในการออกเสียงประชามติเท่านั้น

มิได้บัญญัติถึงกรณีที่จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมไปจากมาตรา ๑๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา ๑๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

กรณีที่สอง สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เห็นว่า มาตรา ๕๗ วรรคแรก ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชน และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว และมาตรา ๕๘ ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน เป็นบทบัญญัติที่รองรับสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนของประชาชน ใ้ได้กำหนดหน้าที่ที่รัฐจะต้องปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ (ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตรา ๕๗ ว่ารัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง) ดังนั้น โดยผลของบทบัญญัตินี้ รัฐจึงต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในคดีนี้ แม้ว่าการดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ปัจจุบันได้มีการดำเนินการจัดทำข้อกำหนดและขอบเขตของงาน ( TOR) กำหนดรายละเอียดของการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ รวม ๑๐ Module โดยมีโครงการทั้งการก่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำใน Module A1 และ B1 และการพัฒนาพื้นที่รับน้ำหลากชั่วคราว (แก้มลิง) ใน Module A3 และ B3 ซึ่งได้มีการระบุพื้นที่ดำเนินการไว้แล้ว (เช่น Module A3 พื้นที่ดำเนินการครอบคลุมพื้นที่เกษตรชลประทานในพื้นที่โครงการชลประทานเหนือนครสวรรค์ อย่างน้อยประกอบด้วย โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาท่าบัว (จ.นครสวรรค์) ดงเศรษฐี (จ.พิจิตร) พลายชุมพล (จ.พิษณุโลก) และพื้นที่ลุ่มต่ำตามธรรมชาติ เช่น พื้นที่ลุ่มต่ำบางระกำ พื้นที่พิจิตร-ตะพานหิน พื้นที่ชุมแสง-เก้าเลี้ยว) นั้น หากมีการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจริง ย่อมต้องใช้พื้นที่จำนวนหนึ่งในการก่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่

รับน้ำหลากชั่วคราว ซึ่งบางส่วนเป็นพื้นที่ป่าไม้ บางส่วนเป็นที่ดินที่ประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประกอบอาชีพ อันถือได้ว่า เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ตามนัยมาตรา ๕๗ วรรคแรก และการดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง (การให้บริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ) ตามนัยมาตรา ๕๘ แต่เนื่องจากดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดหน้าที่ที่รัฐจะต้องถือปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า รัฐหรือผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ขัดขวางการใช้สิทธิตามบทบัญญัติดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๕ ราย ดังนั้นจึงไม่มีกรณีที่จะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา ๕๗ วรรคแรก และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้

สำหรับในส่วนของมาตรา ๕๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ก่อนดำเนินการ นั้น เมื่อศาลได้วินิจฉัยในประเด็นที่สองแล้วว่า ในการจัดทำแผนแม่บทดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังนั้น กรณีจึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ด้วย

กรณีที่สาม สิทธิชุมชนตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะจะได้

ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ในส่วนของบทบัญญัติวรรคแรกและวรรคสามซึ่งเป็นการบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวนั้น บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ รัฐจึงมีหน้าที่เพียงไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งในคดีนี้ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าว

สำหรับในส่วนของบทบัญญัติในวรรคสอง เมื่อพิจารณารายละเอียดของการดำเนินการตามข้อกำหนดและขอบเขตงาน ( TOR) ตามโครงการเพื่อก่อแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาคอขวดของประเทศไทย Module A1 การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก Module A2 การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อมพื้นที่ชุมชนและเศรษฐกิจหลัก สำหรับลุ่มน้ำเจ้าพระยา Module A3 การปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานในพื้นที่โครงการชลประทานเหนือจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อเก็บกักน้ำหลากชั่วคราว Module A4 การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลักและการป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำ ในพื้นที่แม่น้ำยม น่าน เจ้าพระยา Module A5 การจัดทำทางผันน้ำ (Flood diversion channel) ขนาดประมาณ ๑,๕๐๐ ลบ.ม./วินาที รวมทั้งการก่อสร้างถนนเพื่อรองรับการคมนาคม Module B1 การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ Module B2 การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้ง

การจัดทำพื้นที่ปิดล้อมพื้นที่ชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจหลัก ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ Module B3 การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลักและการป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำ ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๗ ลุ่มน้ำ แล้วจะเห็นได้ว่า หากมีการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจริงย่อมต้องมีการใช้พื้นที่จำนวนหนึ่ง ในการก่อสร้าง ซึ่งบางส่วนเป็นพื้นที่ป่าไม้ บางส่วนเป็นที่ดินที่ประชาชนอยู่อาศัยและใช้ ประกอบอาชีพ ทำให้เข้าลักษณะเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะต้องมีการศึกษาและ ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนในชุมชน และจัดให้ มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระประกอบด้วยผู้แทน องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ ดำเนินการดังกล่าว แม้ว่าเมื่อพิจารณาข้อกำหนดดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบของ โครงการตามที่กำหนดไว้ในหัวข้อ ๖ และขอบเขตงานหลักตามที่กำหนดไว้ในหัวข้อ ๔ ของแต่ละ Module แล้วจะเห็นได้ว่า โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวมีงานหลักที่สำคัญที่จะต้องกระทำ เป็นลำดับแรกคือ การศึกษาในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านความเหมาะสม การวิเคราะห์ผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม-สังคม/สุขภาพ และการวิเคราะห์ความคุ้มค่าด้านเศรษฐศาสตร์และการเงิน โดยการออกแบบและการก่อสร้าง ในพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในแต่ละ Module จะต้องขึ้นอยู่กับ ผลการศึกษาดังกล่าว ซึ่งหมายความว่า ก่อนที่จะมีการออกแบบและก่อสร้างจะต้องมีการศึกษา ในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ อยู่แล้ว และหากผลการศึกษาในด้านต่าง ๆ ปรากฏว่าไม่มีความเหมาะสมที่จะก่อสร้าง ก็ย่อมไม่มีการ ดำเนินการก่อสร้างเกิดขึ้นและรัฐไม่จำเป็นต้องจ่าย ค่าจ้างในส่วนของงานดังกล่าว แม้จะได้มีการทำ สัญญาจ้างซึ่งมีข้อกำหนดของสัญญาให้ผู้รับจ้างทำการออกแบบและก่อสร้างไปแล้วก็ตาม อีกทั้ง ตามหัวข้อ ๔.๕ และ ๔.๖ ของแต่ละ Module ก็ได้กำหนดขอบเขตงานหลักไว้อีกประการหนึ่งว่า จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน และปรับแผนการแก้ไขและบรรเทา ผลกระทบด้านต่าง ๆ ตามรายงานมาตรการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม-สังคม/สุขภาพ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ก่อนที่จะมีการออกแบบและก่อสร้างในพื้นที่ใดจริง

จะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน อันเป็นการ แสดงเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นที่จะดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ดี การที่ข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) ดังกล่าว กำหนดให้เป็นหน้าที่ ของผู้รับจ้างในการศึกษาในด้านต่าง ๆ และจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน นั้น นอกจากการดำเนินการดังกล่าวของผู้รับจ้างอาจเบี่ยงเบนหรือไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจาก ผู้รับจ้างดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้ทำสัญญาจ้างออกแบบและก่อสร้างกับรัฐไปแล้วและเป็นปกติวิสัย ในทางธุรกิจของผู้ประกอบการทั้งหลายที่ย่อมคำนึงถึงผลกำไรสูงสุดจากการประกอบการเป็นสำคัญ จึงย่อมประสงค์และอาจพยายามให้ผลการศึกษาดังกล่าวออกมาในลักษณะที่ทำให้มีการก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งกรณีดังกล่าวนอกจากจะทำให้เป็นที่ไม่มั่นใจในความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของ ผลการดำเนินการแล้ว ยังเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการ กำหนดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน และการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียตามที่บัญญัติไว้ ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการเป็น ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ แม้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นใจ ที่จะนำวิธีการจ้างออกแบบและก่อสร้างพร้อมประกันราคาไม่เกินวงเงินสูงสุด ( Design-build with Guaranteed Maximum Price) มาใช้กับการดำเนินการตามโครงการที่พิพาทนี้ จะเป็น เรื่องของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่ศาลไม่อาจก้าวล่วงได้ก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น ได้กำหนดข้อกำหนดและขอบเขตงานหรือ TOR ให้คู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ และคู่สัญญาที่ได้ทำสัญญาจ้าง ให้ทำการออกแบบและก่อสร้างไปแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงในการศึกษา และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น เป็นกรณี queo ได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวละเลยต่อหน้าที่ตามที่

มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ด้วยการให้ คู่สัญญาซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการศึกษาและจัดให้มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนอันมีผลทำให้การดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว และแม้ว่าในขณะที่ยื่นคำฟ้องรวมถึงระหว่างที่ศาล มีคำพิพากษาในคดีนี้จะยังอยู่ในขั้นตอนของการคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นคู่สัญญา และยังไม่มีการ ออกแบบและก่อสร้างจริง อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นต้องจัดให้มีการศึกษาและรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อนตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่เมื่อได้มีข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว ให้คู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ จึงเป็นที่สังเกตเห็นได้ว่า เมื่อมี การทำสัญญาขึ้นแล้วย่อมเกิดการกระทำที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้อง ปฏิบัติอย่างแน่แท้ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงตามคำแถลงของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นว่า ขณะนี้ได้มีการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการร่างสัญญา ซึ่งมีผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นประธาน รับประเด็นดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการ โดยได้พิจารณาเกี่ยวกับการยกร่างสัญญา เพื่อแยกงานเกี่ยวกับการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายออกจางานออกแบบและงานก่อสร้าง โดยกำหนดเวลาและการจ่าย ค่าจ้างสำหรับงานต่างๆ แยกกันโดยชัดเจน ซึ่งหากงานศึกษา/วิเคราะห์ ใช้เวลาเกินกำหนด หรือมีปัญหาอุปสรรค หรือผลการศึกษาปรากฏว่าไม่ผ่านเกณฑ์เกี่ยวกับผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมก็อาจพิจารณายุติการดำเนินโครงการได้ด้วย แต่ก็ก็เป็นเพียงคำชี้แจงซึ่งยังไม่ มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดที่ยืนยันถึงความแน่นอนว่าจะมีการดำเนินการตามคำแถลง ดังกล่าวจริง และ โดยที่การดำเนินการตามโครงการที่พิพาทเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้ว่ามีผลกระทบต่อ ประชาชนในวงกว้าง ประกอบกับรัฐบาลเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และมีการ กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการไว้แล้ว หากปล่อยให้ระยะเวลาว่างเลยไปย่อมไม่เป็น ประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายและประชาชนทั่วไป จึงเป็นกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งบางอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้แล้ว

กรณีที่สี่ บทบัญญัติที่เป็นนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๘๕ และนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๕ รายได้อ้างในคำฟ้องด้วยนั้น บทบัญญัติทั้งสองมาตรา

ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมาตรา ๗๕ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐ ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น บทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวดนี้จึงไม่ใช่เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใด ๆ โดยตรง แต่เป็นเรื่องที่รัฐ พึงต้องกระทำตามแนวทางที่กำหนด โดยไม่สามารถกระทำไปในแนวทางที่ตรงกันข้ามหรือ ต่าง ออกไป แต่มิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่บังคับให้รัฐจะต้องปฏิบัติ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ จะยังมีได้ดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว ก็ยังไม่อาจถือได้ว่า เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

กรณีที่ห้า การ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๓ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการให้เป็นไปตาม แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ด้วยการ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด (มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘) และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดขยะและ มลพิษ และอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแทน (มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๓) ซึ่งเป็น คนละเรื่องกันกับที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องในคดีนี้

กรณีที่หก การ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๑๑ โดยมาตรา ๕ บัญญัติว่า บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิต ในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ และมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการ ดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ ส่วนมาตรา ๑๑ บัญญัติว่า บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมิน ผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชน และแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวมิได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ รัฐจึงมี



หน้าที่เพียงไม่ดำเนินการอย่างใด ๆ ที่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าว ซึ่งในคดีนี้ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการดังกล่าวแต่อย่างใด

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง และมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ด้วยการนำแผนแม่บท การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนอย่างทั่วถึง ตามเจตนารมณ์ของส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน และดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้มีการศึกษาและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ตามเจตนารมณ์ของส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน ซึ่งอยู่ในหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ก่อนที่จะ ดำเนินการจ้างออกแบบและก่อสร้างในแต่ละแผนงาน (Module) คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

นายตรีทศ นิโครธางกูร  
ตุลาการศาลปกครองกลาง

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายธีรรัฐ อร่ามทวีทอง  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายสุรัตน์ พุ่มพวง  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายทศพร โต๊ะบุรินทร์  
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายศรัณยู โพธิ์รัชตางกูร  
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายวินัย รุ่งรักสกุล  
ตุลาการศาลปกครองกลาง

ตุลาการผู้แถลงคดี : นางสาววาสนา มะลิทอง

มีความเห็นแย้ง

ความเห็นแย้ง

คดีหมายเลขดำที่ ๙๔๐ /๒๕๕๖

คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๒๕/๒๕๕๖

## ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๒๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ข้าพเจ้านายตรีทศ นิโครธางกูร ตุลาการศาลเจ้าของสำนวนในองค์คณะที่  
พิจารณาคดีนี้ และเป็นเสียงข้างน้อยในองค์คณะ มีความเห็นแย้งดังนี้

ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับการที่เสียงข้างมากมีความเห็นว่า แผนแม่บทการบริหาร  
จัดการทรัพยากรน้ำมีลักษณะเป็นการวางผังเมือง และการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน  
ตามนัยมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้วมีความเห็นต่อมาว่า  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติ  
โดยข้าพเจ้าเห็นว่า แผนแม่บทการบริหารจัดการ ทรัพยากร น้ำมิได้มีลักษณะหนึ่งลักษณะใด  
ตามบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากสาระสำคัญของแผนแม่บทการบริหารจัดการ ทรัพยากร น้ำ  
เป็นเพียงการกำหนดแผนการหรือโครงการที่รัฐบาลจะกระทำในอนาคตเพื่อแก้ไขปัญหา  
เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ และการดำเนินการตามแผนการหรือโครงการดังกล่าวก็เป็นเรื่องของ  
การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเท่านั้น แผนแม่บทดังกล่าว  
มิได้มีส่วนหนึ่งส่วนใดที่เป็นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ไม่ใช่  
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง และการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และ  
ไม่มีลักษณะเป็นกฎ แม้ว่าตามแผนดังกล่าวจะได้มีการระบุหรือกล่าวถึงแผนงานการกำหนด  
พื้นที่รับน้ำนอง ในหัวข้อ ๓.๔.๖ แต่การระบุดังกล่าวก็เป็นเพียงการกำหนดแผนงานหนึ่ง  
ที่รัฐบาลจะจัดให้มีขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเท่านั้น ซึ่งมีใช่  
และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการวางผังเมืองและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างใด  
เพราะการวางผังเมืองและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะต้องเป็นไปตาม  
หลักวิชาการและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

และที่สำคัญคือ ต้องมีสภาพบังคับ (เพราะหากไม่มีสภาพบังคับก็ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่หรือเสรีภาพของประชาชนอันจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ก่อนดำเนินการ) แต่แผนงานการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองรวมทั้งแผนงานอื่น ๆ ตามแผนแม่บท การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมิได้มีสภาพบังคับในทำนองเดียวกันกับจัดทำผังเมืองและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามนัยมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องมีการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงเสียก่อน และข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับการที่เสียงข้างมากเห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย แต่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น เพราะองค์คณะได้วินิจฉัยวางหลักไว้แล้วว่า บทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา ๕๗ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือขั้นตอนที่สำคัญของ การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อ ส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ด้วยการบังคับให้รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น หากเสียงข้างมากเห็นว่าแผนแม่บทดังกล่าว ต้องตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว การไม่จัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรนั้น ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และศาลต้องเพิกถอนการกระทำดังกล่าวตาม มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งการที่เสียงข้างมากมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันนำแผนแม่บทดังกล่าว ไปดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นยังเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับ บทบัญญัติมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเป็นการบังคับให้จัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังจากที่ได้จัดทำแผนแม่บทการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำเสร็จสิ้นไปแล้ว ในขณะที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องจัดให้มีกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการ นอกจากนี้ ข้าพเจ้ายังเห็นว่าการกำหนดคำบังคับ

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่นำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงด้วย ในขณะที่ได้มีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้มีการศึกษาและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่จะดำเนินการจ้างออกแบบและก่อสร้างในแต่ละแผนงาน (Module) อยู่แล้ว การดำเนินการในส่วนของแผนแม่บทน่าจะไม่มีเกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง เพราะได้มีการดำเนินการต่าง ๆ ตามแผนแม่บทดังกล่าวไปแล้ว อีกทั้งอาจก่อให้เกิดความสับสนขึ้นได้

ข้าพเจ้ายังไม่เห็นด้วยกับการที่เสียงข้างมากวินิจฉัยว่า การดำเนินการต่าง ๆ ต่อมาตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นกรณีที่ต้องด้วยมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเหตุที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นกรณีที่ต้องด้วยบทบัญญัติดังกล่าว โดยข้าพเจ้าเห็นว่า การดำเนินการต่าง ๆ ต่อมาตามแผนแม่บทดังกล่าว ซึ่งในขณะนี้ได้แก่การจัดทำข้อกำหนดและขอบเขตงาน ( TOR) ที่กระทำโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้มีลักษณะหนึ่งลักษณะใดตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด เนื่องจากสาระสำคัญของข้อกำหนดดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการที่จะจัดจ้างผู้ที่จะทำหน้าที่ศึกษา ออกแบบ และก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการป้องกันอุทกภัย โดยมีได้มีส่วนหนึ่งส่วนใดที่เป็นเรื่องของการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และไม่ใช้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง หรือการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งไม่มีลักษณะเป็นกฎ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่มิได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการดังกล่าวจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ข้าพเจ้ามีความเห็นเพิ่มเติมว่า การที่รัฐจะเข้าทำสัญญากับผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามโครงการที่พิพาทนี้โดยสัญญาดังกล่าวเป็นการจ้างออกแบบและก่อสร้างด้วย ทั้งที่ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่างานออกแบบและก่อสร้างดังกล่าวจะมีการดำเนินการจริงหรือไม่ เนื่องจากจะต้องเป็นไปตามผลการศึกษาในด้านต่าง ๆ เสียก่อน ย่อมทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเกิดความกังวลใจว่า อาจมีการกำหนดและจ่ายค่าจ้างที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากการคำนวณค่าจ้าง

ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะมีการก่อสร้างจริงหรือไม่และในรูปแบบใด อีกทั้งรูปแบบของการดำเนินการดังกล่าวที่เป็นโครงการจ้างออกแบบและก่อสร้างพร้อมประกันราคา ไม่เกินวงเงินสูงสุด ที่อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ว่าผู้รับจ้างจะได้รับค่าจ้างตามวงเงินดังกล่าว (เช่นใน Module A1 ที่ระบุเป็นเงินจำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เป็นต้น) หรือตามวงเงินทั้งหมด ที่ได้มีการทำสัญญาซึ่งอาจเป็นจำนวนที่สูงเกินไป แม้ว่าตามข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) ได้กำหนดเป็นหลักการไว้แล้วว่า การจ่ายเงินให้กับผู้รับจ้าง รัฐบาลจะจ่ายตามปริมาณงาน ตามผลการออกแบบรายละเอียด และราคาต่อหน่วยที่เป็นที่ยอมรับตามหลักเกณฑ์ของราชการแล้ว ก็ตาม ประกอบกับการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวมีการตั้งวงเงินค่าใช้จ่ายไว้สูงถึง ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งแม้ที่มาในระยะเริ่มแรกจะมาจากการกั๊ยมตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่ในท้ายที่สุดผู้ที่รับภาระยอมได้แก่ประชาชนชาวไทยทุกคน และแม้จะดูเหมือนว่า ในการจัดทำข้อกำหนดและขอบเขตงาน ( TOR) ดังกล่าว ได้มีความพยายามในการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินโครงการในด้านต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นเห็นว่ารอบคอบและรัดกุมแล้ว แต่ก็ยังมีประชาชนส่วนหนึ่งที่ยังไม่เข้าใจหลักการและรายละเอียดอย่างดีพอและส่วนหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับข้อกำหนดดังกล่าวจนทำให้เกิดการคัดค้านในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่มีการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ ตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าว และวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ก็ได้มีคำแถลงการณ์คัดค้านและเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการตามโครงการนี้ จึงเห็นว่า เพื่อจัดข้อสงสัยในเรื่องความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของผลการศึกษา และปฏิบัติ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งลดข้อห่วงใย และสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนและถูกต้องแก่ประชาชนทั่วไป ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นควรพิจารณาถึงการแยกขั้นตอนการศึกษาและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนออกจากการทำสัญญา จ้างออกแบบและก่อสร้างอย่างเด็ดขาด และดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวเองหรือมอบหมาย หรือทำสัญญาจ้างให้องค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ มีความเป็นกลาง และน่าเชื่อถือเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทน และเมื่อได้ผลการศึกษาเป็นประการใด

รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว  
จึงจะดำเนินการจัดทำสัญญาจ้างออกแบบและก่อสร้างต่อไป

โดยสรุปข้าพเจ้าเห็นว่า ตามข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ในคดีนี้ซึ่งได้แก่

การที่ข้อกำหนดและขอบเขตงาน ( TOR) ตามโครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบ  
การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหอุทกภัยของประเทศไทย

ทุก Module ยกเว้น Module A6 และ B4 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคู่สัญญาในการศึกษาและ  
จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นกรณีที่  
ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นตามที่บัญญัติไว้

ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อ  
หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งควรมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ปฏิบัติหน้าที่  
ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว ด้วยการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้มี  
การศึกษาและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยหน่วยงานหรือผู้ที่มีความเป็นกลาง  
ก่อนที่จะมีการจ้างออกแบบและก่อสร้างในแต่ละแผนงานดังกล่าว คำขออื่นให้ยก

นายตรีทศ นิโครธางกูร

ตุลาการศาลปกครองกลาง

ความเห็นแย้ง

คดีหมายเลขดำที่ ๙๔๐ /๒๕๕๖

คดีหมายเลขแดงที่ /๒๕๕๖

## ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๒๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ข้าพเจ้านายวินัย รุ่งรักสกุล ตุลาการศาลปกครองกลางซึ่งอยู่ในองค์คณะที่ร่วม  
พิจารณาคดีนี้ และเป็นเสียงข้างน้อยในองค์คณะ มีความเห็นแย้งดังนี้

ประการที่หนึ่ง การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔๕ อ้างกล่าวเพียงว่า เป็นประชาชนชาวไทย  
ที่มีหน้าที่เสียภาษีให้กับชาติ มีสิทธิหรือหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติ  
หรือให้การคุ้มครองไว้ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้รับความ  
เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จาก  
การกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐาน  
ในการเสนอคดีต่อศาล ในชั้นนี้จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔๕ เป็นผู้ได้รับความ  
เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้  
อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔๕ จึงมิใช่ผู้มีสิทธิ  
ฟ้องคดีนี้

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง บัญญัติว่า  
การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์  
การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อ



ส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ เมื่อพิจารณาเนื้อหาของ แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ จะเห็นว่าสาระสำคัญของแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำเป็นเพียงการกำหนดแผนงาน กรอบ หรือแนวทางในการดำเนินโครงการของรัฐบาลที่จะกระทำในอนาคตเพื่อแก้ไขปัญหาภัยของประเทศ และเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ ในการอุปโภคและบริโภค ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ได้มีเนื้อหาหรือมีลักษณะเป็นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ไม่ใช่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง และการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และไม่มีลักษณะเป็นกฎแต่อย่างใด ส่วนข้อ ๓.๔.๖ ของแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่กำหนดพื้นที่รับน้ำลงในเขตเจ้าพระยาตอนบนและเจ้าพระยาตอนล่างนั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาของแผนตลอดทั้งข้อ โดยเฉพาะข้อ ๒) จะเห็นว่า เป็นการกำหนดแผนหรือกรอบการใช้พื้นที่กว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ดำเนินโครงการไปกำหนดพื้นที่ที่ใช้น้ำในเขตที่ชัดเจนในบริเวณหนึ่งบริเวณใดหรือหลายบริเวณในพื้นที่ที่แผนกำหนดต่อไปเท่านั้น อีกทั้งการวางผังเมืองและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะต้องเป็นไปตามหลักวิชาการและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และที่สำคัญต้องมีสภาพบังคับ มิใช่แค่การวางแผน เพราะหากไม่มีสภาพบังคับก็ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่หรือเสรีภาพของประชาชนอันจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินการ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงไม่ใช่การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎหมายมาตรา ๕๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องมีการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง

ก่อนดำเนินการ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ในกรณีนี้จึงมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง บัญญัติว่า การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ หมายความว่า หากรัฐจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามบทบัญญัติดังกล่าว รัฐจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนจัดทำแผนหรือ ดำเนินการในเรื่องนั้น ดังนี้ ที่ตุลาการเสียงข้างมากมีความเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำโดยไม่จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสี่ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ด้วยการนำแผนแม่บทการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำไปดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่สอดคล้อง และขัดต่อบทบัญญัติ ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเป็นการบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังจากที่ได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเสร็จสิ้นไปแล้ว ในขณะที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการ อีกทั้งในกรณีข้อนี้ หากจะมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะต้องเป็นการโต้แย้งว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือออกแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิใช่โต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

นอกจากนี้แผนดังกล่าวไม่ได้มีสภาพเป็นกฎหรือคำสั่ง

ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งให้เพิกถอนแผนตามที่ผู้ฟ้องคดีขอมาท้ายฟ้องได้ตามมาตรา ๗๒  
วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒  
ส่วนในประเด็นข้ออื่น ๆ นอกจากนี้ เห็นด้วยกับความเห็นของตุลาการเสียงข้างมาก  
จึงเห็นว่า คดีนี้ควรมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่  
มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตาม  
เจตนารมณ์ของกฎหมายตามแนวทางที่ศาลวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษา ก่อนดำเนินการออกแบบ  
และก่อสร้างในแต่ละโครงการ ที่ต้องมีการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ส่วนคำขออื่น  
นอกจากนี้ให้ยก และยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔

นายวินัย รุ่งรักสกุล

ตุลาการศาลปกครองกลาง