การศึกษาวิจัยกฎหมายน้ำบาดาลของสาธารณรัฐเกาหลี: แบบอย่างที่เป็นไปได้สำหรับการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลของประเทศไทย*

Legal Study on Republic of Korea's Groundwater Law: A Possible Model for Developing Thai Groundwater Law

พีรพล เจตโรจนานนท์

Peerapon Jaderojananont

อาจารย์ประจำ

คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

Full-time Lecturer

Graduate School of Environmental Development Administration

National Institute of Development Administration, Serithai Road Klong-chan Bangkapi Bangkok 10240

Corresponding author E-mail: peerapon.j@nida.ac.th

(Received: May 10, 2022; Revised: June 28, 2022; Accepted: July 15, 2022)

บทคัดย่อ

น้ำบาดาลมีอยู่ในวัฏจักรตามธรรมชาติของน้ำซึ่งให้คุณค่าในการหล่อเลี้ยงระบบนิเวศและใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ โดยการบริหารจัดการน้ำบาดาลจะอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมภิบาลน้ำบาดาลซึ่งเป็นหลักการสากลที่สอดแทรกอยู่ในการระบบการบริหารจัดการน้ำบาดาลของประเทศต่าง ๆ โดยกฎหมายน้ำบาดาลของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นตัวอย่างกฎหมาย

* บทความวิจัยนี้ถูกศึกษาและพัฒนาขึ้นโดยผู้เขียน และเป็นส่วนหนึ่งของ "โครงการศึกษาทบทวนร่างกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล" เสนอต่อ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กันยายน 2564) ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ผู้มอบโอกาสให้แก่ผู้เขียนได้เข้ามาศึกษาวิจัยในส่วนนี้ อีกทั้งยังเป็นครูผู้ถ่ายทอดความรู้แก่ผู้เขียนในเรื่องกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติ

ที่กำหนดเรื่องการจัดการน้ำบาดาลภายใต้หลักธรรมาภิบาลน้ำบาดาลที่ชัดเจน และมีมาตรการที่น่าสนใจเหมาะสมแก่การนำมาศึกษาเพื่อเป็นแบบอย่างในการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลของไทย แม้ว่าประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและควบคุมการใช้น้ำบาดาลในประเทศ แต่กฎหมายดังกล่าวได้บังคับใช้มาเป็นเวลายาวนานและอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การนำแนวคิดภายใต้กฎหมายเกาหลีใต้มาศึกษาจึงเป็นประโยชน์แก่การสร้างความคิด และความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการยกร่างกฎหมายเพื่อที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลอย่างเหมาะสม จากการศึกษาวิจัย กฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้มีบริบทในการใช้น้ำบาดาลและบริบทด้านระบบกฎหมายใกล้เคียงกับประเทศไทย ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะนำมาปรับใช้ในการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลของไทย โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการกำหนดขอบเขตการใช้น้ำบาดาล การอนุญาตใช้น้ำบาดาล การควบคุมการใช้น้ำบาดาล และการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาล ซึ่งสามารถนำข้อเสนอแนะทางวิชาการในประเด็นเหล่านี้ไปพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขให้กฎหมายน้ำบาดาลของไทยมีประสิทธิภาพ มีความทันสมัย และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลน้ำบาดาลมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: กฎหมายน้ำบาดาล, หลักธรรมาภิบาลน้ำบาดาล, กฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้

Abstract

Groundwater is a kind of water that is part of the earth's water cycle and is used in a wide range of human activities. Groundwater management is primarily based on the global idea of groundwater governance, which is enshrined in the groundwater laws of many countries. This notion is evident in the Republic of Korea's groundwater legislation, which provides for groundwater management and control and might be used as a model for constructing Thailand's groundwater law. Although Thailand has enacted and long enforced its own Groundwater Act B.E. 2520, it is likely to be hampered by rapidly changing circumstances; accordingly, exploring the concept of Republic of Korea's groundwater law would mostly encourage Thai legislators to understand and crystalize their own idea for developing and updating Thai groundwater law. The research's findings were revealed through an outstanding

analysis of Korean groundwater law based on the same groundwater use contexts and legal system as Thailand. This model would be potentially applied in terms of scope of underground water utilization, groundwater use license, groundwater use control, and groundwater conservation and development, so as to provide recommendations which would keep Thai groundwater law up-to-date and improve its efficiency in accordance with groundwater governance.

Keywords: Groundwater Law, Groundwater Governance, Republic of Korea's Groundwater Law

1. บทนำ

น้ำบาดาล หรือ น้ำใต้ดิน (Groundwater) จัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในวัฏจักรตามธรรมชาติของน้ำซึ่งให้คุณค่าในการหล่อเลี้ยงระบบนิเวศ และมีประโยชน์ต่อกิจกรรมของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านการเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม ด้านพาณิชยกรรม หรือการใช้เพื่ออุปโภคและบริโภคในครัวเรือน[1] ทั้งนี้ ประเทศไทยเองได้ใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลมาเป็นเวลานานแล้วในกิจกรรมที่หลากหลายและยังมีการวางระบบการบริหารจัดการน้ำบาดาล การควบคุมการใช้น้ำบาดาล ตลอดจนการกำหนดสิทธิและหน้าที่สำหรับประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล รวมถึงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งถูกกำหนดอยู่ภายใต้กฎหมายที่ชื่อว่า พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

จะสังเกตได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีอายุเก่าแก่และใช้บังคับมาอย่างยาวนาน แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นระยะ ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) และการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 3) รวมถึงมีการออกอนุบัญญัติเพื่อรองรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่มาตรการบางอย่างอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจก่อให้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมายในการบังคับใช้ รวมถึงการบริหารจัดการ และการควบคุมการใช้น้ำบาดาลได้ อีกทั้ง ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายที่สำคัญซึ่งกล่าวถึงภาพรวมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ คือ พระราช

[1] International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC), "What is Groundwater?" [online] Available from : https://www.un-igrac.org/what-groundwater [22 June 2022]

บัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีการบริหารจัดการน้ำในวัฏจักรตามธรรมชาติโดยสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดสากลในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ และกำหนดให้มีการบูรณาการร่วมกับน้ำบาดาลอีกด้วย จึงเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องมีกลไกการรองรับการบูรณาการดังกล่าวไว้อย่างไร

งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะศึกษากฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลของต่างประเทศ โดยได้นำแนวคิดสากลของการบริหารจัดการน้ำบาดาล คือ หลักการธรรมาภิบาลน้ำบาดาล (Groundwater Governance) มาวางเป็นหลักการพื้นฐานที่ช่วยสร้างกรอบในการบริหารจัดการน้ำบาดาลที่ดี ในการนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาและสำรวจแล้วพบว่ากฎหมายต่างประเทศดังกล่าวมีการวางกรอบโครงสร้างตามแนวทางธรรมาภิบาลน้ำบาดาลอย่างชัดเจน และมีลักษณะโดดเด่นบางประการที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลของประเทศไทยได้ในอนาคตเพื่ออุดช่องโหว่ทางกฎหมายและสร้างความสอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยการศึกษาวิจัยนี้จะตั้งอยู่บนคำถามวิจัยที่ว่าแนวคิดในการบริหารจัดการน้ำบาดาลของกฎหมายต่างประเทศที่ยกมานั้น สามารถนำมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลของประเทศไทยอย่างไร อนึ่ง การศึกษาวิจัยนี้จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยกฎหมาย (Doctrinal Legal Research) ซึ่งเป็นการศึกษาจากเอกสารกฎหมาย รวมถึงข้อมูลเอกสารอื่นประกอบ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น ผลการวิจัย (Findings) ซึ่งเกิดจากการศึกษาแบบอย่างการบริหารจัดการน้ำบาดาลของกฎหมายต่างประเทศ และในส่วนสรุปและข้อเสนอแนะการวิจัยจะนำสิ่งที่ค้นพบจากกฎหมายต่างประเทศมาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการตอบคำถามวิจัยที่ตั้งไว้ และเพื่อสร้างข้อเสนอแนะทางวิชาการสำหรับนำไปใช้พัฒนากฎหมายน้ำบาดาลต่อไป

2. ผลการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะเริ่มต้นจากการนำเสนอหลักการธรรมาภิบาลน้ำบาดาล ซึ่งเป็นหลักการสากลที่นานาประเทศยึดถือในการบริหารจัดการน้ำบาดาลอย่างเป็นระบบ และนำเสนอสาระสำคัญของกฎหมายน้ำบาดาลของต่างประเทศที่ยืนอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าว และกำหนดประเด็นในการวิเคราะห์แนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลของประเทศไทยต่อไป

2.1 หลักธรรมาภิบาลน้ำบาดาล

หากพิจารณามาตรการด้านกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันทั้งที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ จะพบว่ามีหลักการด้านการคุ้มครอง

สิ่งแวดล้อมแฝงอยู่ในกฎหมายเหล่านั้นมากมาย หลายมาตรการตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางด้านสิ่งแวดล้อมที่รู้จักกันดี เช่น มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่าบำบัดมลพิษก็มีที่มาจากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาตรการห้ามปล่อยของเสียหรือสารเคมีออกสู่สิ่งแวดล้อม มาตรการห้ามเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ก็มีที่มาจากหลักการป้องกัน และหลักการเฝ้าระวังไว้ก่อน[2] ซึ่งมาตรการบริหารจัดการน้ำบาดาลก็เช่นเดียวกัน นอกจากจะยืนอยู่บนพื้นฐานของหลักการเช่นว่านั้นแล้ว ยังพบว่ามีหลักการเฉพาะที่เป็นรากฐานของการจัดการน้ำบาดาลด้วย

ธรรมาภิบาลน้ำบาดาล (Groundwater Governance) เป็นแนวคิดที่ใช้เป็นฐานความคิดในการอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลเพื่อให้เกิดความยั่งยืน อีกทั้งยังมีแง่มุมในการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลด้วย เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำดังกล่าวแล้วจะพบว่าเป็นแนวคิดที่ยืนอยู่บนฐานของหลักธรรมาภิบาล (Governance) โดยหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 ซึ่งได้มุ่งศึกษาการขยายตัวของปฏิสัมพันธ์ การจัดการองค์กร และกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกการบริหารจัดการของรัฐส่วนกลาง ซึ่งได้สอดประสานไปกับโครงสร้างและกฎเกณฑ์ของสังคมผ่านเครื่องมือที่หลากหลาย เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และการประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และในเวลาต่อมา หลักธรรมาภิบาลก็ได้ถูกประยุกต์และยอมรับในหลากหลายกิจกรรม เช่น ธรรมาภิบาลการทำประมง ธรรมาภิบาลป่าไม้ ธรรมาภิบาลน้ำบาดาล เป็นต้น[3]

ในการสร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล อาจจำแนกออกเป็น 3 แนวทางที่สำคัญ ประการแรก คือ หลักธรรมาภิบาลจะถูกมองในแง่ของการมีส่วนร่วมในกระบวนการ (process) โดยเป็นกระบวนการในการคิดการตัดสินใจที่จะดำเนินการใดของสังคมหรือองค์กร เพื่อกำหนดบทบาทว่าใครจะมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวบ้าง นอกจากนี้ หลักธรรมาภิบาลยังถูกมองในแง่ของการสร้างปฏิสัมพันธ์ (interaction) ด้วย เช่น การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในองค์กรและในกระบวนการ ซึ่งจะกำหนดว่าอำนาจและหน้าที่จะถูกแสดงออกมาอย่างไร ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการจะมีสิทธิมีเสียงอย่างไร ประการต่อมา คือ หลักธรรมาภิบาลจะถูกมองในแง่ขอบเขตทางภูมิศาสตร์ (geographic scope) ทั้งระดับโลก ภูมิภาค และระดับชาติ โดยอธิบายว่าหลัก

---

[2] Dinah Shelton and Alexandre Kiss, **Judicial Handbook on Environmental Law** (Nairobi: United Nations Environment Program, 2005), pp.19-22.

[3] Karen G. Villholth and Kristin I. Conti, "Groundwater Governance: Rationale, Definition, Current State and Heuristic Framework" in **Advances in Groundwater Governance**, eds. Karen G. Villholth et al (CRC Press, 2018), pp.5-6.

ธรรมาภิบาลของโลกเป็นผลลัพธ์ของการบริหารจัดการในกิจการที่เป็นส่วนรวมของปัจเจกบุคคลและองค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชน ประการสุดท้าย คือ ในแง่หลักธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) เกิดจากการวิพากษ์และสกัดออกมาจากหลักธรรมภิบาล โดยแทรกซึมอยู่ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การมีธรรมาภิบาลน้ำบาดาลที่ดีจะต้องประกอบด้วยหลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ หลักนิติธรรม เป็นต้น หลักธรรมภิบาลที่ดีได้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาระดับสากลซึ่งผลักดันโดยสหประชาชาติ (United Nations) และธนาคารโลก (World Bank)[4] เป็นที่แพร่หลายและถูกบรรจุในเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals)

หลักธรรมภิบาลได้ถูกนิยามอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยมุ่งศึกษาไปที่วัตถุของการอภิบาล (object of governance) และใครเป็นผู้อภิบาลและผู้ถูกอภิบาล (Who is governing and be governed) ซึ่งวัตถุของการอภิบาลไม่ได้จำกัดอยู่ที่เรื่องของกิจกรรมภายในชาติอีกต่อไป แต่ได้ขยายขอบเขตไปยังกิจกรรมที่เป็นส่วนรวมด้วย เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อมโลก เรื่องทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น โดยธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) เป็นแนวปฏิบัติกฎเกณฑ์ที่ช่วยอธิบายว่ามนุษย์มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอย่างไร จะเป็นการมองตั้งแต่ระดับโลกจนถึงภายในประเทศ ส่วนธรรมาภิบาลน้ำ (Water Governance) เป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม โดยจะวางหลักในเรื่องระบบการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ในการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมถึงการให้บริการน้ำในระดับที่แตกต่างกันของสังคม

แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำบาดาลได้รับการพัฒนาขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 2000 แยกออกมาจากธรรมาภิบาลน้ำ ซึ่ง Foster และคณะ แห่ง Groundwater MATE Program (GW-MATE) ของธนาคารโลก ได้ให้คำนิยามของธรรมาภิบาลน้ำบาดาลไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจอย่างเหมาะสมและส่งเสริมให้มีการดำเนินการร่วมกันอย่างรับผิดชอบเพื่อให้มั่นใจได้ว่าน้ำบาดาลจะถูกใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติและเพื่อหล่อเลี้ยงระบบนิเวศ[5] นอกจากนี้ แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำบาดาล ยังได้รับการนิยามโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization) ว่าเป็นกรอบในการดำเนินงานที่ซับซ้อน

---

[4] UNESCO World Water Assessment Program, **The United Nations World Water Development Report 2022: Groundwater: Making the Invisible Visible (Executive Summary)**, Report No. SC-2022/WS/3 (UNESCO, 2022) pp.3-4.

[5] Stephen Foster, Héctor Garduño, Albert Tuinhof, and Catherine Tovey, **Groundwater Governance: Conceptual Framework for Assessment of Provisions and Needs** (Washington DC: The GW-MATE Strategic Overview Series, World Bank, 2010), p.3.

ที่กำหนดการบริหารจัดการน้ำบาดาลและการใช้น้ำในชั้นดิน โดยจะเป็นกรอบทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติที่จะค้นหาว่าใครควรมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์กลยุทธ์รวมถึงมีส่วนรับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำบาดาล อีกทั้งยังเป็นกรอบที่กำหนดว่าผู้ที่มีส่วนได้เสีย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน จะมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรในการบริหารจัดการน้ำบาดาล[6]

จากคำนิยามของธรรมาภิบาลน้ำบาดาล ทำให้ทราบได้ว่าเป็นแนวคิดในการวางกรอบความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล ดังที่กล่าวไปแล้วว่าธรรมาภิบาลน้ำบาดาลมีองค์ประกอบของหลักธรรมภิบาลที่เด่นชัดโดยมุ่งไปที่ปัจจัยต่างๆ ได้แก่ วัตถุแห่งการอภิบาล คือ ตัวน้ำบาดาลเอง วิธีการอภิบาล คือ วิธีการที่หลากหลายในการนำน้ำบาดาลมาใช้ประยชน์อย่างไรให้ยั่งยืนอาจเป็นได้ทั้งวิธีการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผู้มีส่วนได้เสีย คือ ผู้อภิบาลและผู้ถูกอภิบาลซึ่งหลากหลายมากและเกี่ยวโยงกันทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐ ผู้มีอำนาจตัดสินใจ NGO องค์กรธุรกิจ และชุมชน และปัจจัยแง่ภูมิศาสตร์ซึ่งจะระบุว่าน้ำบาดาลควรได้รับการอภิบาลที่ใด เดิมทีจะมุ่งเน้นที่ระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ แต่ปัจจุบันได้ขยายมุมมองไปจนถึงระดับโลก ภูมิภาค และพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างประเทศแล้ว[7] จะเห็นได้ว่าแนวคิดดังกล่าวนี้ เป็นแนวที่มีความสอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นกระแสของโลกในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม อาจมีความสับสนระหว่างคำว่า “ธรรมาภิบาลน้ำบาดาล” และ “การบริหารจัดการน้ำบาดาล” ซึ่งทั้งสองคำนี้มีทั้งความแตกต่างกันและสอดคล้องกันในตัวมันเอง ซึ่งคำว่าการบริหารจัดการน้ำบาดาลถูกมองในแง่การดำเนินการอย่างเฉพาะเจาะจงในแต่ละช่วงเวลา (specific day-to-day actions) เพื่อให้บรรลุผลในการอนุรักษ์น้ำบาดาล โดยผู้มีส่วนได้เสียรวมถึงขอบเขตการดำเนินกิจกรรมในกระบวนการนี้จะมีลักษณะที่แคบกว่าธรรมาภิบาลน้ำบาดาล เนื่องจากธรรมาภิบาลน้ำบาดาลจะเป็นการตัดสินใจว่าวิธีการบริหารจัดการน้ำบาดาลแบบใดที่ควรนำมาใช้กับน้ำบาดาล เมื่อไร โดยใคร และเพื่อวัตถุประสงค์อะไร ยกตัวอย่างเช่น การบริหารจัดการน้ำบาดาลจะประกอบไปด้วย การติดตามผล การสร้างแบบจำลอง และวิธีการทำให้บรรลุผลตามกฎหมายน้ำบาดาล แต่ธรรมาภิบาลน้ำบาดาลจะมองแบบองค์รวมกว่านั้นมากซึ่งจะนำเอาทั้งความคิดเห็นหรือข้อกังวลของนักวิทยาศาสตร์ ผู้กำหนดนโยบาย และผู้ใช้น้ำบาดาล มาพิจารณาในการกำหนด

---

[6] Food and Agriculture Organization, **Global Diagnostic on Groundwater Governance** (FAO: Groundwater Governance: A Global Framework for Action, 2016), p.38.

[7] *Supra Note* 3 **Groundwater Governance: Rationale, Definition, Current State and Heuristic Framework**, pp.11-12.

ว่าใครจะมีส่วนในการจัดการน้ำบาดาล คนเหล่านั้นจะมีปฏิสัมพันธ์อย่างไรในการจัดการน้ำบาดาล ขับเคลื่อนการตัดสินด้วยข้อมูลความรู้ที่มี จนนำไปสู่การออกแบบนโยบายเพื่อตอบให้ได้ว่าทำไม การดำเนินการเกี่ยวกับน้ำบาดาลถึงสมควรเกิดขึ้น และควรจะดำเนินการเมื่อไร ดังนั้น ในการบริหารจัดการน้ำบาดาลจึงเป็นเพียงกิจกรรมต่างๆ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียในกิจกรรมจะดำเนินการภายใต้กรอบธรรมาภิบาลอีกทีนั่นเอง[8]

ในการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลย่อมมีเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาตัวของสังคมมนุษย์ทั้งในแง่บวกและลบ ในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมมีการแสวงหาประโยชน์และจัดการน้ำบาดาลอย่างมากเพื่อนำมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตโดยไม่คิดว่าน้ำบาดาลจะมีวันหมดไป ซึ่งการคิดในลักษณะนี้เกิดจากการขาดความรู้ที่เหมาะสมและการใคร่ครวญถึงการเกิดขึ้นของน้ำบาดาลซึ่งนำไปสู่ผลกระทบทางลบที่เกิดกับน้ำบาดาล ต่อมาในทศวรรษที่ 19 และ 20 จากเหตุที่การพัฒนาเทคโนโลยีก้าวหน้าขึ้นมาก ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ ความตระหนักของประชาชนมีมากขึ้น ปัญหาในการจัดการน้ำบาดาลทั้งคุณภาพและปริมาณจึงถูกทำให้เป็นระบบยิ่งขึ้น โดยเฉพาะธรรมาภิบาลน้ำบาดาลที่เริ่มสัมพันธ์กับกฎหมายจนเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมในประเทศที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งนำความรู้เกี่ยวกับน้ำบาดาลมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาองค์กรรัฐในประเทศเพื่อให้เกิดการรับรองสิทธิของผู้ส่วนได้เสียในน้ำบาดาล ตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาใช้รองรับสถานการณ์ของน้ำบาดาลที่อาจจะเปลี่ยนแปลง[9]

จะเห็นได้ว่าธรรมภิบาลน้ำบาดาลได้รับการยอมรับในสายตากฎหมายแล้วหลังจากที่สังคมเริ่มมีองค์ความรู้ในการบริหารจัดการน้ำบาดาลมากขึ้น เมื่อพิจารณาในระดับชาติ (domestic scale) กฎหมายน้ำบาดาลในหลายประเทศได้นำความคิดแบบองค์รวมของธรรมภิบาลน้ำบาดาลมาใช้ในการสร้างกฎเกณฑ์แก่สังคม ซึ่งธรรมภิบาลน้ำบาดาลเป็นกรอบว่าด้วยความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียรวมไปถึงวิธีการใช้สอยน้ำบาดาล กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการทำให้ธรรมภิบาลน้ำบาดาลกลายเป็นรูปธรรมโดยการกำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์ของน้ำบาดาล การดึงน้ำบาดาลออกมาใช้ การควบคุมมลพิษที่จะเกิดกับน้ำบาดาลจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทเจาะจงมีจุดกำเนิดแน่นอน (point-sources of pollution) และกำหนดบทบาท สิทธิ และหน้าที่ระหว่างผู้ใช้น้ำบาดาลในกรอบธรรมภิบาลน้ำบาดาล[10]

---

[8] Ibid., p.13.

[9] Marco Gracia, Ebel Smidt, and Jacobus J. de Vries, “Emergence and Evolution of Groundwater Management and Governance” in **Advances in Groundwater Governance**, eds. Karen G. Villholth et al (CRC Press, 2018) pp.51-52.

[10] Stefano Burchi, “Legal Principles and Legal Frameworks Related to Groundwater” in **Advances in Groundwater Governance**, eds. Karen G. Villholth et al (CRC Press, 2018) p.119.

ในกรอบของธรรมภิบาลน้ำบาดาล กฎหมายจะนำกรอบดังกล่าวมาสร้างระบบกฎเกณฑ์การอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลขึ้น โดยเริ่มต้นจากแง่มุมของสิทธิในน้ำบาดาลว่า น้ำบาดาลเป็นของใคร หรือ ใครเป็นผู้มีส่วนได้เสียในน้ำบาดาล แต่เดิมน้ำบาดาลเป็นสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามหลักกฎหมาย Common Law แต่ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงจากสิทธิของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐดังที่ยอมรับกันในกฎหมายน้ำสมัยใหม่ นอกจากนี้ธรรมภิบาลน้ำบาดาลยังกำหนดวัตถุแห่งการอภิบาลไว้ด้วย ซึ่งกฎหมายได้รับรองสถานะทางกฎหมายของน้ำบาดาล จนไปถึงการดึงน้ำบาดาลในฐานะวัตถุแห่งการอภิบาลมาใช้อย่างไร เครื่องมือในการดึงน้ำบาดาลมาใช้ ดังที่เห็นจากกฎหมายที่ควบคุมวิธีการเจาะบ่อน้ำบาดาลโดยต้องผ่านการขอใบอนุญาตจากรัฐ ซึ่งรัฐจะกำหนดสิทธิ ระยะเวลา คุณสมบัติ ปริมาณและอัตราน้ำบาดาลเอาไว้ชัดแจ้ง[11] อีกทั้ง ในส่วนของผู้ใช้น้ำบาดาลซึ่งเป็นผู้ที่ต้องร้องขอการอนุญาตจากรัฐจะถูกกำหนดบทบาท สิทธิ และหน้าที่เอาไว้ โดยกฎหมายได้รับรองสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมเชิงรุก (active participation) ในการบริหารจัดการน้ำบาดาล โดยผู้ใช้น้ำบาดาลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดแนวนโยบายต่างๆ รวมถึงเลือกตั้งผู้แทนชุมชนในการเป็นตัวแทนเข้าไปร่วมกำหนดนโยบายน้ำบาดาลกับรัฐด้วย อนึ่ง มีตัวอย่างในหลายประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ (Water Users' Groups) ที่จะเข้ามาแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความรู้ในความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำบาดาลของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบริหารจัดการและการสร้างนโยบายในการให้สิทธิดึงน้ำบาดาลออกมาใช้ประโยชน์ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำบาดาลผ่านการสร้างกลุ่มผู้แทนผู้ใช้น้ำจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งในโครงสร้างธรรมาภิบาลน้ำบาดาลที่กฎหมายให้การรับรองด้วย[12]

กล่าวโดยสรุป แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำบาดาลเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากแนวคิดธรรมภิบาล และเป็นการสร้างกรอบในการบริหารจัดการความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียในการอนุรักษ์ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล โดยแนวคิดนี้เองได้พัฒนาตัวและขยายขอบเขตในการนำไปใช้อย่างกว้างขวางจนกลายเป็นระบบที่ซับซ้อนและได้รับการนำมาทำให้เป็นรูปธรรมด้วยการบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับ กฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้ และประเทศไทยได้วางโครงสร้างตามแนวคิดธรรมาภิบาลน้ำบาดาล โดยการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ให้เป็นรูปธรรม สามารถพบเห็นได้จากโครงสร้างของกฎหมายที่มองการบริหารจัดการน้ำบาดาลอย่างเป็นองค์รวมทั้งระบบ ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง แต่จะเริ่มวางระบบตั้งแต่ผู้ใดที่มีส่วนได้เสียในวงจร

---

[11] Ibid., pp.120-121.

[12] Ibid., pp.122-124.

ของการใช้น้ำบาดาล สถานะของน้ำบาดาล จนไปถึงวิธีการบริหารจัดการน้ำบาดาล เพื่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอย่างสอดประสานกัน ไม่ได้เจาะจงหรือมุ่งเน้นไปที่กิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเท่านั้น แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำบาดาลจึงเปรียบเสมือนมาตรฐานในการชี้วัดว่าการออกแบบกฎหมายน้ำบาดาลได้ครอบคลุมทุกกิจกรรมน้ำบาดาลอย่างเป็นระบบแล้วหรือไม่

2.2 กฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำบาดาลของสาธารณรัฐเกาหลี

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายน้ำบาดาลของประเทศเกาหลีใต้เป็นกฎหมายที่น่าสนใจในการนำมาศึกษา เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีแนวทางการจัดการน้ำบาดาลภายใต้หลักธรรมาภิบาลน้ำบาดาลที่ชัดเจน และมีลักษณะโดดเด่นบางประการที่อาจนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลของประเทศไทยได้ โดยผู้วิจัยจะนำเสนอสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวเป็นรายประเด็น ดังต่อไปนี้

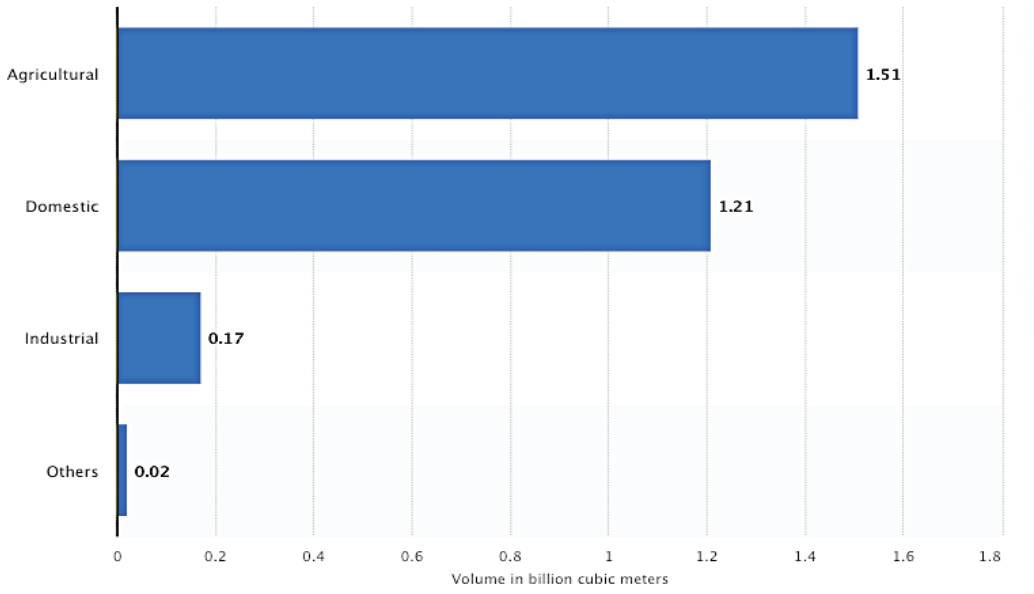
2.2.1 ภาพรวมของการบริหารจัดการน้ำบาดาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบ

กฎหมายน้ำบาดาลของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งต่อไปในบทความนี้จะขอเรียกตามชื่อที่คุ้นเคยกันว่า “เกาหลีใต้” มีบริบทความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากสภาพภูมิศาสตร์ของเกาหลีใต้ จะพบว่าเกาหลีใต้ตั้งอยู่บนคาบสมุทรเกาหลีที่มีเขตแดนส่วนหนึ่งอยู่ติดทะเลคล้ายคลึงกับประเทศไทย และยังมีลุ่มแม่น้ำสำคัญหลายสายที่ไหลผ่านจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศเพื่อออกสู่ทะเล[13] เมื่อพิจารณาลึกลงไปในชั้นของพื้นดิน จะพบว่าเกาหลีใต้มีแหล่งน้ำบาดาลที่สำคัญอยู่หลายแหล่ง และถูกนำมาใช้ประโยชน์ในกิจกรรมภายในประเทศ โดยอ้างอิงข้อมูลจาก Statista องค์กรเอกชนที่รวบรวมข้อมูลเชิงสถิติในหลากหลายประเด็น ในปี 2018 จะพบว่าประเทศเกาหลีใต้นำน้ำบาดาลมาใช้ประโยชน์ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเกษตรกรรม ด้านการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน ด้านการอุตสาหกรรม และกิจกรรมด้านอื่น[14]

---

[13] AsianInfo Organization, “Korea’s Geography” [online] Available from : http://www.asianinfo.org/asianinfo/korea/geography.htm#TERRITORY. [22 June 2022]

[14] Statista, “Volume of Groundwater Used in South Korea in 2019, by Sector” [online] Available from : https://www.statista.com/statistics/1023493/south-korea-groundwater-use-volume-by-sector/ [22 June 2022]



แผนภาพที่ 1: Volume of Groundwater Used in South Korea in 2019, by Sector

แหล่งที่มา: Statist

จากแผนภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่าเกาหลีใต้ใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลในการทำเกษตรกรรม (agricultural) สูงที่สุดเป็นอันดับแรก โดยใช้ไปประมาณ 1.51 พันล้านลูกบาศก์เมตร ตามด้วยการใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคและบริโภคภายในครัวเรือน 1.21 (domestic) พันล้านลูกบาศก์เมตร ในกิจกรรมอุตสาหกรรม (industrial) 0.17 พันล้านลูกบาศก์เมตร และในกิจกรรมอื่น (others) ถูกใช้ไป 0.02 พันล้านลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ ในปัจจุบัน รัฐบาลเกาหลีใต้ ได้จัดให้มีการติดตามตรวจสอบทรัพยากรน้ำในประเทศ โดยดำเนินการก่อสร้างสถานีตรวจวัดคุณภาพน้ำจำนวน 1,476 แห่ง กระจายอยู่ทั่วประเทศ ในจำนวนดังกล่าวแบ่งเป็น จำนวน 697 แห่ง สำหรับแม่น้ำ จำนวน 185 แห่งสำหรับทะเลสาบ หนอง และบึง จำนวน 474 แห่งสำหรับพื้นที่ทำการเกษตร และจำนวน 120 แห่งสำหรับบริเวณอื่น ในส่วนของการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำบาดาล เกาหลีใต้ก่อสร้างสถานีตรวจวัด 2,499 แห่ง ทั่วประเทศ โดยตรวจวัดปีละสองครั้งตั้งแต่ ปี 2003 เป็นต้นมา ซึ่งผลจากการตรวจวัดทำให้ทราบว่าคุณภาพน้ำบาดาลยังไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล แต่มีแนวโน้มที่ดีขึ้นในแต่ละปี อย่างไรก็ดี คุณภาพน้ำบาดาลมักจะดีกว่าน้ำผิวดินเสมอ คุณภาพ

ดังกล่าวจะถูกแบ่งออกเป็นสามระดับขึ้นอยู่กับว่าจะถูกใช้อุปโภคและบริโภคภายในครัวเรือนหรือวัตถุประสงค์ทางการเกษตร หรือวัตถุประสงค์ทางอุตสาหกรรม อีกทั้ง หลุมเจาะน้ำบาดาลที่ถูกทิ้งร้างและอาจมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อน้ำบาดาลซึ่งมีมากกว่า 43,000 หลุม ได้รับการอุดอย่างปลอดภัยในระหว่างที่มีการตรวจสอบคุณภาพน้ำแล้ว[15]

จะเห็นได้ว่า น้ำบาดาลของเกาหลีใต้เป็นทรัพยากรที่สำคัญและได้รับการตรวจสอบดูแลสม่ำเสมอไม่ด้อยไปกว่าทรัพยากรน้ำบนผิวดินเลย โดยเป็นแหล่งที่มาของน้ำสำหรับการชลประทานและการอุปโภคและบริโภค ซึ่งความต้องการในการใช้น้ำของเกาหลีใต้มีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนานวัตกรรมเพื่อการเกษตรที่มาจากการใช้น้ำบาดาล การธำรงรักษาคุณภาพน้ำบาดาลจะถูกดำเนินการโดยระบบเครือข่าย Groundwater Quality Monitoring Network (GQMN) ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในปี 2007 และดำเนินการอย่างสม่ำเสมอเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกับกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment) หรือ MOE ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด[16]

เมื่อพิจารณาประเด็นการบริหารจัดการปริมาณน้ำบาดาลของเกาหลีใต้ จากรายงานของ OECD[17] พบว่าเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีการใช้น้ำบาดาลปริมาณมาก โดยติด 1 ใน 10 ของประเทศ OECD เลยทีเดียว และน้ำบาดาลถูกใช้อย่างหนาแน่นในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น เกาะเจจู (제주도) เป็นเขตปกครองพิเศษที่ซึ่งกิจกรรมการเกษตรบนเกาะแห่งนี้จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยน้ำบาดาลเป็นหลัก ยังพบว่ารัฐบาลเกาหลีใต้สำรวจและติดตามปริมาณน้ำบาดาลอย่างเข้มงวดผ่านปฏิบัติการของหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้น 4 หน่วยงาน โดยแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่เฉพาะแตกต่างกันไปตามภารกิจเฉพาะของตนเอง และทั้ง 4 หน่วยงานจะนำผลลัพธ์จากการปฏิบัติการมาบูรณาการร่วมกัน ได้แก่[18]

---

[15] Water Environment Partnership in Asia (WEPA), “State of Water Environment: Republic of Korea” [online] Available from : http://www.wepa-db.net/policies/state/southkorea/southkorea.htm [22 June 2022].

[16] Chanhyeok Jeon, Maimoona Raza, Jin-Yong Lee and et al, “Countrywide Groundwater Quality Trend and Suitability for Use in Key Sectors of Korea,” **Water**, 12 (2020), pp.1194-1195.

[17] OECD ย่อมาจาก Organization for Economic Co-operation and Development เป็นองค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยรวมกลุ่มกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของยุโรปและโลก cited from Organization for Economic Co-operation and Development, “About OECD” [online] https://www.oecd.org/about/ [22 June 2022].

[18] Organization for Economic Co-Operation and Development, **Policies to Manage Agricultural Groundwater Use-Korea** (OECD Publishing, 2015), pp.1-2.

(1) Korea Institute of Geoscience and Mineral Resource (KIGAM) มีภารกิจหลักในการประเมินและทำนายปริมาณน้ำบาดาลตามการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และรักษาแหล่งน้ำบาดาลด้วยการเติมน้ำแข็งเทียมในพื้นที่เพาะปลูก

(2) Korea Rural Community Corporation (KRC) มีภารกิจหลักในการทดสอบความเป็นไปได้เบื้องต้นการออกแบบ และการบริหารสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการชลประทาน การระบายน้ำ และการพัฒนาน้ำบาดาลในเขตพื้นที่ชนบท โครงการต่าง ๆ ของ KRC ถูกนำมาถอดบทเรียนเพื่อแบ่งปันเทคนิคและประสบการณ์ทางการเกษตรขั้นสูงเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ

(3) Korea Water Resources Corporation (K-water) มีภารกิจหลักในการพัฒนาแหล่งน้ำโดยใช้แนวทางในการจัดการน้ำบาดาลอย่างยั่งยืน มีบทบาทในการศึกษาความเป็นไปได้ของการใช้พลังงานความร้อนใต้ธรณี (Geo-Thermal Energy) ของ alluvium และ riverbed ตลอดจนพัฒนาเทคนิคการประเมินและกำจัดความเสี่ยงต่างๆ ของน้ำบาดาล

(4) Integrated Groundwater Information Service (GIMS) มีภารกิจหลักในการรวบรวม การวิเคราะห์ข้อมูลน้ำบาดาล การพัฒนาและการบำรุงรักษาฐานข้อมูลน้ำบาดาลและระบบคอมพิวเตอร์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล ตลอดจนสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบและนโยบายต่อหน่วยงานรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

จากข้อมูลข้างต้น เกาหลีใต้และประเทศไทยมีส่วนคล้ายคลึงกันในแง่การนำน้ำบาดาลไปใช้ประโยชน์เพื่อหล่อเลี้ยงเกษตรกรรมเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในแง่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น เกาหลีใต้ได้มีหน่วยงานที่มีความหลากหลายและจำแนกภารกิจเฉพาะด้านมากกว่าประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยได้มีสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานด้านการกำกับ (Regulator) โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ทำหน้าที่ผู้กำหนดแนวนโยบาย (Policy-Maker) ของการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ และมีการแบ่งภารกิจตามประเภทของทรัพยากรน้ำไปยังหน่วยงานที่แตกต่างกัน โดยภารกิจทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลจะอยู่ภายใต้อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ซึ่งกรมทรัพยากรน้ำบาดาลต้องรับหน้าที่ทั้งในแง่เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ และเป็นหน่วยงานอนุญาตเพื่อบริหารจัดการและควบคุมการใช้น้ำบาดาล

2.2.2 กฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้

ในเบื้องต้น ผู้วิจัยจำเป็นต้องอธิบายให้เข้าใจถึงระบบและลักษณะกฎหมายของเกาหลีใต้เสียก่อนที่จะลงไปถึงรายละเอียดของกฎหมายน้ำบาดาล โดยเกาหลีใต้เป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย

เช่นเดียวกับประเทศไทย แบ่งอำนาจการปกครองเป็นสามฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ เกาหลีใต้มีรัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Acts) ซึ่งตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหลักการและสอดคล้องกันภายใต้รัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ยังมีการตรากฎหมายลำดับรอง (subordinate statutes) ที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้ไว้ ได้แก่ ข้อบังคับของประธานาธิบดี (Presidential Decree) กฎข้อบัญญัติของนายกรัฐมนตรี (Ordinances of Prime-Minister) และกฎกระทรวงต่าง ๆ (Ordinances of Ministries) ทั้งนี้ เพื่อทำให้การในพระราชบัญญัติบรรลุผลสำเร็จ โดยจะต้องไม่ให้มีรายละเอียดที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ[19] จะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายของเกาหลีใต้เป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีลำดับศักดิ์ของการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้แตกต่างไปจากประเทศไทยเท่าใดนัก เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายไทยที่มีการกำหนดหลักการอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และรายละเอียดปลีกย่อยที่เป็นแนวปฏิบัติถูกกำหนดเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

กฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้อยู่ในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่มีชื่อเรียกว่า Groundwater Act (지하수법) โดยถูกบัญญัติขึ้นในปี 1994 จากการเสนอร่างกฎหมายโดยกระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค และการคมนาคม (Ministry of Land, Infrastructure, and Transport) หรือ MOLIT ซึ่งต่อมาในปี 2018 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ตัดสินใจควบรวมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่อยู่ภายใต้ MOLIT เข้ากับ MOE ส่งผลให้ ในปัจจุบัน MOE มีอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรน้ำผิวดินและน้ำบาดาล ทั้งในแง่ของคุณภาพและปริมาณด้วย วัตถุประสงค์หลักของการตรากฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อให้เกิดการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลด้วยวิธีการบำรุงรักษาและบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษแก่น้ำบาดาลหรือถูกทำให้ปนเปื้อนสกปรก กฎหมายฉบับนี้จะวางแนวทางในการตรวจสอบ การพัฒนา การใช้สอย การบำรุงรักษา การบริหารจัดการน้ำบาดาล และการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะถูกบรรจุอยู่ในแผนแม่บทสำหรับการบริหารจัดการน้ำบาดาลแห่งชาติ (Master Plan for Groundwater Management) ที่กำหนดให้รัฐจัดทำทุก 10 ปี[20] แผนแม่บทดังกล่าวเป็นแผนระยะยาวซึ่งความ

---

[19] Ministry of Government Legislation, “National Law Information Centre: Korean Legislative System and Procedures” [online] Available from : https://law.go.kr/LSW/eng/engAbout.do?menuId=3#:~:text=The%20Korean%20legislative%20system%20consists,to%20effectively%20implement%20the%20Acts [22 June 2022]

[20] Lae-Soo Kang, Se-Yeong Hamm, Jae-Yeol Cheong et al, “Groundwater Monitoring System and Groundwater Policy in Relation to Unified Water Resource Management in Korea,” **Water Policy**, 22 (2020), p.212.

สำคัญของมันอาจเทียบเคียงได้กับแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ[21] และนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศไทย[22]

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของกฎหมาย Groundwater Act จะพบว่ามีการรับรองสิทธิและหน้าที่ของปัจเจกบุคคล รวมถึงกำหนดให้หน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นมีหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ แม้ว่ากฎหมาย Groundwater Act จะใช้บังคับกับน้ำบาดาลทั้งประเทศ แต่ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายฉบับนี้จะไม่มีความเกี่ยวพันกับกฎหมายอื่น เนื่องจากเกาหลีใต้ยังมีกฎหมายฉบับอื่นที่แม้จะไม่ได้มีคำว่า “น้ำบาดาล” อยู่ในชื่อกฎหมาย แต่ก็อาจมีบทบัญญัติที่คาบเกี่ยวกับการใช้น้ำบาดาลได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยบ่อน้ำพุร้อน (Hot Spring Act) หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำเพื่อการบริโภค (Drinking Water Management Act) ซึ่งกฎหมาย Groundwater Act จะไม่เข้าไปก้าวล่วงกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น หากการใช้น้ำบาดาลอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะที่ถูกกำหนดขึ้นในกฎหมายเฉพาะนั้น[23]

อีกทั้ง กฎหมาย Groundwater Act ประกอบไปด้วย 41 มาตรา (제조) โดยแบ่งออกเป็น 7 บท (제장) ได้แก่ บทที่ 1 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป บทที่ 2 ว่าด้วยการสำรวจ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล บทที่ 3 ว่าด้วยการสงวนรักษาและบริหารจัดการน้ำบาดาล บทที่ 4 ว่าด้วยกิจการก่อสร้างเพื่อการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล บทที่ 5 ว่าด้วยตัวแทนในการตรวจสอบผลกระทบของน้ำบาดาล บทที่ 6 ว่าด้วยบทบัญญัติส่วนเสริม และบทที่ 7 ว่าด้วยการกำหนดโทษ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของกฎหมาย Groundwater Act เป็นโครงสร้างที่คุ้นเคยในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของประเทศไทย ซึ่งพอจะเทียบเคียงโครงสร้างกฎหมายได้บ้าง

2.2.2.1 ขอบเขตการใช้น้ำบาดาลและการอนุญาตใช้น้ำบาดาล

เมื่อพิจารณา Article 2 แห่ง Groundwater Act พบว่าได้กำหนดคำนิยามศัพท์เฉพาะเอาไว้หลายคำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า “น้ำบาดาล” มีความหมายว่า น้ำที่ถูกเติมลงไปหรือไหลผ่านช่องว่างระหว่างชั้นของหินใต้พื้นผิวโลก[24] คำว่า “การตรวจสอบผลกระทบที่มีต่อน้ำบาดาล” หมายความถึง การดำเนินการตรวจสอบเพื่อวิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบจากการพัฒนาและ

---

[21] โปรดดู แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

[22] โปรดดู นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579

[23] Jin-Yong Lee and Kideok D. Kwon, “Current Status of Groundwater Monitoring Networks in Korea,” **Water**, 8 (2016), pp.170-171.

[24] Article 2.1 of Groundwater Act

การใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลในเขตพื้นที่นอกเขต[25] และนิยามของคำว่า “เขตอนุรักษ์น้ำบาดาล” หมายถึง เขตพื้นที่ซึ่งถูกกำหนดตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายฉบับนี้ โดยจะประกาศเป็นเขตที่มีความจำเป็นในการอนุรักษ์ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพของน้ำบาดาล[26]

จากคำนิยามดังกล่าว เมื่อนำมาเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 แล้ว พบว่าแนวคิดในการกำหนดเขต (Zoning) ในการอนุรักษ์น้ำบาดาลมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับคำนิยาม “เขตน้ำบาดาล” ตามกฎหมายไทย[27] อย่างไรก็ตาม Groundwater Act ไม่ได้กำหนดว่าลึกลงไปมากน้อยเท่าใดจึงจะเรียกว่าน้ำบาดาล เพียงแต่บอกว่าน้ำบาดาลต้องเป็นน้ำที่ถูกเติม หรือไหลผ่านลงไปในช่องว่างระหว่างชั้นของหินใต้พื้นผิวโลกเท่านั้น ซึ่งประเด็นนี้ค่อนข้างจะมีความยืดหยุ่นในการกำหนดว่าพื้นที่ส่วนใดเป็นเขตน้ำบาดาล การที่ Groundwater Act ไม่ได้กำหนดให้เป็นตัวเลขว่าลึกลงไปเท่าใดจึงจะเรียกว่าน้ำบาดาล เนื่องจาก Article 5 ได้ให้อำนาจแก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม[28] เป็นผู้สั่งการสำรวจเบื้องต้นและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำสำรองของน้ำบาดาลและปริมาณน้ำบาดาลที่จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ โดยต้องดำเนินการทั่วทั้งประเทศ เพื่อเผยแพร่การสำรวจในกฎกระทรวง[29] ในทางปฏิบัติของการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าว K-Water จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบและทำแบบจำลองน้ำบาดาลโดยให้ครอบคลุมทั้งประเทศเพื่อค้นหาสัดส่วนของน้ำบาดาลในแต่ละปี[30] ดังนั้น ในการออกใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลแก่ผู้ร้องขอนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับแผนแม่บทสำหรับการบริหารจัดการน้ำบาดาลแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบคุณภาพและปริมาณน้ำบาดาลที่อนุญาตให้ใช้กับความสมดุลของน้ำบาดาลในภาพรวมของประเทศ

กล่าวโดยสรุป กฎหมาย Groundwater Act ของเกาหลีใต้ได้กำหนดคำนิยามของศัพท์คำว่า “น้ำบาดาล 지하수” 란 지하의 지층 (地層)” ไว้เพียงคำเดียวเท่านั้น ไม่ปรากฏถ้อยคำอื่นอีกที่สื่อถึงน้ำบาดาล อีกทั้งไม่ได้ระบุว่าลึกลงไปในชั้นหินมากหรือน้อยเพียงใดจึงจะเรียกว่าเป็นน้ำบาดาลด้วย เพียงแต่ให้ความหมายในเชิงธรณีวิทยาเท่านั้นว่าจะต้องเป็นน้ำที่ไหลผ่านช่องว่างระหว่างชั้นของหินใต้พื้นผิวโลกซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 อย่างชัดเจน

---

[25] Article 2.2 of Groundwater Act

[26] Article 2.3 of Groundwater Act

[27] โปรดดู มาตรา 3 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

[28] เมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับเดิมของ Groundwater Act ก่อนที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขล่าสุด จะพบว่าภายใต้บทบัญญัติ Article 5 นั้นได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค และการคมนาคม (Ministry of Land, Infrastructure, and Transport) เป็นผู้มีอำนาจในการสำรวจ

[29] Article 5 of Groundwater Act

[30] *Supra Note* 23 Current Status of Groundwater Monitoring Networks in Korea, p.170.

นำมาสู่ประเด็นที่ว่าเราจะทราบขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ดูแลน้ำบาดาลได้อย่างไร ซึ่งประเด็นนี้เป็นเรื่องการบริหารจัดการของเกาหลีใต้ที่กำหนดให้ทั้งทรัพยากรน้ำผิวดินและใต้ดินอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกันจึงทำให้ไม่เกิดปัญหาในแง่การทับซ้อนกันของความรับผิดชอบ นอกจากนี้ เกาหลีใต้ได้ใช้วิธีการกำหนดแผนที่แบบจำลองน้ำบาดาลภายในประเทศขึ้นมา โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เทคโนโลยีในการสำรวจว่าตำแหน่ง ที่ตั้ง หรือพื้นที่ใดบ้างที่มีน้ำบาดาลอยู่ และนำไปกำหนดเอาไว้ในแผนระดับชาติในการบริหารจัดการน้ำบาดาลซึ่งจะกล่าวในส่วนถัดไป เมื่อมีการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลบริเวณที่มีการกำหนดไว้ในแผน หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีอำนาจตามกฎหมายเข้ามารับผิดชอบการใช้ประโยชน์นั้น

เมื่อพิจารณา Article 6 พบว่ายังกำหนดให้รัฐมนตรีจัดทำแผนระดับชาติในการบริหารจัดการน้ำบาดาล ซึ่งจะมีระยะเวลาใช้ 10 ปี (Master Plan for Groundwater Management) และกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องทบทวนความเหมะสมทุก 5 ปี โดยเนื้อหาของแผนจะประกอบด้วยแผนย่อย ได้แก่[31]

(1) ลักษณะการสำรองและปริมาณน้ำบาดาลที่ใช้ประโยชน์ได้

(2) สภาพที่แท้จริงของการใช้น้ำบาดาล

(3) แผนการใช้น้ำบาดาล

(4) แผนการเก็บรักษาน้ำบาดาล

(5) แผนการควบคุมคุณภาพและการทำให้น้ำบาดาลบริสุทธิ์

(6) เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำบาดาล

จะเห็นได้ว่าในการจัดทำแผนระดับชาติสำหรับการบริหารจัดการน้ำบาดาลของเกาหลีใต้มีความสำคัญและคล้ายคลึงกับการจัดทำนโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ถูกกำหนดภายใต้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นแผนระยะยาวในการวางกรอบและทิศทางสำหรับการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาล นอกจากนี้ ภายในแผนแม่บท 10 ปี เช่นว่านั้น ยังได้กำหนดความสัมพันธ์ของการบังคับใช้กฎหมาย Groundwater Act กับกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำบาดาลให้เกิดการบูรณาการใช้ร่วมกัน รวมไปถึงแนวทางในการปฏิบัติการของหน่วยงานรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นด้วย

[31] Article 6 of Groundwater Act

ในการดำเนินงานตามแผนแม่บท 10 ปี Groundwater Act จะให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ของแต่ละจังหวัดจัดทำแผนการจัดการน้ำบาดาลระดับภูมิภาค (Regional Plan) สำหรับเขตท้องถิ่นภายในความปกครองของตนเอง ให้เป็นไปตามกรอบในแผนแม่บท และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดปัญหาในการบริหารจัดการน้ำบาดาลในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เช่น การลดลงของระดับน้ำบาดาลอย่างมีนัยสำคัญ หรือเกิดมลพิษแก่น้ำบาดาล เป็นต้น ภายในเขตพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจปกครองดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจชะลอการกำหนดแผนการจัดการระดับภูมิภาคไว้ก่อน เพื่อปรึกษาหารือปัญหากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นว่านั้น จากนั้นจึงให้รัฐมนตรีอนุมัติแผนการจัดการน้ำบาดาลระดับภูมิภาคก็ได้[32]

กฎหมาย Groundwater Act วางหลักไว้ว่า บุคคลใดก็ตามไม่สามารถใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลได้ เว้นแต่ บุคคลนั้นจะได้รับใบอนุญาตในการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลจากรัฐ ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการใกล้เคียงกับประเทศไทย ทั้งยังเป็นหลักการที่จะช่วยป้องกันมิให้มีการใช้น้ำบาดาลอย่างผิดหลักวิชาการจนอาจนำไปสู่การปนเปื้อนหรือเกิดความเสียหายต่อปริมาณและคุณภาพของน้ำบาดาล อย่างไรก็ดี กฎหมายดังกล่าวได้มีรายละเอียดในการขออนุญาตที่น่าสนใจบางประการ กล่าวคือ บุคคลใดหรือประชาชนใดที่ประสงค์จะพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายรวมถึงนายกเทศมนตรีในเมืองที่ปกครองตนเองพิเศษ เช่น เกาะเจจู เป็นต้น โดยในเขตพื้นที่ที่จะขุดเจาะน้ำบาดาล ซึ่งการขออนุญาตดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับแก่กรณี ดังต่อไปนี้[33]

(1) ในกรณีที่ใช้น้ำบาดาลที่ไหลตามธรรมชาติหรือไหลโดยบังเอิญเนื่องจากโครงการที่ได้ดำเนินการหลังจากได้รับอนุญาต หรือได้จัดทำรายงานตามกฎหมายเฉพาะอื่นแล้ว

(2) ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้พัฒนาและใช้ประโยชน์จากบ่อน้ำในครัวเรือนหรือบ่อน้ำทั่วไปโดยที่ไม่ใช้อุปกรณ์ หรือเครื่องจักรที่ขับเคลื่อนด้วยพลังงาน

ถ้าหากไม่เข้ากรณียกเว้นข้างต้น ผู้ประสงค์จะขออนุญาตใช้น้ำบาดาลจะต้องได้รับการตรวจสอบผลกระทบต่อน้ำบาดาลก่อน (groundwater impact investigation) ซึ่งจะดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบผลกระทบ บทบัญญัติใน Article 7 ได้กำหนดให้หน่วยงานที่จะขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยงานในการตรวจสอบวิเคราะห์ผลกระทบน้ำบาดาลจะเป็นไปตามข้อบังคับ

[32] Article 6-2 of Groundwater Act

[33] Article 7 of Groundwater Act

ของประธานาธิบดี ซึ่งวางหลักให้บุคคลหรือหน่วยงานใดที่ประสงค์จะเป็นผู้รับตรวจสอบผลกระทบต่อน้ำบาดาลจะต้องจดทะเบียนต่อรัฐ และต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายได้กำหนด จะเห็นได้ว่ารูปแบบของการขอรับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลอาจมีความคล้ายคลึงกับระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดทำรายงานตรวจสอบผลกระทบต่อน้ำบาดาลโดยตัวแทน (Agency) ที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐ และประกอบธุรกิจในฐานะผู้รับตรวจและจัดทำรายงานดังกล่าว[34] ในการควบคุมผู้รับตรวจนั้นรัฐจะดำเนินการอย่างเข้มงวดโดยการสร้างหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดต่อน้ำบาดาล สั่งให้รายงานการดำเนินงาน รวมถึงอาจถูกถอดถอนใบอนุญาตในการเป็นผู้รับตรวจได้หากพบความไม่เหมาะสมหรือขาดคุณสมบัติ[35]

จะเห็นได้ว่าการเป็นผู้รับตรวจนั้นคล้ายคลึงกับกฎหมายไทยหลายเรื่อง เช่น การกำหนดให้มีผู้ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA Consultant) ตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือผู้ตรวจสอบโรงงาน ตามกฎหมายโรงงาน (Third-Party) เป็นต้น[36] โดยบุคคลเหล่านี้จะถูกควบคุมโดยภาครัฐ และในท้ายที่สุด ผลของการตรวจสอบนั้นจะถูกส่งให้กับหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งจะพิจารณารายงานการตรวจสอบผลกระทบน้ำบาดาลและพิจารณาว่าการขออนุญาตนั้นสอดคล้องกับแผนแม่บท และแผนระดับจังหวัดหรือไม่ จากนั้นจึงกำหนดรายละเอียดเนื้อหาในใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ตรวจสอบรายงานแล้ว ผู้อนุญาตจะสั่งไม่อนุญาตก็ได้หากพบว่ามีข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้[37]

(1) ในกรณีมีการสูบน้ำบาดาลแล้ว มีแนวโน้มที่น้ำบาดาลจะระบายออกจากแหล่งน้ำมากไป หรือนำไปสู่การทรุดตัวของพื้นดินในพื้นที่ใกล้เคียง หรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์ที่ติดตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียง

(2) ในกรณีที่การพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลมีแนวโน้มที่จะปนเปื้อนน้ำบาดาลหรือมีแนวโน้มที่จะทำลายระบบนิเวศตามธรรมชาติ

(3) ในกรณีที่การพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลบริเวณนั้นมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการน้ำบาดาล หรือมีการวางผังเมืองหรือมีโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

---

[34] Article 27 of Groundwater Act

[35] Articles 27-30 of Groundwater Act

[36] โปรดดู มาตรา 48 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ มาตรา 9 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

[37] Article 7 of Groundwater Act

อื่น ๆ ภายใต้กฎหมายการจัดทำแผนและการใช้ประโยชน์ที่ดิน (National Land Planning and Utilization Act)

(4) กรณีอื่น ๆ ที่อาจประกาศกำหนดโดยข้อบังคับของประธานาธิบดี ซึ่งถือว่ามีเหตุจำเป็นยิ่งเพื่อการเก็บรักษาน้ำบาดาล

หลังจากที่ผู้ประสงค์จะพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล ได้รับใบอนุญาตพร้อมเงื่อนไขในใบอนุญาตที่อาจถูกกำหนดเพิ่มเติมแล้ว[38] ใบอนุญาตดังกล่าวจะมีอายุเพียง 5 ปี เท่านั้น แต่สามารถที่จะขอขยายระยะเวลาออกไปได้ตามเหตุจำเป็นและความเหมาะสมที่แสดงต่อผู้พิจารณาอนุญาต แต่จะขยายได้ไม่เกิน 5 ปี[39] นอกจากนี้ กฎหมาย Groundwater Act ยังรับรองการโอนใบอนุญาตการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลในกรณีที่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลถ่ายโอนสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล หรือในกรณีที่เสียชีวิต หรือในกรณีที่องค์กรหรือธุรกิจน้ำบาดาลของตนไปควบรวมกิจการกับบริษัทอื่น กฎหมายกำหนดให้ผู้รับโอนหรือผู้สืบทอดมรดกดังกล่าว มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกันกับผู้โอนใบอนุญาต ทั้งนี้ ผู้รับโอนจำเป็นต้องรายงานให้หน่วยงานรัฐผู้อนุญาตทราบถึงการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้น เพื่อให้ได้รับการตรวจสอบจากรัฐ[40] หากฝ่าฝืนไม่มีการรายงานตามที่กฎหมายกำหนดผู้รับโอนจะถูกลงโทษ

2.2.2.2 การควบคุมการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล

ในประเด็นเรื่องมาตรการในการขุดเจาะน้ำบาดาลและการเติมน้ำบาดาล เมื่อผู้ประสงค์จะพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลได้รับใบอนุญาตแล้ว การก่อสร้างรวมถึงการติดตั้งเครื่องมือเพื่อขุดเจาะน้ำบาดาลจะต้องได้รับการควบคุมโดยกฎหมาย ซึ่ง Groundwater Act กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาต ต้องจัดทำรายงานการก่อสร้างเครื่องมือหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย[41]

(1) วิธีการสำรวจน้ำบาดาล ตาม Article 5

(2) รายงานการตรวจสอบผลกระทบต่อน้ำบาดาล ตาม Article 7

(3) วิธีการตรวจวัดคุณภาพน้ำบาดาล

---

[38] Article 7-2 of Groundwater Act

[39] Article 7-3 of Groundwater Act

[40] Article 11 of Groundwater Act

[41] Article 9-4 of Groundwater Act

(4) การกระทำอื่นใดตามที่ถูกกำหนดโดยข้อบังคับของประธานาธิบดี ซึ่งอาจจะมีผลต่อทั้งคุณภาพและปริมาณของน้ำบาดาล

รายการตรวจสอบทั้ง 4 ประการข้างต้นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ขอให้ผู้ประสงค์ที่จะก่อสร้างหรือติดตั้งเครื่องมือขุดเจาะน้ำบาดาลส่งข้อมูลที่จำเป็นสำหรับนำมาวิเคราะห์การจัดการลักษณะทางธรณีวิทยา ปริมาณน้ำผิวดิน และน้ำบาดาลที่จะถูกใช้ไปหลังจากที่มีการขุดเจาะ อย่างไรก็ตาม หากมีการวิเคราะห์แล้วพบว่าการขุดเจาะเช่นว่านั้นส่งผลกระทบหรืออาจมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพหรือปริมาณของน้ำบาดาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสั่งให้ผู้ประสงค์ที่ได้ร้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุง เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการขุดเจาะได้[42]

ในการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประสงค์จะพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล สามารถเกิดขึ้นได้โดยผลของกฎหมาย Groundwater Act ซึ่งได้ระบุเหตุหรือข้อเท็จจริงในการเพิกถอนใบอนุญาตเอาไว้หลายกรณี ซึ่งถ้าหากเข้ากรณีใดดังต่อไปนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่แจ้งให้บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวได้ทราบถึงเหตุผลในการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร[43]

(1) ในกรณีที่บุคคลนั้นได้รับอนุญาตให้พัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลโดยวิธีการที่ไม่เป็นธรรม (unjust means)

(2) ในกรณีที่บุคคลนั้นตกอยู่ภายใต้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ตาม Article 7 เช่น การพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลมีแนวโน้มที่จะปนเปื้อนน้ำบาดาล หรือนำไปสู่การทรุดตัวของพื้นดินในพื้นที่ใกล้เคียงหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอุปกรณ์ต่อพ่วง

(3) ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่จัดทำรายงานการก่อสร้างเครื่องมือหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลให้แล้วเสร็จตามที่กฎหมายกำหนด หรือรายงานเป็นเท็จ

(4) ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถเริ่มงานก่อสร้างภายใน 3 เดือนนับจากวันที่ได้รับอนุญาตโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือระงับการก่อสร้างติดต่อกันเกิน 3 ครั้ง หลังจากเริ่มดำเนินการ

(5) ในกรณีที่บุคคลนั้นได้รับอนุญาตไปแล้ว แต่ไม่มีการรวบรวมน้ำบาดาล ณ พื้นที่ที่ขออนุญาตขุดเจาะเพื่อการพัฒนาและใช้ประโยชน์น้ำบาดาล

---

[42] Article 9-4 of Groundwater Act

[43] Article 10 of Groundwater Act

(6) ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถที่จะพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลได้ เนื่องจากคุณภาพน้ำบาดาลไม่ดีพอ

(7) ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลได้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุญาต

(8) ในกรณีที่บุคคลได้ดำเนินการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว หรือในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกถอนการอนุญาต เพราะได้รับข้อมูลว่าระดับน้ำบาดาลในพื้นที่ดังกล่าวลดลงอย่างต่อเนื่อง และจำเป็นจะต้องระงับ หรือจำกัดการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล

(9) ในกรณีที่บุคคลนั้นฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับการใช้น้ำบาดาล หรือปรับปรุงคุณภาพน้ำ

นอกจากนี้ ผู้ได้รับอนุญาตในการพัฒนาและใช้น้ำบาดาลจะต้องวางแผนจัดการภายหลัง (Post-Management) ว่าหลังจากที่ได้ใช้น้ำบาดาลไปแล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไปเพื่อไม่ให้กระทบต่อคุณภาพของน้ำบาดาลในบ่อที่ขุดเจาะ เช่น วิธีการจัดการหรือบำรุงรักษาเครื่องมือหรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้ขุดเจาะ การดำเนินการเกี่ยวกับบ่อน้ำบาดาลที่เจาะไว้ และต้องรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบซึ่งการดำเนินการนั้นจะถูกตรวจสอบและควบคุมจากรัฐ[44]

2.2.2.3 การส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาล

นอกจากการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลแล้ว รัฐยังมีหน้าที่สำคัญในการพัฒนาน้ำบาดาลให้เกิดความยั่งยืนและไม่ถูกรบกวนหรือปนเปื้อนภาวะเป็นพิษ หรืออันตรายอื่นด้วย โดยมาตรการดังกล่าวอยู่ในรูปแบบของการกำหนด “เขตอนุรักษ์น้ำบาดาล” (지하수보전구역의 지정) ซึ่งก็จะมีการวางมาตรการพิเศษเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาลในเขตดังกล่าว

การควบคุมการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลตามกฎหมาย Groundwater Act นอกจากจะเป็นเรื่องการพิจารณาออกใบอนุญาต การกำหนดวิธีการขุดเจาะที่ถูกต้องแล้ว ยังมีมาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่สำหรับอนุรักษ์น้ำบาดาลด้วยซึ่งเป็นการนำแนวคิดในการกำหนดเขต (Zoning) มาประยุกต์ใช้ โดยแนวคิดทำนองนี้ถูกพบเห็นได้ชัดแจ้งในกฎหมายไทย เช่น การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือการกำหนดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอนุรักษ์และ

[44] Article 9-5 of Groundwater Act

การพัฒนาตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 เป็นต้น[45] อย่างไรก็ดี การกำหนดเขตอนุรักษ์น้ำบาดาล (Groundwater Preservation Zone) ตามกฎหมาย Groundwater Act มีแนวคิดที่น่าสนใจบางประการที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศไทย

กฎหมาย Groundwater Act ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำหนดว่าเขตพื้นที่ใดที่ตนเองปกครองอยู่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดหรือไม่ ซึ่งจะประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์น้ำบาดาล (Groundwater Preservation Zone) และการที่จะประกาศให้พื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเป็นเขตอนุรักษ์น้ำบาดาล กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณเขตพื้นที่เช่นว่านั้นด้วย[46] การประกาศเขตดังกล่าวอาจพิจารณาได้เป็นกรณีที่แตกต่างกัน ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง พื้นที่นั้นจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะลำห้วยตอนบนที่เป็นแหล่งเติมน้ำบาดาลโดยธรรมชาติที่ซึ่งเชื่อมต่อไปยังอีกพื้นที่หนึ่งในบริเวณปลายลำห้วย หรือเป็นบริเวณพื้นที่ที่มีชั้นของน้ำบาดาลอันอุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งที่มาของน้ำดิบ หรือเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาและใช้น้ำบาดาลในปริมาณที่สูงมากซึ่งกำหนดไว้ในแผนแม่บทหรือแผนการจัดการน้ำบาดาลระดับภูมิภาค หรือเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาและการใช้น้ำบาดาลมากเกินไปจนทำให้เกิดหรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการทรุดตัวของพื้นดินหรือทำให้แม่น้ำแห้ง หรือเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลซึ่งส่งผลกระทบอย่างรุนแรง หรือมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ หรือเป็นพื้นที่อื่นใดที่จะถูกกำหนดภายหลังโดยข้อบังคับของประธานาธิบดีซึ่งจำเป็นสำหรับการรักษาคุณภาพและปริมาณของน้ำบาดาล[47] จากลักษณะของพื้นที่ดังที่กล่าวข้างต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์น้ำบาดาล

กรณีที่สอง ในบางเขตพื้นที่ซึ่งมีลักษณะตามที่กำหนดข้างต้นในกรณีที่หนึ่ง แต่ไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์น้ำบาดาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมเห็นแล้วว่าถ้าหากปล่อยไว้เช่นนั้น พื้นที่ดังกล่าวน่าจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการอนุรักษ์และจัดการน้ำบาดาลได้ หรือเห็นแล้วว่าพื้นที่ดังกล่าวจำเป็นสำหรับการรักษาคุณภาพน้ำบาดาล รัฐมนตรีสามารถจะสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่นั้นประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์น้ำบาดาลก็ได้[48] เป็นที่น่า

---

[45] โปรดดู มาตรา 43 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ มาตรา 78 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

[46] Article 12-2 of Groundwater Act

[47] Article 12 of Groundwater Act

[48] Ibid.

สังเกตว่า การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์น้ำบาดาลในกรณีที่สองนี้เปรียบเสมือนการอุดช่องว่าง หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ประกาศกำหนดให้เขตพื้นที่ที่มีลักษณะเหมาะสมแก่การอนุรักษ์น้ำบาดาลตามที่กำหนดในกรณีที่หนึ่ง ทั้งที่เขตพื้นที่ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวอยู่ในความดูแลของตน กฎหมายจึงให้อำนาจแก่รัฐมนตรีดำเนินการได้เอง

เมื่อมีการประกาศให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตอนุรักษ์น้ำบาดาลแล้ว ไม่ว่าจะเป็นไปตามกรณีที่หนึ่งหรือสอง กฎหมาย Groundwater Act จะกำหนดให้มีมาตรการเฉพาะที่ถูกกำหนดให้บังคับใช้ในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งจะเป็นการจำกัด และห้ามกิจกรรมบางอย่าง จะเห็นได้ว่าแนวคิดเช่นนี้ถูกบัญญัติทำนองเดียวกันกับการกำหนดเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายของประเทศไทยด้วย โดยกิจกรรมที่ถูกจำกัดหรือห้าม ได้แก่[49]

(1) การพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลตามอัตราส่วนที่กำหนดโดยข้อบังคับของประธานาธิบดี หรือในอัตราส่วนที่เกินกว่าขอบเขตที่ต้องรายงานในการขอใบอนุญาตในขั้นตอนปกติ

(2) การติดตั้งสิ่งก่อสร้าง หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานาธิบดีซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการกำจัด ผลิต หรือจัดเก็บ สารเคมีที่เป็นพิษ หรือสสารเฉพาะเป็นอันตรายต่อคุณภาพน้ำ รวมถึงของเสีย สิ่งปฏิกูลและสิ่งขับถ่าย ซึ่งถูกระบุภายใต้กฎหมายอื่น

(3) การกระทำอื่นที่กำหนดโดยข้อบังคับของประธานาธิบดี ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายอย่างชัดเจน เช่น เกิดการลดระดับปริมาณน้ำบาดาล เกิดมลพิษแก่น้ำบาดาล หรือเกิดการทรุดตัวของพื้นดิน

3. แนวทางในการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลของประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้ พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจอยู่บางประการที่จะสามารถนำมาวิเคราะห์และประยุกต์ใช้พัฒนากฎหมายน้ำบาดาลของประเทศไทย และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลน้ำบาดาล ซึ่งแนวทางดังกล่าวถูกวิเคราะห์ออกเป็นสามประเด็นสำคัญ ได้แก่

(1) ประเด็นเรื่องขอบเขตการใช้น้ำบาดาลและการอนุญาตใช้น้ำบาดาล ผู้วิจัยจะวิเคราะห์แบบอย่างของกฎหมายน้ำบาดาลเกาหลีใต้ว่าจะสามารถประยุกต์ใช้กับการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลไทยหรือไม่อย่างไร มีความเป็นไปได้หรือมีข้อจำกัดอย่างไรบ้าง

[49] Article 13 of Groundwater Act

(2) ประเด็นเรื่องการควบคุมการใช้ประโยชน์น้ำบาดาล ผู้วิจัยจะวิเคราะห์แบบอย่างของกฎหมายน้ำบาดาลเกาหลีใต้ว่ามีมาตรการใดที่โดดเด่นและน่าสนใจสำหรับควบคุมการใช้น้ำบาดาลทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณของน้ำบาดาล ซึ่งประเทศไทยอาจนำมาพิจารณาใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์น้ำบาดาลได้

(3) ประเด็นเรื่องการส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาล ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ว่าการส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาลตามกฎหมายน้ำบาดาลเกาหลีใต้มีแนวคิดอย่างไรที่อาจสอดคล้องกับการส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาลในประเทศไทย

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์แนวทางดังกล่าวข้างต้นสามารถอธิบายรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.1 ขอบเขตการใช้น้ำบาดาลและการอนุญาตใช้น้ำบาดาล

ปัจจุบันนี้ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ได้กำหนดให้เขตน้ำบาดาล หมายความว่า เขตท้องที่ที่รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นเขตน้ำบาดาลโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา[50] โดยมีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตน้ำบาดาลและความลึกของน้ำบาดาล พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้ท้องที่กรุงเทพมหานคร และท้องที่ของแต่ละจังหวัดทุกจังหวัดในราชอาณาจักรไทยเป็นเขตน้ำบาดาล และให้น้ำใต้ดินที่อยู่ลึกลงไปจากผิวดินเกินกว่า 15 เมตร เป็นน้ำบาดาล ในเขตน้ำบาดาลกรุงเทพมหานคร และเขตน้ำบาดาลจังหวัดทุกจังหวัดในราชอาณาจักรไทย[51] จากกฎหมายดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่ามีประเด็นสำคัญ ได้แก่ ประเด็นเขตพื้นที่ใดบ้างที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล และประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าต้องลึกลงไปใต้ดินเท่าใดจึงจะเรียกว่าน้ำบาดาลที่อยู่ภายใต้ขอบเขตการบริหารจัดการและควบคุมโดยกรมทรัพยากรน้ำบาดาลตามกฎหมายน้ำบาดาล

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าวได้ระบุไว้แล้วชัดเจนว่าทุกท้องที่ในราชอาณาจักรไทยเป็นเขตน้ำบาดาล ดังนั้น หากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ในอนาคตไม่จำเป็นต้องกำหนดเนื้อความที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองประกาศกำหนดเขตน้ำบาดาลแล้ว แต่สามารถระบุลงไปในพระราชบัญญัติได้เลยว่าให้ทุกท้องที่ในราชอาณาจักรไทยเป็นเขตน้ำบาดาล โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ออกเป็นกฎหมายลำดับรอง อย่างไรก็ดี ในการกำหนดให้น้ำใต้ดินที่อยู่ลึกลงไปจากผิวดินเกินกว่า 15 เมตร มีความเป็นไปได้ที่

---

[50] โปรดดู มาตรา 3 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

[51] โปรดดู ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตน้ำบาดาลและความลึกของน้ำบาดาล พ.ศ. 2554 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2554

จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น กรณีที่มีการเจาะน้ำใต้ดินในระดับที่ไม่ถึง 15 เมตร จะทำให้หลุดพ้นจากขอบเขตการบริหารจัดการภายใต้บังคับของกฎหมายน้ำบาดาล ซึ่งเกิดปัญหาการขุดเจาะที่ไม่ได้ถูกควบคุม และก่อให้เกิดการปนเปื้อนที่ซึมลงไปในชั้นน้ำบาดาลได้ หรือการที่กฎหมายกำหนดความลึกไว้ตายตัวที่ 15 เมตร อาจไม่เหมาะสมกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของบางพื้นที่ของประเทศไทย

เมื่อพิจารณากฎหมายเกาหลีใต้ พบว่าไม่ได้กำหนดระดับความลึก 15 เมตร เหมือนกฎหมายไทย แต่ใช้วิธีการกำหนดโดยทั่วไปว่าบริเวณใดที่เป็นแหล่งน้ำใต้ดิน โดยมีข้อดี คือ เกิดความยืดหยุ่นไม่ถูกจำกัดด้วยระดับความลึกแต่ใช้วิธีการสำรวจว่าพื้นที่ใดบ้างที่มีแหล่งน้ำใต้ดิน เมื่อมีการใช้น้ำจากแหล่งน้ำใต้ดินนั้นกฎหมายก็จะเข้าไปควบคุมทันที ซึ่งทำให้การควบคุมการใช้น้ำใต้ดินในแต่ละพื้นที่เกิดความยืดหยุ่นสูง แต่ก็มีข้อเสีย คือ การสำรวจดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีและความชำนาญอย่างยิ่งของหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำรวจ และจัดทำแบบจำลองน้ำบาดาล หากประเทศไทยจะไม่กำหนดระดับความลึกของน้ำใต้ดินและเปลี่ยนมาใช้วิธีการสำรวจและจัดทำแบบจำลองว่าพื้นที่ใดบ้างที่มีแหล่งน้ำใต้ดิน จำเป็นต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยี อาจจะใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยเหลือในการสำรวจ และสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากรที่ทำการสำรวจและจัดทำแบบจำลองซึ่งอาจจะต้องใช้งบประมาณที่สูง อนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าถ้าประเทศไทยจะนำแบบอย่างของกฎหมายเกาหลีใต้มาใช้แทนที่การกำหนดความลึก จำเป็นจะต้องพิจารณาบริบทอื่นประกอบด้วย โดยเฉพาะลักษณะของการก่อตัวทางอุทกวิทยา (Hydrogeological Formation) ที่อาจแตกต่างกันของทั้งสองประเทศ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถยกเลิกการกำหนดความลึกได้ เนื่องจากโครงสร้างทางอุทกวิทยามีความแตกต่างกัน การคำนึงถึงลักษณะของแอ่งน้ำบาดาลในประเทศไทยจึงต้องพิสูจน์ว่ามีลักษณะโครงสร้างทางอุทกวิทยาเหมือนประเทศเกาหลีใต้หรือไม่ และจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายแอ่งน้ำบาดาลเพื่อให้สอดคล้องกับแต่ละพื้นที่ในประเทศไทย

ในเรื่องการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลนั้น ประเทศไทยใช้ระบบออกใบอนุญาต (Licensing System) เหมือนกับกฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายเกาหลีใต้ได้กำหนดแผนแม่บทสำหรับการใช้น้ำบาดาลซึ่งเป็นแผนระดับชาติที่ระบุการคำนวณปริมาณน้ำบาดาล การควบคุมคุณภาพน้ำบาดาล เพื่อที่จะได้กำหนดสัดส่วนการออกใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล (allowance) แก่ผู้ขออนุญาตใช้น้ำบาดาล ซึ่งจะทำให้เห็นภาพรวมว่าน้ำบาดาลมีอยู่เท่าใดและจะสามารถแจกจ่ายให้ใช้ประโยชน์ได้เท่าใด ซึ่งการกำหนดแผนในลักษณะนี้สามารถนำไปปรับใช้ในแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาและการอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาล และขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการน้ำบาดาลได้ตามกลไกของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520[52]

[52] โปรดดู มาตรา 7 สัตต พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

ส่วนเรื่องการออกใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล พบว่ากฎหมายเกาหลีใต้กำหนดขั้นตอนไม่แตกต่างจากกฎหมายไทยมากนัก เมื่อพิจารณาถึงการบูรณาการระหว่างพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จะพบว่า คำนิยามของ “ทรัพยากรน้ำสาธารณะ” ได้หมายความรวมถึงแหล่งน้ำใต้ดินด้วย[53] ดังนั้น ในเรื่องการอนุญาตใช้น้ำสาธารณะตามกฎหมายดังกล่าวจะมีความซ้ำซ้อนกับการอนุญาตใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายน้ำบาดาลหรือไม่ ซึ่งในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ว่าด้วยเรื่องการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ ได้กำหนดให้จำแนกประเภทการใช้น้ำเป็นสามประเภท การใช้น้ำประเภทที่หนึ่งไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำ แต่การใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี[54]

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้สร้างกลไกการบูรณาการโดยกำหนดให้หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลให้เป็นอำนาจของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลตามกฎหมายน้ำบาดาล รวมถึงการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามด้วย เนื่องจาก มาตรา 50 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามที่ไม่ใช่จากทางน้ำชลประทาน และไม่ใช่น้ำบาดาล ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ถูกกำหนดตามมาตรา 49 ดังนั้น การขออนุญาตใช้น้ำบาดาลและอัตราค่าใช้น้ำบาดาลยังคงอยู่ภายใต้ขอบเขตการบังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 อยู่ การเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ไม่ได้สร้างความทับซ้อนกันของการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ อนึ่ง แม้ว่ากฎหมายจะสร้างกลไกการบูรณาการร่วมกัน แต่ผู้ขอรับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลประเภทที่สองและประเภทที่สาม มีหน้าที่เพิ่มเติมในการยื่นแผนการบริหารจัดการน้ำบาดาลตามที่อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลประกาศกำหนดด้วย[55] ซึ่งช่วยให้หน่วยงานพิจารณาอนุญาตใช้น้ำบาดาลมีโอกาสได้รับข้อมูลอย่างรอบด้านประกอบการพิจารณา

อนึ่ง กฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้ มีจุดเด่นอีกประการ คือ การให้บทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุญาตใช้น้ำบาดาล ประเด็นนี้ยืนอยู่บนเหตุผลที่ว่าท้องถิ่นมีข้อมูลผู้ใช้น้ำบาดาลในท้องที่ตนเองดูแลอยู่ ทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบว่าปริมาณน้ำบาดาลเท่าใดที่จะถูกใช้สอย และผู้ขอใช้น้ำบาดาลเป็นใคร[56] แตกต่างจากประเทศไทยที่กำหนด

---

[53] โปรดดู มาตรา 3 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

[54] โปรดดู มาตรา 42, 43, และ 44 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

[55] โปรดดู มาตรา 47 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

[56] *Supra Note* 23 Current Status of Groundwater Monitoring Networks in Korea, p.172.

ให้การขอใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลขึ้นอยู่กับการพิจารณาของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ผู้วิจัยเห็นว่า หากจะประยุกต์ใช้แบบอย่างของกฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้ที่กำหนดให้บทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทร่วมกับส่วนกลาง อาจมีประเด็นที่ต้องขบคิด โดยเฉพาะเรื่องการสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำบาดาล ซึ่งต้องไม่จำกัดเฉพาะเรื่องการพิจารณาอนุญาตใช้น้ำบาดาลเท่านั้น แต่ต้องมีความสามารถในการประเมินการใช้น้ำในภาพรวมด้วย อีกทั้ง ต้องพัฒนาขีดความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องน้ำบาดาล รวมถึงบุคลากรที่ดำเนินการสำรวจบ่อน้ำบาดาลในท้องที่ ซึ่งหากในอนาคตจะมีการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว กรมทรัพยากรน้ำบาดาลอาจใช้กลไกประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ความรู้ การถ่ายทอดเทคโนโลยี ผ่านหน่วยงานน้ำบาดาลที่อยู่ตามภูมิภาค

3.2 การควบคุมการใช้ประโยชน์น้ำบาดาล

จุดเด่นประการสำคัญของกฎหมายเกาหลีใต้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์น้ำบาดาล คือ การกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตจัดทำรายงานการก่อสร้างเครื่องมือหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งก่อนและหลังการใช้น้ำบาดาล ซึ่งรายงานการวิเคราะห์ดังกล่าวจะครอบคลุมกิจกรรมและกระบวนการใช้น้ำบาดาลตั้งแต่การสำรวจ การขุดเจาะ การผันน้ำ การเติมน้ำ การประเมินผลกระทบที่จะเกิดแก่น้ำบาดาลจนไปถึงการอุดกลบบ่อน้ำเมื่อไม่ต้องการใช้ ซึ่งกฎหมายน้ำบาดาลของไทยไม่ได้กำหนดหน้าที่แก่ผู้รับใบอนุญาตในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์เช่นว่านั้น แต่กำหนดให้ควบคุมกิจกรรมผ่านการออกใบอนุญาต และกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าติดตามตรวจสอบเท่านั้น[57] ซึ่งการควบคุมในลักษณะนี้จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเป็นจำนวนมาก ถ้าหากกำหนดให้นำแนวทางของเกาหลีใต้มาปรับใช้ การควบคุมตรวจสอบการใช้น้ำบาดาลก็สามารถติดตามอย่างเป็นระบบตามที่ระบุในรายงานได้

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตจัดทำรายงานการก่อสร้างเครื่องมือหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล อาจจะต้องขบคิดว่า ผู้ได้รับอนุญาตทุกรายหรือไม่ที่ต้องจัดทำรายงาน หรือเฉพาะบางรายที่มีความประสงค์จะใช้น้ำบาดาลในปริมาณมากและอาจกระทบต่อคุณภาพและปริมาณน้ำบาดาลเท่านั้นที่ต้องจัดทำรายงาน การยื่นรายงานอาจยื่นผ่านสำนักงานน้ำบาดาลที่ตั้งอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ ได้ หรือถ้าหากมีการเพิ่มบทบาท

[57] โปรดดู มาตรา 28 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการน้ำบาดาล ก็สามารถยื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่มีการยื่นขออนุญาตใช้น้ำบาดาล อีกทั้ง รายงานดังกล่าวจะได้รับการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิอย่างไร อาจจะใช้กลไกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการน้ำบาดาลให้เป็นผู้พิจารณารายงานดังกล่าวซึ่งอาจไปแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนของอำนาจหน้าที่คณะกรรมการก็ได้ ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการอาจจำเป็นต้องปรับโครงสร้างสัดส่วนของกรรมการโดยกำหนดสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่การพิจารณาและให้ความเห็นทางวิชาการมากขึ้น

3.3 การส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาล

กลไกในการส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาลตามกฎหมายเกาหลีใต้ยืนอยู่บนพื้นฐานของวิธีการกำหนดเขตควบคุม (Zoning) โดยกำหนดให้เขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือหลายพื้นที่เป็นเขตอนุรักษ์น้ำบาดาลและมีการวางมาตรการพิเศษเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาลในเขตดังกล่าว ซึ่งปัจจุบัน กฎหมายน้ำบาดาลไทยได้กำหนดให้มีเขตอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาลเอาไว้โดยกำหนดเป็นเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล ซึ่งต้องเป็นเขตท้องที่ที่มีการสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในปริมาณที่มากเกินกว่าปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่ชั้นน้ำบาดาล จนอาจทำให้เกิดการทรุดตัวของแผ่นดิน หรือการแพร่กระจายของน้ำเค็มเข้าสู่ชั้นน้ำบาดาล หรือการลดตัวลงของระดับน้ำในชั้นน้ำบาดาล หรือผลกระทบสำคัญอื่นต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศกำหนดเขตดังกล่าว[58]

อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลไทยอาจกำหนดให้มีเขตอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาลเพิ่มเติม นอกเหนือจากกรณีวิกฤตการณ์น้ำบาดาล ซึ่งการกำหนดเขตอนุรักษ์น้ำบาดาลอาจจะไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในกรณีที่มีเหตุปัจจัยด้านวิกฤตน้ำบาดาลเท่านั้น แต่การอนุรักษ์และพัฒนาสามารถกำหนดเป็นเขตคุ้มครองในรูปแบบอื่นได้ เช่น กฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้ได้กำหนดให้เขตอนุรักษ์น้ำบาดาลเป็นเขตพื้นที่โดยธรรมชาติที่ซึ่งเชื่อมต่อไปยังอีกพื้นที่หนึ่งในบริเวณปลายลำห้วย หรือเป็นบริเวณพื้นที่ที่มีชั้นของน้ำบาดาลอันอุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งที่มาของน้ำดิบ ดังนั้น กฎหมายน้ำบาดาลไทยอาจกำหนดให้มีเขตอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาล ในกรณีที่เป็นพื้นที่ที่มีแหล่งน้ำบาดาลที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศและหล่อเลี้ยงสิ่งแวดล้อม อนึ่ง รูปแบบและวัตถุประสงค์ในการสร้างเขตอนุรักษ์ทำนองนี้ยังปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย ดังเช่นกรณีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม[59] เป็นต้น

---

[58] โปรดดู มาตรา 4 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

[59] โปรดดู มาตรา 43 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยพบว่าหลักธรรมาภิบาลน้ำบาดาลเป็นหลักการสำหรับการบริหารจัดการน้ำบาดาลที่ดีซึ่งมีความเป็นสากล โดยกฎหมายน้ำบาดาลของเกาหลีใต้เป็นแบบอย่างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าวและมีมาตรการที่โดดเด่นหลายประการ ประกอบกับมีบริบทในการใช้น้ำบาดาลและบริบทด้านระบบกฎหมายที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะนำมาปรับใช้ในการพัฒนากฎหมายน้ำบาดาลของไทยได้ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการกำหนดขอบเขตการใช้น้ำบาดาล การพิจารณาอนุญาตใช้น้ำบาดาล การควบคุมการใช้น้ำบาดาล และการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำบาดาล โดยสามารถนำข้อเสนอแนะทางวิชาการในประเด็นเหล่านี้ไปพัฒนาให้กฎหมายน้ำบาดาลของไทยมีประสิทธิภาพ มีความทันสมัย และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลน้ำบาดาลมากยิ่งขึ้น