

การจัดการทรัพยากรน้ำในฐานะทรัพยากรร่วม ภายใต้บริบทของกฎหมาย

เทิดภูมิ เดชอำนวยการ*

บทคัดย่อ

ทรัพยากรน้ำเป็นหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติของโลกที่ต้องมีการจัดการอย่างมีส่วนร่วมและ
นิยามความหมายของการใช้ทรัพยากรน้ำในฐานะของทรัพยากรร่วมภายใต้กรอบของหลักการ
ออกแบบเชิงสถาบัน ที่มองว่าทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการ
ดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องปัญหาทางกฎหมายใน
การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำในภาคการเกษตร และมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่เป็น
การศึกษาบริบทของการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทย
โดยมุ่งความสำคัญถึงทรัพยากรน้ำภายใต้ฐานะของทรัพยากรร่วม ควบคู่กับสิทธิในทรัพยากรน้ำที่
เป็นหลักพื้นฐานสำคัญ พร้อมกับบทวิเคราะห์หลักการออกแบบเชิงสถาบัน และอุปสรรคของกฎหมาย
ที่มีต่อการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

* นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สิทธิในทรัพยากรน้ำ

สิทธิในทรัพยากรน้ำ (Right to Water) ในบริบททางกฎหมายนั้นถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งที่ถูกพัฒนาขึ้นมาอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ผ่านการประชุมระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ ตลอดจนหน่วยงานจากองค์กรระหว่างประเทศ และคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีพัฒนาการของสิทธิในทรัพยากรน้ำ ดังนี้

1. การประชุมขององค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ในลักษณะต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการสำหรับรัฐภาคีหรือนานาชาติที่เข้าร่วมโดยปรากฏเริ่มแรก ในหลักการข้อที่สองของปฏิญญาสตอกโฮล์ม ที่ระบุว่า ทรัพยากรน้ำเป็นหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติของโลกที่ต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสมต่อประชาชนในยุคปัจจุบันและยุคต่อไป (UNCHE, 1972) ต่อมาแผนปฏิบัติการ Mar del Plata Plan ได้สร้างการรับรู้ที่สำคัญว่าทรัพยากรน้ำมีความสำคัญเท่าเทียมกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ขาดไม่ได้ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใด ๆ (UNWC, 1977) ต่อมาการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแผนปฏิบัติการ 21 โดยระบุว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงน้ำดื่มที่สะอาดและปลอดภัย และสิทธิดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิต (UNCED, 1992) สุดท้ายแผนปฏิบัติการที่เกิดจากการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยประชากรและการพัฒนาได้ยืนยันว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิตที่มีมาตรฐานอย่างเพียงพอทั้งตนเองและครอบครัวและรวมไปถึงน้ำและสุขอนามัยต่าง ๆ (ICPD, 1994)

2. ความเห็นและข้อวินิจฉัยขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชน ได้กำหนดถึงวิธีการในการจัดการทรัพยากรน้ำเมื่อปริมาณน้ำลดลง โดยเริ่มจากการนิยามความหมายของสิทธิในทรัพยากรน้ำ โดยความเห็นทั่วไปลำดับที่ 15 ของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่ความว่าสิทธิในทรัพยากรน้ำมีสิทธิในการมีชีวิตที่มีมาตรฐานเพียงพอ และสิทธิในการรักษาสุขภาพในขั้นสูงสุด เป็นกรอบสำหรับการตีความ ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีการไต่ตรองถึงสิทธิในทรัพยากรน้ำเมื่อมีการควบคุมปริมาณน้ำที่ลดลงภายใต้หน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐภาคี (HRC, 2006) โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมจากการเข้าถึงหลักสุขอนามัยและน้ำดื่มที่สะอาดปลอดภัยอย่างเท่าเทียมและไม่มีการเลือกปฏิบัติ (HRC, 2007) สุดท้ายคือ การยินยอมให้สิทธิในทรัพยากรน้ำและสุขอนามัยเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันในทางกฎหมายกับรัฐภาคีซึ่งเป็นผลมาจากมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (HRC, 2010)

ลักษณะสำคัญของสิทธิในทรัพยากรน้ำ

ลักษณะสำคัญของสิทธิในทรัพยากรน้ำ (M.A. Salman and M. L. Siobhan, 2004 p.54) ประกอบด้วย

1. เสรีภาพ (Freedom) (UNCHE, 1972, principle 1) เป็นความสามารถเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรน้ำของผู้ใช้น้ำโดยพลการ รวมถึงการไม่ถูกเลือกปฏิบัติที่จะเข้าถึงระบบสุขภาพและน้ำดื่มที่สะอาดปลอดภัย

2. การมีสิทธิ (Entitlement) (ESC, 2006) หมายถึง การเข้าถึงทรัพยากรน้ำที่ปลอดภัยสำหรับชีวิตและสุขภาพอย่างยั่งยืนโดยไม่คำนึงว่าบุคคลเหล่านั้นจะอยู่ในสถานที่ส่วนตัวหรือในค่ายกักกัน รวมทั้งมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกระดับอย่างแท้จริง

3. ความเพียงพอ (Sufficient) (ESC, 2005) และต่อเนื่อง (Continuous) (ANGOLA Water Act, 2002) แสดงถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้รับน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค และเพื่อความจำเป็นส่วนตัว และ ใช้ภายในครัวเรือน

4. ความปลอดภัยและเป็นที่ยอมรับ (Safe and Acceptable) การเข้าถึงทางกายภาพ (Physical Accessible) (ESC, 2005) นั้นหมายถึง สภาพของทรัพยากรน้ำในทางกายภาพที่ประชาชนยอมรับได้ในเรื่องของสี รสชาติ กลิ่น โดยต้องปราศจากสิ่งจุลินทรีย์ ปรสิต สารเคมี หรือ กัมมันตรังสีจากขยะอันตรายประเภทต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อสุขภาพของบุคคลทั่วไป และสุดท้ายคือ

5. ทุกคนสามารถมีได้ (affordable to all) (NWSS, 2007) หมายถึงสิทธิของบุคคลทุกกลุ่มสามารถครอบครองน้ำและสามารถเข้าถึงแหล่งน้ำที่สะอาดปลอดภัยได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

เพราะฉะนั้น สิทธิในทรัพยากรน้ำ หมายถึง การให้สิทธิแก่ทุกคนในความเพียงพอ ความปลอดภัย และเป็นที่ยอมรับ การเข้าถึงทางกายภาพ และความสามารถในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือการใช้ภายในครัวเรือน ปริมาณน้ำที่สะอาดปลอดภัยที่มีความเพียงพอถือเป็นความจำเป็นในการป้องกันการสูญเสียเมื่อร่างกายขาดแคลนน้ำ และยังเป็นการลดความเสี่ยงของโรคที่มาพร้อมกับน้ำ รวมไปถึง การจัดเตรียมน้ำไว้สำหรับการอุปโภคบริโภค และความจำเป็นด้านสุขอนามัยส่วนตัวและครัวเรือน

สิทธิในทรัพยากรน้ำ กับการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมาย

สิทธิในทรัพยากรน้ำในบริบทของกฎหมายทั้งสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาต่าง ๆ ย่อมมีผลผูกพันทางกฎหมายกับรัฐภาคีนั้น ๆ เสมอ (C. Dubreuil, 2006 p.5) ทั้งนี้การคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายประกอบด้วย ส่วนสำคัญสองระดับ คือ ระดับระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาค โดยระดับระหว่างประเทศเป็นการคุ้มครองผ่านอนุสัญญาระหว่างประเทศซึ่งมีอนุสัญญาที่สำคัญ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อสตรี (CEDAW, 1979) ที่กำหนดให้รัฐมีมาตรการอันเหมาะสมที่จะจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในพื้นที่ชนบทเพื่อรับรองซึ่งความปลอดภัย ตลอดจนการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ อันเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในการมีชีวิต และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC, 1989) ที่กำหนดให้รัฐยอมรับสิทธิของเด็กอย่างสมบูรณ์โดยรวมถึงการจัดเตรียมทั้งอาหารที่อุดมไปด้วยสารอาหารที่จำเป็นอย่างเพียงพอและน้ำดื่มที่สะอาด นอกจากนี้สำหรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลไร้ความสามารถกำหนดให้รัฐภาคียอมรับสิทธิของบุคคลไร้ความสามารถและส่งเสริมให้เกิดการตระหนักซึ่งสิทธิดังกล่าวอันรวมถึงการเข้าถึงบริการน้ำที่สะอาดอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

กฎหมายในระดับภูมิภาคที่มีเป้าหมายไปยังตัวบุคคลประกอบไปด้วย กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิและสวัสดิการของเด็ก (ACRWC, 1990) ที่รัฐต้องเข้ามาดูแลสุขภาพของเด็กพร้อมกับจัดเตรียมอาหารที่มีโภชนาการและน้ำดื่มที่สะอาดอย่างเพียงพอ และพิธีสารสำหรับกฎบัตรแอฟริกาที่ว่าด้วยมนุษย์และสิทธิของประชาชนโดยเฉพาะสิทธิของสตรีในแอฟริกา (ACHPR, 2003) นั้นเป็นภาระหน้าที่ทางสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการเข้าถึงน้ำดื่มที่สะอาดปลอดภัย ในส่วนของบุคคลที่รอดชีวิตในความขัดแย้งภายในประเทศหรือสงครามระหว่างประเทศนั้น อนุสัญญาเจนีวา (ICRC, 1949) ดำเนินการตามวัตถุประสงค์เพื่อหลักมนุษยธรรมระหว่างประเทศและกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญคุ้มครองบุคคลเหล่านั้นสามารถเข้าถึงน้ำดื่มและสุขาภิบาลที่สะอาดและปลอดภัย และอนุสัญญาแอฟริกาว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (AU, 2003) กระตุ้นให้รัฐภาคีประกันตีว่าประชาชนของรัฐตนเองสามารถเข้าถึงน้ำที่เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ได้อย่างต่อเนื่องและเพียงพอ

หลักการออกแบบเชิงสถาบัน (Design Principle)¹

หลักการนี้ถือเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการจัดการทรัพยากรร่วม เพราะว่าทรัพยากรร่วมเป็นทรัพยากรที่มีลักษณะที่ไม่สามารถกีดกันให้ผู้อื่นมาใช้ร่วมกับเราได้และย่อมจะกระทบต่อความพึงพอใจของผู้ใช้ทรัพยากรเมื่อทรัพยากรร่วมมีจำนวนลดน้อยลง (ชล บุนนาค, ม.ป.ป.) ซึ่งทำให้การจัดการทรัพยากรร่วมจึงต้องเป็นการจัดการเป็นพิเศษโดยใช้กรอบหลักการออกแบบเชิงสถาบันมาเป็นกรอบสำหรับการวิเคราะห์จัดการทรัพยากรร่วม เช่น ทรัพยากรน้ำ เป็นต้น โดยหลักการออกแบบเชิงสถาบันประกอบไปด้วย

¹ Design Principle เป็นหลักการที่มีการกล่าวถึงโดย Elinor Ostrom โดยปรากฏอยู่ในหนังสือ Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (1992) ซึ่งเป็นหลักการในการจัดการทรัพยากรร่วมโดยมุ่งเน้นพัฒนาสถาบันต่าง ๆ ที่มีผลต่อการจัดการทรัพยากรร่วม เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจึง ให้ความหมายของคำว่า Design Principle เป็นภาษาไทยว่า “หลักการออกแบบเชิงสถาบัน”

1. การระบุนโยบายเขตที่ชัดเจน ทั้งขอบเขตของตัวทรัพยากรน้ำที่ได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสมและขอบเขตของผู้ใช้น้ำที่มีสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้อย่างเท่าเทียมปราศจากการเลือกปฏิบัติ

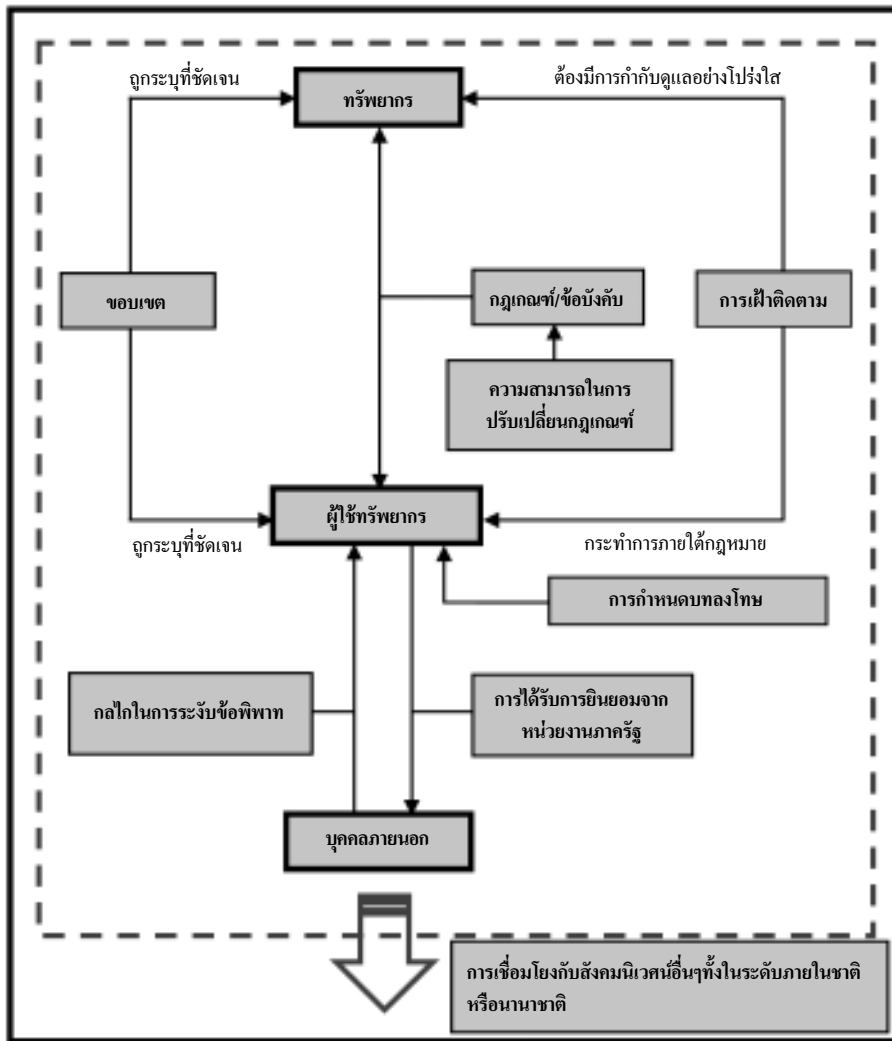
2. ความสอดคล้องระหว่างความเหมาะสมของกฎเกณฑ์กติกาที่ได้จัดเตรียมไว้กับเงื่อนไขจากท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นไปยังเรื่องความเพียงพอและการเข้าถึงน้ำทางกายภาพอย่างเท่าเทียมซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น ในรัฐธรรมนูญของประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศอูรุกวัย ตลอดจนวิธีระเบียบข้อบังคับของประเทศอังกฤษ และแผนแม่บทแห่งชาติของประเทศโมนาโก

3. พลวัตของกฎเกณฑ์กติกา เป็นการเคลื่อนไหวในการตราข้อบังคับหรือกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น ในประเทศแอฟริกาใต้ที่เริ่มต้นจากการบัญญัติสิทธิในทรัพยากรน้ำลงในรัฐธรรมนูญของประเทศ แล้วต่อมาถึงออกกฎหมายบริการด้านน้ำและหลังจากนั้นถึงได้ตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นลำดับสุดท้าย

4. การตรวจตรา เป็นกระบวนการที่จะประเมินว่าผู้ใช้ทรัพยากร ได้ใช้ทรัพยากรไปในทิศทางใดบ้างพร้อมกับกำหนดมาตรการสำคัญในการจัดการทรัพยากรจากกระบวนการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการประเมินและวิเคราะห์ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้ถูกวิเคราะห์ที่ถูกต้องสมบูรณ์

5. การได้รับการยอมรับและไม่ถูกละเมิดจากหน่วยงานรัฐ เป็นกรอบที่ทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำสามารถจัดการสถาบันในท้องถิ่นของตนได้อย่างอิสระปราศจากการครอบงำจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งการจัดการดังกล่าวต้องเป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ได้เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น

6. การลงทุน กลไกการจับข้อพิพาท และความเชื่อมโยงกับสังคมนิเวศอื่น ๆ นั้นเป็นกรอบสำคัญลำดับต่อมา ซึ่งการลงทุนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ และเมื่อมีกรณีพิพาทหรือความขัดแย้งที่ไม่สามารถดำเนินการในทางศาลได้จึงได้เกิดกลไกในการระงับข้อพิพาทขึ้น เช่น การเจรจา การตกลง หรือ การประนีประนอม ซึ่งถือว่ากลไกต่าง ๆ ดังกล่าวในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ นั้นมีประโยชน์เพราะใช้เวลาในการจัดการที่รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่ากระบวนการทางศาล สิ่งที่น่าสนใจคือ แนวทางคำวินิจฉัยของศาลในประเทศที่มีการตระหนักถึงสิทธิในทรัพยากรน้ำ จะเอื้อประโยชน์ต่อผู้ใช้ทรัพยากรน้ำมากกว่าหน่วยงานรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องใช้กลไกการระงับข้อพิพาททางเลือก เช่น คดีความรับผิดชอบในประเทศอินเดียที่ศาลสูงมีคำตัดสินให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่พินความรับผิดชอบที่จะต้องจัดหาเครื่องสูบน้ำดื่ม และบริการทางน้ำอื่นเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณหรือในกรณีประชาชนนำคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศบราซิลที่แม้ว่าจะเกิดความผิดพลาดในเรื่องของการชำระเงินค่าบริการของน้ำอันเนื่องจากเหตุผลใด ๆ ก็ตามศาลเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีสิทธิที่จะไปตัดไม่ให้ประชาชนได้ใช้น้ำ และสุดท้ายการเชื่อมโยงกับสังคมนิเวศอื่น ๆ ซึ่งเป็นการตระหนักว่าทรัพยากรน้ำไม่สามารถที่จะดำรงอยู่ได้อย่างโดดเดี่ยวแต่ต้องมีความเชื่อมโยงกับระบบนิเวศอื่นไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของทรัพยากรป่าไม้ หรือทรัพยากรดิน ทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำต้องเป็นกระบวนการรวมเอาศาสตร์และปัจจัยทุกแขนงเพื่อให้อการจัดการทรัพยากรน้ำบรรลุความสำเร็จ ดังนั้น หลักการออกแบบเชิงสถาบันจะสามารถสร้างเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบความเชื่อมโยงของหลักการออกแบบเชิงสถาบัน

ในระบบกฎหมายไทยในการจัดการทรัพยากรน้ำ (E. Ostrom, 1990 pp. 92–102) มีกฎหมายหลายฉบับที่กล่าวถึง การจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งสามารถได้เรียงได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 5) ในการแสดงความเห็นสำหรับกระบวนการประชาธิปไตยในโครงการของรัฐที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากจะกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมแล้วนั้นยังได้เพิ่มกระบวนการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 56) สำหรับประชาชนเข้ามามีอีกกระบวนการหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีกระบวนการอื่น ๆ เพิ่มเติมเข้ามาอีกทั้ง เช่น สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 57) และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนอีกด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 87)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้ระบุถึงว่า ทรัพยากรน้ำนั้นถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปใช้ได้อย่างเท่าเทียมปราศจากการเลือกปฏิบัติ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304, 2551)

พระราชบัญญัติเฉพาะ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติรักษาคอง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติสำหรับการกำจัดฝักตบชวา พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติ
กันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 และ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค
พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511
พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เพราะฉะนั้นกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ จะเป็นการจัดการระบบสิทธิของประชาชน หรือ บุคคลว่ามีสิทธิ
ในการใช้หรือจัดการทรัพยากรน้ำหรือไม่โดยประชาชนในฐานะของผู้ใช้น้ำมีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำใน
ด้านต่าง ๆ พร้อมกันด้วย อีกทั้งจะพิจารณาถึงการใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กันไม่ว่าจะเป็นเพื่อการเกษตร การอุตสาหกรรม
การผลิตพลังงาน การสาธารณสุข โภค การคมนาคม การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และแก้ไขมลพิษทางน้ำ โดยวัตถุประสงค์
ในการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีความเฉพาะแล้วก็จะยังมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเฉพาะเพิ่มขึ้นมาตลอดเวลา แต่ว่ากฎหมาย
หลักสำคัญพื้นฐานในการจัดการทรัพยากรน้ำก็จะเป็นในส่วนของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ
การชลประทานราษฎร์ และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับจะเป็นพื้นฐานสำหรับการจัดการ
ทรัพยากรน้ำของประเทศ

ปัญหาในระบบกฎหมายของไทยที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยคือ การขาดกฎหมาย
แม่บทในการจัดการน้ำ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายน้ำ ซึ่ง ณ ตอนนี้อยู่ยังเป็นเพียงร่างกฎหมายเท่านั้นทำให้ไม่เกิดผลบังคับทาง
กฎหมายที่ชัดเจน หรือ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่มีการนิยามความหมายของทั้งทรัพยากรน้ำ และผู้ใช้น้ำไว้
ตลอดจนการวางหลักสิทธิในการจัดการทรัพยากรน้ำก็ยังคงมีสถานะเป็นเพียงร่างกฎหมายอยู่เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น
ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการจัดการทรัพยากรน้ำยังไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย
อย่างเป็นทางการทำให้เกิดปัญหาในการจัดการทรัพยากรน้ำเมื่อวิกฤตการณ์ด้านน้ำเกิดขึ้น

สรุป

บริบททางกฎหมายกับสิทธิในทรัพยากรน้ำนั้นมีความเชื่อมโยงระหว่างกันอย่างชัดเจนซึ่งขอบเขตของทรัพยากรน้ำ
และผู้ใช้น้ำนั้นในระบบกฎหมายจะมุ่งเน้นถึงเรื่องการรักษาทรัพยากรน้ำไว้สำหรับประชาชนทุกคนไม่ว่าจะในปัจจุบัน
หรืออนาคต รวมถึงการที่มีเสรีภาพที่จะเข้าถึงน้ำได้อย่างเสรีราบเท่าที่สิทธิของแต่ละบุคคลไม่ได้ไปกระทบกับสิทธิของผู้อื่น
และยังต้องคำนึงถึงพื้นฐานในการมีชีวิตของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเพียงพอ ความปลอดภัย และการยอมรับและสามารถ
ครอบครองได้ ต่อการใช้น้ำเพื่อตนเอง หรือ ใช้ในครัวเรือน โดยไม่ได้แยกเรื่องของการใช้น้ำเพื่อส่วนรวม หรือ การใช้น้ำ
เพื่อการพัฒนาปัจจัยอื่นออกไป ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรน้ำและผู้ใช้น้ำแล้วนั้น กฎหมายที่ถือว่าเป็นกติกาในการควบคุม
การใช้น้ำของผู้ใช้นั้นต้องมีความสอดคล้องอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะต่าง ๆ ทั้งในระดับระหว่างประเทศ หรือ
ระดับภูมิภาคก็ตาม โดยกฎหมายที่กล่าวมานั้นอาจจะคงไว้ในฐานะของกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญ หรือ อนุสัญญา
ระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยผลบังคับให้รัฐภาคีต้องดำเนินการให้เกิดผลตามสิทธิในทรัพยากรน้ำที่ชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้น
ตัวบทบัญญัติทางกฎหมายเองก็ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงให้มีความทันสมัยต่อสภาวะทางสังคมที่แปรเปลี่ยนไปเสมอ
โดยอาจจะเป็นการสร้างกฎหมายใหม่ขึ้นมาหรือปรับปรุงกฎหมายเดิมให้มีความชัดเจนและเป็นธรรมมากขึ้น

สิทธิในทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรน้ำในฐานะของทรัพยากรร่วม ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็น
เป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ตามปกติภายใต้หลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนกำหนดให้รัฐ
มีหน้าที่ในการเคารพไม่ให้เกิดการแทรกแซงที่ไม่เป็นธรรมสำหรับการเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชนรวมถึงรัฐต้องมีหน้าที่
ป้องกันไม่ให้เกิดการที่สามเข้ามากระทำการใดก็ตามที่จะกระทบต่อการใช้น้ำส่วนรวม สุดท้ายคือ รัฐมีหน้าที่ในการเติมเต็ม
ความจำเป็นพื้นฐานให้เกิดการเข้าใจถึงสิทธิของผู้ใช้น้ำรวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำในฐานะของการเป็นผู้ที่มีสิทธิ
และเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ และการจัดการทรัพยากรน้ำ
ควรจะถูกพิจารณาให้อยู่ในฐานะของทรัพยากรร่วม

ปัญหาและอุปสรรคของระบบกฎหมายไทยในการจัดการทรัพยากรน้ำ ว่าจะเกิดจากการขาดกฎหมายแม่บท เพราะความจริงแล้วกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำมีปรากฏอยู่มากมายแต่เมื่อกฎหมายแม่บทยังไม่มี การตราออกอย่างชัดเจนทำให้เมื่อเกิดวิกฤตการณ์หรือปัญหาความขัดแย้งขึ้นมาทำให้การแก้ไขปัญหาไม่สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการที่มีกฎหมายเฉพาะมากมายย่อมทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่ละฉบับจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เอกภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำในกฎหมายไทยไม่ชัดเจน ดังนั้นความจำเป็นเริ่มแรกในการแก้ไขการจัดการทรัพยากรน้ำคือ การบัญญัติกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำขึ้นมาโดยเฉพาะและให้มีผลบังคับทางกฎหมายให้เร็วที่สุด

แหล่งอ้างอิง

- African Union (AU). 2003. *The African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*
- ANGOLA Water Act. 2002
- Cline Dubreuil. 2006. *The Right to Water: From concept to implementation*. World Water Forum. World Water Council. 2006
- Elinor Ostrom. 1992. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press
- Human Rights Council (HRC), Decision 15/9. 2010. *Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation*.
- Human Rights Council (HRC), Decision 2/104. 2007. *Human Right and Access to Water*.
- Human Rights Council (HRC), Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. 2006. *Promotion of the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation*.
- International Conference on Population and Development (ICPD). 1994. *Programme of Action of the International Conference on Population and Development* Cairo. Egypt.
- KENYA Draft The National Water Services Strategy (NWSS). 2007
- Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (ACHPR). 2003
- Salman M.A. Salman and Siobhan McInerney-Lankford. 2004. *The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions*. World Bank. Washington D.C. USA.
- The African Charter on the Rights and Welfare of the Child (ACRWC). 1999
- United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). 1992. *Rio Declaration on Environment and Development*. Rio de Janeiro. Brazil.
- United Nations conference on the Human Environment (UNCHE). 1972. Stockholm. Sweden
- United Nations Economic and Social Council (ESC). 2005 *Economic, Social and Cultural Rights. Realization of the right to drinking water and sanitation*

United Nations Economic and Social Council (ESC). 2006 Consideration of Report submitted by Stated Parties under Articles 16 and 17 of The Covenant Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Canada.

United Nations Water Conference (UNWC). 1977. Mar del Plata Plan. Argentina.

United Nations. 1949. Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (ICRC)

United Nations. 1979. Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

United Nations. 1989. Convention on the Rights of the Child.

ชล บุญนาค. ม.ป.ป. แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. โครงการการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป. คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 47 หน้า 1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (2550, 11 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 55 ก หน้า 1

พระราชบัญญัติ ให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2551, (2551, 7 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 45 ก หน้า 5