

# ปัญหาและแนวทางในการนำหลักความยุติธรรมด้านน้ำ มาปรับใช้กับระบบกฎหมายไทยเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

## Problems and Guidelines Concerning the Application of Water Justice Principle in Thai Legal System for the Sustainable Development

จตุภูมิ ภूमินุญช<sup>1</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก  
65000 เมลติดต่อ: chatubhoomb@nu.ac.th

Chatubhoom Bhoomiboonchoo

Faculty of Law, Naresuan University, 99, Moo 9, Tha Pho, Muang, Phisanulok, 65000,

E-mail: chatubhoomb@nu.ac.th

Received: July 7, 2022; Revised: April 12, 2023; Accepted: May 29, 2023

### บทคัดย่อ

ความยุติธรรมด้านน้ำเป็นหลักการที่มุ่งให้ผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการน้ำพิจารณาประเด็นต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการจัดสรรน้ำและภาวะค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งมนุษย์ สัตว์ และพืช รวมถึงมนุษย์ในรุ่นถัดไปผ่านการใช้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน งานวิจัยฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร การศึกษาพบว่าสำหรับประเทศไทย หลักความยุติธรรมด้านน้ำบางส่วนได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว เช่นหลักผู้ใช้น้ำเป็นผู้จ่าย หรือ ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาความยุติธรรมด้านน้ำในองค์กรที่มีหน้าที่ต้องพิจารณาจัดสรรน้ำในระดับต่าง ๆ การขาดการกำหนดสัดส่วนการใช้น้ำที่ชัดเจนและยืดหยุ่นของคนในจังหวัดต่าง ๆ การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนในการจัดการน้ำ และการขาดงานวิชาการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักการความยุติธรรมด้านน้ำ ปัญหาการเมืองในการจัดการน้ำ และทัศนคติของคนต่อทรัพยากรน้ำก็เป็นเหตุให้เกิดความไม่ยุติธรรมด้านน้ำขึ้น เหตุนี้งานวิจัยฉบับนี้จึงเสนอให้ (1) นำเอาแนวคิดความยุติธรรมด้านน้ำมากำหนดเป็นเป้าหมาย ภารกิจ หลักในการตัดสินใจ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร (Lecturer, Faculty of Law, Naresuan University)



ใจขององค์กรด้านน้ำทุกองค์กร และควรจัดให้มีหลักเกณฑ์ขั้นตอนการพิจารณาที่มุ่งให้เกิดความยุติธรรมด้านน้ำโดยอย่างน้อยนำเอามิติของความยุติธรรมด้านน้ำทั้ง 5 ด้านมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา [การกระจายผลประโยชน์และภาระอย่างเป็นธรรม, การรับรองกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการและการใช้น้ำทุกกลุ่ม, การมีส่วนร่วมของประชาชน การคุ้มครองระบบนิเวศ และการไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางวัฒนธรรม] มาเป็นเกณฑ์ในกระบวนการพิจารณาบริหารจัดการน้ำ] (2) กำหนดเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักในการปฏิบัติงานขององค์กร รวมทั้งวางหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้มีส่วนได้เสีย และกำหนดเกณฑ์การรับฟังข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียในการใช้น้ำเข้ามาในกระบวนการวางแผน และการบริหารจัดการน้ำ (3) กำหนดสัดส่วนสิทธิการใช้น้ำในแต่ละจังหวัดในประเทศไทย รวมทั้ง (4) ส่งเสริมการศึกษาวิจัยและการสอนในประเด็นความยุติธรรมด้านน้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการยกประโยชน์ให้น้ำ (in dubio pro aqua)

**คำสำคัญ:** ความยุติธรรมด้านน้ำ กฎหมายน้ำ ประเทศไทย การพัฒนาอย่างยั่งยืน

## Abstract

Water justice is a principle that aims to encourage stakeholders in water management to consider various issues in a comprehensive manner. This will result in the allocation of water and other expenses fairly to all parties, including humans, animals, plants and people in the next generation. Studies indicated that the current water law of Thailand has some part of the water justice principle such as the principles of water users pay, polluters pay. However, water law of Thailand lacks criteria for considering water justice in all levels of water organization, clear quota of water usage right of each province, real public participation in water management and legal academic work relating to the principle of water justice. Furthermore, politics in water management and people's attitudes towards water resources are causes of water injustice in Thailand. Therefore, this research proposes as following (1) incorporate the concept of water justice to the goals and missions of water organizations in Thailand, as well as providing the criteria and decision-making principles for all level of water organizations as working guideline (taking at least 5 dimensions of water justice as criteria for consideration [Fair distribution of benefits and burdens, recognition of all stakeholders in water management and water utilization, public participation, ecological protection and Non-discrimination due to cultural differences]), (2) providing clear public participation principles as an aim of water organizations and process for recruiting stakeholder and hearing stakeholders for water planning and management in laws and regulations, (3) establishing the provincial proportion of water usage management system and (4) increasing studies, researches and teachings on water justice issues, in particular, in *dubio pro aqua* principle.

**Keywords:** Water Justice, Water Law, Thailand, Sustainable Development



## 1. บทนำ

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีมากคิดเป็นเนื้อที่สามในสี่ของโลก แต่น้ำส่วนใหญ่เป็นน้ำเค็ม ในขณะที่น้ำที่มนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ จำเป็นต้องใช้คือน้ำจืด ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด และมีการกระจายตัวไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่และในช่วงเวลาที่ต่างกัน ข้อเท็จจริงนี้ทำให้เกิดปัญหาการจัดสรรน้ำ คือ จะจัดสรรน้ำอย่างไรให้เพียงพอที่จะสนองความต้องการของมนุษย์ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ ปัญหาในการจัดสรรน้ำไม่ได้มีเพียงมิติด้านปริมาณน้ำเท่านั้น แต่ยังต้องรวมถึง มิติด้านคุณภาพ และมิติทางสังคม วัฒนธรรม สิ่งมีชีวิตประเภทอื่น ๆ และระบบนิเวศอีกด้วย เหตุนี้การสร้างคามยุติธรรมด้านน้ำจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่จะต้องนำมาพิจารณา

ปัญหาความยุติธรรมด้านน้ำปรากฏทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเดิมที่ประเทศไทยในอดีตมีสัดส่วนปริมาณทรัพยากรน้ำต่อประชากรในปริมาณที่มาก ทำให้ปัญหาในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรน้ำไม่ปรากฏชัด ต่อมาด้วยสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ความต้องการใช้น้ำในกิจการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามไปด้วย สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งปัญหาการขาดแคลนน้ำและการตั้งคำถามของสังคมเกี่ยวกับแนวทางการจัดการน้ำของรัฐว่าถูกต้องและเป็นธรรมจริงหรือไม่ บางครั้งรัฐบาลไทยแก้ไขปัญหาโดยการออกมาตรการให้เกษตรกรบางพื้นที่ต้องหยุดเพาะปลูกเพื่อสงวนน้ำไว้ให้คนเมืองใช้ หรือบางครั้งกำหนดให้ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมต้องจ่ายค่าน้ำในราคาแพงและลงทุนเพิ่มขึ้นในเทคโนโลยีประหยัดน้ำเพื่อลดปริมาณการใช้น้ำ ในขณะที่เกษตรกรอีกหลายพื้นที่สามารถใช้น้ำได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าน้ำ หรือ ในบางกรณีประชาชนที่อาศัยในจังหวัดที่ตั้งอยู่ตอนกลางแม่น้ำและมีน้ำไหลผ่านปริมาณมากกลับไม่สามารถนำน้ำมาใช้ในฤดูแล้งได้ เพราะต้องสงวนน้ำไว้ให้ประชาชนในจังหวัดที่อยู่ปลายน้ำใช้ ความขัดแย้งของการใช้น้ำที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนำมาสู่คำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ คือ การแสวงหาแนวทางในการนำหลักความยุติธรรมด้านน้ำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการจัดการน้ำที่ยุติธรรมกับทั้งมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศ

บทความวิจัยครั้งนี้ ใช้การวิจัยเชิงเอกสารโดย เริ่มจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความหมายของหลักความยุติธรรมด้านน้ำ และศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลที่ปรากฏในเอกสาร อันได้แก่ตัวอย่างการนำหลักความยุติธรรมด้านน้ำไปใช้ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ที่ปรากฏในเครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล และสาธารณรัฐเปรู<sup>2</sup> เพื่อนำบทเรียนจากประเทศต่าง ๆ มาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ระบบกฎหมายน้ำของไทยในปัจจุบัน

<sup>2</sup> ชื่ออย่างเป็นทางการของประเทศออสเตรเลีย ประเทศเปรู และประเทศบราซิลตามที่ปรากฏในเว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทย

ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึง ความหมาย กรอบในการพิจารณาถึงความยุติธรรมด้านน้ำ และความสัมพันธ์ของความยุติธรรมด้านน้ำกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ส่วนที่สามจะนำเสนอแนวทางการนำแนวความคิดว่าด้วยความยุติธรรมด้านน้ำมาปรับใช้ในเครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล และสาธารณรัฐเปรู ส่วนที่สี่จะนำเสนอกฎหมายน้ำของไทย สถานการณ์ปัญหา และแนวทางการนำหลักความยุติธรรมด้านน้ำมาปรับใช้ในกฎหมายน้ำของไทยปัจจุบันเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ประเทศไทยยึดถือในปัจจุบัน และท้ายสุด คือบทสรุปและข้อเสนอแนะของบทความ

## 2. ความยุติธรรมด้านน้ำและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ความยุติธรรมด้านน้ำเป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนาและต่อยอดมาจากแนวความคิดว่าด้วยความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980<sup>3</sup> ความยุติธรรมด้านน้ำเป็นหลักการที่ยังไม่มีคำนิยามที่ครอบคลุมและเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไป<sup>4</sup> ทำให้แนวความคิดความยุติธรรมด้านน้ำมีลักษณะเป็นนามธรรมไม่ชัดเจน การบังคับใช้หลักความยุติธรรมด้านน้ำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงทำได้ยาก สิ่งที่นักวิชาการในปัจจุบันพยายามทำคือการจำแนกมิติในการพิจารณาความยุติธรรมด้านน้ำเพื่อให้มีการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ในการจัดการน้ำอย่างรอบด้านและทำให้เกิดการจัดสรรน้ำ และภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการน้ำทุกฝ่ายมากที่สุด ทั้งมนุษย์ สัตว์ และพืช รวมทั้งมนุษย์ในรุ่นถัดไป นอกจากนี้ นักวิชาการหลายคนได้พยายามขยายขอบเขตความหมายและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องความยุติธรรมด้านน้ำออกไปเพื่อที่จะสร้างให้เกิดความยุติธรรมด้านน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ได้จริง กล่าวได้ว่าหลักความยุติธรรมด้านน้ำนี้เป็นหลักการที่อยู่ระหว่างพัฒนาเพิ่มเติมและอาจจะมีการขยายหลักเกณฑ์เพิ่มเพื่อให้เกิดความยุติธรรมได้อีกในอนาคต ดังนั้นแม้ความยุติธรรมด้านน้ำควรถือเป็นเป้าหมายร่วมของทุกพื้นที่ที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นแต่การจะนำมาปรับใช้กับทุกพื้นที่และทุกสถานการณ์ในลักษณะเดียวกันนั้นจะทำได้ไม่เพราะจะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่และยังทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการใช้น้ำ

เมื่อย้อนกลับมาดูความหมายของหลักความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมจะพบว่าทำให้ความหมายและตีความความหมายของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างหลากหลายและแตกต่างกันไปเป็นไปตามพื้นฐานของนักวิชาการแต่ละคนที่ให้คำนิยาม Philips และ Saxton สรุปลักษณะการให้คำนิยามความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของนักวิชาการทั้งหลายไว้ว่ามีการให้คำนิยามจาก 5 มิติ คือ (1) การนิยามความยุติธรรมที่ตอบคำถามว่าความยุติธรรม

<sup>3</sup> Sarah Wade, "Water Justice: Elusive Concept or Useful Tool? The Panoramic Framework of Water Justice, Norwich," (Master's Thesis, University of East Anglia, 2013), 13.

<sup>4</sup> Ibid., 17.



(fairness) เป็นอย่างไร ทั้งนี้มักจะมุ่งไปที่การพิจารณาในแง่การตัดสินใจในด้านสิ่งแวดล้อม (2) การให้คำนิยามโดยกำหนดขอบเขตเฉพาะของสิ่งที่ให้ความสนใจ (specifying the scope of concern) ที่มักจะใช้ในกรณีการกล่าวถึงภัยอันตรายทางสิ่งแวดล้อม (3) การให้คำนิยามความยุติธรรมโดยกำหนดลักษณะของ “ความไม่ยุติธรรม” เอาไว้ (4) การให้คำนิยามของความยุติธรรมโดยการจำแนกกลุ่มคนผู้ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่ยุติธรรม และทำยุทธการให้คำนิยามความยุติธรรมด้วยการจำแนก รากเหง้าและสาเหตุของความไม่ยุติธรรม<sup>5</sup> และจากมิติการให้คำนิยามของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมทั้งหมดมีการจำแนกมิติในการพิจารณาของความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมไว้ 3 มิติ คือ (1) **ความยุติธรรมในการจัดสรรทรัพยากรและภาระ** คือ มีการแบ่งผลประโยชน์และกระจายภาระความรับผิดชอบการใช้สิ่งแวดล้อมอย่างยุติธรรม (2) **ความยุติธรรมในการรับรองกลุ่มคน (Recognition)** ซึ่งหมายถึง เกิดยอมรับให้คนที่มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนในกระบวนการจัดสรรทรัพยากร และ (3) **ความยุติธรรมในการมีส่วนร่วม** อันหมายถึงการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เข้าถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร ตลอดจนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการใช้ทรัพยากร<sup>6</sup> ซึ่งมิติทั้งสามอย่างนี้ต้องนำมาใช้ในการพิจารณาถึงความยุติธรรมด้านน้ำเช่นเดียวกัน

ในส่วนความยุติธรรมด้านน้ำนั้นมีการเสนอว่านอกจากพิจารณา 3 ข้อ ตามหลักความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังต้องพิจารณาบริบทของพื้นที่ทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับมลรัฐ ระดับท้องถิ่น รวมถึงบริบทในระดับพื้นที่เป็นการเฉพาะด้วย<sup>7</sup> ภายหลังมีการเสนอให้นำประเด็นเรื่องอำนาจของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มในกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรน้ำมาพิจารณาประกอบด้วย<sup>8</sup> นอกจากการพิจารณาโดยกรอบข้างต้นแล้ว ยังมีข้อเสนอให้พิจารณาความยุติธรรมด้านน้ำในเชิงนิเวศ (Ecological Justice) อันหมายถึงต้องให้ความสำคัญต่อการจัดสรรน้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศให้คงอยู่ได้ และให้พิจารณาความยุติธรรมด้านน้ำในเชิงวัฒนธรรม (Cultural Justice) อันหมายถึงการให้ความเคารพวิถีชีวิตของคนทุกกลุ่มที่ใช้น้ำและพยายามดึงคนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมใน

<sup>5</sup> Phillips C. V., and Sexton K, “Science and Policy Implications of Defining Environmental Justice,” *J Expo Anal Environ Epidemiol* 9, no. 1 (1999): 9-17, Quoted in Sarah Wade, “Water Justice: Elusive Concept or useful tool? The Panoramic Framework of water justice,” 14.

<sup>6</sup> David Schlosberg, “Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theories,” *Environmental politics* 13, no. 3 (2004): 517-540.

<sup>7</sup> Jess Mclean, “Water Injustices and Potential Remedies in Indigenous Rural Contexts: A Water Justice Analysis,” *The Environmentalist* 27, no. 1 (2007): 25-38.

<sup>8</sup> Wade, “Water Justice: Elusive Concept or Useful Tool? The Panoramic Framework of Water Justice, Norwich,” 21, 26.

การบริหารจัดการน้ำโดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะคิดว่าคนกลุ่มดังกล่าวมีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่ยังไม่เจริญด้วย<sup>9</sup> นอกจากนี้มิติของความยุติธรรมทางด้านน้ำในทางวิชาการในแง่ต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้นำเสนอมาแล้ว ยังมีกรให้ความหมายของความยุติธรรมด้านน้ำในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยรวมถึงการเปิดโอกาสให้ชุมชนร่วมเตรียมรับมือภัยพิบัติจากน้ำอีกด้วย<sup>10</sup> จะเห็นได้ว่ามิติของการพิจารณาถึงความยุติธรรมด้านน้ำนี้มีการขยายเพิ่มขึ้นและเพื่อที่จะทำให้แนวคิดและข้อพิจารณาเรื่องความยุติธรรมด้านน้ำมีลักษณะเป็นรูปธรรมมากขึ้น และแก้ไขปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายน้ำในปัจจุบันที่ไม่อาจสร้างความยุติธรรมได้จริง ในการประชุมเวทีน้ำโลกครั้งที่ 8 (8<sup>th</sup> World water forum) ในปี ค.ศ.2018 ณ กรุงบราซิลเลีย ประเทศบราซิล และได้มีการประกาศปฏิญญาของผู้พิพากษาว่าด้วยความยุติธรรมด้านน้ำ Declaration of Judges on Water Justice ซึ่งกำหนดหน้าที่และข้อควรพิจารณาตามหลักความยุติธรรมด้านน้ำของผู้พิพากษาเอาไว้<sup>11</sup> ซึ่งแม้ปฏิญญาดังกล่าวจะไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมายให้รัฐต้องปฏิบัติตามเพราะมิใช่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่ปฏิญญาดังกล่าวนั้นก็อาจถือเป็นแนวทางที่ควรปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์อย่างหนึ่งที่ไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมาย(soft law)ได้ หลักการที่ปรากฏในปฏิญญาของผู้พิพากษาว่าด้วยความยุติธรรมด้านน้ำนั้นมีอยู่ 10 ข้อ<sup>12</sup> จำแนกได้เป็นหลักการในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ซึ่งบางส่วนเหมือนกับหลักกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนแต่มุ่งไปที่การจัดการทรัพยากรน้ำ

ในส่วนของการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ในรายงานเรื่องอนาคตร่วมกันของเรา (Our common future) ของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (the World Commission on Environment and Development: WCED) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืนคือ การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเองลง ซึ่งแนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ประกอบไปด้วยแนวคิดของ 2 ส่วน คือ 1) แนวคิดที่ว่าด้วยความจำเป็น (Needs) โดยเฉพาะความจำเป็นส่วนสำคัญ โดยเฉพาะของคนในโลกที่ยากจนที่จะต้องให้ความสำคัญก่อน และ 2) แนวคิดที่ว่าด้วยข้อจำกัด (Limitations) ซึ่งถูกกำหนดโดย เทคโนโลยีของรัฐต่าง ๆ และองค์การทางสังคม เกี่ยวกับ

<sup>9</sup> Angela Kellhof, “Water Justice: A Multilayer Term and Its Role in Cooperation,” *Analyse & Kritik* 36, no. 2 (2014): 367-382.

<sup>10</sup> Anthony A. Lapham, *The Water Justice Toolkit: A Guide to Address Environmental Inequities in Frontline Communities* (Washington, DC American River, 2020), 43-58. DC American River, 2020

<sup>11</sup> International Union for Conservation of Nature, “Brasilia Declaration of Judges on Water Justice,” accessed December 26, 2022, [https://www.iucn.org/sites/default/files/2022-10/brasilia\\_declaration\\_of\\_judges\\_on\\_water\\_justice\\_21\\_march\\_2018\\_final\\_as\\_approved.pdf](https://www.iucn.org/sites/default/files/2022-10/brasilia_declaration_of_judges_on_water_justice_21_march_2018_final_as_approved.pdf).

<sup>12</sup> Ibid.



ความสามารถทางสิ่งแวดล้อมที่จะบรรลุความต้องการของคนในปัจจุบันและในอนาคต” ในทางกฎหมายนั้น สมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Association) ได้จัดทำร่างปฏิญญาว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศและการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้น<sup>13</sup> และได้ถูกนำขึ้นพิจารณาในการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน ณ เมืองโจฮานเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคมถึง 4 กันยายน ค.ศ. 2002 ที่ได้รับการสนับสนุนโดยสหประชาชาติ และได้รับการยอมรับกันว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักการทางกฎหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เมื่อพิจารณาเนื้อหาทางกฎหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเนื้อหาของปฏิญญาของผู้พิพากษาว่าด้วยความยุติธรรมด้านน้ำแล้วจะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายทั้งสองส่วนมีความคล้ายกัน เช่น หลักกฎหมายทั้งสองส่วนกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน หลักการระมัดระวังไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษหรือผู้ใช้น้ำเป็นผู้จ่าย รวมทั้งการคำนึงถึงความเท่าเทียมของคนในรุ่นปัจจุบันและคนในอนาคตด้วย ยิ่งกว่านั้นจะเห็นว่าทั้งสองหลักการกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในทางวิธีดำเนินการ (Procedural) โดยมุ่งไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (เห็นได้จากตารางข้างล่างนี้) สิ่งที่เพิ่มเติมจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับแนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ หลักการยกประโยชน์ให้ทรัพยากรน้ำ (in dubio pro aqua) คือ ในกรณีที่มีข้อสงสัย การแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งหลักการนี้จะกำหนดวิธีคิดในการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำของผู้พิพากษาและผู้มีอำนาจตัดสินใจเรื่องน้ำ รวมถึงเข้ามาแก้ไขหลักกฎหมายในเรื่องหน้าที่ในการนำสืบในคดีที่เกี่ยวกับด้านน้ำ รวมทั้งต้องมีการพิจารณาถึงผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลหรือคณะกรรมการที่ตัดสินใจด้วย<sup>14</sup> ซึ่งจะช่วยคุ้มครองทรัพยากรน้ำให้บรรลุผลมากขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า หากประเทศใดได้นำหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบัญญัติเป็นกฎหมายและใช้บังคับแล้ว รัฐนั้นก็ย่อมถือได้ว่าการปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมด้านน้ำแล้วบางส่วนนั่นเอง และหากพิจารณามิติของความยุติธรรมด้านน้ำทั้ง 5 ข้อที่ผู้เขียนได้ยกมาก่อนหน้านี้จะเห็นได้ว่า ทั้งหลักการ

<sup>13</sup> International Law Association, “New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development 2002,” accessed December 26, 2022, <https://www.informea.org/en/literature/new-delhi-declaration-principles-international-law-relating-sustainable-development>, <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/LI/MON-070850.pdf>.

<sup>14</sup> Antonio Herman Benjamin, “Water Justice: The Case of Brazil,” *Envtl. L. Rep. News & Analysis* 48 (2018).

พัฒนาอย่างยั่งยืนและ หลักความยุติธรรมทางด้านน้ำในปฏิญญาว่าด้วยผู้พิพากษาและความยุติธรรมด้านน้ำที่ได้ถูกนำเสนอโดยที่ประชุมน้ำโลกต่างสอดคล้องและอยู่ภายใต้มิติของความยุติธรรมทางด้านน้ำทั้ง 5 มิติ อันได้แก่ (1) ความยุติธรรมในด้านการจัดสรรทั้งผลประโยชน์และภาระ (2) ความยุติธรรมในด้านการรับรองกลุ่มคน (Recognition) และ (3) ความยุติธรรมในด้านการมีส่วนร่วม (4) ความยุติธรรมในเชิงนิเวศ และ (5) ความยุติธรรมในเชิงวัฒนธรรมนั่นเอง

ในส่วนต่อไปผู้เขียนจะได้นำมิติทั้ง 5 ข้อนี้เป็นกรอบในการพิจารณาถึงการนำหลักความยุติธรรมด้านน้ำมาปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ ต่อไป

### 3. บทเรียนจากเครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล และสาธารณรัฐเปรู

ผู้เขียนเลือกประเทศทั้งสามมาศึกษาเปรียบเทียบ เนื่องจากเครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มักจะถูกยกเป็นแบบอย่าง (Best Practice) ในการจัดการน้ำตลอดจนใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอร์ ในขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลและสาธารณรัฐเปรู ต่างใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอร์คล้ายประเทศไทยและมีทรัพยากรน้ำสำรองมาก ตลอดจนมีส่วนน้ำต่อประชากรมากเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีปัญหาเรื่องความยุติธรรมด้านน้ำสูงจนให้บทเรียนกับประเทศไทยได้ว่าอะไรคือสิ่งที่ต้องเลี่ยงและป้องกันเพื่อให้เกิดความ “ไม่ยุติธรรมด้านน้ำ” และทั้งสามประเทศใช้ระบบการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated water resource management) เช่นเดียวกับประเทศไทย

#### 3.1 บทเรียนจากเครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียจัดเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นต้นแบบในการจัดการน้ำของหลายประเทศ เครือรัฐออสเตรเลียมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐรวมทำให้กฎหมายการจัดการน้ำมีสองระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐหรือเครือรัฐ (Commonwealth) และระดับรัฐ คือ กฎหมายของรัฐทั้ง 7 แห่ง และพื้นที่พิเศษ (กรุงแคนเบอร์รา) กฎหมายหลักของออสเตรเลียเกี่ยวกับการจัดการน้ำในระดับเครือรัฐ คือ Water Act 2007 (Cth) ซึ่งถูกแก้ไขครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 2021 และกฎหมายน้ำของแต่ละมลรัฐ เนื่อด้วยออสเตรเลียใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอร์ที่มาหลักของกฎหมายอีกแหล่งจึงเป็นคำพิพากษาของศาล

เดิมทีเครือรัฐออสเตรเลียใช้หลักกฎหมายคอมมอนลอร์ในการบริหารจัดการน้ำ ปัจจุบันออสเตรเลียมีการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resource Management: IWRM) ภายใต้กฎหมายของเครือรัฐ อันได้แก่ Water Act 2007 (Cth) โดย



การจำแนกพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำหลัก(Drainage division) 12 แห่ง และ อีก 1 แห่งย่อย<sup>15</sup> หลักความยุติธรรมด้านน้ำได้ถูกนำมาพิจารณาในกฎหมายของออสเตรเลียในทุกระดับตั้งแต่การแบ่งน้ำระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่จะมีการวางแผนแบ่งน้ำที่มีในแต่ละปีสำหรับระบบนิเวศก่อน แล้วจึงนำน้ำที่เหลือมาจัดสรรระหว่างรัฐต่าง ๆ ต่อไป<sup>16</sup> อันแสดงถึงความยุติธรรมด้านน้ำเชิงนิเวศและความยุติธรรมด้านน้ำในเชิงการแบ่งสรรปันส่วน นอกจากนี้ในระดับลุ่มน้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำของออสเตรเลียดำเนินการภายใต้หลักการเดียวกัน คือ การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ และวางแผนลุ่มน้ำของพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละแห่ง เพื่อให้เกิดบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน รวมทั้งในพื้นที่ลุ่มน้ำMurray–Darling Basin ซึ่งไหลผ่าน 5 รัฐ เช่นกัน<sup>17</sup>

1) ปัญหาความยุติธรรมด้านน้ำในเครือรัฐออสเตรเลีย<sup>18</sup> ประเด็นที่ถูกกล่าวถึงมากได้แก่ การกีดกันคนพื้นเมือง(Native People) ไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ ทั้งที่พื้นที่ลุ่มแม่น้ำเคยเป็นถิ่นที่อยู่ของคนพื้นเมืองมาก่อน และมีการแบ่งน้ำให้คนพื้นเมืองน้อยมาก ซึ่งอาจถือได้ว่า เป็นการขัดกับหลักของความยุติธรรมด้านน้ำ 4 ข้อ อันได้แก่ (1) ความยุติธรรมในด้านการจัดสรรทั้งผลประโยชน์และภาระ (2) ความยุติธรรมในด้านการรับรองกลุ่มคน (Recognition) และ (3) ความยุติธรรมในด้านการมีส่วนร่วม รวมทั้ง (4) ความยุติธรรมเชิงวัฒนธรรม

2) การนำหลักความยุติธรรมด้านน้ำมาปรับใช้ในเครือรัฐออสเตรเลีย เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายน้ำของออสเตรเลีย และตัวอย่างคดีที่ปรากฏในเอกสารแล้วพบว่า เครือรัฐออสเตรเลียมีการนำหลักความยุติธรรมด้านน้ำมาปรับใช้โดยบรรจุไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรและการนำไปตัดสินคดีในศาล เช่น

**เครือรัฐออสเตรเลียได้นำมิติความยุติธรรมในด้านน้ำเกี่ยวกับการจัดสรรทั้งผลประโยชน์และภาระอย่างยุติธรรมมาใช้โดยบัญญัติหลักผู้ใช้น้ำและผู้ก่อกมลพิษเป็นผู้จ่ายไว้ในระบบกฎหมายน้ำของออสเตรเลียด้วย เห็นได้จากการที่ออสเตรเลียมีตลาดซื้อขายน้ำ**

<sup>15</sup> Bureau of Meteorology, “Australian Hydrological Geospatial Fabric (Geofabric) Topographic Drainage Divisions and River Regions,” accessed January 24, 2022, <http://www.bom.gov.au/water/>.

<sup>16</sup> OECD, “Water Resources Allocation Sharing Risks and Opportunities,” accessed January 24, 2022, <https://www.oecd.org/australia/Water-Resources-Allocation-Australia.pdf>.

<sup>17</sup> Murray–Darling Basin Authority, “Strategic Goal 1: Integrated Water Management,” accessed January 24, 2022, <https://www.mdba.gov.au/annual-reports/annual-report-2014-15/our-performance/strategic-goal-1-integrated-water-management>.

<sup>18</sup> Sue Jackson et al., “Hartwig, Rene Woods. Water Injustice Runs Deep in Australia: Fixing It Means Handing Control to First Nations,” last modified February 16, 2021, accessed June 20, 2022, <https://theconversation.com/water-injustice-runs-deep-in-australia-fixing-it-means-handing-control-to-first-nations-155286>.

และมีกฎหมายลงโทษและเรียกค่าเสียหายผู้ก่อมลพิษทางน้ำ<sup>19</sup>

ในส่วน**ความยุติธรรมในด้านการรับรองกลุ่มคน** เครือรัฐออสเตรเลียก็ได้มีการรับประกันสิทธิของคนพื้นเมืองในการเข้าถึงน้ำเอาไว้ในกฎหมายและในรายงานเรื่องการจัดการสิทธิการใช้น้ำก็มีการหยิบยกประเด็นนี้มาพิจารณา<sup>20</sup>

ในส่วน**ความยุติธรรมด้านการมีส่วนร่วม** เครือรัฐออสเตรเลียยังเน้นให้สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการน้ำโดยการนำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในกฎหมายและแผนปฏิบัติงาน<sup>21</sup> นอกจากนี้ในส่วนของการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติจากน้ำ เช่นกรณีน้ำท่วมและน้ำแล้ง เครือรัฐออสเตรเลียก็ได้มีความพยายามในการสร้างความตระหนักรู้และสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนเช่นกัน เนื่องจากมีการศึกษาวิจัยพบว่าเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวไม่อาจจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพหากปราศจากการร่วมแรงร่วมใจของชุมชน<sup>22</sup> ทั้งนี้รัฐบาลออสเตรเลียได้จัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับมือภัยพิบัติขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการสร้างความมีส่วนร่วมของชุมชนในการรับมือกับภัยพิบัติด้วย<sup>23</sup>

ในส่วน**ความยุติธรรมเชิงนิเวศ** นอกจากออสเตรเลียจะได้อำนาจในการจัดสรรน้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศก่อนที่เจอน้ำที่มีเหลือมาจัดสรรให้กับผู้ใช้น้ำดังได้กล่าวมาแล้ว ศาลออสเตรเลียยังนำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ในการตัดสินคดีพิพาทเรื่องใบอนุญาตใช้น้ำซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับรัฐว่าการออกใบอนุญาตใช้น้ำใหม่ให้กับผู้ฟ้องคดีโดยมีการจำกัดปริมาณการใช้น้ำไว้ถือเป็นการขัดกฎหมายรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียหรือไม่

---

<sup>19</sup> Australia Water act 2007 Cth Section 91 and 97 and Brian J. Preston, "The Judicial Contribution to Water Justice: The Australian Experience," last modified June 10, 2019, accessed June 15, 2022, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3392697](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3392697).

<sup>20</sup> Productivity Commission, "Water Rights Arrangements in Australia and Overseas-Commission (2003), 59-60," accessed June 15, 2022, <https://www.pc.gov.au/research/completed/water-rights/water-rights.pdf>.

<sup>21</sup> ไปรอดดู Energy Department of Climate Change, the Environment and Water, "Delivering the Murray-Darling Basin Plan," accessed December 1, 2023, <https://consult.dcceew.gov.au/ideas-to-deliver-the-basin-plan>. และ Energy and The Environment and Water Department of Climate Change, "What We Heard: Delivering the Murray-Darling Basin Plan," last modified August 10, 2023, accessed December 1, 2023, <https://www.dcceew.gov.au/water/policy/mdb/water-recovery/delivering-murray-darling-basin-plan>.

<sup>22</sup> Dena W. McMartin Alison J. Sammel and Katherine Arbuthnott, "Community Response and Engagement During Extreme Water Events in Saskatchewan, Canada and Queensland, Australia," *Environmental management* 61, no. 1 (2018): 34-45.

<sup>23</sup> ไปรอดดู Australian Emergency Management Institute, *National Strategy for Disaster Resilience Community Engagement Framework Handbook* (Barton: Attorney-General's Department, 2013).



เนื่องจากเดิมมีกฎหมายรัฐธรรมนูญห้ามรัฐบาลกลางเข้ามายุ่งกับใบอนุญาตใช้น้ำเพื่อการเกษตรภายในแต่ละรัฐ โดยตัดสินให้รัฐสามารถออกใบอนุญาตใช้น้ำใหม่ที่มีการจำกัดปริมาณน้ำการใช้น้ำได้ ทั้งนี้เพราะ “น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐมีอำนาจจำกัดปริมาณการใช้ได้”<sup>24</sup> นอกจากนี้องค์การที่ใช้อำนาจตุลาการของออสเตรเลียอันได้แก่คณะกรรมการแพ่งและปกครองแห่งรัฐวิคตอเรีย (The Victorian Civil and Administrative Tribunal) ยังได้ตัดสินยืนยันการปฏิเสธใบอนุญาตสร้างเขื่อนตามคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหาร Shire of Moorabool โดยชี้ให้เห็นว่า “การขยายเขื่อนกันแม่น้ำซึ่งแม้จะมีผลดีต่อการเพาะปลูก แต่กลับทำให้เกิดผลเสียต่อระบบนิเวศและความยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำทั้งหมด เป็นเรื่องไม่สมเหตุสมผล”<sup>25</sup> นอกจากนี้ศาลยังปฏิเสธคำร้องขอขยายประทานบัตรการทำเหมืองถ่านหิน เนื่องจากพบว่า “การขยายเหมืองถ่านหินจะส่งผลกระทบต่อระบบน้ำใต้ดินสำหรับคนในรุ่นถัดไปด้วยอย่างน้อยร้อยปีหรือไม่มีสิ้นสุด”<sup>26</sup>

ในส่วนการนำอำนาจของคนในกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรน้ำมาพิจารณาเพื่อสร้างความยุติธรรมด้านน้ำนั้น ผู้เขียนยังไม่พบตัวอย่างการนำเอาเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาในประเทศออสเตรเลียแต่อย่างไร

จากตัวอย่างที่ยกมาจะเห็นได้ว่าเครือรัฐออสเตรเลียมีการนำหลักความยุติธรรมด้านน้ำไปใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศทั้งโดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายการคุ้มครองปฏิบัติงานทั้งสำหรับเจ้าหน้าที่และชุมชนและมีการนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในการตัดสินคดีของศาลหรือองค์การที่ใช้อำนาจตุลาการด้วย และดำเนินการในทุกระดับข้ออ้างสังเกตประการหนึ่งของเครือรัฐออสเตรเลียคือเครือรัฐออสเตรเลียใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ทำให้สามารถนำเอาแนวความคิดเรื่องความยุติธรรมด้านน้ำมาปรับใช้ในการตัดสินคดีได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องรอการพัฒนาการของกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งต่างกับการดำเนินคดีในระบบซีวิลลอว์ เช่น ในประเทศไทย ที่เน้นการพิจารณาตามบทบัญญัติในกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก นอกจากนี้ ในเครือรัฐออสเตรเลียยังมีการเผยแพร่คำพิพากษาของศาลในทุกระดับชั้น<sup>27</sup> ซึ่งทำให้เกิดการตรวจสอบในสังคมและเกิดการพัฒนาศึกษาและการจัดการน้ำได้ดียิ่งขึ้นไปอีก ยิ่งกว่านั้นการกระทำของฝ่าย

<sup>24</sup> ICM Agriculture Pty Ltd v The Commonwealth 2009 Quoted in Brian J. Preston, “The Judicial Contribution to Water Justice: The Australian Experience,” last modified June 10, 2019, accessed June 15, 2022, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3392697](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3392697).

<sup>25</sup> Mercer v Moorabool Shire Council (2002) 122 LGERA 402; [2002] VCAT 401, *ibid*.

<sup>26</sup> New Acland Coal Pty Ltd v Ashman & Ors and Chief Executive, Department of Environment and Heritage (No 4) [2017] QLC 24 [1337], *ibid*.

<sup>27</sup> แม้คำพิพากษาของศาลบางฉบับอาจจะไม่ถูกตีพิมพ์ แต่ก็ได้รับการเผยแพร่ทางออนไลน์ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ปกครองของออสเตรเลียยังถูกตรวจสอบด้วยองค์กรของรัฐองค์กรอื่น<sup>28</sup> ทำให้การใช้อำนาจที่บิดผันเป็นไปได้ยากและการจัดการน้ำมุ่งตรงไปยังการสร้างคามยุติธรรมในสังคมตามอุดมคติของกฎหมาย

### 3.2 บทเรียนจากสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล

สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลหรือบราซิลมีการปกครองในระบอบรัฐรวมเช่นเดียวกับออสเตรเลียจึงมีกฎหมายสองระดับ คือกฎหมายของรัฐบาลสหพันธรัฐและกฎหมายของมลรัฐ บราซิลตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาใต้ ทางตะวันตกมีพื้นที่ที่เป็นป่าต้นน้ำของกลุ่มแม่น้ำอเมซอน บราซิลมีแหล่งน้ำจืดสำรองมากคิดเป็น 12% ของน้ำผิวดินในโลก รวมทั้งเป็นที่ตั้งของพื้นที่ลุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดในโลก<sup>29</sup> บราซิลเป็นประเทศที่เป็นที่อยู่ของคนพื้นเมืองหลายกลุ่ม แต่ต่อมาถูกยึดครองโดยโปรตุเกส จึงใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์<sup>30</sup> ปัจจุบันบราซิลมีการนำแนวทางการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการมาใช้เช่นเดียวกับเครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐเปรู และประเทศไทย (ซึ่งจะกล่าวต่อไป) กฎหมายน้ำปัจจุบันของบราซิลที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการน้ำอย่างบูรณาการ คือ กฎหมายเลขที่ 9433 Brazilian-national-water-resources-policy ตราขึ้นในวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1997 ซึ่งกำหนดถึง หลักการพื้นฐานในการจัดการน้ำ เป้าหมายในการจัดการน้ำ แนวทางจัดการน้ำของประเทศ เครื่องมือในการจัดการน้ำ องค์กรในการจัดการน้ำ หน้าที่ในการจัดการน้ำของรัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับมลรัฐ บทลงโทษ และบทเฉพาะกาลของกฎหมาย<sup>31</sup>

1) ปัญหาความยุติธรรมด้านน้ำของบราซิลในปัจจุบัน คือ ประชาชนมากกว่า 1.2 ล้านคนยังไม่อาจเข้าถึงน้ำสะอาดอย่างทั่วถึงและ 20 ล้านคนยังไม่อาจเข้าถึงมาตรฐานสุขอนามัยที่ดี<sup>32</sup> ยิ่งกว่านั้นในปี ค.ศ. 2022 นี้ยังเป็นปีที่บราซิลเผชิญปัญหาขาดแคลนน้ำทั้งที่มีน้ำจืดสำรองมากถึง 12% ของโลก ตลอดจนชาวพื้นเมืองในป่าอเมซอนยังเสียชีวิตและได้รับผลกระทบทางสุขภาพจากการทำเหมืองแร่และปล่อยสารพิษลงสู่แหล่งน้ำ

<sup>28</sup> ดูรายละเอียดในคดี Environment Protection Authority v Sydney Water Corporation [2000] NSWLEC 156., Preston, “The Judicial Contribution to Water Justice: The Australian Experience.”

<sup>29</sup> OECD, “Water Resources Governance in Brazil, Oecd Studies on Water,” last modified 2015, accessed June 25, 2022, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/water-resources-governance-in-brazil\\_9789264238121-en#page32](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/water-resources-governance-in-brazil_9789264238121-en#page32).

<sup>30</sup> Center for the Administration of Justice, “Description of the Judicial System of Brazil,” accessed June 25, 2022, <https://caj.fiu.edu/national-cj-systems/south-america/brazil/>.

<sup>31</sup> Law No. 9433 Brazilian-national-water-resources-policy.

<sup>32</sup> Water.Org, “Brazil’s Water and Sanitation Crisis,” last modified 2022, accessed June 25, 2022, <https://water.org/our-impact/where-we-work/brazil/>.



ที่กลุ่มชาติพันธุ์พื้นเมืองใช้โดยกลุ่มนายทุนที่ทำเหมืองแร่<sup>33</sup> ทั้งที่ขอบด้วยกฎหมายและไม่ขอบด้วยกฎหมาย<sup>34</sup> อันเป็น “ความไม่ยุติธรรมด้านน้ำ” เช่นเดียวกัน ในเอกสารวิชาการมีการนำเสนอหลายครั้งว่าปัญหาความยุติธรรมด้านน้ำและความขัดแย้งด้านน้ำในบราซิลเกิดขึ้นบ่อย ๆ กับกลุ่มคนที่ไม่ใช้อำนาจทางการเมืองและไม่อาจแสดงความคิดเห็นในการจัดการน้ำได้<sup>35</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากการพยายามกระจายอำนาจในการจัดการน้ำ แต่กลับทำให้กฎหมายกำหนดรายละเอียดไม่ชัดเจนประเด็นเรื่องของการแต่งตั้งและดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ การขาดเทคโนโลยีและข้อมูล ประกอบกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ทำให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในคณะกรรมการลุ่มน้ำกลายเป็นการตัดสินใจโดยอิงระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง แทนการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูล<sup>36</sup> ยิ่งกว่านั้นมียางานว่านโยบายของผู้นำบราซิล (Jair Messias Bolsonaro) มีลักษณะสนับสนุนกลุ่มทุนในการทำเหมืองแร่ในเขตของคนพื้นเมืองทำให้ การสร้างความยุติธรรมด้านน้ำในบราซิลเป็นปัญหา<sup>37</sup>

## 2) การนำเอาหลักความยุติธรรมด้านน้ำมาใช้

ในส่วน**มิติความยุติธรรมในด้านน้ำ**เกี่ยวกับการจัดสรรทั้งผลประโยชน์และภาระอย่างยุติธรรม พบว่าบราซิลมีการนำเอาหลักการนี้มาใช้ในการบริหารจัดการน้ำโดยกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตและเรียกเก็บค่าน้ำซึ่งปรากฏในหมวด 4 มาตรา 19-22 ของกฎหมายเลขที่ 9433 Brazilian-national-water-resources-policy และค่าน้ำนั้นจะถูกกำหนดโดยความตกลงระหว่างรัฐกับผู้ใช้น้ำโดยค่าใช้น้ำจะถูกกันส่วนเพื่อใช้สร้างประโยชน์ให้กับพื้นที่ลุ่มน้ำนั้น ๆ และชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ <sup>38</sup> อย่างไรก็ตามในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญของบราซิลยังไม่มีคำตัดสินรับรองสิทธิการเข้าถึงน้ำของประชาชน ในขณะที่

<sup>33</sup> Jimin Kang, “Brazil’s Munduruku Tribe Haunted by Mercury’s Deadly Threat,” last modified 2021, accessed June 25, 2022, <https://www.reuters.com/world/americas/brazils-munduruku-tribe-haunted-by-mercurys-deadly-threat-2021-08-20/>.

<sup>34</sup> Diego Gonzaga, “This Is What Illegal Mining in the Amazon Looks Like,” last modified November 30, 2021, accessed June 25, 2022, <https://www.greenpeace.org/international/story/51013/illegal-mining-amazon-brazil-madeira-river/>.

<sup>35</sup> Filipe da Silva Peixoto Jamilson Azevedo Soares and Victor Sales Ribeiro, “Conflicts over Water in Brazil,” *Sociedade & Natureza* 34 (2022): e59410.

<sup>36</sup> Abers Rebecca and Karina Dino Jorge, “Descentralização Da Gestão Da água: Por Que Os Comitês De Bacia Estão Sendo Criados?,” *Ambiente & sociedade* 8 (2005), Quoted in Peixoto, Filipe da Silva, Jamilson Azevedo Soares, and Victor Sales Ribeiro. “Conflicts over Water in Brazil.” *Sociedade & Natureza* 34 (2022): e59410.

<sup>37</sup> Kang, “Brazil’s Munduruku Tribe Haunted by Mercury’s Deadly Threat.”

<sup>38</sup> Fernanda Neves Ferreira et al., “Dutra Potentialities of Water Charge in the Management of Brazilian Water Resources,” last modified July 31 2020, accessed June 25, 2022, <https://www.scielo.br/j/ambiagua/a/736XSpd3SYJqhDKTJqY5bQt/?lang=en>.

ศาลยุติธรรมสูงสุดของสหพันธรัฐของบราซิลมองว่าสิทธิการใช้น้ำเป็นเรื่องส่วนบุคคล ที่หากไม่ได้จ่ายค่าน้ำก็ไม่มีสิทธิเข้าถึงน้ำ โดยไม่ได้รับรองสิทธิการเข้าถึงน้ำของประชาชนทุกคน<sup>39</sup>

ในส่วนความยุติธรรมในด้านการรับรองกลุ่มคน และความยุติธรรมด้านการมีส่วนร่วม หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการใช้น้ำโดยเฉพาะ ความมีส่วนร่วมของภาครัฐ ผู้ใช้น้ำ และชุมชนถูกบัญญัติไว้เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายน้ำในมาตรา 1 ของกฎหมายเลขที่ 9433 Brazilian-national-water-resources-policy และเมื่อพิจารณาองค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ คณะมนตรีทรัพยากรน้ำแห่งชาติ National Water Resources Council (Conselho Nacional de Recursos Hídricos: CNRH) ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำก็พบว่า ตามกฎหมายของบราซิลได้กำหนดให้มีผู้แทนจากผู้ใช้น้ำและผู้แทนจากองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวกับการใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ซึ่งโครงสร้างของคณะมนตรีทรัพยากรน้ำแห่งชาติของบราซิลนี้ได้รับคำชื่นชมจากนักวิชาการ<sup>40</sup> และเป็นตัวอย่างการพยายามสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมด้านน้ำ อย่างไรก็ตามมีความเห็นจากนักวิชาการต่อการพัฒนากฎหมายน้ำของบราซิลว่าเป็นกิจการที่ไม่เคยเสร็จ<sup>41</sup> และมักจะมีปัญหาคือไม่มีการออกกฎหมายอนุบัญญัติตามที่กฎหมายแม่บทกำหนดเอาไว้ ทำให้มีปัญหามิได้ปฏิบัติตาม<sup>42</sup> แม้จะถูกรายงานถึงปัญหาของความยุติธรรมด้านน้ำในเอกสารวิชาการแต่บราซิลได้รับการยอมรับว่ามีกระบวนการปรับปรุงด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการรับมือกับภัยพิบัติอย่างดีในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมา<sup>43</sup>

ในส่วนความยุติธรรมเชิงนิเวศ บราซิลเองมีการกำหนดสัดส่วนน้ำสำหรับการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมไว้<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Lara Côrtes and Ana Côrtes, "Right to Water and Courts in Brazil: How Do Brazilian Courts Rule When They Frame Water as a Right?" last modified 2021, 2022, accessed June 25, 2022, <https://www.mdpi.com/2073-4441/13/23/3362>.

<sup>40</sup> OECD, "Water Resources Governance in Brazil, Oecd Studies on Water."

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Monica Porto and Jerson Kelman, "Water Resources Policy in Brazil," last modified 2001, accessed March 25, 2022, [http://www.kelman.com.br/pdf/water\\_resources\\_policy\\_in\\_brazil.pdf](http://www.kelman.com.br/pdf/water_resources_policy_in_brazil.pdf).

<sup>43</sup> Wilson Sousa Júnior et al., "Water: Drought, Crisis and Governance in Australia and Brazil," *Water* 8, no. 11 (2016): 493.

<sup>44</sup> OECD, "Water Resources Allocation: Sharing Risks and Opportunities," last modified 2015, accessed June 25, 2022, <https://www.oecd.org/brazil/Water-Resources-Allocation-Brazil.pdf>.



ในส่วนการนำอำนาจของคนในกระบวนการตัดสินใจบริหารจัดการน้ำมาพิจารณาในการบริหารจัดการน้ำเพื่อสร้างความยุติธรรมด้านน้ำนั้น ผู้เขียนยังไม่พบตัวอย่างการใช้หลักการนี้ในบราซิล

นอกจากการนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยความยุติธรรมด้านน้ำไปบัญญัติในกฎหมายหลักในระดับกฎหมายของรัฐบาลกลางของประเทศแล้ว จุดน่าสนใจในการพยายามสร้างความยุติธรรมในการใช้น้ำของบราซิล คือ รัฐบาลบราซิลได้จัดหลักสูตรการศึกษาเรื่องการจัดการน้ำแก่เจ้าหน้าที่โดยมีการระบุเนื้อหาเรื่องความยุติธรรมด้านน้ำตาม Brasília Declaration of Judges on Water Justice ในปี ค.ศ. 2018 มาไว้ในเอกสารการอบรมด้วย<sup>45</sup> อย่างไรก็ตาม Antonio Herman Benjamin ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายน้ำและบทบาทของผู้พิพากษาในการจัดการปัญหาน้ำผ่านมุมมองของบราซิลว่า 1) นักกฎหมายจะให้ความสนใจ และจะบัญญัติกฎหมายเพื่อกำกับการใช้ทรัพยากรต่อเมื่อทรัพยากรชนิดนั้นขาดแคลน ส่งผลให้หลายประเทศที่เคยมีทรัพยากรน้ำอุดมสมบูรณ์ ละเลยความสำคัญของกฎหมายน้ำ และขาดแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ 2) เดิมทีกฎหมายน้ำของประเทศที่รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายโรมันจะแบ่งทรัพย์สินเป็นสองประเภท คือ ทรัพย์สินของผู้อุปถัมภ์ (Crown) ทรัพย์สินของรัฐ หรือทรัพย์สินของสาธารณะกลุ่มหนึ่ง และทรัพย์สินส่วนบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง การใช้งานทรัพย์สินกลุ่มแรก เช่น แม่น้ำที่ใช้เดินเรือได้ หรือที่ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค ซึ่งทรัพยากรน้ำที่ถูกจัดในกลุ่มนี้มักจะเป็นทรัพยากรที่กระทบต่อวิถีชีวิตของผู้คนที่ปกติแล้วองได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน แต่ต่อมาเมื่อเริ่มมีกระแสการทำให้เป็นของเอกชน (Privatization) ทำให้การกำกับดูแลโดยรัฐลดลง 3) เมื่อรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและน้ำกลายเป็นทรัพย์สินของเอกชนมากขึ้นทำให้แนวการพิจารณาของผู้พิพากษาพิจารณาเฉพาะปัญหาเรื่องของกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลโดยขาดการพิจารณาเชื่อมโยงกับหน้าที่ของน้ำในระบบนิเวศ 4) ประเด็นปัญหาและหลักฐานที่มาถึงศาลก็เป็นเพียงสิ่งที่คู่ความยกขึ้นมา และอยากชี้ให้ผู้พิพากษาเห็นโดยไม่คำนึงถึงระบบอุทกวิทยาและระบบนิเวศโดยรวม ทำให้คำพิพากษาของผู้พิพากษาไม่อาจสร้างความยุติธรรมด้านน้ำได้โดยเฉพาะต่อระบบนิเวศ 5) ผู้พิพากษามักพิจารณาข้อพิพาทเรื่องสิทธิเป็นหลัก โดยมักจะไม่พิจารณาประเด็นการใช้น้ำอย่างยั่งยืน เช่น ความต้องการใช้น้ำของคนรุ่นปัจจุบัน และความต้องการน้ำของคนในอนาคต (ซึ่งเป็นแนวคิดความยุติธรรมระหว่างคนแต่ละรุ่นในหลักกฎหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน) เนื่องจากมีผู้พิพากษาเพียงจำนวนน้อยที่มีความเข้าใจความสำคัญของน้ำ และผลของน้ำต่อระบบนิเวศและแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทำให้การสร้าง ความยุติธรรมด้านน้ำ

<sup>45</sup> Pilar Carolina Villar Maria Luiza and Machado Granziera, "Water Law According to Governance," last modified 2019, accessed June 25, 2022, [https://capacitacao.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/1072/3/UNIDADE%2003\\_INGLES.pdf](https://capacitacao.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/1072/3/UNIDADE%2003_INGLES.pdf).

เป็นไปได้ ทั้งนี้ Benjamin ได้เสนอให้การตีความของศาลและผู้บริหารจัดการน้ำต้องใช้วิธีการเฉพาะในการตีความ (อรรถปริวรรตศาสตร์: Hermeneutics) ซึ่งจะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของน้ำ การกระจายตัวที่ไม่เท่าเทียมกันของน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ความต้องการน้ำของคนที่ไม่เท่ากัน สถานะทางเศรษฐกิจที่ไม่เหมือนกัน และกระบวนการตีความที่จะต้องมองข้ามผ่านเรื่องเขตอำนาจศาลแต่ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองระบบนิเวศของน้ำในลักษณะองค์รวม ยิ่งกว่านั้นควรมีหน่วยงานเฉพาะที่เข้าใจถึงธรรมชาติของน้ำและระบบนิเวศทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องคดีแทนแม่น้ำและระบบนิเวศของทั้งลุ่มน้ำที่เรียกว่า Watershed public prosecutor เพื่อรักษาทรัพยากรน้ำ<sup>46</sup>

### 3.3 บทเรียนจากสาธารณรัฐเปรู

สาธารณรัฐเปรู หรือเปรูตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาใต้ ทางตะวันออกมีพื้นที่ที่เป็นป่าต้นน้ำของลุ่มแม่น้ำอเมซอนโดยครอบคลุมพื้นที่ 65% ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ และพื้นที่แถบเทือกเขามีธารน้ำแข็งคิดเป็น 70% ของธารน้ำแข็งทั้งหมดของโลกในเขตร้อน<sup>47</sup> แต่พื้นที่เมืองส่วนใหญ่ของประเทศตั้งอยู่ในเขตทะเลทรายทำให้มีปัญหาเรื่องน้ำ<sup>48</sup> เปรูมีแหล่งน้ำสำรองมากเป็นอันดับสามของทวีปอเมริกาใต้ และเป็นประเทศที่เคยเป็นแหล่งอารยธรรมของชาวอินคา มีกฎหมาย วัฒนธรรม ประเพณีและระบบจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง แต่ต่อมาถูกยึดครองโดยสเปน จึงใช้ระบบกฎหมายแบบซิวิลลอว์<sup>49</sup> ปัจจุบันมีการนำแนวทางการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (IWRM) มาใช้เช่นเดียวกับเคิร์ริรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล และประเทศไทย

1) ปัญหาความยุติธรรมด้านน้ำของสาธารณรัฐเปรู จากการศึกษาพบว่าปัญหาสำคัญของเปรูที่มีการรายงานในงานวิจัยของ Edilberto ในปี ค.ศ. 2018 คือ (1) การเพิ่มของความตึงเครียดด้านน้ำในบริเวณที่มีผู้อาศัยอยู่มากบริเวณชายฝั่งทะเล (ภาคตะวันตก) (2) การขาดสมรรถนะในการปฏิบัติงานขององค์กรด้านน้ำของประเทศ (3) การลดลงของคุณภาพน้ำ (4) ประสิทธิภาพที่ย่ำแย่ของระบบการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร (Irrigation) ใน

<sup>46</sup> Benjamin, "Water Justice: The Case of Brazil."

<sup>47</sup> Komalsingh Rambaree Maria Bâld and Brita Backlund Rambaree, "Worlds Apart! Environmental Injustices in Mauritius, Peru and Sweden," last modified 2022, accessed June 25, 2022, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020872819889391>.

<sup>48</sup> Julio F. Alegría, "The Challenges of Water Resources Management in Peru," last modified June 25, 2022, accessed 2005, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.485.8798&rep=rep1&type=pdf>.

<sup>49</sup> Edilberto Guevara-Pérez, "Synthetic Analysis of the Debate on the Integrated Management of Water Resources in Peru," last modified 2018, accessed June 25, 2022, <https://www.redalyc.org/journal/707/70757669019/html/>.



ปัจจุบัน และ (5) น้ำดื่มที่ไม่พอเพียงเพื่อการอุปโภคและสุขอนามัยของประชากร นอกจากนี้ในงานดังกล่าวยังเน้นให้มีการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่าง ๆ ด้วย<sup>50</sup> งานศึกษาของ Emily Platt ในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งพัฒนาต่อจากงานของ Alegria ในปี ค.ศ. 2007 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาทางกฎหมายของเปรูในการจัดการน้ำในขณะนั้นคือ กฎหมายการจัดการน้ำในปัจจุบันของเปรู ไม่มีความยุติธรรมต่อการจัดการน้ำในภาคการเกษตรและการจัดการน้ำในบริเวณชายฝั่งทะเลเนื่องจากขาดกรอบทางกฎหมายสำหรับประชาชนและเกษตรกรในภาคการเกษตรรวมทั้งขาดการสนับสนุนต่อการจัดการน้ำในภาคการเกษตร<sup>51</sup> นอกจากนี้กฎหมายของเปรูยังรวมศูนย์การตัดสินใจเกี่ยวกับน้ำไปไว้ที่รัฐบาลในกรุงลิมาทำให้การตัดสินใจไม่สอดคล้องกับคนในพื้นที่นอกกรุงลิมา รวมทั้งทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือการตัดสินใจของภาครัฐซึ่งมีลักษณะอำนาจนิยม ยิ่งกว่านั้นกฎหมายของเปรูยังไม่ยอมรับสิทธิการจัดการน้ำของชนพื้นเมืองแต่กลับไปให้ความสำคัญกับการจัดการน้ำของธุรกิจเหมืองแร่ ซึ่งส่งผลให้คุณภาพชีวิตของชนพื้นเมืองแย่ลงและยากจนเพิ่มมากขึ้น ปัจจัยที่ 4 ที่ทำให้ปัญหาการจัดการน้ำในเปรูเพิ่มมากขึ้นคือการให้ความสำคัญกับการจัดการน้ำในด้าน Supply side มากกว่า Demand side ทำให้ขาดการให้ความสำคัญในเรื่องของการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพในภาคส่วนต่าง ๆ ส่งผลให้ การทุ่มเทเงินให้กับการแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำที่ผ่านมาไม่ได้ผลรวมทั้งเกษตรกรขาดแรงจูงใจในการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>52</sup>

จะพบว่าปัญหาในการจัดการน้ำของเปรูที่ถูกรายงานผ่านบทความวิชาการตลอดมาคือ รัฐบาลเปรูไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านน้ำ สิ่งนี้สอดคล้องกับการรายงานในบทความวิชาการหลาย ๆ แหล่งที่ว่า คนพื้นเมืองในเปรูถูกกีดกันออกจากการบริหารจัดการน้ำ อันถือเป็น “ความไม่ยุติธรรมด้านน้ำ” อย่างหนึ่ง ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เพียงแต่เกิดกับการจัดการน้ำเท่านั้น แต่ในส่วนกระบวนการรับมือกับภัยพิบัติธรรมชาติก็เช่นกัน เปรูก็ได้รับคำแนะนำให้เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่านี้<sup>53</sup> Boelens ชี้ว่าปัญหาในเปรูเกี่ยวกับความไม่ยุติธรรมด้านน้ำมีสาเหตุมาจากการที่เปรูเคยตกเป็นอาณานิคมของสเปนทำให้คนพื้นเมืองถูกตัดขาดออกจากวงจรแห่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรเพราะการเหยียดวัฒนธรรมและชนพื้นเมืองมักถูกเลือกปฏิบัติ<sup>54</sup> หรือรัฐมักจะมีการก่อสร้างโครงสร้างสาธารณูปโภคด้านน้ำ

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Alegria, “The Challenges of Water Resources Management in Peru ”

<sup>52</sup> Emily Platt, “How the Lack of Access to Safe Water and Sanitation Hampers Growth and Development: The Case of Peru,” *Global Majority E-Journal* 3, 2 (2012): 93.

<sup>53</sup> USAID, “Climate Adaptation & Water Security,” accessed June 25, 2022, [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Climate\\_Water-FS-English\\_February\\_2021.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Climate_Water-FS-English_February_2021.pdf).

<sup>54</sup> Rutgerd Boelens, “Water Justice in Latin America: The Politics of Difference, Equality, and

โดยไม่ตามความเห็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนมีการตราน้ำผู้คัดค้านว่าเป็นผู้ต้องการอภิสิทธิ์และทำลายความเสมอภาค ทำให้เกิดความแตกต่างและถ่วงการพัฒนา ทั้งที่ผู้คัดค้านเป็นผู้ถูกระทบสิทธิ์จากการพัฒนาที่ตนไม่ได้มีโอกาสแสดงความเห็นเลย<sup>55</sup> ดังเช่น กรณีศึกษาของ Ica Valley เกษตรกรรายย่อยใน Ica Valley อยู่ในพื้นที่มาก่อนกลุ่มทุนย้ายเข้ามา และมีข้อเท็จจริงว่า เกษตรกรและชาวบ้านในพื้นที่ที่ถูกกลุ่มทุนผลิตพืชผลทางการเกษตรเพื่อการส่งออกที่สนับสนุนโดยรัฐบาลแย่งน้ำโดยการสูบน้ำจากบ่อบาดาล โดยไม่คำนึงว่ายังมีคนอื่นกลุ่มจำเป็นต้องพึ่งพาน้ำจากน้ำใต้ดินในพื้นที่เช่นเดียวกัน ทำให้ชาวบ้านและเกษตรกรรายย่อยใน Ica Valley ไม่ได้รับความยุติธรรมด้านน้ำ<sup>56</sup> ยิ่งกว่านั้นกลุ่มนายทุนที่ดำเนินธุรกิจการเกษตรเพื่อการส่งออกยังอาศัยอำนาจทางการเงินและเทคโนโลยีในการจัดการน้ำที่เหนือกว่าทั้งเทคโนโลยีของคนในพื้นที่และเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐมาสร้างความชอบธรรมตามกฎหมายในการรวบรวมอำนาจควบคุมทรัพยากรน้ำในพื้นที่อีกด้วย เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำกับดูแลการใช้น้ำชัดเจนในพื้นที่<sup>57</sup>

2) การนำหลักความยุติธรรมด้านน้ำมาใช้ในกฎหมาย เปรูมีกฎหมายน้ำฉบับใหม่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 โดยวางหลักการในกฎหมายไว้ว่าในการจัดการน้ำจะต้องจัดให้มี (1) การประเมินทรัพยากรน้ำในด้านต่าง ๆ และการบริหารจัดการแบบบูรณาการ (2) ความสำคัญและลำดับขั้นในการเข้าถึงน้ำ (3) การมีส่วนร่วมของประชากรและวัฒนธรรม (4) การรับรองสิทธิการใช้น้ำของชุมชน (5) ความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ (6) การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำ (7) การระงับผลที่เกิดขึ้นต่อธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (8) ประสิทธิภาพในการจัดการน้ำ (9) การจัดการพื้นที่รับน้ำ และ (10) มาตรการทางกฎหมายในการปกป้องธรรมชาติ<sup>58</sup> ซึ่งหากมองในมุมของความยุติธรรมทางน้ำแล้ว ประเด็นทางกฎหมายที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายของเปรูนั้นครอบคลุมมิติในเรื่องความยุติธรรมด้านน้ำเกือบทั้งหมดทั้งตามที่ปรากฏในความหมายของความยุติธรรมด้านน้ำที่ปรากฏในการให้คำนิยามของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว

---

Indifference,” last modified May 21, 2015, accessed January 24, 2021, [https://www.academia.edu/23680186/Water\\_Justice\\_in\\_Latin\\_America\\_The\\_Politics\\_of\\_Difference\\_Equality\\_and\\_Indifference](https://www.academia.edu/23680186/Water_Justice_in_Latin_America_The_Politics_of_Difference_Equality_and_Indifference).

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> ดู International Security Water Network, “After the Race to the Bottom: Water Supply Challenges in the Ica Valley, Peru,” last modified 2021, accessed June 25, 2022, <http://www.watersecuritynetwork.org/after-the-race-to-the-bottom-water-supply-challenges-in-the-ica-valley-peru/>.; Climate Diplomacy, “Water Resources Distribution - Ica River Basin in Peru,” last modified June 25, 2022, <https://climate-diplomacy.org/case-studies/water-resources-distribution-ica-river-basin-peru..>

<sup>57</sup> Gerardo H. Damonte, “The Constitution of Hydro Social Power: Agribusiness and Water Scarcity in Ica, Peru,” last modified 2018, accessed June 25, 2022, <https://www.jstor.org/stable/26796947?seq=1.2022>, <https://www.jstor.org/stable/26796947?seq=1>.

<sup>58</sup> The Peruvian law No. 29338 (Water Resources Law)

ในบทความนี้ และตามที่ปรากฏใน Brasilia Declaration of Judges on Water Justice ได้แก่

ในส่วน**มติเกี่ยวกับการจัดสรรทั้งผลประโยชน์และภาระอย่างยุติธรรม** ปรากฏใน มาตรา 57 อนุมาตรา 2 ของ Peruvian law No. 29338

ในส่วน**ความยุติธรรมในด้านการรับรองกลุ่มคนและความยุติธรรมด้านการมีส่วนร่วม**ปรากฏเป็นหลักกฎหมาย ในมาตรา 3, 10, 24, 27, 44, 50 และมาตรา 105 ของ Peruvian law No. 29338

ในส่วน**ความยุติธรรมเชิงนิเวศ**ปรากฏในมาตรา 53, 57 ของ Peruvian law No. 29338 มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 แล้ว

**แต่มีติในเรื่องการนำอำนาจของคนในกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรน้ำมา** ใช้พิจารณาสำหรับเกณฑ์ข้อนี้ยังไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายของเปรู

เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้หลักกฎหมายเกี่ยวกับความยุติธรรมด้านน้ำส่วนใหญ่จะได้ ถูกบัญญัติในกฎหมายลายลักษณ์อักษรของเปรูตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 แล้ว แต่จากการศึกษา บทความตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 จนถึง ค.ศ. 2018 ยังคงมีการรายงานถึงปัญหาความไม่ยุติธรรม ด้านน้ำในเปรูอยู่เช่นเดิม ซึ่งผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่าแม้เปรูจะมีกฎหมายที่บัญญัติหลักการ เรื่องความยุติธรรมด้านน้ำไว้ค่อนข้างครบแล้วแต่ดูเหมือนเปรูจะมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงแล้วก่อนหน้านี้ ยิ่งกว่านั้นผู้เขียนพบว่าปัจจุบันยังไม่มีบทความวิชาการ นำเสนอถึงปัญหาการนำหลักความยุติธรรมด้านน้ำไปใช้ในศาลเปรูดังเช่นปัญหาการสร้าง ความยุติธรรมด้านน้ำโดยศาลในบราซิล ทำให้เราไม่ทราบว่าในทางปฏิบัติของผู้พิพากษามี ปัญหาอะไรสักซึ่งกว่าปัญหาที่ถูกนำเสนอมาแล้วหรือไม่ แต่โดยความที่เปรูใช้ระบบกฎหมาย ซีวิลลอว์เช่นเดียวกับบราซิลและไทย ดังนั้นปัญหาจากการใช้บังคับหลักความยุติธรรมด้านน้ำ ในศาลของสามประเทศนี้จึงน่าจะไม่ต่างกันมากนัก

บทเรียนจากสาธารณรัฐเปรูมีคุณค่าแก่ประเทศไทยในประเด็นความยุติธรรมด้านน้ำ คือ กฎหมายเป็นเพียงกรอบในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ แต่หากไม่ได้มีการให้ความสำคัญใน ทางนโยบายโดยรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่นำมาใช้บังคับจริงจัง ๆ ความยุติธรรมด้านน้ำที่ คาดหวังไว้ก็ไม่อาจเกิดได้

จะเห็นได้ว่าลักษณะร่วมกันของสามประเทศ เครือรัฐออสเตรเลีย บราซิล และเปรู คือ เป็นประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของชาติยุโรป ทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างคนผิวขาวและ คนพื้นเมืองและการปฏิเสชวัฒนธรรม และกฎเกณฑ์ของคนพื้นเมืองในการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งมีการแย่งยึดที่ของคนพื้นเมืองไปเป็นของคนผิวขาว ทำให้คนพื้นเมืองไม่อาจเข้าถึง การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำได้ ซึ่งในประเด็นนี้ประเทศไทยยังไม่มีประเด็นเหล่านี้

แต่อาจมีประเด็นที่อาจเทียบได้ คือการขับไล่กลุ่มชาติพันธุ์ออกจากพื้นที่ป่าทำให้กลุ่มคนดังกล่าวไม่อาจเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้<sup>59</sup> นอกจากนี้ในเปรูและบราซิลยังมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำกำหนดถึงกระบวนการและที่มาของตัวแทนผู้ใช้น้ำไว้ไม่ชัดเจน ทำให้กลุ่มทุนธุรกิจเข้ามาแทรกแซงและรวบอำนาจในคณะกรรมการลุ่มน้ำก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมด้านน้ำขึ้น กรณีของทั้งบราซิลและเปรูแสดงให้เห็นว่า แม้กฎหมายทั้งสองประเทศจะมีหลักการบริหารจัดการน้ำที่ดีและระบุถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรมแต่หากขาดการให้ความสำคัญและนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่ผลก็ไมอาจเกิดขึ้นได้ที่สำคัญหาก นโยบายระดับสูงไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อย่างรอบครอบแล้ว ความยุติธรรมด้านน้ำก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

ประเด็นถัดมา คือ ข้อมูลในการตัดสินใจเป็นเรื่องสำคัญเพราะการจะสร้างความยุติธรรมได้ต้องอาศัยการตัดสินใจบนข้อมูลที่ชัดเจนเชื่อถือได้และตรงกับความจริง กรณีความไม่ยุติธรรมด้านน้ำในบราซิลที่มีการตัดสินใจบนฐานระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองแทนการใช้ข้อมูลเพราะขาดข้อมูลที่ประกอบกรตัดสินใจเป็นตัวอย่างที่ดีที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีข้อมูลครบถ้วน ดังนั้นการมีข้อมูลในการตัดสินใจครบถ้วนจึงเป็นมิติหนึ่งที่จะสร้างให้เกิดความยุติธรรมด้านน้ำได้ และท้ายสุดการรับรองสิทธิการเข้าถึงน้ำของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นฐานในการใช้สิทธิเรียกร้องของภาคประชาชนให้เกิดความยุติธรรมด้านน้ำ ซึ่งเห็นได้ในกรณีบราซิลที่ศาลสูงของบราซิลกระอักกระอ่วนที่จะรับรองสิทธิการเข้าถึงน้ำของประชาชนในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญของบราซิลก็ไม่ได้มีการรับรองสิทธิในการเข้าถึงน้ำของประชาชนไว้

#### 4. กฎหมายน้ำ สถานการณ์ปัญหา และแนวทางการนำความยุติธรรมด้านน้ำมาปรับใช้ในกฎหมายน้ำของไทยปัจจุบัน

##### 4.1 กฎหมายน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน

การจัดการน้ำของไทยในปัจจุบันใช้ระบบการบริหารจัดการน้ำและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการ (Integrated water resources management: IWRM) เช่นเดียวกับเครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล และสาธารณรัฐเปรูโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรกำหนดนโยบายสูงสุด และมีสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำปฏิบัติงานเป็นสำนักเลขานุการ ปัจจุบันประเทศไทยมีการแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำออก

<sup>59</sup> วิศรุต สิ้นพงศพร, “สรุปทุกอย่างให้เข้าใจ #SAVEบางกลอย เรื่องราวการต่อสู้ระหว่างอำนาจรัฐกับชาวกะเหรี่ยง,” สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565, <https://workpointtoday.com/explaine/>.



เป็น 22 แห่ง และมีคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำแต่ละแห่ง<sup>60</sup> นอกจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ แล้ว ในปี พ.ศ. 2563 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติยังมีมติในการประชุมในปี พ.ศ. 2563 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำใน 76 จังหวัดทั่วประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนการดำเนินงานและประสานงานการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับจังหวัดด้วย ในส่วนความยุติธรรมด้านน้ำนั้นรัฐธรรมนูญของไทย พ.ศ. 2560 ได้ระบุในหน้าที่ว่าด้วยแนวนโยบายของรัฐ ในมาตรา 72 अनुมาตรา 4 ให้รัฐไทย “จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น” ทำให้มีการตีความว่า รัฐไทยรับรองสิทธิการเข้าถึงน้ำของประชาชนทุกคนไว้โดยไม่มีการแบ่งแยก

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าหลักความยุติธรรมด้านน้ำได้ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายน้ำของไทยเช่นเดียวกับสามประเทศข้างต้น แต่ยังไม่ครบถ้วนและมีหลักเกณฑ์ในกฎหมายบางอย่างที่ไม่ชัด และอาจก่อให้เกิด “ความไม่ยุติธรรมด้านน้ำ” ได้ โดยหลักความยุติธรรมด้านน้ำที่ปรากฏในกฎหมายไทยปัจจุบันมีดังนี้

ในส่วนนิติความยุติธรรมในด้านน้ำเกี่ยวกับการจัดสรรทั้งผลประโยชน์และภาระอย่างยุติธรรม จะเห็นได้ว่าในระบบกฎหมายไทยมีการนำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว ทั้งในกฎหมายของกรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นสองหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ เช่น หลักผู้ใช้น้ำเป็นผู้จ่าย และผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งปรากฏทั้งในพระราชบัญญัติชลประทานหลวง และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ<sup>61</sup>

ในส่วนนิติความยุติธรรมในด้านการรับรองกลุ่มคน ในส่วนนี้ประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายรับรองไว้เป็นกรณีพิเศษเนื่องจากประเทศไทยไม่ได้มีลักษณะเป็นอาณานิคมเก่า ดังเช่นในเครือรัฐออสเตรเลีย บราซิล และเปรู และกลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกละทิ้งในทะเบียนราษฎรไว้ว่าเป็นคนไทยก็ย่อมมีสิทธิในฐานะเป็นคนไทยคนหนึ่งที่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการบริหารจัดการน้ำได้ และทั้งกรมชลประทานตลอดจนกรมทรัพยากรน้ำได้ใช้แนวทางการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำดังกล่าวต่อไป

<sup>60</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564 ออกตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561.

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485, มาตรา 8 และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, มาตรา 40-54.

ในส่วน**มิติตามความยุติธรรมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้น้ำ**นั้น โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำได้อยู่แล้ว และในส่วนของ การตัดสินใจในกระบวนการจัดสรรน้ำ ทั้งการจัดการน้ำโดยกรมชลประทาน และการจัดการน้ำโดยกรมทรัพยากรน้ำต่างได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำมาใช้โดยผ่านองค์กรผู้ใช้น้ำ ทั้งในแบบที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและที่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย<sup>62</sup> และการมีส่วนร่วมในคณะกรรมการลุ่มแม่น้ำ อย่างไรก็ตามมักมีข้อโต้แย้งทางวิชาการเสมอว่าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการลุ่มน้ำอย่างแท้จริง เพราะตัวแทนภาคประชาชนมักจะถูกเลือกจากผู้ที่ทำงานกับภาครัฐได้เท่านั้น และในส่วนของ การเข้าถึงความยุติธรรมประเทศไทยได้มีประกาศคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการเสนอเรื่องร้องทุกข์หรือข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยและการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำ พ.ศ. 2564 ขึ้นแต่ยังมีความไม่ชัดเจนบางอย่างซึ่งจะได้นำเสนอในส่วนต่อไป

ในส่วน**ความยุติธรรมเชิงนิเวศ** หลักการนี้ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยโดยเห็นได้จาก หลักการกำหนด ปริมาณน้ำในเขื่อนและอ่างเก็บน้ำต่าง ๆ ของไทยไว้สำหรับดูแลระบบนิเวศในเขื่อน ซึ่งมีการกำหนดไว้ในแผนการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบรายสำนักและรายจังหวัดทุกจังหวัดของประเทศไทยของกรมชลประทาน<sup>63</sup> แต่ไม่เป็นที่ชัดเจนว่าการจัดสรรน้ำสำหรับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศไทยจะมีการจัดสรรหลังแบ่งปันน้ำให้กับระบบนิเวศดังเช่นในเครือรัฐออสเตรเลียหรือไม่

ในส่วน**การนำอำนาจของคนในกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรน้ำมาใช้**พิจารณาเพื่อสร้างความยุติธรรมในการใช้น้ำในส่วนนี้จะเห็นว่า จากกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายไทยนั้นยังไม่มีกรกล่าวถึงเนื้อหาในส่วนนี้ไว้

ยิ่งกว่านั้นปัจจุบันประเทศไทยมีความพยายามสร้างฐานข้อมูลการจัดการน้ำที่

<sup>62</sup> ฝ่ายจัดสรรน้ำและปรับปรุงระบบชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาห้วยโงง สำนักงานชลประทานที่ 5, *คู่มือปฏิบัติงาน (Work Manual) การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน* (อุดรธานี: ฝ่ายจัดสรรน้ำและปรับปรุงระบบชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาห้วยโงง สำนักงานชลประทานที่ 5), 1-3. นอกจากการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำในแบบบุคคลธรรมดาแล้ว กรมทรัพยากรน้ำยังเปิดโอกาสให้ผู้ใช้น้ำขอจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำในแบบผสมผสานกันระหว่างบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลอีกด้วย โปรดดู กองบริหารจัดการลุ่มน้ำ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, *คู่มือการขอจดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำตามกฎหมายกระทรวงองค์กรผู้ใช้น้ำ พ.ศ. 2564* (กรุงเทพฯ: กองบริหารจัดการลุ่มน้ำ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ), 2-3.

<sup>63</sup> โปรดดูรายละเอียดการแบ่งสัดส่วนน้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศในแต่ละพื้นที่โดยดูลิงค์จากกรมชลประทาน, “แผนการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบรายสำนักและรายจังหวัด,” สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565, [http://water.rid.go.th/hwm/wmoc/\\_subcontent8.html](http://water.rid.go.th/hwm/wmoc/_subcontent8.html) และเข้าไปดูรายละเอียดของการจัดสรรน้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศของแต่ละจังหวัด.

สะท้อนข้อมูลบนเวลาจริงและสามารถตรวจสอบได้ออนไลน์<sup>64</sup>ที่น่าจะเข้ามาช่วยผู้พิพากษาและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ให้ตัดสินใจสร้างความยุติธรรมด้านน้ำได้ดีมากขึ้น

## 4.2 ปัญหาทางกฎหมายและการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำในประเทศไทยและยุติธรรมด้านน้ำ

ประเทศไทยไม่ได้มีประเด็นการเหยียดวัฒนธรรมและองค์ความรู้ของชนพื้นเมืองในการจัดการน้ำมากดังเช่นใน เครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลและสาธารณรัฐเปรูที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ประเทศไทยเองก็มีอุปสรรคทางกฎหมายในการก่อให้เกิดความยุติธรรมด้านน้ำใน 7 ลักษณะกล่าวคือ

### 4.2.1 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยหลายองค์กรไม่มีวัตถุประสงค์และขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อสร้างความยุติธรรมด้านน้ำ

เมื่อศึกษาวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งหรือแบ่งส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย พบว่ากฎหมายหลายฉบับไม่กำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการสร้างให้เกิดความยุติธรรมด้านน้ำขึ้นในสังคมไทย<sup>65</sup> มีเพียงกรมชลประทานเท่านั้นที่มีการกำหนดหน้าที่ให้กรมชลประทาน “มีภารกิจ เกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ.... ..เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” และมีการนำประเด็นเรื่องการสร้างความเป็นธรรมไปกำหนดในแผนยุทธศาสตร์ของกรม แต่ไม่ได้กำหนดขั้นตอน กระบวนการเพื่อสร้างให้เกิดความเป็นธรรมด้านน้ำที่ชัดเจน มีเพียงกิจกรรมการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพิ่มเติมที่ถูกอ้างว่าเพื่อให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงแหล่งน้ำเท่านั้น<sup>66</sup> เหตุนี้กล่าวได้ว่าการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยจึงมุ่งให้มีน้ำในปริมาณที่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของภาคส่วนต่าง ๆ เท่านั้นแต่ไม่มีความชัดเจนในมิติการบริหารจัดการให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้เสียและผู้ใช้น้ำในภาคส่วนต่าง ๆ ยิ่งกว่านั้นการขาดการกำหนดเป้าหมายในการสร้างให้เกิดการความยุติธรรมด้านน้ำไว้ในวัตถุประสงค์และแผนงานขององค์กรและหน่วยงานอื่น ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ จึงทำให้หน่วยงานราชการดังกล่าว ไม่สามารถเสนอโครงการหรือจัดกิจกรรมใด ๆ อันเป็นการศึกษา วิจัย หรือส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างยุติธรรมได้เพราะจะไม่มีงบประมาณสนับสนุน เนื่องจากกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าวอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ขององค์กร<sup>67</sup>

<sup>64</sup> โปรดดู คลังข้อมูลน้ำแห่งชาติ ที่จัดทำโดย สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ, “ระบบคลังข้อมูลน้ำแห่งชาติ,” แก๊ซครั้งล่าสุด 02/10/2019, สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2566, <https://www.hii.or.th/งานของเรา/งานวิจัยและพัฒนา/2019/10/02/>.

<sup>65</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2565 ข้อ 2

<sup>66</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ข้อ 2

<sup>67</sup> ธนพล เพ็ญรัตน์ และคณะ, *โครงการพัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำอัจฉริยะสำหรับภาคบริการใน*

#### 4.2.2 ขาดหลักเกณฑ์ในพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดเรื่องข้อพิพาท ด้านน้ำ

ปัจจุบันกฎหมายในการระงับข้อพิพาทด้านน้ำของประเทศไทยมีปรากฏในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 116<sup>68</sup> และประกาศคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการเสนอเรื่องร้องทุกข์หรือข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยและการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำ พ.ศ. 2564 ประกาศคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอข้อพิพาท การไกล่เกลี่ย และการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างคณะกรรมการลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564 และประกาศคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่อง จัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรน้ำของประเทศ พ.ศ. 2564 แต่จะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ตัดสินใจให้เกิดความยุติธรรม และเมื่อพิจารณาจาก ข้อ 6<sup>69</sup> ของประกาศคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการเสนอเรื่องร้องทุกข์หรือข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยและการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำ พ.ศ. 2564 จะเห็นว่าประกาศดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานทรัพยากรน้ำภาคและคณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ต้องสร้างความยุติธรรมด้านน้ำด้วย ซึ่งในแง่ดีของการให้อำนาจดุลพินิจอย่างกว้างขวางก็ถือเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถนำเอาข้อเท็จจริงและปัจจัยที่ควรพิจารณาที่เกี่ยวกับข้อพิพาทมาพิจารณาได้โดยไม่จำกัด แต่ขณะเดียวกันก็อาจจะนำไปสู่ปัญหาได้เพราะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือปัจจัยในการพิจารณาเพื่อให้เกิดความยุติธรรมด้านน้ำไว้ ทำให้การพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ อาจไม่ครบถ้วนรวมทั้งการพิจารณาดังกล่าวไม่อาจถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่นเนื่องจากการสั่งการของผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค และข้อมติของคณะกรรมการลุ่มน้ำต่างเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งกระทบสิทธิของประชาชน ดังนั้น หากผู้ใช้น้ำไม่พอใจและนำเรื่องดังกล่าวไปร้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองก็จะมีอำนาจวินิจฉัยเพียงเฉพาะในด้านของความชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจก้าวล่วงไปถึงการวินิจฉัยความสมเหตุสมผลของการใช้ดุลพินิจได้ เหตุนี้จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของทั้งผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค และคณะกรรมการลุ่มน้ำไว้ก็จะเป็นการช่วยปกป้องทั้งผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค และคณะกรรมการลุ่มน้ำ รวมทั้งรักษาสิทธิของผู้ใช้น้ำ

พื้นที่เขต พัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (รายงานวิจัย) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.), 2563), 6-106.

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 116.

<sup>69</sup> ประกาศคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่อง จัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรน้ำของประเทศ พ.ศ. 2564, ข้อ 6.

### 4.2.3 สัดส่วนปริมาณการใช้น้ำของแต่ละจังหวัดไม่ชัดเจน

ระบบการกำหนดสิทธิการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำตามใบอนุญาตใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ เพิ่งถูกเริ่มนำมาใช้ตาม พรบ.ทรัพยากรน้ำในปี พ.ศ. 2561<sup>70</sup> และ กฎกระทรวงกำหนดลักษณะ หรือรายละเอียดการใช้น้ำแต่ละประเภทยังมีฐานะเป็นเพียงร่าง ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าระบบ ใบอนุญาตใช้น้ำดังกล่าวจึงยังไม่ได้ใช้จริง ทำให้มีปัญหาในการวางแผนแบ่งปันน้ำในภาพรวม ยิ่งกว่านั้น ในประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนปริมาณการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำในจังหวัด ต่าง ๆ ต่อปีไว้ดังเช่นในเครือรัฐออสเตรเลีย ทำให้เกิดปัญหาใน 3 ลักษณะที่เกี่ยวกับความ ยุติธรรมด้านน้ำ คือ

1) จังหวัดท้ายน้ำขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งเนื่องจากปริมาณน้ำโดยรวมมีปริมาณน้อยกว่าที่เคยเป็นมาในปีปกติทำให้น้ำไม่เพียงพอต่อความต้องการของคนทั้งลุ่มน้ำ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพื้นที่ปลายน้ำของไทยเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง คือ กรุงเทพมหานคร วิธีการแก้ไข ปัญหาที่ผ่านมาของรัฐบาล คือ การส่งให้ชาวนาในจังหวัดที่ตั้งอยู่ตอนกลางของแม่น้ำก่อน กรุงเทพมหานครหยุดทำนาปรังเพื่อสงวนน้ำไว้ให้ผู้ใช้น้ำในกรุงเทพมหานคร<sup>71</sup>

2) จังหวัดที่ตั้งอยู่ตอนกลางของแม่น้ำไม่อาจใช้น้ำได้เนื่องจากปริมาณน้ำมีน้อยต้อง สงวนไว้สำหรับจังหวัดท้ายน้ำทำให้จังหวัดกลางน้ำต้องมีการจัดสร้างและลงทุนในระบบบำบัด น้ำเสียและรีไซเคิลน้ำเพื่อนำน้ำที่ได้กลับมาใช้ใหม่โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือใด ๆ จากจังหวัด ท้ายน้ำเลย ซึ่งเป็นความไม่ยุติธรรมด้านน้ำ เพราะความยุติธรรมด้านน้ำนั้นรวมถึงการจัดสรร ผลประโยชน์และภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จากการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมด้วย

3) การพัฒนาของจังหวัดที่ตั้งอยู่ตอนกลางของแม่น้ำไม่อาจพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ได้อย่างเต็มที่เพราะไม่อาจใช้น้ำจากแม่น้ำเพิ่มได้ทั้งที่มีแม่น้ำไหลผ่าน<sup>72</sup>

### 4.2.4 การขาดการมีส่วนร่วมโดยผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับ การใช้น้ำ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างและที่มาของกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจตัดสินใจ กำหนดนโยบายการใช้น้ำในปัจจุบันของไทย จะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำและ

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 41-55.

<sup>71</sup> กรุงเทพธุรกิจ, “เกษตรฯ วนชาวนา 28 จังหวัดดัดทำ ‘นาปรัง’ รอบ 2,” แก๊ซครั้งล่าสุด 11 มีนาคม 2564, สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565, <https://www.bangkokbiznews.com/business/926838>.

<sup>72</sup> บุญทรัพย์ พานิชการ และคณะ, รายงานวิจัยโครงการย่อยที่ 1 การวิเคราะห์และจัดทำแนวทางการพัฒนาศักยภาพเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษภาคเหนือตอนล่าง 2 (จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัด กำแพงเพชร จังหวัดพิจิตร และจังหวัดอุทัยธานี) ภายใต้โครงการแผนงานการวิเคราะห์และสังเคราะห์แผนงาน ประเมินด้าน วนน. เชิงพื้นที่ในภูมิภาค เพื่อสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษ (ระยะที่ 2) (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), 2565), 149.

ภาคประชาชนไม่ปรากฏในคณะกรรมการสามชุด ได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัด คณะกรรมการป้องกันภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ คณะกรรมการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมด้านน้ำเพราะไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปแสดงความคิดเห็นในกระบวนการบริหารจัดการน้ำ

#### 4.2.5 การเมืองในการจัดการน้ำ

อีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายการจัดการน้ำและทำให้เกิด “ความไม่ยุติธรรมในการใช้น้ำ” ในประเทศไทยแต่ไม่ค่อยถูกกล่าวถึงในเอกสารวิชาการคือการเมือง โดยเฉพาะการเมืองในระดับท้องถิ่นและผลต่อการบริหารจัดการน้ำเช่น เดิมที่นักการเมืองกลุ่มหนึ่งพยายามนำหลักผู้ก่อให้เกิดน้ำเสียเป็นผู้จ่ายมาบังคับใช้ในพื้นที่ที่ตนเองดูแลโดยการสร้างโรงบำบัดน้ำเสียและออกเทศบัญญัติเก็บค่าน้ำเสีย แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพื้นที่ทำให้การเก็บค่าน้ำบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ทำไม่ได้เพราะผู้บริหารเมืองชุดใหม่ประกาศนโยบายยกเลิกการเก็บค่าน้ำบำบัดน้ำเสียขณะหาเสียง<sup>73</sup> และกลายเป็นอุปสรรคต่อความยุติธรรมด้านน้ำ

#### 4.2.6 ทศนคติต่อทรัพยากรน้ำ<sup>74</sup>

ทศนคติของคนต่อทรัพยากรน้ำ ถือเป็นปัญหาใหญ่อย่างหนึ่งในการจัดการน้ำของประเทศไทย ที่แม้จะไม่ใช่วิชากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อความยุติธรรมด้านน้ำโดยตรงแต่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายจัดการน้ำของไทยและการบริหารจัดการน้ำของไทย อาทิ

- 1) วิธีคิดที่ว่า น้ำ เป็นของขวัญจากธรรมชาติ และเป็นของทุกคนจึงไม่ควรมีการเก็บค่าน้ำ (ทำให้มีการเรียกร้องไม่ให้เก็บค่าน้ำ แต่ผู้ใช้น้ำก็ไม่ประหยัดและตระหนักถึงคุณค่าของน้ำ ทำให้น้ำไม่เพียงพอ)
- 2) วิธีคิดที่กำหนดให้ประชากรบางกลุ่มต้องเสียสละทรัพยากรน้ำให้กับภาคส่วนกิจกรรม คน หรือพื้นที่ที่รัฐคิดว่าสำคัญกว่า (ทำให้คนบางกลุ่มมีน้ำใช้ตลอดโดยไม่มีหน้าที่อะไร ขณะที่คนอีกกลุ่มไม่มีน้ำใช้และมีหน้าที่ต้องประหยัดน้ำ)

<sup>73</sup> สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสงขลา, “ทน.หาดใหญ่: ‘โพร’ เร่งแก้หนี้บ่อบำบัด490ล.แฉคนหาใหญ่ ‘ถูกเอาเปรียบ-เบียดจ่าย,’” แก๊ซครั้งล่าสุด 1 กุมภาพันธ์ 2556, สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2565, <http://www.sk-local.go.th/networknews/detail/78050/data.html>.

<sup>74</sup> ดู สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสงขลา, “เปลี่ยนอาชีพ ‘ชาวนา-ปลูกยาง’ หนทางแก้ปัญหาจริงหรือ?,” แก๊ซครั้งล่าสุด 13 ตุลาคม 2557, สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2564, <https://tdri.or.th/2014/10/matchon-2014-10-13/>. และ โพสต์ทูเดย์, “สู้้นระทึก “วิกฤตภัยแล้ง” ชัยมกรุง,” แก๊ซครั้งล่าสุด 28 กุมภาพันธ์ 2559, สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2565, <https://www.posttoday.com/social/local/418674>.



3) วิธีคิดที่ว่าเราเป็นเกษตรกรและยากจนจำเป็นต้องมีสิทธิและได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐมากกว่าคนในอาชีพอื่น ๆ (วิธีคิดแบบนี้คล้ายวิธีคิดแบบที่สองที่สนับสนุนผลประโยชน์ของตนเอง)

เพราะวิธีคิดทั้งสามแบบนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดการน้ำทั้งสิ้น กล่าวคือมีคนกลุ่มหนึ่งได้น้ำไว้ใช้และสามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้มากกว่าฝ่ายอื่น ๆ ตลอด ขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่งไม่อาจเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้เท่ากับกลุ่มอื่น และเป็นที่น่าสังเกตว่าวิธีคิดเหล่านี้ปรากฏทั้งในบุคลากรภาครัฐและเอกชนและหากมีการประชุมในระดับคณะกรรมการเพื่อตัดสินใจสิทธิและปริมาณการใช้น้ำซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณารองรับก็อาจมีการใช้การกดดันทางการเมืองโดยกลุ่มคนภายนอกมาเป็นเครื่องสร้างความชอบธรรมในการเข้าถึงสิทธิในการใช้น้ำได้ดีกว่ากลุ่มอื่นและทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการใช้น้ำได้ นอกจากนี้วิธีคิดทั้งสามแบบนี้แล้วการที่ประเทศไทยเคยมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ทำให้คนส่วนใหญ่ไม่ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ และจะตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำต่อเมื่อทรัพยากรน้ำขาดแคลนเท่านั้น

#### 4.2.7 มิติในด้านความเป็นธรรมในการใช้น้ำที่ไม่ถูกนำมาสอนและพิจารณาในสถาบันการศึกษา

ในสถาบันการศึกษาไทยในปัจจุบัน มีการสอนเนื้อหาเกี่ยวกับความยุติธรรมเฉพาะในบางสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และเป็นการสอนเนื้อหาเป็นการทั่วไปไม่ได้พิจารณาความยุติธรรมในประเด็นเฉพาะที่ควรพิจารณาแต่ละเรื่อง เช่น อะไรคือความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม อะไรคือความยุติธรรมด้านน้ำ ทั้งที่ความยุติธรรมเป็นมิติหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศไทย ทำให้ประเด็นการบริหารจัดการน้ำไม่เคยมีการนำมาถกเถียงว่าการบริหารจัดการน้ำของไทยในปัจจุบันมีความยุติธรรมจริงหรือไม่ และจะทำให้เกิดความยุติธรรมในการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยและในระหว่างผู้ใช้น้ำจากภาคส่วนต่าง ๆ หรือ จากพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างไร

สำหรับสถาบันการศึกษากฎหมายของไทย องค์ความรู้ใหม่ ๆ เช่น หลักการยกประโยชน์ให้น้ำ (in dubio pro aqua) ยังไม่ได้ถูกศึกษาวิจัยและสอนให้กับนักกฎหมาย ทำให้วงการกฎหมายไทยมีลักษณะคล้ายวงการกฎหมายบราซิลที่ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีโดยเข้าใจความสำคัญของน้ำต่อระบบนิเวศมีน้อย และโดยข้อจำกัดเช่นเดียวกับกรณีระบบกฎหมายของบราซิลที่ผู้พิพากษาไม่อาจตัดสินใจตัดสินเกินคำขอของคุณค่าได้ ทำให้การตัดสินโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทรัพยากรน้ำเป็นไปได้ไม่ได้

การขาดเนื้อหาในหลักสูตรการศึกษาดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนไทยไม่ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำและความยุติธรรม และติดอยู่กับคำว่าความยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนด

### 4.3 แนวทางการนำความยุติธรรมด้านน้ำมาปรับใช้ในกฎหมายน้ำของไทยปัจจุบัน

จากปัญหาการใช้น้ำของประเทศไทยจะเห็นได้ว่า เมื่อเทียบกับการนำหลักการความยุติธรรมด้านน้ำที่ถูกใช้ในต่างประเทศและในประเทศไทยจะเห็นว่าประเทศไทยมีหลักการความยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความยุติธรรมด้านน้ำอยู่บ้างแล้ว เช่นหลักการผู้ใช้น้ำเป็นผู้จ่าย ผู้ก่อกมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการรักษาระดับน้ำบางส่วนเพื่อรักษาระบบนิเวศในเขื่อน/ อ่างเก็บน้ำ แต่หลักการความยุติธรรมด้านน้ำในด้านอื่น ๆ ไม่ได้ถูกบรรจุไว้ในกฎหมาย ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1) กำหนดหลักการและเป้าหมายในการจัดการน้ำและกระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านน้ำโดยองค์กรในระดับต่าง ๆ ให้ชัดเจนในกฎหมายการจัดการน้ำของไทยเช่นพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค และในเอกสารนโยบายขององค์กร รวมถึงกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไว้ในแผนงานด้วย ดังเช่นที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายของบราซิลและเปรู เช่น การสร้างความยุติธรรมระหว่างคนในรุ่นปัจจุบันและคนในรุ่นอนาคต การใช้อำนาจพิจารณาของผู้พิพากษาที่ต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของระบบนิเวศ และคนกลุ่มน้อยในพื้นที่ที่มีอยู่ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถตั้งงบประมาณและดำเนินโครงการและกิจกรรมเพื่อศึกษา สร้างหรือจัดทำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความยุติธรรมด้านน้ำได้ และ ยิ่งกว่านั้นหลักเกณฑ์ดังกล่าวในอีกทางหนึ่งก็จะเป็นฐานในการใช้สิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐในการบริหารจัดการน้ำด้วย

2) ควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความยุติธรรมในการใช้น้ำไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจ หรือหลักในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอย่างน้อยที่สุดควรพิจารณาถึงประโยชน์และภาระของผู้ใช้น้ำทุกกลุ่ม การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของตัวแทนผู้ใช้น้ำจากทุกภาคส่วน และประโยชน์ของแหล่งน้ำและระบบนิเวศ การกำหนดเกณฑ์เช่นนี้จะสามารถตอบคำถามสังคมในเรื่องการจัดการน้ำของรัฐบาลได้ว่าการที่รัฐบาลเคยใช้มาตรการให้คนตั้นน้ำหยุดการใช้น้ำเพื่อคนเมืองที่อยู่ปลายน้ำเป็นเรื่องที่ “ไม่ยุติธรรม” ในแง่การกระจายผลประโยชน์และภาระในการจัดการน้ำ ในขณะที่เดียวกันการที่รัฐบาลพยายามบังคับให้ผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีประหยัดน้ำอันเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตแต่ไม่บังคับให้ผู้ประกอบการภาคเกษตรกรรมประหยัดน้ำ หรือไม่เก็บค่าน้ำจากเกษตรกร ก็เป็นความ “ไม่ยุติธรรม” เช่นเดียวกัน

3) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ไว้เป็นหลักปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการน้ำ และอย่างน้อย



สุดนำมาใช้ในสองส่วนคือ (1) การพิจารณาองค์ประกอบคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและ (2) ขั้นตอนการรับฟังข้อมูลประกอบการตัดสินใจเรื่องทรัพยากรน้ำ ดังเช่นในเครือรัฐออสเตรเลีย บราซิล และเปรู รวมทั้งให้เป็นหลักปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติในทุกระดับชั้น ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดของประเทศไทยด้วย

ในส่วนข้อที่ 1 ผู้เขียนเสนอให้พยายามให้ผู้ใช้ น้ำจากทุกภาคส่วนเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนที่สุดสำหรับการสร้างความยุติธรรมในการใช้น้ำและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำ

ในส่วนข้อที่ 2 ผู้เขียนเสนอให้มีหลักเกณฑ์ในการรับฟังข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ สำหรับคดีที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศ โดยควรเปิดโอกาสให้ผู้ใช้ น้ำและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นให้มากที่สุด เพื่อให้การพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ มีความรอบครอบและรอบด้าน เช่น ในการพิจารณาของคณะกรรมการลุ่มน้ำ และการพิจารณาของผู้อำนวยการ สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค รวมทั้งการรับฟังข้อมูลของผู้พิพากษา และอัยการในคดีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำด้วย

4) ควรมีการจัดทำและออกระเบียบเรื่องการกำหนดสิทธิการใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติโดยสร้างฐานข้อมูลเพื่อกำหนดปริมาณน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติที่แต่ละจังหวัดสามารถใช้ได้ต่อไปได้ โดยคำนึงถึงปริมาณน้ำภายหลังจากได้รับการจัดสรรเพื่อรักษาระบบนิเวศแล้ว (ดังเช่นในเครือรัฐออสเตรเลีย) จำนวนประชากร พัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม ความจำเป็นและปริมาณการพึ่งพาน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ เพื่อสร้างความยุติธรรมในการใช้น้ำของแต่ละจังหวัดไว้ และเปิดโอกาสให้มีการเจรจา ปรับ แลกเปลี่ยนโควตาน้ำของแต่ละจังหวัดได้

5) ควรจัดให้มีเนื้อหาการเรียนในเรื่องการจัดการน้ำ กฎหมายการจัดการน้ำและความยุติธรรมด้านน้ำในสถาบันการศึกษาของไทย และจัดการอบรมให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในทุกระดับ ทั้งผู้พิพากษา อัยการ เจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารจัดการน้ำ และกรรมการในคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการจัดการ เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัด คณะกรรมการป้องกันภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ คณะกรรมการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

6) ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาวิจัยหลักการใหม่ ๆ ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายจัดการน้ำ เช่น หลักการยกประโยชน์ให้สิ่งแวดล้อม (in dubio pro natura) และหลักการยกประโยชน์ให้น้ำ (in dubio pro aqua) เพื่อให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายและการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถคุ้มครองทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

หลักความยุติธรรมด้านน้ำเป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนาต่อยอดมาจาก แนวคิดเรื่องความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายคือการทำให้มีการพิจารณาในการจัดการน้ำอย่างครอบคลุมเพื่อการกระจายทรัพยากรน้ำแก่มนุษย์และสิ่งมีชีวิตในธรรมชาติ รวมทั้งการเฉลี่ยภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการน้ำอย่างเป็นธรรมสอดคล้องกับวิถีชีวิตวัฒนธรรม เพื่อให้มนุษย์รวมทั้งสิ่งมีชีวิตในธรรมชาติทั้งในปัจจุบันและในอนาคตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้การจะทำให้เกิดผลดังกล่าวได้จะต้องมีกระบวนการในการให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในแสดงความคิดเห็นและยอมรับว่าผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมีความสำคัญในการจัดการน้ำ รวมทั้งพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและครอบคลุม

ปัญหาความไม่ยุติธรรมด้านน้ำในต่างประเทศปรากฏทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา ปัญหาความไม่ยุติธรรมด้านน้ำที่ปรากฏในเครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐเปรู และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลมีสาเหตุจากการที่รัฐทั้งสามเคยตกเป็นอาณานิคม ส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติทางวัฒนธรรมอย่างรุนแรงและกีดกันคนพื้นเมือง (Native people) ออกจากการวางแผนจัดการและกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำ แม้ทั้งสามประเทศมีหลักกฎหมายอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมด้านน้ำ ได้แก่ หลักผู้ใช้น้ำเป็นผู้จ่าย ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและหลักกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนจะปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายแล้วก็ตาม การศึกษาพบว่าจุดที่ทำให้ทั้งสามประเทศประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาที่ต่างกัน คือ การมีหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจน และการมีนโยบายของหน่วยงานด้านน้ำที่เน้นให้การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการนำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไปปฏิบัติจริงโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของประเทศไทยหลักความยุติธรรมด้านน้ำยังไม่ค่อยเป็นที่รู้จัก และขาดงานวิชาการมาสนับสนุน แต่หลักความยุติธรรมด้านน้ำก็ปรากฏในกฎหมายการจัดการน้ำของไทยแล้ว เช่น หลักผู้ใช้น้ำเป็นผู้จ่าย ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย การสำรองน้ำไว้เพื่อรักษาระบบนิเวศ การสร้างการรับรู้และมีส่วนร่วมในภาคประชาชน อย่างไรก็ตามระบบกฎหมายการจัดการน้ำของไทยมีปัญหาที่อาจจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความยุติธรรมในการใช้น้ำใน 7 ลักษณะ ได้แก่ การไม่บรรจุหลักความยุติธรรมด้านน้ำไว้เป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร การขาดปัจจัยหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของผู้พิจารณาข้อพิพาทด้านน้ำเพื่อสร้างความยุติธรรม สัดส่วนในการใช้น้ำของแต่ละจังหวัดไม่ชัด และการขาดการมีส่วนร่วมโดยผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้น้ำ ปัญหาการเมืองในการจัดการน้ำ ปัญหาทัศนคติของคนต่อการจัดการน้ำ และการขาดการศึกษา วิจัย และสอนถึงแนวคิด

เกี่ยวกับความยุติธรรมด้านน้ำ และหลักกฎหมายใหม่ ๆ ในสถาบันการศึกษา ซึ่งสามารถแก้ไขได้ตามแนวทางที่ผู้เขียนเสนอไว้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

5.1 ควรมีการบัญญัติให้การสร้างความยุติธรรมในการใช้น้ำเป็นวัตถุประสงค์ขององค์กรของภาครัฐทุกองค์กรที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ

5.2 ควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความยุติธรรมในการใช้น้ำไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอย่างน้อยที่สุดพิจารณาถึงประโยชน์และภาระของผู้ใช้น้ำทุกกลุ่ม การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของตัวแทนผู้ใช้น้ำจากทุกภาคส่วน และประโยชน์ของแหล่งน้ำและระบบนิเวศ

5.3 ควรนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์การดำเนินงานขององค์กร โดยใช้ในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการของภาครัฐที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำชุดต่าง ๆ และนำมาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ในการรับฟังข้อมูลจากผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้เสียที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

5.4 ควรมีการจัดทำระบบจัดสรรสิทธิการใช้น้ำของจังหวัดต่าง ๆ ในแง่ของปริมาณและคุณภาพไว้ เพื่อทำให้จังหวัดแต่ละจังหวัดมีสิทธิใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดของตนอย่างเป็นธรรม

5.5 ควรมีการให้ความรู้ในหลักสูตรการศึกษาถึงความยุติธรรมในการใช้น้ำ และการใช้น้ำอย่างยั่งยืน รวมทั้งจัดอบรมเป็นกรณีพิเศษให้กับผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจที่รับผิดชอบคดีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกรรมการในคณะกรรมการที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการตัดสินปัญหาและข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำ ถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของน้ำต่อสังคมและระบบนิเวศรวมทั้งแนวทางในการสร้างความยุติธรรมด้านน้ำให้กับสิ่งมีชีวิตทุกภาคส่วน

5.6 ควรมีการส่งเสริมและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยุติธรรมด้านน้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักกฎหมายที่เข้ามาคุ้มครองทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นใหม่ในต่างประเทศ เช่น หลักการยกประโยชน์ให้น้ำ in dubio pro aqua รวมทั้ง ผลทางกฎหมายและแนวทางการนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้ให้ในประเทศไทยเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และทำการบรรจุเป็นส่วนหนึ่งในหลักสูตรการศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อม

## References

- Abers, Rebecca, and Karina Dino Jorge. “Descentralização Da Gestão Da água: Por Que Os Comitês De Bacia Estão Sendo Criados?” *Ambiente & sociedade* 8 (2005): 99-124. Quoted in Peixoto, Filipe da Silva, Jamilson Azevedo Soares, and Victor Sales Ribeiro. “Conflicts over Water in Brazil.” *Sociedade & Natureza* 34 (2022): e59410.
- Alegria, Julio F. “The Challenges of Water Resources Management in Peru.” Last modified June 25, 2022. Accessed 2005. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.485.8798&rep=rep1&type=pdf>.
- Alegria, Julio F. “The Challenges of Water Resources Management in Peru.” Last modified 2007. Accessed June 25, 2022. [https://www.academia.edu/16711555/The\\_challenges\\_of\\_water\\_resources\\_management\\_in\\_Peru](https://www.academia.edu/16711555/The_challenges_of_water_resources_management_in_Peru).
- Australia, Water act 2007 Cth Section 91 and 97, and Brian J. Preston. “The Judicial Contribution to Water Justice: The Australian Experience.” Last modified June 10, 2019. Accessed June 15, 2022. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3392697](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3392697).
- Australian Emergency Management Institute. *National Strategy for Disaster Resilience Community Engagement Framework Handbook*. Barton: Attorney-General’s Department, 2013.
- Bangkokbiznews. “Ministry of Agriculture and Cooperative Asks Farmers in 28 Provinces to Refrain from Doing ‘Second Rice Fields.’” Last modified March 11, 2021. Accessed May 10, 2022. <https://www.bangkokbiznews.com/business/926838>. [In Thai]
- Benjamin, Antonio Herman. “Water Justice: The Case of Brazil.” *Envtl. L. Rep. News & Analysis* 48 (2018): 10211.
- Boelens, Rutgerd. “Water Justice in Latin America: The Politics of Difference, Equality, and Indifference.” Last modified May 21, 2015. Accessed January 24, 2021. [https://www.academia.edu/23680186/Water\\_Justice\\_in\\_Latin\\_America\\_The\\_Politics\\_of\\_Difference\\_Equality\\_and\\_Indifference](https://www.academia.edu/23680186/Water_Justice_in_Latin_America_The_Politics_of_Difference_Equality_and_Indifference).



- Boonsap Phanichakarn et.al. *1st Sub-Project Research Report Analysis and Preparation of Potential Development Guidelines to Support the Establishment of the Special Development Zone in the Northern Part of Thailand 2 (Nakhon Sawan Province, Kamphaeng Phet Province, Phi Chit Province and Uthai Thani Province)*. Bangkok: Thailand Science Research and Innovation, 2022. [In Thai]
- Bureau of Meteorology. "Australian Hydrological Geospatial Fabric (Geofabric) Topographic Drainage Divisions and River Regions." Accessed January 24, 2022. <http://www.bom.gov.au/water/>.
- C. V., Phillips, and Sexton K. "Science and Policy Implications of Defining Environmental Justice." *J Expo Anal Environ Epidemiol* 9, no. 1 (1999): 9-17. Quoted in Sarah Wad, "Water Justice: Elusive Concept or useful tool? The Panoramic Framework of water justice," 14.
- Center for the Administration of Justice. "Description of the Judicial System of Brazil." Accessed June 25, 2022. <https://caj.fiu.edu/national-cj-systems/south-america/brazil/>.
- Climate Diplomacy. "Water Resources Distribution - Ica River Basin in Peru." Last modified June 25, 2022. <https://climate-diplomacy.org/case-studies/water-resources-distribution-ica-river-basin-peru>.
- Côrtes, Lara, and Ana Côrtes. "Right to Water and Courts in Brazil: How Do Brazilian Courts Rule When They Frame Water as a Right?" Last modified 2021, Accessed June 25, 2022. <https://www.mdpi.com/2073-4441/13/23/3362>.
- Damonte, Gerardo H. "The Constitution of Hydro Social Power: Agribusiness and Water Scarcity in Ica, Peru." Last modified 2018. Accessed June 25, 2022. <https://www.jstor.org/stable/26796947?seq=1>.
- Department of Climate Change, Energy and The Environment and Water. "What We Heard: Delivering the Murray-Darling Basin Plan." Last modified August 10, 2023. Accessed December 1, 2023. <https://www.dcceew.gov.au/water/policy/mdb/water-recovery/delivering-murray-darling-basin-plan>.
- Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. "Delivering the Murray-Darling Basin Plan." Accessed December 1, 2023. <https://consult.dcceew.gov.au/ideas-to-deliver-the-basin-plan>.

- Ferreira, Fernanda Neves, Hebe Morganne, Campos Ribeiro, and Vítor Abner Borges. "Dutra Potentialities of Water Charge in the Management of Brazilian Water Resources." Last modified July 31 2020. Accessed June 25, 2022. <https://www.scielo.br/j/ambiagua/a/736XSpd3SYJqhDKTJqY5bQt/?lang=en>.
- Gonzaga, Diego. "This Is What Illegal Mining in the Amazon Looks Like." Last modified November 30, 2021. Accessed June 25, 2022. <https://www.greenpeace.org/international/story/51013/illegal-mining-amazon-brazil-madeira-river/>.
- Guevara-Pérez, Edilberto. "Synthetic Analysis of the Debate on the Integrated Management of Water Resources in Peru." Last modified 2018. Accessed June 25, 2022. <https://www.redalyc.org/journal/707/70757669019/html/>.
- International Law Association. "New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development 2002." Accessed December 26, 2022. <https://www.informea.org/en/literature/new-delhi-declaration-principles-international-law-relating-sustainable-development>, <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/LI/MON-070850.pdf>.
- International Union for Conservation of Nature. "Brasília Declaration of Judges on Water Justice." Accessed December 26, 2022. [https://www.iucn.org/sites/default/files/2022-10/brasilgia\\_declaration\\_of\\_judges\\_on\\_water\\_justice\\_21\\_march\\_2018\\_final\\_as\\_approved.pdf](https://www.iucn.org/sites/default/files/2022-10/brasilgia_declaration_of_judges_on_water_justice_21_march_2018_final_as_approved.pdf).
- Jackson, Sue, Francis Markham, Fred Hooper, Grant Rigney, and Lana D. "Hartwig, Rene Woods. Water Injustice Runs Deep in Australia: Fixing It Means Handing Control to First Nations." Last modified February 16, 2021. Accessed June 20, 2022. <https://theconversation.com/water-injustice-runs-deep-in-australia-fixing-it-means-handing-control-to-first-nations-155286>.
- Kang, Jimin. "Brazil's Munduruku Tribe Haunted by Mercury's Deadly Threat." Last modified 2021. Accessed June 25, 2022. <https://www.reuters.com/world/americas/brazils-munduruku-tribe-haunted-by-mercurys-deadly-threat-2021-08-20/>.
- Kellhof, Angela. "Water Justice: A Multilayer Term and Its Role in Cooperation." *Analyse & Kritik* 36, no. 2 (2014): 367-382.



- Lapham, Anthony A. *The Water Justice Toolkit: A Guide to Address Environmental Inequities in Frontline Communities*. Washington, DC: American River, 2020.
- Mclean, Jess. "Water Injustices and Potential Remedies in Indigenous Rural Contexts: A Water Justice Analysis." *The Environmentalist* 27, no. 1 (2007): 25-38.
- McMartin, Dena W., Alison J. Sammel, and Katherine Arbuthnott. "Community Response and Engagement During Extreme Water Events in Saskatchewan, Canada and Queensland, Australia." *Environmental management* 61, no. 1 (2018): 34-45.
- Murray–Darling Basin Authority. "Strategic Goal 1: Integrated Water Management." Accessed January 24, 2022. <https://www.mdba.gov.au/annual-reports/annual-report-2014-15/our-performance/strategic-goal-1-integrated-water-management>.
- Network, International Security Water. "After the Race to the Bottom: Water Supply Challenges in the Ica Valley, Peru." Last modified 2021. Accessed June 25, 2022. <http://www.watersecuritynetwork.org/after-the-race-to-the-bottom-water-supply-challenges-in-the-ica-valley-peru/>.
- OECD. "Water Resources Allocation Sharing Risks and Opportunities." Accessed January 24, 2022. <https://www.oecd.org/australia/Water-Resources-Allocation-Australia.pdf>.
- OECD. "Water Resources Allocation: Sharing Risks and Opportunities." Last modified 2015. Accessed June 25, 2022. <https://www.oecd.org/brazil/Water-Resources-Allocation-Brazil.pdf>.
- OECD. "Water Resources Governance in Brazil, Oecd Studies on Water." Last modified 2015. Accessed June 25, 2022. [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/water-resources-governance-in-brazil\\_9789264238121-en#page32](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/water-resources-governance-in-brazil_9789264238121-en#page32).
- Peixoto, Filipe da Silva, Jamilson Azevedo Soares, and Victor Sales Ribeiro. "Conflicts over Water in Brazil." *Sociedade & Natureza* 34 (2022): e59410.
- Platt, Emily. "How the Lack of Access to Safe Water and Sanitation Hampers Growth and Development: The Case of Peru." *Global Majority E-Journal* 3, 2 (2012): 86-99.

- Porto, Monica, and Jerson Kelman. "Water Resources Policy in Brazil." Last modified 2001. Accessed March 25, 2022. [http://www.kelman.com.br/pdf/water\\_resources\\_policy\\_in\\_brazil.pdf](http://www.kelman.com.br/pdf/water_resources_policy_in_brazil.pdf).
- Post to day. "Thrilling "Drought Crisis" Crushes Bangkok." Last modified February 28, 2016. Accessed March 10, 2022 <https://www.posttoday.com/social/local/418674><https://www.posttoday.com/social/local/418674>.  
[In Thai]
- Preston, Brian J. "The Judicial Contribution to Water Justice: The Australian Experience." Last modified June 10, 2019. Accessed June 15, 2022. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3392697](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3392697).
- Productivity Commission. "Water Rights Arrangements in Australia and Overseas-Commission (2003), 59-60." Accessed June 15, 2022. <https://www.pc.gov.au/research/completed/water-rights/water-rights.pdf>.
- Rambaree, Komalsingh, Maria Båld, and Brita Backlund Rambaree. "Worlds Apart! Environmental Injustices in Mauritius, Peru and Sweden." Last modified 2022. Accessed June 25, 2022. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020872819889391>.
- Schlosberg, David. "Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theories." *Environmental politics* 13, no. 3 (2004): 517-540.
- Sousa Júnior, Wilson, Claudia Baldwin, Jeff Camkin, Pedro Fidelman, Osman Silva, Susana Neto, and Timothy F Smith. "Water: Drought, Crisis and Governance in Australia and Brazil." *Water* 8, no. 11 (2016): 493.
- Thailand Development Research Institute. "Changing Occupations of 'Farmer to Rubber Planter ' Is the Real Solution for the Problem?'" Last modified October 14, 2014. Accessed December 10, 2021. <https://tdri.or.th/2014/10/matchon-2014-10-13/>. [In Thai]
- Thanapol Phenrat et.al. *The Development of Smart Water Management Systems for Service Sector in Eastern Economic Corridor (EEC)*. Bangkok: Thailand Science Research and Innovation, 2020. [In Thai]



- USAID. "Climate Adaptation & Water Security." Accessed June 25, 2022. [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Climate\\_Water-FS-English\\_February\\_2021.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Climate_Water-FS-English_February_2021.pdf).
- Villar, Pilar Carolina, Maria Luiza, and Machado Granziera. "Water Law According to Governance." Last modified 2019. Accessed June 25, 2022. [https://capacitacao.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/1072/3/UNIDADE%2003\\_INGLES.pdf](https://capacitacao.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/1072/3/UNIDADE%2003_INGLES.pdf).
- Wade, Sarah. "Water Justice: Elusive Concept or Useful Tool? The Panoramic Framework of Water Justice, Norwich." Master's Thesis, University of East Anglia, 2013.
- Water.Org. "Brazil's Water and Sanitation Crisis." Last modified 2022. Accessed June 25, 2022. <https://water.org/our-impact/where-we-work/brazil/>.
- Wisarut Sinpongsathorn. "Put in a Nutshell #Save Bang Kloi: Stories of People Who Flight the State Power." Accessed May 10, 2022. <https://workpointtoday.com/explaine/>. [In Thai]