

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณี การใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับ กฎหมายต่างประเทศ

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำภาคเกษตรกรรมตามกฎหมายไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยเดิมนั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ซึ่งถือว่าทรัพยากรน้ำในทางน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ก็มี การควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำในบางกรณี แต่เมื่อสังคมได้มีการพัฒนา มากขึ้นและมีจำนวนประชากรมากขึ้นพบว่ากฎหมายที่มีนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ ใช้ทรัพยากรน้ำกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างเป็นธรรมและเหมาะสม จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายการใช้ทรัพยากรน้ำเรื่อยมาหลายฉบับ เมื่อพิจารณาถึงองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำทั้งหมดก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 แล้วพบว่า มีกระทรวง ทบวง กรม จำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรกรรมดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม

สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำประชาชนทุกคนล้วนแล้วแต่มีสิทธิที่จะเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ เพราะทรัพยากรน้ำจัดเป็นสินค้าสาธารณะ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องจัดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อ การอุปโภคและบริโภค แต่อย่างไรก็ตามมักจะมีกฎหมายกำหนดถึงสิทธิเฉพาะเรื่องเอาไว้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิเกินส่วน ดังนั้นการที่ประชาชนมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำมากน้อยเพียงใดนั้นและการใช้ทรัพยากรน้ำนั้นจะต้องขออนุญาตหน่วยงานใดหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน สำหรับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยและการควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าเราควรศึกษาถึงประเด็นหลัก 4 ประการดังต่อไปนี้ กฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎร์ กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และกฎหมายว่าด้วยการเกษตรกรรมทั่วไป

3.1.1.1 กฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎร¹

ตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 โดยมีหลักการและเหตุผลที่ว่า เนื่องจากการใช้ทรัพยากรน้ำในการเพาะปลูกของเกษตรกรในบางท้องที่มีปัญหาமாகกล่าวคือ เกษตรกรที่อยู่ทางต้นน้ำมักจะกักตุนทรัพยากรน้ำไว้มากเกินไปจนความจำเป็นทำให้เกษตรกรที่อยู่ห่างจากทางน้ำหรือปลายทางน้ำไม่มีทรัพยากรน้ำใช้เพาะปลูกได้เพียงพอจึงมีการทะเลาะวิวาทกันเป็นประจำ แม้ในปัจจุบันจะได้มีการกำหนดโทษเอาไว้ก็ตามแต่โทษที่มีอยู่นั้นเบาบางมากหนักอีกทั้งโทษทางอาญาที่กำหนดนั้นก็ไม่สามารถใช้ได้จริง ส่วนใหญ่จะมีการใช้โทษปรับเท่านั้น ส่งผลให้ราษฎรไม่เกิดความเกรงกลัว

มาตรา 4 ได้ให้คำนิยาม คำว่าการชลประทาน¹ หมายถึง กิจการที่บุคคลได้ทำขึ้นเพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำไปยังสถานที่ใด ๆ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อีกทั้งยังได้แบ่งการชลประทานราษฎรออกเป็น 3 ประเภทคือ

(1) การชลประทานส่วนบุคคล

การชลประทานส่วนบุคคล² หมายถึง การชลประทานที่บุคคลคนเดียวคนหนึ่งหรือหลายคนได้ร่วมกันเข้าจัดทำชลประทานขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การเกษตรของตนเอง และจะต้องเป็นเฉพาะการเกษตรเท่านั้น ซึ่งการชลประทานดังกล่าวนั้นแม้ทางรัฐจะเปิดโอกาสให้ทางเอกชนมีสิทธิที่จะทำขึ้นเองได้ แต่ก็จะต้องมีการขออนุญาตจากทางภาครัฐก่อนมิฉะนั้นจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน³ หรือทั้งจำทั้งปรับเว้นแต่กรณีที่

¹ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำใด ๆ เป็นต้นว่า แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ไปใช้ในการเพาะปลูกและให้หมายถึงกิจการที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันหรือเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ

² พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทานส่วนบุคคล” หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลคนเดียวหรือหลายคนได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้น ๆ โดยเฉพาะ

³ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482

หมวด 4 บทกำหนดโทษ

มาตรา 38 ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) ขัดขึ้นคำสั่งเจ้าพนักงานตามมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 14 มาตรา 18 และมาตรา 21

การชลประทานดังกล่าวนั้นได้ทำขึ้นในเนื้อที่ไม่เกิน 200 ไร่หรือได้ทำขึ้นเพียงชั่วคราวเท่านั้น โดยจะต้องไม่เป็นการกีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้ผู้อื่นเสียหายตามมาตรา 7⁴

กรณีที่กฎหมายบังคับใช้ให้มีการขออนุญาตก่อนจะดำเนินกิจกรรมทำการชลประทานขึ้นมาเองนั้น เป็นเพราะทางภาครัฐต้องการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถดำเนินกิจการแทนรัฐเองได้เพราะรัฐไม่สามารถดำเนินกิจกรรมใด ๆ ได้ทุกกรณีเนื่องจากรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินกิจการอีกทั้งเหตุที่ต้องมีการขออนุญาตนั้น รัฐต้องการเข้ามาควบคุมดูแลการชลประทานที่เอกชนทำขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักวิชาการและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ทั้งนี้ทรัพยากรน้ำเป็นสินค้าสาธารณะที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงเพื่อใช้ประโยชน์ อีกทั้งเมื่อมีเหตุการณ์ที่การชลประทานส่วนบุคคลได้รับทรัพยากรน้ำเกินความจำเป็น รัฐมีสิทธิในการสั่งให้การชลประทานดังกล่าวนั้นเปลี่ยนน้ำแก่บุคคลภายนอกได้ ยิ่งกว่านั้นหากทางราชการเห็นว่าควรจะมีการขยายการชลประทานส่วนบุคคลนั้นเพื่อประโยชน์ของคนส่วนมาก รัฐก็มีอำนาจเพื่อที่จะสั่งให้เปลี่ยนการชลประทานส่วนบุคคลที่ทำมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีเป็นการชลประทานส่วนราษฎรได้ ทั้งนี้ให้ราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานดังกล่าวนี้ ร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนแก่เจ้าของการชลประทานส่วนบุคคลเดินได้⁵

(ข) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 7 วรรคแรกและวรรคสุดท้าย และมาตรา 10 มาตรา 24 มาตรา 35 และมาตรา 36

(ค) ไม่ยอมให้ชุดหรือสิ่งมูลดินในที่ดินของตนตามมาตรา 19

(ง) ทำลาย แก้วไข หรือเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ทำไว้เพื่อแบ่งปันน้ำที่เจ้าพนักงานได้แบ่งปันเด็ดขาดแล้ว
ตามมาตรา 21

(จ) ขยายเขตการชลประทานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 7

ผู้ที่มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ.

⁴ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482

หมวด 1 การชลประทานส่วนบุคคล

มาตรา 7 ผู้ใดจะทำการชลประทานส่วนบุคคล จะต้องขอและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน เว้นแต่จะทำได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วคราวซึ่งมิได้มีการก่อสร้างไว้เป็นประจำ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้เสียหายแก่บุคคลอื่น

⁵ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482

หมวด 1 การชลประทานส่วนบุคคล

มาตรา 9 ในกรณีที่คณะกรรมการจังหวัดเห็นว่า การชลประทานส่วนบุคคลรายใดมีปริมาณน้ำเกินความจำเป็นแล้ว ก็ให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนน้ำให้แก่ที่ดินที่ใกล้เคียงได้เป็นครั้งคราวแต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จะต้องช่วยเหลือเจ้าของหรือผู้ควบคุมตามสมควร

(2) การชลประทานส่วนราษฎร

การชลประทานส่วนราษฎร⁶ หมายถึงการชลประทานที่เปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องที่ต่าง ๆ เข้าร่วมกันจัดทำชลประทานขึ้นมาเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ต่าง ๆ การชลประทานราษฎรนั้นหากจะมีการทำขึ้นก็จะต้องขออนุญาตจากทางภาครัฐเช่นเดียวกันกับการชลประทานส่วนบุคคล แต่การชลประทานส่วนราษฎรนั้นจะไม่มีข้อยกเว้นให้สำหรับเนื้อที่ใด ๆ ก็ตามซึ่งการจัดทำกิจการดังกล่าวนี้มีข้อกำหนดอยู่ว่าจะต้องดำเนินให้เป็นไปตามเสียงข้างมากของราษฎรเพราะกิจการดังกล่าวนี้ราษฎรเป็นผู้ร่วมกันจัดทำขึ้นเองตามมาตรา 12⁷

การดำเนินกิจการของการชลประทานส่วนราษฎรนั้น จะต้องไม่เป็นการ ขัดขวาง กีดกันหรือดำเนินกระบวนกรใด ๆ ที่ทำให้ แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือทางน้ำ แหล่งน้ำใด ๆ ไม่สามารถไหลได้ตามปกติหากฝ่าฝืนผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸

การชลประทานส่วนบุคคลรายใดที่ได้ทำมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี ถ้าคณะกรรมการจังหวัดเห็นเป็นการจำเป็นที่จะขยายเขตการชลประทานให้กว้างขวางออกไปเพื่อประโยชน์ของราษฎรหม่อมมาก ก็ให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงเขตการชลประทานส่วนบุคคลรายนั้นเป็นการชลประทานส่วนราษฎรได้ โดยให้ผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้นร่วมกันออกเงินค่าทำขวัญตามส่วนมากและน้อย

ถ้าหากไม่ตกลงกันในเรื่องเงินค่าทำขวัญ คณะกรรมการจังหวัดและผู้ที่จะได้รับประโยชน์ที่มีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาตตุลาการได้ถ้าจะต้องตั้งอนุญาตตุลาการตามความในวรรคก่อน ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยอนุญาตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม.

⁶ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทานส่วนราษฎร” หมายความว่า การชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่.

⁷ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482

มาตรา 12 การชลประทานส่วนราษฎรที่จะจัดทำขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น โดยการคำนวณเสียงตามมาตรา 22 (ก) ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากราษฎรและพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา 7 นอกจากวรรคสุดท้าย.

⁸ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 มาตรา 38.

(3) การชลประทานส่วนการค้ำ

การชลประทานส่วนการค้ำ⁹ หมายถึง การชลประทานที่ภาคเอกชนได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าตอบแทนจากผู้ที่มีการใช้น้ำจากกิจการของตนเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานเท่านั้น โดยการดำเนินกิจกรรมไม่ได้คำนึงถึงว่าจำนวนเนื้อว่ามีเท่าไรซึ่งต่างกับการชลประทานส่วนบุคคล ทั้งนี้กิจกรรมเป็นการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อการค้ำจากสินค้าสาธารณะอันเป็นสิทธิที่ประชากรทุกคนสามารถเข้าถึงได้ โดยต้องมีการขอสัมปทานจากภาครัฐ หากมีการฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ ทั้งนี้หน่วยงานของภาครัฐสามารถเข้ามาควบคุมดูแลและกำกับภายใต้ข้อบังคับใด ๆ และภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ในสัมปทานได้

3.1.1.2 กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

การชลประทานหลวง คือ การชลประทานที่จัดทำขึ้นโดยภาครัฐภายใต้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แรกเริ่มนั้นพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การจัดส่งน้ำไปใช้เฉพาะการเพาะปลูก การป้องกันการความเสียหายการเพาะปลูกอันเกิดจากทรัพยากรน้ำและการคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทานเท่านั้น นับแต่ประเทศไทยมีการประกาศและมีการพัฒนาให้ไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมเริ่มมีบทบาทสำคัญมากทางเศรษฐกิจจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมการชลประทานหลวง โดยมีการขยายความให้รวมถึงการพลังงาน การสาธารณสุข โภค และการอุตสาหกรรมด้วยตามมาตรา 4¹⁰

ตามพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจการชลประทานหลวงนี้มีอำนาจในการเรียกเก็บค่าการชลประทาน¹¹ ไม่ว่าจะนำทรัพยากรน้ำไปใช้เพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การประปาหรือ

⁹ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้.

“การชลประทานส่วนการค้ำ” หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น.

¹⁰ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อ กัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการ อุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่ง อยู่ในเขตชลประทานด้วย.

¹¹ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

กิจการอื่นใด อีกทั้งไม่ว่าผู้ใช้ทรัพยากรน้ำนั้นจะอยู่ในเขตหรือนอกเขตชลประทานหรือไม่ได้ กำหนดอัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน โดยให้เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละห้าบาท ต่อปีในส่วนของอัตราค่าชลประทานสำหรับการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจการ โรงงาน การประปา หรือกิจการอื่น ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละห้าสิบสตางค์การจัดเก็บนี้กฎหมายกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ออกกฎกระทรวงการจัดเก็บค่าชลประทานและ พื้นที่ในการจัดเก็บ ปัจจุบันการออกกฎกระทรวงการจัดเก็บค่าชลประทานอันเกี่ยวแก่เกษตรกรรม นั้นยังไม่ได้ ออกเป็นกฎกระทรวง ทำให้ผู้ที่ได้รับทรัพยากรน้ำจากการชลประทานหลวงที่ทำการเกษตรนั้นยังไม่ต้องจ่ายค่าชลประทานให้แก่รัฐ แต่ในส่วนของ การประปา กิจการ การคมนาคม โรงงาน หรือกิจการอื่นหลายในท้องที่ได้ ออกเป็นกฎกระทรวงในการเรียกเก็บค่าชลประทานเอาไว้ เท่านั้น

การเรียกเก็บค่าชลประทานข้างต้น แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการจัดเก็บอัตรา ค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรอันเป็นของรัฐ ดังนั้นทรัพยากรน้ำของประเทศไทยจึงจัดว่าเป็น สิทธิของรัฐที่มีสิทธิในการควบคุม ดูแล จัดการและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังเปิดช่องให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการจัดสรรและบริหารจัดการเพื่อป้องกัน ผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรน้ำได้เช่นกัน

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มิได้ออกกฎกระทรวงในการ จัดเก็บค่าชลประทานกับการเกษตรกรรม เพื่อเป็นการไม่ให้เกษตรกรผู้ใช้ทรัพยากรน้ำโดยไม่เกิด

มาตรา 8 รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขต ชลประทานหรือจากผู้ใช้ น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้ใช้น้ำจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทานโดยออกเป็น กฎกระทรวงกำหนด

- (1) ทางน้ำชลประทานแต่ละสายหรือแต่ละเขตที่จะเรียกเก็บค่าชลประทาน โดยแสดงแผนที่แนวเขต
- (2) เขตและท้องที่ซึ่งเป็นเขตชลประทานที่จะเรียกเก็บค่าชลประทาน โดยแสดงแผนที่แนวเขต
- (3) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือ จากผู้ใช้ น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน
- (4) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ใช้ น้ำเพื่อกิจการ โรงงาน การประปาหรือกิจการอื่นใน หรือนอกเขตชลประทาน
- (5) หลักเกณฑ์ระเบียบและวิธีการในการจัดเก็บหรือชำระค่าชลประทานตลอดจนการยกเว้น ลดหย่อน หรือวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน...

อัตราค่าชลประทานสำหรับการใช้น้ำเพื่อกิจการ โรงงาน การประปาหรือกิจการอื่น ให้เรียกเก็บได้ ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละห้าสิบสตางค์.

ประโยชน์ รัฐจึงได้การออกกฎหมายพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 เพื่อควบคุมการจัดทำคันและคูน้ำในการชักน้ำเข้าหรือออกจากพื้นที่เพื่อการเกษตร พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้ราษฎรทำคันน้ำรอบที่ดินของตนเองถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีการทำการเกษตรเพื่อเก็บกักทรัพยากรน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูกให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปี นับแต่ได้มีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505¹² พร้อมกันนั้นกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้ราษฎรทำคูน้ำเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและระบายน้ำออกจากที่ดินของตนเองได้ หากราษฎรไม่ยอมทำตามให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการจ้างให้ผู้อื่นทำได้

3.1.1.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการศึกษาข้างต้นพบว่าแม้ภาครัฐจะมีการจัดทำชลประทานหลวงให้ราษฎรแล้วก็ตาม พร้อมทั้งได้มีการกำหนดพระราชบัญญัติคันและคูน้ำเพื่อให้สามารถนำทรัพยากรน้ำจากชลประทานเข้าสู่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ก็ยังมีปัญหาที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากมีบางกรณีที่มีการส่งหรือการระบายทรัพยากรน้ำได้เกิดปัญหาจากการส่งหรือระบายน้ำเพราะลักษณะทางกายภาพของที่ดินในการทำเกษตรกรรมนั้นแต่ละพื้นที่มีความลาดชันไม่สม่ำเสมอและขนาดของที่ดินแต่ละแปลงไม่แน่นอนจึงทำให้เกิดอุปสรรคในการก่อสร้างคันและคูน้ำรวมไปถึงการระบายน้ำด้วย ดังนั้นทางภาครัฐเองจึงได้สร้างแนวคิดเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517¹³ ขึ้นมาเพื่อเป็นทางออก

¹² พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505.

มาตรา 6 เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 2 แล้ว ให้เจ้าของที่ดินจัดทำคันรอบที่ดินภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในท้องถิ่น

ในกรณีที่การทำคันรอบที่ดินตามวรรคก่อนไม่เป็นการเพียงพอ เจ้าของที่ดินจะต้องจัดทำคันชอยเพิ่มขึ้นเพื่อให้กักน้ำไว้ได้ตามมาตรา 5

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินหลายรายขอทำคันรอบที่ดินร่วมกันโดยไม่เป็นไปตามแนวเขตรอบที่ดินแต่ละแปลง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรจะส่งอนุญาตเป็นหนังสือให้เจ้าของที่ดินจัดทำตามนั้นก็ได้.

¹³ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

“การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการ

3.1.1.4 กฎหมายว่าด้วยเกษตรกรรมทั่วไป

จากการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นพบว่าไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 กล่าวคือกฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้นไม่สามารถครอบคลุมถึงการใช้น้ำบังคับทุกกรณีหรือทุกพื้นที่ เพราะพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์นั้นได้มีการยกเว้นการใช้น้ำบังคับแก่บุคคลที่มีการดำเนินกิจกรรมการชลประทานอันมีเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำเพียงชั่วคราวเท่านั้น ส่วน พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงนั้นจะมีผลใช้น้ำบังคับกับทางน้ำชลประทานเท่านั้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการออกเป็นกฎกระทรวงได้ตามความเห็นชอบ จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้ทุกพื้นที่และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นจะใช้ได้ต่อเมื่อมีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นราย ๆ ไปโดยมักจะประกาศเป็นเขตหรือโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น ฉะนั้นยังมีพื้นที่ทางการเกษตรอีกมากมายที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น

เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กล่าวถึงสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในพื้นที่เกษตรกรรมแล้ว เราคงต้องอาศัยหลักกฎหมายที่ใช้ได้ทั่วไป ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 ได้กำหนดในมาตรา 1339¹⁴ เป็นการกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำไหลโดยกำหนดหน้าที่ให้เจ้าของที่ดินที่มีพื้นที่ต่ำกว่า จำต้องยอมรับน้ำที่ไหลลงมาจากที่สูงลงมาในพื้นที่ของตนเอง และในขณะเดียวกันนั้นได้กำหนดถึงสิทธิไว้ว่าหากน้ำที่ไหลลงมาในที่ดินของตน เจ้าของที่ดินก็มีสิทธิในการกักเก็บน้ำเอาไว้ใช้ตามความสมควรซึ่งความในมาตราดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ในฤดูน้ำปกติ แต่หากเป็นฤดูที่มีน้ำมากกว่าปกตินั้นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 1340¹⁵ กล่าวคือเป็นการกำหนดหน้าที่ในการรับน้ำจากการระบาย

แลกเปลี่ยน การโอน การรับ โอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับ อยู่อาศัย.

¹⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1339 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน

น้ำไหลตามธรรมดามายังที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน.

¹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1340 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลเพราะระบายจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน ถ้าก่อนที่ระบายนั้นน้ำได้ไหลเข้ามาในที่ดินของตนตามธรรมชาติอยู่แล้ว

ของพื้นที่ที่อยู่สูงกว่าซึ่งเป็นทางน้ำตามปกติที่เคยรับน้ำ ทั้งนี้ก็ได้กำหนดถึงสิทธิในการที่จะเรียกให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าทางน้ำเพื่อให้้ำสามารถไหลไปตามคูน้ำหรือทางระบายน้ำ และหากเกิดความเสียหายจากการระบายน้ำแก่เจ้าของพื้นที่ที่รับน้ำนั้น ท่านก็มีได้ตัดสิทธิในการเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้น หากเป็นกรณีที่กำหนดสิทธิในการชักน้ำ กรณีที่เจ้าของที่ดินอยู่ติดริมน้ำ เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรน้ำ ตามสมควรและสิทธิดังกล่าว นั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อที่ดินที่อยู่รอบข้างตามมาตรา 1355¹⁶

อีกประเด็นหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาได้แก่ กรณีการนำทรัพยากรน้ำที่ดินมาใช้ในการเพาะปลูกว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายใดหรือไม่ กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรกรรมที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้นมิได้กล่าวถึงการใช้ทรัพยากรน้ำที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้นเราจำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาพิจารณาตามกฎหมายฉบับนี้การใช้น้ำที่ดินนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการโดยต้องแจ้งไว้ในคำขออนุญาตว่าต้องการขุดเจาะน้ำบาดาลเพื่อวัตถุประสงค์อะไร ถ้าต้องการขุดเจาะทรัพยากรน้ำเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตรก็ต้องระบุไปเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้การใช้น้ำบาดาลเพื่อการเกษตรกรรมก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติ น้ำบาดาล พ.ศ. 2520

3.1.1.5 กฎหมายว่าด้วยหน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550

เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศในด้านกระบวนการบริหารจัดการการจัดหาการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา การพัฒนา การป้องกัน การแก้ไขปัญหา การอนุรักษ์การฟื้นฟูและการดำเนินการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เป็นไปอย่างมีเอกภาพและบูรณาการสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งระดับลุ่มน้ำและระดับประเทศ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำโดยฝ่ายบริหารกล่าวคือให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กนช.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

ถ้าได้รับความเสียหายเพราะการระบายน้ำ ท่านว่าเจ้าของที่ดินต่ำอาจเรียกร้องให้เจ้าของที่ดินสูงทำทางระบายน้ำและออกค่าใช้จ่ายในการนั้น เพื่อระบายน้ำไปให้ตลอดที่ดินต่ำจนถึงทางน้ำ หรือท่อน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิแห่งเจ้าของที่ดินต่ำในอันจะเรียกเอาค่าทดแทน.

¹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1355 เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น.

และสิ่งแวดลอม เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่สองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นรองประธานกรรมการคนที่สามผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำได้กำหนดอยู่ในข้อ 15 โดยให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อ กษช. เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินงานใด ๆ ของส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(2) จัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(3) ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำให้เป็นไปตามแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำตาม (2) และเป็นไปตามกรอบงบประมาณตามข้อ 10(3)

(4) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมทั้งกำหนดปริมาณการใช้น้ำในแต่ละกิจกรรมอย่างชัดเจนและกำหนดมาตรการจัดสรรน้ำให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่มีอยู่ด้วยความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

(5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(6) ส่งเสริม สนับสนุน ให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรม

(7) ขอเอกสารข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเพื่อรวบรวมสถิติ ข้อมูลความคิดเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(8) ประนีประนอมไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(9) ประสานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำกับคณะกรรมการลุ่มน้ำอื่นที่เกี่ยวข้อง

(10) เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ รับฟังความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ

(11) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการลุ่มน้ำมอบหมาย

(12) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ กนช. มอบหมาย

ทั้งนี้ได้กำหนดให้สำนักงานเลขานุการมีอำนาจตามข้อ 16 โดยให้สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการลุ่มน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการลุ่มน้ำและประสานงานกับสำนักงานเลขานุการ กนช. และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ

(2) รวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อสนเทศเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำเสนอคณะกรรมการลุ่มน้ำสำหรับใช้จัดทำแผนและแก้ไขปัญหาการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(3) รวบรวมแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อเสนอคณะกรรมการลุ่มน้ำในการจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(4) พัฒนา เสริมสร้างขีดความสามารถ รวมทั้งเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ กนช. หรือคณะกรรมการลุ่มน้ำมอบหมาย

3.1.1.6 ค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ

การเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำเป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติชลประทานหลวงฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเก็บค่าทรัพยากรน้ำชลประทานมาตรา 8 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯ ในการออกกฎกระทรวงเพื่อเรียกเก็บ “ค่าชลประทาน” จากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในชลประทานหรือจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำจากทางน้ำชลประทานไม่ว่าผู้นั้นจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทาน ทั้งนี้ให้เรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินชลประทานหรือจากผู้น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทานได้ไม่เกินไร่ละ 5 บาทต่อปี และถ้าเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมโรงงาน การประปา หรือกิจกรรมอื่นให้เรียกเก็บได้ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ อาศัยอำนาจตามมาตรานี้ รัฐมนตรีฯ ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 11 กำหนดบัญชีอัตราค่าน้ำชลประทานสำหรับเรียกเก็บจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจการโรงงานการประปาหรือกิจการอื่นใดหรือนอกเขตชลประทาน

(1) 50,000 ลูกบาศก์เมตรแรก ลูกบาศก์เมตรละ 20 สตางค์

(2) ส่วนที่เกิน 50,000 ลูกบาศก์เมตร แต่ไม่เกิน 10,000 ลูกบาศก์เมตร ลูกบาศก์เมตรละ 30 สตางค์

(3) ส่วนที่เกิน 10,000 ลูกบาศก์เมตร ลูกบาศก์เมตร 50 สตางค์ เศษของลูกบาศก์เมตร ให้ถือเป็นหนึ่งลูกบาศก์เมตร

(4) ให้ยกเว้นค่าชลประทานแก่ผู้ใช้น้ำเฉลี่ยเดือนละไม่เกิน 1,000 ลูกบาศก์เมตร

3.2 สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำตามกฎหมายในต่างประเทศ

น้ำ¹⁷ จัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีอยู่อย่างจำกัดและจัดเป็นสินค้าสาธารณะที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของมนุษย์อันเป็นขั้นพื้นฐานต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับน้ำนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นและไม่สามารถขาดได้ เพราะในการดำรงชีวิตของมนุษย์มีสิทธิและมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานต่อการได้รับสิทธิอื่น ๆ คณะกรรมการต้องเผชิญกับการปฏิเสธสิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำอย่างกว้างขวางมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาก็ตาม เป็นผลทำให้ประชากรกว่าพันล้านคนต้องขาดแคลนทรัพยากรน้ำ

สิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เป็นสิทธิที่ทุกคนมีและควรจะได้รับทรัพยากรน้ำอย่างเพียงพอ ปลอดภัย เป็นที่ยอมรับได้ การเข้าถึงได้โดยทางกายภาพในราคาที่ทุกคนสามารถจะจ่ายได้ (Willingness to Pay) เพื่อใช้ส่วนตัวหรือครัวเรือน เพราะปริมาณทรัพยากรน้ำที่เพียงพอเป็นสิ่งจำเป็นต่อการป้องกันการเสียชีวิตจากการขาดน้ำ ลดความเสี่ยงจากโรคทางน้ำและเพื่อการบริโภค การประกอบอาหาร

สิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำได้ถูกรับรองในเอกสารต่างประเทศเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสนธิสัญญา ปฏิญญาและเอกสารต่าง ๆ เช่น ข้อ 14 ย่อหน้าที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบซึ่งมีใจความว่า “รัฐภาคีจะต้องประกันได้ว่าสตรีมีสิทธิที่จะมีสภาพการดำรงชีพอย่างพอเพียงโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการได้รับบริการทรัพยากรน้ำ” ข้อที่ 24 ย่อหน้าที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยมีสาระสำคัญดังนี้ “รัฐภาคีต้องกำจัดโรคและการขาดสารอาหาร โดยการจัดการอาหารที่มีคุณภาพทางโภชนาการและน้ำดื่มที่สะอาดอย่างเพียงพอ”

หากพิจารณาถึงสิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำแล้วนั้น สิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำมีทั้งที่เป็นส่วนเสรีภาพและสิทธิที่พึงได้รับ เสรีภาพได้รวมถึงสิทธิที่จะเข้าถึงแหล่งบริการน้ำที่มีอยู่ซึ่งจำเป็นและสิทธิดังกล่าวนี้จะต้องปลอดจากการแทรกแซง

¹⁷ จาก แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ “สิทธิเกี่ยวกับน้ำ คำวินิจฉัยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ลำดับที่ 15 ว่าด้วยสิทธิเกี่ยวกับน้ำ (น. 5-10), โดย สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546, กรุงเทพฯ: สถานเอกอัครราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทย.

การได้มาซึ่งสิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำจะต้องอยู่ในลักษณะของสิทธิที่เพียงพอสำหรับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ชีวิตและสุขภาพ ซึ่งความเพียงพอนี้ไม่ควรถูกตีความหมายโดยแคบ โดยแค่เพียงการเข้าถึงปริมาณของน้ำและเทคโนโลยี ซึ่งการได้รับนั้นจะต้องคำนึงถึงสังคมและวัฒนธรรม ไม่ใช่การให้ความสำคัญก่อนในฐานะที่เป็นในเชิงเศรษฐกิจ ทั้งนี้การได้รับน้ำจะต้องคำนึงถึงความยั่งยืนและประกันได้ว่าต้องมีสืบทอดต่อคนรุ่นหลัง

ในขณะที่ความเพียงพอของน้ำซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อสิทธิอันเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำย่อมมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามสถานะของท้องที่ ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

ประการแรก การมีพอ กล่าวคือ การบริการน้ำสำหรับแต่ละบุคคลจะต้องเพียงพอและต่อเนื่องต่อการบริโภคและอุปโภคสำหรับการใช้ในครัวเรือนและการใช้โดยส่วนตัว โดยทั่วไปนั้นการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรน้ำจะต้องใช้เพื่อค้ำสุขอนามัยส่วนตัว การทำความสะอาด การเตรียมอาหาร เป็นต้น ปริมาณน้ำที่มีสำหรับแต่ละบุคคลจะต้องสอดคล้องกับแนวทางขององค์การอนามัยโลก

ประการที่สอง คุณภาพ น้ำที่ใช้ในครัวเรือนมีความจำเป็นและเป็นสิ่งสำคัญจะต้องมีความสะอาด ปลอดภัย และปราศจากสิ่งเจือปนที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต

ประการสุดท้าย การเข้าถึง ตามข้อตกลง น้ำ การสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ ของรัฐภาคีจะต้องมีการเข้าถึงที่ง่าย และปราศจากการเลือกปฏิบัติจากรัฐภาคีซึ่งสามารถแบ่งแยกย่อยออกเป็น 3 มิติ ดังนี้ 1. การเข้าถึงสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยทางกายภาพ ทรัพยากรน้ำและการบริการน้ำจะต้องมีอย่างเพียงพอ โดยควรจะต้องมีการเข้าถึงที่ง่ายและปลอดภัยโดยทางกายภาพสำหรับประชากรทุกคนและทุกส่วน ทรัพยากรน้ำที่เพียงพอ ปลอดภัย และเป็นที่ยอมรับนั้นต้องสามารถเข้าถึงได้ง่ายไม่ว่าจะภายในหรือภายนอก โดยจะต้องมีระยะใกล้เคียงกับบ้านเรือน สถานศึกษา และสถานที่ทำงาน อีกทั้งจะต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมและความจำเป็นตามเพศ วงจรชีวิต และความจำเป็นส่วนตัวเป็นต้น 2. การเข้าถึงได้ทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรน้ำและบริการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำจะต้องมีค่าใช้จ่ายตามหลักของความสามารถ ของแต่ละบุคคลกล่าวคือ จะต้องมียาใช้จ่ายที่ทุกคนสามารถจ่ายได้ ค่าใช้จ่ายทางตรงและทางอ้อมนั้น เป็นลักษณะของการเรียกเก็บเงิน โดยจะต้องมีอัตราการเก็บที่จ่ายได้ 3. การไม่เลือกปฏิบัตินั้น ทุกคนควรเข้าถึงทรัพยากรน้ำและบริการซึ่งจะต้องปฏิบัติได้จริงและจะต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติทั้งสิ้น

3.2.1 กฎหมายทรัพยากรน้ำในในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณี (Common Law)¹⁸

หากกล่าวถึงกำเนิดของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นั้นคงต้องเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ลักษณะเด่นของระบบคอมมอนลอว์คือแนวคิดของกฎหมายโรมันที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่หรือที่เราเรียกกันว่า (Riparian Doctrine) แต่ได้มีการพัฒนาหลักการใช้ทรัพยากรน้ำตามสมควร (Reasonable Use) เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำถัดลงไป ในช่วงศตวรรษที่ 19 หลัก Riparian Doctrine ได้แผ่อิทธิพลไปยังประเทศอื่น ๆ ที่เป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ระบบคอมมอนลอว์ยังคงรักษาหลักกฎหมายโรมันที่แบ่งออกเป็นประเภทที่เป็นทรัพยากรส่วนรวมที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของได้ และเป็นทรัพยากรส่วนที่ทุกคนมีสิทธิในการใช้ร่วมกัน แต่ลักษณะดังกล่าวนั้นก็ลดความสำคัญลงมากในปัจจุบัน

ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ ทรัพยากรน้ำที่ไหลอยู่ในแม่น้ำ ลำห้วยหรือทางน้ำทั้งปวงเป็นทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวม (Rescommunis or Juris) พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงและใช้ทรัพยากรน้ำเหล่านั้น โดยที่เจ้าของที่ดินอันติดอยู่ริมทางน้ำมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรน้ำได้ตามสมควร การจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำจะกระทำได้ โดยอาศัยคำพิพากษาของศาลหรือโดยกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐตราออกมาใช้เท่านั้น ทรัพยากรน้ำที่จัดเป็นสมบัติของภาคเอกชนได้ก็ยังมีน้ำที่เก็บกักไว้เท่านั้นและความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำจะมีอยู่เพียงในช่วงระยะเวลาที่บุคคลนั้นครอบครองน้ำอยู่ หลักการเดียวกันนี้ยังสามารถนำไปใช้ทรัพยากรน้ำกับทรัพยากรน้ำใต้ดินได้อีกด้วย ซึ่งจะเป็นสมบัติของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีการสูบน้ำใต้ดินขึ้นมาใช้และครอบครองไว้แล้วเท่านั้น

ปัจจุบันหลัก Riparian Doctrine ได้ลดความสำคัญลงไปอย่างมากกฎหมายน้ำของอังกฤษ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1963 เป็นต้นมา อังกฤษได้นำเอาระบบการออกใบอนุญาตให้น้ำทรัพยากรน้ำมาใช้ในกฎหมาย พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (Water Resources Act 1963) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมการชักน้ำไปใช้และออกใบอนุญาต มีการยกเว้นการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีปริมาณไม่เกิน 1,000 แกลลอน จากการศึกษาของกลุ่มประเทศ Common Law ได้ทำการศึกษากฎหมายของประเทศ United States of America (USA)

¹⁸ From *Principle of Water of Law and Administration* (p 66), by Dante A. Caponera, 1992, A.A. Balkema/Rotterdam/Brookfield.

3.2.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁹

ประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย 50 มลรัฐ มีพื้นที่ครอบคลุมส่วนใหญ่ทวีปอเมริกาเหนือ โดยมีพรมแดนทางทิศเหนือติดต่อกับประเทศแคนาดาและพรมแดนทางทิศใต้ติดต่อกับประเทศเม็กซิโก เนื่องด้วยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ส่งผลเกิดความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสหรัฐอเมริกาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ทรัพยากรน้ำภายในประเทศเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การอุปโภคบริโภค เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การทำเหมืองแร่ และการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งนอกจากทรัพยากรน้ำจะมีประโยชน์ในด้านดังกล่าว สหรัฐอเมริกาต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกี่ยวกับน้ำอย่างรุนแรง ดังนั้นเมื่อทรัพยากรน้ำมีประโยชน์มหาศาลในทางกลับกันก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้เช่นกัน เป็นเหตุให้รัฐบาลกลางมีความเห็นชอบในการตรากฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ทั้งเพื่อออกมาบริหารจัดการน้ำในมิติทรัพยากรธรรมชาติและในมิติที่น้ำเป็นภัยคุกคาม

“ทรัพยากรน้ำ” เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตโดยมีบทบาทในกิจกรรมส่วนใหญ่ของมนุษย์ สำหรับข้อมูลการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นพบว่าประชาชนชาวอเมริกาใช้ทรัพยากรน้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ตามอัตราส่วนที่แตกต่างกันไป ดังนี้ ใช้ทรัพยากรน้ำเป็นแหล่งสำรองทรัพยากรน้ำของชุมชน ร้อยละ 11 การอุปโภคบริโภคและในครัวเรือน ร้อยละ 1 การชลประทาน ร้อยละ 31 การปลูกสัตว์ ร้อยละ 1 การประมง ร้อยละ 2 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 4 การทำเหมืองแร่ ร้อยละ 1 และการใช้เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ร้อยละ 49²⁰ จากกิจกรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคส่วนต่าง ๆ เช่นนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบครอบภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือจากทุกภาคส่วน²¹

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นประกอบด้วยหลายหน่วยงานด้วยกันได้แก่

¹⁹ แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2 (น. 4-9). เล่มเดิม.

²⁰ From *Estimated use of water in the United States in 2005* (p. 5), by Kenny, J.F. et al, 2009, U.S. Geological Survey Circular 1344.

²¹ จาก *การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะของประเทศไทย* (น. 46-49), โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายพัฒนากฎหมาย, 2554, กรุงเทพฯ.

(1) The United States Geological Survey (USGS) เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) USGS มีภารกิจในการให้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือเพื่อเป็นการให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลทางธรรมชาติบนพื้นโลก รวมไปถึงดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติธรรมชาติ ศึกษาด้านการบริหารจัดการน้ำ ระบบนิเวศวิทยา พลังงาน แร่ธาตุ และส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของมนุษย์

สำหรับหน่วยงานภายใต้ USGS ที่ดูแลรับผิดชอบรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศคือ Nation Water Information System (NWIS) โดย NWIS มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและเผยแพร่สู่สาธารณชน ทั้งด้านข้อมูลเว็บไซต์ เอกสารเผยแพร่ แผนที่น้ำ (Water Map) รวมทั้งการจัดการโครงการประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ สำหรับข้อมูลด้านทรัพยากรน้ำโดย NWIS มีหน้าที่ในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลน้ำในด้านต่อไปนี้

(ก) ทรัพยากรน้ำชั้นผิวดิน (Surface Water) เช่น แม่น้ำ ลำธาร ทะเลสาบ และแหล่งกักเก็บน้ำประเภทต่าง ๆ โดย NWIS จะทำการศึกษา ฝ้าสังเกตและวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพและสถานการณ์ของน้ำผิวดิน

(ข) น้ำท่วมและความแห้งแล้ง (Floods and Droughts) โดย NWIS จะทำการศึกษาสภาพทั้งในกรณีที่มีปริมาณน้ำมากเกินไปและในกรณีที่ขาดแคลนน้ำ

(ค) ทรัพยากรน้ำบาดาล ชั้นหินอุ้มน้ำและน้ำพุ (Groundwater, Aquifers and Wells) โดย NWIS จะทำการสำรวจค้นหาแหล่งทรัพยากรน้ำและศึกษาเกี่ยวกับสถานที่และสภาพของแหล่งทรัพยากรน้ำรวมทั้งลักษณะของทรัพยากรน้ำใต้ดิน

(ง) การใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Use) โดย NWIS จะทำการศึกษาข้อมูลการใช้น้ำตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน

(จ) คุณภาพของทรัพยากรน้ำ (Quality of Water Resources) โดย NWIS จะทำการศึกษาและประเมินคุณภาพของทรัพยากรน้ำในด้านชีววิทยา เคมีวิทยาและปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของทรัพยากรน้ำ

(ฉ) สภาพน้ำเน่าเสียและมลพิษ (Contamination and Pollution) โดย NWIS จะทำการศึกษาสภาพของทรัพยากรน้ำในปัจจุบันและผลกระทบจากการใช้สารพิษต่าง ๆ ทั้งกรณีสารพิษที่มนุษย์เป็นผู้ผลิตขึ้นหรือกรณีที่เกิดขึ้นเองจากกระบวนการทางธรรมชาติเอง

(ช) กิจกรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ (International Water Activities) โดย NWIS จะดำเนินโครงการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในระดับประเทศ

จากข้อมูลข้างต้น USGS ได้ดำเนินการศึกษารวบรวมนั้นเป็นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการและรวดเร็วและเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดย USGS มีการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางอื่น ๆ เพื่อประสานงานด้านข้อมูลข่าวสาร เช่น สำนักพยากรณ์อากาศแห่งชาติ (National Water Service (NWS)) สำนักงานบริหารจัดการฉุกเฉิน (The Federal Emergency Management Agency (FEMA)) สำนักงานวิศวกรรมทหาร (U.S. Army Corps of Engineers (USACE)) และสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency (EPA)) เป็นต้น

(2) National Water Service (NWS) เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้ National Oceanic and Atmospheric Administration โดย NWS มีหน้าที่สำรวจและรายงานสภาพอากาศรวมไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับการเก็บกักทรัพยากรน้ำด้วยและหากมีข้อมูลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศที่รุนแรงหรืออาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน NWS ก็จะได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงเพื่อที่ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้เตรียมตัวป้องกันชีวิตและทรัพย์สินให้ปลอดภัย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำนั้น NWS ได้จัดตั้ง Hydro Meteorological Prediction Center เพื่อเป็นหน่วยงานของ NWS ที่ประจำอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ จะรับผิดชอบในการเฝ้าระวังน้ำท่วมและน้ำหลาก โดยจะทำการประกาศเตือนประชาชนในพื้นที่ให้เตรียมรับอุทกภัยได้ทราบรวมทั้งให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝนในช่วงมรสุม เป็นต้น

(3) Environmental Protection Agency (EPA) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีพันธกิจในการดูแลปกป้องสุขภาพของประชาชนตลอดจนถึงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้แก่อากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศวิทยา พื้นดิน พื้นน้ำ การใช้สารพิษต่าง ๆ และการจัดการของเสีย เป็นต้น

สำหรับการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำ EPA กำหนดให้มี “สำนักงานน้ำ (Office of Water (OW))” ซึ่งจะทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งระบบ โดยมีสำนักงานใหญ่ OW ตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตันดีซี นอกจากนี้ OW ยังทำงานประสานกับ EPA ส่วนภูมิภาค (ซึ่งตั้งอยู่ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาโดยมีสาขาอยู่ 10 แห่งด้วยกัน)

นอกจากนี้ OW ยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับกฎหมายภายในได้ กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (Clean Water Act) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act) เป็นต้น

(4) ระบบฐานข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา USGS เป็นหน่วยงานที่มีฐานข้อมูลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพและเป็นหน่วยงานที่ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำรอบด้าน ซึ่งนอกจากการให้ข้อมูลแก่ประชาชนทางเว็บไซต์แล้ว ซึ่งถือเป็นช่องทางหลักในการดำเนินงานแบบเชิงรุกโดยการเฝ้าระวังและติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับน้ำ USGS จึงได้จัดตั้ง “หน่วยงานเฝ้าระวัง (Water Alert)” ขึ้น โดยมีหน้าที่ในการให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำแก่ประชาชน

สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ การจัดการทรัพยากรน้ำในสหรัฐอเมริกานั้นอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลในมลรัฐต่าง ๆ ทั้ง 50 มลรัฐ กฎหมายของรัฐบาลกลางได้กำหนดถึงหลักการอย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ทุกมลรัฐยึดถือเป็นแนวทางในการปกครองมลรัฐของตนเอง โดยรัฐบาลของแต่ละรัฐมีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดในการจัดการสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำได้ตามความเห็นสมควร สำหรับเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำในรัฐต่าง ๆ นั้นก็ได้กำหนดถึงสิทธิทั้งทรัพยากรน้ำใต้ผิวดินแล้วทรัพยากรน้ำบนดินเอาไว้ อีกทั้งปรากฏว่าแต่ละรัฐได้กำหนดแนวทางในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างหลากหลายมากในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำ ต่างมีความสอดคล้องและคล้ายกัน ทั้งนี้รูปแบบในการจัดการน้ำของแต่ละรัฐนั้นจะต้องถูกควบคุมการบริหารจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐบาลกลาง

สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของสหรัฐอเมริกาได้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับในกลุ่มประเทศทวีปยุโรป โดยเป็นการกำหนดให้สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของหลักสองประการ คือ Riparian Doctrine²² และ Prior Appropriation Doctrine ตามหลักของ Riparian Doctrine นั้นเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่มีพรมแดนหรือดินแดนติดกับกระแสน้ำหรือแหล่งทรัพยากรน้ำ โดยให้สิทธิในการเข้าถึงหรือใช้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำ สิทธินี้มีการพัฒนามาจากกฎหมายโบราณการเดินเรืออันเกี่ยวกับรัฐชายฝั่ง อีกทั้งสิทธินี้ไม่สามารถที่จะซื้อขายหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลภายนอกได้ เป็นสิทธิที่ให้แก่เจ้าของที่ดินในการใช้ประโยชน์ตามสมควรและไม่สามารถจะแสวงหาผลประโยชน์อย่างอื่นใดไปกว่าความจำเป็น ทั้งนี้สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกับแหล่งทรัพยากรน้ำนั้นย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน

จากความข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า ทรัพยากรน้ำจัดว่าเป็นสินค้าสาธารณะที่รัฐเป็นเจ้าของ มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารจัดการเพื่อให้ประชากรของรัฐนั้น ๆ ต่างได้เข้าถึงทรัพยากรอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้นการกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกับแหล่งน้ำย่อม

²² From *Forging New Rights in Western Water*, by Dunbar, Robert G., 1983, Lincoln: University of Nebraska Press.

ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในเรื่องของปริมาณน้ำ ฉะนั้นการกำหนดถึงสิทธิข้างต้น พบว่าเป็นระบบที่ใช้กันมากในซีกตะวันออกเป็นเขตที่มีลักษณะภูมิอากาศเปียกชื้น และในแถบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกของประเทศซึ่งเป็นดินแดนที่มีความอุดมสมบูรณ์เรื่องทรัพยากรน้ำ ตามหลักการที่กล่าวมานี้เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดริมน้ำ นอกจากมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำแล้วยังมีหน้าที่ในการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสม (Reasonable Use) โดยสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำที่ตนได้รับนั้น จะต้องไม่ถูกลิดรอนสิทธิทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ หรืออีกนัยหนึ่งมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการใช้ทรัพยากรน้ำเกินส่วนหรือเกินสมควรจากผู้ใช้รายอื่น ๆ (Unreasonable Use) ที่อยู่ในทางน้ำเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากในมลรัฐที่มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยยึดหลักการตามที่กล่าวมานี้โดยปกติแล้วมักจะไม่มีหน่วยงานทางด้านการบริหารจัดการที่เข้ามาควบคุมดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสรรสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ หนทางในการเยียวยาสำหรับผู้ถูกรอนสิทธินั้นจึงต้องดำเนินการทางศาลของมลรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในปัจจุบันความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำย่อมมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามปริมาณของจำนวนประชากรและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทำให้ใน หลายมลรัฐต่างตระหนักถึงหลักการข้างต้นที่ได้กำหนดสิทธิให้แก่เจ้าของที่ดินริมน้ำเป็นหลัก

ในส่วนของหลัก Prior Appropriation Doctrine เป็นหลักที่ให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำก่อน แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำมาตั้งแต่แรกเริ่มมีการตั้งถิ่นฐาน เป็นหลักสิทธิที่ใช้อำนาจแก่ผู้ที่อยู่ก่อนผู้มาทีหลัง ดังนั้นผู้มาทีหลังจึงต้องให้ความเคารพแก่สิทธิในดินแดนของผู้ที่มาอยู่ก่อน สิทธินี้ยังรวมไปถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของพวกเขาด้วย เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวข้องแก่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในกฎหมายน้ำของมลรัฐโคโลราโด โดยเอาระบบอาวุโสและระบบของคนรุ่นหลังเข้ามาจับกับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐ ดังคำกล่าวต่อไปนี้ที่จะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้กำหนดสิทธิเอาไว้ ตามหลักที่ว่า “First in time, first in right”²³ แม้ว่ามลรัฐต่าง ๆ จะนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้โดยก็มีรายละเอียดแตกต่างกันออกไปเพื่อความเหมาะสมแก่ท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ก็ยังคงลักษณะสำคัญที่เป็นหัวใจหลักแห่งกฎหมายน้ำของมลรัฐโคโลราโดเอาไว้คือ ทรัพยากรน้ำที่จะถูกนำไปใช้นั้นจะต้องนำไปซึ่งในทางที่เกิดประโยชน์ (Beneficial Use) เท่านั้นมลรัฐส่วนใหญ่ได้กำหนดให้การใช้ทรัพยากรน้ำไปในทางที่เกิดประโยชน์มักจะประกอบไปด้วยการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การปศุสัตว์ การชลประทาน อุตสาหกรรมและพลังงาน

²³ From *Western Water Law and Irrigation Return Flow* (p.110), by George E. Radosevich and Gayford V. Skgerboe, 1997.

หลัก “Prior Appropriation Doctrine” ถือได้ว่าเป็นหลักที่มีความสำคัญมากในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นหลักที่มีการบัญญัติอยู่ในกฎหมายน้ำแทบทุกมลรัฐที่อยู่ทางซีกตะวันตกของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นเพราะลักษณะทางภูมิศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาทางซีก ทางตะวันตกของเส้น เมอร์ริเดียนที่ 100 มีลักษณะกึ่งแห้งแล้ง พื้นที่ภูเขาทางตะวันตกส่วนใหญ่มีภูมิอากาศแบบที่สูง แห้งแล้งในเกรตเบซิน ทะเลทรายในทางตะวันตกเฉียงใต้ ภูมิอากาศแบบเมดิเตอร์เรเนียนตามฝั่ง ทะเลแคลิฟอร์เนีย และภูมิอากาศแบบมหาสมุทรในรัฐออริกอนและรัฐวอชิงตัน

จากรากฐานของหลักกฎหมายที่ปรากฏ “Prior Appropriation Doctrine” โดยการใช้เป็น เครื่องในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ เป็นแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Resources Right) ในรัฐต่าง ๆ ทางตะวันตกของอเมริกา โดยที่กฎหมายของบรรดารัฐเหล่านี้ได้ บัญญัติให้ทรัพยากรน้ำเป็นสมบัติของสาธารณะ (Public Goods) หรือของรัฐเองทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการ กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของใคร แต่ตามแนวคำพิพากษาของศาลที่ออกมานั้น ต่างให้ความเห็น ตรงกันว่า รัฐอยู่ในฐานะผู้ดูแล (Trustee) ผลประโยชน์ของประชาชน โดยมีหน้าที่ในการบริหาร จัดการและจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เป็นทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงอัน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงการให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำและการคุ้มครองสิทธิในการใช้ ทรัพยากรน้ำที่จัดสรรให้แก่ประชาชนไปแล้วด้วย สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำที่ได้มานั้นอยู่ภายใต้ ระบบที่ถือว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สิน (Usufructuary) ดังนั้นเมื่อสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอยู่ใน ฐานะเป็นทรัพย์สินแล้วนั้น ผู้ทรงสิทธิ์ก็สามารถ จำหน่าย จ่าย โอน และยังคงทอดเป็นมรดก ได้อีกด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการอนุญาตให้ดึง ทรัพยากรน้ำจากลำน้ำไปใช้ได้ และทรัพยากรน้ำได้ถูกนำไปใช้ในทางที่เกิดประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำจึงไม่ ก่อให้เกิดเหนื่อน้ำในลำน้ำก่อนที่จะมีการนำทรัพยากรน้ำไปใช้ จึงเป็นผลให้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่นั้น จัดเป็นทรัพยากรสาธารณะ และหากผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำไม่สามารถนำทรัพยากรน้ำที่มี อยู่ใช้เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรน้ำแล้วนั้น ผู้ใช้นั้นก็ต้องปล่อยน้ำให้ไหลผ่าน ไปให้แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำรายอื่น ในทางกลับกัน หากบุคคลผู้มีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำก่อน ได้กักเก็บ ทรัพยากรน้ำเอาไว้ให้ถือว่าทรัพยากรน้ำเป็นทรัพย์สินของบุคคลนั้น จนกว่าทรัพยากรน้ำจะไหล กลับไปยังลำน้ำและพ้นจากการกักเก็บของผู้มีสิทธิในทรัพยากรน้ำ

การพัฒนาอีกประการหนึ่งที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในขณะนี้กล่าวคือ กฎหมายน้ำในสหรัฐอเมริกาที่มีการพัฒนาแนวคิดมาจากหลักการ “The Public Trust Doctrine”²⁴ เป็นทฤษฎีทางกฎหมายทรัพย์สินที่มีรากฐานมาจากกฎหมายโรมันที่ได้ถูกนำมาใช้ในระบบกฎหมายจารีตประเพณีของสหรัฐอเมริกา โดยจะมีความแตกต่างกันบ้างในการนำมาปรับใช้ของแต่ละรัฐซึ่งศาลของมลรัฐต่าง ๆ ได้นำหลักการดังกล่าวเพื่อมาคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยถือว่าทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทอันได้แก่ อากาศ น้ำ ทะเล ชายฝั่งทะเล เป็นสมบัติของส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิใช้ทรัพยากรเหล่านี้และจะต้องมีเหลืออยู่เพื่อคนรุ่นหลัง (Common Property) ตามหลักของกฎหมายข้างต้น ส่งผลให้น้ำเป็นทรัพยากรของรัฐ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ารัฐมีหน้าที่ในการดูแลจัดสรรและแก้ไขปัญหา เพื่อให้ประชาชนของรัฐได้เข้าถึงทรัพยากรน้ำ อันถือได้ว่าเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ

(5) สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นรัฐที่ตั้งอยู่ทางตะวันตกของสหรัฐอเมริกาติดมหาสมุทรแปซิฟิกเป็นรัฐที่มีประชากรมากที่สุดและมีพื้นที่เป็นอันดับสามในสหรัฐฯ มีพื้นที่ทั้งหมดราว 400,00 ตารางกิโลเมตรและมีประชากรประมาณ 36,756,666 คนในปี ค.ศ. 2008 สภาพภูมิประเทศมีความหลากหลาย ประกอบไปด้วยพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นแนวยาวภูเขาสูง พื้นที่การเกษตรมีความอุดมสมบูรณ์ มีพื้นที่ทะเลทราย แหล่งทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่จะอยู่ทางตอนเหนือของรัฐ ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ที่ต้องการทรัพยากรน้ำอยู่ทางตอนใต้ของรัฐ อีกทั้งรัฐแคลิฟอร์เนียจัดว่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา เป็นเหตุให้ต้องมีการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และคลองส่งน้ำเป็นจำนวนมากเพื่อกักเก็บและส่งน้ำจากพื้นที่ตอนบนของรัฐมายังพื้นที่ตอนล่างของรัฐ ทั้งนี้ลุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่สุดในรัฐได้แก่ ลุ่มน้ำ Sacramento-San Joaquin จัดเป็นแหล่งน้ำที่สำคัญอีกทั้งยังมีแม่น้ำโคโลราโดในตอนใต้ซึ่งไหลผ่าน 7 รัฐของสหรัฐอเมริกาและได้ผ่านทางตอนเหนือของประเทศเม็กซิโก

การใช้ทรัพยากรน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่าภาคเกษตรกรรมอันเป็นอาชีพหลักของรัฐนี้ได้ใช้ทรัพยากรน้ำมากที่สุดไม่ว่าจะเป็นน้ำผิวดินหรือทรัพยากรน้ำใต้ดินที่ดี กล่าวคือภาคการเกษตรได้ใช้น้ำไปถึง 3 ใน 4 ของปริมาณทรัพยากรน้ำผิวดินทั้งหมดที่ได้มาจากการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ข้อ 10 มาตรา 2 เป็นการกำหนดให้แหล่งทรัพยากรน้ำที่อยู่ในรัฐแคลิฟอร์เนียจัดเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานของรัฐที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เป็นการกล่าวถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ การป้องกัน และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเพื่ออย่างยั่งยืน สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ หรือสิทธิในการนำทรัพยากรน้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำ

²⁴ From *State of California ex rel. Dept. Pub. Works* 67. Cal.2d. (pp. 408-416), by Colberg, Inc. v., 1967.

มาใช้มันจะต้องใช้เท่าที่มีจำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์ มาตรา 4 เป็นการกำหนดเกี่ยวกับบุคคลใดหรือนิติบุคคลใดที่มีสิทธิหรืออ้างว่าต้องมีสิทธิครอบครองที่ดินที่ติดกับแหล่งทรัพยากรน้ำ จะทำการใดอันเกี่ยวแก่เป็นการขวางทางน้ำจะต้องมีการขออนุญาตจากรัฐก่อนจึงจะมีสิทธิ มาตรา 6 เป็นการกำหนดค่าธรรมเนียมหรือการชดเชยเกี่ยวกับการใช้²⁵

ตามกฎหมายนำของรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนด หลักของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้ ในมาตรา 101 เป็นเรื่องสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของผู้ที่อยู่อาศัยริมฝั่งลำธารหรือแหล่งน้ำจะได้มาซึ่งสิทธิที่ต่อเมื่อมีการใช้สิทธินั้นอยู่เป็นประจำอย่างสม่ำเสมอและในมาตรา 102 ทรัพยากรน้ำที่อยู่ในรัฐทั้งหมดเป็นทรัพย์สินของผู้นั้นในรัฐ แต่สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอาจจะมาจาก การจัดสรรในลักษณะตามที่กฎหมายบัญญัติและตามมาตรา 106 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักการของกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดและเพื่อการชลประทาน โดยที่ในมาตรา 1201 ได้กำหนดในเรื่องของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ เอาไว้ว่าทรัพยากรน้ำทั้งหมดที่ไหลในช่องทางธรรมชาติใด ๆ ยกเว้นจะได้รับหรือจะถูกนำไปใช้กับวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ หรือใกล้ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเหตุผลที่เป็นประโยชน์สำหรับวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ของผู้ที่อยู่ชายฝั่งทั้งนี้มีการประกาศให้ทรัพยากรน้ำเป็นสินค้าสาธารณะของรัฐและการจัดสรรนั้นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ ได้กำหนดเอาไว้ว่า สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เกิดความเพียงพอ หากทรัพยากรน้ำที่เหลือจากการจัดสรรของหน่วยงานของรัฐแล้ว ทั้งยังสามารถส่งทรัพยากรน้ำไปยังนอกรัฐแคลิฟอร์เนียได้ ทำให้เจ้าของที่ดินที่มีทรัพยากรน้ำไหลผ่าน มีสิทธิในการนำทรัพยากรน้ำที่ไหลผ่านมาใช้ประโยชน์เท่าตามความจำเป็นตามมาตรา 1203 ในส่วนมาตรา 1215.6. กล่าวถึงสิทธิของใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อเป็นการป้องกันพื้นที่ของผู้มีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำหรือการควบคุมในพื้นที่ของผู้มีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำ เป็นการกล่าวถึงการป้องกันสิทธิในพื้นที่จากการถูกรอดสิทธิหรือสิทธิของผู้อื่นได้มาก่อนซึ่งสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ การใช้ทรัพยากรน้ำต้องก่อให้เกิดความพอเพียงและใช้ไปตามประโยชน์เท่าที่จำเป็นในพื้นที่ที่ได้รับการป้องกันของผู้มีสิทธิครอบครองหรือเจ้าของทรัพย์สิน วัตถุประสงค์ของการจัดสรรทรัพยากรน้ำจะต้องทำไปเพื่อประโยชน์ของผู้มีสิทธิได้มาก่อน และเมื่อผู้มีสิทธิหรือทายาทไม่ต้องการสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำนั้น ให้ถือว่าสิทธินั้นสิ้นสุดลง การจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรของแคลิฟอร์เนียได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรน้ำ โดยผู้จัดสรรน้ำนั้นมีหน้าที่ในการจัดสรรน้ำทั้งหมดในภาคการเกษตรไม่ว่าจะเป็นใน

²⁵ The California Constitution of 1879

Section 2, Section 4, Section 6 โปรดดูต่อไปในภาคผนวก ก.

เรื่องของการไหลของทางน้ำ คุณภาพน้ำ รวมถึงความต้องการทรัพยากรน้ำ ซึ่งในภาคการเกษตรนี้หากได้รับทรัพยากรน้ำที่ได้มาจากผู้จัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมจะต้องมีอัตราการจ่ายค่าธรรมเนียนั้นเป็นหลักในทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง อีกทั้งผู้จัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่จะต้องจัดทำแผนรายงานอันส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรน้ำมีประสิทธิภาพซึ่งแผนดังกล่าวนั้นมีระยะเวลา 10 ปี และจะต้องมีการปรับปรุงแผนทุก 5 ปี แผนการจัดสรรทรัพยากรน้ำนั้นจะต้องดำเนินไปให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ณ ตอนนั้น อีกทั้งยังจะต้องมีการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำไว้ใช้อีกด้วย²⁶

(6) ทรัพยากรน้ำในมิติภัยคุกคาม²⁷ นอกจาก “น้ำ” จะทำหน้าที่สำคัญในการเป็นทรัพยากรที่สำคัญแล้ว อีกบทบาทหนึ่ง “น้ำ” อาจเป็นตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติธรรมชาติร้ายแรงดังเช่น “อุทกภัย” ขึ้นได้ซึ่งถือว่าเป็นภัยธรรมชาติที่ร้ายแรงอย่างหนึ่งที่ชาวอเมริกันเคยประสบมาแล้วอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นหลายครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1849-1936 (พ.ศ. 2392-2479) ทำให้สภาองเกรสผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมน้ำท่วมขึ้นครั้งแรก คือ Swamp Land Acts of 1849 and 1850 ต่อมาเมื่อเกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่บริเวณแม่น้ำมิซซิปปี (Mississippi River) ในปี ค.ศ. 1879 ทำให้เกิดการก่อตั้งคณะกรรมการแม่น้ำมิซซิปปี (The Mississippi River Commission) ขึ้นในปี ค.ศ. 1879 เพื่อทำหน้าที่ดูแลและการบริหารจัดการแม่น้ำดังกล่าว และจากปัญหาน้ำท่วมในมลรัฐมิซซิปปี มลรัฐโอไฮโอและลุ่มน้ำอื่น ๆ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อมารัฐสภาได้มีการตรากฎหมาย Flood Control Act of 1917 และได้แก้ไขเมื่อปี 1936 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและการป้องกันน้ำท่วมโดยตรงและในปัจจุบันบทบัญญัติดังกล่าวนี้อยู่ใน U.S. Code (Title 33 Navigation and Water, Chapter 15 Flood Control)

ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยน้ำท่วม การกำหนดมาตรการป้องกันก่อนที่เกิดอุทกภัยขึ้นและมาตรการในการเยียวยาความเสียหายเมื่อเกิดเหตุอุทกภัยขึ้นแล้ว

²⁶ California Water Code 1943

Section 101, Section 102, Section 106, Section 120, Section 1203, Section 1215.6, Section 1216.
โปรดดูต่อไปในภาคผนวก ข.

²⁷ การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะของประเทศไทย (น. 46-56). เล่มเดิม.

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยน้ำท่วม

(1) The Federal Emergency Management Agency (FEMA) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการเตรียมการเพื่อป้องกัน จัดการกับผลกระทบและฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์

สำหรับกระบวนการทำงานในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เจ้าหน้าที่ FEMA จะขอประสานความร่วมมือและปฏิบัติงานร่วมกับภาคส่วนอื่นด้วยเช่น

(ก) หน่วยงานกลาง ได้แก่ กาชาดอเมริกา (The American Red Cross) The Department of Health and Human Services, The Department of Defense, The Federal Communications Commission, Nation Weather Service และ โรงพยาบาลทั้งในความดูแลของรัฐและเอกชน จะเห็นได้ว่า หน่วยงานและองค์กร จากส่วนกลางดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นส่วนร่วมของหน่วยงานที่ FEMA ดำเนินการตามระบบการบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งหากเป็นกรณีก่อนเกิดภัยพิบัติ หน่วยงานเหล่านี้จะช่วยอบรมให้ความรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

(ข) หน่วยงานระดับมลรัฐ ในแต่ละมลรัฐจะมีหน่วยงาน State Emergency Management Offices ซึ่งจะประจำอยู่ทุกมลรัฐโดยจะเป็นศูนย์ในการให้การช่วยเหลือระดับท้องถิ่น

(ค) ชนเผ่าพื้นเมือง

(ง) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น

(จ) หน่วยงานภาคเอกชน

(ฉ) หน่วยงานอิสระไม่แสวงหากำไร

(ช) ประชาชนทั่วไป

(2) สำนักงานวิศวกรรมทหาร (U.S. Army Corps of Engineer (USACE)) รัฐบาลกลางเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับการลดความเสียหายจากน้ำท่วมตั้งแต่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมในบริเวณแม่น้ำมิซซิปปีในกลางศตวรรษที่ 19 รัฐสภาได้ออกกฎหมายให้สำนักงานวิศวกรรมทหาร ดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมตลอดสายของแม่น้ำมิซซิปปี ซึ่งหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งร้ายแรงทำลายพื้นที่ในวงกว้าง รัฐสภาจึงได้ผ่านกฎหมาย Flood Control Act of 1936 เพื่อแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากและเกินความสามารถ ที่มลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ หน่วยงานด้านทหารจึงต้องเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของประเทศ

3) การบริหารจัดการภัยน้ำท่วมของประเทศสหรัฐอเมริกา

(1) การคาดการณ์และการป้องกันประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายว่าด้วยการควบคุม (Flood Control) ไว้โดยเฉพาะ โดยปรากฏอยู่ใน Title 3 Chapter 15 U.S. Code โดยมีผู้รับผิดชอบตามกฎหมายคือ Secretary of the Army สำหรับการดำเนินงานตามกฎหมายนั้น Secretary of the Army โดย

คำแนะนำของ Chief of Engineers จะเป็นผู้เสนอผลการศึกษาและสำรวจเกี่ยวกับโครงการป้องกันน้ำท่วมไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเห็นชอบ ทั้งนี้ อาจจะมีงานบางส่วนอยู่ในอำนาจหน้าที่ Secretary of the Agriculture หรืองานบางประเภทที่อาจทำร่วมกันก็ได้ ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวได้ตีความคำว่า “การควบคุมภัยพิบัติ (Flood Control) รวมไปถึงการปรับปรุงช่องทางระบายน้ำ การป้องกันการท่วมที่เกิดจากน้ำบาดาล รวมถึงการสำรวจและการปรับสภาพแม่น้ำและทางน้ำต่าง ๆ เพื่อป้องกันน้ำท่วมโดยดำเนินการโดย Department of the Army ภายใต้การสั่งการของ Secretary of the Army และการตรวจสอบของ Chief of the Agriculture ใช้ดุลพินิจในการกำหนดมาตรการฉุกเฉินเพื่อชะลอการไหลของมวลน้ำหรือป้องกันการกัดกร่อนของดินเพื่อป้องกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (Section 1b-3)

(2) การเฝ้าระวังสำรวจสถานการณ์น้ำของหน่วยงานต่าง ๆ

(ก) The United States Geological Survey (USGS) ได้ติดตั้งสถานีวัดระดับน้ำ (Stream-Gauging Stations) บริเวณแหล่งน้ำที่สำคัญ จำนวน 7,000 เครื่องทั่วประเทศเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสำรวจปริมาณกรไหลของกระแส น้ำ รวมทั้งวัดระดับความสูงของน้ำ และสถานีวัดระดับน้ำจะส่งข้อมูลที่ได้จากสถานีวัดระดับน้ำส่งไปยัง (National Water Information System (NWIS))

(ข) National Weather Service ได้จัดตั้ง Hydro Meteorological Prediction Center ทำหน้าที่พยากรณ์สภาพอากาศและปริมาณน้ำฝน หากทางศูนย์ดังกล่าวมีการตรวจสอบสภาพอากาศแล้วก็จะรายงานไปให้ประชาชนทราบ

4) เมื่อเกิดอุทกภัย

(1) ระบบเตือนภัยและคำแนะนำเมื่อเกิดภัย

กฎหมาย²⁸ กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางประกาศเตือนให้หน่วยงานของมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นทราบถึงภัยพิบัติ พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคแก่รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้มีการประกาศเตือนภัยพิบัติด้วยกระบวนการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ²⁹

²⁸ Disaster Relief and Emergency Assistance Act (42 U.S.C. 5132).

²⁹ Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act Sec. 202. Disaster Warnings (42.U.S.C. 5132)).

(2) การเยียวยาฟื้นฟู

มาตรการที่กำหนดเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายได้แก่

(ก) Disaster Relief and Emergency Assistance Act (42 U.S.C.5121) สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการทั่วไปที่จะใช้ในการเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติร้ายแรงต่าง ๆ ซึ่งในกฎหมายได้ให้คำนิยามของ “ภัยพิบัติร้ายแรง (Major Disaster)³⁰” นั้นได้หมายความรวมถึง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (เฮอริเคน ทอร์นาโด พายุ แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด ดินถล่ม โคลนถล่ม พายุหิมะ หรือความแห้งแล้ง) หรือเหตุใด ๆ ที่ทำให้เกิดไฟไหม้ น้ำท่วม การวางระเบิดที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะพิจารณาเหตุการณ์ใดว่าเป็นภัยพิบัติร้ายแรงและสมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงจัดได้ว่าเป็นกฎหมายกลางในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ ซึ่งรวมในกรณีของน้ำท่วมหรืออุทกภัยไว้ด้วย โดยนำบทบัญญัติมาปรับใช้ให้เข้ากับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

(ข) The National Flood Insurance Act of 1968 and Flood Disaster Protection Act of 1973

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้เป็นการเยียวยาความเสียหายภายใต้มาตรการประกันภัย เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ามาตรการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐทั่วไปนั้นอาจไม่เพียงพอประกอบกับระบบประกันภัยที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนนั้นอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากน้ำท่วม จึงควรมีมาตรการประกันภัยในกรณีน้ำท่วมขึ้น โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการประกันภัย โดยสภาได้ตรากฎหมายการประกันภัยแห่งชาติขึ้น (The National Flood Insurance Act 1968)

³⁰ “Major disaster” mean any natural catastrophe (including any hurricane, tornado, storm, high water, wind driven water, tidal wave, tsunami, earthquake, volcanic eruption, landslide, mudslide, snowstorm, or drought), or, regardless of cause, any fire, flood, or explosion, in any part of the United States, which in the determination of the president causes damage of sufficient severity and magnitude to warrant major disaster assistance under this Act to supplement the effort and available resources of States, local governments, and disaster relief organizations in alleviating the damage, loss, hardship, or suffering caused thereby.

5) ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ³¹

เมืองแคลิฟอร์เนียได้จัดตั้งธนาคารน้ำสำหรับช่วงฤดูแล้ง (Drought Water Bank) ขึ้นเพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งในปี 1987-1992 และส่งเสริมให้เกิดการถ่ายโอนน้ำจากภาคเกษตรกรรมทางตอนเหนือไปสู่ชุมชนเมือง เทศบาลและภาคเกษตรกรรมทางตอนใต้ ระดับราคาซื้อขายที่แตกต่างกันถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมต้นทุนการดำเนินงานและส่งเสริมซื้อได้เปรียบของผู้ขายเหนือผู้ซื้อเพื่อทำให้เกิดความสมดุลในการจัดสรรเพื่อสิ่งแวดล้อมและการเติมน้ำใต้ดิน (ราคาถูกกำหนดที่ 125 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ใช้ในการขายน้ำหนึ่งเอเคอร์ฟุต (Acre-foot) เปรียบเทียบกับ 175 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับการซื้อในจำนวนที่เท่ากัน) ในปี 1991 การซื้อขายมากกว่า 300 ครั้งได้ถูกบันทึกไว้ซึ่งแสดงถึงการขายโดยผู้ใช้เป็นจำนวน 1,000 ล้านลูกบาศก์เมตรและการซื้อจำนวน 480 ล้านลูกบาศก์เมตร

3.2.2 กฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law)

โดยผลจากการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจประมวลกฎหมายนโเบเลียน ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายในประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มประมวลกฎหมายในปัจจุบันได้แบ่งทรัพยากรน้ำออกเป็น 2 ประเภท คือทรัพยากรน้ำสาธารณะ (Public Water) และทรัพยากรน้ำส่วนบุคคล (Private Water) การแบ่งเช่นนี้ต่างจากกฎหมายโรมันเดิมที่เคยกำหนดให้มีทรัพยากรน้ำสามประเภท ซึ่งเป็นทรัพยากรน้ำของส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิที่ใช้ตามแนวคิดใหม่ ทรัพยากรน้ำสาธารณะจะถูกกำหนดให้เป็นสาธารณะสมบัติหรือเป็นของชาติอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละประเทศ ทรัพยากรน้ำที่จะจัดอยู่ในประเภทนี้ได้แก่ น้ำที่ใช้ในการเดินเรือ ทรัพยากรน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและทรัพยากรน้ำที่ใช้สำหรับการผลิตทั้งในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม นอกจากนี้แล้วการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับเรื่อง “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) ก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ถูกจัดเป็นทรัพยากรสาธารณะและนำไปสู่อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินพร้อมทรัพยากรน้ำในที่ดินของเอกชน เพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมที่ถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะได้

ตามกฎหมายน้ำของประเทศในกลุ่มนี้ การใช้น้ำที่เป็นทรัพยากรสาธารณะจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยใช้มาตรการที่เป็นการออกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำหรือการให้สัมปทานในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง แนวโน้มในปัจจุบันก็คืออำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยการยกเลิกของการออกใบอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรน้ำ การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ ในขณะที่การแบ่งแยกทรัพยากรน้ำออกเป็น

³¹ แหล่งเดิม. (น. 55-60).

ทรัพยากรน้ำสาธารณะและทรัพยากรน้ำที่เป็นของเอกชนจะลดความสำคัญลงไปตามลำดับและเกือบจะไม่ถูกกล่าวถึงเลยในกฎหมายน้ำของหลาย ๆ ประเทศ

จากงานวิจัยในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาในกลุ่มประเทศ Civil Law 2 ประเทศกันอันได้แก่ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศชิลีดังต่อไปนี้

3.2.2.1 การจัดการน้ำในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์³²

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นหมู่เกาะมีพื้นที่รวมประมาณ 30 ล้านเฮกแตร์ มีประชากรตามสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2550 ประมาณ 88.7 ล้านคน และเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรอาศัยอยู่ในเขตเมือง เป็นประเทศที่จัดได้ว่ามีความอุดมสมบูรณ์ในด้านทรัพยากรน้ำ โดยมีปริมาณฝนตกประมาณ 2,360 มิลลิเมตร ศักยภาพของทรัพยากรน้ำใต้ดินมีอยู่ประมาณ 20,200 ล้านลูกบาศก์เซนติเมตรต่อปี ศักยภาพของทรัพยากรน้ำผิวดิน 206,230 ล้านลูกบาศก์เซนติเมตรต่อปีการใช้ทรัพยากรน้ำโดยภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ในฟิลิปปินส์มีรวมกันประมาณ 29,955 ล้านลูกบาศก์เซนติเมตรต่อปี ในจำนวนนี้ การใช้ทรัพยากรน้ำในภาคการเกษตรกรรมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 85 ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 8 และการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคครัวเรือนร้อยละ 7 โดยมีพื้นที่ชลประทานทั้งสิ้น 1.36 ล้านเฮกแตร์ หรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดที่มีอยู่ประมาณร้อยละ 3.16 ล้านเฮกแตร์ รัฐบาลมีนโยบายที่จะเพิ่มพื้นที่ชลประทานเพื่อเพิ่มความสามารถในการผลิตอาหารเพื่อเลี้ยงประชากรที่กำลังเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำในเขตเมืองก็กำลังก่อให้เกิดปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรน้ำในปัจจุบันในเขต 3 เมืองใหญ่ ได้แก่ มานิลา เซบู และบาเกียว ได้มีปัญหาคาดแคลนทรัพยากรน้ำจนถึงจุดวิกฤตเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การขาดแคลนแหล่งกักเก็บทรัพยากรน้ำและระบบจัดส่งทรัพยากรน้ำที่ขาดประสิทธิภาพ ความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำที่เพิ่มขึ้นของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในกลุ่มต่าง เหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดหาทำให้เพียงพอสำหรับผู้ใช้ทรัพยากรน้ำทุกกลุ่ม ซึ่งเป็นสาเหตุของความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำในฤดูแล้ง

ในปัจจุบัน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีหน่วยงานรับผิดชอบของ 3 หน่วยงานหลัก คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (National Water Resources Board หรือ NWRB) กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Environment and National Resources หรือ DENR) และกรมอนามัย (Department of Health หรือ DOH) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กรมโยธาธิการ ประกอบด้วย

³² แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2 (น. 30-34). เล่มเดิม.

ข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจ การเกษตร กรมการค้าและอุตสาหกรรม กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรแห่งชาติ กรมอนามัย การประปามหานคร การสาธารณสุขปกครองส่วนท้องถิ่น กรมชลประทานแห่งชาติ และบริษัทพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำ การกำหนด นโยบาย ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ประสานการจัดการ ทรัพยากรน้ำโดยหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากร น้ำ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำ สำหรับ การควบคุมดูแลเกี่ยวกับคุณภาพน้ำหรือมลพิษทางน้ำและการจัดการพื้นที่ต้นน้ำนั้นจะอยู่ใน ควบคุมดูแลของกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (DENR)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรงของประเทศฟิลิปปินส์นั้น ก็คือ กฎหมายน้ำหรือ Water Code ซึ่งได้ตราขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1976 ตามกฎหมายนี้ทรัพยากรน้ำเป็นของ รัฐตามมาตรา 3.a³³ และไม่เปิดช่องให้ถือเป็นเจ้าของได้ไม่ว่าบุคคลใดก็ตามโดยทั้งนี้รับอนุญาต ให้มีการสัมปทานการใช้หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำได้ตามมาตรา 3.c,d³⁴ รวมถึงการใช้ประโยชน์ การ พัฒนา การอนุรักษ์และการคุ้มครองทรัพยากรน้ำให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กฎหมายบัญญัติระบบสิทธิในการใช้น้ำโดยยึดหลัก Prior Appropriation Doctrine กล่าวคือผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอยู่ก่อนย่อมมีสิทธิดีกว่าผู้มาทีหลัง

กฎหมายน้ำของฟิลิปปินส์ควบคุมการจัดสรรน้ำโดยใช้ระบบการให้ใบอนุญาตการใช้ ทรัพยากรน้ำ (Water Resources Permit) กฎหมายอนุญาตการให้เจ้าของที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรน้ำที่อยู่ในที่ดินของตนได้เพื่อวัตถุประสงค์ในครัวเรือนโดยไม่ต้องขออนุญาต แต่อาจจะต้องมาขอจดทะเบียนตามข้อกำหนดของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ นอกจากนี้ แล้ว การใช้ทรัพยากรน้ำไม่ว่าจะทำโดยบุคคลใด หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะกระทำได้ดี ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตใช้น้ำแล้วเท่านั้น บุคคล หรือองค์กรที่จะยื่นคำขอใบอนุญาตได้จะต้องเป็น พลเมืองของฟิลิปปินส์เท่านั้น หรือเป็นนิติบุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายให้พัฒนาและ ใช้ทรัพยากรน้ำได้ การยื่นคำขอจะต้องยื่นต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งจะประกาศ

³³ Article. 3. The underlying principles of this code are:

a. All waters belong to the State.

³⁴ c. The State may allow the use or development of waters by administration concession.

d. The utilization, exploitation, development, conservation and protection of water resources shall be subject to the control and regulation of the government through the National Water Resources Council, hereinafter referred to as the Council.

คำขอนั้นให้สาธารณชนได้เพื่อเปิดโอกาสให้มีการคัดค้าน หากได้รับความเห็นชอบก็จะมีกรออกใบอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรน้ำ โดยใบอนุญาตจะมีการกำหนดเงื่อนไขของการใช้ทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เกิดประโยชน์ นอกจากนี้ มีการกำหนดปริมาณทรัพยากรน้ำสูงสุดที่ผู้มีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำ จะได้รับอนุญาต ช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้มีการชกน้ำไปใช้ จะต้องใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมใด และอาจมีเงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเห็นสมควร ในกรณีที่คำขอ อนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำได้รับการอนุมัติ ให้ถือว่าผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้รับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ตั้งแต่วันที่ยื่นคำขอ

สำหรับปริมาณทรัพยากรน้ำที่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำมีสิทธิใช้เพื่อกิจกรรมใด ๆ นั้นจะต้อง ถูกควบคุม โดยหลักที่ว่า การใช้ทรัพยากรน้ำจะต้องใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ ตามมาตรฐานที่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนดนั้น การใช้ทรัพยากรน้ำในปริมาณที่ถือว่าเป็น ประโยชน์สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้³⁵

- 1) การใช้ทรัพยากรน้ำในครัวเรือน 0.0029 ลิตรต่อวินาที
- 2) การใช้ทรัพยากรน้ำชลประทาน 1.5 ลิตรต่อวินาที
- 3) การใช้ทรัพยากรน้ำผลิตกระแสไฟฟ้า ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำขึ้นอยู่กับแต่ละ

โครงการ

- 4) การใช้ทรัพยากรน้ำประมง 0.92529 ลิตรต่อวินาที
- 5) การใช้ทรัพยากรน้ำเลี้ยงสัตว์ 0.00024 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในกรณีการ เลี้ยงปศุสัตว์ และ 0.000000145 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในกรณีเลี้ยงไก่ (Poultry)
- 6) การใช้ทรัพยากรน้ำอุตสาหกรรม ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำแต่ละ

โครงการ

- 7) การใช้ทรัพยากรน้ำนันทนาการ 0.6 ลิตรต่อวินาทีต่อพื้นที่สนามกอล์ฟ 1 เฮกแตร์

ในกรณีที่ไม่สามารถจะกำหนดได้ว่า ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำรายใดเป็นผู้มีสิทธิในการใช้ ทรัพยากรน้ำมาก่อนนั้น กฎหมายได้จัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรน้ำไว้ตามลำดับ ต่อไปนี้ตามมาตรา 10³⁶ ได้แก่การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อ

³⁵ From "Water Resources Allocation Policies and Practices in the Philippines," Regional Workshop on Allocation of Water among Water-Use Sector, by Hector A. Dayrit, 2543.

³⁶ Article. 10. Water may be appropriated for the following purposes:

- a. Domestic;
- b. Municipal;
- c. Irrigation;

การชลประทาน³⁷ การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการผลิตพลังงาน การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการประมง การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการปศุสัตว์ การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมและประการสุดท้าย การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอื่น ๆ นอกจากนี้ยังได้กำหนดเกี่ยวกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำเอาไว้ ในกรณีที่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำสองรายหรือมากกว่านั้น โดยมีความต้องการจากแหล่งทรัพยากรน้ำเดียวกัน ผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอยู่ก่อน จะมีสิทธิคิดว่าผู้มาทีหลัง ยกเว้นในกรณีฉุกเฉิน ให้จัดสรรทรัพยากรน้ำให้แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคก่อน ลำดับความสำคัญของการจัดสรรน้ำยังอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ในกรณีที่การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมที่อยู่ในลำดับล่างจะได้ออกให้เกิดประโยชน์มากกว่า หรือเป็นประโยชน์เพื่อสาธารณะประโยชน์มากกว่า นอกจากนี้ ในพื้นที่ที่มีความขาดแคลนทรัพยากรน้ำซ้ำซาก อาจมีการพิจารณาให้ลดปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำตามใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำรายใดรายหนึ่งก็ได้

กฎหมายของฟิลิปปินส์อนุญาตให้มีการเช่า (Lease) หรือโอน (Transfer) สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำได้โดยอาจให้เช่าหรือโอนทั้งหมดหรือเพียงแต่บางส่วนก็ได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติก่อน การให้เช่าจะต้องทำเป็นสัญญาซึ่งมีระยะเวลาการเช่าไม่เกิน 5 ปี ในกรณีของการโอนสิทธิจะต้องมีการยื่นขอจดทะเบียนคำขออนุญาตเพื่อโอนสิทธิและในคำขอโอนจะต้องระบุเหตุผลของการโอน การโอนจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติก่อน แม้ว่ากฎหมายนี้จะอนุญาตให้มีการโอนหรือให้เช่าก็สิทธิการใช้น้ำก็ได้ แต่ก็ได้เปิดโอกาสให้ตลาดซื้อขายสิทธิกันอย่างเต็มที่ เนื่องจากมีข้อกฎหมายจำกัดหลาย ๆ ประการ ที่ทำให้มีการโอนหรือการเช่าสิทธิไม่สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายมากนัก ทรัพยากรน้ำตามที่ได้รับโอนมาหรือเช่ามานั้นจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกันกับการใช้ทรัพยากรน้ำก่อนโอนหรือการให้เช่า นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดให้รัฐสามารถเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของการจัดสรรน้ำได้หากการกระทำเช่นนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่การใช้ทรัพยากรน้ำมากกว่า การละเมิดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำอาจเป็นเหตุให้มีการระงับสิทธิ

d. Power generation;

e. Fisheries;

f. Livestock raising;

g. Industrial;

h. Recreational; and

i. Other purposes;

³⁷ Use of water for irrigation is the utilisation of water for producing agricultural corps.

การใช้ทรัพยากรน้ำชั่วคราว และการขายทรัพยากรน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำได้ ข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเป็นสิทธิในทรัพย์สิน ที่ขาดความมั่นคงและเป็นอุปสรรคต่อการเช่าหรือซื้อขายสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำได้

ใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำที่ออกให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำแล้วอาจถูกเพิกถอนได้ หากปรากฏว่าไม่มีการใช้ทรัพยากรน้ำตามสิทธิในใบอนุญาตนั้น มีการละเมิดเงื่อนไขในใบอนุญาต มีการขายทรัพยากรน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบอันชอบด้วยกฎหมายอื่น ๆ โดยเจตนาการก่อให้เกิดมลพิษ เหตุรำคาญ (Public Nuisance) การกระทำใด ๆ ที่เป็นภัยต่อการสาธารณสุขและความปลอดภัยสาธารณะ และในกรณีที่เป็นการใช้ทรัพยากรน้ำในเขตชลประทานได้ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเกษตรกรรมไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เป็นต้น

กฎหมายน้ำยังบัญญัติให้มีการเก็บค่าน้ำ ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่มีใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำจะต้องจ่ายค่าทรัพยากรน้ำตามอัตราของการชกน้ำไปใช้จากแหล่งทรัพยากรน้ำ อัตราค่าทรัพยากรน้ำในปัจจุบันเป็นไปตามอัตราที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เมื่อมีกฎหมาย ค.ศ. 1997 ตามอัตรานั้น จะมีค่าธรรมเนียมพื้นฐานที่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำทุกคนต้องจ่ายเป็นจำนวนเงิน 500 เปโซ หลังจากนั้น อัตราค่าน้ำที่ต้องจ่ายขึ้นอยู่กับอัตราที่ชกน้ำไปใช้ กล่าวคือ สำหรับการชกน้ำไปใช้ไม่เกิน 30 ลิตรต่อวินาที จะต้องจ่าย 2.75 เปโซต่อลิตรต่อวินาที การใช้น้ำตั้งแต่ 30-50 ลิตรต่อวินาที ให้เก็บ 4.25 เปโซต่อลิตรต่อวินาที และการใช้ทรัพยากรน้ำเกิน 50 ลิตรต่อวินาทีให้เก็บ 5.50 เปโซต่อลิตรต่อวินาที ซึ่งถือว่าเป็นอัตราค่าน้ำสูงสุดที่เรียกเก็บ

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบดี อัตราค่าทรัพยากรน้ำที่เรียกเก็บของฟิลิปปินส์นั้นยังคงต่ำกว่าที่ควรจะเป็นมากและอยู่ในอัตราที่ไม่เพียงพอแม้แต่ค่าชดเชยค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ ระบบการเก็บค่าทรัพยากรน้ำจึงมิได้สะท้อนต้นทุนในการจัดหาทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง หรือมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ การเก็บค่าน้ำในที่นี้จึงมิใช่กลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดเพราะไม่อาจช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรน้ำแก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำอย่างคุ้มค่ามากที่สุดและไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจให้มีการประหยัดทรัพยากรน้ำหรือใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.2.2 การจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศชิลี³⁸

ประเทศชิลีเป็นประเทศชายฝั่งที่มีรูปร่างลักษณะเป็นทอดยาวทางชายฝั่งแปซิฟิกในทวีปอเมริกาใต้ มีพื้นที่ 7.5 แสนตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 14 ล้านคน ปริมาณฝนที่ตกในประเทศมีความแตกต่างกันมากนับตั้งแต่ไม่น้อยกว่า 50 มิลลิเมตร ในพื้นที่แห้งแล้งทางตอน

³⁸ แผนนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2 (น. 16-19). เล่มเดิม.

เหนือของประเทศ มาจนถึง 1,250 มิลลิเมตร ในพื้นที่ทางตอนใต้ ปริมาณการใช้น้ำทั้งหมดอยู่ในช่วงระหว่าง 34.21-10.88 พันล้านลูกบาศก์เมตรสำหรับการอุปโภคบริโภค (Consumptive Use) และ 23.33 พันล้านลูกบาศก์เมตรสำหรับการใช้ที่ไม่ใช่เพื่อการบริโภค (Non-Consumptive Use) ในบรรดาน้ำที่ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคทั้งหมด การชลประทานนับว่าใช้น้ำมากที่สุดคือคิดเป็นประมาณร้อยละ 89 อีกร้อยละ 6 ถูกใช้ในครัวเรือน และส่วนที่เหลือถูกใช้ในการทำเหมืองแร่และในภาคอุตสาหกรรม พื้นที่เพาะปลูกในซีมีประมาณ 5.1 ล้านเฮกแตร์ ในจำนวนนี้ 1.9 ล้านเฮกแตร์เป็นพื้นที่ชลประทาน แม้ว่าการชลประทานจะเป็นกิจกรรมที่ใช้น้ำมากที่สุด การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วในอัตราร้อยละ 85 และความสำคัญของการใช้น้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าถึงร้อยละ 93 ของประเทศ ทำให้การบริหารจัดการน้ำต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการสนองตอบความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีใช้การชลประทาน

ซีลีเป็นตัวอย่างของประเทศที่ได้พัฒนาองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างก้าวหน้าที่สุดประเทศหนึ่ง ทั้งในแง่ของการสร้างกติกาจัดสรรทรัพยากรน้ำโดยอาศัยกลไกตลาด การกระจายอำนาจการจัดการ และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน แม้ว่ากฎหมายของซีลีจะบัญญัติให้ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณะสมบัติของส่วนรวม (Common Property) แต่ในทางปฏิบัติสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำถูกถือเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งผูกติดอยู่กับสิทธิในที่ดิน ภายใต้กฎหมายน้ำ (Water Code) ที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1981 และภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1988 ของประเทศซีลี สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Use Right) ถูกกำหนดให้เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นอิสระแยกต่างหากจากสิทธิในที่ดิน สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำจึงเป็นสิทธิที่สามารถซื้อขายใช้เป็นหลักประกันได้ และเป็นทรัพย์สินที่ต้องนำมาคำนวณค่าภาษีอากร นอกเหนือไปจากกฎหมายน้ำที่พัฒนาไปค่อนข้างมากซีลียังมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบด้านการจัดการน้ำไว้ค่อนข้างชัดเจนกว่าในประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดหาทรัพยากรน้ำ การจัดการน้ำเสีย บริษัทก่อสร้างของเอกชนและสมาคมผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ

ระบบการกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Right System) มีในซีลีมากกว่า 200 ปีที่แล้วก่อนที่จะมีการตราเป็นกฎหมายน้ำฉบับแรกในปี ค.ศ. 1951 โดยชาวซีลีมีขนบธรรมเนียมประเพณีที่มั่นคงเกี่ยวกับการเคารพให้แก่กันและกันในสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ สิทธิการใช้น้ำโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะได้รับการจัดสรรโดยรัฐบาลซีลีเกือบทั้งสิ้นนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20 ด้วยเหตุนี้ กฎหมายน้ำฉบับ ค.ศ. 1981 ได้ถูกแทนที่ฉบับ ค.ศ. 1951 จึงเป็นเพียงกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติมาช้านานไม่ว่าจะในเรื่องการรับรองสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ และการซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีมาอยู่ก่อนหน้านี้อันแล้ว อย่างไรก็ตามกฎหมายได้นำเอาหลักเศรษฐศาสตร์เข้ามาประยุกต์ใช้ในการซื้อขายทรัพยากรน้ำอย่างเสรีเพื่อ

สะท้อนต้นทุนการซื้อขายทรัพยากรน้ำที่แท้จริง กฎหมายได้อนุญาตให้มีการซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ รัฐจะให้สิทธิในรูปของปริมาณน้ำที่จัดสรรให้แก่ผู้ใช้ สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำจะคิดเป็นลิตร/วินาที สิทธินี้ไม่ผูกติดกับวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรน้ำ กล่าวคือผู้ใช้ทรัพยากรน้ำสามารถใช้สิทธิที่ดินมีใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมใดก็ได้ และจะขายหรือให้บุคคลเช่าสิทธิเพื่อนำทรัพยากรน้ำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ใดก็ได้เช่นกัน การซื้อขายหรือการให้เช่าสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำจะกระทำโดยเสรีและปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ทั้งนี้ การโอนสิทธิสามารถเกิดขึ้นได้โดยระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำทั้งอยู่ในภาคการผลิตเดียวกันและต่างภาคผลิตก็ได้ โดยมีสมาคมผู้ใช้ทรัพยากรน้ำและศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่จัดการเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำ รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องก็ต่อเมื่อการซื้อขายสิทธิทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงจุดส่งทรัพยากรน้ำหรือผันทรัพยากรน้ำไปใช้เท่านั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการดำเนินนโยบายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาดสำหรับการจัดสรรทรัพยากรน้ำนี้ รัฐบาลสามารถใช้มาตรการป้องกันเกษตรกรและผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่ยากจนในเขตเมืองควบคู่กันไป กล่าวคือ การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้มีฐานะยากจนเพื่อใช้ในการชำระค่าน้ำบางส่วนที่ใช้เกินสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ตนเองได้รับการจัดสรรสิทธิ นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 1992 เป็นต้นมา ได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายน้ำเพื่อให้มีมาตรการลงโทษผู้ที่ถือสิทธิการใช้น้ำแต่ไม่ได้ใช้สิทธิดังกล่าวโดยจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายปี แม้ว่ามาตรการเช่นนี้จะถูกคัดค้านซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำและการโอนสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ ในทัศนคติของรัฐบาลเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรักษาสมดุลระหว่างการจัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ และเพื่อป้องกันการผูกขาดการใช้น้ำ ซึ่งอาจจะเกิดได้หากปล่อยให้มีการซื้อขายน้ำอย่างเสรี ทั้งนี้จะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดการใช้น้ำที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

การจัดส่งทรัพยากรน้ำและควบคุมดูแลให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้ใช้ทรัพยากรน้ำตามสิทธิของตน ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ (Water User's Associations หรือ WUOs) มีการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้ทรัพยากรน้ำขึ้นทั้งในแม่น้ำสายหลักและระดับคลองส่งน้ำ องค์กรเหล่านี้จัดเป็นผู้จัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ และหากตกลงกันไม่ได้ก็ต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่ศาลในที่สุด

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในชิลี นโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลที่จะกระจายความรับผิดชอบไม่ว่าจะในด้านค่าใช้จ่ายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปให้แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ และการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ การดำเนินการก่อสร้างภายใต้โครงการของรัฐใด ๆ นั้นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ

ผู้นำได้ให้ความยินยอมที่จะแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการด้วยการจ่ายเงินให้แก่รัฐในระยะยาว และเมื่อสมาคมผู้ใช้ทรัพยากรน้ำทุกระดับได้ตกลงที่จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการบำรุงรักษาระบบส่งน้ำแล้วนั้น การจัดส่งน้ำ และเก็บค่าธรรมเนียม เนื่องจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในชิลีมีสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำบังคับได้ตามกฎหมาย จึงทำให้สมาคมผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเป็นกลไกที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในการประสานให้เกิดการโอนสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ และการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่น สำหรับเขตเมือง แม้ว่าประมาณร้อยละ 92 ของหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดหาทรัพยากรน้ำและการสุขาภิบาลจะเป็นของหน่วยงานรัฐแต่หน่วยงานเหล่านี้ก็พยายามจะพัฒนาให้ตนเองมีความเป็นอิสระทางการเงินมากขึ้นด้วยการเปิดให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามาถือหุ้นได้มากขึ้น การพัฒนาหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีลักษณะการบริหารในเชิงธุรกิจมากขึ้น การแปรรูปหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการจัดหาทรัพยากรน้ำให้ภาคเอกชน ตลอดจนการเปิดให้บริษัทเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ได้นำไปสู่การบริการสาธารณะด้านการจัดหาทรัพยากรน้ำและการสุขาภิบาลที่ดีขึ้นทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณ

แม้ว่าการจัดการทรัพยากรน้ำในชิลีจะมีความก้าวหน้ามากกว่าประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ และมักจะถูกหยิบยกเป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จของนโยบายการเปิดให้มีตลาดการซื้อขายทรัพยากรน้ำ ซึ่งก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพแต่ก็มีผู้วิจารณ์ว่าความสำเร็จดังกล่าวอ้างที่เกินความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะนับแต่มีการประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1981 เป็นต้นมานั้น ปรากฏว่ามีการซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำค่อนข้างน้อยมาก³⁹ อย่างไรก็ตามอาจมีข้อถกเถียงได้ว่าปริมาณการซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำมิได้มีดัชนีบ่งชี้ว่าตลาดการซื้อขายทรัพยากรน้ำไม่มีประสิทธิภาพเสมอไป เพราะวัตถุประสงค์ของการมีตลาดซื้อขายทรัพยากรน้ำก็คือ เป็นกลไกที่ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรน้ำในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรืออย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ปัญหาที่ท้าทายการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพของประเทศชิลีในอนาคตได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งที่กำลังเพิ่มมากขึ้นระหว่างการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทานและเพื่อการผลิตพลังงาน และระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในเขตชลประทานและผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในเขตเมือง การแก้ไขปัญหาการค้าสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ การบัญญัติสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำให้มีความชัดเจนมากขึ้นในแง่ของปริมาณทรัพยากรน้ำที่มีสิทธิใช้ได้ ณ จุดผันน้ำต่าง ๆ กันเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อบุคคลอื่น การรักษาระดับน้ำในลำน้ำเพื่อความจำเป็นในการรักษาระบบนิเวศของ

³⁹ From "Water Markets Down to Earth: The Political Economy of Water Right in Chile 1976-1995," (pp. 639-656), by Carl J. Bauer, Bring, 1997, *World Development*, 25(5).

ลำนํ้าและการลดมลพิษทางนํ้าที่เกิดขึ้นจากการทิ้งของเสียของภาคอุตสาหกรรมและการปล่อยนํ้าเสียจากเขตเมือง เพื่อรักษาคุณภาพนํ้าให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเป็นต้น

จากกฎหมายภายในจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่ข้องกับการจัดสรรทรัพยากรนํ้าอยู่หลายฉบับด้วยกัน ต่างก็มีหลักการที่แตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่สิทธิการใช้ทรัพยากรนํ้าของไทยยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดอันเป็นการแตกต่างกับวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรนํ้าอย่างแท้จริง อีกทั้งอย่างกฎหมายของต่างประเทศที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญของการใช้ทรัพยากรนํ้าจึงได้ตรากฎหมายนํ้าขึ้นมาเพื่อคุ้มครองราษฎรด้วยกันเองอันเป็นการกำหนดถึงสิทธิและหลักการใช้ทรัพยากรนํ้าเอาไว้อย่างชัดเจน ทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรนํ้าของราษฎรด้วยกันเองได้ และในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นกับกฎหมายไทยหรือการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ได้ทำการวิเคราะห์และยกตัวอย่างให้เห็นถึงความขัดแย้งจากการใช้นํ้า อันเป็นเนื้อหาในบทที่ 4 ที่ได้กล่าวในบทถัดไป

3.3 บทสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรนํ้า

ผู้ให้สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร. อานาจ วงศ์บัณฑิต⁴⁰

วันสัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2557

ในปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดถึงสิทธิในความเป็นเจ้าของของทรัพยากรนํ้า ซึ่งในอดีตได้เคยให้ความเห็นเอาไว้ว่าควรมีการกำหนดถึงสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพยากรนํ้าว่าควรเป็นของรัฐ แต่ปัจจุบัน การกำหนดถึงความเป็นเจ้าของมีความอ่อนไหวในทางการเมืองระยะหลังจึงได้มีแนวความคิดในการกำหนดให้ทรัพยากรนํ้าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยความจริงแล้วในเรื่องความเป็นเจ้าของทรัพยากรนํ้าไม่ใช่สาระสำคัญ แต่หลักสำคัญนั้นจะอยู่ที่ว่าใครมีอำนาจในการบริหารจัดการมากกว่า ซึ่งคำตอบก็เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นรัฐและทำอย่างไรรัฐควรมีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ แต่ในตามความเป็นจริงประเทศไทยยังไม่มี การให้ประชาชนเรามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรนํ้าในทางทฤษฎีสามารถกำหนดให้มีเจ้าของได้ แต่ในทางปฏิบัติต่างก็มีมุมมองที่หลากหลายซับซ้อน

การกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรนํ้า ประเทศไทยเห็นควรต้องมีการกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรนํ้า แต่ในทางปฏิบัติ เป็นไปได้ยาก เพราะหากถ้าไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนก็จะทำให้คนที่มีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรนํ้ามากกว่าเกิดการตักตวงผลประโยชน์ไปใช้ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการใช้ทรัพยากรนํ้าสำหรับกลุ่มคนที่ยากจนหรือเข้าถึงทรัพยากร

⁴⁰ อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

น้ำได้ยาก และอาจส่งผลกระทบต่อระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งหากขอบเขตไม่ชัดเจนก็นำมาซึ่ง หลักใครใคร่ใช้ใช้ เป็นหลักที่ไม่ได้ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จัก แบ่งปันแต่เป็นหลักที่นำมาซึ่งความเห็นแก่ตัว อันจะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ ทรัพยากรน้ำ จากหลักที่ว่าน้ำเป็นทรัพยากรของแผ่นดิน ทุกคนมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ อัน เป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแต่หากไม่มีการกำหนดสิทธิที่ชัดเจนก็อาจนำมาซึ่งผลกระทบอย่าง มากมาย หากมีการกำหนด ก็ควรกำหนดถึงความจำเป็นของการใช้ ก็คือ ให้อำนาจในการอุปโภค บริโภคและลำดับถัดมาเราก็ควรตระหนักถึงความจำเป็นของแต่ละรัฐ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าแม้กระทั่ง ประเทศสหรัฐอเมริกาแต่ละรัฐก็ยังมีกำหนดลำดับความสำคัญที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับ ประเพณี สถานการณ์และท้องถิ่นนั้น ๆ

ในส่วนของกฎหมายที่มีอยู่นั้น ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำมีอยู่อย่าง กระจุกกระจาย เห็นควรมีการออกเป็นกฎหมายใหม่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำโดยตรง ในปัจจุบันเห็นได้ว่าภาครัฐให้ความสำคัญต่อทรัพยากรน้ำ แม้กระทั่งมติคณะรัฐมนตรียังได้ กำหนดให้มีการออกกฎหมายทรัพยากรน้ำ ลักษณะของกฎหมายที่ตราขึ้นควรเป็นกฎหมายแม่โดย ออกกฎหมายในภาพรวมแล้วให้มีการออกเป็นกฎกระทรวงเพื่อขยายความละเอียดของมาตราต่าง ๆ และควรให้มีการรวบรวมไว้เป็นฉบับเดียวกันเพื่อง่ายต่อผู้ใช้ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชนในฐานะผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย มิฉะนั้นจะอยู่ในลักษณะของมือใครยาวสาวได้สาว เอา หรือ อย่างกรณีน้ำท่วม มีการปิดล้อมกรุงเทพมหานครและนิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อมิให้น้ำ เข้าท่วมอันจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล ส่งผลให้พื้นที่รอบนอกทำหน้าที่ใน การรองรับน้ำที่มีจำนวนมหาศาล ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนและพื้นที่ทางภาคเกษตรกรรม ซึ่งในปัจจุบันเองภาครัฐยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ดังนั้นเราควรมีมาตรการ ใดไปช่วยหรือชดเชยหรือกรณีการดึงน้ำจากกลุ่มน้ำอื่นมายังอีกกลุ่มน้ำ ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อระบบ นิเวศน์ จะมีอะไรมาชดเชย เป็นผลนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ในส่วนขององค์กร ในอดีตมักเกิดปัญหาจากการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน ซึ่งในปัจจุบันแต่ละองค์กรก็มีกฎหมายแม่ แต่ละกฎหมายก็มีขอบเขตหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่กระจุกกระจาย ซึ่งภาครัฐก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำเพื่อ เป็นหน่วยงานที่คอยทำหน้าที่ประสานงานกัน แต่ปัจจุบันหน่วยงานดังกล่าวนี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องมาจากอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ไม่มีกฎหมายรองรับและให้อำนาจในการ เข้ามาบังคับอย่างจริงจัง ทั้งนี้เมื่อมีการเรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีการกำหนดนโยบาย ที่ขัดแย้งกัน เช่น กรมชลประทาน หากมีการกำหนดนโยบายที่ขัดแย้งกับกฎหมายกรมชลประทาน กรมชลประทานมักจะไม่ได้ทำตามคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นเพราะกรมชลประทานมี

กฎหมายรองรับเป็นของตัวเองจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ อีกทั้งอาจมีเรื่องทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้งานตามนโยบายของแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหาร เห็นควรให้มีพระราชบัญญัติเพื่อรองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาเพื่อให้อำนาจในทางกฎหมาย ซึ่งแม้ตอนหลังรัฐจะมีการตั้งหน่วยงานที่เข้ามาบริหารจัดการน้ำแต่อำนาจหน้าที่ก็ยังคงมีการทับซ้อน และไม่มีผลในทางกฎหมายเพราะไม่มีกฎหมายในการรองรับและบังคับใช้

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่ไม่ชัดและหากกฎหมายที่ชัดก็เป็นเพื่อการจัดการน้ำของกรมชลประทาน ที่ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดหาทรัพยากรน้ำในพื้นที่ของกรมชลประทานเองเท่านั้น อีกทั้งเป็นกฎหมายที่มีการบังคับใช้กันมาอย่างยาวนานและไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน เป็นการให้อำนาจภาครัฐอย่างเต็มที่โดยไม่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งหากมีการออกกฎหมายใหม่หรือมีการปรับแก้ ควรต้องจัดให้มีการจัดทำเป็นระบบลุ่มน้ำ เพราะลุ่มน้ำมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน ทั้งนี้ควรมีการให้คณะกรรมการแต่ละลุ่มน้ำนั้น ๆ เป็นคนดูแลจัดการ พร้อมทั้งให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งและควรมีการออกกฎหมายเพื่อการรองรับอำนาจของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งควรมีการกำหนดเป็นน้ำสามระดับ หากเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำระดับเล็กซึ่งโดยส่วนมากแล้วเป็นการใช้ในระดับครัวเรือนไม่จำเป็นต้องมีการขออนุญาต อาจให้คณะกรรมการลุ่มน้ำสามารถจัดสรรดูแลเองได้ แต่หากเป็นการใช้น้ำในระดับกลางและระดับใหญ่ก็ควรจะต้องออกกฎหมายลำดับรองในระดับกฎกระทรวงเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยทั้งนี้จะต้องมีการขออนุญาต

ในส่วนของค่าธรรมเนียมแรกเริ่มในอดีตเห็นควรให้มีการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาปรับใช้เพื่อให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเกิดความตระหนักถึงคุณค่า แต่มาตอนหลังควรมีการปรับแนวความคิดเพื่อให้สอดคล้องกับสังคมทำ จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเก็บค่าธรรมเนียมก็ควรปรับการใช้ทรัพยากรน้ำออกเป็นสามระดับ หากในส่วนในระดับเล็กก็ไม่ควรมีการเรียกเก็บหรือขออนุญาต แต่หากเป็นในระดับกลางและระดับใหญ่ก็ควรมีการเรียกเก็บตามความเหมาะสม โดยจำเป็นต้องมีการขออนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำ

หากกล่าวถึงองค์กรอิสระนั้น เห็นควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการใกล้ชิด แต่ไม่ควรชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาทเพราะจะเป็นการตัดสินใจอันกล่าวล่วงอำนาจศาล ทั้งนี้ควรออกกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายรองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยให้อำนาจคณะกรรมการลุ่มน้ำเพื่อให้องค์กรอิสระเข้ามามีส่วนร่วมหากเป็นเรื่องเล็กน้อยก็สามารถเข้าไปใกล้ชิดกันเองได้ แต่หากเป็นข้อพิพาทของการใช้ทรัพยากรน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ก็ต้องอาศัยการใกล้ชิดและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร. เกษม จันทรแก้ว⁴¹

วันที่สัมภาษณ์: 4 มีนาคม 2557

ในส่วนสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความแห้งแล้งและรวมถึงภัยจากน้ำท่วมด้วย เนื่องจากทรัพยากรน้ำ มีการเคลื่อนที่อยู่ตลอดเวลาทำให้ไม่สามารถอยู่กับเจ้าของตลอดลักษณะของน้ำ เราสามารถแบ่งออกเป็น สามประการหลัก ๆ คือน้ำเป็นของ แจ็งก็ได้แก่น้ำแจ็งหรือหิมะของเหลว ก็ได้แก่น้ำ และไอน้ำ ซึ่งไม่สามารถกำหนดในลักษณะของรูปธรรมในความเป็นเจ้าของได้ ดังนั้นในการกำหนดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำทำให้เราไม่สามารถกำหนดว่าให้ใครเป็นเจ้าของได้ เมื่อก้าวถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเราจะต้องคำนึงถึงต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ เราควรมีการคำนึงถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำด้วย

ในการกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยการออกเป็นกฎหมายเนื่องจากน้ำเป็นทรัพยากรที่ประชากรควรเข้าถึงได้ทุกคน ดังนั้นการกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำควรคำนึงถึงต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดยอาศัยกระบวนการจัดสรรน้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์และคำนึงถึงความต้องการมากกว่า

เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายอยู่หลายฉบับด้วยกันซึ่ง แต่ละฉบับก็เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์แต่ละอย่างในตัวเอง ซึ่งเราควรมีการตราเป็นกฎหมายน้ำเพราะกฎหมายแต่ละฉบับที่มีอยู่อย่างมากมายก็มีบทบาทหน้าที่ ที่แตกต่างกันวัตถุประสงค์ของตัวเอง บางครั้งอาจมีหน้าที่ทับซ้อน อีกทั้งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีเอกภาพของตัวเอง

ในส่วนของหน่วยงานที่มีอยู่ก็ต้องอาศัยอำนาจและปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ ปัจจุบันก็พบว่ามีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางครั้งก็มีการปฏิบัติหน้าที่เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่กัน ซึ่งเดิมมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่มีหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ต่อมาได้มีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการดูแลและส่งเสริมร่วมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ แต่ไม่มีอำนาจในการบังคับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามนโยบายของกรมทรัพยากรน้ำ

ถ้าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำ โดยทั่วไปหากศึกษาให้ดีแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ โดยหลักแล้วเป็นการทำงานของภาครัฐหรือแม้กระทั่งรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งทรัพยากรน้ำรัฐเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดหาหรือเป็นการประกันหลักขั้นพื้นฐานของการมีอยู่

⁴¹ ผู้อำนวยการ โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ย อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตำบลแหลมผักเบี้ย อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี.

และการใช้ทรัพยากรน้ำได้ ในส่วนของเงินที่เรียกเก็บมักจะเป็นค่าสึกหรอหรือค่าใช้จ่ายของอุปกรณ์เครื่องมือมากกว่า จึงทำให้จำนวนเงินที่เรียกเก็บมักมีจำนวนไม่มาก อีกทั้งหากมีการเรียกเก็บกันอย่างจริงจัง ๆ ในความเป็นจริง คงเป็นไปได้ยาก เพราะทรัพยากรน้ำ เป็นทรัพยากรที่มีการเคลื่อนที่ อยู่ตลอดเวลาและมีการแปรเปลี่ยนสภาพไป จนทำให้ไม่สามารถจะให้ใครเป็นเจ้าของเมื่อไม่มีความเป็นเจ้าของ รัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการจัดสรรแล้วก็คิดค่าบริการมิใช่ต้นทุนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

เมื่อกล่าวถึงค่าชดเชยที่ได้รับ เป็นการเยียวยาจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เพราะรัฐมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นเราไม่สามารถกล่าวหรือโทษบุคคลใดได้ รัฐจึงมีหน้าที่ในการแก้ไขแม้จะไม่สามารถสะท้อนต้นทุนที่เสียหายได้ ทั้งนี้หากมีการปัญหาเกิดขึ้น เราควรมีการตรากฎหมายที่เพื่อเข้ามาแก้ไข โดยอาศัยหลัก และประเพณีของท้องถิ่นเพราะแต่ละท้องถิ่นที่มีความเชื่อ และประเพณีที่แตกต่างกัน และเมื่อเกิดความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรน้ำ ต้องอาศัยวิธีการตกลงที่สามารถไกล่เกลี่ยและสามารถหาข้อยุติความขัดแย้งของท้องถิ่นในส่วนของข้อกำหนดลำดับของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ก็ควรจัดถึงลำดับความจำเป็น โดยลำดับแรกควรจัดให้การอุปโภคบริโภคก่อน และลำดับถัดไปควรคำนึงถึงวิถีชีวิตหรืออาชีพหลักของประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศไทย อาชีพหลักก็ยังคงเป็นอาชีพในภาคเกษตรกรรมหลักเป็นประเทศสิงคโปร์ อาชีพหลักก็คือการท่องเที่ยว เป็นต้น

ผู้ให้สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. กอบเกียรติ ผ่องพุดิ⁴²

วันที่สัมภาษณ์: 4 มีนาคม 2557

เมื่อกล่าวถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยพบว่า ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำไว้อย่างชัดเจนหรืออาจเรียกได้ว่าไม่มีการกำหนดเอาไว้เลย ทั้ง ๆ ที่สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ เป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้เราก็ควรคำนึงถึงลักษณะของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ประกอบกับประเทศไทยยังไม่มีกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำอีกทั้งเรื่องความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำเป็นเรื่องละเอียดอ่อนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนต่างก็ให้ความเห็นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งหากกล่าวถึงในอดีตประเทศไทยไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำก็ได้ เป็นเพราะจำนวนประชากรและจำนวนความต้องการเมื่อเทียบกับคุณภาพและปริมาณน้ำที่มีอยู่ก็เหมาะสมและเพียงพอ พร้อมทั้งยังเหลือใช้ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศในความเป็นเจ้าของ เช่น ประเทศมาเลเซียได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้แก่ประชาชน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าประเทศมาเลเซียยังสามารถส่งน้ำไปขายให้กับประเทศสิงคโปร์ได้อีกด้วย หากกล่าวถึงทรัพยากรน้ำของประเทศ

⁴² อาจารย์ประจำ ภาควิชาวิศวกรรมชลประทาน คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อิสราเอลได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของพระเจ้า ดังนั้นผู้ที่ใช้แล้วจะต้องทำน้ำให้กลับมาในสภาพและคุณภาพเดิมคืนแก่พระเจ้า ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรน้ำของประเทศอิสราเอลมีปริมาณน้อย ดังนั้นระบบและการตรวจสอบควบคุมจึงสามารถทำได้ง่าย ทั้งนี้การกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำก็ต้องคำนึงถึงประเพณีของแต่ละประเทศด้วย

ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องคำนึงถึงกระทรวงทรัพยากรและธรรมชาติ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกับแต่ทั้งนี้เท่าที่ผ่านมา มักมีเกมส์ทางการเมืองเข้าแทรกแซงทำให้เกิดการพัฒนาที่ไม่ต่อเนื่อง และเป็นที่น่าเสียดายว่าเนื่องจากมีกฎหมายอยู่หลายฉบับ ส่งผลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบก็แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้แต่ละหน่วยงานต่างก็ต้องปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของตัวเองแม้กระทั่ง การดำเนินกิจกรรมบางอย่างมีขอบเขตและอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน อีกทั้งยังพบว่ากฎหมายของไทยมีความล่าช้าเพราะเนื่องมาจากมีการประกาศใช้และไม่มีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ในส่วนของปัญหาค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งปัจจุบันมีการเก็บค่าธรรมเนียมในภาคเกษตรมีการเก็บต่อพื้นที่ ในการเก็บอัตราต่อพื้นที่ไม่สะท้อนให้เห็นถึงวิถีทางในการประหยัดน้ำเพราะมีลักษณะเหมือนการเหมาการใช้ทรัพยากรน้ำ กับนอกภาคเกษตรมีการเก็บเป็นอัตราต่อลูกบาศก์เมตรอันเป็นการเรียกเก็บตามปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งตามความเห็นเราควรมีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำสำหรับภาคเกษตรกรรมในลักษณะลูกบาศก์เมตรหรือตามปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำมากกว่าเป็นการเก็บต่ออัตราของพื้นที่ แต่ทั้งนี้เราก็ควรแบ่งกลุ่มการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมออกเป็น สามรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดของท่านอาจารย์อำนาจศ์บัณฑิต โดยมีรูปแบบเล็ก กลาง และขนาดใหญ่ โดยมีการจัดเก็บในลักษณะกลุ่มลุ่มน้ำที่สามารถตรวจและวัดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าไปยังพื้นที่ได้โดยอาศัยอาคารบังคับน้ำเป็นตัววัดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าไปยังกลุ่มลุ่มน้ำต่าง ๆ เพราะในทางวิชาการอาคารบังคับน้ำสามารถคำนวณปริมาณน้ำที่ไหลผ่านได้หากมีการสอบเทียบอย่างถูกต้อง ซึ่งการเรียกเก็บในลักษณะของกลุ่มลุ่มน้ำนี้เราเรียกการใช้น้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ ทั้งต้องมีการขอใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งในตามทฤษฎีแล้วสามารถทำได้ แต่หากในทางปฏิบัติมันคงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เพราะการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรอันเป็นประชาชนกว่ากึ่งหนึ่งของประเทศ ซึ่งอาจทำให้มีเรื่องของการเมืองเข้ามาแทรกแซง

ผู้ให้สัมภาษณ์ ชีรพัฒน์ แจ็งอินทร์⁴³

วันที่สัมภาษณ์: 3 มิถุนายน 2557

นายชีรพัฒน์ แจ็งอินทร์ อยู่บ้านเลขที่ 9/3 ม.8 ต.บางกระเบา อ.บ้านสร้าง จ.ปราจีนบุรี เพศ ชาย อายุ 32 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายปัจจุบันประกอบอาชีพเกษตรกรกรม (ทำนาปรัง) ปัจจุบันมีการทำนา 2 ครั้งต่อปีและจำนวน 30ไร่ โดยใช้เงินในการลงทุน 80,000 บาท ต่อครั้ง แหล่งเงินทุนกำไรที่เหลือจากการทำนาครั้งที่ผ่านมา ถ้าไม่พอก็กู้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือไม่ก็เงินกู้ธนาคาร

ในการทำสิกรรมนั้น อาศัยแหล่งน้ำในการทำนาจากลำคลองเป็นส่วนใหญ่ซึ่งจะมีแม่น้ำสายหลักคือแม่น้ำปราจีนบุรี⁴⁴ น้ำฝนบ้างแต่ก็จะประสบปัญหาน้ำเค็มหากปีไหนแล้งมากก็จะเกิดสถานะน้ำเค็ม หรือน้ำทะเลหนุน ในส่วนการกักเก็บน้ำนั้นไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำ ชาวนาแถวนี้ ทำนากัน 2 ครั้ง ครั้งแรกประมาณ เมษายน-สิงหาคม ช่วงนี้ปัญหาที่พบคือ เรื่องน้ำเพราะช่วงนี้เป็นช่วงหน้าแล้ง โดยปกติแล้วชาวนาจะหว่านข้าวประมาณสงกรานต์ แล้วฝนจะตกลงมาประมาณหลังสงกรานต์ ถ้าปีไหนแล้งมากก็จะสูบน้ำในลำคลองมาใช้ ถ้าสูบกินมาก ๆ น้ำที่ใช้เริ่มมีน้อยก็จะเกิดภาวะน้ำเค็มจะเข้ามาแทนที่ ก็จะสูบน้ำไม่ได้ ทำให้ต้นข้าวขาดน้ำและยืนต้นตาย จะเห็นได้ว่าหากทรัพยากรน้ำปีใดมีน้อยไม่เพียงพอที่จะสูบน้ำจากแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ประกอบมักจะมีสถานะน้ำทะเลหนุนอยู่เสมอก็ไม่สามารถนำน้ำที่มีอยู่มาใช้ได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยน้ำฝนเท่านั้น มักจะประสบกับปัญหาขาดแคลนน้ำอยู่เสมอ

ส่วนชาวนาที่ยังไม่หว่านรอให้ฝนตกมา ถ้าตกมามากน้ำเค็มที่หนุนขึ้นมาในแม่น้ำปราจีนบุรีก็จะถอยลงกลับทะเล พอน้ำจืดชาวนาจะเริ่มทำนาหว่านข้าว แต่เวลานั้นผ่านไปหลายวันหรือเป็นเดือน โดยปกติแล้วต้นข้าวจะมีอายุประมาณ 100 วันจึงจะสามารถเก็บเกี่ยวได้ มากน้อยกว่านี้แล้วแต่พันธุ์ข้าว ปัญหาที่จะตามมาอีกก็คือ ในเดือนตุลาคมเป็นช่วงฤดูน้ำหรือหน้าฝน มีปริมาณน้ำค่อนข้างเยอะ ชาวนาที่เพิ่งหว่านก็มักประสบปัญหาน้ำหลาก เก็บเกี่ยวไม่ทัน จะเก็บเกี่ยวก่อนก็ไม่ได้ เพราะอายุของต้นข้าวยังไม่ครบกำหนดหากเก็บเกี่ยวก่อนก็จะประสบปัญหาข้าวเขียวไม่สุก

⁴³ เกษตรกรชาวนา จังหวัดปราจีนบุรี.

⁴⁴ ลุ่มน้ำปราจีนบุรีมีลำน้ำสายหลัก คือ แม่น้ำปราจีนบุรี และลำน้ำสาขาคลองพระสทิง ลำน้ำสาขาคลองพระปรัง และลำน้ำสาขาแม่น้ำหนุมาน ลำน้ำสายหลัก แม่น้ำปราจีนบุรี เกิดจากการรวมตัวกันของแม่น้ำพระปรังกับแม่น้ำหนุมาน ที่บ้านตลาดใหม่ อำเภอกบินทร์บุรี โดยจะไหลไปทางทิศตะวันตกของอำเภอกบินทร์บุรี ผ่านอำเภอสรีมหาโพธิ อำเภอบางขันตคาม อำเภอเมืองปราจีนบุรี และอำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งแต่ละปีจะมีการหนุนของน้ำทะเลจึงทำให้น้ำจากแม่น้ำปราจีนไม่สามารถนำมาใช้ได้.

เต็มที ราคาถูกมากหรือบางที่โรงสีไม่รับซื้อด้วยซ้ำ บางรายรอข้าวสุกแต่ก็ไม่ทันน้ำ น้ำท่วมหมดหรือบางครั้งต้องเก็บเกี่ยวกันในน้ำ

ส่วนในการทำนาครั้งที่ 2 ประมาณเดือน พฤศจิกายน-กุมภาพันธ์ ครั้งนี้ชาวนาไม่มีปัญหาเรื่องน้ำเพราะสูบจากลำคลองได้ไม่มีน้ำเค็มเพราะปัญหาน้ำท่วมเพิ่งผ่านไปไม่นานชาวนาก็สามารถหว่านข้าวได้ตามปกติ แต่ปัญหาที่จะพบก็คือ ภัยหนาว บางปีก็หนาวน้อย บางปีก็หนาวมาก ถ้าหนาวมากจะทำให้ข้าวไม่ออกรวง จึงทำให้ในรวงมีเมล็ดข้าวไม่มากนักก็จะหาย

สำหรับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำในการทำเกษตรกรรมเห็นด้วยเพราะเท่าที่ผ่านมา เคยมีปัญหาในฤดูแล้งมีการกักเก็บการใช้ น้ำของพื้นที่ต้นน้ำ ทำให้ปลายน้ำไม่สามารถนำทรัพยากรน้ำมาใช้ได้ จนทำให้ชาวนาปลายน้ำเกิดการประท้วงและเกิดความไม่พอใจ ทำให้นายอำเภอเข้ามาไกล่เกลี่ยและก็หาข้อยุติ ผ่านไปสักระยะ ปัญหาดังกล่าวก็เกิดขึ้นอีกครั้งเพราะเนื่องจากชาวนาดันน้ำไม่ปฏิบัติตาม ทำให้เกิดเป็นปัญหาเรื้อรังตลอดมา และภาครัฐเองก็ไม่เข้าใจและไม่ได้เข้าถึงปัญหาที่เกิดขึ้น มักจะเข้ามาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขอย่างยั่งยืน

ส่วนเรื่องการช่วยเหลือจากรัฐ ที่ชาวนาประสบกับภัยพิบัติ ไม่ว่าจะ หนาว แล้ง นอกจากราคาประกันที่ให้ไม่เต็มแล้ว ก็ไม่ได้รับการช่วยเหลืออะไรมา แค่นี้ให้ หนึ่งปีไม่ต้องจ่ายต้น ดอก ซึ่งหากภาครัฐจัดให้มีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรและมีการให้การช่วยเหลือเมื่อได้รับภัยพิบัติจากความล้มเหลวของการจัดสรรน้ำทางภาครัฐก็จะทำให้ชาวนาอันเป็นสันหลังของชาติสามารถดำรงอยู่ได้