

มาตรการทางกฎหมายในการระงับปัญหาการแข่งขันทรัพยากร
ด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำในพื้นที่ระบบนิเวศเกษตร
ลุ่มแม่น้ำแม่วง จังหวัดเชียงใหม่

The Legal Measures to Suppress the Problem of Competition for
Environmental Resources Between Farmers Who Use Water in
Agro-Ecological Areas: A Case Study of the Mae Wang River Basin,
Chiang Mai Province

กฤษฎา เอี่ยมละมัย

Krisda Eiamlamai

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

Faculty of Humanities and Social Sciences, Chiang Mai Rajabhat University, Thailand

E-mail: Krisda_eiam@cmru.ac.th

Received March 26, 2024; Revised May 30, 2024; Accepted June 15, 2024

Abstract

This research aimed to 1) study the problem of competition for environmental resources between communities in the upper and lower Mae Wang River basins; and 2) study guidelines for creating community agreements between local interest groups. Local regulations for water resource allocation and forest resources in the Mae Wang Basin communities. 3) Study legal measures to solve the problem of environmental pollution in communities that use water in the Mae Wang Basin. This research is qualitative. The sample group used in the study was a group of farmers who use water—not less than 300 people. Tools used for collecting data are document research, interviews, focus group meetings, and the use of questionnaires. Data were analyzed using a conceptual framework based on good governance theory in water management, Christopher Moore's Conflict Circle Theory, and content validation by triangulation. The research results were found as follows: 1. Farmers in Mae Wang District have problems competing for resources, with 37.9 % of farmers upstream using water unreasonably. 2. For using legal measures to solve the problem of competition for environmental resources between communities. Mae Wang River Basin, there is a need to enact

laws that empower water user organizations to manage environmental disputes between communities. 3. Community justice should be used, local community statutes should be established, and local customary dispute resolution guidelines should be applied in community environmental dispute resolution.

Keywords: resource struggle; environment; appropriation; water resources; community statute

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนลุ่มแม่น้ำแม่ว้างตอนบนและตอนล่าง 2) ศึกษาแนวทางการสร้างข้อตกลงชุมชนระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ในชุมชนลุ่มแม่น้ำแม่ว้าง 3) ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาการสร้างมลพิษสิ่งแวดล้อมในชุมชนผู้ใช้น้ำลุ่มแม่น้ำแม่ว้าง การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ จำนวนไม่ต่ำกว่า 300 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ การทำประชุมกลุ่มย่อย และการใช้แบบสอบถาม ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยผ่านกรอบแนวคิดซึ่งใช้ทฤษฎีธรรมชาติในการจัดการน้ำ ทฤษฎีวงกลมความขัดแย้งของคริสโตเฟอร์ มัวร์ การตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา การตรวจสอบแบบสามเส้า ผลการวิจัยพบว่า 1. เกษตรกรในอำเภอแม่ว้างมีปัญหาในการแย่งชิงทรัพยากร ร้อยละ 37.9 มีการใช้น้ำของเกษตรกรที่อยู่ต้นน้ำเกินสมควร 2. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชน ลุ่มแม่น้ำแม่ว้าง มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายโดยเพิ่มอำนาจให้องค์กรผู้ใช้น้ำมีอำนาจในการจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนได้ 3. ควรใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนและสร้างธรรมนูญชุมชนท้องถิ่นและใช้แนวทางการระงับข้อพิพาทตามจารีตประเพณีท้องถิ่นในการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชน

คำสำคัญ: การแย่งชิงทรัพยากร; สิ่งแวดล้อม; การจัดสรร; ทรัพยากรน้ำ; ธรรมนูญชุมชน

บทนำ

ลุ่มน้ำแม่ว้างอยู่ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ราว 30 กิโลเมตร จัดเป็นลุ่มน้ำขนาดเล็กเป็นลำน้ำสาขาของแม่น้ำปิง มีความยาว 73 กิโลเมตร ปริมาณน้ำช่วงฤดูแล้ง 0.66 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ปริมาณน้ำช่วงฤดูฝน 1.65 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที (Upper Northern Region Irrigation Hydrology Center (Chiangmai, Thailand), 2023) พื้นที่ลุ่มน้ำประมาณ 500 ตารางกิโลเมตรหรือ 312,500 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่เขตอำเภอแม่ว้าง อำเภอสันป่าตอง และกิ่งอำเภอดอยหล่อ ลุ่มน้ำแม่ว้างแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือลุ่มน้ำแม่ว้างตอนบนคือตำบลแม่วิน อำเภอแม่ว้าง ลุ่มน้ำแม่ว้างตอนล่างพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ มีชุมชนคนเมืองราว 70 ชุมชน ที่รัฐบาลส่งเสริมนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในด้านอุตสาหกรรมโดยใช้ภาคเกษตรกรรมเป็นฐานรองรับชุมชนท้องถิ่นต้องเผชิญปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติด้านน้ำ (Iwang, 2007)

เกษตรกรในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ว้างมีปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำที่เกิดจากหลายปัจจัยประกอบกับการที่ประเทศไทยมีกฎหมายจัดการทรัพยากรน้ำหลายฉบับ กระเจาอยู่ในหลายหน่วยงานทำให้เกิดปัญหา

กฎหมายที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมและการเกิดช่องว่างในการจัดสรรน้ำอย่างเท่าเทียม ปัญหาการตีความเกี่ยวกับสิทธิในการใช้น้ำ ปัญหาที่กฎหมายเกี่ยวกับน้ำมีความหลากหลายและขาดความเป็นเอกภาพ แต่ละฉบับมีการบังคับใช้ ไม่ครอบคลุมในทุกกรณี ทำให้เกิดความสับสน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับเกิดความซ้ำซ้อนกัน รวมถึงปัญหาการขาดความเชื่อมโยงเชื่อมต่อของข้อมูลที่มีสมบูรณ์และทันสมัย (Arunrat, 2015) เป็นต้น ทั้งนี้แนวคิดการจัดสรรน้ำมีหลายวิธี เช่น จัดสรรโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ จัดสรรโดยผู้บริโภค จัดสรรโดยปริมาณของแหล่งการใช้น้ำ ในบางระบบการจัดสรรน้ำทำโดยองค์กรหรือกรอบกฎหมาย (Dinar et al., 1997) เมื่อศึกษาจากประเทศที่มีการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ พบว่า ประเทศออสเตรเลียมีการนำเสนอแนวคิดการใช้ความยุติธรรมแบบพลวัตร (The dynamics of Justice) ในการจัดสรรน้ำ ประกอบด้วย การเพิกถอนสิทธิที่เกี่ยวข้อง (Relative Deprivation) การกระทำที่สมควรได้รับ (Deservingness) และการได้สิทธิโดยชอบธรรม (Entitlement) เช่น การจัดสรรน้ำภายใต้หลักการประวัติการใช้น้ำในครั้งก่อน ๆ การเพิกถอนสิทธิดังกล่าวจะกระทำมิได้ หากมิได้มีการเสียสิทธิในที่ดินนั้นแล้ว (Graham et al., 2017) เป็นต้น ซึ่งอาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้

เนื่องจากชุมชนผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำวางตอนบนที่สภาพภูมิศาสตร์เป็นที่ราบสูงปลูกพืช เช่น กะหล่ำปลี ที่มีความต้องการใช้น้ำในปริมาณมากกว่าชุมชนผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำวางตอนล่าง สภาพปัญหาการแย่งชิงน้ำจึงทวีความรุนแรงในช่วงน้ำแล้งของทุกปี นอกจากนี้ยังพบถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่ปลูกพืชที่ต้องการน้ำมาก เช่น ลำไย กับผู้ประกอบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Saikosum, 2010) เช่น กิจกรรมล่องแพ ปางช้าง ที่ต้องการน้ำสำหรับเลี้ยงช้างและอาบน้ำช้าง เป็นต้น รวมถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชาวบ้านชุมชนท้องถิ่น ในการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาสร้างมลพิษแก่สิ่งแวดล้อม เช่น นักท่องเที่ยวที่ใช้กิจกรรมล่องแพทิ้งขยะลงในลำน้ำ ผู้ประกอบการร้านอาหารรอบๆ กิจกรรมล่องแพทิ้งเศษอาหารลงในลำน้ำ เป็นต้น

การแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นโดยที่ไม่มีความสอดคล้องกับพื้นที่ผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นก็เป็นส่วนหนึ่งที่สร้างปัญหาการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจทำให้ชุมชนไม่ผูกพันกับสภาพพื้นที่อย่างแท้จริงและทำให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นไม่ได้ผล ซึ่งปัญหาที่กล่าวไปข้างต้นนี้ยังขาดงานศึกษาวิจัยที่จะสร้างจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของรัฐกับกลุ่มชุมชนในท้องถิ่นรวมถึงหน่วยงานท้องถิ่นในระดับปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างแนวทาง ข้อตกลงชุมชนระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น และอาจนำผลที่ได้จากการศึกษาไปพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ระเบียบของหน่วยงานรัฐ หรือนโยบายของรัฐบาลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนลุ่มแม่น้ำแม่วางตอนบนและชุมชนลุ่มแม่น้ำวางตอนล่าง
2. เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างข้อตกลงชุมชนระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ในชุมชนลุ่มแม่น้ำแม่วาง
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาการสร้างมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมในชุมชนผู้ใช้น้ำลุ่มแม่น้ำแม่วาง

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาถึงกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพน้ำและการควบคุมมลพิษทางน้ำ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจและใช้ประโยชน์ทรัพยากรและกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

อำเภอแม่วง มีลุ่มน้ำแม่วงไหลผ่าน มีพื้นที่การเกษตร 41,960 ไร่ (Mae Wang District Agriculture Office Chiang Mai Province, 2023) มีเกษตรกร 6,247 ครัวเรือน (Chiang Mai Provincial Agriculture Office, 2022) โดยศึกษากลุ่มตัวอย่างประชากรในพื้นที่อำเภอแม่วง จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งหมด 67 หมู่บ้าน จำนวนรวมกันไม่ต่ำกว่า 300 คน แบ่งเป็น กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำในอำเภอแม่วง ที่เป็นชาย จำนวน 200 คน เกษตรกรผู้ใช้น้ำเพศหญิง จำนวน 106 คน

ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาในพื้นที่จัดการน้ำในอำเภอแม่วง จังหวัดเชียงใหม่ 6 ตำบล 49 หมู่บ้าน พื้นที่ 78.95 ตารางกิโลเมตร

ขอบเขตด้านเวลา ระยะเวลาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2564 – กันยายน 2565 รวม 1 ปี

ทบทวนวรรณกรรม

แนวความคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

Shrubsole and Mitchell (1997) ได้เสนอหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ต้องคำนึงถึงระบบนิเวศและความเชื่อมโยงขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เป็นกรอบในการดำเนินงานอย่างผสมผสาน โดยผสมผสานกับองค์ประกอบของการจัดการ 6 ประการ คือ 1) การพัฒนานโยบายน้ำ (2) การนำแนวทางของระบบนิเวศมาใช้ (3) การเพิ่มความสนใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำใต้ดิน (4) การเพิ่มความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับน้ำรวมถึงนโยบายภายใต้สหประชาชาติ (5) การแนะนำแนวปฏิบัติในการจัดการความต้องการน้ำและ 6) การให้ความสนใจกับปัญหาการส่งออกน้ำ

แนวความคิดการสร้างข้อตกลงชุมชนเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน

ข้อตกลงนี้เป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนซึ่งดำเนินการโดยบุคคลและกลุ่มในท้องถิ่นเพื่อจัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของตนเอง การคุ้มครองระบบนิเวศในชุมชน รวมถึงกิจกรรมที่นอกเหนือไปจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เช่น มลภาวะจากโรงงานเฉพาะ หรือพิษตะกั่วจากสีในที่อยู่อาศัยเก่า เพื่อคำนึงถึงสุขภาพทางนิเวศของสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นโดยรวม (The Environmental Protection Agency's (US.EPA), 1997) ข้อตกลงชุมชน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) ข้อตกลงชุมชนเชิงสัมพันธ์เกี่ยวกับวิธีที่สมาชิกในชุมชนต้องการมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
- 2) ข้อตกลงการปฏิบัติงาน ระบุขั้นตอนหรือโครงสร้างที่สมาชิกในชุมชนทุกคนตกลงที่จะใช้ร่วมกัน

แนวความคิดการจัดการทรัพยากรน้ำ

Ostrom (1990) ได้เสนอหลักการการจัดการทรัพยากรน้ำ 8 ประการ ดังนี้

- 1) การกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน (Clearly defined boundaries) ประกอบด้วยขอบเขตทางกายภาพของพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำและขอบเขตจำกัดของผู้ใช้ทรัพยากรจากแหล่งน้ำ หรือสมาชิกของชุมชนซึ่งต้องระบุคุณสมบัติของผู้มีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจน
- 2) ภาวะเปรียบเทียบเกี่ยวกับการใช้และดูแลรักษาทรัพยากรน้ำให้เหมาะสม (Congruence) กับสภาพท้องถิ่น ทั้งสภาพทางชีวภาพของระบบทรัพยากร สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมชุมชน
- 3) การมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชน ในการออกระเบียบ (Collective – choice arrangement) สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบ หรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ หรือปรับปรุงแก้ไขระเบียบ
- 4) การสอดส่องติดตามผล (Monitoring) สมาชิกในชุมชนทุกคน มีหน้าที่สอดส่องดูแลพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรของคนในชุมชน อาจตั้งเป็นกลุ่ม หรือองค์กร เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดกฎระเบียบ
- 5) การลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป (Graduated sanction) การลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดอาจมีโทษตั้งแต่ขั้นเบาไปถึงโทษขั้นหนัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำผิด
- 6) มีกลไกการแก้ปัญหาคัดแย้ง (Conflict resolution mechanism) ในการแก้ไขปัญหาคัดแย้งต้องมีผู้นำทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหาคัดแย้งในหมู่บ้านหรือชุมชน เป็นอันดับแรก หากไม่สำเร็จ อาจต้องอาศัยบุคคลที่สามหรืออาศัยอำนาจจากภายนอกที่เหนือกว่า เช่น เจาหน้าที่ปกครอง หรือต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย
- 7) มีการแทรกแซงสิทธิชุมชนน้อยที่สุด (Minimal intervention) หมายความว่ารวมถึงสิทธิชุมชน ในบทบัญญัติกฎระเบียบและก่อตั้งองค์กรในการจัดการทรัพยากรน้ำ ให้มีการแทรกแซงอำนาจจากภายนอกชุมชนน้อยที่สุด หรืออีกนัยหนึ่งคือ รัฐให้การยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น
- 8) มีสถาบันท้องถิ่น ที่อยู่เหนือกว่าโครงสร้างสถาบัน (Nested enterprises) หมายถึงการมีระเบียบ มีกฎกติกาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต้องสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานระดับชาติ

แนวความคิดด้านสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน

Tathongduang (2014) ศึกษาถึงสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ พบว่ารัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ซึ่งยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจและประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ ขาดหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ มีการนำเสนอให้ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำทั้งหมดโดยให้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพียงฉบับเดียวและจัดตั้งหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบและเสนอให้นำหลักการจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์มาใช้

แนวคิด ทฤษฎี หลักการออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรน้ำเป็นอย่างมากดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายกำหนดปริมาณและวิธีการใช้น้ำ และกำหนดให้เจ้าของที่ดินต้องเสียค่าน้ำแม้แหล่งน้ำนั้นจะอยู่ในที่ดินของตนเองก็ตาม ทำให้แหล่งน้ำไม่ถูกใช้มากเกินไป (O'Donnell, 2013) รวมถึงการตรากฎหมาย Native Title Act, 1993 ของประเทศออสเตรเลียได้รับรองสิทธิการใช้น้ำของชนพื้นเมืองไว้ ดังนี้ 1) สิทธิในการเข้าถึงที่ดินและใช้ทรัพยากรน้ำใน

พื้นที่นั้น 2) สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินและแหล่งน้ำของผู้ทรงสิทธิที่ไม่เป็นสิทธิโดยเฉพาะ เพื่อการล่าสัตว์ การกักเก็บน้ำใช้สำหรับส่วนตัว สังคม วัฒนธรรม ศาสนา พิธีกรรมหรือความต้องการของชุมชน 3) สิทธิเพื่อการหาเก็บ และใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์ความพอใจส่วนบุคคล ครวเรือน สังคม วัฒนธรรมความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ประเทศออสเตรเลียยังให้ความสำคัญกับฐานข้อมูลจัดการน้ำดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติน้ำ พ.ศ. 2550 (The Water Act 2007) กำหนดให้สำนักอุตุนิยมวิทยาจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการใช้น้ำจากทั่วทั้งประเทศให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (The Council of State, 2011) และมีหน้าที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำที่ถูกต้องแม่นยำแก่หน่วยงานท้องถิ่น และคณะกรรมการจัดการเหตุฉุกเฉินแห่งออสเตรเลีย (Australian Emergency Management Committee) ในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ

แนวคิด ทฤษฎี หลักการออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและสิ่งแวดล้อมของประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการน้ำดังจะเห็นได้จากการกำหนดการจัดการน้ำไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้แนวคิดการจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีกฎหมายการจัดการน้ำ ระบบฐานข้อมูลบริหารจัดการน้ำและศูนย์กลางบริหารจัดการน้ำ หลักการออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการโดยต้องพิจารณาบูรณาการในสี่แกนหลัก ได้แก่ พื้นที่ วัตถุประสงค์ สถาบัน และเวลา กล่าวคือ 1) การบูรณาการเชิงพื้นที่ คือการประสานงานของฝ่ายบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกันภายในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ 2) การบูรณาการวัตถุประสงค์คือการประสานงานการจัดการเพื่อให้บรรลุผลสูงสุดตามวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น เพื่อการเกษตร ป่าไม้ ดิน การควบคุมน้ำท่วม การเดินเรือ นันทนาการ การปรับปรุงไฟฟ้า พลังน้ำ น้ำประปา และทรัพยากรสิ่งแวดล้อม 3) การบูรณาการสถาบันคือการประสานงานระหว่างภารกิจ นโยบาย โครงการและมาตรการการจัดการของสถาบันภาครัฐและเอกชนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน 4) การบูรณาการด้านเวลาคือการประสานงานของกิจกรรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ตั้งแต่การดำเนินงานรายวันไปจนถึงการดำเนินงานในหลายทศวรรษไปสู่ความสำเร็จที่เป็นหนึ่งเดียวกันของวัตถุประสงค์ (Cardwell et al., 2009)

แนวคิด ทฤษฎี หลักการออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น มีสภาพภูมิประเทศเป็นเกาะและมีปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำ จึงมีแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน และการนำทรัพยากรน้ำนำมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง โดยการออกกฎหมายจัดการแม่น้ำและออกกฎหมายเฉพาะในการป้องกันอุทกภัย นอกจากนี้ยังมีองค์การจัดการข้อมูลและระบบจัดการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ กรอบกฎหมายสำหรับการจัดการน้ำบาดาลในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ก) ระดับชาติ และ ข) ระดับท้องถิ่น กฎหมายน้ำระดับชาติแบ่งออกเป็นสี่ส่วน ได้แก่ 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกวิทยา 2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ 3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพน้ำบาดาล และ 4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนา น้ำบาดาล (Hori, 2016) ระดับท้องถิ่น ได้แก่ ข้อบัญญัติน้ำบาดาลท้องถิ่น ระเบียบ กฎเกณฑ์ และประเพณีเก่าแก่ นอกจากนี้ กฎหมายแม่น้ำที่แก้ไขใหม่ ปี พ.ศ. 2540 (River Act 1997) กำหนดให้ผู้บริหารแม่น้ำต้องปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะสรุปแผนบำรุงรักษาแม่น้ำและจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

ในท้องถิ่นและกำหนดให้ผู้บริหารแม่น้ำต้องคำนึงถึงการสร้างสมดุลระหว่างความต้องการใช้น้ำที่หลากหลาย (Wu & Matsumoto, 2019)

แนวคิด ทฤษฎี หลักการออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ประเทศไทย ได้ตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีสาระสำคัญคือจัดตั้งองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งคล้ายคลึงกับแนวคิดของประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศญี่ปุ่น การจัดให้มืองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ระดับลุ่มน้ำคือคณะกรรมการลุ่มน้ำ และระดับองค์กรผู้ใช้น้ำ โดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำทั้งประเทศ หน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบ แผนปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ รวมถึงหน้าที่ไกล่เกลี่ย และชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างคณะกรรมการลุ่มน้ำด้วย นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแนวคิดจากสิทธิการใช้น้ำอย่างเสรี เป็นระบบขออนุญาตโดยมีการเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำตามหลักการ “ผู้ใช้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย” มาประยุกต์กับการบริหารจัดการน้ำระดับลุ่มน้ำสำหรับการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่และเพื่อการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว เป็นต้น

จากการทบทวนแนวความคิดข้างต้น หลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ต้องดำเนินงานอย่างผสมผสาน โดยอาศัยความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับน้ำและมีกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้และดูแลรักษาทรัพยากรน้ำให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น โดยอาจตั้งเป็นกลุ่มหรือองค์กร เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ การละเมิดกฎระเบียบ มีการแทรกแซงสิทธิชุมชนน้อยที่สุด มีกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยให้ตรากฎหมาย เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพียงฉบับเดียวและจัดตั้งหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ นอกจากนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศที่มีการจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แบ่งกฎหมายจัดการน้ำเป็น 2 สถานการณ์ คือในภาวะปกติและภาวะวิกฤต ในภาวะปกติจะมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ส่วนในการบริหาร จัดการภาวะวิกฤตจะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การ สุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงแบบกลุ่ม (cluster sampling) จำนวน 300 คน โดยคัดเลือกจากผู้อาศัยในพื้นที่อำเภอแม่วางที่ มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาจัดสรรน้ำของชุมชน

1) การศึกษาในเชิงเอกสาร (Documentary Study) ทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูล จากเอกสารและ หลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยศึกษาระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารกิจการและการ บำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้าน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นต้น เอกสารแสดงความสัมพันธ์ที่แสดงให้เห็นถึง การมีกฎหมายบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนี้

1) จากที่กล่าวข้างต้นสามารถจัดกลุ่มกฎหมายบริหารจัดการน้ำได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการ จัดการสุขภาพน้ำและการควบคุมมลพิษทางน้ำ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ กลุ่มกฎหมาย เกี่ยวกับการสำรวจและใช้ประโยชน์ทรัพยากร และกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม

2) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซ้ำซ้อนกันเอง โดยมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกล่าวคือจังหวัด เทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล ทั้งนี้ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การแก้ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร

2) การศึกษาในภาคสนาม (Field Study) เพื่อทราบถึงปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนลุ่มน้ำแม่วางตอนบนและชุมชนลุ่มน้ำแม่วางตอนล่าง ปัญหาการสร้างมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมในชุมชนผู้นำลุ่มน้ำแม่วางในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษา โดยมีขั้นตอนการศึกษาค้นคว้า ดังนี้

(1) ทำการศึกษาและคัดเลือกโดยใช้การสุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้หลักความน่าจะเป็น (Nonprobability Sampling) การสุ่มตัวอย่างตามความสะดวก (Convenience Sampling) และการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยมีหลักเกณฑ์ คือ 1. เป็นเกษตรกรผู้มีส่วนได้เสีย 2. อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยคัดเลือกจากผู้อาศัย หรือเกษตรกรในพื้นที่ อำเภอมะนังที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสรรน้ำของชุมชนและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จำนวนหมู่บ้านละ 5 คน

(2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเกษตรกรผู้นำในพื้นที่อำเภอมะนังที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสรรน้ำของชุมชนและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ใช้รูปแบบการสัมภาษณ์โดยหน้าที่รับผิดชอบตามโครงสร้างองค์กรของชุมชน โดยเลือกสัมภาษณ์แบบเจาะจงกับกลุ่มผู้นำชุมชน เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน เป็นต้น จำนวนหมู่บ้านละ 2-3 คน หลังจากนั้นจัดการประชุมสัมมนาจำนวน 1-2 ครั้งเพื่อทำประชุมกลุ่มย่อย

(3) ดำเนินการศึกษาวเคราะห์แนวคิดซึ่งใช้ทฤษฎีหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมีปัจจัยซึ่งเป็นตัวแปรตาม ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การดำรงชีวิต การแย่งพื้นที่และทรัพยากร การสร้างเครือข่ายชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อนำมาสร้างแบบจำลองเกี่ยวกับแนวทางการระงับข้อพิพาทชุมชนด้านสิ่งแวดล้อมในลักษณะของการวิเคราะห์เชิงลึก โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการศึกษาวจัย

(4) สรุปและนำเสนอผลการศึกษาที่ได้ทั้งจากการศึกษาในเชิงเอกสารและภาคสนาม โดยนำมาวิเคราะห์ตามประเด็นที่สำคัญ คือ แนวคิดทฤษฎีธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ จากนั้นนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ตามกระบวนการ 3 ขั้นตอน คือ 1. การตีความข้อมูลตามเนื้อหาข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกใน 3 ประเด็น คือ การแย่งชิงทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนลุ่มน้ำแม่วาง แนวทางการสร้างข้อตกลงชุมชนระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นและแนวทางในการแก้ปัญหาการสร้างมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมในชุมชนผู้นำลุ่มน้ำแม่วาง 2. การเปรียบเทียบข้อมูล โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการตีความมาเปรียบเทียบกันเพื่อสร้างความชัดเจนของข้อมูล และ 3. การสังเคราะห์ข้อมูล โดยรวบรวมข้อมูลที่เป็นรูปธรรมซึ่งเป็นบทสรุปย่อของข้อมูลทั้งหมดจากการวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละแหล่งข้อมูล แล้วนำมาสร้างเป็นข้อสรุป

3) เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การดำเนินการตามโครงการวิจัยดังกล่าว เน้นการศึกษาวเคราะห์และการมีส่วนร่วมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลนั้นเน้นวิธีการแสวงหาความรู้ โดยดำเนินการและใช้เครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่

1) การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) สำหรับกลุ่มประชากรตัวอย่างกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับพื้นที่อำเภอแม่วาง และใช้การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิแบบเจาะจง (Purposive Interview) กับกลุ่มผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน เป็นต้น จำนวนหมู่บ้านละ 2-3 คน เพื่อค้นหาแนวทางการระบับข้อพิพาทชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม

2) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อทราบถึงปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนลุ่มน้ำแม่วางตอนบนและชุมชนลุ่มน้ำแม่วางตอนล่าง

3) การสังเกตแบบไม่มีโครงสร้างและแบบมีส่วนร่วม ในกลุ่มประชากรตัวอย่างเพื่อสังเกตพฤติกรรมที่เกิดขึ้นโดยที่ผู้ถูกสังเกตจะรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ได้เพื่อนำมาประเมินสภาพสังคมของกลุ่มตัวอย่าง วัฒนธรรมและค่านิยม

ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การศึกษาเชิงเอกสารและการศึกษาภาคสนามเป็นหลัก ดังนั้นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แนวทางในการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยพัฒนาขึ้นด้วยตนเอง ตามกรอบที่ได้รับจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีขั้นตอนของการสร้างและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือดังต่อไปนี้

1) ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดกรอบแบบสอบถามโดยออกแบบแบบสอบถาม 2 ตอนทั้งปลายเปิดและปลายปิด เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรน้ำ การระบับข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้น้ำของกลุ่มตัวอย่าง

2) การตรวจสอบแบบสอบถาม ใช้การตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา โดยการนำแบบสอบถามมาทดสอบความความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม โดยใช้สูตรวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา ตามวิธีการของครอนบาช

3) นำแนวคำถามที่สร้างขึ้นไปปรึกษาที่ปรึกษาโครงการวิจัยและผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย จำนวน 1 ท่าน โดยเป็นกรรมการบริหารหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยพายัพ และบรรณาธิการวารสารกฎหมาย เพื่อตรวจสอบความครอบคลุมของข้อคำถาม ความเหมาะสมของปริมาณคำถาม ความชัดเจนของภาษา แล้วจึงนำไปปรับปรุงแก้ไข

4) การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1) การลงพื้นที่วิจัยในอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยเกษตรกรผู้ใช้น้ำ 6 ตำบล 49 หมู่บ้าน พื้นที่ 78.95 ตารางกิโลเมตร เพื่อรวบรวมข้อมูล

2) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Observations participant) โดยผู้วิจัยเข้าไปร่วมสังเกตการณ์ในการระบับข้อพิพาทในท้องถิ่น รวมถึงสังเกตพฤติกรรมและการแสดงออกของฝ่ายต่าง ๆ ที่จะทำควบคู่กับการสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำชุมชนถึงวิธีการ และขั้นตอนในการระบับข้อพิพาทและสังเกตแบบมีส่วนร่วมในกลุ่มประชากรตัวอย่างเพื่อสังเกตพฤติกรรมที่เกิดขึ้นขณะดำเนินการตอบแบบสอบถามและเพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด รูปแบบ กระบวนการระบับข้อพิพาทชุมชนด้านสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น

3) การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) สำหรับกลุ่มผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แก่เหมืองแก่ฝ่าย เป็นต้น และผู้เกี่ยวข้องกับการในการจัดสรรน้ำของชุมชนและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน หมู่บ้านละ 5 คน

4) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ร่วมกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำของชุมชน และใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการรับข้อพิพาทชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม

5) การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามที่มีลักษณะของคำถามปลายปิด และคำถามปลายเปิด ซึ่งมีหลักเกณฑ์การให้คะแนนคำตอบแบ่งเป็น 5 ระดับตามมาตราส่วนตามการประเมินค่าตามมาตรวัดของลิเคิร์ท จากนั้นนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยข้อมูลทั้งหมดจากการวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละแหล่งข้อมูล แล้วนำมาสร้างเป็นข้อสรุป

6) การนำเสนอผลการศึกษาริวิจัย

การนำเสนอข้อมูลจะอยู่ในลักษณะลักษณะการพรรณนาความ (Descriptive Presentation) ประกอบภาพถ่าย และการพรรณนาความประกอบการบรรยายเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนลุ่มน้ำแม่วางตอนบนและชุมชนลุ่มน้ำแม่วางตอนล่าง เพื่อให้เห็นแนวทางการสร้างข้อตกลงชุมชนระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้ในระดับนโยบาย การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ในชุมชนลุ่มน้ำแม่วาง

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ 1 ผลการวิจัยพบว่าปัญหาข้อพิพาทการจัดการน้ำในสถานการณ์ภัยแล้งของเกษตรกรในพื้นที่อำเภอแม่วาง มีดังนี้

ปัญหาขาดแคลนน้ำที่ใช้ในการเกษตรซึ่งมีน้ำไม่เพียงพอกับพื้นที่เกษตรกรรมทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทแย่งชิงน้ำระหว่างเกษตรกรในพื้นที่ช่วงฤดูแล้ง ระหว่างเดือนมิถุนายนต่อเนื่องถึงเดือนกรกฎาคมซึ่งเกษตรกรมีการปลูกข้าว มีการทำนาปีละครั้ง นอกจากนั้นมีการทำไร่ ทำสวนลำไย ข้าวโพดหวาน สวนดอกเอสเธอร์ โดยประสบปัญหาระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำห้วยมะนาว ต.ดอนเปา อ.แม่วาง จ.เชียงใหม่ ลดลงจนต่ำกว่าระดับตลิ่งไม่ต่ำกว่า 50 เมตร ทำให้เกิดปัญหาด้านน้ำกินน้ำใช้ประมาณ 250 ครัวเรือน ด้านการเกษตรประมาณ 100 ไร่ ได้รับความเสียหายทำให้ชาวบ้านหัวฝาย ต.บ้านกาด อ.แม่วางต้องต่อท่อลำเลียงกว่า 1 กิโลเมตร เพื่อสูบน้ำจากเหมืองโปรดแปลงดอกเอสเธอร์ในการบรรเทาความเดือดร้อน

ปัญหาข้อพิพาทการจัดการน้ำบริเวณพื้นที่สูงของเกษตรกรในพื้นที่ตำบลแม่วิน

ตำบลแม่วิน อ.แม่วาง จ.เชียงใหม่ ประกอบด้วย 19 หมู่บ้าน ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ปกาเกอญอ หมู่บ้านสบวินมีปัญหาแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้านในพื้นที่ เช่น การลักลอบเปิดประตูฝายเพื่อนำน้ำเข้าที่นาของตนเอง เป็นต้น และมีปัญหาแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างคนในพื้นที่ราบกับคนในพื้นที่สูง ตำบลแม่วินอยู่ในลุ่มน้ำแม่วางตอนบนซึ่งถือเป็นพื้นที่ต้นน้ำของลำน้ำแม่วางโดยการใช้ของเกษตรกรในพื้นที่ต้นน้ำมีการกักเก็บน้ำไว้ใช้สำหรับอุปโภคบริโภคของฟาร์มเลี้ยงช้างในตำบลแม่วินทำให้เกิดผลกระทบกับเกษตรกรในพื้นที่ปลายน้ำบริเวณลุ่มน้ำวางตอนล่างได้แก่ ตำบลทุ่งปี ตำบลยางคราม ตำบลสันติสุขในฤดูแล้งที่มีน้ำไม่เพียงพอสำหรับปลูกพืชจำพวกลำไย ห้วหอมใหญ่และข้าวโพดซึ่งเป็นพืชที่มีความต้องการน้ำสูง

วัตถุประสงค์ที่ 2 แนวทางการสร้างข้อตกลงชุมชนระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ในชุมชนลุ่มน้ำแม่วาง ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่วาง มีการริเริ่มทำข้อตกลงกับหน่วยงานของรัฐโดยการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น ข้อตกลงหมู่บ้าน

แม่มุต หมู่ที่ 6 ตำบลแม่วิน เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ธรรมนูญชุมชนบ้านห้วยอีค่างในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและองค์การบริหารส่วนตำบลแม่วิน ได้ริเริ่มโครงการออก “หนังสือทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินตำบลแม่วิน” โดยมีที่มาจากข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่วิน เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2560 โดยมีสาระสำคัญ 5 ข้อ คือ 1. ห้ามเปลี่ยนมือซื้อขายที่ดินให้แก่บุคคลภายนอก หากฝ่าฝืนจะถูกยึดที่ดินเป็นของส่วนรวม 2. ห้ามขยายพื้นที่ออกนอกเขตที่ระบุเอาไว้ 3. ที่ดินสืบทอดการครอบครองให้แก่ทายาทโดยธรรม 4. การใช้ประโยชน์ที่ดินต้องอยู่ภายใต้หลักการของความยั่งยืน 5. การเปลี่ยนการถือครอง การเช่าที่ดิน ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมตำบลแม่วินก่อน

วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาการสร้างมลพิษแกสิ่งแวดล้อมในชุมชนผู้ใช้น้ำลุ่มแม่น้ำแม่วาว ผลการวิจัยพบว่า ลำน้ำแม่วาวตอนบนมีค่าการปนเปื้อนของแบคทีเรีย กลูโคซิลฟอรมสูงกว่าค่ามาตรฐาน FCB 284 (MPN/100 ml) (Environmental and Pollution Control Office 1 (Chiang Mai), 2021) ซึ่งเกิดจากการทิ้งมูลสัตว์ลงในแหล่งน้ำ ส่งกลิ่นเหม็น เกิดจากฟาร์มสุกรในพื้นที่กำจัดมูลสัตว์โดยทิ้งลงในแหล่งน้ำสร้างกลิ่นเหม็นเข้าไปในชุมชนโดยสร้างผลกระทบต่อรีสอร์ทในพื้นที่ เกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการรีสอร์ทและเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกร ปัญหาน้ำเสีย ที่หมู่ 1 บ้านแม่วิน อำเภอแม่วาว เกิดจากสถานประกอบการเลี้ยงช้างของเอกชนปล่อยของเสียจากมูลช้างและขยะจากเศษอาหารลงสู่แหล่งน้ำ เกิดปัญหาข้อพิพาทกับราษฎรผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่บ้านแม่วิน ได้รับความเดือดร้อนจากแหล่งน้ำส่งกลิ่นเหม็น นอกจากนี้ยังมีปัญหาการเผาขยะในชุมชน ซึ่งสร้างผลกระทบเป็นมลพิษทางอากาศต่อสิ่งแวดล้อม

แนวทางในการแก้ปัญหาการสร้างมลพิษแกสิ่งแวดล้อมในชุมชนผู้ใช้น้ำลุ่มแม่น้ำแม่วาว จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งหมด 33 ฉบับ แบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังซ้ำซ้อนกัน เช่น การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกล่าวคือจังหวัด เทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะปรากฏถ้อยคำในลักษณะเดียวกันกล่าวคือการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกในกฎหมายท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 มาตรา 15, 17 ส่งผลให้หน่วยงานท้องถิ่นมีการปัดหน้าที่ ความรับผิดชอบกันไปมา เนื่องจากการขาดงบประมาณในการบำรุงรักษาทางน้ำในช่วงฤดูแล้ง รวมถึงการจัดสรรที่ไม่ได้คำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ของทางน้ำแต่จัดสรรตามลักษณะการปกครองพื้นที่ หน่วยงานท้องถิ่นบางแห่งจึงได้รับหน้าที่ในการดูแลแหล่งน้ำขนาดใหญ่โดยไม่มีรายได้เพียงพอในการจัดงบประมาณดูแล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ ดังนี้ 1. รัฐควรรวมกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการมลพิษทั่วทั้งประเทศเข้าด้วยกัน และมอบหมายให้หน่วยงานเดียวเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น กรมควบคุมมลพิษ รวมถึงการออกแนวทางปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและของเสียในชุมชน 3. การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำและที่ดิน รวมถึงป้องกันการเผา 4. การใช้มาตรการทางกฎหมายได้แก่ธรรมนูญท้องถิ่นที่เกิดจากการตกลงกันของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

ตารางที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

Table 1 Laws related to environmental management in Thailand

กลุ่มกฎหมาย	ชื่อกฎหมาย	ประเด็นที่ซ้ำซ้อน	รายละเอียด
1. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ คุณภาพน้ำและการควบคุมมลพิษ ทางน้ำ	– พระราชบัญญัติทรัพยากร น้ำ พ.ศ. 2561 – พระราชบัญญัติ การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 – ประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์ – พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 – พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ประปา พ.ศ. 2526 – พระราชบัญญัติการประปา นครหลวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 – พระราชบัญญัติการประปา ส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 – พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520	“การจัดให้มีและบำรุง รักษา ทางน้ำและทางบก” ใน พระราชบัญญัติสภาพาบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23 (1) (2) ทับซ้อนกับพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50(2) พระราชบัญญัติ การชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 มาตรา 15, 17 “สิทธิการใช้น้ำ” ในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1355 ซ้ำซ้อนกับ พระราชบัญญัติ การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4) พ.ศ.2530 มาตรา 20, 21 “การจัดให้มีน้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร” พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติสภาพาบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23	กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมี หน้าที่จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร จัดให้มี และบำรุงรักษาทางน้ำและทาง บก แต่กฎหมายการชลประทาน หลวงกำหนดหน้าที่ดูแลรักษา คันคลองและทางน้ำชลประทาน ซึ่งท้องถิ่นขาดงบประมาณ ในการดูแลรักษาทางน้ำ จึงมีการ ปิดหน้าที่ความรับผิดชอบ สิทธิการใช้น้ำ ตามประมวล กฎหมายแพ่ง กำหนดว่าเจ้าของ ที่ดินริมทางน้ำหรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่ จำเป็น มีหลักการเดียวกันกับ พระราชบัญญัติการชลประทาน หลวง พระราชบัญญัติน้ำบาดาล กำหนดให้การขุดเจาะน้ำบาดาล ในเขตใด ต้องได้รับใบอนุญาต จากพนักงานน้ำบาดาลในท้องที่ แต่พระราชบัญญัติสภาพาบล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดหน้าที่การจัดให้มีน้ำเพื่อ การอุปโภค บริโภค และการ เกษตร ทำให้เกิดการทับซ้อน ท้องถิ่นไม่กล้าขุดเจาะน้ำบาดาล เองในฤดูแล้ง

ตารางที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย (ต่อ)

Table 1 Laws related to environmental management in Thailand (continued)

กลุ่มกฎหมาย	ชื่อกฎหมาย	ประเด็นที่ซ้ำซ้อน	รายละเอียด
2. กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	“สิทธิการเก็บหาของป่า” ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14, 15 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23 (4)	ทับซ้อนกับพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดหน้าที่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นเช่นกัน
3. กฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจและใช้ประโยชน์ทรัพยากร	พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	“สิทธิการเก็บหาของป่า” ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 25, 29 “การขุดลอกคูคลอง” ใน พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54	ทับซ้อนกับพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดหน้าที่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นเช่นกัน
4. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558	“การจัดการขยะมูลฝอย” ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23 (3)	พระราชบัญญัติการสาธารณสุขกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ทับซ้อนกับพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดหน้าที่การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นเช่นกัน

อภิปรายผล

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า เกิดข้อพิพาทการจัดการน้ำในสถานการณ์ภัยแล้งของเกษตรกรในพื้นที่อำเภอแม่วางในฤดูร้อนที่ฝนทิ้งช่วง ทำให้เกิดภัยแล้งและมีการแย่งชิงน้ำจากกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ทั้งนี้เกษตรกรในอำเภอแม่วางตอบว่ามีปัญหาในการแย่งชิงทรัพยากรคิดเป็น ร้อยละ 37.9 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดและให้ข้อมูลว่าข้อขัดแย้งบางครั้งซึ่งเกิดจากสาเหตุอื่น เช่น การเผาเศษวัชพืชในสวนเกิดข้อพิพาทกับเพื่อนบ้าน เป็นต้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะสภาพพื้นที่ของอำเภอแม่วาง และค่านิยมความเชื่อที่ปฏิบัติมาเป็นเวลานานของชาวบ้านที่ใช้วิธีกำจัดเศษวัชพืชด้วยการเผา นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์กำนันตำบลทุ่งปี หมู่ที่ 7 ประธานเหมืองฝายสมบูรณ์ให้ข้อมูลว่าในภาวะน้ำแล้ง น้ำก็จะไม่เพียงพอต่อการไหลไปยังลำเหมืองเหล่า ทำให้มีการขอแบ่งปันน้ำจากฝายที่อยู่ลูกต่อ ๆ ไปในระดับล่างของน้ำแม่วาง ที่ต้องมาขอปล่อยน้ำให้ลงไปใช้ได้บ้าง (Khamphiro, personal communication, July 24, 2021) และจากการประชุมกลุ่มย่อยพบว่าปัญหาภัยแล้งเกิดจากการสูญเสียน้ำไปบางส่วนที่ซึมผ่านผิวดินระหว่างทางส่งน้ำทำให้น้ำไม่ไปถึงแปลงเกษตร การสูญเสียน้ำจากการซาดของคลองส่งน้ำชลประทาน การกำหนดรอบเวรส่งน้ำที่ไม่สมดุลกับปริมาณการใช้น้ำ การนำน้ำไปใช้ในพื้นที่การเกษตรของเกษตรกรที่อยู่ต้นน้ำเกินสมควร เป็นต้น โดยผลการวิจัยสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยบางส่วนว่าเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในชุมชนลุ่มน้ำแม่วางมีปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนลุ่มน้ำแม่วางตอนบนและชุมชนลุ่มน้ำแม่วางตอนล่าง การที่เกษตรกรที่อยู่ต้นน้ำมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำอย่างไม่จำกัดนี้ทำให้เกษตรกรที่อยู่ปลายน้ำมองว่าไม่ได้รับการจัดสรรน้ำอย่างพอเพียงในภาวะน้ำแล้งทำให้เกิดข้อพิพาทเรื่องน้ำ ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับทฤษฎีของฮาร์มอนว่าด้วยอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ (UNECE, 2021) ที่สนับสนุนพื้นที่ริมฝั่งต้นน้ำโดยอนุญาตให้ใช้น้ำของเส้นทางน้ำที่ตั้งอยู่ภายในพรมแดนของตนได้อย่างไม่จำกัด และสอดคล้องกับงานเขียนของ Radosevich (1980) ที่กล่าวว่าควรให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำแก่ผู้ตั้งถิ่นฐานแต่เริ่มแรกก่อนผู้ที่มาทีหลัง เรียกว่าหลัก “Prior Appropriation Doctrine” แนวคิดดังกล่าวตรงกันข้ามกับทฤษฎีระบบตามวิธีทำไรเท่ากัน (Gómez-Limón et al., 2020) ที่เห็นว่าผู้ใช้น้ำทั้งหมดควรได้รับจำนวนน้ำเท่ากัน ตรงกันข้ามกับที่อ้างสิทธิ

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า การสร้างแนวทางข้อตกลงชุมชนระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นชุมชนแม่วางสามารถดำเนินการได้เป็น 3 รูปแบบ คือ 1. ความร่วมมือกับภาครัฐ 2. ความร่วมมือกับภาคเอกชน และ 3. ความร่วมมือกับภาคประชาสังคม (Morris & Miller-Stevens, 2016) จากการทำประชุมกลุ่มย่อยพบว่ารูปแบบความร่วมมือกับภาครัฐ และรูปแบบความร่วมมือกับภาคประชาสังคมมีความเป็นไปได้มากที่สุด โดยเฉพาะความร่วมมือที่ประชาชนร่วมเป็นหุ้นส่วนด้วย โดยการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือทรัพยากร การสร้างกฎเกณฑ์พื้นฐาน และการค้นหาข้อมูลร่วมกัน (Gray, 1989) สอดคล้องกับงานวิจัยของ Hoffmann et al. (2023) พบว่า การบูรณาการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายเข้ากับกระบวนการวางแผนหรือการจัดการ ภายใต้การสร้างกระบวนการตัดสินใจที่เท่าเทียมและมีข้อมูลครบถ้วนซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งได้เป็นอย่างดี (Koontz et al., 2004) จากการสังเกตการณ์พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่วาง มีการริเริ่มทำข้อตกลงกับหน่วยงานของรัฐโดยการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลแม่วินได้ริเริ่มโครงการออก “หนังสือทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินตำบลแม่วิน” และแนวทางจัดทำธรรมนูญจัดการน้ำท้องถิ่นเป็นตัวเลือกหนึ่งที่เป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้วยแนวทางสมานฉันท์โดยกลุ่มบุคคลในชุมชนเอง สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และสอดคล้องกับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 ที่กำหนดว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ จัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม มาตรา 57 ที่กำหนดให้รัฐต้องให้ประชาชนและชุมชน ในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การ แก้ไขปัญหาข้อพิพาทโดยกลุ่มบุคคลในชุมชนสนับสนุนแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในปัญหา เช่น บุคคล กลุ่มผลประโยชน์ ชุมชนที่ร่วมตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของตน (Kandil, 2023) และสอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อความเหมาะสมและการพัฒนาจะต้องผ่านการทำงาน โดยองค์กรชุมชน (Tangsikbut, 1995) อย่างไรก็ตาม การใช้กลไกทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทนั้นโดยหลักไม่ถือ ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง (Wattanasiritham & Phetmak, 2008) แต่ถือเป็นการป้องกันสิทธิของ ตนเองอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม และผลการวิจัยยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Ruengkankul (2020) ที่พบว่า การนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาปรับใช้ร่วมกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมาแก้ไขข้อพิพาท ภายในชุมชนภายใต้บริบทความหลากหลายทางประเพณี ความเชื่อและภูมิหลังในแต่ละท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหา ในท้องถิ่นได้มากกว่าระบบยุติธรรมกระแสหลัก และงานวิจัยของ Gunton et al. (2021) พบว่า ข้อตกลงชุมชนหรือ ข้อตกลงผลประโยชน์ชุมชน (CBA) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้กันทั่วไปมากขึ้นในการบรรเทาผลกระทบด้านลบของโครงการ ของรัฐที่มีความขัดแย้งกับชุมชน กระจายผลประโยชน์แก่คนในชุมชนและช่วยกำกับผู้พัฒนาโครงการและรัฐบาลให้ ปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่สร้างขึ้น

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่า มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไข้ปัญหาการสร้างมลพิษแก่ สิ่งแวดล้อมในชุมชนผู้ใช้น้ำลุ่มแม่น้ำแม่วาว ผู้วิจัยได้ใช้ทฤษฎีวงกลมความขัดแย้งของคริสโตเฟอร์ มัวร์ มาเป็น เครื่องมือในการวิเคราะห์ความขัดแย้งโดยความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ผลการวิจัยพบว่ามีสาเหตุจากทรัพยากรน้ำที่ มีอยู่อย่างจำกัด เช่น ภัยแล้ง ทำให้เกิดการแข่งขันเกี่ยวกับการดำเนินการแบ่งน้ำ ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง เกิดจาก การแย่งชิงอำนาจ การใช้อำนาจทางกฎหมายที่ไม่เสมอภาคหรือไม่เป็นธรรม รวมไปถึงกฎระเบียบที่ยังไม่ชัดเจนในทาง ปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 มาตรา 41 (1) คำว่า “การใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย” แม้จะมี กฎกระทรวงกำหนดลักษณะการใช้น้ำแต่ละประเภท พ.ศ. 2567 ข้อ 1 (8) กำหนดว่าหมายถึงการใช้น้ำในปริมาณไม่ เกิน 1 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในทางปฏิบัติยังมีความขัดแย้งว่าจะวัดได้อย่างไร เป็นต้น โดยแนวทางในการแก้ไข้ความ ขัดแย้งเรื่องทรัพยากรน้ำควรเน้นไปที่ระดับโครงสร้างโดยการสร้างวัฒนธรรมการจัดการน้ำ (Mongkol et al., 2012) ที่เน้นการแบ่งปันระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำโดยทุกกลุ่มส่งตัวแทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ แก้ไขข้อพิพาทใช้วิธีการสันติวิธี เมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งคลี่คลายลงควรร่างกติกาหรือข้อตกลงร่วมกันที่ชัดเจน ในการบริหารจัดการน้ำในชุมชนในอนาคต เช่น ธรรมนูญท้องถิ่นในการจัดการน้ำด้วยแนวทางสมานฉันท์โดยกลุ่ม บุคคลในชุมชนเองโดยดำเนินการขั้นตอน 7 ขั้นตอน สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในเครือข่ายลุ่ม น้ำวาว กล่าวว่า ชุมชนในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งมากขึ้น ในการจัดทำข้อมูลการจัดการที่ดินของทุกชุมชนในตำบลแม่วาว ชุมชนปกากะญอ อยู่บนฐานของการทำเกษตรและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (Tuminmun, personal communication, July 24, 2021) กับสอดคล้องกับแนวคิดของประเทศญี่ปุ่น โดยตัวแทนในชุมชน ซึ่ง Mongkol et al. เรียกว่า มูรา (Mura) ซึ่งการทำหน้าที่มีความคล้ายคลึงกับแก๊งเมืองเก่าฝ่ายในชุมชนท้องถิ่นภาคเหนือซึ่งมีบทบาท อย่างมากในการระงับข้อพิพาทด้านน้ำในชุมชน แต่มูราของญี่ปุ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการและบำรุงรักษา ทรัพยากรน้ำในท้องถิ่นมากกว่า และเมื่อเกิดข้อพิพาทของชุมชนที่เกี่ยวข้องกันหลายพื้นที่จะมีตัวแทนมูรา ร่วมกัน ตัดสิน

สรุปผล

จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างประชากรในพื้นที่เขตชลประทาน จำนวน 300 คนในพื้นที่อำเภอแม่วาง จังหวัด เชียงใหม่ ประกอบกับศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาแย่งชิง ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ทั้งหมด 5 ฉบับและในสถานการณ์ปกติกับในสถานการณ์พิเศษแบ่งเป็นภัยแล้ง จำนวน 10 ฉบับ น้ำท่วม 12 ฉบับและน้ำเสีย 6 ฉบับ โดยสรุปมาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหการแย่งชิง ทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนลุ่มน้ำแม่วางตอนบนและชุมชนลุ่มแม่น้ำวางตอนล่าง ได้ 2 กรณี 1) ความ จำเป็นในการมีกฎหมายบริหารจัดการน้ำเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน 2) แนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้าน สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนลุ่มน้ำแม่วาง มี 4 แนวทางในการลดความขัดแย้งเพื่อสร้างสันติสุข คือ 1. การแก้ปัญหาที่รากเหง้าที่ระดับโครงสร้างกล่าวคือการแก้ไขความทับซ้อนกันของอำนาจระหว่างราชการส่วน ภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น อำนาจที่ทับซ้อนกันกับระบบการบริหารประเทศในภาพรวม 2. การฟื้นฟูบูรณะผู้คนและสังคม ภายหลังการเผชิญความรุนแรงทางตรง และ 3. การปรองดองระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน 4. การทำข้อตกลงกับ หน่วยงานของรัฐโดยการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ โดยแนวทางให้ท้องถิ่นมีการทำขออนุญาตในการใช้และ จัดการทรัพยากรของตนเอง ผ่านการแก้หรือออกกฎหมายที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการตรากฎหมายที่เป็นเอกภาพที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำทั่วประเทศ โดยกำหนดรายละเอียดในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนให้ชัดเจน เช่น กำหนดให้ ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการน้ำในท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรผู้ใช้น้ำมีอำนาจในการจัดการข้อพิพาทสำหรับการแย่งชิง ทรัพยากรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนในภาวบน้ำแล้งและภาวบน้ำท่วม เป็นต้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการจัดทำธรรมนูญจัดการน้ำท้องถิ่นเป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้วย แนวทางสมานฉันท์โดยกลุ่มบุคคลในชุมชนเอง เช่น ธรรมนูญการจัดการน้ำท้องถิ่น ธรรมนูญชุมชนบ้านห้วยอีค่าง ตำบลแม่วิน จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดทำธรรมนูญชุมชนเป็นทางเลือกหนึ่งที่ชุมชนแห่งอื่นสามารถเลือกใช้ วิธีการนี้ได้ โดยใช้ธรรมนูญชุมชนบ้านห้วยอีค่างเป็นแบบอย่าง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการโดยแนวทางแก้ไขซึ่งทำโดยชาวบ้านในพื้นที่ได้มีการจัดทำหนังสือทะเบียน ประวัติการใช้ที่ดินตำบลแม่วิน ซึ่งบอกพิกต์ว่าบริเวณไหนในตำบลมีบุคคลใดครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ สามารถ ติดตามจัดการปัญหาการเกิดไฟป่าได้โดยหากเกิดบนที่ดินของบุคคลใด บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบ (Wititanon, 2023) เป็นต้น

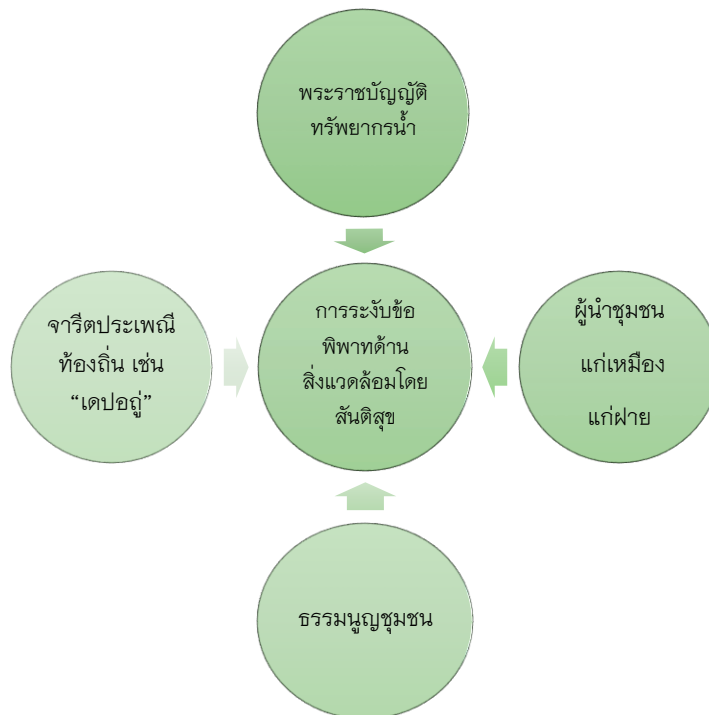
2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรน้ำในชุมชนควรศึกษาในระดับโครงสร้าง และศึกษาถึงวัฒนธรรมการ จัดการน้ำในชุมชน ไปพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ระเบียบของหน่วยงานรัฐ หรือนโยบายของรัฐบาลที่เน้น การแบ่งปันระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำโดยทุกกลุ่มส่งตัวแทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการแก้ไข

ข้อพิพาทใช้วิธีการสันติวิธี เมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งคลี่คลายลงควรร่างกติกาหรือข้อตกลงร่วมกันที่ชัดเจนในการบริหารจัดการน้ำในชุมชนในอนาคต

องค์ความรู้ใหม่

วงจรพลวัตรการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม



ภาพที่ 1 วงจรพลวัตรการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม

Figure 1 The dynamic cycle of environmental dispute resolution

จากโมเดลดังกล่าวทำให้ทราบว่าสามารถนำความเชื่อของชนเผ่าปกากะญอเรื่องป่าอนุรักษ์ “เดปอญ” เป็นป่าทางความเชื่อที่ชุมชนถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านาน กล่าวคือ “เดปอญ” จะได้รับการดูแลคุ้มครองไม่ให้ผู้ใดตัดหรือโค่น หากต้นไม้ถูกตัดหรือโค่นลงเชื่อว่าจะทำให้เจ็บไข้ได้ป่วย โดยใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนเข้ามาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา และเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนในเชิงสร้างสรรค์ เมื่อเกิดข้อพิพาทของชุมชนที่เกี่ยวข้องกัน ในหลายพื้นที่จะมีตัวแทนผู้นำชุมชน เช่น แก่เมืองแก่ฝ่ายร่วมกันตัดสินโดยรูปแบบของคณะกรรมการบริหารจัดการร่วมกันซึ่งมีหน่วยของรัฐในพื้นที่ร่วมด้วย โดยส่วนนี้จะมีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการลุ่มน้ำระดับจังหวัด ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และควรดำเนินการจัดทำธรรมนูญจัดการน้ำท้องถิ่นเป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้วยแนวทางสมานฉันท์โดยกลุ่มบุคคลในชุมชนเอง เช่น ธรรมเนียมชุมชนในการจัดการน้ำ ธรรมเนียมท้องถิ่นเพื่อลดการเผาในที่โล่ง เป็นต้น

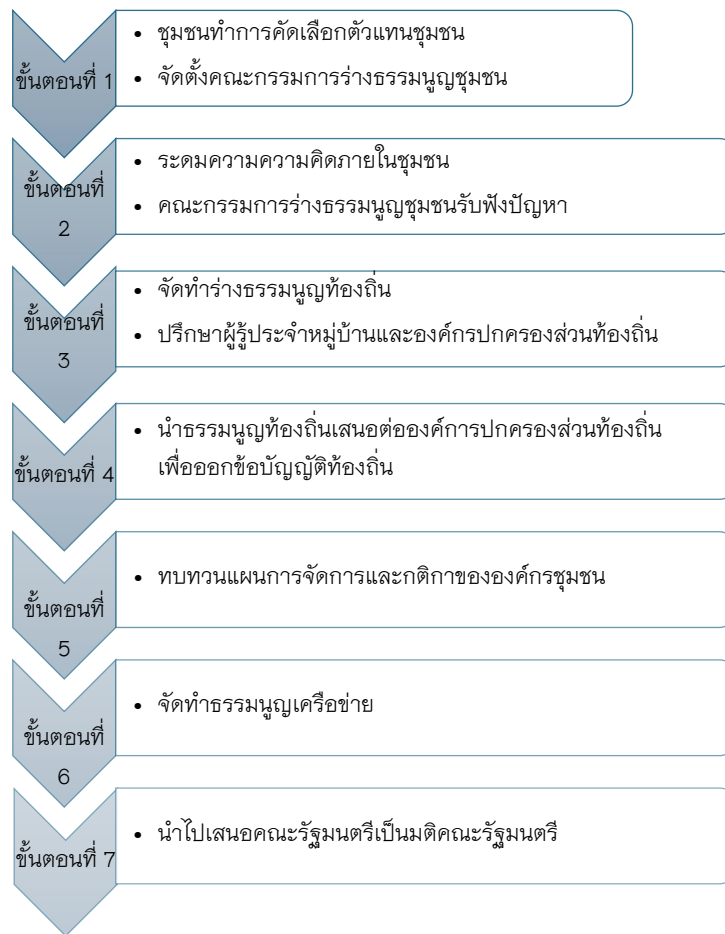


Figure 2. Steps in preparing a community organization network constitution.

From: Adapted from the process of making community land deeds, Social Research Institute, Chulalongkorn University (2015).

จากโมเดลดังกล่าวทำให้ทราบว่า การจัดทำเทศบัญญัติท้องถิ่น หรือธรรมนูญท้องถิ่นนอกจากนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำยังสามารถนำมาใช้เพื่อลดการเผาในชุมชน เช่น การเผาในที่โล่ง การจัดทำแนวกันไฟ การจัดระบบเผ่าระวังการเผา เพื่อสร้างฐานรากในการขับเคลื่อนการลดการเผาในระดับชุมชนให้กว้างขวางและครอบคลุมจากธรรมนูญชุมชนให้ทบทวนแผนการจัดการและกติกาขององค์กรชุมชน โดยให้สมาชิกยอมรับและร่วมปฏิบัติ หากมีการฝ่าฝืน ก็จะได้รับบทลงโทษทางสังคมจากคนในชุมชน จากนั้นให้นำระเบียบการเครือข่ายและแผนการจัดการ และกติกาขององค์กรชุมชนมายกระดับเป็นธรรมนูญเครือข่าย ขั้นตอนต่อมาผลักดันให้มีการรับรองเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้คณะรัฐมนตรีรับรองภายใต้ธรรมนูญเครือข่ายองค์กรชุมชน

References

Arunrat, C. (2015). Potential assessment of river basin organizations, Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. *Nature and Environment Journal*, 4(1), 38.

- Cardwell, H.E., Cole, R., Cartwright, L.A., & Martin, L.A. (2009). Integrated water resources management: Definitions and conceptual musings. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 135(1), 8–18. DOI:10.1111/j.1936-704X.2006.mp135001002.x
- Chiang Mai Provincial Agriculture Office. (2022). *Number of farmer households and number of agricultural workers in Chiang Mai Province*. Office of the Permanent Secretary, Ministry of Agriculture and Cooperatives. <https://www.opsmoac.go.th/chiangmai-dwl-files-441891791322>
- Dinar, A., Rosegrant, W., M., & Meinzen-Dick, S.R, (1997). *Water allocation mechanisms: Principles and examples*. World Bank Publications.
- Environmental and Pollution Control Office 1 (Chiang Mai). (2021). *Report on the environmental quality situation in the northern region Fiscal year 2021*. Pollution Control Department, Ministry of Natural Resources and Environment. <https://epo01.pcd.go.th/th/information/list/138>
- Gómez-Limón, A.J., Gutiérrez-Martín, C., & Montilla-López, M.N. (2020). Agricultural water allocation under cyclical scarcity: The role of priority water rights. *MDPI Journals*, 6. DOI:10.3390/w12061835.
- Graham, S., Lukasiewicz, A., Dovers, S., Robin, L., McKay, J., & Schilizzi, S., (2017). *Natural resources and environmental justice: Australian perspectives*. (Acknowledgements). Csiro Publishing.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. Jossey-Bass.
- Gunton, T., Werker, E., & Markey, S. (2021). Community benefit agreements and natural resource development: Achieving better outcomes. *Resources Policy*, 73. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102155>
- Hoffmann, P., Villamayor-Tomas, S., & Lopez, M.C. (2023). Analyzing group communication dynamics and content in a common-pool resource experiment. *PLOS ONE*, 18(5), e0283196. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0283196>.
- Hori, S.K. (2016). The structure of local groundwater law for sustainable groundwater policy in Japan. *Laws*, 5(2), 19 <https://doi.org/10.3390/laws5020019>
- Iwang, U. (2007). *Natural resource and environmental management of the Mae Wang Basin Youth Network Chiang Mai Province*[Master's Thesis, Chiang Mai University].
-

- Kandil, S. (2023). *Public participation guide: Introduction to public participation*. U.S. Environmental Protection Agency. <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>.
- Khamphiro, A. (2021). Chairman of Somboon Reservoir. *personal communication*, July 24, 2021.
- Koontz, T.M., Steelman, T.A., Carmin, J., Korfmacher, K.S., Moseley, C., & Thomas, C.W. (2004). *Collaborative environmental management: What roles for government-1*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781936331185>
- Mae Wang District Agriculture Office Chiang Mai Province. (2023). *Basic agricultural information*. Mae Wang District Agriculture Office Chiang Mai. https://chiangmai.doae.go.th/maewang/?page_id=58
- Mongkol, P., Tonthirawong, B., & Thapwong, C. (2012). Managing conflicts over water allocation for agriculture. *Valaya Alongkorn Review Journal*, 2(2), 31–32.
- Morris, J.C., & Miller–Stevens, K. (2016). *Advancing collaboration theory models, typologies, and evidence*. Routledge.
- O'Donnell, M. (2013). The national water initiative, native title rights to water and the emergent recognition of indigenous specific commercial rights to water in Northern Australia. *Australasian Journal of Natural Resources Law and Policy*, 16(1), 83–100.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Radosevich, H.E. (1980). *Better use of water management tool*. Western Water Resources. Routledge.
- Ruengkankul, S. (2020). Adopting the concept of community justice in resolving disputes from encroachment on state land boundaries. *Ramkhamhaeng Journal*, 9(1), 113–122.
- Saikosum, K. (2010). *Land use dynamics and conflict management in the Mae Wang River Basin, Mae Wang District, Chiang Mai Province*[Master's thesis, Chiang Mai University].
- Shrubsole, D., & Mitchell, B. (1997). *Practicing sustainable water management: Canadian and international experiences*. Canadian Water Resources Association.

- Social Research Institute, Chulalongkorn University. (2015). *Project to monitor and evaluate the use of “smokeless biomass waste incinerators instead of burning in the open air*. In working to prevent smog problems in the northern region, the Department of Environmental Quality Promotion Ministry of Natural Resources and Environment, (Appendix A-12). Department of Environmental Quality Promotion.
- Tathongduang, C. (2014). *Legal problems regarding water management by the state in Thailand* [Master’s thesis, Dhurakij Pundit University].
- Tangsikbut, P. (1995). *Public participation in natural resources and environmental management*. Faculty of Education, Chiang Mai University.
- Tuminmun, S. (2021). Wang Nam basin network advisor. *personal communication*, July 24, 2021.
- The Council of State. (2011). *Foreign water management and recommendations for Thailand*. Legal Development Department Office of the Council of State.
- The Environmental Protection Agency’s (US.EPA). (1997). *Community-based environmental protection: A resource book for protecting ecosystems and communities*. Office of Policy, Planning, and Evaluation.
- UNECE. (2021, December). *Handbook on water allocation in a transboundary context*. United Nations Economic Commission for Europe. <https://unece.org/environment-policy/publications/handbook-water-allocation-transboundary-context>
- Upper Northern Region Irrigation Hydrology Center (Chiangmai, Thailand). (2023). *Hourly water level graph, Station P.84, Thung Pi Subdistrict, Mae Wang District, Chiang Mai Province*. Bureau Of Water Management and Hydrology, Royal Irrigation Department Thailand. <https://www.hydro-1.net/>
- Wattanasiritham, P., & Phetmak, P. (2008). *Social administration century science for Thai and world society*. Community Organization Development Institute.
- Wititanon, N. (2023, May 1). *Even decentralization cannot solve PM 2.5*. The101.world. <https://www.the101.world/not-only-decentralization-for-pm25/>
- Wu, H., & Matsumoto, M. (2019). *A comparative legal study on water governance in Japan and Taiwan*. In Conference: ICLES 2018 – International Conference on Law, Environment and Society. DOI: 10.15405/epsbs.2019.10.15
-