

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

“หลักการสำคัญว่า ต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูกเพราะว่ามีชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำทุกคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้”¹ จากกระแสพระราชดำรัสฯ ที่อัญเชิญมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ในโลก มนุษย์ต้องอาศัยน้ำเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตอยู่และจากบทความของ UNESCO SOURCE No. 84 November 1996 (พ.ศ. 2539) เกี่ยวกับเรื่องน้ำ มีความว่า “โลกอีก 50 ปีข้างหน้าจะประสบปัญหาวิกฤตการณ์การขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรงสาเหตุเนื่องจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรโลกและขาดแคลนการแก้ไขปัญหาน้ำที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง” จากปัญหาดังกล่าวเราจำเป็นต้องทำการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำให้ได้ผล และเป็นเรื่องความจำเป็นที่สำคัญที่สุดก่อนการพัฒนาใด ๆ เนื่องจากว่าถ้าเราปราศจากทรัพยากรน้ำเราก็ไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้”²

ประเทศไทยนับว่ามีความใกล้ชิดและอยู่กับสายน้ำนับตั้งแต่มีการตั้งถิ่นฐานน้ำจัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติในมิติทรัพยากรใช้แล้วไม่หมดสิ้น (Non-Exhausting Natural Resources)³ ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ ทรัพยากรน้ำให้ประโยชน์มากมายต่อมนุษย์ จัดได้ว่าทรัพยากรน้ำคือ “ชีวิต” แม้กระทั่งในร่างกายของมนุษย์เองยังประกอบไปด้วยน้ำถึงร้อยละ 70 ของร่างกาย กระทั่งในเลือดมีน้ำเป็นองค์ประกอบถึงร้อยละ 92 ในสมองมีน้ำเป็นองค์ประกอบร้อยละ 85

¹ คำรัสพระราชทานแก่ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและคณะ ณ สวนจิตรลดา เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2529

² วิชัย สุภาโสศ. (2550). *แนวทางการพัฒนาทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร*. สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 56, จาก http://www.rid.go.th/thaicid/_5_article/2549/03Water_Agri.pd

³ จาก *วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม* (น. 8), โดย เกษม จันทร์แก้ว, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

น้ำเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตทุกชนิด เป็นจุดก่อกำเนิดวัฒนธรรม ประเพณีและวิถีชีวิต อีกทั้งน้ำยังช่วยรักษาสสมดุลของระบบนิเวศน์ทำให้โลกของเราไม่ร้อนและไม่หนาวจนเกินไป ในอดีตน้ำจัดว่าเป็นทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ จึงทำให้ประชากรส่วนใหญ่ใช้ทรัพยากรน้ำอย่างไม่คุ้มค่า เป็นผลให้ปริมาณน้ำที่ใช้ได้นั้นลดลงอย่างต่อเนื่องนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งและแย่งชิงในการใช้ทรัพยากรน้ำ ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมาพื้นที่หลายแห่งในทุกภาคของประเทศไทยต้องประสบกับภาวะแห้งแล้งมากผิดปกติและฤดูฝนน้ำก็มากกว่าปกติ อันเนื่องมาจากความแปรปรวนของธรรมชาติที่มนุษย์เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น เป็นผลนำมาซึ่งความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน

แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีการพัฒนาเพื่อให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ด้วยปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ ด้านกายภาพ และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร จึงทำให้ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศเกษตรกรรม หากกล่าวถึงภาคเกษตรกรรมจำต้องอาศัยทรัพยากรน้ำอันเป็นปัจจัยหลัก ทรัพยากรน้ำกว่าร้อยละ 80 ของทรัพยากรน้ำทั้งหมดถูกใช้ในภาคเกษตรกรรม เป็นเหตุให้นานาชาติต่างตระหนักถึงความสำคัญของเกษตรกรรมเป็นอันนำมาซึ่งการบริหารจัดการน้ำเพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืน โดยอาศัยกฎหมายเข้ามากำหนดถึงสิทธิการเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำของทุกภาคส่วน เพื่อให้ในฤดูแล้งมีทรัพยากรน้ำใช้ และในฤดูฝนสามารถจัดการและป้องกันน้ำท่วมได้

จากการศึกษา สถิติทรัพยากรน้ำที่ไหลเข้ามาในระบบของประเทศไทยแต่ละปีพบว่า ทรัพยากรน้ำ (Input) ที่เข้ามาในระบบของสิ่งแวดล้อมมีปริมาณมากซึ่งมักจะสร้างความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจเป็นจำนวนเม็ดเงินมหาศาล โดยประเทศไทยเองไม่สามารถจัดการและแก้ไขปัญห ปริมาณน้ำที่ไหลเข้ามาในระบบได้ ในขณะที่เดียวกันปริมาณน้ำ (Output) ที่ไหลออกจากระบบก็ไหลออกจากมากเช่นเดียวกัน ดังตาราง ที่ 1 ส่งผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยในฤดูแล้งประเทศไทยมักจะประสบกับภาวะแห้งแล้งจนถึงขั้นต้องประกาศเป็นเขตภัยพิบัติแห่งชาติเลยทีเดียวได้อันนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งและแย่งชิงทรัพยากรน้ำกันเองในสังคม

ตารางที่ 1.1 ปริมาณฝนสะสม ปี 2538, 2550 ถึง ปี 2554 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม - 25 ธันวาคม ปริมาณฝนทับทวี (มม.)

ปี	ตะวันออกเฉียงเหนือ	เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ใต้ฝั่ง ตะวันออก	ใต้ฝั่ง ตะวันตก
ปี 2538	1,352.20	1,407.50	1,291.60	2140.7	1,723.60	2,911
ปี 2550	1,251.70	1,479.40	1,277.50	1852.4	1,807.50	2927.4
ปี 2551	1,366.20	1,673.70	1,480.60	1,940.00	1,909.90	2638.8
ปี 2552	1,190.10	1,446.20	1,473.30	1,985.50	1,581.30	2,820.80
ปี 2553	1,303.50	1,433.90	1,461.50	1,789.00	1,869.20	2,643.50
ปี 2554	1,687.70	1,691.50	1,516.80	2,094.40	2,238.20	2,951.20

ที่มา: กรมอุตุนิยมวิทยา (2556)

จากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ศึกษากรณีการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรประมาณ 64 ล้านคน⁴ โดยปริมาณกว่า 40 ล้านคนหรือประมาณ 63.5 % ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังคงประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมและเกษตรกรรมต่อเนื่อง ในขณะที่ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งสิ้นกว่า 320.7 ล้านไร่ คิดเป็นพื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตรประมาณ 132.7 ล้านไร่ หรือ 41.4 % และมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (พื้นที่การเกษตรมีความต้องการใช้น้ำสูง) แต่ทว่าปัจจุบันมีพื้นที่ชลประทานที่สนับสนุนภาคเกษตรกรรม ได้เพียง 23.57 ล้านไร่หรือประมาณ 17.8% เท่านั้น ส่วนพื้นที่ทางเกษตรกรรม

⁴ ข้อมูลประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2556 ประชากรคาดประมาณ ณ กลางปี 2556 (1 กรกฎาคม) สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2556).

ที่เหลืออีก 82.2% จะต้องพึ่งน้ำฝนตามธรรมชาติ ซึ่งมีความไม่แน่นอน ทำให้ผู้ที่อยู่ต้นน้ำมักจะกักเก็บน้ำและใช้ทรัพยากรน้ำโดยมิได้คำนึงถึงผู้ที่อยู่ท้ายน้ำเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบที่อยู่ท้ายน้ำมักจะประสบกับความเสียหายอันเนื่องมาจากการขาดแคลนทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร จนนำมาซึ่งความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรน้ำระหว่างเกษตรกรด้วยกัน อันส่งผลให้เกิดความสงครามความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรน้ำจากปัญหาข้างต้นหากประเทศไทยมีการนำหลักการที่ว่าทรัพยากรน้ำคือสินทรัพย์สาธารณะโดยภาครัฐเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำและรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามแนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้กำหนดให้ประชาชนทุกคนของรัฐ มีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรน้ำในการอุปโภคและบริโภคอย่างเสรี และจะต้องปลอดจากการแทรกแซงที่จะนำมาซึ่งทางออกหรือวิธีการแก้ไขปัญห

ดังนั้นการเข้าถึงทรัพยากรน้ำโดยเสรี (Open Access Regime) ซึ่งอาจเรียกอย่างง่าย ๆ ว่า “ระบบใครใคร่ใช้ใช้” ซึ่งอาจเป็นระบบที่มีได้นำมาซึ่งความยั่งยืนและการเอื้อเพื่อแบ่งปันทรัพยากรน้ำอันเป็นทรัพยากรของรัฐ หากในกรณีที่ทรัพยากรน้ำทำมีความอุดมสมบูรณ์ ระบบนี้ก็จะทำให้เกิดประโยชน์เป็นอย่างมากเพราะเนื่องมาจากมีทรัพยากรที่สามารถใช้กันได้อย่างทั่วถึงซึ่งระบบดังกล่าว มักนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมแก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำคนอื่น ๆ อันมีสิทธิในการใช้เช่นกัน หากคราใดต้องเผชิญกับภัยแล้ง ผลที่ตามมาก็คือความขัดแย้ง เนื่องมาจากการเข้าถึงทรัพยากรน้ำโดยไม่มีกติกาวาใครควรจะได้ใช้ทรัพยากรน้ำเท่าใด และนับวันความขัดแย้งดังกล่าวก็เริ่มรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ อาจกลายเป็น สงครามแย่งชิงทรัพยากรน้ำได้ในอนาคตอันไม่ไกล ดังนั้น หากเรามีการนำหลักการในเรื่อง สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ เข้ามาเป็นหลักของการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ก็อาจจะลดปัญหาหรือไม่ก็อาจจะแก้ไขปัญหความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรน้ำได้อีกทั้งยังนำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำ และสถิติการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมของกฎหมายในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์มาตราการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม อันได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายโดยตรงที่เกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเหมือนในต่างประเทศ และถึงแม้จะมีกฎหมายแต่ก็เป็นกฎหมายหลักทั่วไปที่มีข้อบกพร่องถึงจะมีกฎหมายหลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2486 ที่เปิดช่องให้สามารถกำหนดรายละเอียดในกฎหมายลำดับรองได้ แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมมาตรการที่สำคัญเพื่อใช้ในการกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าว เพื่อให้การคุ้มครองประโยชน์ของผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาและค้นคว้าจากแหล่งความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม กฎหมายอันเกี่ยวกับ น้ำ สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการชลประทานและกฎหมายอื่น ๆ บทความวารสารวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์และรวมถึงแหล่งความรู้จากอินเทอร์เน็ต รวมทั้งศึกษาข้อมูลทางภูมิศาสตร์ของ ลุ่มน้ำปิง วัง ยม โขง ชี มูล โดยอยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานที่ว่าทุกลุ่มน้ำมีลักษณะคล้ายคลึงกันหรือใกล้เคียงกัน สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการได้ ตลอดจนสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม วิศวกรรมชลประทานและเกษตรกร

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาโดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเมื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ แล้วก็จะทำการวิเคราะห์วิจารณ์ตามหลักเกณฑ์ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ โดยศึกษาค้นคว้าจากตำราหนังสือทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากเครือข่ายเอกสาร สื่อสารสนเทศ บทความ ด้วบทกฎหมาย เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ คุ่มน้ำและสถิติการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม ของกฎหมายในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและสามารถวิเคราะห์มาตรการที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำใน ภาคเกษตรกรรม
4. ทำให้ทราบแนวทางการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับสิทธิในการใช้ ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม อันได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485