

ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ที่มีต่อสิทธิของประชาชนผู้ใช้น้ำบาดาล¹

อริชา แซ่มรัมย์²

สิทธิเป็นสิ่งที่มนุษย์มีความเชื่อว่าเป็นสิ่งที่มีติดตัวมาตั้งแต่เกิด โดยมีความเห็นว่าสิทธิแม้มิได้ตราออกมาเป็นกฎหมายก็สามารถรับรู้ได้ถึงการใช้ การตรากฎหมายจึงเป็นเพียงการยอมรับว่าสิทธิของบุคคลนั้นมีอยู่จริงและจะได้รับการคุ้มครองโดยมีอาจะให้ใครมาละเมิดสิทธิที่มีอยู่อย่างแน่นอน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดตามหลักทฤษฎีของกฎหมายธรรมชาติ และแนวคิดนี้ได้ถูกนำมาปรับใช้เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ต่อสู้กับอำนาจของรัฐที่ไม่มีความเป็นธรรม และในบางครั้งก็ถูกนำมาใช้เป็นรากฐานในเชิงทฤษฎีว่าด้วยการเรียกร้องให้เกิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล³ แต่การมีสิทธินี้หาใช่จะกระทำตามอำเภอใจได้ เพราะสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองชอบที่จะมีการจำกัดสิทธิในบางประการและมีการกำหนดขอบเขตในการใช้สิทธิของแต่ละบุคคลเอาไว้เพื่อก่อเกิดความยุติธรรมภายในสังคม

จึงเห็นได้ว่า แม้สิทธิจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายหากแต่ไม่ทั้งหมด เพราะมีข้อยกเว้นในการใช้สิทธิบางประการเอาไว้เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มีกฎหมายจำกัดสิทธิการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติเอาไว้ สืบเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นสมบัติของชาติที่ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ได้ แต่จะใช้สิทธิโดยยึดเป็นของตนเองคนเดียวไม่ได้ การจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นที่มาของการค้นคว้าเกี่ยวกับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ที่มีต่อสิทธิของประชาชนผู้ใช้น้ำบาดาล อันถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งและพบประเด็นข้อกฎหมายหลายข้อที่ส่งผลต่อสิทธิของประชาชนจากการจำกัดสิทธิโดยไม่เป็นธรรมจากรัฐและเล็งเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนผู้ใช้น้ำบาดาล ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก คือ ผลกระทบต่อสิทธิที่เกิดในด้านการใช้สอยทรัพย์สิน เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 37 ที่ให้การรับรองพร้อมทั้งคุ้มครองในสิทธิเหนือทรัพย์สินเอาไว้ เป็นการแสดงให้เห็นว่าสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นของบุคคลผู้เป็นเจ้าของ หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ที่มีต่อสิทธิของประชาชนผู้ใช้น้ำบาดาล โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์และรองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จังหวัดชลบุรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557), หน้า

สามารถใช้สอยทรัพย์สินตลอดจนตกทอดเป็นทรัพย์สินมรดกได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักทฤษฎีทรัพย์สิน (Lockean theory of property) โดยมาจากแนวคิดของจอห์น ล็อก ที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิ่งที่มนุษย์มีมาก่อนที่จะเกิดเป็นสังคมการเมือง เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติที่ควรเท่าเทียมกัน การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงเป็นสิ่งที่ช่วยแยกทรัพย์สินส่วนตัวออกจากทรัพย์สินส่วนรวมและบุคคลอื่นไม่สามารถจะพรากเอาทรัพย์สินนั้นไปได้และเหตุผลที่มนุษย์จะยอมเสียสิทธิที่มีอยู่โดยธรรมชาติให้แก่สังคมส่วนรวมก็เพราะมีจุดมุ่งหมายประการสำคัญที่จะให้รัฐผู้มีอำนาจปกครองเป็นผู้ปกป้อง คุ้มครองและคุ้มครองชีวิต สิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน⁴ ยกเว้นกรณีทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องมีการจำกัดสิทธิเอาไว้ดังจะเห็นได้จากการนำน้ำใต้ดินซึ่งเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติมาใช้จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการจำกัดสิทธิในกรณีนี้ถือเป็นสิ่งที่ควรกระทำเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นการจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่บุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ดินที่ได้เสียไปนั้นด้วย มิเช่นนั้นจะเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ต้องการใช้สอยทรัพย์สินของตนได้

เมื่อนำพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาพิจารณาในเรื่องของการขออนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีได้มอบหมายไว้ตามมาตรา 16 และกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลต้องชำระค่าใช้น้ำรวมถึงค่าอนุรักษ์น้ำในเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลตามกำหนดในมาตรา 25/1 โดยกฎกระทรวง เห็นว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในเรื่องการจำกัดสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินเท่าที่จำเป็น กล่าวคือ เมื่อที่ดินคือทรัพย์สินและเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ซึ่งออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลแล้ว อัตราค่าใช้น้ำและค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลควรจะคำนึงถึงความเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่มีสิทธิใช้สอยด้วย ซึ่งตามกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 (ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2543) ได้มีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาลนอกเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลจำนวน 3.50 บาทและเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลอยู่ที่ 8.50 บาท ต่อลูกบาศก์เมตรในพื้นที่ที่มีระบบน้ำประปาใช้ โดยค่าใช้น้ำประปาเริ่มต้นอยู่ที่ 10.20 บาท ขึ้นอยู่แต่ละส่วนภูมิภาคตามอัตราในปี พ.ศ. 2567 เห็นได้ชัดถึงความแตกต่างเพียงเล็กน้อยระหว่างอัตราค่าใช้น้ำบาดาลกับค่าใช้น้ำประปาในเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล เป็นเหตุให้ความเท่าเทียมในการได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายมีความเหลื่อมล้ำและส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ใช้น้ำบาดาลด้วยความไม่เป็นธรรม เพราะการนำน้ำใต้ดินมาใช้เกิดจากการให้บริการน้ำประปาไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่และบางพื้นที่เป็นแนวเขตสูงต่ำไม่เท่ากันทำให้ไม่สามารถใช้น้ำประปาได้เพียงพอต่อความต้องการประชาชนจึงจำเป็นต้องหันไปใช้น้ำบาดาลเพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้น้ำและเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่ได้รับจากการไม่มีน้ำใช้และเมื่อเป็นการใช้น้ำในที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์แล้วด้วยนั้น การจำกัดสิทธิในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติจึงควรเล็งเห็นถึงความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลักเพราะการขุด

⁴ กรกษ ภารัษสิทธิ์และวีระ สมบูรณ์, “ความมั่นคงของมนุษย์ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและทรัพย์สินส่วนรวม,”

เจาบน้ำบาดาล ประชาชนจะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการขุดเจาะโดยปราศจากการช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งยังรับภาระค่าใช้จ่ายน้ำตลอดจนค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลอีกด้วยจึงเป็นประเด็นปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไข

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ผลกระทบต่อสิทธิด้านการได้รับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของผู้ใช้น้ำบาดาล ระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานถือเป็นระบบที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งการดำรงชีพนี้จะหมายความรวมถึงไปถึงการประกอบสัมมาอาชีพเพื่อเลี้ยงตนมิใช่เพียงแต่การใช้หล่อเลี้ยงร่างกายเท่านั้น โดยถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของพลเมืองที่จะต้องได้รับสิทธิในด้านการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นไปอย่างทั่วถึงดังที่รัฐธรรมนูญมาตรา 56 ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเอาไว้ว่าจะต้องเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐในการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชนให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคซึ่งเป็นกิจกรรมสำหรับฝ่ายปกครองที่ต้องจัดทำขึ้น โดยมีเป้าหมายในการตอบสนองความต้องการในส่วนรวมของประชาชน เพื่อประโยชน์ตอบแทนสูงสุดแก่ประชาชนและประชาชนจะต้องได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน⁵ โดยรัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเป็นการบริการแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่เลือกเฉพาะเจาะจงให้บริการสาธารณะแต่เพียงใครคนใดคนหนึ่ง

เมื่อรัฐไม่สามารถที่จะจัดให้มีบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ หรือไม่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในเรื่องของน้ำ จึงเกิดเป็นปัญหาทำให้ประชาชนต้องค้นหาน้ำทางบรรเทาความเดือดร้อนที่ได้รับด้วยตนเอง ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนเลือกใช้วิธีการแก้ไขความเดือดร้อนของตนโดยการขุดเจาะน้ำบาดาลด้วยทุนทรัพย์ตนเองทั้งยังจำเป็นต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลรวมถึงค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลดังปรากฏความใน มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ได้วางหลักไว้ว่าให้รัฐมนตรีสามารถมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาลในท้องที่ที่มีน้ำประปาใช้ โดยไม่เกินกว่าอัตราสูงสุดของค่าใช้น้ำประปาในแต่ละเขตท้องที่ ดังนี้จึงทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการไม่มีน้ำใช้ที่เพียงพอต่อความต้องการต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกและเมื่อนำระบบการจัดสรรพื้นที่ให้เป็นเขตระบบน้ำชลประทานมาเปรียบเทียบกับกลับพบว่าประชาชนกลุ่มนี้มีจำเป็นต้องเสียค่าใช้น้ำชลประทานแม้จะอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีน้ำประปาใช้ก็ตาม จึงเกิดความไม่ยุติธรรมต่อประชาชนทั้งสองกลุ่มที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐเดียวกัน เป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาถึงการให้ความช่วยเหลือจากรัฐมีความเท่าเทียมกันหรือรัฐเลือกปฏิบัติต่อประชาชนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น เพราะการได้รับบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ประชาชนทุกคนควรจะได้รับบริการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการกระทำหรือในแง่ของกฎหมายที่ใช้บังคับตลอดไป

⁵ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 36.

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ผลกระทบต่อสิทธิด้านการได้รับค่าชดเชยเยียวยาของผู้ใช้น้ำบาดาล ประชาชนควรจะได้รับค่าชดเชยเยียวยาในการถูกระทำละเมิดจากหน่วยงานภาครัฐโดยทันทีทั้งนี้ เนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบตลอดจนมีอำนาจในการสั่งการเรื่องนั้น ๆ การเยียวยาควรเกิดขึ้นได้เลยโดยไม่ต้องมีวิธีปฏิบัติตามข้อกำหนดในการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย เพราะประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในเรื่องของการชดเชยเยียวยาจากรัฐ โดยปรากฏความในรัฐธรรมนูญมาตรา 58 วรรคสามว่าจะต้องมีการชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการอนุญาตของหน่วยรัฐและให้ประชาชนได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยความเป็นธรรมโดยไม่ชักช้า ดังนั้นการไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะให้ประชาชนได้รับการเยียวยาจากกรณีนี้อาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญอันถือเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุดภายในรัฐนั้น ๆ และหากมีกฎหมายใดที่อยู่ในลำดับรองหรือลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ามีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายดังกล่าวย่อมจะถือว่าไม่มีผลบังคับใช้^๖ ดังนั้นจึงควรนำหลักนิติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องการชดเชยเยียวยาในประเด็นนี้ ดังแนวคิดของเพลโตที่กล่าวไว้เกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่ว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย หากว่าสังคมสามารถที่จะสร้างระบบกฎหมายที่ดีและมีความเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังสามารถมีหนทางในการทำความดีขึ้นมาได้เช่นเดียวกัน”^๗

มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ซึ่งได้บัญญัติถึงเรื่องของการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลได้หากพบว่าภายหลังการออกใบอนุญาตแล้วมีความคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ จะเห็นวก่อนที่จะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใดได้นั้นจะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงถือว่าหากพบความคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงในภายหลังก็หาใช่ความผิดที่เกิดจากผู้รับใบอนุญาตไม่ กรณีเช่นนี้จึงเห็นว่าผู้ประกอบการน้ำบาดาลที่ได้รับใบอนุญาตได้รับความเดือดร้อนโดยตรงจากการถูกละเมิดโดยหน่วยงานรัฐ ซึ่งควรได้รับการชดเชยเยียวยาในทันที แต่กฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการขอรับการเยียวยา จำต้องดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าจะต้องอุทธรณ์คำสั่งเสียก่อนจึงเกิดสิทธิในการฟ้องคดีทางปกครองเพื่อเรียกค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น กล่าวคือ การที่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองถือเป็นสิทธิเริ่มต้นก่อนจะเกิดสิทธิในการฟ้องคดีทางปกครองและเรียกค่าเสียหายได้จากรัฐ โดยที่มาตรา 36 ได้บัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งได้ภายในสามสิบวันด้วยการทำเป็นหนังสือยื่นต่อพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่

^๖สิทธิพร ประวิตรุ่งเรือง, “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย,” วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี ปีที่ 10, ฉบับที่ 21 (มกราคม - เมษายน 2559): หน้า 121.

^๗อรรถพล ไหล่สว่าง, “หลักนิติธรรม,” วารสารจูนิตี ปีที่ 11, ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557): หน้า 36.

ประเด็นปัญหาที่สี่ คือ ผลกระทบต่อสิทธิด้านการลงโทษทางอาญาของผู้ใช้น้ำบาดาล วัตถุประสงค์ของลงโทษทางอาญาเพื่อให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้รับบทลงโทษและเป็นการป้องปรามมิให้เกิดการกระทำเลียนแบบและมีให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีก เป็นไปตามหลักทฤษฎีอรรถประโยชน์ที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของบทลงโทษและผู้กระทำความผิดโดยมุ่งประเด็นไปที่การป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดซ้ำอีก⁸ ซึ่งมีจุดมุ่งหมาย คือ ลงโทษเพื่อข่มขู่ให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวทั้งยับยั้งมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำรวมถึงลงโทษเพื่อเป็นการให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงเพราะการได้รับโทษย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกและรู้สึกผิดชอบชั่วดีและลงโทษเพื่อตัดโอกาสในการกระทำความผิดด้วยการแยกตัวผู้กระทำความผิดออกจากสังคมทำให้หมดโอกาสในการทำผิด เช่น การประหารชีวิต การจำคุกตลอดชีวิต เป็นต้น⁹ แต่ในปัจจุบันสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องที่กฎหมายให้การคุ้มครอง ดังนั้นการจะนำโทษอาญามาปรับใช้จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาหลักเกณฑ์การกระทำความผิดร่วมด้วย ดังปรากฏตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้กำหนดเอาไว้ว่า “พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ดังนั้นการจะนำโทษทางอาญามาปรับใช้ในการกระทำความผิดได้ จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบความผิดตลอดจนหลักเกณฑ์การกระทำใดที่ถือเป็นความผิดร้ายแรงร่วมด้วย

มาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 กำหนดโทษอาญาเอาไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ถือเป็นบทลงโทษทางอาญาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพด้านร่างกายของผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนั้นมิใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือเป็นความชั่วถึงขนาดต้องมีการนำโทษอาญามาปรับใช้ เหตุเพราะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลนั้น เห็นได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกิดจากการคืบคลานเล็ดลอดและเป็นการประกอบอาชีพโดยสุจริตมิได้เป็นการเบียดเบียนผู้อื่น ดังนั้นบทลงโทษอาญาจึงสมควรนำมาปรับใช้กับการกระทำความผิดในลักษณะนี้ เพราะนอกเหนือจากจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้วยังเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญอีกด้วย ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ประกาศบังคับใช้สำหรับกฎหมายที่มีการลงโทษอาญาให้สามารถปรับเป็นพินัยได้ก็ตาม หากการที่กฎหมายยังคงไว้ซึ่งบทบัญญัติโทษอาญาในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เห็นว่าไม่เป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ได้มีการบัญญัติให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันโดยไม่ชักช้า อีกทั้งยังอาจสร้างความสับสนให้กับประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมายอีกด้วย

จากประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนผู้ใช้น้ำบาดาล เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานั้นที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้ใช้น้ำบาดาลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังนี้

⁸ อภิวัฒน์ สุดสาว, “การกำหนดโทษอาญาตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” วารสารจุลนิติ, ปีที่ 15, ฉบับที่ 2 (มีนาคม-เมษายน 2561): หน้า 114-115.

⁹ ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม, หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2564), หน้า 17.

1. ปัญหาผลกระทบต่อสิทธิที่เกิดขึ้นด้านการใช้สอยทรัพย์สิน จากการศึกษาควมมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระราชบัญญัติน้ำบาดาลในเรื่องของผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการน้ำบาดาลจะต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลตลอดจนถึงค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลโดยการคำนึงถึงความเป็นธรรมสำหรับผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้ทำการขุดเจาะน้ำบาดาลโดยใช้ทุนทรัพย์ของตน จึงควรให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนี้โดยเฉพาะผู้ที่มีความจำเป็นต้องใช้น้ำบาดาลในการอุปโภคบริโภคและการเพาะปลูกเพื่อการเกษตรควรได้รับการยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาลในเขตพื้นที่ที่การบริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของระบบน้ำประปาที่ให้บริการไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้นควรได้รับยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาลทั้งหมดสำหรับการใช้น้ำประเภทอุปโภคบริโภคและเพื่อเกษตรกรรมโดยให้แก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

มาตรา 25/1 ควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 25/1 ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลและค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ยกเว้นการใช้น้ำบาดาลเพื่ออุปโภคบริโภคและเกษตรกรรม”

2. ปัญหาผลกระทบต่อสิทธิการได้รับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของผู้ใช้น้ำบาดาล เนื่องจากสิทธิของประชาชนที่ได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคไม่มีความเท่าเทียมกันก่อให้เกิดเป็นการใช้กฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ เช่น ปัจจุบันในพื้นที่ที่มีการให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานด้านระบบน้ำประปาซึ่งมีกลุ่มประชาชนส่วนหนึ่งที่ได้รับบริการสาธารณะเพิ่มเติมนอกเหนือจากนี้คือการจัดสรรให้มีระบบน้ำชลประทานโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ กับอีกกลุ่มประชาชนที่ไม่ได้รับการบริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภคอย่างอื่นนอกเหนือจากระบบน้ำประปาจึงเกิดการเลือกปฏิบัติต่อประชาชนและในบางเขตพื้นที่ระบบน้ำประปาไม่สามารถตอบสนองความต้องการใช้น้ำได้ จึงต้องมีการเจาะน้ำบาดาลใช้เองโดยรัฐมิได้มีส่วนช่วยเหลือในประเด็นนี้ ด้วยเหตุนี้รัฐจะต้องให้ความเท่าเทียมกันและคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เสมอภาคกันของกลุ่มประชาชนทั้งสองกลุ่มนี้ในพื้นที่ที่มีระบบน้ำประปาใช้ ดังนั้นจึงเห็นสมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนทั้งสองกลุ่มคือ

มาตรา 7 มีการแก้ไขดังนี้

“มาตรา 7 ให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) อัตราค่าใช้น้ำบาดาลในแต่ละท้องที่ที่มีน้ำประปาใช้ ไม่เกินอัตราสูงสุดของค่าน้ำประปาในท้องที่นั้น ยกเว้นอัตราค่าใช้น้ำบาดาลประเภทอุปโภคบริโภคและเกษตรกรรมสูงสุดไม่เกิน 2 บาท”

สำหรับกฎหมายในส่วนอื่นให้คงเดิมเอาไว้ตามบทบัญญัติกฎหมายเดิม

3. ปัญหาผลกระทบต่อสิทธิด้านการได้รับการชดเชยเยียวยาของผู้ใช้น้ำบาดาลซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลได้รับคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตนั้นโดยที่มีใช้ความผิดที่เกิดจากผู้ขอรับใบอนุญาต ดังนั้นเมื่อไม่ใช่ความผิดที่เกิดจากผู้ขอใบอนุญาตแต่หากเป็นความผิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นการชดเชยเยียวยาให้กับผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เพิก

ถอนใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลจึงควรได้รับการชดเชยเยียวยาเป็นการเร่งด่วนเนื่องจากว่าผู้ได้รับคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตนั้นเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายตั้งแต่เริ่มกระบวนการในการขุดเจาะน้ำบาดาลจนกระทั่งการขุดกลับหรือถอนอุปกรณ์น้ำบาดาลนี้จากการที่หน่วยงานทางปกครองได้มีคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาต ดังนั้นเมื่อมีภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการนี้ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการชดเชยเยียวยาเป็นการเร่งด่วนโดยที่มีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กล่าวคือในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือเป็นการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามสิทธิการฟ้องคดีทางปกครอง จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ให้เป็นไปตามความจำเป็นและให้ความยุติธรรมแก่ผู้ถูกสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตนั้น

มาตรา 33 ให้มีการแก้ไขดังนี้

“มาตรา 33 เมื่อปรากฏในภายหลังว่าได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญหรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏในใบอนุญาตได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังที่ได้ออกใบอนุญาตแล้วให้อธิบดีมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้แต่ถ้าการปฏิบัติการให้เป็นไปตามใบอนุญาตดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชนหรือทำให้แผ่นดินทรุดให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นเสียและให้อธิบดีมีอำนาจในการพิจารณาการชดเชยเยียวยาให้กับผู้ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้”

4. ปัญหาผลกระทบต่อสิทธิด้านการลงโทษทางอาญาของผู้ใช้น้ำบาดาลในเรื่องของการนำโทษอาญามาใช้กับผู้กระทำความผิดในการฝ่าฝืนกฎหมายของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลนี้ ถือเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของผู้กระทำความผิดเนื่องจากว่ามีอัตราโทษจำคุกหกเดือนแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งถือได้ว่าการกระทำความผิดในการฝ่าฝืนกฎหมายนี้มีโทษความผิดอันชั่วร้ายและมีโทษความผิดอันร้ายแรงที่จะต้องนำบทลงโทษทางอาญามาปรับใช้ ทั้งยังเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งได้มีการบัญญัติเอาไว้ว่าการลงโทษทางอาญานั้นจะใช้ได้เฉพาะแต่เพียงการกระทำความผิดที่ร้ายแรงเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดเป็นการขัดกันกับบทกฎหมายจึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เพื่อความถูกต้องและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้

มาตรา 36 ทวิ วรรคหนึ่งให้มีการแก้ไขดังนี้

“มาตรา 36 ทวิ ผู้ใดสูบน้ำบาดาลในเขตห้ามสูบน้ำบาดาลที่ประกาศตามมาตรา 5 วรรคสองหรือฝ่าฝืนมาตรา 16 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือริบเครื่องมือเครื่องใช้หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์การกระทำความผิดเสียก็ได้”

เอกสารอ้างอิง

กรกช ภารัชสิทธิ์และวีระ สมบูรณ์, “ความมั่นคงของมนุษย์ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและทรัพย์สินส่วนรวม,”

วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ปีที่ 42, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555): 78-81.

จรัญ โฆษณานันท์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557).

ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

ปราโมทย์ เสริมศิลปกรรม. หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภา. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2564).

สิทธิพร ประวิตรุ่งเรือง. “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย.” วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี ปีที่ 10, ฉบับที่ 21 (มกราคม - เมษายน 2559): 120.

อภิวัฒน์ สูดสาว. “การกำหนดโทษอาญาตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.”

วารสารจลนนิติ ปีที่ 15, ฉบับที่ 2 (มีนาคม-เมษายน 2561): 114-115.

อรรถพล ไหญ่สว่าง. “หลักนิติธรรม.” วารสารจลนนิติ ปีที่ 11, ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557): 36.