



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการ
มีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำบาดาลตาม
พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐

จัดทำโดย นายภาดล ถาวรรณชรัตน์
รหัส ๖๘๑๓๒๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๓
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร
จัดการน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐

ภาดล ถาวรฤชรัตน์

บทนำ

น้ำบาดาลโดยทั่วไปจะมีคุณภาพดี สะอาด และปราศจากเชื้อโรค เนื่องจากผ่านการกรองจากชั้นดินและชั้นหินก่อนไหลซึมลงสู่ชั้นน้ำบาดาลตามธรรมชาติก็ตาม แต่ในหลายพื้นที่น้ำบาดาลกลับตรวจพบมลสารที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ใช้น้ำบาดาลซึ่งมีทั้งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ เช่น การพบสารละลายไนเตรทเกินมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล การตรวจพบโลหะหนักและสารอินทรีย์ระเหยง่ายในน้ำบาดาล การตรวจพบสารหนูในชั้นน้ำบาดาล เป็นต้น ประกอบกับในปัจจุบันพบว่าการปนเปื้อนมลสารในแหล่งน้ำบาดาลเป็นปัญหาที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในทุกภาคส่วนของประเทศ ทั้งที่มีกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลออกมาเป็นพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองน้ำบาดาลและสุขภาพของประชาชนจากการประกอบกิจการน้ำบาดาลแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเจาะให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและก่อให้เกิดการใช้น้ำบาดาลในปริมาณที่เหมาะสมกับปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่ชั้นน้ำบาดาล ทั้งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติน้ำบาดาลอีกสองครั้งคือ พ.ศ. ๒๕๓๕ และ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ปัญหาด้านคุณภาพน้ำบาดาลและแนวโน้มการปนเปื้อนมลสารในน้ำบาดาลกลับมีมากขึ้น ทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายคุ้มครองน้ำบาดาลไม่สามารถคุ้มครองแหล่งน้ำบาดาลให้มีคุณภาพปลอดภัยสามารถนำมาใช้อุปโภคบริโภคได้ ส่งผลให้ประชาชนมีความเสี่ยงมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นศึกษาสิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีศักยภาพ เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่ทัดเทียมกับนานาประเทศ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ไว้หลายประการ อาทิ สิทธิของบุคคลและชุมชน หน้าที่ปวงชนชาวไทย หน้าที่ของรัฐที่ต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ปันฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ แนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนรวมทั้งการประกอบเกษตรกรรมอุตสาหกรรมและการอื่น

เมื่อมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการจัดหาน้ำบาดาลบริสุทธิ์เพื่อให้ประชาชนได้ใช้น้ำในการอุปโภคบริโภค และประชาชนย่อมเป็นผู้ได้รับผลกระทบเป็นกลุ่มแรก เมื่อประชาชนเล็งเห็นว่าหาก

เกิดการใช้ทรัพยากรในพื้นที่มากเกินไป อาจเกิดผลกระทบต่อประชาชนภายในพื้นที่หรือเกิดผลกระทบเป็นวงกว้างระดับประเทศ จึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและรักษาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากประชาชนในพื้นที่ย่อมหวงแหนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ได้ดีกว่าประชาชนซึ่งอยู่นอกพื้นที่ ดังนั้น จึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๑. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

๑.๑ สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึงอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน

สิทธิ (right) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้^๑ สิทธิเป็นเรื่องอำนาจและหน้าที่บังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ โดยกฎหมายที่คุ้มครองคือรัฐธรรมนูญ เมื่อกล่าวถึงสิทธิในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงสิทธิในทางมหาชนซึ่งมีหลักเกณฑ์คลุมถึงสิทธิในทางเอกชน เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการรับมรดกด้วย แต่กว้างออกไปมากกว่านั้นรวมถึงสิทธิเลือกตั้ง สิทธิในร่างกาย เป็นต้น^๒

ในส่วนของสิทธิที่เกี่ยวข้องต่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ได้แก่

(๑) สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ^๓ เป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมต่อการใช้ทรัพยากรน้ำตามความจำเป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตมนุษย์ ถือเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง โดยสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นหลักสากลที่ยอมรับและปรากฏในประกาศกรุงริโอ (Rio Declaration on Environment and Development) และแผนปฏิบัติที่ ๒๑ (Agenda 21) ได้มีมติรับรองในที่ประชุมสิ่งแวดล้อมโลก โดยได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกลุ่มสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะได้มีการใช้มาตรการสั่งการและควบคุม โดยรัฐเป็นผู้ใช้กฎหมายและกำหนดกติกาการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติแต่ฝ่ายเดียว ทำให้เกิดปัญหาในแง่ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม สำหรับประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการปลูกสร้างมากกว่าการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำซึ่งมีปัญหาความยากลำบากในการหาพื้นที่ในการจัดสร้างเขื่อนที่

^๑ วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, หน้า ๖๔๐ – ๖๔๕.

^๒ บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๓). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, หน้า ๔๘.

^๓ กอบกุล ราชะนาคร. (๒๕๔๓). กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า ๑-๕.

ส่งผลกระทบไม่ว่าจะเป็นมิติทรัพยากร เทคโนโลยีด้านมลพิษและสังคม ทำให้เกิดการต่อต้านโครงการสร้างเขื่อนหรือการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่^๔

(๒) สิทธิชุมชนในการร่วมอนุรักษ์จัดการและใช้ทรัพยากรเป็นอีกหลักหนึ่งของการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ อันเนื่องจากรัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีอยู่ในรัฐ แต่รัฐก็มีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่ เพื่อกระจายให้แก่ประชากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การยอมรับสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรปรากฏให้เห็นในจารีตประเพณีและการปฏิบัติชุมชนท้องถิ่น แต่การปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรตามบทบัญญัติของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพและความจำเป็นในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรให้แก่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากร

๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะสิทธิส่วนบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจให้เกินขีดความสามารถ เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่ทัดเทียมและส่งเสริมการกระจายรายได้ของประชาชนให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น และกำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ดังนี้^๕

(๑) สิทธิของบุคคลและชุมชน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิบุคคลหรือชุมชนมีสิทธิในข้อมูลข่าวสาร การร้องทุกข์และการฟ้อง (มาตรา ๔๑) สิทธิในการอนุรักษ์วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการเสนอแนะหน่วยงานและการจัดสวัสดิการชุมชน (มาตรา ๔๓) มีเสรีภาพในการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) และสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง)

(๒) หน้าที่ของรัฐ โดยรัฐต้อง

๑) ต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว (มาตรา ๕๗)

^๔ ภาณุวัฒน์ เครือทอง. (๒๕๔๗). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า ๓๔.

^๕ สุทธิยา เหมือนพะวงศ์. (๒๕๖๕). ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการนโยบาย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. หน้า ๕๙-๖๓.

๒) ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง หากการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติโดยบุคคลและชุมชนต่างมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต ทั้งนี้ รัฐต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบที่ไม่เป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๕๘)

๓) ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารได้โดยสะดวก (มาตรา ๕๙)

(๓) แผนนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ แนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำและพลังงาน โดยกำหนดให้มี

๑) การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

๒) การจัดให้มีการวางแผนผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญและสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๓) การจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

๔) การจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมถึงการประกอบอาชีพเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและการอื่น

๕) การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือก เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

(๔) การตรากฎหมาย (มาตรา ๗๗)

รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกระดับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกระดับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

๒. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย แนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นแนวคิดที่เกิดและอยู่เคียงคู่กับระบบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศและมาจากประชาชน^๖

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ เช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ หลายลักษณะ และหลายวิธีการแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้น ๆ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) คือ การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เริ่มตั้งแต่การที่ประชาชนเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ตนเองอยู่ ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์^๗

^๖ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์. (๒๕๔๕). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๔๐.

^๗ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (๒๕๔๔). โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, หน้า ๒-๑

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเข้ามาช่วยเหลือหรือร่วมในกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถ่องแท้และสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต ทำให้เกิดประสิทธิผลและสร้างความสมดุลระหว่างรัฐซึ่งเป็นผู้ปกครองกับประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้การปกครองแห่งรัฐ ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ แต่การมีส่วนร่วมและใช้สิทธิทางการเมืองดังกล่าวจะต้องและสอดคล้องกับความเป็นจริงได้ ก็ต่อเมื่อประชาชนได้รู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่จำเป็นที่รัฐสามารถเปิดเผยได้ และไม่เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือต่อประโยชน์สำคัญของเอกชนอื่นในรัฐนั้น การได้รู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐพึงจะต้องให้และคุ้มครอง เพราะการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ถูกต้อง โปร่งใส และได้สัดส่วนที่เหมาะสมจะทำให้ประชาชนสามารถจะทำความเข้าใจในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ อันจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนลงไปได้

Frankly Lisk (๑๙๘๕)^๔ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่าเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของ ประชาชน ควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบแนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือก การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงสร้างต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติ (๑๙๘๑) กล่าวอ้างว่า การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่ง ๆ เท่านั้น

คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงหมายถึง กระบวนการที่ภาครัฐและภาคประชาชนมีส่วนร่วมกันในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจ กำหนดปัญหาของตนเองให้ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการเป็นเจ้าของกัน มีความ

^๔ เฟิงอ้าง, หน้า ๒-๑

เป็นอิสระ มีอำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง และสามารถรวมพลังกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและประชาชาติ

๒.๑ เจาะใจพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี ๓ ประการ^๙ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการเข้าร่วมในกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ โดยการเข้าร่วมดังกล่าวต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ ไม่ใช่การถูกบังคับให้เข้าร่วม

ประการที่สอง ประชาชนต้องมีความเสมอภาค โดยประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดต้องมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

ประการที่สาม ประชาชนต้องมีความสามารถในการเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ กล่าวคือ ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดให้ผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้ต้องมีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

๒.๒ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งได้ดังนี้

ก. การร่วมในการวางแผน คือ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับ ความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดแนวทางการดำเนินการ ติดตาม ประเมินผล และตัดสินใจ

ข. การร่วมในการดำเนินกิจกรรม ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรและการประสานความร่วมมือ

ค. การร่วมในการใช้ประโยชน์ คือ การนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม

ง. การร่วมในการได้รับประโยชน์ คือ การแจกจ่ายผลประโยชน์การพัฒนาอย่างยุติธรรม

จ. การร่วมในการประเมินผล เพื่อประชาชนในชุมชนจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการหาทางแก้ไขต่อไป

๒.๓ รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น ๆ International Association for public participation โดยได้แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น ๕ รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ ๑ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม

^๙ สำนักคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการกระจายอำนาจ. สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.odloc.org/wp-content/uploads/๒๐๑๓/๐๙/๒km_๐๐๑.pdf. เมื่อ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘

ร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

รูปแบบที่ ๒ การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดหาระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษา นอกจากนี้ การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการหรือกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

รูปแบบที่ ๓ การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ หรือสื่อ Social ต่าง ๆ

นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นยังมีอีกหลากหลายรูปแบบ ได้แก่

(๑) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในระดับชุมชน การประชุมรับฟังในลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลายๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

(๒) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการจำเป็นต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขายกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้ร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

(๓) การปรึกษาหารือ เป็นการประชุมรับฟังที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน โดยเป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมอันเป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกันมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการ และไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายของกฎหมายที่จะต้องชี้ขาดเหมือนการตัดสินใจในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวกันตลอดไป

รูปแบบที่ ๔ การเข้าร่วมในการตัดสินใจ เป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นขั้นที่ทำให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูงที่สุด การร่วมในการตัดสินใจถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่ายๆ อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้นๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

รูปแบบที่ ๕ การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงของการป้องกันแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ^{๑๐}

๒.๔ ทฤษฎีการมีส่วนร่วม สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่

(๑) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นทฤษฎีตามแนวคิดของการมีส่วนร่วม ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังไม่รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่า การมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมให้มีความรับผิดชอบและการไม่ยอมให้เข้าไปมีส่วนร่วมมีความเป็นไปได้ คือความเป็นพลเมืองที่มีเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตย

(๒) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำและถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างของสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับ

๓. หลักการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสในเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างครบทุกขั้นตอน ตั้งแต่การริเริ่มไปจนถึงการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การพิจารณาหรือร่วมปรึกษาหารือและตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ การฟ้องร้องรัฐ การติดตามประเมินผล การรับผลและ

^{๑๐} สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (๒๕๔๗). โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. หน้า ๒-๑.

การได้รับการเยียวยาจากรัฐ โดยการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

๑๑

(๑) การริเริ่มกฎหมาย เสนอแนะให้รัฐดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ (๓) และมาตรา ๑๓๓ (๓) ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

(๒) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านต่างๆ โดยรัฐต้องเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค โดยบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๕๕) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๕๙) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชน (มาตรา ๖๓) ทั้งต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวก และเข้าใจกฎหมายได้โดยง่าย (มาตรา ๗๗) และรัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ (มาตรา ๗๘)

(๓) การแสดงความคิดเห็น ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อรัฐก่อนการดำเนินการ การออกกฎหมายและทำหนังสือสัญญา เป็นต้น (มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๑๗๘)

(๔) การพิจารณาตัดสินใจ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อเสนอแนะของประชาชน และตัดสินใจทางการเมือง (มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๗๘)

(๕) การดำเนินการของประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๔๓) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (มาตรา ๕๐) ต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ เช่น การดูแลเด็ก (มาตรา ๕๔) บริหารจัดการหรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา ๕๗) การต่อต้านการทุจริต (มาตรา ๖๓ และมาตรา ๗๘) และคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน (มาตรา ๗๔)

(๖) ฟ้องร้อง ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องรัฐ (มาตรา ๕๑)

(๗) ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมาย ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ (มาตรา ๕๑ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘)

(๘) การเยียวยา ประชาชนย่อมได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนความเสียหายจากผลกระทบ โดยรัฐต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย (มาตรา ๕๘) รัฐต้องส่งเสริม

^{๑๑} สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๖๑). หลักธรรมาภิบาล : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
หน้า ๑๕๓-๑๕๗.

สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น (มาตรา ๕๗) รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อณรงค์ต่อต้านหรือชี้เบาะแสเรื่องทุจริต (มาตรา ๖๓) และรัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (มาตรา ๗๘)

(๙) การรับผลประโยชน์ ประชาชนย่อมได้รับผลการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน (มาตรา ๕๗ (๒))

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมไว้อย่างครอบคลุมและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การริเริ่ม การรับรู้การแสดงความคิดเห็น การพิจารณาหรือร่วมปรึกษาหารือ การตัดสินใจการร่วมดำเนินการฟ้องร้องรัฐ การติดตามประเมินผล และการได้รับการเยียวยาจากรัฐ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นสิ่งสำคัญที่อธิบายถึงกิจกรรมที่ประชาชนมีความห่วงกังวล มีความต้องการมีความสนใจ และมีค่านิยม โดยสิ่งเหล่านี้จะนำมารวมกันเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ และการกระทำในประเด็นสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นวิธีการที่พลเมืองจะบรรลุการแก้ปัญหาและการเป็นชุมชนได้

๔. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับสากล ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ โดยหลักการนี้จะเป็นส่วนเติมเต็มให้การปกป้องคุ้มครองและดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจซึ่งมีข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ แต่รัฐจำเป็นต้องสร้างกลไกและรูปแบบที่เหมาะสมที่จะทำให้ประชาชนซึ่งหมายถึง บุคคลธรรมดาแต่ละคนกลุ่มบุคคล องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนยังสนับสนุนหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและนำไปสู่การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในปฏิญญาโรโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. ๑๙๙๒ หลักการที่ ๑๐ ซึ่งรับรองว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินการได้ดีที่สุดต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังรับรองให้ผู้หญิง (หลักการที่ ๒๐) คน

หนุ่มสาว (หลักการที่ ๒๑)ชนพื้นเมืองรวมถึงชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น (หลักการที่ ๒๒) เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย^{๑๒} มีองค์ประกอบสำคัญ คือ

๔.๑ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

ในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมรวมถึงข้อมูลวัตถุดิบอันตรายและกิจกรรมที่เป็นอันตรายภายในชุมชนของตนที่อยู่ในความครอบครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐจะต้องเผยแพร่หรือจัดหาข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนตามที่มีการร้องขออย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดภัยคุกคามต่อสุขภาพของประชาชนหรืออันตรายที่ใกล้จะถึงซึ่งประชาชนจำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสารนั้นอย่างรวดเร็วเพื่อดำเนินมาตรการป้องกันได้ทันเวลาที่ ทั้งนี้ ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่รัฐต้องเผยแพร่หรือจัดหานั้น นอกเหนือจากข้อมูลด้านกฎหมายและนโยบายแล้ว ยังรวมถึงคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อสุขภาพ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และวิธีการรับข้อมูลดังกล่าวด้วยการไม่ให้ข้อมูลควรทำให้น้อยที่สุดและอยู่ภายใต้เหตุผลที่จำเป็นอย่างยิ่งตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ในส่วนของรัฐเอง รัฐต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงข้อมูลการดำเนินงานและการบังคับใช้ต่อผู้ดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอและทันสมัย รวมทั้งให้ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลและสร้างศักยภาพแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน เพื่อให้การเข้าถึงข้อมูลทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ^{๑๓}

๔.๒ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

องค์ประกอบนี้ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อว่า บุคคลที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ ซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง คือการให้โอกาสแก่บุคคลในการตัดสินใจร่วมอย่างเป็นอิสระและเต็มที่ โดยข้อมูลที่รัฐได้รับจากประชาชนนั้นจะต้องมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการนำข้อมูลไปกำหนดให้มีผลผูกพันทางกฎหมายหรือระบุไว้ในนโยบายหรือแผนปฏิบัติการอันจะส่งผลให้เป็นการตัดสินใจที่ยั่งยืน^{๑๔} เนื่องจากตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตระหนักและการสื่อสารความต้องการและผลประโยชน์ระหว่างทุกภาคส่วน

^{๑๒} จุมพต สายสุนทร. (๒๕๕๐). กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน., หน้า ๕๗-๕๘.

^{๑๓} จูรีพร เบาใจ. (๒๕๕๗). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภค. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า ๕๔.

^{๑๔} United Nations Environment Programme, “Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental matter,” สืบค้นได้จาก http://www.unep.org/environmental-governance/Portals/8/Guidelines_AccessToJustice๒๐๑๐.pdf เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๘

และช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐหรือเจ้าของโครงการกับประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ

๔.๓ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและกระบวนการปกครอง

องค์ประกอบนี้มีขึ้นเพื่อรองรับสิทธิของประชาชนให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและกระบวนการทางปกครองได้ ในกรณีที่รัฐปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลหรือให้ข้อมูลไม่เพียงพอ หรือไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือในกรณีที่รัฐหรือเจ้าของกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำการฝ่าฝืนกฎหมายสารบัญญัติหรือวิธีสบัญญัติ รวมถึงมีสิทธิได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย ทั้งนี้ การดำเนินการต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพที่เพียงพอ นอกจากนี้ รัฐต้องพัฒนาศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและพัฒนาเครื่องมือแก้ไขข้อพิพาทที่เป็นทางเลือกอย่างเหมาะสม^{๑๔}

การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมมีหลายระดับและหลายรูปแบบ ซึ่งในเรื่องระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีผู้ให้ความเห็นและแบ่งระดับไว้หลายแบบตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูลข่าวสารโดยทั่วไป การรับข้อมูลความเห็นจากประชาชน การขอคำปรึกษาจากประชาชน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จนถึงการให้ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจแทนรัฐทั้งหมด การให้ประชาชนดำเนินการเอง หรือร่วมติดตามตรวจสอบประเมินผล ส่วนรูปแบบการดำเนินการก็มีหลายรูปแบบ สอดคล้องกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การเผยแพร่ข้อมูล การประชุม การปรึกษาหารือ การตั้งประชาชนเป็นคณะที่ปรึกษา การกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามาจัดการสิ่งแวดล้อม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครอง กับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ^{๑๕} ทั้งนี้ ระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์กับความรู้ความสามารถของประชาชน ความจำเป็นและลักษณะของการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย กล่าวคือ หากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ย่อมมีประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นจำนวนมา แต่ลักษณะการจัดการไม่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถของประชาชนมากนัก และเมื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับสูงขึ้น ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมีจำนวนน้อยลงแต่ความรู้ความสามารถเฉพาะของประชาชนจะต้องถูกนำมาพิจารณาเป็นสำคัญ^{๑๖}

^{๑๔} The Co-Intelligence Institute. (๒๕๖๘). Principle of Public Participation สืบค้นจาก http://www.co-intelligence.org/CIPol_publicparticipation_.htm เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๘

^{๑๖} สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (๒๕๔๗). โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ม.ป.ท. : ม.ป.ท., หน้า ๒๗.

^{๑๗} ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช. (๒๕๕๔). กรอบความคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรณีศึกษาการดำเนินการกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า ๒๗.

ในส่วนในประเทศไทย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในสิ่งแวดล้อมปรากฏอยู่ในกฎหมายและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการควบคุมและสั่งการโดยรัฐสั่งให้ประชาชนต้องกระทำหรือไม่กระทำ ส่วนกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและกำหนดระดับการมีส่วนร่วมไว้ค่อนข้างต่ำ และการตัดสินใจสุดท้ายในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังเป็นของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภคโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ พบว่าไม่มีบทบัญญัติส่วนใดที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล บทบัญญัติส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือกรมทรัพยากรน้ำบาดาลโดยลำพังในการควบคุมปริมาณและคุณภาพน้ำบาดาล หรือการดำเนินการระหว่างรัฐกับผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลในรูปของการควบคุมการประกอบกิจการน้ำบาดาล ดังนั้น ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับน้ำบาดาลจึงไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าการดำเนินงานของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลและสำนักงานทรัพยากรน้ำบาดาลเขตจะมีการจัดหาข้อมูลแผนที่น้ำบาดาล ความรู้เกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำบาดาล และกฎระเบียบเกี่ยวกับน้ำบาดาลไว้ให้สาธารณชนทั่วไป แต่กลับไม่มีรายงานประจำปีหรือรายงานประกอบกิจการน้ำบาดาล รายงานสถานการณ์คุณภาพน้ำของแอ่งน้ำบาดาลที่มีความสัมพันธ์กับสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ใช้น้ำบาดาลเป็นแหล่งน้ำหลักสำหรับการอุปโภคบริโภคหรือผลิตน้ำประปาเพื่อจะนำไปสู่การเฝ้าระวังหรือใช้มาตรการในการป้องกันแก้ไขอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับผู้อุปโภคบริโภคน้ำบาดาล ทั้งข้อมูลที่เผยแพร่ยังจำกัดอยู่ในรูปของเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น ทำให้ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถหาได้อยู่ในวงจำกัด และเป็นข้อมูลที่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล จัดการ หรือเฝ้าระวังทรัพยากรน้ำบาดาลเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังไม่มีกลไกที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองน้ำบาดาลอย่างเป็นรูปธรรม

๕. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย

๕.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) อนุรักษ์ ปั่นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) เข้าซื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรือดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

(๑) อนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(๒) อนุรักษ์ คัมภีร์ บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐหรือรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควร ให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายในการกระจายอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งอย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

๕.๒ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) เขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล ต้องเป็นเขตท้องที่ที่มีการสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในปริมาณที่มากเกินไปปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่ชั้นน้ำบาดาล จนอาจทำให้เกิดการทรุดตัวของแผ่นดิน หรือการแพร่กระจายของน้ำเค็มเข้าสู่ชั้นน้ำบาดาล หรือการลดลงของระดับน้ำในชั้นน้ำบาดาล หรือผลกระทบสำคัญอื่นต่อสิ่งแวดล้อม

เขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลได้กำหนดพื้นที่ ๗ จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล

(๒) คณะกรรมการน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๑๔ มีหน้าที่ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีในเรื่องการออกกฎกระทรวง หรือประกาศที่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมถึงการให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่อธิบดีเกี่ยวกับการปฏิบัติการ หรือในเรื่องอื่นที่ต้องปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐

(๓) ค่าใช้น้ำบาดาลหรือค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาลหรือค่าอนุรักษ์น้ำตามคำแนะนำของคณะกรรมการ โดยการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าใช้น้ำบาดาลหรือค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้เอกชนมีอำนาจในการจัดเก็บค่าใช้และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล โดยค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลกำหนดให้เรียกเก็บเพิ่มจากผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลในเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลเท่านั้น

(๔) กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล (กพน.) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการศึกษา วิจัย พัฒนา และอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม ช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการทดแทนและอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาล ทั้งเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาลและค่าอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาล ทั้งเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาลและค่าอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาล โดยกองทุนพัฒนาน้ำบาดาลได้รับรายได้จากเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนน้ำบาดาล ค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๗ (๒) ที่นำส่งเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ไม่เกินร้อยละห้าสิบ ค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล บริจาค เงิน หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ดอกผลและผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากกองทุน เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็น โดยคณะกรรมการบริหาร กพน. มีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือ

ทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เสนอแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม รวมถึงรายงานต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล

(๕) การประกอบกิจการน้ำบาดาล คือ การเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล หรือการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล โดยบุคคลใดจะประกอบกิจการน้ำบาดาลต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๑๖ โดยบุคคลประสงค์ขอใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลต้องยื่นคำขอต่อพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ ส่วนการโอนใบอนุญาตนั้นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลจะโอนใบอนุญาตให้แก่ผู้อื่นได้ เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ออกใบอนุญาต

กรณีที่ผู้ออกใบอนุญาตไม่ออกใบอนุญาต ไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือการโอนใบอนุญาต การอนุญาตให้โอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๒๑ ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ขอโอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาต ไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้โอนใบอนุญาต

กรณีปรากฏว่า ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวง หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

การเลิกประกอบกิจการน้ำบาดาลต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๒๖ โดยทำเป็นหนังสือให้พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่เลิกกิจการโดยเมื่อได้รับใบอนุญาตเลิกกิจการ ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวจัดการรื้อถอน อุด หรือกลบหลุมบ่อ หรือสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับกิจการน้ำบาดาลที่พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นว่า จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งน้ำบาดาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับหนังสือ

(๖) บทกำหนดโทษสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ เช่น การสูบน้ำบาดาลในเขตห้ามสูบน้ำบาดาล ซึ่งมีโทษทั้งจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และริบเครื่องมือเครื่องใช้หรืออุปกรณ์ซึ่งใช้ในการกระทำความผิด รวมถึงการไม่ปฏิบัติเงื่อนไขต่างๆ ตามใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล การขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามควรแก่กรณีในการปฏิบัติการตามมาตรา ๒๘ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ และไม่ได้การยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีซึ่งสั่งตามมาตรา ๓๔ ต้องโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนด แต่สำหรับความผิดตามมาตรา ๓๖ ทวิ ได้แก่ การสูบน้ำบาดาลในเขตห้ามสูบน้ำบาดาล เฉพาะกรณีเป็นเขตท้องที่ซึ่งจะทำให้ชั้นน้ำบาดาลเสียหายหรือเสื่อมสภาพ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติและทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สิน

หรือสุขภาพของประชาชนหรือทำให้แผ่นดินทรุด ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้อง และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๖. มาตรการทางกฎหมายในการจัดการน้ำบาดาลในประเทศญี่ปุ่น

(๑) วัตถุประสงค์ในการออกใบอนุญาต ในประเทศญี่ปุ่นแบ่งการขออนุญาตเจาะน้ำบาดาล และใช้น้ำบาดาลเป็น ๒ ประเภท คือ การเจาะน้ำบาดาลสำหรับใช้ในอาคารหรือบ้านเรือน และการเจาะน้ำบาดาลของผู้ประกอบธุรกิจ โดยพระราชบัญญัติไหลเวียนของน้ำ ค.ศ. ๒๐๑๔ ได้กำหนดผู้ประสงค์เจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลสำหรับอาคารหรือบ้านเรือนต้องขออนุญาตตามกฎหมาย พระราชกฤษฎีกากอนรักษน้ำบาดาลได้กำหนดผู้ประกอบธุรกิจซึ่งประสงค์เจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลต้องขออนุญาตตามกฎหมาย

ประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์ในการออกใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลเหมือนกัน โดยรัฐบาลเล็งเห็นถึงปัญหาการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลที่เพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกในอนาคตหากไม่มีการควบคุมอย่างถูกต้องอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแหล่งน้ำบาดาล จึงตรากฎหมายเพื่อควบคุมการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลโดยผู้ประสงค์ใช้น้ำบาดาลต้องขออนุญาตตามกฎหมาย

(๒) ผู้พิจารณาและออกใบอนุญาต

รัฐบาลประเทศญี่ปุ่นได้ให้อำนาจองค์กรส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตขออนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลภายในท้องถิ่น โดยท้องถิ่นคำนึงถึงหลักภูมิศาสตร์ภายในท้องถิ่น เพื่อสอดคล้องกับสภาพสังคมภายในชุมชน โดยการพิจารณาอนุญาตสามารถแบ่งได้ ๓ กรณี คือ ขออนุญาตเก็บน้ำบาดาลสำหรับอาคาร การขออนุญาตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจและการขออนุญาตในการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ควบคุม

๒.๑) ขออนุญาตเก็บน้ำบาดาลสำหรับอาคาร ผู้ว่าราชการเป็นผู้พิจารณาตามพระราชกฤษฎีกากระทรวงสิ่งแวดล้อม รวมทั้งนายกเทศมนตรีประจำจังหวัด

๒.๒) การขออนุญาตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต^{๑๘} โดยพิจารณาร่วมกับนายกเทศมนตรีประจำจังหวัดและประชาชนภายในท้องถิ่น โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์ใช้น้ำบาดาลต้องแจ้งแก่จังหวัดล่วงหน้าเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด

^{๑๘} Jan Tsukasa. The Future of groundwater in Japan. จาก <http://www.jesc.or.jp/Portals/๐/center/library//seikatsu%๒๐to%๒๐okankyo/๒๐๑๙hashimoto.pdf>

ระยะเวลาเพื่อดำเนินการประชาชนเพื่อปรึกษาหารือเบื้องต้นและแสดงความคิดเห็นโดยประชาชนภายในท้องถิ่น

๒.๓) การขออนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ควบคุม เป็นกรณีการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลที่มากเกินไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณาอนุญาตการพิจารณาอนุญาตนั้นต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัดและเทศบาล เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงเกิดปัญหาดินทรุด ต้องเปิดโอกาสแสดงความคิดเห็นและรับฟังอย่างรอบคอบ

การพิจารณาออกใบอนุญาตของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นมีความแตกต่างกัน เนื่องจากประเทศไทยการพิจารณาอนุญาตขึ้นอยู่กับหน่วยงานรัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อปรึกษาหารือเบื้องต้น โดยกำหนดพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการเท่านั้น ในกรณีขอใบอนุญาตในเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล และใช้น้ำบาดาลเกินกว่าวันละ ๑๐๐ ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป ให้พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่เสนอความเห็นเพื่อให้คณะกรรมการในส่วนกลางพิจารณาให้ความเห็นก่อนเสนอให้ผู้ออกใบอนุญาตพิจารณา^{๑๙}

กรณีนอกเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลเกินกว่า ๓๐๐ ลูกบาศก์เมตร แต่ไม่เกินวันละ ๘๐๐ ลูกบาศก์เมตร ให้พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่เสนอความเห็น คณะกรรมการเขตพิจารณาให้ความเห็นก่อนเสนอให้ผู้ออกใบอนุญาตพิจารณาและกรณีใช้น้ำบาดาลเกินกว่าวันละ ๘๐๐ ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป ให้พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่เสนอความเห็นให้คณะกรรมการในส่วนกลางพิจารณาให้ความเห็นก่อนเสนอให้ผู้ออกใบอนุญาตพิจารณา แต่ประเทศญี่ปุ่นการพิจารณาออกใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลผู้ว่าราชการจังหวัดต้องร่วมกับท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็นอันเป็นการปรึกษาหารือเบื้องต้น โดยเฉพาะการขออนุญาตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจและการขออนุญาตในการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ควบคุม ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและปรึกษาหารือเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณา

(๓) การติดตามตรวจสอบ

หน่วยงานของรัฐแห่งประเทศญี่ปุ่นมีหน้าที่ติดตามสถานการณ์การใช้น้ำบาดาลหลังจากการออกใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาล โดยการติดตามและตรวจสอบจากการสังเกตและประเมินคุณภาพน้ำบาดาล รวมถึงการตรวจสอบด้วยดาวเทียมและ SAR (เรดาร์รับรู้แสงสังเคราะห์) ซึ่งเป็นการติดตามสถานการณ์และป้องกันความเสียหายซึ่งอาจเกิดต่อแหล่งน้ำบาดาล ทั้งต้องสอบถามประชาชนซึ่ง

^{๑๙} กรมทรัพยากรน้ำบาดาล. การขออนุญาตเจาะและใช้น้ำบาดาลกันครับ มีขั้นตอนอย่างไร. (๒๕๖๓). สืบค้นจาก <http://www.dgr.go.th/th/newsAll/๑๒๔/๓๗๑๘> เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

อยู่ภายในชุมชนถึงความเสียหายต่อแหล่งน้ำบาดาลในปัจจุบันหรืออาจเกิดในอนาคต เนื่องจากประชาชนภายในชุมชน

ประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นคล้ายคลึงกันในกรณีเจ้าหน้าที่เห็นว่าบ่อน้ำบาดาลอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือแหล่งน้ำบาดาลพนักงานเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศญี่ปุ่น ต่างมีอำนาจในการสั่งแก้ไข หยุดเจาะน้ำบาดาล หยุดใช้น้ำบาดาลและหยุดระบายน้ำลงสู่บ่อน้ำบาดาลได้ โดยความแตกต่างที่สำคัญคือ ประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ แต่ประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ประชาชนและชุมชนสามารถร่วมติดตามตรวจสอบกับเจ้าหน้าที่รัฐได้

(๔) อัตราค่าใช้น้ำบาดาลและค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล

ประเทศญี่ปุ่นให้อำนาจท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อการจัดการน้ำบาดาล รวมถึงอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำบาดาลภายในท้องถิ่นของตน แต่ละท้องถิ่นจึงมีข้อบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป รวมถึงอัตราค่าใช้และค่าอนุรักษ์ของแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างไปตามขนาดของท้องถิ่น เนื่องจากจำนวนประชากรและสภาพภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน

ความแตกต่างระหว่างประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น โดยประเทศไทยมีการคิดอัตราค่าใช้ไว้ ๒ กรณี ได้แก่ ค่าใช้น้ำบาดาลในเขตวิฤตการณ์น้ำบาดาลและค่าใช้น้ำบาดาลนอกเขตวิฤตการณ์น้ำบาดาลเท่านั้นโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาลในท้องถิ่นตนทั้งค่าใช้และค่าอนุรักษ์เป็นรายได้ของท้องถิ่นสามารถนำมาบริหารและจัดการน้ำบาดาลภายในท้องถิ่นได้ โดยไม่ต้องนำส่งค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่รัฐบาลกลาง เพื่อการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการจัดการ อนุรักษ์ แก้ไข ฟื้นฟู แหล่งน้ำบาดาลแบบประเทศไทย ส่วนค่าอนุรักษ์ประเทศมีกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การเรียกค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลจะถูกจัดเก็บเฉพาะการใช้น้ำบาดาลในเขตวิฤตการณ์น้ำบาดาลเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่แต่ละท้องถิ่นจะเก็บหรือไม่ และเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและมีการทบทวนเพื่อแก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์น้ำบาดาลเสมอ จึงควรมีการเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลจากการใช้น้ำบาดาลนอกเขตวิฤตการณ์น้ำบาดาลโดยควรให้แต่ละท้องถิ่นพิจารณาสถานการณ์น้ำบาดาลในพื้นที่ของตน หากเกิดปัญหาดินทรุดตัว การแทรกแซงน้ำเค็ม หรือแหล่งน้ำบาดาลแห้งควรมีการทบทวนให้เพิ่มการเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลภายในท้องถิ่น เพื่อนำมาฟื้นฟูแหล่งน้ำบาดาลภายในพื้นที่อื่นเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อแหล่งน้ำบาดาลซึ่งอาจแก้ไขได้ยากและเกิดปัญหาเป็นวงกว้าง และ

อาจใช้งบประมาณในการแก้ปัญหาสูงไม่สอดคล้องกับรายได้ซึ่งท้องถิ่นได้รับจากค่าธรรมเนียมการขออนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล

๗. บทวิเคราะห์

๗.๑ วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐

๗.๑.๑ ปัญหาการขอใบอนุญาต

การพิจารณาอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้ผู้ประสงค์เจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลยื่นเอกสารเกี่ยวกับแผนที่พอสั่งขุดและเอกสารสิทธิไม่ว่ากรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองและหนังสือรับรองช่างเจาะน้ำบาดาล และหนังสือรับรองของนักธรณีวิทยาและวิศวกร รวมทั้งการวัดปริมาณน้ำประจำบ่อนั้น ซึ่งการใช้น้ำบาดาลในปัจจุบันเพิ่มมากขึ้น จนอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแหล่งน้ำบาดาล เพื่ออุปโภค บริโภค การเกษตร หรือภาคอุตสาหกรรมได้ ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำบาดาลภายในชุมชนได้รับประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยการพิจารณาออกใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลกำหนดให้ผู้ประสงค์ขอใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาล ต้องแจ้งการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาลดังกล่าวแก่พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ โดยพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตในกรณีที่การเจาะน้ำบาดาลที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางของท่อกรุตอนบนสุดน้อยกว่า ๔ นิ้ว (๑๐๐ มิลลิเมตร) แต่ในกรณีที่การเจาะน้ำบาดาลที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางของท่อกรุตอนบนสูงสุดเท่ากับหรือมากกว่า ๔ นิ้ว (๑๐๐ มิลลิเมตร) แต่ไม่เกินมากกว่าหรือเท่ากับ ๘ นิ้ว (๒๐๐ มิลลิเมตร) ต้องให้ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำบาดาล จัดประชุมร่วมกับอนุกรรมการเขตเพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และตัดสินใจอนุญาตหรือไม่อนุญาต ทำให้การพิจารณาขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชุมชนภายในท้องที่ซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลโดยตรง และทราบถึงผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้นภายในปัจจุบันและอนาคต

๗.๑.๒ ปัญหาการติดตามตรวจสอบ

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล หรือการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาลในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการ ให้ผู้รับใบอนุญาตหรือตัวแทนอำนวยการความสะดวกแก่กรณีและให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้รับใบอนุญาตหรือตัวแทน ให้จัดการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการเจาะน้ำบาดาล ใช้น้ำบาดาล หรือการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาลนั้นได้”

กรณีนี้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปติดตามและตรวจสอบการเจาะน้ำบาดาล และใช้น้ำบาดาล หรือ การระบายน้ำบาดาลลงบ่อน้ำบาดาล ทั้งมีอำนาจสั่งให้ป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการเจาะน้ำบาดาล และใช้น้ำบาดาลและระบายลงสู่บ่อน้ำบาดาล

ในกรณีที่บ่อน้ำบาดาลอาจเกิดความเสียหายต่อแหล่งน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า การเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล หรือการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาลอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งน้ำบาดาลให้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้รับใบอนุญาตให้เปลี่ยนแปลง แก๊ซ หรือหยุดการเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล หรือการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล แล้วแต่กรณีตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับความเสียหายนั้นได้”

พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจสั่งให้แก๊ซ หยุดเจาะน้ำบาดาล หยุดใช้น้ำบาดาลและหยุดระบายน้ำลงสู่บ่อน้ำบาดาลได้ตาม “จำเป็น” เพื่อป้องกันและระงับความเสียหาย ไม่ให้เกิดเป็นวงกว้าง รวมถึงรักษาแหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม

แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการติดตามและตรวจสอบการเจาะน้ำบาดาล ใช้น้ำบาดาลและระบายน้ำลงสู่บ่อน้ำบาดาล แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่เกิดประสิทธิภาพเนื่องจากการติดตามและตรวจสอบที่ไม่ครอบคลุมแน่นอน กล่าวคือ ปัจจุบันการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี แต่จำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีจำนวนน้อยไม่สามารถติดตามและตรวจสอบได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ

๗.๑.๓ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม องค์กรต่างๆ มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรซึ่งบังคับใช้กฎหมายแบ่งได้ ๒ ประเภท คือ

(๑) องค์กรซึ่งกำกับดูแลด้านนโยบายชาติ

การจัดการสิ่งแวดล้อมระดับชาติเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความสำคัญระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวโยงทั่วไปในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญได้กำหนดนโยบายของชาติ และกำหนดองค์กรซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายไว้ด้วย เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศไทย

(๒) องค์กรที่รับผิดชอบในด้านการปฏิบัติ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีองค์กรซึ่งมีทำหน้าที่บังคับกฎหมาย โดยเฉพาะซึ่งแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแบ่งได้สองประเภท

หนึ่ง องค์กรเพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สอง องค์การเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

องค์การเหล่านี้มีกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบไว้โดยเฉพาะเจาะจง เช่น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำมีองค์การซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ชลประทานซึ่งมีหน้าที่จัดหาน้ำเพื่อการเพาะปลูกในการเกษตรหรือกรมทรัพยากรน้ำบาดาลซึ่งมีหน้าที่จัดหาน้ำบาดาลให้แก่ประชาชน เพื่อใช้อุปโภค บริโภค การเกษตรหรือแก้ปัญหาในฤดูแล้งและองค์การซึ่งมีหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมป่าไม้ซึ่งมีหน้าที่อนุรักษ์ป่าไม้ ปัญหาและอุปสรรคในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การขาดการจัดการอย่างเป็นระบบ เนื่องจากหลักกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีการจัดการกระจายในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ เกิดการใช้อำนาจซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้หลายองค์การเกิดความขัดแย้งกันเอง การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดการแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายส่งผลการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เป็นไปตามแนวทางและนโยบายสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหลายฉบับ ซึ่งบางฉบับเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำโดยตรง บางฉบับไม่ได้เกี่ยวข้องมากนัก บางฉบับไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้และการอนุรักษ์ ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานและหลายองค์กรต่างกัน ทำให้การบริหารจัดการมีช่องโหว่ ขาดเอกภาพที่ชัดเจน โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำมีหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป เช่น^{๒๐}

๑. พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการประกอบกิจการน้ำบาดาล และติดตามการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาล

๒. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ควบคุมการชลประทานเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำเก็บกัก รักษา ควบคุม ส่งระบาย หรือแบ่งน้ำ

ที่ผ่านมาการจัดสรรทรัพยากรน้ำและการอนุญาตและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะได้มีการดำเนินการเฉพาะการใช้ในทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และการใช้น้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) สำหรับการใช้น้ำอื่นใดที่นอกเหนือจากกฎหมายเฉพาะดังกล่าว ยังไม่มีการดำเนินการขออนุญาตใช้น้ำ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับที่ชัดเจนที่ผ่านมา การใช้น้ำที่ไม่ใช่จากทางน้ำชลประทานและน้ำบาดาล ประชาชนหรือผู้ประกอบการจะยื่นขอใช้น้ำจากหน่วยงานที่มี

^{๒๐} ชลธิชา ต๊ะทองด้วง. (๒๕๕๗). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า ๑๖๗-๑๖๘

อำนาจรับผิดชอบดูแลพื้นที่ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายเฉพาะ เช่น กรมเจ้าท่า นอกจากนี้ในบางพื้นที่อาจยื่นขอความเห็นจากองค์การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่นั้น ๆ เช่น ความเห็นจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ ขึ้นอยู่กับแนวปฏิบัติของแต่ละพื้นที่โดยปัจจุบันการจัดสรรน้ำไม่ใช่ทางน้ำชลประทาน และไม่ใช่ น้ำบาดาล ยังไม่มีระบบใบอนุญาตการใช้น้ำแก่ประชาชนทั่วไป^{๒๑}

๗.๑.๔ ข้อจำกัดของกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำบาดาล

(๑) ข้อจำกัดในด้านเนื้อหาของกฎหมาย

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและคุ้มครองน้ำบาดาลโดยตรง แต่ไม่ได้กำหนดแนวทางการป้องกันที่ชัดเจน เพียงแต่กำหนดเขตวิกฤติการณ์และนอกเขตวิกฤติการณ์น้ำบาดาลและแนวทางการแก้ไขเบื้องต้น เมื่อเห็นว่าการเจาะน้ำบาดาล ใช้น้ำบาดาลและระบายน้ำลงบ่อบาดาลอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือแหล่งน้ำบาดาลเท่านั้น จึงไม่สอดคล้องกับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเจาะจง เช่น พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแฝงอยู่ เช่น พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้จะเกิดความซ้ำซ้อนในการใช้กฎหมายทั้งในด้านการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมาย โดยมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมโดยได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ แม้จะเป็นกฎหมายที่ควบคุมและคุ้มครองน้ำบาดาลโดยตรงไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้การบังคับใช้เกิดความล่าช้า

(๒) ความล้าสมัยของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ และความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในการใช้บังคับแห่งกฎหมาย

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ถูกตราขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแล้วมีการแก้ไขจำนวน ๒ ครั้ง คือ การแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยการแก้ไขดังกล่าวมีประโยชน์

^{๒๑} กลุ่มนิติกร กรมทรัพยากรน้ำ. (๒๕๖๖). รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สืบค้นจาก <https://dwr.go.th/uploads/file/Law/๒๐๒๓/Article-๒๓๐๓๒๐๐๙๒๔๕๑-๗Ryx.pdf> เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๘.

เพียงการควบคุมและแก้ไขปัญหาล้างน้ำบาดาล แม้การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อ ๒๐ ปีที่แล้ว ซึ่งยุคนั้นปัญหาล้างน้ำบาดาลไม่สูงเท่าปัจจุบัน โดยมีเพียงบทบัญญัติเพียงบางมาตราที่เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมและแก้ไขปัญหาล้างน้ำบาดาลและพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ จึงขาดความรัดกุมทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติโดยง่าย

นอกจากนี้ การควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษต่อแหล่งน้ำมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เช่น มาตรฐานแหล่งน้ำบาดาลของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ หรือกรมทรัพยากรธรณีและกรมโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ทำงานซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงานในการใช้ทรัพยากรน้ำและการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ทำให้การบังคับล่าช้า ส่งผลให้ประชาชนเกิดความสับสนในการร้องเรียนเพื่อบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายโดยภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพ ข้อจำกัดของระบบราชการ ได้แก่ การขาดแคลนบุคลากร รวมถึงขาดการประสานงานอย่างเป็นระบบและปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติใดซึ่งกำหนดให้เจ้าของและผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่การกำจัดน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมักเกิดขึ้นเมื่อเกิดปัญหาต่อแหล่งน้ำบาดาลแล้วเท่านั้น ไม่เกิดการป้องกันล่วงหน้าเพื่อลดปัญหาต่อแหล่งน้ำบาดาลตามนโยบายและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม

(๓) ปัญหาการควบคุมการเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล และการกำหนดค่าน้ำบาดาล

การควบคุมการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้น้ำตามกฎหมายรับรองประเทศไทยยังคงมีข้อบกพร่องด้านมาตรการทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการจัดการน้ำบาดาล ดังนี้

มาตรการควบคุมการเจาะน้ำบาดาลเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้น้ำตามกฎหมายรับรองประเทศไทยยังคงมีข้อบกพร่องด้านมาตรการทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการจัดการน้ำบาดาล โดยมี ๓ ระยะ คือ

(๓.๑) มาตรการก่อนการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาล การเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลรัฐบาลได้ควบคุมก่อนการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลอย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยบุคคลซึ่งประสงค์จะเจาะน้ำบาดาลหรือใช้น้ำบาดาลต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายทั้งกำหนดเขตน้ำบาดาลไว้สองประการ ได้แก่ การเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลในเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลและการเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลนอกเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล

(๓.๒) มาตรการระหว่างการใช้้ำบาดาล ต้องติดตามตรวจสอบการใช้้ำบาดาลว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ เนื่องจากจำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีจำนวนน้อยทำให้ไม่สามารถติดตามและตรวจสอบได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการใช้้ำบาดาลอย่างไม่

มีประสิทธิภาพ ผู้ใช้น้ำบางรายใช้น้ำเกินกว่าจำนวนที่ได้รับตามใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ทั้งกรณีเกิดการปนเปื้อนสารเคมีลงในแหล่งน้ำบาดาลไม่ครอบคลุม เมื่อทราบปัญหาที่เกิดขึ้นต่อแหล่งน้ำบาดาลล่าช้า ทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้าด้วย ส่งผลให้ความเสียหายเป็นวงกว้าง

(๓.๓) มาตรการภายหลังการใช้น้ำบาดาล เมื่อบุคคลประสงค์เลิกใช้น้ำบาดาลต้องแจ้งแก่พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ หากไม่มีการแจ้งยกเลิกการใช้น้ำบาดาลยังคงถือว่าผู้ได้รับใบอนุญาตน้ำบาดาลยังคงใช้น้ำบาดาลต่อไป แต่ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ได้รับการต่อใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องอุดกลบบ่อน้ำบาดาลหรือรื้อถอนบ่อน้ำบาดาลนั้นกำหนดหน้าที่อุดกลบและรื้อถอน ซึ่งผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่ได้รับการต่อใบอนุญาตเท่านั้น รวมถึงรายงานการอุดกลบและรื้อถอน แต่ไม่มีการกำหนดหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องติดตามการอุดกลบหรือรื้อถอนบ่อน้ำบาดาล รวมถึงติดตามภายหลังการอุดกลบบ่อน้ำบาดาลหรือรื้อถอนบ่อน้ำบาดาลอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดช่องว่างในกรณีความเสียหายเกิดภายหลังการอุดกลบบ่อน้ำบาดาลหรือรื้อถอนบ่อน้ำบาดาลไปแล้วช่วงระยะเวลาหนึ่ง

นอกจากนี้ ปัจจุบันกรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้กำหนดการเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ๒ ประเภท คือ ค่าใช้น้ำบาดาล และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล โดยอัตราค่าใช้น้ำบาดาลกรณีใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ที่มีน้ำประปา กำหนดอัตราการใช้ น้ำบาดาลทุกประเภทในจำนวนเท่ากันได้แก่ เก็บเต็ม (๓.๕๐ บาท/ลบ.ม.) สังเกตได้ว่าการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ที่มีน้ำประปามีการเก็บค่าใช้น้ำบาดาลเท่ากัน ในกรณีใช้น้ำบาดาลเพื่ออุปโภคหรือบริโภค ย่อมมีอัตราการใช้ น้อยกว่าการใช้ในภาคธุรกิจหรือเกษตรกรรม (เพาะปลูก) หรือการเลี้ยงสัตว์ขนาดใหญ่ ธุรกิจขนาดใหญ่หรือภาคอุตสาหกรรม เกิดการใช้น้ำบาดาลอย่างสิ้นเปลือง โดยค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลในปัจจุบันใช้กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดเมื่อ ๑๐ ปีที่แล้ว ซึ่งผ่านมาจนถึงปัจจุบันการใช้น้ำบาดาลในเขตวิกฤติการณ์น้ำบาดาลสูงขึ้นกว่าอดีต โดยการขยายแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชนหรือขยายของภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจ เกิดใช้น้ำบาดาลในเขตวิกฤติการณ์น้ำบาดาลจึงสูงขึ้น

๗.๒ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

๗.๒.๑ สิทธิในการรับรู้ข่าวสาร

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ไม่ได้กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลไว้โดยเฉพาะ ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของผู้ขออนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลและเหตุผลในการพิจารณาอนุญาตให้เจาะน้ำบาดาล ใช้น้ำบาดาลหรือระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ โดยสิทธิพื้นฐานของการมีส่วนร่วมระดับต่ำสุดคือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งประชาชนมีสิทธิได้รับทราบสถานการณ์และปัญหาต่างๆ ได้ แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ แล้วประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพน้ำบาดาล รายงานสถานการณ์สารปนเปื้อน รายงานประจำปีหรือรายงานสถานการณ์คุณภาพของแอ่งน้ำบาดาลเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะพื้นที่แหล่งน้ำบาดาล นอกจากนี้ยังจำกัดข้อมูลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่จะเผยแพร่สู่ประชาชนและไม่เอื้ออำนวยต่อการนำข้อมูลไปให้แก่ประชาชนในการดูแล จัดการ หรือเฝ้ารักษาทรัพยากร ดังนั้น สิ่งที่ต้องดำเนินการในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ คือ การจัดทำและเผยแพร่รายงานสถานการณ์น้ำบาดาล รายงานคุณภาพน้ำที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และแผนการจัดการน้ำบาดาลในรูปแบบที่เข้าใจง่ายและเข้าถึงได้ทุกช่องทาง อาจจะเริ่มจากรูปแบบเผยแพร่ทางเว็บไซต์ หรือการทำโฆษณาแบบการตูน

๗.๒.๒ สิทธิในการร่วมปรึกษาหารือ และร่วมดำเนินการ

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ไม่ได้กำหนดสิทธิในการร่วมปรึกษาหารือ เพื่อเกิดการแสดงความคิดเห็นของประชาชนหรือชุมชนเบื้องต้น ปัจจุบันการดำเนินการเพื่อวางแผนและแก้ปัญหา น้ำบาดาลกรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้จัดตั้งกองสื่อสารและการมีส่วนร่วม เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและจัดทำแผนเพื่อการพัฒนา น้ำบาดาล ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนในรูปแบบมาตรการทางกฎหมายทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการหรือร่วมหาแนวทางแก้ไขเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานรัฐในการจัดทำแผนหรือโครงการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน และสิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ โดยให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจในโครงการที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ไม่ได้กำหนดกลไกที่ชัดเจนในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เมื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะพื้นที่ที่พึ่งพา น้ำบาดาลเป็นหลัก ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ไม่มีมาตรการใดกำหนดให้ต้องจัดให้มีประชาพิจารณ์การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือกับชุมชนหรือประชาชนก่อนการกำหนดนโยบายออกกฎระเบียบ หรืออนุมัติโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำบาดาล ไม่มีช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วม ไม่มี

รายงานสถานการณ์คุณภาพของแอ่งน้ำบาดาลที่มีความสัมพันธ์กับสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงเห็นได้ว่า เป็นการจำกัดความสามารถของประชาชนในการใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘

สิ่งที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ คือ ควรมีการเพิ่มบทบาทเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมโดยตรงในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) หรือการทำประชาพิจารณ์ (Public Consultation) สำหรับการกำหนดเขตควบคุม การออกใบอนุญาตในโครงการขนาดใหญ่ หรือการกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง หรือการออกกฎหมายลูกที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมในหน่วยงานของรัฐ การแก้ไขกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งแต่อีกประการที่สำคัญคือการสร้างทัศนคติและวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เปิดรับและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อกฎหมายเน้นการควบคุมผู้ประกอบการน้ำบาดาลและผู้ใช้น้ำบาดาลในลักษณะ “รัฐสั่งประชาชนทำตาม” เช่น การขออนุญาต การปฏิบัติตามใบอนุญาต การเสียค่าน้ำบาดาล แต่ไม่มีพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง แต่รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญต่อประชาชนในฐานะ “เจ้าของอำนาจอธิปไตย” และเป็นผู้ได้ประโยชน์โดยตรงจากทรัพยากร ธรรมชาติ จึงควรให้ประชาชนมีสิทธิและโอกาสในการบริหารจัดการร่วมกับรัฐ อาทิ การเสนอกฎ “คณะกรรมการน้ำบาดาลระดับพื้นที่” ที่มีตัวแทนประชาชนเป็นกรรมการ

๗.๒.๓ สิทธิในการร่วมติดตามตรวจสอบ

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดการติดตามและตรวจสอบในมาตรา ๒๕ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิติดตามและตรวจสอบการเจาะน้ำบาดาล ใช้น้ำบาดาลหรือระบายน้ำลงบ่อบาดาล เพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดขึ้นต่อแหล่งน้ำบาดาล หยุดระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาลในกรณีจำเป็น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายและไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบแต่อย่างใด ทำให้การติดตามและตรวจสอบล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากการขาดแคลนของเจ้าหน้าที่หรือการปล่อยปละละเลย โดยเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ไม่ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมเชิงลึกของประชาชนในการติดตามตรวจสอบ เนื่องจากการตัดสินใจตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการตัดสินใจโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ขาดข้อมูลที่ละเอียดอ่อนจากพื้นที่ขาดการรับรู้ถึงปัญหาเฉพาะของชุมชน ไม่มีกลไกให้ประชาชนในพื้นที่ในการร่วมเฝ้าระวังหรือให้ข้อมูลสถานการณ์น้ำบาดาลอย่างสม่ำเสมอ อาจทำให้การตรวจพบปัญหาการปนเปื้อน การทรุดตัวของชั้นดินหรือความไม่ทันการณ์ต่อเหตุการณ์ ดังนั้น จึงควรปรับปรุงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยการยกระดับการมีส่วนร่วมจากการให้ข้อมูลเป็นขั้นตอนการกำหนดนโยบาย เช่น การให้ประชาชนร่วมออกแบบโซนพื้นที่ห้ามขุดเจาะ หรือร่วมกำหนดค่าใช้จ่ายหรือกำหนดค่าธรรมเนียมการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลเป็นไปอย่างยั่งยืน เป็นธรรม และเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

๘. บทสรุป

ประเทศไทยซึ่งใช้การควบคุมการเจาะน้ำบาดาล การใช้ น้ำบาดาลและระบายน้ำลงสู่บ่อบาดาล คือ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยกฎหมายฉบับนี้มีปัญหาบางประการเกี่ยวกับการพิจารณา ออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล รวมถึงการติดตามและตรวจสอบที่ไม่ครอบคลุมสิทธิชุมชนและ ไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำค่าใช้จ่ายและค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลใช้ เพื่อพัฒนา อนุรักษ์ พื้นฟู แหล่งน้ำบาดาลและไม่สามารถแก้ไขปัญหการใช้ น้ำบาดาลที่มากเกินไปในปัจจุบันจนส่งผลกระทบ เช่น แผ่นดินทรุด การแพร่กระจายของน้ำเค็ม ดินเค็ม จนประชาชนหรือชุมชน บางพื้นที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำบาดาลในชุมชนได้ เมื่อมาเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมน้ำบาดาลของประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลอย่างครอบคลุมและให้อำนาจท้องถิ่นในการ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมภายในท้องถิ่น ทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการร่วมปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาอนุญาตการติดตามและ ตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ประชาชนและชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการร่วมติดตามและตรวจสอบกับ เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงทีและไม่ให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง แม้มาตรการ ทางกฎหมายเกี่ยวกับน้ำบาดาลของแต่ละประเทศแตกต่างกัน บางประเทศเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือ ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวกับกิจกรรมหรือนโยบายเกี่ยวกับน้ำบาดาล ซึ่งเป็นผลให้การจัดการน้ำ บาดาลภายในประเทศเกิดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ เพื่อให้หน่วยงานรัฐติดตามและ ตรวจสอบการใช้ น้ำบาดาลอย่างสม่ำเสมอและมีประสิทธิภาพ แต่บางประเทศเปิดโอกาสให้ประชาชนมี ส่วนร่วมกลับลดลง ส่งผลให้การเจาะน้ำบาดาลเพิ่มสูงขึ้นจนส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำบาดาลและ สิ่งแวดล้อมข้างเคียงจึงขอเสนอให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยเสนอแนะแก้ไข เพิ่มเติมการออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล หากมีผู้ประสงค์ขอใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใช้ น้ำบาดาลทำการปรึกษาหารือเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อพัฒนาการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาล โดยยื่นคำขอต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินจัดประชุมปรึกษาหารือ และเปิดโอกาสให้ ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานรัฐ เพื่อให้หน่วยงานรัฐนำความคิดเห็นของประชาชนหรือชุมชนประกอบการพิจารณาการออกใบอนุญาต ทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรอบด้านและเอื้อต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม ทั้งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับ ประเทศญี่ปุ่น หากการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมภายใน ชุมชน จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งที่อยู่ภายในพื้นที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยอมทำให้

ทราบถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง การร่วมคัดค้านต่อสิ่งที่ส่งผลกระทบอาจเกิดขึ้นได้และนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง

ประการต่อมาคือ การแก้ไขเพิ่มเติมส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนในการร่วมติดตามและตรวจสอบการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ภายหลังออกใบอนุญาต จึงเห็นควรให้เพิ่มหมวด ๑๐ การมีส่วนร่วม ข้อ ๒๘ แห่งระเบียบกรมทรัพยากรน้ำบาดาลว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำบาดาล ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ และแก้ไขเพิ่มเติม อาทิ รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับน้ำบาดาล มีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมายให้มีความเหมาะสมและทันสมัย ร่วมพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการติดตามและตรวจสอบ รวมถึงพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ การประกอบกิจการน้ำบาดาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน ติดตามและตรวจสอบภายหลังจากหน่วยงานรัฐได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล เพื่อให้เกิดการติดตามอย่างสม่ำเสมอ มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น

นอกจากนี้ การแก้ไขอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีอำนาจในการกำหนดค่าใช้และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล โดยประเทศไทยมีการกำหนดค่าใช้แตกต่างกัน ๒ กรณี คือ ใช้น้ำบาดาลในเขตวิกฤติการณ์น้ำบาดาล และนอกเขตวิกฤติการณ์น้ำบาดาลเท่านั้น แต่ปัจจุบันปัญหาต่อแหล่งน้ำบาดาลมีจำนวนมาก ทำให้การประกาศเขตวิกฤติการณ์น้ำบาดาลนั้นเกิดการแก้ไขปัญหาล่าช้า ดังนั้น จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายให้เท่าทันต่อสถานการณ์น้ำบาดาลภายในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดเขตอนุรักษ์น้ำบาดาลในเขตวิกฤติการณ์น้ำบาดาลและนอกเขตวิกฤติการณ์น้ำบาดาล ค่าใช้น้ำบาดาล และเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลให้สอดคล้องกับสถานการณ์น้ำบาดาลในแต่ละท้องถิ่นเหมือนประเทศญี่ปุ่น

ท้ายสุดคือ การสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของประเทศ นอกจากการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและทันสมัย การตรากฎหมายขึ้นใหม่ให้เหมาะสมต่อสถานการณ์ของประเทศผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ภาคประชาชนร่วมกับภาครัฐในการสร้างสังคมที่มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและตระหนักถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

กอบกุล รายนาค. (๒๕๔๗). กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

กรมทรัพยากรน้ำบาดาล. (๒๕๖๓). การขออนุญาตเจาะและใช้น้ำบาดาลกันครับ มีขั้นตอนอย่างไร. สืบค้นจาก <https://www.dgr.go.th/th/newsAll/๑๒๔/๓๗๑๘>.

กลุ่มนิติการ กรมทรัพยากรน้ำ. (๒๕๖๖). รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สืบค้นจาก <https://dwr.go.th/uploads/file/law/๒๐๒๓/Article-๒๓๐๓๒๐๐๔๒๕๕๑-๗Ryx.pdf>.

จุมพต สายสุนทร. (๒๕๕๐). กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ ๒., กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วิญญูชน.

จूरืพร เบาใจ. (๒๕๕๗). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภค. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชลธิชา ต๊ะทองด้วง. (๒๕๕๗). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๗). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช. (๒๕๕๔). กรอบความคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรณีศึกษาการดำเนิน โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาณุวัฒน์ เครือทอง. (๒๕๔๗). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณี การใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิตย์.

วิชญ์ เครื่องงาม. (๒๕๓๐). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

สุทธีรียา เหมือนพะวงศ์. (๒๕๖๕). ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการนโยบาย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (๒๕๔๕). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๖๑). หลักธรรมภิบาล : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (๒๕๔๔). โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (๒๕๔๗). โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (๒๕๔๗). โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ม.ป.ท. : ม.ป.ท.

สำนักคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (๒๕๖๕). การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการกระจายอำนาจ. สืบค้นจาก http://www.odloc.org/wp-content/uploads/๒๐๑๓/๐๙/๒km_๐๐๑.pdf

Jan Tsukasa. The Future of groundwater in Japan. สืบค้นจาก <http://www.jesc.or.jp/Portals/๐/center/library//seikatsu%๒๐to%๒๐kankyo/๒๐๑๙hashimoto.pdf>

The Co-Intelligence Institute. (๒๕๖๘). Principle of Public Participation. สืบค้นจาก http://www.co-intelligence.org/CIPol_publicparticipation.htm

United Nations Environment Programme, “Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental matter,” สืบค้นจาก

http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/๘/Guidelines_AccesstoJustice๒๐๑๐.pdf