

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรแบบเชิงบูรณาการใน

พื้นที่นอกเขตชลประทาน: กรณีศึกษาอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

Legal Measures for Integrated Agricultural Water Management in Non-Irrigation Areas: A Case Study in San Pa Tong District
Chiang Mai Province

กฤษฎา เอี่ยมละมัย

Krisda Eiamlamai

อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Rajabhat Chiang Mai University
krisda_eiam@cmru.ac.th

Received: December 12, 2020

Revised: May 16, 2021

Accepted: June 8, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร แนวทางปฏิบัติในชุมชนในการแก้ปัญหาจัดสรรน้ำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายและแนวทางการแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรแบบเชิงบูรณาการในพื้นที่นอกเขตชลประทาน มีกลุ่มประชากรที่ทำการศึกษา จำนวน 300 คน โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงแบบกลุ่ม จำนวน 100 คน โดยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการใช้แบบสอบถาม

ผลการวิจัยพบว่า การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความซ้ำซ้อนกันเองระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด การมีหน่วยงานราชการที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวข้องในการจัดการน้ำ แต่ไม่มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ การตรากฎหมายที่ไม่ได้มาจากกลุ่มผลประโยชน์หรือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ การจัดทำธรรมนูญจัดการน้ำท้องถิ่นเป็นตัวเลือกหนึ่งที่เป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้วยแนวทางสมานฉันท์ โดยกลุ่มบุคคลในชุมชนเอง โดยหลักการ 3L ทั้งนี้ให้ดำเนินงานตามโมเดลการสร้างเครือข่ายจัดการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำระดับชุมชน ซึ่งมี 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การจัดการข้อพิพาทในแหล่งน้ำชุมชน 2) การจัดการข้อพิพาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) การระงับข้อพิพาทแบบสมานฉันท์ เมื่อเกิดข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อชุมชนหลายชุมชนตั้งแต่ 2 ชุมชนขึ้นไป 4) การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำในจังหวัด และ 5) การระงับข้อพิพาทในเครือข่ายการจัดการน้ำ แนวทางปรับปรุงข้อบกพร่องทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ เห็นควรให้มีการกำหนดรายละเอียดในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนให้ชัดเจน

คำสำคัญ: การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำ การบริหารจัดการน้ำ ธรรมนูญจัดการน้ำท้องถิ่น

Abstract

This research is a study of the laws and legal measures related to solving water management problems for agriculture and community guidelines for solving water allocation problems with an aim of investigating legal measures and legal shortcomings related to the problems for integrated agriculture in non-irrigated areas. The purposive sampling method was applied to select 100 samples from the population of 300. The data were collected by a documentary research, interviews, and questionnaires.

The research results revealed that enforcement of water management laws of local administrative organizations is redundant among local administrative organizations. Municipal, district and provincial administrative organizations. There is a state agency enforcing the laws, but there is no host as the main agency to operate. Legislation does not from interest groups or participation from local residents. Establishing a local water management ordinance is an option to resolve the disputes through a reconciliatory approach by the community itself with the 3L principle, according to the community water dispute resolution network construction model, which consists of five steps: dispute management of water sources in communities; dispute management in the local administrative organizations; solidarity resolution when a dispute affecting more than two communities; settlement of water disputes in the province; and dispute resolution in the water management network. The guidelines to improve legal flaws related to solving water management problems are that details in the Water Resources Act on rights of community participation should be clearly defined.

Keywords: Water Dispute Resolution, Water Resource Management, Local Water Management Ordinance

บทนำ

การดำเนินชีวิตของคนไทยมีความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงเกี่ยวกับน้ำ ไม่ว่าจะใช้น้ำในการบริโภค การทำการเกษตร การปศุสัตว์ รวมถึงความนิยมใช้การสัญจรทางน้ำในอดีต ปัจจุบันแม้ว่าการคมนาคมทางบกจะสะดวกกว่า และรวดเร็วมากขึ้นทำให้ความนิยมใช้การสัญจรทางน้ำลดน้อยลง แต่ประชาชนยังคงใช้น้ำในการเกษตรกรรม เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปและจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำและการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้เกิดความต้อการใช้ปริมาณน้ำที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง โดยรัฐได้มีมาตรการแก้ไขปัญหาของการจัดการน้ำในภาวะขาดแคลนน้ำ เช่น การพยายามจัดหาน้ำให้มากขึ้นและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน แต่มาตรการดังกล่าวกลับใช้ไม่ได้ผลเพราะความไม่มีเอกภาพ การไม่ให้ความสำคัญ และความไม่มั่นคงของนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของรัฐ การวิเคราะห์สถานการณ์น้ำขาดการเชื่อมโยงข้อมูลและไม่เป็นองค์รวม (มิ่งสรรพ์ ชาวสอาด และคณะ, 2544) เป็นต้น

ในระดับท้องถิ่นนั้น การจัดสรรน้ำในเขตชลประทานเป็นหน้าที่ของกรมชลประทาน ส่วนในพื้นที่นอกเขตชลประทานเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของกรมที่ดิน โดยกรมที่ดินมอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดินจัดทำโครงการแหล่งน้ำในไร่นานอกเขตชลประทาน จากการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดูแลหลายระดับชั้น พบว่าประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์น้ำอย่างเต็มที่ (สำนักตรวจสอบพิเศษ ภาค 4, 2560) ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำและจากยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำระยะกลาง (2560-2564) กำหนดให้ ทุก ๆ หมู่บ้านจะต้องมีน้ำประปาใช้และการจัดการน้ำแบบองค์รวมโดยจะมีการจัดทำพระราชบัญญัติน้ำ ควบคุมการบุกรุกทางน้ำ และมีการบริหารจัดการน้ำอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

การจัดการและจัดสรรการใช้น้ำในพื้นที่นอกเขตชลประทานมีหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมาย เป็นอย่างไรในการจัดการข้อพิพาทของประชาชนในพื้นที่ เรื่องดังกล่าวนี้ยังไม่มีการศึกษา รวมถึงการหามาตรการ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการเสนอมาตรการระงับข้อพิพาทหรือข้อตกลงชุมชนในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่นอกเขตชลประทานต่อไป

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรแบบเชิงบูรณาการในพื้นที่นอกเขตชลประทาน อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรแบบเชิงบูรณาการในพื้นที่นอกเขตชลประทาน อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

สมมติฐานการวิจัย

การแก้ปัญหาจัดสรรน้ำของชุมชนในพื้นที่นอกเขตชลประทานในอำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายเพียงลำพังได้ต้องอาศัยมาตรการอื่น ๆ เช่น ข้อตกลงชุมชน หลักการธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ (Water Governance) ในการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน โดยปลูกฝังให้ประชาชนมีวินัยการใช้น้ำควบคู่ไปด้วย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
ศึกษาถึงกฎหมายโดยเฉพาะพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ
2. ขอบเขตด้านประชากร
ศึกษากลุ่มตัวอย่างประชากรในพื้นที่นอกเขตชลประทาน อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนรวมกันไม่ต่ำกว่า 300 คน
3. ขอบเขตด้านเวลา
ระยะเวลาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2561-กันยายน 2562 รวม 1 ปี
4. ขอบเขตด้านพื้นที่
ศึกษาในพื้นที่นอกเขตชลประทาน อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. แบบการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งทำความเข้าใจ ตีความ และให้ความหมายแก่ปรากฏการณ์ทางสังคมเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้น้ำของเกษตรกรในพื้นที่นอกเขตชลประทาน ในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อหาแนวทางในการเสนอมาตรการระงับข้อพิพาทหรือข้อตกลงชุมชนในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่นอกเขตชลประทาน

การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้การออกแบบสอบถามจำนวน 300 ฉบับ ส่งไปตามท้องถิ่นในอำเภอสันป่าตอง ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ส่วนขนาดตัวอย่างใช้การกำหนดตัวอย่างของ Yamane

2. ประชากร/กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างโดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงแบบกลุ่ม (Cluster Sampling) จำนวน 100 คน โดยคัดเลือกจากผู้อาศัยหรือเกษตรกรในพื้นที่นอกเขตชลประทาน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาจัดสรรน้ำของชุมชน

กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้น้ำ เช่น แก่เหมือง แก่ฝาย จำนวน 20 คน

3. เครื่องมือวิจัย/วิธีสร้างและการหาคุณภาพ

การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม การทำประชุมกลุ่มย่อย

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) โดยออกแบบสอบถาม 2 ตอนทั้งปลายเปิดและปลายปิด เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรน้ำ การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้น้ำของกลุ่มตัวอย่าง

4.2 การสัมภาษณ์ (Interview) โดยสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ใช้น้ำในพื้นที่นอกเขตชลประทาน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาจัดสรรน้ำของชุมชน

4.3 วิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้าน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นต้น

5. การตรวจสอบเครื่องมือและข้อมูล

5.1 การตรวจสอบแบบสอบถาม ใช้การตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา โดยให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เศรษฐกิจหรือสังคมเป็นผู้ตรวจสอบและตรวจสอบความเที่ยงโดยใช้ค่า Cronbach's Alpha

5.2 การตรวจสอบข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การตรวจสอบแบบสามเส้า (Data Triangulation) ด้านบุคคล เวลาและสถานที่เพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูล นอกจากนี้ยังตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้ตรงตามระเบียบวิธีวิจัย (Research Method Triangulation) หรือสอดคล้องตามทฤษฎี (Theoretical Triangulation) หรือไม่

5.3 การตรวจสอบแบบ cross check เมื่อมีการรวบรวมข้อมูลเรียบร้อยแล้ว คณะผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาประชุมร่วมกันอีกครั้งเพื่อร่วมกันตรวจทานสอบข้อมูลวิเคราะห์ต่าง ๆ

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ จากการศึกษาพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่ครอบคลุม และการเกิดช่องว่างในการจัดสรรน้ำอย่างเท่าเทียม ปัญหาการตีความเกี่ยวกับสิทธิในการ

ใช้น้ำ ปัญหาความหลากหลายของกฎหมาย และขาดความเป็นเอกภาพ แต่ละฉบับมีการบังคับใช้ไม่ครอบคลุมในทุกกรณี ทำให้เกิดความสับสน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับเกิดความซ้ำซ้อนกัน รวมถึงปัญหาการขาดความเชื่อมโยง เชื่อมต่อของข้อมูลที่มีบูรณและทันสมัย เป็นต้น

แนวคิดการจัดสรรน้ำมีหลายวิธี เช่น จัดสรรโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ จัดสรรโดยผู้บริโภค จัดสรรโดยปริมาณของแหล่งการใช้น้ำ ในบางระบบการจัดสรรน้ำทำโดยองค์กรหรือกรอบกฎหมาย ในประเทศออสเตรเลียมีการนำเสนอแนวคิดการใช้ความยุติธรรมแบบพลวัต (The dynamics of Justice) ในการจัดสรรน้ำประกอบด้วย การเพิกถอนสิทธิที่เกี่ยวข้อง (Relative Deprivation) การกระทำที่สมควรได้รับ (Deservingness) และการได้สิทธิโดยชอบธรรม (Entitlement) เช่น การจัดสรรน้ำภายใต้หลักการประวัติการใช้น้ำในครั้งก่อน ๆ การเพิกถอนสิทธิดังกล่าวจะกระทำมิได้ หากมิได้มีการเสียสิทธิในที่ดินนั้นแล้ว เป็นต้น

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในงานวิจัย ได้แก่ 1) แนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ (Water Governance) 2) ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ 3) แนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) ทฤษฎีกิจการสามมิติในเชิงกฎหมาย เศรษฐศาสตร์และสังคมวิทยา 5) แนวคิดธรรมนูญท้องถิ่น (Lokales Gesetz) ดังนี้

1. แนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ (Water Governance)

Global Water Partner (GWP) ซึ่งเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจัดการน้ำ องค์กรถือกำเนิดใน ปี ค.ศ. 1996 จากการสนับสนุนของธนาคารโลก โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และตัวแทนความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาแห่งสวีเดน (SIDA) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลน้ำ (Water Governance) ไว้ว่า “การจัดการน้ำเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และระบบการบริหารจัดการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว เพื่อการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและส่งมอบบริการด้านน้ำต่อสังคม”

นอกจากนี้ องค์กรความตกลงด้านธรรมาภิบาลน้ำ (Water Governance Facility) ได้กล่าวถึงแนวคิดธรรมาภิบาลน้ำ ว่าประกอบด้วย 4 มิติ คือ

1) สังคม หมายถึง การแจกจ่ายทรัพยากรน้ำและบริการอย่างเป็นธรรมท่ามกลางความหลากหลายทางสังคม กลุ่มเศรษฐกิจและสร้างผลกระทบทางสังคม

2) เศรษฐกิจ หมายถึง การจัดสรรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้รวมถึงบทบาทของน้ำในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของทุกภาคส่วน ซึ่งจะช่วยลดความยากจนได้ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนี้ขึ้นอยู่กับน้ำและแหล่งทรัพยากรอื่น ๆ อย่างสูง

3) การเมือง หมายถึง การที่ผู้ใช้น้ำมีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกันในกระบวนการตัดสินใจหรือตราข้อบัญญัติในทุกขั้นตอน การมีส่วนร่วม การนำไปปฏิบัติและจัดการข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ

4) สิ่งแวดล้อม หมายถึง การใช้น้ำและที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ อย่างยั่งยืน การแจกจ่ายน้ำอย่างพอเพียงและเหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญที่จะรักษาหน้าที่ของระบบนิเวศและบริการจากน้ำที่ใช้ในการชลประทานโดยทุกภาคส่วนเช่น ภาคการเกษตร ภาคชุมชนและภาคอุตสาหกรรม

2. ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ

พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงให้ความสำคัญกับการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร ทั้งจากภัยน้ำแล้ง ภัยน้ำท่วม และภัยน้ำเสีย ด้วยแนวพระราชดำริการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทาน เพื่อให้ราษฎรมีน้ำกินน้ำใช้ที่พอเพียง แบ่งเป็นการแก้ไขปัญหาน้ำขาดแคลนน้ำ การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย

3. แนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือกลุ่มสมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดการต่อรองอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2550)

4. ทฤษฎีกิจการสามมิติในเชิงกฎหมาย เศรษฐศาสตร์และสังคมวิทยา

ทฤษฎีนี้กล่าวถึงสังคมประกอบด้วยฐานสองมิติ คือ มิติของการใช้เหตุผลและโครงสร้างเชิงชั้น โดยมีประชาชนเป็นสมาชิกของสถาบัน ที่มีบทบาทในการกำหนดความหมาย ความเข้าใจและฉันทามติ

ทฤษฎีนี้กล่าวถึงกิจการที่อาศัยการรักษาความสมดุลของอำนาจการเข้าถึงและอำนาจการควบคุมทรัพยากร แต่การควบคุมเพื่อรักษาความสมดุลไม่เพียงสำคัญในแง่ภูมิภายในกิจการเท่านั้น ยังมีความสำคัญในแง่ภูมิของปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายภายนอกกิจการด้วยทฤษฎีกิจการในเชิงสังคมวิทยากล่าวว่า มนุษย์ต้องปฏิบัติตามฉันทามติของสังคม เนื่องจากสังคมประกอบด้วยฐานสองมิติคือ มิติของการใช้เหตุผลและโครงสร้างเชิงชั้นโดยมีประชาชนเป็นสมาชิกของสถาบัน ที่มีบทบาทในการกำหนดความหมาย ความเข้าใจและฉันทามติทฤษฎีกิจการสามมิติในเชิงกฎหมายกล่าวว่ารัฐมีอำนาจเหนือสิทธิทรัพย์สินของเอกชน และรัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการแลกเปลี่ยนทรัพย์สินของปัจเจกชน (สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ, 2548)

5. แนวคิดธรรมนูญท้องถิ่น (Lokales Gesetz)

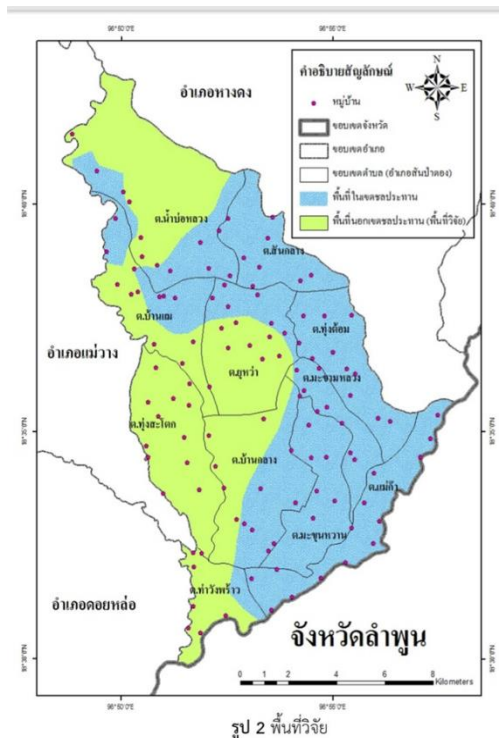
แนวคิดธรรมนูญท้องถิ่นเริ่มมีปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดประชาธิปไตย ระดับท้องถิ่น ให้ความสำคัญต่อการเมืองภาคพลเมือง การให้สิทธิและกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ได้ให้การรับรองสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งสามารถใช้สิทธิเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ได้รับรองสิทธิชุมชนไว้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชน การมีอำนาจร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยที่การจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นต้องคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่อดีต เช่น การทำเหมืองฝายของประชาชนในท้องถิ่นภาคเหนือ รวมทั้งประเพณีที่กำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเลี้ยงฝาย การเลี้ยงดง การสืบชะตาแม่น้ำ (อุดมศักดิ์ สันธิพงษ์, 2558)

2. ข้อมูลพื้นที่ที่ศึกษา

1. ลักษณะทางภูมิศาสตร์ อำเภอสันป่าตอง ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดเชียงใหม่ ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ 22 กิโลเมตร ตามทางหลวงหมายเลข 108 ห่างจากกรุงเทพมหานคร 770 กิโลเมตร สภาพพื้นที่โดยทั่วไปของอำเภอสันป่าตอง เป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเกษตรมีพื้นที่เป็นภูเขาและป่าไม้เพียงเล็กน้อย ประมาณร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จะอยู่ในเขตตำบลสันกลาง และตำบลน้ำบ่อหลวง

2. ลักษณะภูมิประเทศ อำเภอสันป่าตองมีพื้นที่ 178.18 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 75,233 คน (สำรวจปี 2561) ความหนาแน่นของประชากรประมาณ 422.23 คน/ตารางกิโลเมตร ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอแม่วางและอำเภอหางดง ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอหางดง และอำเภอเมืองลำพูน (จังหวัดลำพูน) ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอป่าซาง (จังหวัดลำพูน) และอำเภอดอยหล่อ ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอแม่วาง

3. พื้นที่จัดการนํ้านอกเขตชลประทานในอำเภอสันป่าตอง จากการสำรวจพื้นที่พบว่าพื้นที่จัดการนํ้านอกเขตชลประทานในอำเภอสันป่าตอง มี 6 ตำบล 49 หมู่บ้าน พื้นที่ 78.95 ตารางกิโลเมตร ได้แก่ ตำบลท่าวังพร้าว 4 หมู่บ้าน ประกอบด้วย หมู่ที่ 4, 5, 6, 7 ตำบลบ้านกลาง 7 หมู่บ้าน ประกอบด้วย หมู่ที่ 1, 3, 4, 5, 8, 9, 11 ตำบลลู่หวา 9 หมู่บ้าน ประกอบด้วย หมู่ที่ 3, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 ตำบลบ้านแม 12 หมู่บ้าน ประกอบด้วย หมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 ตำบลทุ่งสะโตก 12 หมู่บ้าน ประกอบด้วย หมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 ตำบลนํ้าบ่อหลวง 5 หมู่บ้าน ประกอบด้วย หมู่ที่ 3, 4, 5, 8, 10



แผนภาพที่ 1: พื้นที่นอกเขตชลประทานในอำเภอสันป่าตอง

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการนํ้าของต่างประเทศ

1. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการนํ้าของประเทศเนเธอร์แลนด์

การจัดการเรื่องนํ้าของประเทศเนเธอร์แลนด์มีการตรา Water Act 2009 ขึ้นใช้บังคับโดยวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับการจัดทำพระราชบัญญัติทรัพยากรนํ้า ของประเทศไทยโดยบูรณาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรนํ้าต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับมลภาวะทางทะเล (Pollution of Sea Water Act) พระราชบัญญัตินํ้าบาดาล (Groundwater Act) และพระราชบัญญัตินํ้าดื่ม (Drinking

Water Act) ให้กลายเป็นกฎหมายน้ำฉบับเดียวกัน กฎหมายการจัดการน้ำของเนเธอร์แลนด์นี้ให้อำนาจส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการน้ำของตนเอง ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานระดับเทศบาล ระดับจังหวัดและหน่วยงานจัดการน้ำพิเศษ ซึ่งเรียกว่า “Rijkswaterstaat”¹ การจัดการน้ำในระดับท้องถิ่นในเนเธอร์แลนด์แบ่งเป็น 21 ภูมิภาค และจะมีคณะกรรมการน้ำท้องถิ่น ซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาดัชท์ว่า “Keur” มีอำนาจออกกฎเกณฑ์การบริหารจัดการน้ำ การกำหนดปริมาณการใช้น้ำเพื่อการเกษตรและการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนในเขตพื้นที่ของตน² เช่น เมือง Amstel เมือง Gooi และเมือง Vecht มีคณะกรรมการจัดการน้ำภูมิภาค (Board of the Regional Public Water Authority Amstel, Gooi and Vecht) เป็นต้น กฎหมายจัดการน้ำ Water Act 2009 ฉบับนี้เน้นหนักด้านการป้องกันน้ำท่วมเนื่องจากเกิดวิกฤติน้ำท่วมใหญ่ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ปี ค.ศ.1953 เช่น การประเมินความเสี่ยงภาวน้ำท่วมเบื้องต้น การกำหนดพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภาวน้ำท่วม แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวน้ำท่วม แผนบริหารความเสี่ยงจากภาวน้ำท่วม (ชลธิชา ต๊ะทองดั่ง, 2557) เป็นต้น

2. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น

2.1 River Law 1964 การจัดการแม่น้ำและน้ำในญี่ปุ่นยุคใหม่มีวิวัฒนาการในกระบวนการสร้างประเทศที่ทันสมัยและความเข้มแข็งของประเทศในช่วงและหลังสมัยเมจิ (พ.ศ. 2410-2454) และในกระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกทำลายจากสงครามโดยแสวงหาการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเลี้ยงดู มาตรฐานการใช้ชีวิตของผู้คน กฎหมายแม่น้ำปัจจุบัน (Law No.167 of 1964) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2507 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน 2508 ครอบคลุมทุกด้านของการบริหารจัดการแม่น้ำกล่าวคือ: การควบคุมน้ำท่วมและการบรรเทาความเสียหาย การใช้และพัฒนาแหล่งน้ำ การบริหารจัดการน้ำทั้งทางบกและทางน้ำรวมถึงกำหนดเขตแม่น้ำและระบบอนุญาตให้ใช้น้ำ การแก้ไขล่าสุดหรือการกำหนดรายละเอียดของกฎหมายแม่น้ำยังรวมถึงการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมทางน้ำซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการบริหารจัดการแม่น้ำ กฎหมายแม่น้ำในปี 1997 ได้รับการสนับสนุนโดยข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการก่อสร้างและคำสั่งและข้อบังคับอื่น ๆ

2.2 The Water Circulation Basic Act 2014 ตามกฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลแห่งญี่ปุ่นจะจัดทำแผนพื้นฐานการไหลเวียนของน้ำ รัฐบาลกลางและท้องถิ่นต้องดำเนินการเพื่อปรับปรุงความสามารถของที่ดินในการกักเก็บน้ำโดยตัวอย่างเช่น การรักษาป่าและการจัดการพื้นที่เพาะปลูกอย่างเหมาะสม รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจะต้องประสานงานกันเพื่อจัดการระบบการไหลเวียนของน้ำข้ามเขตพื้นที่ระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีการตั้งศูนย์บริหารจัดการน้ำขึ้นในปี ค.ศ.1981 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการแจกจ่ายน้ำแก่เกษตรกร ลดการรั่วไหลของน้ำและเฝ้าระวังการใช้น้ำที่ผิดปกติ เช่น ศูนย์บริหารจัดการน้ำจังหวัดฟูกูโอกะ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งและควบคุมการจ่ายน้ำประสานงานระหว่างแหล่งน้ำและเขื่อนเก็บ

2.3 Disaster Measures Basic Act 1961 เป็นกฎหมายที่ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดมาตรการในการรับมือกับภัยพิบัติต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสาธารณสุข โดยวางหลักเกณฑ์ให้รัฐกำหนด

¹ Rijkswaterstaat เป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งในกระทรวงสาธารณสุขและการจัดการน้ำมีอำนาจหน้าที่ในการออกแบบ การก่อสร้าง การจัดการและบูรณะสาธารณูปโภคหลักในประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งเทียบได้กับกรมชลประทานในประเทศไทย อ้างใน <https://www.rijkswaterstaat.nl/english/about-us>

² Waterschap amstel gooi en vecht, Water authority by-laws (Amsterdam, 2021) from: <https://www.agv.nl/en/our-tasks/keur-water-authority-by-laws/>

มาตรการเท่าที่จำเป็นในการป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและรัฐต้องกำหนดความรับผิดชอบต่อการป้องกันภัยทางธรรมชาติที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน (ปีดิเทพ อยู่ยืนยง, 2553)

3. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีความท้าทายที่เผชิญกับลุ่มน้ำ Murray-Darling เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การกัดเซาะ ความเค็มของน้ำ การเพิ่มขึ้นของสาหร่ายสีเขียวแกมน้ำเงินและการเพิ่มขึ้นของความแห้งแล้งที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อปริมาณน้ำผิวดิน แต่ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นกับระบบแม่น้ำทั่วออสเตรเลีย รัฐธรรมนูญออสเตรเลียได้กำหนดขอบเขตของกฎหมายของรัฐและเครือคอมมอนเวลท์ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการแม่น้ำไม่ว่าจะดีหรือไม่ดีและในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ ซึ่งมีผลว่าจะได้ความร่วมมือและรับรอง โดยรัฐบาลกลาง

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำของออสเตรเลีย มีดังนี้ 1) พระราชบัญญัติน้ำ (Water Act 2007) 2) พระราชบัญญัติมาตรฐานน้ำและการจัดประเภทอย่างมีประสิทธิภาพ (Water Efficiency Labelling and Standards Act 2005) 3) ระเบียบเกี่ยวกับน้ำ (Water Regulations 2008) 4) กฎการตลาดเกี่ยวกับน้ำและค่าปรับ (water charge and water market rules) (Department of Agriculture, Water and the Environment, 2019)

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำของประเทศไทย

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 วางหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตลอดจนจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำและระดับองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงสร้างของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย 9 หมวด โดยมีการกล่าวถึงสิทธิการใช้น้ำของประชาชน การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดสรรน้ำทั่วทั้งประเทศอย่างเป็นระบบ การใช้น้ำในภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม รวมถึงการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ

ในกฎหมายฉบับนี้การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

1) การใช้น้ำประเภทที่ 1 ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ เพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภค ในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย

2) การใช้น้ำประเภทที่ 2 ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ เพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น

3) การใช้น้ำประเภทที่ 3 ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ เพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

ต่อมา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำดังกล่าว และทำให้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการเสนอกฎหมายลำดับรอง จำนวน 11 ฉบับ ประกอบด้วย

1) ร่างกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ 2) ร่างกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ และกรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจะเริ่มประกาศรับสมัครองค์กรผู้ใช้น้ำในต้นปี 2564 และต้องจัดทำเอกสาร หลักฐาน ยื่นต่อสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติในฐานะนายทะเบียน เพื่อพิจารณาออกหนังสือรับรองก่อตั้งเป็นองค์กรผู้ใช้น้ำภายใน 30 วัน (ไทยพีบีเอส, 2563) 3) ร่างกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ และกรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิ อันเนื่องมาจากเหตุบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่

มีความประพฤติดูแลเสีย หรือหย่อนความสามารถ 4) ร่างกฎกระทรวง กำหนดวัตถุประสงค์ หน้าที่และอำนาจ และการดำเนินงานขององค์กรผู้ใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ 5) ร่างกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนแก่บุคคลซึ่งกักเก็บน้ำไว้ ต้องสูญเสียน้ำที่กักเก็บไว้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในการอุปโภคบริโภคของประชาชนในพื้นที่ 6) ร่างกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง จากการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม 7) ร่างกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง และชดเชยความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง จากการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม 8) ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน และวิธีการรับเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย 9) ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการส่งให้บุคคลซึ่งกักเก็บน้ำไว้ ต้องเฉลี่ยน้ำเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในการอุปโภคบริโภคของประชาชนในพื้นที่ 10) ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และ 11.ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ (ฐานิสร์ ทองนอก, 2562) เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายทั้งหมดนี้จะส่งผลให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริงตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างประชากรในพื้นที่นอกเขตชลประทาน จำนวน 300 คน ในพื้นที่อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ มี 6 ตำบล 49 หมู่บ้าน ตำบลท่าวังพร้าว 4 หมู่บ้าน ตำบลบ้านกลาง 7 หมู่บ้าน ตำบลห้วยว่า 9 หมู่บ้าน ตำบลบ้านแม่ 12 หมู่บ้าน ตำบลทุ่งสะโตก 12 หมู่บ้าน ตำบลน้ำบ่อหลวง 5 หมู่บ้าน ระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2561 ถึง 30 กันยายน 2562 พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรแบบเชิงบูรณาการในพื้นที่นอกเขตชลประทานทั้งหมด 5 ฉบับในสถานการณ์ปกติและในสถานการณ์พิเศษแบ่งเป็นภัยแล้ง จำนวน 10 ฉบับ น้ำท่วม 11 ฉบับ และน้ำเสีย 6 ฉบับ เมื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาประมวลผลแล้วพอจะวิเคราะห์ปัญหาข้อบกพร่องทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรแบบเชิงบูรณาการในพื้นที่นอกเขตชลประทานได้ ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในภาพรวม

การแบ่งประเภทกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำตามสถานการณ์น้ำ

ก) น้ำแล้ง จำนวน 10 ฉบับ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 2) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 5) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 6) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 7) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 8) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 9) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 10) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562

ข) น้ำท่วม จำนวน 12 ฉบับ ได้แก่

1) พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย พ.ศ. 2555 2) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 3) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 5) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 6) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 7) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 8) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 9) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 10) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 11) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 12) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ค) น้ำเสีย จำนวน 6 ฉบับ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 4) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ 6) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

2. การมีกฎหมายบริหารจัดการน้ำที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วน

ท้องถิ่น

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ทั้งหมด 33 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4) พ.ศ.2530 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2524 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำมากมาย ดังที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังซ้ำซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น เช่น การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกล่าวคือจังหวัด เทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริการส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล ทั้งนี้ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ “...(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และให้แก่องค์กรปกครองส่วนจังหวัด” มาตรา 17(13) ,17 (16) (22) ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดให้มีการจัดการและดูแลสถานขึ้นส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งจะปรากฏถ้อยคำในลักษณะเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23 สภาตำบลอาจดำเนินกิจการ

ภายในตำบล ดังต่อไปนี้ “.... (2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก” ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ใน
องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหน้าที่จัดการซ้ำซ้อนกันในส่วนพื้นที่
จังหวัดและพื้นที่ในเขตตำบล

3. การมีหน่วยงานราชการที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวข้องในการจัดการน้ำ แต่ไม่มีผู้รับผิดชอบ

การกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับหน้าที่ในการเป็นเจ้าภาพ
บริหารจัดการน้ำทั้งประเทศ มีความสำคัญเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย
หากมีหลายหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบในการจัดการน้ำ หากมองอย่างผิวเผินอาจเป็นการดี หากประชาชน
สามารถได้รับการบริการจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน แต่ในภาพที่แท้จริงการบริหารจัดการเป็นไป
อย่างต่างคนต่างทำ ไม่ได้บูรณาการร่วมกันอย่างแท้จริง จึงมีปัญหา อาทิ เช่น การปิดหน้าที่ความรับผิดชอบ
ไปให้หน่วยงานอื่นโดยอ้างเหตุผลว่าไม่มีงบประมาณเพียงพอ เป็นต้น ดังนั้นจึงมีประเด็นจะต้องวิเคราะห์ว่า
หน้าที่เป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการน้ำควรเป็นของหน่วยงานรัฐหน่วยงานใด

สำหรับการบริหารจัดการน้ำ ในปี 2563 มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 24/2561 แต่งตั้ง
คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ หรือ กนช. โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรี
กระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวง
อุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ อธิบดีกรม
ทรัพยากรน้ำบาดาล อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อธิบดีกรมอุตุฯ อธิบดีกรมอุทกศาสตร์ อธิบดีกรม
สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการ
อันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นกรรมการ เป็นต้น จะเห็นว่าคณะกรรมการมาจากหลายภาคส่วน โดยมี
อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการน้ำทั้งประเทศ

ต่อมา ประเทศไทยยังได้กำหนดอำนาจในการบริหารจัดการน้ำให้กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 มีหน้าที่
ในการให้คำแนะนำแก่รัฐบาล ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น กำหนด
แผนพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม พิจารณาให้ความเห็นชอบ
แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือ
ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี เป็นต้น แต่ในการ
ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายให้สำนักงานนโยบาย
และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ หรือกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 21 จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ยังไม่
มีเจ้าภาพที่แท้จริง โดยยังเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน
นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ หรือกรมส่งเสริมคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมาในปัจจุบันมีการจัดตั้งสำนักงานทรัพยากร
น้ำแห่งชาติ (สทช.) มีภารกิจประสานการดำเนินงานกับคณะกรรมการลุ่มน้ำ หน่วยงานของรัฐ องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นสำนักงานใหม่ยังไม่มีบทบาทในการดำเนินการ
จัดการน้ำที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

4. การตรากฎหมายที่ขาดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 กำหนดว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ... (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 57 กำหนดให้ “รัฐต้อง... (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษาฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 72 กำหนดว่า “รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้... (4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภค บริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและการอื่น”

จากการสำรวจพื้นที่พบว่าเกษตรกรในพื้นที่นอกเขตชลประทานในอำเภอสนป่าตอง จังหวัด เชียงใหม่ ยังใช้น้ำจากระบบเหมืองฝาย ซึ่งเป็นการใช้ที่สืบจากมาแต่โบราณ ก่อนที่จะมีกฎหมายชลประทาน หลวงและกฎหมายการชลประทานราษฎร์ ซึ่งเป็นการจัดสรรน้ำกันเองระหว่างชาวบ้านโดยใช้หลักถ้อยที ถ้อยอาศัย เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทจากการใช้น้ำจะมีแก่เหมืองหรือฝายเป็นผู้ตัดสิน โดยจะได้รับการยอมรับ จากเกษตรกรผู้ใช้น้ำและหลักการดังกล่าวได้ใช้มาจนกระทั่งปัจจุบัน เมื่อมีกรณีจะต้องซ่อมแซมเหมืองฝาย ชาวบ้านผู้ใช้น้ำ จะให้ความร่วมมือโดยแก่เหมืองแก่ฝายจะเป็นผู้ประสานงานกับภาครัฐ เช่น องค์การบริหาร ส่วนตำบลในพื้นที่ในการขอเครื่องมือและงบประมาณ เพื่อนำมาซ่อมแซมเหมืองฝายที่ชำรุด หรือขุดลอก เหมืองฝายที่ตื้นเขินในฤดูแล้ง เป็นต้น โดยเกษตรกรในพื้นที่จะเป็นแรงงานในการจัดการดังกล่าว แต่หลักการความร่วมมือโดยใช้หลักการถ้อยทีถ้อยอาศัยนี้ กลับได้รับการเมินเฉยจากภาครัฐที่จะนำมาบรรจุ ไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำ โดยจะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติการชลประทาน มาตรา 6 วรรคสอง กำหนดการจัดทำแผนการชลประทานกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐ เท่านั้น

นอกจากนี้ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 กำหนดให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือ ส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน ต่อมามีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือ กิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ข้อ 1 กำหนดให้โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจัดให้มีกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนใน กระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2561 แนวทางดังกล่าวกำหนด กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นศึกษาและจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขั้นพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และขั้นการ ดำเนินงาน และการติดตามตรวจสอบ ซึ่งแต่ละขั้นตอน จะมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีบทบาท เช่น ในขั้นตอน

ศึกษาและจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และขั้นตอนติดตามตรวจสอบ จะมีประชาชนหรือองค์กรเอกชนให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าในพื้นที่ และข้อมูลที่สำคัญอื่น ๆ รวมทั้งความคิดเห็น ความกังวล ต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ และควรมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ ให้ข้อคิดเห็นหรือเฝ้าระวังได้

สรุปผลและอภิปรายผล

เกษตรกรผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่เป็นชายมากกว่าหญิง ส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา ส่วนใหญ่ยังพึ่งพาการส่งน้ำจากเหมืองฝาย เพื่อใช้ในการเพาะปลูกโดยนิยมปลูกลำไยมากที่สุด รองลงมาคือหัวหอม เกษตรกรครอบครองที่ดินโดยเฉลี่ย 5 ไร่ มีสมาชิกในครัวเรือน 2-4 คน โดยประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาแล้วประมาณ 2-37 ปี และมีรายได้จากการทำการเกษตรโดยเฉลี่ยตั้งแต่ 44,000- 78,125 บาทต่อปี โดยพื้นที่ที่มีรายได้เฉลี่ยน้อยที่สุดคือตำบลยุหว่า รายได้เฉลี่ยมากที่สุดคือตำบลบ้านกลาง กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเกษตรกรส่วนใหญ่มีการจัดสรรน้ำโดยตกลงกันเองระหว่างผู้ใช้น้ำ และใช้กฎเกณฑ์ตามกฎหมายในการระงับข้อพิพาทเรื่องน้ำน้อย (ร้อยละ 2.3-9.5) ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยบางส่วนว่าการแก้ปัญหาจัดสรรน้ำของชุมชนในพื้นที่นอกเขตชลประทานในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายเพียงลำพังได้ ต้องอาศัยมาตรการอื่น ๆ เช่น ข้อตกลงชุมชน หลักการธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ (Water Governance) ในการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนโดยปลูกฝังให้ประชาชนมีวินัยการใช้น้ำควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าเกษตรกรผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่ยังเข้าถึงสิทธิตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำได้ยาก โดยกฎหมายดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยทรัพยากรน้ำสาธารณะในพื้นที่ไว้อย่างกว้าง ๆ แต่ไม่ได้กำหนดรูปแบบวิธีการไว้ให้ชัดเจนไม่เป็นรูปธรรมยกตัวอย่างเช่น กำหนดให้ผู้ใช้น้ำบริเวณใกล้เคียงกันและอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกันมีสิทธิรวมตัวกันก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งต้องรอการตรากฎหมายลูก เช่น ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งกรรมกรลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน แล้วยังพบว่าเกษตรกรผู้ใช้น้ำในพื้นที่นอกเขตชลประทานมิได้อาศัยกฎหมายหลัก เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ³ ในการจัดการแบ่งการใช้น้ำเกี่ยวกับน้ำ การระงับข้อพิพาทการใช้น้ำในท้องถิ่น ซึ่งพบว่าแก่เหมืองฝายกลับมีบทบาทอย่างมากในการจัดสรรการใช้น้ำและการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำในท้องถิ่น รูปแบบดังกล่าวนี้มีมาช้านานแล้วตั้งแต่ครั้งมีกฎหมายมังรายศาสตร์ แล้วถูกยกเลิกโดยกฎหมายการชลประทานราษฎร์ (ซึ่งต่อมามีการยกเลิกกฎหมายชลประทานราษฎร์) ซึ่งหากวิเคราะห์แล้วเป็นไปตามการยึดถือจารีตประเพณีท้องถิ่น (Opinio Juris) ตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีอิทธิพลต่อการเคารพกฎหมายของเกษตรกรผู้ใช้น้ำส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญมากกว่ากฎหมายบ้านเมือง

³ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำเริ่มมีการกำหนดคณะกรรมการลุ่มน้ำโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564 โดยแบ่งเป็น 22 ลุ่มน้ำจากเดิม 25 ลุ่มน้ำ พื้นที่ที่ทำการวิจัยอยู่ในส่วนของคณะกรรมการลุ่มน้ำปิง ซึ่งมีการแต่งตั้งอนุกรรมการลุ่มน้ำจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กฎหมายดังกล่าวเพียงกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้มีบทบาทต่อเกษตรกรผู้ใช้น้ำในพื้นที่เลย โดยเฉพาะพื้นที่นอกเขตชลประทานซึ่งห่างไกลจากคลองชลประทานหลัก จากการลงพื้นที่สำรวจบุคคลที่มีบทบาทในการจัดสรรน้ำและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับน้ำคือแก่เหมืองฝาย (บางคนเป็นผู้ใหญ่บ้านมีเงินเดือน บางคนเป็นผู้นำชุมชนไม่มีเงินเดือน) ซึ่งเกษตรกรผู้ใช้น้ำในท้องถิ่นโดยเฉพาะภาคเหนือจะให้ความเคารพและเชื่อฟัง นอกจากนี้ยังมีความเชื่อโบราณตามกฎหมายมังรายศาสตร์ เช่น การห้ามลักขโมยน้ำซึ่งมีอิทธิพลต่อการเคารพกฎหมายของชาวบ้านมากกว่าพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่ออกโดยรัฐ

สรุปแนวทางการแก้ปัญหาทางกฎหมาย

จากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงแบบกลุ่ม (Cluster Sampling) จำนวน 100 คน โดยคัดเลือกจากผู้อาศัยในพื้นที่นอกเขตชลประทาน อำเภอสันป่าตองที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาจัดสรรน้ำของชุมชน เช่น แก่เหมืองแก่ฝาย ตัวแทนองค์กรผู้ใช้น้ำและเกษตรกร เมื่อได้รับข้อมูลแล้วนำไปตรวจสอบแบบสอบถาม โดยใช้การตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา แล้วตรวจสอบข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การตรวจสอบแบบสามเส้า (Data Triangulation) จากนั้นนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ (Water Governance) ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ แนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดธรรมนุญท้องถิ่น (Lokales Gesetz) ทฤษฎีกิจการสามมิติในเชิงกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา จึงอภิปรายผลและสรุปแนวทางได้ ดังนี้

ก) แนวทางการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรแบบเชิงบูรณาการในพื้นที่นอกเขตชลประทาน

การออกกฎหมายที่เป็นเอกภาพที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำทั่วประเทศ

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2561 โดยมีผลใช้บังคับวันที่ 27 มกราคม 2562 เว้นแต่บทบัญญัติในหมวด 4 การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ และมาตรา 104 ให้บังคับใช้ เมื่อพ้นกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีเอกภาพเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในอดีต กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐมีอำนาจใช้พัฒนา บริหารจัดการ บำรุงรักษา พื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยอาจเปลี่ยนแปลงรูปร่างของแหล่งน้ำหรือขยายพื้นที่ของแหล่งน้ำได้ รวมถึงกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกระเบียบ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยทรัพยากรน้ำสาธารณะในพื้นที่นั้น

การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

แนวทางการแก้ปัญหาโดยให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” หรือเรียกว่า “กนช.” โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ที่น่าสนใจคือการกำหนดให้มีกรรมการผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากกรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ กรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย กนช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในการบูรณาการเกี่ยวกับการใช้และการอนุรักษ์ ทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นเอกภาพ รวมทั้งให้มีหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงหน้าที่ไกล่เกลี่ยและชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างคณะกรรมการลุ่มน้ำด้วย นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้ กนช. ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ก่อนจัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ

การยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำ รวมถึงการเพิ่มโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงแหล่งน้ำ

กฎหมายเกี่ยวกับน้ำที่เข้ามาเป็นเวลานานแล้วได้แก่พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงและที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 สิ่งที่เป็นอุปสรรคแก่ประชาชนผู้ใช้น้ำคือการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจอธิบดีมีอำนาจปิด กั้น

หรือเปิดน้ำในทางน้ำชลประทาน ชุดลอก ซ่อม หรือตัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน และอุปสรรคตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบชลประทานจากทางน้ำชลประทานไปใช้ในการเพาะปลูก ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานคือการห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินเจาะคัน ปิดกั้นคูน้ำ เปิดหรือปิดประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถูกยกเลิกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. พ.ศ. 2558 โดยกฎหมายใหม่กำหนดการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยผ่านคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนในงานสร้างคูส่งน้ำ คุระบายน้ำ เส้นทางลำเลียงตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำเดิม เพิ่มการมีส่วนร่วมของเกษตรกร เจ้าของที่ดินและชุมชน โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนออกแบบ

การออกกฎหมายที่ไม่เพียงแต่เปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นแต่ให้ประชาชนเข้ามาเป็นขั้นตอนหนึ่งในการออกกฎหมายใช้ในการบริหารจัดการน้ำ

ขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดนับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายไปแล้ว 30 วันสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติคือคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ระดับลุ่มน้ำคือคณะกรรมการลุ่มน้ำ และระดับองค์กรผู้ใช้น้ำ โดยเฉพาะองค์กรผู้ใช้น้ำ เป็นการรับรองให้ผู้ใช้น้ำบริเวณใกล้เคียงกันและอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกันมีสิทธิรวมตัวกันก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษาและการฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในสมาชิกขององค์กรผู้ใช้น้ำ

โดยขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 นั้น ทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ อันถือเป็นกฎหมายสำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างขวาง นับเป็นการจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามาร่วมอย่างเต็มที่ทุกกลุ่ม ที่มีภาคประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกระดับเข้ามาร่วม แม้ว่าขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นซึ่งมีตัวแทนจากภาคประชาชนได้แก่ ประธานลุ่มน้ำ หรือ ครู หรือ นายก อบต. เป็นต้น มักได้รับเลือกเป็นประธานในการระดมความคิดเห็นของกลุ่มกับบางแห่งที่เป็นตัวแทนจากภาคราชการ เช่น ระดับรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเลือก จะมีบรรยากาศระดมความคิดเห็นที่แตกต่างกันมาก ถ้าภาคประชาชนเป็นประธาน มักมีการระดมความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และมีการถกเถียงกันอย่างเปิดอก และมีบรรยากาศการมีส่วนร่วมในแนวราบ ในขณะที่ผู้เป็นประธานเมื่อมาเป็นประธานกลุ่ม จะทำให้การระดมความคิดเห็นมีลักษณะแข็งและตึง เพราะจะมีการคุมประเด็น ตัดตอนการถกเถียง และสรุปประเด็นเองมากกว่าจะถามกลุ่ม ในขณะที่ชาวบ้านที่ร่วมจะนั่งเงียบเพราะไม่อยากขัดแย้งกับผู้มีอำนาจ

แม้ประเทศไทยจะได้มีการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะประกาศใช้ก็ตาม แต่อำนาจในการควบคุมและจัดการทรัพยากรน้ำยังเป็นของหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการลุ่มน้ำ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำอย่างแท้จริง ขัดกับหลักการและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิชุมชนและนโยบายด้านความมีส่วนร่วม ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาคาดความมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนี้ ผู้วิจัยขอเสนอให้ตรากฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนกำหนดแผนพัฒนา ทั้งนี้คณะกรรมการจัดการน้ำดังกล่าวต้องเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนเท่านั้น (ชลธิชา ต๊ะทองด้วง, 2557) ซึ่งเป็นแนวคิดของประเทศเนเธอร์แลนด์

ในกฎหมาย Water Act 2009 และการเพิ่มอำนาจแก่ตัวแทนชุมชนในท้องถิ่นในการจัดสรรการส่งน้ำจากคลองซอยเข้าไปในพื้นที่เพาะปลูก โดยหน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่บริหารการใช้น้ำเฉพาะอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และเขื่อนเท่านั้น ซึ่งเป็นแนวคิดของประเทศญี่ปุ่น โดยตัวแทนในชุมชน เรียกว่า มูรา (Mura) (ชลธิชา ต๊ะทองด้วง, 2557) ซึ่งการทำหน้าที่มีความคล้ายคลึงกับแก้มืองแก่ฝายในชุมชนท้องถิ่นภาคเหนือ แต่มูราของญี่ปุ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาทรัพยากรน้ำในท้องถิ่นมากกว่า และเมื่อเกิดข้อพิพาทของชุมชนที่เกี่ยวข้องกันในหลายพื้นที่ จะมีตัวแทนมูราาร่วมกันตัดสินโดยรูปแบบของคณะกรรมการบริหารจัดการร่วมกัน โดยส่วนนี้ จะมีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการลุ่มน้ำระดับจังหวัดในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

ข) แนวทางในการเสนอมาตรการระงับข้อพิพาทหรือข้อตกลงชุมชนในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่นอกเขตชลประทาน

แนวทางการจัดทำธรรมนูญการจัดการน้ำท้องถิ่น

จากการทำการประชุมกลุ่มย่อยทำให้ได้ทราบถึงความต้องการของเกษตรกรในพื้นที่นอกเขตชลประทานในอำเภอสันป่าตอง โดยการจัดทำธรรมนูญจัดการน้ำท้องถิ่นเป็นตัวเลือกหนึ่ง ที่เป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้วยแนวทางสมานฉันท์โดยกลุ่มบุคคลในชุมชนเอง **โดยหลักการ 3L ดังนี้**

หลักการที่หนึ่ง L (Local) หมายถึง การรวมกลุ่มโดยท้องถิ่นเอง ก่อนการจัดทำอาจจัดประชุมร่วมกันโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการน้ำชุมชนและกลุ่มผู้ใช้น้ำ

หลักการที่สอง L (Less) หมายถึง การทำให้ขั้นตอนการระงับข้อพิพาทสั้นลงโดยกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำโดยชุมชนท้องถิ่นเอง

หลักการที่สาม L (Law) หมายถึง ต้องชอบด้วยกฎหมาย เมื่อได้ข้อตกลงร่วมกันแล้วต้องนำข้อตกลงที่ได้จากที่ประชุมนำไปเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปเพื่อให้ชอบด้วยกฎหมายแม่บท เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 โดยข้อตกลงร่วมกันอาจดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้ 1) กำหนดเวลาเปิด-ปิด ประตูน้ำช่วงฤดูแล้งฤดูฝน การนำน้ำไปใช้ประโยชน์ 2) กำหนดปริมาณน้ำเพื่อกักเก็บและใช้ประโยชน์ 3) กรณีน้ำเหลือจากการใช้ประโยชน์ สามารถซื้อขายน้ำให้บุคคล หรือนิติบุคคลเพื่อการพาณิชย์ เพื่อการอุตสาหกรรม โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการน้ำประจำชุมชน โดยคณะกรรมการต้องคำนึงถึงการจัดสรรและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชุมชนกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ ความได้สัดส่วนของปริมาณน้ำกับความจำเป็นในการใช้น้ำ

ค) แนวทางการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายบริหารจัดการน้ำ

แนวทางการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายบริหารจัดการน้ำ อาจแบ่งตามอำนาจในการบริหารจัดการน้ำของคณะกรรมการน้ำในแต่ละระดับ เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ (ก) การระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการลุ่มน้ำ และ (ข) การระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการน้ำระดับชุมชน

ทั้งนี้ อาจใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนเข้ามาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา และเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนในเชิงสร้างสรรค์ เช่น การรับเรื่องร้องเรียนผ่านอาสาสมัครยุติธรรมชุมชนหรือโดยศูนย์ยุติธรรมชุมชน และการไกล่เกลี่ยโดยชุมชน และบังคับตามกติกาของชุมชน โดยดำเนินงานตามโมเดลการสร้างเครือข่ายจัดการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำระดับชุมชน ซึ่งมี 5 ขั้นตอน ดังนี้

1) การจัดการข้อพิพาทในแหล่งน้ำชุมชน เช่น การจัดสรรน้ำเข้าสู่แปลงปลูกพืชเกษตร การระบายเข้าสู่คลองซอยต่าง ๆ การกักเก็บน้ำในช่วงฤดูแล้ง เมื่อมีข้อพิพาทในอดีตจะเป็นหน้าที่ของแก้มืองแก่ฝายในพื้นที่ในการระงับข้อพิพาท แต่ในปัจจุบันเนื่องจากการยกเลิกพระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์แล้ว

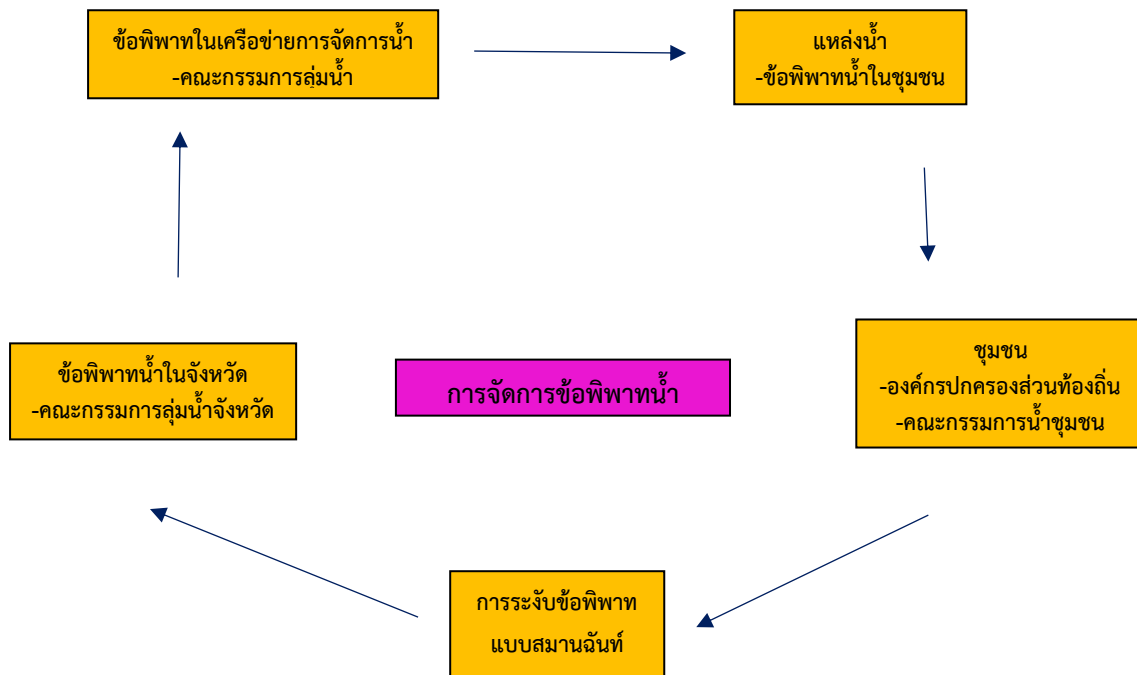
แต่ในทางปฏิบัติแก่อำเภอแก่อำเภอก็ยังคงสภาพเดิม ไม่ได้ถูกยกเลิกตามกฎหมายด้วย ดังนั้นผู้วิจัยเห็นควรให้
คงสภาพแก่อำเภอแก่อำเภอไว้เช่นเดิม โดยให้จัดตั้งเป็นคณะกรรมการน้ำชุมชนซึ่งได้รับอนุญาตจาก
คณะกรรมการลุ่มน้ำจังหวัด

2) การจัดการข้อพิพาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการขุดลอกคลองส่งน้ำที่ต้นเขิน
การตัดต้นไม้หรือสิ่งกีดขวางลำน้ำ การขุดบ่อดินเพื่อกักเก็บน้ำช่วงหน้าแล้ง ขุดบ่อน้ำใต้ดิน ซึ่งจำเป็นต้อง
ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การระงับข้อพิพาทระหว่างเจ้าของกรรมสิทธิ์ใน
ที่ดินกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำในพื้นที่เหล่านี้ต้องอาศัยคนกลาง ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือในพื้นที่
และมีความเป็นกลาง โดยอาจแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการชุมชนระหว่างพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำ
หรือเมืองฝายต่าง ๆ โดยมีตัวแทนจากภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น นายกองค์การ
บริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

3) การระงับข้อพิพาทแบบสมานฉันท์ เมื่อเกิดข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อชุมชนหลายชุมชนตั้งแต่ 2
ชุมชนขึ้นไป เช่น การจัดสรรน้ำระหว่างพื้นที่ต้นน้ำกับพื้นที่ปลายน้ำ การขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากร
ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มเพาะปลูกพืชกับกลุ่มเลี้ยงปลา เป็นต้น ควรจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะ
กิจโดยมาจากกลุ่มผลประโยชน์ โดยอาจจะนำการเตือนของกลุ่มมาใช้กับกลุ่มที่ละเมิดสิทธิหรือผลประโยชน์
ของกลุ่มอื่น เช่น แนวคิดการเตือนแบบ Wagga Wagga ในประเทศนิวซีแลนด์เป็นการดำเนินที่ ทำให้ผู้กระทำ
ผิดได้รู้ว่าตนเองทำผิดไปโดยการดำเนินจะต้องทำด้วยความรักและนับถือกัน อันนำมาซึ่งการให้อภัยและ
ความสมานฉันท์ การดำเนินของกลุ่มครอบครัวซึ่งกระทำต่อผู้ที่กระทำผิดอย่างเคารพในสิทธิของเขาและมุ่งที่
จะทำให้เกิดความสมานฉันท์เป็นรูปแบบของการควบคุมโดยชุมชนแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ
(จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, 2556)

4) การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำในจังหวัด โดย กนช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการทรัพยากรน้ำ
จังหวัดเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการการบริหารทรัพยากรน้ำในระดับจังหวัด ตามพระราชบัญญัติ
ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 วรรค 3 แต่กฎหมายดังกล่าวกลับไม่ได้กำหนดให้อนุกรรมการทรัพยากร
น้ำจังหวัดมีอำนาจประการใด โดยอำนาจในการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้น้ำตกเป็นของ
คณะกรรมการลุ่มน้ำ ตามมาตรา 35 (8) ซึ่งหากพิจารณาจากความรับรู้และความเข้าใจปัญหาภายในพื้นที่
อนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดจะมีความเข้าใจปัญหาภายในพื้นที่ของตนมากกว่า ตลอดจนมีความใกล้ชิด
กับองค์กรผู้ใช้น้ำในจังหวัดของตนมากกว่า ดังนั้นผู้วิจัยเห็นควรให้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของอนุกรรมการ
ทรัพยากรน้ำจังหวัดโดยอาจจะกำหนดเพิ่มเติมในกฎหมายลูก เช่น พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

5) การระงับข้อพิพาทในเครือข่ายการจัดการน้ำ เช่น การพิจารณาปริมาณการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ
การจัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำ และการควบคุมการใช้น้ำภายในเครือข่ายขององค์กรผู้ใช้น้ำ เป็น
อำนาจของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 มาตรา 35 การไกล่เกลี่ยและ
ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้น้ำ ตามมาตรา 35 (8) กรณีที่เกิดภาวะน้ำแล้ง คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจ
กำหนดวิธีการใช้น้ำและการแบ่งปันน้ำในพื้นที่ได้เท่าที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหา



ภาพที่ 2 โครงสร้างการสร้างเครือข่ายจัดการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำระดับชุมชน

บทสรุป

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรแบบเชิงบูรณาการในพื้นที่นอกเขตชลประทาน และปรับปรุงข้อบกพร่องทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่นอกเขตชลประทาน

การกำหนดรายละเอียดเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำให้ชัดเจน แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ถือเป็นกฎหมายที่เป็นเอกภาพในการบริหารจัดการน้ำทั่วทั้งประเทศ โดยมีผลใช้บังคับวันที่ 27 มกราคม 2562 เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีเอกภาพเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในอดีต แต่ในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน กฎหมายดังกล่าวยังมิได้ระบุรายละเอียดไว้ให้ชัดเจนว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างไร ประการใดบ้าง ซึ่งมีระบุไว้ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 17 (7) กำหนดอำนาจของ กนช. เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขปัญหาจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ (16) ออกระเบียบกำหนดมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชน ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในด้านการใช้ การบำรุงรักษา การฟื้นฟูการอนุรักษ์ และการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเท่านั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรให้มีการกำหนดรายละเอียดในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนให้ชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการน้ำในท้องถิ่น การจัดการระบบเหมืองฝาย การบำรุงรักษาเหมืองฝายในท้องถิ่น ซึ่งมีตัวอย่างชุมชนที่จัดการเหมืองฝายเอง

จนประสบผลสำเร็จมาแล้ว⁴ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำยังไม่ได้กำหนดวิธีการคุ้มครององค์ความรู้ และการใช้เทคโนโลยีเรื่องน้ำของชุมชนอย่างไร จึงเห็นควรให้มีการกำหนดรายละเอียดให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถจดทะเบียนสิทธิบัตรในการสร้างเหมืองฝายด้วยวิธีการรูปแบบใหม่โดยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้

2) แนวทางการแก้ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่นอกเขตชลประทาน

ก) การยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำ รวมถึงการเพิ่มโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงแหล่งน้ำ โดยยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับน้ำที่ใช้มาเป็นเวลานานแล้วได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงและที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 มาตรา 9 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดขุดหรือขยายคลองประปา...เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการประปา แต่ในฤดูแล้งมักมีตะกอนในคลองส่งน้ำทำให้น้ำไหลผ่านเข้าในพื้นที่การเกษตรได้ยาก แม้เกษตรกรในพื้นที่ประสงค์จะขุดลอกคูคลองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้งบประมาณของตนเองเข้าขุดลอกเอง ก็มีอาจทำได้ เพราะขัดต่อบทกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดให้เป็นอำนาจของการประปาเท่านั้น

ข) การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ปัจจุบันมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” หรือเรียกว่า “กนช.” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในการบูรณาการเกี่ยวกับการใช้น้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งให้มีหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ หน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

ค) การนำธรรมนูญชุมชน (Local Ordinance) มาให้กับการจัดการน้ำในท้องถิ่น โดยตกลงเกี่ยวกับกำหนดเวลาเปิด-ปิด ประตูน้ำช่วงฤดูแล้งฤดูฝน กำหนดปริมาณน้ำเพื่อกักเก็บและใช้ประโยชน์ การออกแบบการก่อสร้างฝายชะลอน้ำ เช่น ฝายแม้ว หรือ ฝายผสม การกำหนดพื้นที่ในการสร้างธนาคารน้ำใต้ดิน (Groundwater Bank) และบริหารจัดการแหล่งน้ำภายในชุมชน โดยประชุมชนร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการน้ำชุมชนและกลุ่มผู้ใช้น้ำ เมื่อได้ข้อสรุปแล้วจึงนำข้อตกลงที่ได้จากที่ประชุมนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วประกาศใช้เป็นธรรมนูญชุมชนต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. เสนอให้ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนกำหนดแผนพัฒนา ทั้งนี้คณะกรรมการจัดการน้ำดังกล่าวต้องเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนเท่านั้น และการเพิ่มอำนาจแก่ตัวแทนชุมชนในท้องถิ่นในการจัดสรรการส่งน้ำจากคลองซอยเข้าไปในพื้นที่เพาะปลูก โดยหน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่บริหารการใช้น้ำเฉพาะอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และเขื่อนเท่านั้น ซึ่งทำหน้าที่มีคล้ายคลึงกับแก้มืองแก่งฝายในชุมชนท้องถิ่นภาคเหนือ และเมื่อเกิดข้อพิพาทของชุมชนที่เกี่ยวข้องกัน

⁴ ตัวอย่างการใช้สิทธิชุมชนในการจัดการน้ำชุมชนของชุมชนบ้านห้วยอีค่าง ตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ อ้างใน รติดา แก้วจุลาภรณ์. (2554). *สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ*. โครงการสังเคราะห์องค์ความรู้เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะทางและมาตรการรับรองสิทธิชุมชนที่เป็นการปกป้องคุ้มครองสุขภาพของประชาชน (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนการสร้างเสริมสุขภาพและมูลนิธิธารนุสแห่งชาติ.

หลายพื้นที่ให้มีตัวแทนองค์กรผู้ใช้น้ำท้องถิ่นร่วมกันตัดสินใจโดยรูปแบบของคณะกรรมการบริหารจัดการร่วมกัน

2. เนื่องจากรัฐนำระบบใบอนุญาตใช้น้ำมาใช้กับผู้ใช้ตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการเปลี่ยนจากสิทธิการใช้น้ำดั้งเดิมของประชาชนเป็นระบบการอนุญาตให้ใช้น้ำ (Rights System to Permission System) ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำจะทำให้การใช้น้ำในทางปฏิบัติมีปัญหาเนื่องจากการจัดสรรน้ำของเกษตรกรในชุมชนได้รับข้อมูลจากแบบสอบถามปรากฏว่าส่วนใหญ่เกษตรกรมีการตกลงกันเองในการแบ่งน้ำโดยมีการใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายในปริมาณน้อย ซึ่งหลักการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงมากกว่า โดยเกษตรกรในชุมชนโดยเฉพาะในนอกเขตชลประทานจะมีแก่เหมืองแก่ฝายทำหน้าที่ตกลงกันในการกำหนดปริมาณการใช้น้ำที่ผ่านพื้นที่ของตนโดยจะคำนึงถึงพื้นที่ปลายน้ำด้วย หลักการดังกล่าวจึงมีความจำเป็นจะต้องคงไว้อยู่ จึงเสนอให้แก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1355 จากเดิมว่า “เจ้าของที่ดินริมทางน้ำหรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น” เป็นว่า “เจ้าของที่ดินริมทางน้ำหรือมีทางน้ำผ่าน มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เท่าที่จำเป็น โดยต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ปลายน้ำด้วย”

กิตติกรรมประกาศ

การดำเนินการวิจัยสำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจากที่ปรึกษางานวิจัย ที่สละเวลาให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษาและตรวจแก้งานวิจัยแล้วเสร็จ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ ขอขอบคุณ สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ที่สนับสนุนให้ทุนวิจัยจนทำให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วง ขอขอบคุณเกษตรกรกลุ่มตัวอย่างในอำเภอสันป่าตองทุกท่าน ที่ได้สละเวลาให้สัมภาษณ์ ตอบแบบสอบถามเพื่อเป็นข้อมูล และนักศึกษาช่วยงานที่อุทิศเวลาลงพื้นที่วิจัยจนทำให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงไปได้ ตลอดจนคณะผู้วิจัยทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือและคอยเป็นกำลังใจเสมอมาจนทำให้งานวิจัยเสร็จสมบูรณ์

เอกสารอ้างอิง

- เกียรติขจร วิจารณ์สวัสดิ์. (2550). *การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้าน การบริการจัดหางาน*. กรุงเทพฯ: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- จุฑารัตน์ แก้วกัญญา. (2556). *สรุปสาระสำคัญของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,
- จุฬีวรรณ เต็มผล. (2561). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
- ชลธิชา ต๊ะทองด้วง. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์).

- ฐานิสร์ ทองนอก. (2562). *กรมเห็นชอบหลักการถม. ลูก 11 ฉบับตาม พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ สร้างกลไก
การมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน. สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน.2564, จาก*
<https://www.ryt9.com/s/iq01/3060050>.
- ไทยพีบีเอส. (2563). *รอลุ้นต้นปี 64 เปิดจดทะเบียนองค์กรผู้ใช้น้ำ. สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน.2564, จาก*
<https://news.thaipbs.or.th/content/299260>
- ปิติเทพ อยุ่ยืนยง. (2553). *มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วมของญี่ปุ่น. ประชาไท .
สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม.2564, จาก <https://prachatai.com/journal/2012/07/41610>*
- มีงสรรพ์ ชาวสอาด และคณะ. (2544). *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย เล่ม 1 รายงานการ
วิจัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.*
- รติตา แก้วจุลกาญจน์. *สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ. โครงการสังเคราะห์องค์ความรู้เพื่อจัดทำ
ข้อเสนอแนวทางและมาตรการรับรองสิทธิชุมชนที่เป็นการปกป้องคุ้มครองสุขภาวะของประชาชน,
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนการสร้างเสริมสุขภาพและมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2554,*
- สุรศักดิ์ ไชยธนกิจ. (2548). *ทฤษฎีธรรมภิบาลบริษัท: ตรีมิติวิเคราะห์. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์,
ธันวาคม 14-15.*
- สำนักตรวจสอบพิเศษภาค 4. (2560). *รายงานการตรวจสอบการดำเนินงาน โครงการแหล่งน้ำในไร่นา
นอกเขตชลประทาน (บ่อจิว) ของสำนักงานพัฒนาที่ดินเขต 3 จังหวัดนครราชสีมา. สืบค้นเมื่อ 5
มี.ค. 2560, จาก [http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?
NewsID=9600000022653](http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9600000022653)*
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2558). *ชุมชนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน.
วารสารบริหาร มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 35. (มกราคม-มิถุนายน) :108-109.*