



บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

สิทธิชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรน้ำโดยใช้แนวทางสันติวิธี :
กรณีศึกษาพื้นที่ต้นน้ำของประเทศไทย

(Community Rights in Water Resources Allocation by Peaceful Means:
A Case Study on Watershed Areas of Thailand)

เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กันยายน 2564

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัย	สิทธิชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรน้ำโดยใช้แนวทางสันติวิธี : กรณีศึกษาพื้นที่ต้นน้ำของประเทศไทย
โดย	สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เสนอต่อ	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ปีที่เผยแพร่	กันยายน 2564

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำด้วยแนวทางสันติวิธีในพื้นที่ต้นน้ำของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2) วิเคราะห์ช่องว่างสิทธิชุมชนในการเข้าถึงและสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และ (3) จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือมาตรการเชิงประจักษ์ (evidence-based) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ให้เกิดการยกระดับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะด้านทรัพยากรน้ำ งานศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยผสมผสานเชิงปริมาณ (Quantitative) และเชิงคุณภาพ (Qualitative) พื้นที่ศึกษาประกอบด้วยลุ่มน้ำน่านและลุ่มน้ำชี การเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 3 กิจกรรม ได้แก่ (1) การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างด้วยแบบสอบถาม จำนวน 800 ตัวอย่าง แบ่งเป็นภาคเหนือในพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน 400 ตัวอย่าง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือในพื้นที่ลุ่มน้ำชี อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ 400 ตัวอย่าง (2) การใช้กระบวนการสนทนากลุ่มย่อย (Focus group discussion) พื้นที่ละ 3 กลุ่ม กลุ่มละ 8 คน ประกอบด้วย กลุ่มผู้นำชุมชนและปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ และ (3) การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ครอบคลุมผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนผู้เกี่ยวข้องในสองลุ่มน้ำจำนวน 50 คน จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วยสถิติบรรยาย สถิติอ้างอิง การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การจำแนกข้อมูล (Typologies) และการวิเคราะห์เหตุการณ์ตามเรื่องราว (Event Analysis) แล้วนำเสนอข้อมูลในรูปแบบตารางประกอบการพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัยและอภิปราย

ผลการศึกษาจากเอกสารทางแนวคิดและนโยบายเมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับการศึกษาเชิงประจักษ์พื้นที่ต้นน้ำทั้งสองแห่งจากการสำรวจเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ได้บ่งชี้ถึงสถานการณ์สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการน้ำเชิงสันติวิธีทั้งในบริบทสังคมไทยและภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ

ปี พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำปี พ.ศ. 2561 และแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ 20 ปี ซึ่งภายใต้กรอบและเงื่อนไขการจัดสรรทรัพยากรน้ำ แสดงให้เห็นว่าน้ำถือเป็น “ทรัพยากรสาธารณะ” ที่ทุกส่วนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะได้รับการจัดสรรอย่างเป็นธรรม แต่ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงความไม่พร้อมด้านการส่งเสริมสิทธิชุมชนด้านการบริหารจัดการน้ำ และความขัดแย้งกันในทางนโยบายกับบทบัญญัติด้านสิทธิชุมชนตามกฎหมาย น้ำจึงอาจจะไม่ใช่ “ทรัพยากรสาธารณะ” ดังที่กล่าวอ้างในกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เนื่องจากช่องว่างของการเข้าถึงสิทธิของชุมชนในหลายประเด็นยังคงปรากฏอยู่และมีแนวโน้มว่าในอนาคตจะก่อให้เกิดความขัดแย้งด้านการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยมีข้อสังเกตในหลายประเด็น ได้แก่

1) ข้อมูลที่ค้นพบในพื้นที่ต้นน้ำแสดงให้เห็นว่าชุมชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจต่อสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นอย่างดี และยังมีความเข้าใจถึงขั้นตอนการปกป้องสิทธิของตนเองในการร้องเรียนต่อหน่วยงานที่ละเมิดสิทธิของชุมชน และได้มีการร้องเรียนในเรื่องสิทธิการขอใช้ประโยชน์จากแหล่งพื้นที่ต้นน้ำมาหลายครั้งทั้งแง่ของการเรียกร้องให้ได้เข้าถึงแหล่งน้ำที่เพียงพอในการดำรงชีวิต ในขณะเดียวกันการเกิดความขัดแย้งด้านการใช้ทรัพยากรน้ำมีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการไม่ได้รับการตอบสนองในสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีน้ำใช้อย่างเพียงพอ ยกตัวอย่างกรณีพื้นที่ลุ่มน้ำชี จังหวัดชัยภูมิ เกิดจากการไม่มีน้ำใช้จึงต้องขอต่อท่อน้ำประปาเข้าไปในเขตพื้นที่อนุรักษ์จนเป็นเหตุให้ต้องเกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐ กรณีลุ่มน้ำน่าน จังหวัดน่าน เกิดจากการที่น้ำประปาไม่เพียงพอและคุณภาพน้ำไม่ได้มาตรฐานที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความขัดแย้งเป็นเพียงความต้องการที่จะมีสิทธิในการเข้าถึงแหล่งน้ำที่สะอาดและเพียงพอต่อการดำรงชีวิต ไม่ได้เป็นความขัดแย้งที่เกินขอบเขตที่จะเข้าไปละเมิดข้อกฎหมายใด ๆ เพียงแต่ในบางกรณีความต้องการทรัพยากรน้ำไปทับซ้อนกับพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ทำให้ความขัดแย้งกลายเป็นปัญหาที่รุนแรงอย่างที่เคยเกิดขึ้นในลุ่มน้ำชี ดังนั้น การแก้ปัญหาด้วยการจัดการน้ำให้เพียงพอต่อความต้องการ อาจจะเป็นวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งเชิงสันติวิธีที่ดีที่สุด และเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุก่อนที่จะก่อให้เกิดปัญหารุนแรงมากขึ้น

2) ประเด็นในเรื่องความขัดแย้งและการแก้ปัญหาเชิงสันติวิธีด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำพบว่า ชุมชนทั้งสองพื้นที่มีมุมมองต่อความขัดแย้งในเชิงบวก โดยเห็นว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และสามารถที่จะแก้ไขได้ สะท้อนมุมมองด้านการหาทางออกในเชิงประนีประนอมและพร้อมที่จะแก้ไขปัญหา โดยวิธีการแก้ปัญหาที่ชุมชนใช้ในปัจจุบันคือการพยายามให้ตัวแทนชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำที่ชุมชนมีความสนิทสนมและใกล้ชิดมากกว่าผู้นำประเภทอื่น ชุมชนจึงมีความไว้วางใจให้เป็นตัวแทนในการเจรจาเชิงสันติวิธีในการหาแนวทางออกร่วมกัน โดยกิจกรรมที่ใช้ในการแก้ปัญหาในปัจจุบันคือการจัดเวทีประชุมพูดคุย การเข้าไปเจรจาย่างเป็นทางการ ซึ่งที่ผ่านมาในชุมชนลุ่มน้ำชี จังหวัดชัยภูมิ สามารถหาทางออกที่ดีในการแก้ปัญหา ขณะที่พื้นที่ลุ่มน้ำน่านปัญหามีความซับซ้อนมากกว่าที่ผู้นำชุมชนจะแก้ไขได้ หลายครั้งการแก้ปัญหาด้วยการให้ผู้นำไปเจรจา

ก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้ เนื่องจากพื้นที่ลุ่มน้ำน่านแตกต่างจากพื้นที่ลุ่มน้ำชี ชุมชนลุ่มน้ำน่านเป็นชุมชนที่มีความหลากหลายด้านชาติพันธุ์ ประกอบกับพื้นที่เป็นพื้นที่สูงซึ่งยากต่อการแก้ปัญหาในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำให้ทั่วถึง โดยอาจจะต้องแก้ปัญหาด้วยวิธีการที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ซึ่งการแก้ปัญหาจะยุติลงได้ก็เมื่อแต่ละฝ่ายยอมรับฟัง

3) ในการกระตุ้นสิทธิชุมชนโดยส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับแนวทางการบริหารจัดการน้ำ ตามนโยบายภาครัฐภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ปี พ.ศ. 2561 นั้น เมื่อวิเคราะห์ขั้นตอนต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าชุมชนจะเข้ามามีบทบาทแสดงสิทธิในฐานะผู้มีส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบายได้นั้น ชุมชนต้องมีการรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำและขึ้นทะเบียนจัดตั้งองค์กรกับหน่วยงานภาครัฐ (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ : สทช.) เมื่อกลุ่มตัวแทนผู้ใช้น้ำขึ้นทะเบียนองค์กรแล้วจึงจะมีสิทธิเสนอตัวแทนเข้ารับการคัดเลือกไปเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำ และกรรมการลุ่มน้ำจึงจะถูกเสนอชื่อให้เป็นคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ (กนช.) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหากชุมชนจะใช้สิทธิในระดับนโยบายก็ต้องตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำขึ้นมาเพื่อให้ได้รับการรับเลือกเข้าเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำ และจากคณะกรรมการลุ่มน้ำจึงจะสามารถเข้ามากำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำภาพรวมของประเทศได้

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงจากการสำรวจในพื้นที่ชุมชนทั้งสองแห่งไม่พบว่าสมาชิกชุมชนคนใดมีการตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ใช้สิทธิของตนตามกรอบกฎหมาย แต่ภายใต้กติกาดังกล่าวกลับเต็มไปด้วยเงื่อนไขที่ชุมชนจะเข้าถึงได้ด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะชุมชนคนต้นน้ำส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่สูงห่างไกลจากการได้รับข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้จากการสำรวจพื้นที่ทั้งสองแห่งพบว่ากว่าร้อยละ 60 เป็นผู้จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา โอกาสที่ชุมชนคนต้นน้ำจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำจนกระทั่งผ่านการคัดเลือกเป็นกรรมการลุ่มน้ำโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยมาก ซึ่งไม่นับรวมกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่กับป่าต้นน้ำแทบจะเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นได้ยากมาก ในระยะยาวภาครัฐอาจจะอาศัยช่องว่างดังกล่าวสร้างความชอบธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะความพยายามพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อนในพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่ต้นน้ำ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เป็นกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจริง ๆ

นอกจากนี้ ที่มาของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ตามมาตรา 9 ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พบว่ากรรมการส่วนใหญ่มาจากภาครัฐแทบทั้งสิ้น โดยกำหนดตัวแทนที่มาจากคณะกรรมการลุ่มน้ำเพียง 6 คน และตัวแทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ 6 คนนี้ ก็ไม่ได้มาจากภาคชุมชนเกษตรกรรมหรือภาคประชาชนทั้งหมด แต่ต้องมาถูกคัดเลือกจากคณะกรรมการลุ่มน้ำทั้ง 22 ลุ่มน้ำ ซึ่งในกลุ่มคณะกรรมการลุ่มน้ำแต่ละลุ่มน้ำก็มีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือตัวแทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ตัวแทนส่วนราชการในพื้นที่ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนกลุ่ม

ผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม ตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม และตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคพาณิชย์กรรม เมื่อพิจารณาการได้มาซึ่งคณะกรรมการแล้ว ตัวแทนจากชุมชนภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่ของประเทศ ก็ยังไม่แน่ชัดว่าจะถูกคัดเลือกเข้าใช้สิทธิในการกำหนดนโยบายได้หรือไม่ ซึ่งสะท้อนความไม่เป็นธรรม ในเชิงนโยบายในที่จะให้ความสำคัญต่อสิทธิชุมชนที่คนกลุ่มใหญ่ จากสัดส่วนนี้แทบจะกล่าวได้ว่าเป็น การส่งเสริมภาครัฐหรือภาคราชการให้เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเพื่อจัดสรรทรัพยากรน้ำโดยอ้าง ความชอบธรรมในทางกฎหมาย ทั้งที่ในอดีตที่ผ่านมาการจัดการทรัพยากรน้ำโดยหน่วยงานภาครัฐก็ พบว่าไม่ประสบความสำเร็จเป็นที่พอใจกับทุกฝ่าย แต่ภาครัฐก็ยังใช้วิธีการแก้ปัญหาแบบเดิมคือเพิ่ม หน่วยงานรัฐเข้ามาจัดการมากขึ้น ออกกฎหมายใหม่เพิ่มขึ้นเพื่อให้ภาครัฐมีอำนาจมากขึ้น ซึ่งจาก ข้อสังเกตจะยิ่งเพิ่มข้อคำถามและความเคลือบแคลงสงสัยต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมาก ยิ่งขึ้นและไม่ใช่ว่าทางออกของปัญหาอย่างแท้จริง

4) ข้อกำหนดในหมวด 4 มาตรา 4 ใน พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้อธิบาย ความไว้ว่า การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตร หรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำ และไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำ ส่วนการใช้น้ำประเภทที่ สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการ อุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น และการ ใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง ต้องขอรับใบอนุญาตการ ใช้น้ำและต้องชำระค่าใช้น้ำ แสดงว่าในภาคการเกษตรหรือการใช้น้ำในครัวเรือนไม่ต้องชำระค่าน้ำ

อย่างไรก็ตาม เมื่อทรัพยากรน้ำเป็นสิ่งจำเป็นและปริมาณน้ำมีจำกัด จากการสำรวจข้อมูลใน พื้นที่ก็พบว่าภาคประชาชนโดยเฉพาะคนต้นน้ำยังขาดแคลนน้ำในภาคการเกษตรไม่แตกต่างกัน ในเมื่อทุกฝ่ายต่างใช้น้ำในแหล่งน้ำอย่างเดียวกัน และปริมาณน้ำในแต่ละปีก็มีไม่เพียงพอ และภาครัฐเอง ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะปัญหาภัยแล้งที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง การไม่ได้กำหนด สัดส่วนการใช้น้ำที่ชัดเจนในแต่ละประเภท ทำให้ในอนาคตอาจเกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมใน ปริมาณการใช้น้ำ และเงื่อนไขอาจก่อให้เกิดการแย่งน้ำกันเองระหว่างภาคประชาชนที่ทำการ เกษตรและผู้ประกอบการที่ต้องจ่ายค่าน้ำ เพราะทุกภาคส่วนก็ต้องอ้างความจำเป็นของการใช้น้ำ ซึ่งจะสร้างปัญหาให้กับภาครัฐที่ต้องมาจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นธรรมและให้มีปริมาณที่ เพียงพอต่อความต้องการของแต่ละฝ่าย ในอนาคตจึงอาจเห็นการละเมิดสิทธิของชุมชนเพื่อสร้าง โครงข่ายขนาดใหญ่ในการกักเก็บน้ำให้กับผู้ประกอบการ หรือการละเมิดสิทธิชุมชนเพื่อสร้างเขื่อน และอ่างเก็บน้ำ เพื่อกักเก็บน้ำเพิ่มมากขึ้นด้วยการอ้างสารพัดเหตุผลที่ภาครัฐจะเข้าไปจัดการ ปัญหา รูปแบบเดิมก็จะเกิดไม่มีจบสิ้น

5) จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนจะเป็นกลไกจัดการความขัดแย้งตามแนวทางสันติวิธีซึ่งได้รับการยอมรับในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับสากล ในกรอบกฎหมาย และความต้องการของชุมชนเอง รวมถึงผลการศึกษาที่ผ่านมาก็เป็นเครื่องยืนยันว่าการจัดการต้นน้ำที่ประสบความสำเร็จจะต้องสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการมากยิ่งขึ้น ต้องกระจายภาระหน้าที่การมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ไปสู่ชาวบ้านและองค์กรชุมชนเป็นหลัก ซึ่งการจัดการร่วม (Co-management) เป็นแนวคิดของการจัดการแบบมีส่วนร่วมประเภทหนึ่งที่เชื่อว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรที่ไม่มีรูปแบบกำหนดที่ตายตัว แต่เป็นแนวทางในการจัดการร่วมกันโดยแบ่งหน้าที่หรือบทบาทการทำงานแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม

แนวทางการจัดการร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ ทำได้โดย (1) การบริหารจัดการโดยชุมชนเอง ชุมชนจัดตั้งกลุ่มสำหรับการดูแลหรือจัดสรรทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรดิน หรือทรัพยากรป่าไม้ เพื่อการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์อย่างชัดเจน ผ่านการออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คนในชุมชนถือปฏิบัติร่วมกัน โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนอาจมีบทลงโทษที่ชัดเจน (2) การบริหารจัดการโดยองค์กรท้องถิ่น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อาจเข้ามามีบทบาทเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ สนับสนุน (เช่น การของบประมาณจากภาครัฐ) ให้คำปรึกษาหารือกับชุมชนท้องถิ่น รวมถึงช่วยประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนเพื่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำ และ (3) การบริหารจัดการโดยส่วนราชการกลาง โดยอาจเข้ามามีบทบาทสำคัญและการอำนวยความสะดวกต่อการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในหลากหลายวิธี เช่น การจัดสรรงบประมาณสนับสนุน การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนการดำเนินงานอนุรักษ์ทรัพยากร เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องจูงใจให้ภาคประชาสังคมและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนชุมชนให้มากขึ้น

จากข้อสังเกตข้างต้น สามารถสรุปได้ว่ารัฐบาลควรให้ความสำคัญและให้บทบาทแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำในเขตพื้นที่ต้นน้ำภายใต้การคุ้มครองสิทธิชุมชนของกฎหมายและแนวปฏิบัติอันเป็นสากล ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนเป็นผู้ที่เข้าใจบริบทแวดล้อมของเขตพื้นที่ที่ตนอาศัย เช่น ทราบถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำเพราะเป็นผู้ใช้ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทราบถึงการอนุรักษ์โดยอาศัยภูมิปัญญาที่ถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ฯลฯ ประกอบกับด้วยความอ่อนไหวต่อสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำในเขตพื้นที่ต้นน้ำทั้งในระดับชุมชนด้วยตนเอง หรืออาจเกิดความขัดแย้งกับภาครัฐ การแก้ไขความขัดแย้งด้วยแนวทางสันติวิธีจึงควรถูกนำมาใช้ เพราะเป็นแนวทางแก้ไขความขัดแย้งที่ทำให้คู่พิพาทพึงพอใจต่อผลลัพธ์ทั้งสองฝ่าย และยังสามารถเลือกใช้รูปแบบการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมตามบริบทหรือเงื่อนไขที่คู่พิพาทต้องการได้

ข้อเสนอเชิงนโยบายและการนำไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษาในพื้นที่สู่การวิเคราะห์สถานการณ์สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการน้ำซึ่งยังคงประสบปัญหาในหลายประเด็นนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมสิทธิชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรน้ำตามแนวทางสันติวิธี ทั้งนี้ บนพื้นฐานและมุมมองจากแนวคิดและกรอบกฎหมายแสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดีเป็นวิธีการที่นำไปสู่สภาพที่เรียกว่าสันติได้ดีที่สุด กล่าวคือการบริหารจัดการที่ดีจะเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งก่อนที่จะเกิดขึ้น หรือแม้กระทั่งการบรรเทาความขัดแย้งได้ เมื่อความขัดแย้งไม่มีก็ย่อมจะก่อให้เกิดสันติอย่างยั่งยืน ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำอย่างสันติวิธีต้องมีแนวทางการดำเนินการใน 3 หลักการ คือ 1) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด เพราะเป็นปัญหาเฉพาะพื้นที่ที่มีการจัดการทรัพยากรน้ำแตกต่างกันและสามารถตอบสนองต่อปัญหาได้ทันที 2) การมีส่วนร่วม (Participation) โดยส่งเสริมกลไกในชุมชนให้มีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น และ 3) การประสานความร่วมมือ (Corporation) ระหว่างหน่วยงานรัฐผู้ใช้กฎหมายกับชุมชนต้องมีความเข้าใจร่วมกันที่ชัดเจน เจือปนทั้งสามประการนำมาสู่แนวข้อเสนอเชิงนโยบาย ได้แก่

1. การตอบสนองต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำเป็นความสำคัญลำดับแรก เป็นต้นว่าการแก้ปัญหาให้ชุมชนมีน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภคที่เพียงพอ โดยเฉพาะ “ฝ่ายมีชีวิต” ที่เหมาะสมกับบริบทในพื้นที่ต้นน้ำ อันจะเป็นการสร้างพื้นที่ให้ระบบนิเวศฟื้นตัวได้ง่าย ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ แนวทางนี้อาจจะเป็นการแก้ปัญหความขัดแย้งเชิงสันติวิธีที่ดีที่สุด และเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุก่อนที่จะก่อเกิดปัญหารุนแรงมากขึ้น ทั้งยังจะเป็นการปฏิบัติเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือการบรรเทาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

2. การพัฒนากลไกสนับสนุนสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการน้ำตามแนวทางสันติวิธีเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อลดช่องว่างสิทธิของชุมชนจากแนวคิดและกรอบกฎหมายสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เครื่องมือและกลไกที่จำเป็นต่อประเด็นดังกล่าวตามสภาพปัญหาที่พบในพื้นที่และเวทีรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ การผลักดันแนวทางตามกรอบกฎหมายที่มีอยู่ให้เกิดขึ้นได้จริงในพื้นที่นำร่องเป็นต้นแบบของเป้าหมายระยะสั้นเพื่อพัฒนาในระยะยาวที่ครอบคลุมชุมชนลุ่มน้ำของประเทศไทย การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแข็งขันด้วยวิธีการบริหารจัดการน้ำร่วมกัน (Co-management) ที่เหมาะสมกับบริบทแต่ละพื้นที่ และจำเป็นต้องขยายโอกาสให้หน่วยงานอื่น ๆ เช่น ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ การบูรณาการองค์ความรู้ท้องถิ่นกับความรู้สมัยใหม่ที่เป็นวิทยาศาสตร์ และการบูรณาการการบริหารจัดการน้ำข้ามศาสตร์ต่าง ๆ (วิทยาศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม) ที่สำคัญต้องคำนึงถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนและสันติวิธีด้วย รวมถึงการจัดการความขัดแย้งเบื้องต้นที่เกิดขึ้นในพื้นที่

3. การแก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำระยะยาวจะเป็นแนวทางที่ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งหรือบรรเทาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ แนวทางดังกล่าวเป็นต้นว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำแบบองค์รวมด้วยวิธีการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งระบบนิเวศคือน้ำ ดิน ป่าไม้ และอากาศ การเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจให้กับชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพและสามารถนำมาปรับใช้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีตามสมควร ประการสำคัญคือการส่งเสริมความตระหนักถึงปัจจัยที่มีผลต่อชุมชนโดยตรง ได้แก่ สิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในชุมชน การเฝ้าระวังสัญญาณเตือนด้านคุณภาพน้ำและที่เกี่ยวข้องซึ่งพบมากขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเด็นปัญหาโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ได้ส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมและนำไปสู่ปัญหาปริมาณน้ำกับความเพียงพอ ประการสุดท้ายคือการมีฐานข้อมูลที่มีคุณภาพและครอบคลุมจะช่วยให้การบริหารจัดการน้ำมีประสิทธิภาพสูงสุด

Executive Summary

Research Project: Community Rights in Water Resources Allocation by Peaceful Means:
A Case Study on Watershed Areas of Thailand

By: Thammasat University Research and Consultancy Institute

Submitted to: The National Human Rights Commission of Thailand

Publication: September 2021

The objectives of this research project were: 1) to study the rights of communities in water management, through a set of peaceful means, in the watershed areas of the Northern and Northeastern regions; 2) to analyze discrepancies in community rights in access to and management rights of water resources; and 3) to make policy recommendations, or evidence-based measures, so that they can be used by relevant agencies, leading to the right enhancement of natural resources and the environment, especially in water resources. Quantitative and qualitative research methods were used; data were collected through three tools, which were: 1) questionnaires distributed in the Nan River Basin, Wiang Sa District, Nan Province, and Chi River Basin, Nong Bua Daeng District, Chaiyaphum Province, 400 samples per area; 2) focus group discussion, conducted with three groups of each area, with eight persons per group, consisting of community leaders, local wisdom scholars, sub-national government officials, local administrative organizations, civil society groups and academics; and (3) a public forum to gather opinions from 50 stakeholders covering all sectors. The data obtained were then analyzed, using descriptive statistics, inferential statistics, content analysis, typologies, and event analysis. Then, the data were presented in a table format together with descriptive analysis.

Results and Discussion

The results of conceptual and policy papers, when analyzed along with evidence-based studies of both watersheds from quantitative and qualitative surveys, clearly revealed the situation of community rights in peaceful water management both

in the context of Thai society and under current essential laws. These are included in the 2017 Constitution, the Water Resources Act 2018, and the 20-year Water Management Master Plan. Under the framework and conditions for allocation of water resources, water is deemed as a “public resource” to which all have equal rights and are entitled to be allocated fairly. Yet, the information from the communities entailed the inadequacy of the promotion of community rights in water management according to peaceful means for several issues. Thus, water may not be considered as a "public resource" as mentioned in the law and policy. This is because of the discrepancies in access to community rights, which arose in many issues and were likely to cause future conflicts in the use of water resources. Several observations on those issues can be summarized as follows:

1) The data obtained in the upstream areas showed that most communities had a good understanding of fundamental rights. They also gained an understanding of the procedures for protecting their rights to file complaints against agencies that violated the rights of the community. There have been many complaints about the right to apply for the use of watersheds, in terms of demanding access to sufficient water sources for living. At the same time, conflicts over the use of water resources were largely caused by the negligence to respond to people's fundamental right to adequate water. For example, in the case of the Chi River Basin, Chaiyaphum Province, no water supply was available for use. Local people were left with no other option but to request to connect the water supply pipes into the conservation area, causing conflicts with government officials. In the case of the Nan River Basin, Nan Province, there was a problem of water shortage, and the water quality was not up to consumption standard. It can be seen that the conflict was only scoped for the need to have the right to access clean and sufficient water sources for living, not a conflict that extended beyond the scope of violation of any law. However, in some cases, the need for water resources overlapped with protected areas, exacerbating the conflict to become severe, as occurred in the Chi River Basin. Therefore, the efforts to manage water to meet the needs of local people seemed to be the best way to resolve conflicts peacefully. Moreover, it was a solution to the root cause before it heralded more serious problems.

2) When examining the conflict issues and peaceful resolution of water resource management, it was found that the communities in both studied areas had a positive view on conflict, realizing that conflicts were normal and that may arise and may be resolved. This reflected the perspective of finding compromising solutions and being ready to solve problems. The solution currently being used by the community was to mediate through community representatives such as sub-district chiefs and village headmen, who were community leaders with closer relationships with local people than other types of leaders. They were trusted by the communities to act as representatives of peaceful negotiations to find a common solution. The activity used to solve the current problem was to organize a discussion forum in order to formally negotiate. In the past, in the Chi River Basin community, Chaiyaphum Province, a good solution to the problem could be sought for, while in the Nan River Basin area, problems were more complex than what the community leaders could solve. Many times, having community leaders perform the role of negotiators did not bring about a resolution. It was because the Nan River Basin area was different from the Chi River Basin area in that it was ethnically diverse. In addition, the Nan River Basin area is a geographically elevated area, which is more challenging when solving problems of how to distribute or manage water resources thoroughly. In such case, the problems had to be solved by more diverse methods. The solution can only be resolved when the parties involved agree to listen to each other.

3) The study examined the process through which community rights were promoted by encouraging communities to participate in water management guidelines according to government policies, under the framework of the Water Resources Act of 2018. When analyzing each of the steps, it can be seen that the communities are able to play a role as a participant in the policy-making process only when they gather as a group of water users and are registered as an organization with government agencies (National Water Resources Office). Once the water user representative groups are registered as an organization, they then have the right to nominate a representative to be selected to a watershed committee, who will further be nominated as the Water Resources Committee. This showed that if communities are to exercise their rights at the policy level, groups of water users must first be formed in order to be elected and

join the watershed committee, who will be entitled to determine the overall water management policy of the country.

However, the surveys in both community areas did not reveal the fact that any community member had set up water user groups. It showed that, despite the opportunity provided for communities to exercise their rights under the law, it was still challenging for communities to benefit from such opportunities due to complicated rules and conditions. In particular, most of the upstream communities were located in highlands, making it difficult to obtain necessary information. In addition, the surveys in both areas showed that more than 60 percent of people completed primary school. The opportunity for upstream communities to gain access to information and to form water user organizations, and to be selected as river basin committees, was very slim. This was even more difficult for ethnic groups that lived in watershed forests; the conditions can hardly be fulfilled. In the long run, the government may use such gaps to create legitimacy in allocating water resources in an unfair manner, especially in the form of large-scale project development efforts such as the construction of reservoirs or dams in conservation areas or watershed areas. This may exacerbate conflicts because water management policies clearly lacked the participation of communities who were actually the affected groups.

In addition, when scrutinizing the process through which the National Water Resources Committee was appointed, under Section 9 of the Water Resources Act 2018, it was found that most of the committees were selected from the government sector. Only six representatives from the watershed committees were required, and these six representatives were not from the agricultural community or the people's sector entirely, but they must be selected from the watershed committees of all 22 river basins, each of which consisted of either a provincial governor or a representative as a committee by default, sub-national government representatives, A representatives of the local administrative organizations, representatives of water users in the agricultural sector, representatives of water users in the industrial sector, and representatives of the water users in the commercial sector. When considering the acquisition of the committee members, it was unclear whether representatives from most of the country's agricultural communities were selected to exercise their policy-making rights

or not. This reflected the unfairness in the policy that, ideally, was supposed to give importance to the rights of the communities, which were the majority of people. From this proportion, it can be said that the process encouraged the government or the government sector to play a greater role in allocating water resources under legal legitimacy. Despite the fact that in the past, water resource management by government agencies had been found to be unsuccessful to satisfy all parties, the government still chose the same solution. The addition to that was more government agencies to manage, more new laws enacted to give the government more power. From the observations, this approach begged more questions and suspicions about the participation of the civil sector, and it did not seem to be a real solution to the problem.

4) The requirements in Chapter 4, Section 4 of the Water Resources Act 2018, explained that the use of public water resources for livelihood, household consumption, agriculture or subsistence farming, household industry, preserving ecosystems, customs, disaster relief, transport, and small-scaled water use required no water permits, and were exempted from water bills. The second category of water use was the use of public water resources for industrial purposes, the tourism industry, electric power generation, water supply and other businesses, and the third category of water use included the use of public water resources for large enterprises that required a high volume of water, or activities that may impact across the watershed or cover a wide area. Water users in these categories must apply for a water use permit and pay for water use. This showed that, in agriculture or household water use, the water users do not have to pay for water.

However, water resources are essential and their availability is limited. From the surveys of data in the studied areas, it was found that the civil sector, especially the people in the upstream, are still facing a water shortage for the agricultural sector. All parties use water from the same water sources, and the amount of water available each year is not enough. Also, the government itself is unable to solve problems concretely, especially the ongoing drought problem. Since there is no clear allocation for water consumption proportion in each category, there tends to be an unfairness and disparity in water consumption. The conditions for water use may cause further

competition for water resources among the people engaged in farming as well as entrepreneurs who have to pay more for water. All sectors will emphasize their needs for water use, which will create problems for the government sector as it is responsible for allocating water resources fairly, with sufficient quantity, to meet the needs of each party. In the future, community rights may be violated in order to create large projects to store water for entrepreneurs; for example, a violation of community rights to build a dam and reservoir. Various reasons can be given, so that the government can deal with problems, and that only perpetuates the same problems.

5) The results of the study indicated that empowering people with the right to the community's participation was a mechanism for conflict resolution in accordance with the peaceful means widely recognized in the management of water resources internationally. The provision of rights was in line with the framework of laws and the needs of the community itself. The results of past studies also confirmed that successful watershed management must support communities to be more involved in management. The tasks and responsibilities that occurred from the participation must be distributed at different levels, primarily to villagers and community organizations. Co-management is a concept of participatory management that is believed to be a tool that promotes the most efficient use of water resources. It is a joint operation between states and users of resources, which is limited by a fixed pattern. A suggested guideline for joint management is to divide duties or working roles as appropriate.

Co-management of water resources can be achieved by (1) management by the community itself. Communities may form groups to supervise or allocate water, soil or forest resources for the clear utilization and conservation through the issuance of rules, regulations, or other relevant announcements for people in the community to follow together. If anyone violates these agreements, there may be clear penalties. (2) Management by local organizations. Local administrative organizations such as the Sub-district Administrative Organization (SAO) may play a role to assist and support (e.g. requesting government budgets), provide consultations with local communities, and coordinate with government agencies or the private sector for the allocation of water resources. And (3) management by the central government. The central government may play an important role and facilitate the allocation of resources in a

variety of ways, such as the allocation of support budgets, the appointment of committees to assist, promote or support the conservation of resources. In addition, community and government must find a way to motivate civil society and the private sector to participate more in supporting communities.

From the above observations, it can be concluded that the government should focus on and give the community a role in the management of water resources in the watersheds, under the protection of community rights by law and in line with international practice. This is because the community is the entity that understands the context of the area in which the community members live. For examples, the community is aware of the importance of water resources because the people in the community are both direct and indirect beneficiaries. The community knows about conservation based on wisdom passed on from generation to generation. With changing social conditions over time, there may be conflicts in the use of water resources in watershed areas at the community level, or with the government. Resolving conflicts through peaceful means should therefore be adopted because it is a method of conflict resolution that makes both parties to be satisfied with the outcome. Resolving conflicts through peaceful means allows communities to choose a problem-solving format that is appropriate according to the context or conditions that the disputing parties desire.

Policy Recommendations and Implementation

The results of the field led to the analysis of community rights in water management. It was found that there were still many problems that required policy recommendations to promote the community's right to allocate water resources according to peaceful means. The related concepts and legal frameworks indicated that good management is the best way to achieve peaceful conditions. In other words, good management will prevent conflicts before they arise, or even alleviate conflicts. When there is no conflict, sustainable peace is attainable. Therefore, peaceful water management must embody three principles of action, which are: 1) Decentralization to the public and local administrative organizations as much as possible. Each area has different problems with water resource management. Decentralization can respond to

the problems promptly. 2) Participation by promoting mechanisms to empower community. And 3) corporation between government agencies, as law enforcers, and the community. There must be a clear mutual understanding. Three conditions brought about the policy recommendations, detailed as follows:

1. Responding to the fundamental rights of communities in water management is a priority. For example, in solving problems for communities so that there is sufficient water for consumption, "living weirs" is probably suitable for the context in the upstream areas. Doing this will more likely create an area for the ecosystem to recover easily. Yet, it requires budget support from the state. This approach may be the best way to resolve conflicts peacefully and a solution to the root cause before problems become more severe. It will also be a practice to prevent future conflicts or alleviate conflicts that may arise.

2. Development of a mechanism to strengthen community rights in water management in accordance with peaceful means is essential. When implemented properly, it reduces the discrepancies in community rights, from concepts and legal frameworks to concrete practice. The tools and mechanisms needed to address the issue, in accordance with the problems encountered in the area and forums, include: the materialization of the guidelines, according to the existing legal framework, in the pilot areas to demonstrate short-term goals, and to develop further for the long-term impacts in watershed communities in Thailand. Active participation of the civil sector can be promoted through co-management suitable for the context of each area. It is necessary to widen the involvement towards other agencies such as civil society, so they can participate in the action. Another essential mechanism can be the integration of local wisdom with modern scientific knowledge and the integration of cross-disciplinary water management (science, society, culture). Importantly, issues of human rights and peaceful means must be considered, as well as the management of initial conflicts that occur in the area.

3. Solving long-term water management problems will definitely be a way to reduce conflicts, or alleviate conflicts that arise. Examples of those approaches can be holistic conservation of water resources through sustainable development of ecosystems, namely water, soil, forests, and air. Knowledge can be disseminated while

creating awareness and understanding among communities related to occupations, so the people can apply them appropriately to improve life quality. It is important to promote people's awareness of factors affecting communities directly. Those factors can be people's rights to express their opinions and to participate in the allocation and management of water resources in the community. Communities should engage in surveillance of water quality, which is the issue frequently occurring nowadays. The issues of global warming and climate change affect the agricultural sector and lead to problems of water supply, and inevitably insufficient water supply. Lastly, it is important to establish a quality and comprehensive database as it will help optimize water management.