



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: โครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำร้อนในประเทศเกาหลีใต้และไทย

ชื่อผู้แต่ง: วรพล มัลสุขุม

การอ้างอิงที่แนะนำ: วรพล มัลสุขุม, 'โครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำร้อนในประเทศเกาหลีใต้และไทย' (2566) 52(2) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 303.

ผู้สนับสนุนหลัก

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle



**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

CHANDLER MHM

ผู้สนับสนุนร่วม

CSBC
LAW OFFICES
www.csbc-law.com



DS&B DOMNERN
SOMGIAT
& BOONMA

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2109 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

โครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน ในประเทศเกาหลีใต้และไทย*

Legal Framework for Hot Springs Management in South Korea and Thailand

วรพล มาลสุขุม[†]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Voraphol Malsukhum

Assistant Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University

วันที่รับบทความ 9 มีนาคม 2566; วันแก้ไขบทความ 21 เมษายน 2566; วันที่ตอบรับบทความ 21 เมษายน 2566

* บทความนี้เป็นการนำเสนอเนื้อหาส่วนหลังของโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ‘การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้และในจังหวัดระนอง’ เสนอต่อ มูลนิธิเพื่อวิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า ในพระบรมราชูปถัมภ์ ในการนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณมูลนิธิเพื่อวิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้าฯ ที่สนับสนุนโครงการศึกษาวิจัย ศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล ที่ปรึกษาโครงการ นายทนงศักดิ์ มหากุล นายสิริวิชญ์ ประดิษฐ์กุล นางสาวศศิวิมล ยอดสุทธิ และนางสาวภัทรนฤณ พินิจภูวดล ผู้ช่วยวิจัย ตลอดจนนายจตุพนธ์ ปิยะมุตระ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง และ พ.อ.หญิง ผศ.ดร.พญ.ดั่งใจ สุวรรณกิตติ ที่สนับสนุนการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นต่อการวิจัย ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน

บทความนี้เป็นภาคต่อของบทความเรื่อง ‘ถอดประกอบหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณะเพื่อใช้เป็นมาตรการจัดการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน’ ซึ่งได้ตีพิมพ์ไว้ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 50 ฉบับที่ 4 วันที่ 4 ธันวาคม 2564.

[†] นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย, Magister Juris and Doctor of Philosophy in Law, Corpus Christi College, University of Oxford.

บทคัดย่อ

น้ำแร่ร้อนเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและเอื้อต่อการท่องเที่ยวของประเทศ ระบบกฎหมายพึงวางโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ บทความนี้สำรวจโครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้และประเทศไทย (โดยใช้จังหวัดระนองเป็นตัวอย่างในการศึกษา) วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างทางกฎหมายทั้งสองประเทศ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะบางประการแก่การพัฒนาโครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวของไทย

จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างทางกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้มีรายละเอียดองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนอย่างครบถ้วน ได้แก่ บ่อเกิดของกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐบัญญัติที่รวบรวมหลักเกณฑ์การดำเนินการเกี่ยวกับน้ำแร่ร้อนไว้ในที่เดียวกันอย่างครอบคลุม การกำหนดคำนิยามขององค์ประกอบในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนอย่างเป็นระบบระเบียบ การกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์กรและบุคลากรของรัฐที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนอย่างชัดเจน การกำหนดเครื่องมือในการอนุญาตและควบคุมการใช้น้ำอย่างหลากหลาย ตลอดจนการกำหนดการมีส่วนร่วมของเอกชนเอาไว้โดยไม่สับสน ในขณะที่โครงสร้างทางกฎหมายในประเทศไทยยังขาดองค์ประกอบที่จำเป็นเหล่านี้อยู่ ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาระบบกฎหมายไทยจึงเป็นการสร้างและพัฒนาองค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนให้ครบถ้วนและมีการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการใช้น้ำแร่ร้อนของเอกชนอย่างสมดุล

คำสำคัญ: การบริหารจัดการสาธารณะ, โครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน, ระบบกฎหมายเกาหลีใต้, ระบบกฎหมายไทย

Abstract

Hot spring is a valuable resource to the country's tourism. The legal system then should set up a suitable and efficient framework for its administration. This article explores the legal frameworks for managing hot springs in South Korea and Thailand (using ones in Ranong Province as an example in this study), conducts a comparative analysis of the two legal frameworks, as well as makes some recommendations for the development of the laws in the Thai structure.

The study finds that the legal framework in South Korea contains all the details necessary for the entire administration of hot springs, including the source of the law, especially the Hot spring Act which comprehensively collects the rules for operating hot springs, the systematic terminologies of hot spring management's components, the clear structure and relationship between organizations and government personnel responsible for managing hot springs, the various legal tools to permit and control hot spring uses, as well as the clear criteria for private participation. On the other hand, the legal framework in Thailand still lacks these essential elements. Recommendations for the development of the Thai legal system are therefore to formulate and improve all the necessary elements for the management of hot springs, and concern that public interest and freedom and participation of the private in using hot spring water are taken into account in a balanced way.

Keywords: Public Administration, Legal Framework for Hot Springs Management, South Korean Legal System, Thai Legal System

บทนำ

ในบทความเรื่อง ‘ถอดประกอบหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณะเพื่อใช้เป็นมาตรวัดการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน’ ซึ่งได้ตีพิมพ์ไว้ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 50 ฉบับที่ 4 วันที่ 4 ธันวาคม 2564 ซึ่งเป็นตอนแรกของบทความนี้ ผู้เขียนวิเคราะห์ถึงหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและพึงใช้เป็นมาตรวัดในการพิจารณาโครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนที่ดีเอาไว้ ความอย่างย่อได้แก่การพิจารณาว่าโครงสร้างทางกฎหมายสามารถตอบสนองรายการหลักการทางกฎหมายต่าง ๆ (อาทิ หลักการควบคุมคุณภาพ และการอนุรักษ์ความยั่งยืนของแหล่งน้ำ หลักความสามารถและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่รัฐ หลักการคุ้มครองและประกันสิทธิเสรีภาพและความเพียงพอของประชาชนผู้ใช้น้ำ ฯลฯ) ได้อย่างครบถ้วนและสมดุลหรือไม่

บทความนี้จะดำเนินเรื่องราวต่อ ได้แก่ การนำมาตรวัดนี้ไปใช้พิจารณาว่าการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้และประเทศไทย (โดยมีจังหวัดระนองเป็นตัวอย่างในการศึกษา) โดยมีโครงสร้างการนำเสนอ ดังนี้ (1) ศึกษาโครงสร้างทางกฎหมายโดยทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ทราบก่อนว่าโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณะโดยทั่วไปมีองค์ประกอบประการใดบ้าง (2) ศึกษาโครงสร้างเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน เพื่อให้ทราบว่าโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนมีองค์ประกอบประการใดบ้าง (3) สืบพบว่าประเทศเกาหลีใต้มีโครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนอย่างไร (4) สืบพบว่าประเทศไทย (จังหวัดระนอง) มีโครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนอย่างไร และ (5) วิเคราะห์เปรียบเทียบว่าโครงสร้างทางกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้และประเทศไทย (จังหวัดระนอง) ตอบโจทย์หลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนอย่างครบถ้วนและสมดุลเพียงใด รวมถึงเสนอข้อแนะนำในการพัฒนาโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องนี้

1. โครงสร้างทางกฎหมายโดยทั่วไปในการบริหารจัดการสาธารณะ

ในส่วนของโครงสร้างทางกฎหมายทั่วไปไม่ว่าในการบริหารจัดการสาธารณะประเภทใดนั้น ถูกจัดระบบอย่างแตกต่างกันโดยนักวิชาการกฎหมายแต่ละท่าน อาทิ ศาสตราจารย์ David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk และ Richard M. Clerkin แบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณะออกเป็นองค์กร โครงสร้างและกระบวนการ การบริหารงานบุคคลภาครัฐ งบประมาณและสภาพคล่อง

ทางการเงิน การตัดสินใจดำเนินการและวิเคราะห์นโยบาย และความชอบธรรม¹ นอกจากนี้ ยังมี การแจกแจงรายละเอียดปลีกย่อยในองค์ประกอบต่าง ๆ เพิ่มเติมไปอีก อาทิ การพิจารณาปัจเจกชน ในฐานะต่าง ๆ เช่น เป็นผู้ใช้บริการหรือลูกค้าของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นลูกจ้างหรือคู่สัญญากับรัฐ เป็นผู้อยู่ ภายใต้อำนาจทางปกครอง ตลอดจนเป็นศัตรูของรัฐทางปกครอง² ในขณะที่ Colin Scott แจกแจง ออกเป็นอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ทรัพย์สินของรัฐ การจ้างบุคลากร องค์กร ดุลพินิจ ระดับและ โครงสร้างของการบังคับใช้กฎหมาย การควบคุมและความน่าเชื่อถือของการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนโครงสร้างในการสนับสนุนและตรวจตราการจัดทำบริการสาธารณะ³

สำหรับการแจกแจงโครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการสาธารณะในหมื่นนักกฎหมาย ไทยนั้น ก็มีความหลากหลายในการเรียกองค์ประกอบต่าง ๆ อาทิ รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย แจกแจงส่วนประกอบของงานมหาชนหรืองานบริหารสาธารณะออกเป็น หน่วยงานทางมหาชนหรือ หน่วยงานบริการสาธารณะ ทรัพย์สินมหาชน การเงินมหาชน และระบบการวินิจฉัยข้อพิพาท⁴ ในขณะที่ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ แจกแจงออกเป็นองค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำ บริการสาธารณะ รูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ขั้นตอนทางกฎหมายของการจัดทำ บริการสาธารณะ เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย บุคลากรของ รัฐ ทรัพย์สินของรัฐ ตลอดจนอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง ฯลฯ⁵

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าองค์ประกอบที่หลากหลายเหล่านี้แท้จริงแล้วมีความสัมพันธ์กับ โครงสร้างของกฎหมายปกครองในฐานะที่เป็นกฎหมายที่ใช้วางโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณะ⁶ จึงขอแจกแจงโครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการสาธารณะออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ องค์กรที่ บริหารจัดการสาธารณะ เครื่องมือในการบริหารจัดการสาธารณะ และการควบคุมการบริหารจัดการ สาธารณะ ทั้งนี้ ระบบกฎหมายต้องจัดสรรองค์กร บุคคล กลไก เครื่องมือ ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ ผ่านบ่อเกิดของกฎหมาย เพื่อขับเคลื่อนให้เกิดโครงสร้างทั้ง 3 ส่วนนี้

¹ ดู David H Rosen bloom, Robert S Kravchuk and Richard M Clerkin (eds), *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (8th edn, McGraw-Hill Education 2015).

² ดู David H. Rosenbloom, Rosemary O'Leary and Joshua Chanin, *Public Administration and Law* (3rd edn, Routledge 2011).

³ Colin Scott, 'Implementation: Facilitating and Overseeing Public Services at Street Level' in Peter Cane, Herwig C H Hofmann, Eric C Ip, and Peter L Lindseth (eds) *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law* (Oxford Academic 2020) 595.

⁴ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 14, วิญญูชน 2563) 51-53.

⁵ ดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2560).

⁶ Peter Cane, *Administrative Law* (5th edn, Oxford University Press 2011).



ในการพิจารณาว่าการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้และไทยมีโครงสร้างทางกฎหมายที่ดีหรือไม่นั้น ผู้เขียนจึงจะแจกแจงองค์ประกอบต่าง ๆ ตามโครงสร้างทั้ง 3 ส่วนนี้อาทิ ระบบกฎหมายทั้งสองกำหนดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำแร่ร้อน เครื่องมือในการอนุญาตและควบคุมการใช้น้ำแร่ร้อน ตลอดจนการกำหนดการมีส่วนร่วมของเอกชนไว้อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อการพิจารณาต่อไปว่าโครงสร้างเหล่านี้ตอบสนองมาตรฐานของโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณะที่ดีหรือไม่

2. โครงสร้างเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

นอกเหนือจากโครงสร้างทางกฎหมายทั่วไปในการบริหารจัดการสาธารณะแล้ว การตอบโจทย์การพิจารณาโครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน จำต้องพิจารณาถึงโครงสร้างเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนด้วย ทั้งนี้แบ่งได้เป็น

2.1 โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำโดยทั่วไป

ในทางธรณีวิทยานั้น น้ำทุกประเภทที่ตกสู่ชั้นบรรยากาศโลกจะถูกเรียกว่า ‘หยาดน้ำฟ้า’ (precipitation) ซึ่งเกิดจากปัจจัยตามธรรมชาติต่าง ๆ ทั้งความชื้น อุณหภูมิความเย็น และความกดอากาศ ทำให้เกิดการกระจายตัวเป็นน้ำในลักษณะต่าง ๆ ทั้งน้ำบนพื้นผิวดินหรือน้ำใต้ดิน มีปฏิสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นผืนป่า พื้นดิน ทะเลสาบ แม่น้ำ ลำธาร ก่อนที่จะไหลลงสู่ทะเลและระเหยวนเวียนขึ้นไปในบรรยากาศอีกครั้ง การไหลเวียนของน้ำเช่นนี้เป็นวงจรที่เกิดขึ้นตามปกติในธรรมชาติ⁷

แต่เมื่อสังคมมนุษย์มีความต้องการในการใช้น้ำ เนื่องจากเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการใช้ชีวิตของมนุษย์อย่างหลากหลายมากขึ้น ทำให้เกิดเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้น โดยใช้กฎหมายเข้ามาวางโครงสร้างการบริหารจัดการเรียกว่ากฎหมายน้ำ (Water Law) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การจัดสรรให้มือน้ำใช้อย่างเพียงพอและมีคุณภาพ เพื่อให้มือน้ำใช้ไปได้อย่างยาวนาน ทั้งนี้ พบองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการน้ำ (Water Administration) ซึ่งกฎหมายเข้าไปจัดระเบียบและวางโครงสร้างดังนี้⁸

⁷ Dante A Caponera and Marcella Nanni, *Principles of Water Law and Administration: National and International* (2nd edn, Taylor & Francis 2007).

⁸ ดู เพิ่งอ้าง; William Goldfarb, *Water Law* (2nd edn, CRC Press 1988).

2.1.1 การกำหนดนิติฐานะของทรัพยากรน้ำ (legal status of water resources)

จากข้อเท็จจริงทางธรณีวิทยาที่ว่ามีอยู่ทุกแห่งในโลก แต่รวมตัวกันเป็นแหล่งน้ำในหลากหลายลักษณะ ทั้งทะเล แม่น้ำ ลำธาร หนอง บึง บ่อน้ำ ฯลฯ การบริหารจัดการน้ำจึงต้องเริ่มจากการกำหนดสถานะทางกฎหมายของน้ำและแหล่งน้ำแต่ละประเภทเสียก่อน โดยการกำหนดสถานะเช่นนี้จะนำมาซึ่งความแตกต่างในการบริหารจัดการน้ำแต่ละประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประการที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพของน้ำ อันสัมพันธ์กับสิทธิในการใช้น้ำ

ทั้งนี้ ระบบกฎหมายมักแจกแจงน้ำออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ น้ำและแหล่งน้ำที่เป็นน้ำสาธารณะซึ่งจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐ การใช้ประโยชน์ของประชาชนจึงต้องอยู่ภายใต้การจัดสรร อนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐ ในทางกลับกัน หากเป็นน้ำหรือแหล่งน้ำที่เป็นน้ำเอกชนแล้ว เอกชนย่อมเป็นเจ้าของและสามารถใช้ได้อย่างเสรี ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการ ทั้งนี้ เอกชนอาจได้น้ำเหล่านี้มาจากการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือการจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งก็จะมีกำหนดรายละเอียดเจาะลึกลงไปเพิ่มเติมอีกว่า น้ำแต่ละประเภทที่เอกชนมาขอใช้เป็นน้ำประเภทใด มีคุณค่ามากเพียงใด และเอกชนจะมาขอใช้เพื่อการใด อาทิ น้ำผิวดินในลักษณะที่ไม่ได้อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม (diffused surface water) เช่น น้ำฝน หรือน้ำจากหิมะที่ละลาย น้ำผิวดินตามแหล่งน้ำ เช่น น้ำในแม่น้ำ ลำธาร หนอง บึง ฯลฯ น้ำผิวดินน้ำใต้ดิน ฯลฯ

2.1.2 การบริหารจัดการและจัดสรรการใช้และกระจายน้ำ (water distribution)

เมื่อกำหนดนิติฐานะของน้ำประเภทต่าง ๆ แล้ว รัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ก็มีหน้าที่ต้องจัดสรรการใช้และการกระจายน้ำเพื่อใช้ให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายสูงสุด ประกอบไปด้วยการรักษาคุณภาพของน้ำเอาไว้ให้ใช้ได้ไปอย่างยาวนาน การจำกัดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยสาธารณะ ป้องกันความเสียหายที่ร้ายแรงอันอาจเกิดกับแหล่งน้ำ เช่น ปัญหาน้ำท่วม น้ำไหลบ่า น้ำแพร่กระจาย การพังทลายของตลิ่ง ทำนบกั้นน้ำและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ น้ำกัดเซาะดิน โคลนถล่ม เป็นต้น ตลอดจนการส่งเสริมการใช้น้ำเพื่อการพัฒนาทางอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ทำให้กฎหมายน้ำต้องเข้าไปวางโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในลักษณะต่าง ๆ อาทิ



(ก) การอนุญาตให้ใช้น้ำ (permit system) และลงทะเบียน (registration)

เพื่อควบคุมการใช้น้ำของเอกชนให้ดำเนินการได้ต่อเมื่อมีการขออนุญาตจากรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ ตามแต่ประเภทของน้ำ อาทิ การใช้กินอยู่ในครัวเรือน การสำรองน้ำไว้ในเขตพื้นที่ห่างไกล การใช้เพื่อการเกษตรกรรมและการปศุสัตว์ การใช้น้ำเพื่อผลิตพลังงาน การใช้เพื่อการทำเหมืองและอุตสาหกรรม การใช้เพื่อประโยชน์ทางการค้า การใช้แหล่งน้ำเพื่อการคมนาคมขนส่ง การนำน้ำกลับมาใช้ใหม่ การใช้น้ำเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและเป็นสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนลักษณะของการใช้น้ำ โดยพิจารณาจากปริมาณการใช้ เครื่องมืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เขตพื้นที่ที่ใช้ และระยะเวลาและกิจกรรมที่ใช้ ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำเหล่านั้น เช่นว่ามีความจำเป็นต้องขุดแหล่งน้ำเพิ่มเติมหรือไม่ พึงกระทำด้วยวิธีการใด และมีการควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการนั้นอย่างไร

ทั้งนี้ กฎหมายน้ำในหลายประเทศจัดระบบการอนุญาตในรูปแบบของการลงทะเบียน การใช้น้ำ หรือการออกใบอนุญาตให้ใช้น้ำ (licensing) ซึ่งในหลายครั้งอาจมีการกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาตให้ใช้น้ำไว้ด้วย อาทิ สิทธิในการใช้น้ำจะสิ้นสุด หากมีการพบว่าการใช้น้ำเป็นไปโดยผิดวัตถุประสงค์ หรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกินกว่าที่คาดไว้ หรือกำหนดแหล่งน้ำบางประเภทหรือพื้นที่บางพื้นที่เป็นเขตควบคุมพิเศษ (protected zones) เป็นต้น

(ข) การกำหนดราคาน้ำ (water pricing) และค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ (water fee)

แม้ว่าน้ำทุกประเภทจะมีราคา แต่ราคาย่อมมากหรือน้อยแตกต่างกันไปได้ตามแต่ปัจจัยต่าง ๆ เนื่องจากน้ำบางประเภทเช่นน้ำแร่ร้อนจากแหล่งทรัพยากรตามธรรมชาติอันอุดมไปด้วยแร่ธาตุต่าง ๆ สามารถนำไปใช้ในทางอุตสาหกรรมและการค้าได้ หรือน้ำที่รัฐลงแรงหรืองบประมาณในการปรับปรุงคุณภาพ เช่น การบำบัดน้ำเสียให้เป็นน้ำประปาใช้ได้อย่างถูกสุขอนามัย ตลอดจนข้อพิจารณาว่าการใช้น้ำบางประเภทอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือมีการปล่อยสารพิษ ของเสีย หรือมลภาวะลงแหล่งน้ำมากกว่าน้ำประเภทอื่น รัฐก็ควรกำหนดราคาหรือค่าธรรมเนียมการใช้น้ำให้มากกว่าน้ำทั่วไป

(ค) การกำหนดกระบวนการในการขอใช้น้ำ (procedures for granting water use rights)

กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้อาจกำหนดแตกต่างกันในแต่ละประเทศ แต่มีส่วนที่คล้ายคลึงกัน อาทิ การกรอกคำร้องขอใช้น้ำ การตรวจตราการใช้น้ำ การประกาศสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้น้ำให้ประชาชนทราบ โดยเฉพาะผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำของรัฐในกรณีต่าง ๆ การให้โอกาสประชาชนโต้แย้งการอนุญาตใช้น้ำของปัจเจกชนรายใดรายหนึ่ง

(ง) การกำหนดผลการพิจารณาการใช้น้ำ

เพื่อประสิทธิภาพและความเหมาะสมในการพิจารณาคำขอใช้น้ำแต่ละกรณี จึงอาจพิจารณาผลการอนุญาตให้ใช้น้ำได้หลากหลายรูปแบบ ทั้งการอนุญาตตามคำขอ การอนุญาตภายใต้เงื่อนไขทั่วไปและภายใต้เงื่อนไขพิเศษ การอนุญาตโดยมีข้อแนะนำประกอบ การปฏิเสธคำขอ การอนุญาตสำหรับการใช้น้ำในลักษณะเดิมที่เคยอนุญาตไว้แล้ว การกำหนดให้ต้องดำเนินการบางอย่างก่อนอนุญาต อาทิ การส่งแผนการดำเนินการใช้น้ำ ฯลฯ

(จ) การกำหนดสภาพบังคับแก่การฝ่าฝืนข้อกำหนดการบริหารจัดการน้ำของรัฐ

อาจกำหนดได้หลากหลายรูปแบบ ทั้งความผิดทางอาญา ความรับผิดทางละเมิด และโทษทางปกครอง

(ฉ) การกำหนดนโยบาย แผนพัฒนา และความร่วมมือและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ที่ดำเนินกิจการด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความสัมพันธ์กัน

เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการน้ำและทรัพยากรธรรมชาติและกิจการด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการพัฒนาการเกษตร สหกรณ์ การประมง การวางผังเมืองที่อยู่อาศัย การสร้างสาธารณูปโภค การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร การสาธารณสุข ฯลฯ ทั้งนี้ โดยอาจกำหนดเป็นลักษณะของนโยบายหรือแผนงานการใช้น้ำ หรือการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นก็ได้

(ช) การบริหารจัดการเพื่อการนำน้ำกลับมาใช้ใหม่

การจัดการและควบคุมน้ำเสีย การบำบัดและนำน้ำกลับมาใช้ใหม่ เป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารจัดการน้ำในประเทศต่าง ๆ ในยุคปัจจุบัน

(ซ) การกำหนดอำนาจบริหารจัดการน้ำในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การกำหนดอำนาจพิเศษที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้ โดยยกเว้นขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดโดยปกติ เนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเฉพาะเพื่อการป้องกันความเสียหายที่ร้ายแรงอันเกิดจากหรือเกิดแก่แหล่งน้ำ เช่น ปัญหาน้ำท่วม น้ำไหลบ่า หรือการปนเปื้อนเป็นพิษของแหล่งน้ำ ฯลฯ

2.1.3 การรับรองสิทธิของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับน้ำ

การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐจะมีเพียงการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเพื่อการบริหารจัดการน้ำมิได้ แต่ต้องจัดสรรการรับรองและประกันสิทธิของเอกชนในการใช้น้ำด้วย ทั้งนี้ มีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

(ก) การรับรองสิทธิการใช้น้ำ (right to use water)

โดยอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในลักษณะของการรับรองสิทธิการใช้น้ำโดยทั่วไป อาทิ การรับรองสิทธิในการใช้น้ำในกฎหมายสูงสุด และการรับรองสิทธิการใช้น้ำโดยเฉพาะเจาะจง อาทิ การกำหนดสิทธิที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำในชุมชนหนึ่ง ๆ สิทธิการรวมกลุ่มของผู้ใช้น้ำประเภทต่าง ๆ สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่า เช่น การใช้น้ำเพื่อการบริโภคมักจะได้รับการจัดสรรก่อนเป็นอันดับแรก เป็นต้น

(ข) สิทธิและกระบวนการในการเข้าร่วมบริหารจัดการน้ำของเอกชน

นอกจากการใช้น้ำส่วนตัวภายใต้การอนุญาตของรัฐแล้ว เอกชนยังอาจเข้าร่วมดำเนินการบริหารจัดการน้ำในบางลักษณะด้วย อาทิ การรับสัมปทานซึ่งเอกชนผู้รับสัมปทานได้ไปทั้งสิทธิในการใช้น้ำบางลักษณะที่มากขึ้น เช่น การทำเป็นแหล่งท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งจำหน่ายหรือเก็บค่าบริการแก่ประชาชน แต่ก็มาพร้อมกับหน้าที่จะต้องเสียค่าสัมปทานหรือหน้าที่ต้องดำเนินการปรับปรุงสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับการนั้น

(ค) การยุติข้อพิพาท (settlement of disputes)

ในทำนองเดียวกับการใช้อำนาจรัฐในกิจการอื่น ๆ กฎหมายน้ำก็มีการกำหนดการควบคุมตรวจสอบและยุติข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อการบริหารจัดการน้ำในประเด็นต่าง ๆ ไว้เช่นกัน อาทิ การพิพาทเกี่ยวกับสิทธิการใช้น้ำ การขาดแคลนนํ้า การถูกกล่าวหาว่าทำให้นํ้าเสีย การจัดสรรน้ำอย่างไม่เป็นธรรม การกำหนดสภาพบังคับเกี่ยวกับการใช้นํ้าที่มีขอบ ทั้งนี้ โดยวางโครงสร้างทั้งที่เกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่ยุติข้อพิพาท ขอบอำนาจ กระบวนการ ตลอดจนการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำอย่างมีขอบเอาไว้

2.2 โครงสร้างโดยเฉพาะเจาะจงในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

จากความนิยมในการนำทรัพยากรน้ำแร่ร้อนมาใช้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน ทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีวางโครงสร้างการบริหารจัดการบ่อน้ำแร่ร้อนขึ้นเพื่อจัดสรรการนำน้ำแร่ร้อนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ องค์ประกอบที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการดังกล่าวประกอบไปด้วย⁹

⁹ สรุปรวบรวมความคิดมาจากการรวมกลุ่มหลากหลาย อาทิ Tong Yu, 'Study on the sustainable development of the hot spring tourism in Heyuan City' (International Forum on Energy, Environment Science and Materials, Shenzhen, China, September 2015) 1116-1170 <<https://www.atlantispress.com/proceedings/ifeesm-15/25841261>> สืบค้นเมื่อ 7 March 2023; เกสสิณี ตรีพงศ์พันธุ์, 'แนวทางการพัฒนาน้ำพุร้อนคลองฉนวนสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงสุขภาพในจังหวัดสุราษฎร์ธานี' (2563) 2 วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี 175, 175-181; เอื้อมทิพย์ ศรีทอง, 'น้ำพุร้อน (Onsen) : นวัตกรรมจัดการการท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพและ บำบัดโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย 2558).

2.2.1 การนิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนและน้ำแร่ร้อน

การนิยามและบ่งชี้สถานะความเป็นน้ำแร่ร้อนเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอันดับแรกของการบริหารจัดการ ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้ว น้ำแร่ร้อนจะถูกกำหนดให้มีความร้อนที่สูงกว่าน้ำทั่วไป เพราะเป็นน้ำที่มีคุณค่าอุดมไปด้วยแร่ธาตุ สามารถใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้มาก ทั้งเพื่อการอุปโภคบริโภคและการแช่ตัวเพื่อสุขภาพและพักผ่อนหย่อนใจ ดังนั้น เมื่อพิจารณาได้ว่าน้ำใดเข้านิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนแล้ว ก็พึงมีการบริหารจัดการที่แตกต่างจากน้ำประเภทอื่น

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ ยังอาจแบ่งน้ำแร่ร้อนออกเป็นประเภทต่าง ๆ อาทิ น้ำแร่ร้อนทั่วไป (simple springs) น้ำแร่ร้อนคาร์บอเนต (carbonate springs) น้ำแร่ร้อนดินคาร์บอนหนัก (heavy carbon soil springs) น้ำแร่ร้อนเกลือ (salt springs) และน้ำแร่ร้อนเกลือโซเดียมไฮโดรเจนคาร์บอเนต (saltine sodium hydrogen carbonate springs) ตลอดจนกำหนดค่ามาตรฐานและการคำนวณที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนแต่ละประเภทไว้

2.2.2 การบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

หลังจากให้นิยามและแบ่งประเภทเพื่อบ่งชี้สถานะของน้ำแร่ร้อนแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน ทั้งนี้ มีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(ก) การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนการพัฒนาน้ำแร่ร้อน

เพื่อการพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์จากน้ำแร่ร้อนในด้านต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนการพัฒนาน้ำแร่ร้อนในระดับต่าง ๆ อาทิ วัตถุประสงค์และนโยบายการบริหารน้ำแร่ร้อนในภาพรวมระดับประเทศ แผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนในเขตพื้นที่ใดเขตหนึ่งหรือน้ำแร่ร้อนบ่อใดบ่อหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ แผนในระดับภาพรวมจะต้องกำหนดให้มีความสามารถบูรณาการเข้ากับกิจการสาธารณะด้านอื่นของรัฐได้ด้วย อาทิ สัมพันธ์กับแผนการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนแนวทางการพัฒนาสาธารณสุขปศุสัตว์ที่เกี่ยวข้อง เพราะหากไม่ดำเนินการอย่างสอดคล้องกันทั้งระบบ ก็ทำให้การพัฒนาการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนไม่เกิดประสิทธิภาพ

(ข) การกำหนดระบบบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการค้นพบหรือขุดพบแหล่งน้ำแร่ร้อนใหม่

เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างเป็นระบบระเบียบ จำต้องมีระบบการอนุญาตลงทะเบียน และควบคุมการค้นพบแหล่งน้ำแร่ร้อนใหม่ในธรรมชาติ เช่น การกำหนดให้ต้องมีการรายงานการค้นพบ ตลอดจนข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการขุดเจาะน้ำแร่ร้อนขึ้นใหม่จากสายน้ำแร่ที่ถูกค้นพบ โดยเฉพาะข้อกำหนดในกรณีที่ต้องการขุดเจาะและขออนุญาตใช้ประโยชน์จากน้ำแร่ร้อน หรือดำเนินการขุดเจาะร่วมกับหน่วยงานของรัฐในลักษณะต่าง ๆ รวมถึงข้อห้าม



ในการขุดเจาะ ข้อสัญญาเกี่ยวกับการขุดเจาะ การวางหลักประกันในการขุดเจาะ การแจ้งเลิกขุดเจาะ หน้าที่ในการทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมภายหลังขุดเจาะ การติดตั้งอุปกรณ์ขุดเจาะ ฯลฯ

(ค) การกำหนดระบบบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำแร่ร้อนและน้ำแร่ร้อน

ระบบบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนต้องกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการใช้น้ำแร่ร้อนไว้ ทั้งนี้ โดยอาจจำแนกระบบการอนุญาตและควบคุมการใช้ออกตามการใช้น้ำแร่ร้อนในลักษณะต่าง ๆ อาทิ การใช้น้ำแร่ร้อนเพื่อการอุปโภคบริโภคส่วนตัวของปัจเจกชน การขอใช้เพื่อการทำสถานบริการ น้ำแร่ร้อน การขอใช้เพื่อประกอบกิจการเสริมความงาม โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศน้ำแร่ร้อน การขอผลิตภัณฑ์จากน้ำแร่ร้อน ตลอดจนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ การบำบัดน้ำและนำกลับมาใช้ใหม่ ฯลฯ

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในด้านความปลอดภัยของประชาชนในการใช้น้ำ การรักษาคุณภาพของน้ำ การจำกัดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและป้องกันความเสียหายจากภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง จึงพึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้และใช้น้ำแร่ร้อนในลักษณะต่าง ๆ ด้วย อาทิ การตรวจมาตรฐานคุณภาพของน้ำ ความปลอดภัยของสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อกำหนดเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่น้ำแร่ร้อนและปัญหาน้ำไม่เพียงพอ

(ง) การกำหนดสภาพบังคับเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

เพื่อให้ข้อกำหนดที่กล่าวมาแล้วเกิดผลใช้ได้จริง ระบบการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนจึงต้องกำหนดสภาพบังคับขึ้นสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดเหล่านั้น

2.2.3 การรับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับน้ำแร่ร้อนของเอกชน

ในทำนองเดียวกับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำประเภทอื่น ๆ โครงสร้างที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง คือ การรับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับน้ำแร่ร้อนของปัจเจกชน ได้แก่

(ก) การรับรองสิทธิการใช้น้ำแร่ร้อน

โครงสร้างการบริหารจัดการพึงมีการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับรองสิทธิการใช้น้ำแร่ร้อนของเอกชนไว้เป็นการทั่วไป และการรับรองสิทธิบางประการเป็นการเฉพาะ อาทิ สิทธิชุมชนที่ใช้น้ำแร่ร้อนมาแต่ดั้งเดิมก่อนรัฐเข้ามาบริหารจัดการ

(ข) การให้เอกชนเข้าร่วมพัฒนาแหล่งน้ำแร่ร้อน

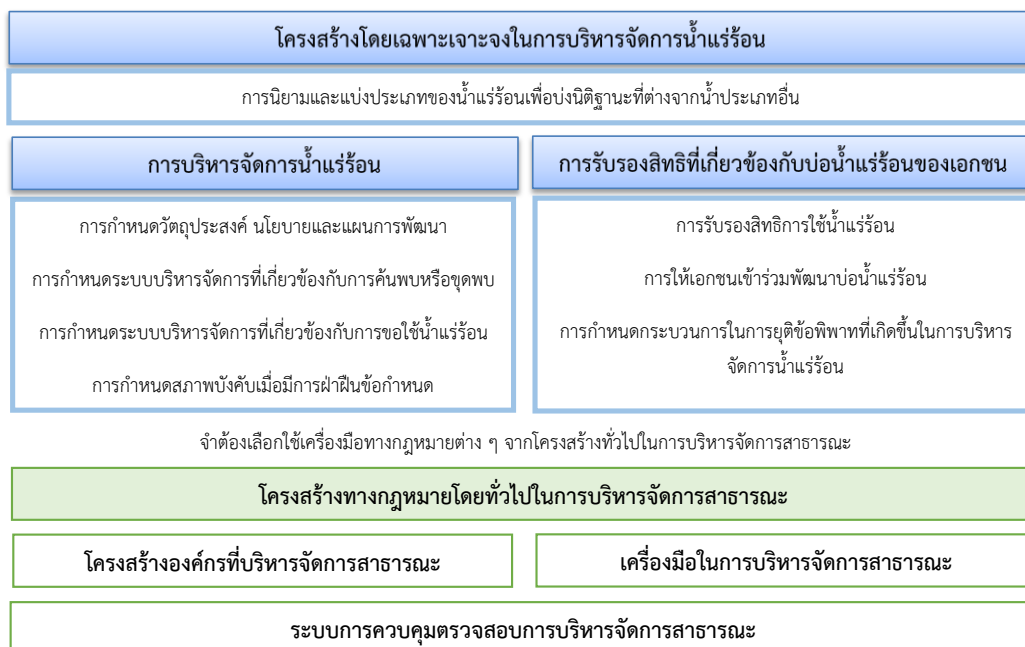
เพื่อประโยชน์แห่งการนำน้ำแร่ร้อนมาใช้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเพื่อหารายได้เข้าสู่รัฐ ตลอดจนการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง นอกจากการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนจะทำโดยองค์กร

ของรัฐเองแล้ว ยังมีมีการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมในการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยมีการกำหนดกระบวนการและเครื่องมือที่เกี่ยวข้อง ทั้งเพื่อการควบคุมการประกอบกิจการ อาทิ การเข้าตรวจวัดคุณภาพน้ำและความปลอดภัยของสถานที่ และกระบวนการและเครื่องมือเพื่อการส่งเสริมการประกอบกิจการ อาทิ การสร้างและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำแร่ร้อน หรือการออกไปรับรองผลการวัดคุณภาพน้ำแร่ร้อนให้แก่ผู้ประกอบการ

(ค) การกำหนดกระบวนการในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

ในทำนองเดียวกับกิจการสาธารณะอื่น รัฐต้องจัดสรรระบบในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และหน่วยงานของรัฐกับปัจเจกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เอกชนหรือผู้ประกอบการ

จากเนื้อหาในหัวข้อที่ 1 และ 2 ดังที่ได้แจกแจงมาทั้งหมดนี้ สามารถสรุปโครงสร้างเป็นแผนภาพต่อไปนี้



3. โครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้

สำรวจองค์ประกอบต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้ได้ดังนี้

3.1 วัตถุประสงค์และภาพรวมของการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะในช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ประเทศเกาหลีใต้พยายามสร้างและส่งเสริมอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ เพื่อหารายได้เข้าสู่ประเทศ ทั้งอุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ตลอดจนอุตสาหกรรมบันเทิงและการท่องเที่ยว สำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนั้น ประเทศเกาหลีใต้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างหลากหลาย ทั้งการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ โดยน้ำแร่ร้อนนับเป็นหนึ่งในแหล่งท่องเที่ยวที่ถูกให้ความสำคัญและเป็นที่นิยมมาอย่างยาวนานทั้งในหมู่ประชาชนเกาหลีใต้และนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยมีทั้งแหล่งน้ำแร่ร้อนที่เกิดตามธรรมชาติและแหล่งน้ำแร่ร้อนที่เกิดจากการขุดเจาะ ในปัจจุบัน ภาครัฐได้สนับสนุนการท่องเที่ยวน้ำแร่ร้อนและมีการประกาศพื้นที่มากถึง 138 แห่งเป็นเขตน้ำแร่ร้อน (hot spring area)¹⁰ ทั้งนี้ แหล่งน้ำแร่ร้อนที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับในประเทศเกาหลีใต้ อาทิ น้ำแร่ร้อนยูซอง (Yuseong Hot Spring) จังหวัดชุงชองนัมโด สปาวัลเลย์ (Spa Valley) เมืองแดกู (Daegu) แหล่งน้ำแร่ร้อนยัง (Onyang Hot Springs) เมืองอาซาน (Asan) และ Jirisan Hot Spring Land ทั้งนี้ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศเกาหลีใต้เป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมีนัยสำคัญ และสำหรับรายได้ที่ได้จากแหล่งท่องเที่ยวประเภทแหล่งน้ำแร่ร้อนก็มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างมีนัยสำคัญ¹¹

¹⁰ Bae Gun Yee, 'A Study on the Ex-Post Evaluation of Hot Spring Act' (2016) Korea Legislation Research Institute <<https://www.klri.re.kr/eng/publication/1653/view.do>> สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2563.

¹¹ จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2556 (ดู Asia Hotspring Industry, 'Overview' <<https://globalwellnessinstitute.org/wp-content/uploads/2018/12/2016-Asia-Hot-Spring-Industry-overview-Sam-Foster.pdf>> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564).

3.2 บ่อเกิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

ประเทศเกาหลีใต้มีรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน (Hot Springs Act) เป็นบทบัญญัติหลักในการวางโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน โดยใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2524 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด คือ เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ มาตรา 1 ของรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่า ‘รัฐบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและระดับอื่น ๆ โดยสร้างการคุ้มครองอย่างเพียงพอเพื่อการพัฒนาและใช้ประโยชน์น้ำแร่ร้อนอย่างมีประสิทธิภาพ’¹²

การบัญญัติวัตถุประสงค์ของกฎหมายไว้อย่างชัดเจนเช่นนี้ย่อมเป็นผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในความเป็นจริง โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดปัญหาที่ต้องตีความบทบัญญัติเข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนที่รัฐบัญญัติบัญญัติไว้ข้างต้นสามารถแจกแจงได้เป็น 3 ประการหลัก ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในระดับต่าง ๆ และการคุ้มครองการใช้น้ำแร่ร้อนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็สัมพันธ์กับหลักการทั่วไปและหลักการเฉพาะในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว และประการนี้ก็ยังมีความสัมพันธ์กับมาตรา 120 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งบัญญัติภาพรวมเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ว่าการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์พึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และต้องเป็นไปตามกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมดุลแห่งการใช้และพัฒนาทรัพยากรด้วย

นอกจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนยังได้วางองค์กร เครื่องมือ และกลไกทางกฎหมายต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนไว้อย่างละเอียด ซึ่งทั้งหมดนี้จะได้ถูกแจกแจงต่อไป

นอกจากรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนแล้ว ยังมีการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนไว้ในกฎหมายลำดับรองด้วย อันได้แก่ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนออกตามคำสั่งประธานาธิบดี (Enforcement Decree of the Hot Spring Act) ซึ่งข้อกำหนด

¹² รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 1. คำแปลมาจากการแปลอย่างไม่เป็นทางการของผู้เขียนจากต้นฉบับ (see <https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/ganadaDetail.do?hseq=57090&type=abc&key=HOT%20SPRING%20ACT¶m=H> accessed 4 March 2023) ว่า ‘The purpose of this Act is to contribute to promotion of public welfare, revitalization of regional economy, etc. by devising adequate protection for, and efficient development and utilization of hot springs’.

ดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง และการแก้ไขครั้งสุดท้าย คือ ฉบับที่บังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 ตามคำสั่งประธานาธิบดี เลขที่ 28521¹³

อนึ่ง บทบัญญัติหนึ่งที่มีความน่าสนใจและเกี่ยวข้องกับการวางโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน ได้แก่ มาตรา 3-2 (1) แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกรมพลัดภัยต้องตรวจสอบความเหมาะสมในการยกเลิก ยกเว้น และคงไว้ซึ่งระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสถาบันชำนาญพิเศษ เพื่อตรวจสอบน้ำแร่ร้อนภายใต้มาตรา 7 ความยินยอมในการใช้ประโยชน์น้ำแร่ร้อนภายใต้มาตรา 16 การร่วมกันจัดหาน้ำแร่ร้อนภายใต้มาตรา 20 และค่าปรับทางปกครองภายใต้มาตรา 37 ทุก ๆ สามปี นับจากฐานวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป ฯ อนึ่ง การตรวจสอบและทำให้บทบัญญัติและการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนมีความทันสมัยอยู่เสมอ แสดงให้เห็นถึงการพยายามทำให้กฎหมายสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์การบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาอย่างเหมาะสมที่สุด

3.3 การนิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนและศัพท์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

การนิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนในระบบกฎหมายเกาหลีใต้เป็นไปอย่างชัดเจนภายใต้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน ทั้งนี้ โดยบัญญัติให้ ‘น้ำแร่ร้อน’ หมายความว่า ‘น้ำร้อนตั้งแต่อุณหภูมิ 25 องศาเซลเซียสขึ้นไป ซึ่งไหลทะลักออกมาจากใต้ดิน และมีส่วนประกอบเป็นไปตามมาตรฐานซึ่งบัญญัติไว้โดยข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน ซึ่งออกตามคำสั่งประธานาธิบดี’¹⁴ และข้อ 2 แห่งข้อกำหนดดังกล่าวก็แสดงรายละเอียดว่าให้หมายถึงน้ำที่มีมาตรฐานทั้งหมดของส่วนประกอบของ (1) ปริมาณสารไนโตรเจน ไนโตรเจน ($\text{NO}_3\text{-N}$) ไม่เกิน 10 มิลลิกรัมต่อลิตร (2) ปริมาณสารเตตระคลอโรเอทิลีน (C_2Cl_4) ไม่เกิน 0.01 มิลลิกรัมต่อลิตร และ (3) ปริมาณสารไตรคลอโรเอทิลีน (C_2HCl_3) ไม่เกิน 0.03 มิลลิกรัมต่อลิตร และไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลเมื่อใช้ดื่มหรืออาบน้ำ¹⁵

¹³ เพื่อวัตถุประสงค์ในการให้รายละเอียดของเรื่องซึ่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนมอบอำนาจให้กระทำ และเรื่องซึ่งจำเป็นสำหรับการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน (ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 1) คำแปลภาษาไทยมาจากการแปลอย่างไม่เป็นทางการของผู้เขียน (ดูต้นฉบับภาษาอังกฤษได้ที่ <https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=47207&type=part&key=10> สืบค้นเมื่อ 4 มีนาคม 2566).

¹⁴ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 2 ข้อ 1.

¹⁵ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 2.

ลักษณะของข้อกำหนดในเชิงค่ามาตรฐานของส่วนประกอบแร่ธาตุต่าง ๆ และการเป็นน้ำที่ไม่มีอันตรายต่อมนุษย์เช่นนี้ เป็นการกำหนดอย่างเป็นรูปธรรมว่าจะพัฒนาแหล่งน้ำใดในฐานะที่เป็นน้ำแร่ร้อนบ้าง แม้ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเกณฑ์การพิจารณาข้างต้นโดยเฉพาะในประการที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน เป็นเกณฑ์ที่มีความหละหลวมมากเกินไป ซึ่งอาจทำให้เกิดการนิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนที่มากจนเกินไป กล่าวคือแหล่งน้ำบางแหล่งมิได้เหมาะต่อการพัฒนาเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน แต่ก็ยังเข้าเกณฑ์ทั้งสองประการข้างต้นก็ตาม¹⁶

นอกจากนิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการบ่งชี้สถานะของน้ำแร่ร้อนในทางกฎหมายและถูกดึงเข้ามาอยู่ในระบบการบริหารจัดการภายใต้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนแล้ว ยังมีการกำหนดนิยามศัพท์อื่น ๆ ซึ่งมีผลต่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนเพิ่มเติมด้วย อาทิ

- ‘ผู้มีสิทธิใช้น้ำแร่ร้อนโดยชอบธรรม’ หมายถึง ผู้ซึ่งรายงานการค้นพบน้ำแร่ร้อนและการรายงานนั้นได้รับการยอมรับแล้ว และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งมีแอ่งน้ำแร่ร้อนตั้งอยู่ ทั้งนี้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินในภายหลังจากการรายงานการค้นพบน้ำแร่ร้อนได้รับการยอมรับ ให้ผู้มีสิทธิใช้น้ำแร่ร้อนโดยชอบธรรมหมายความว่าบุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินภายหลังจากได้เปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ด้วย¹⁷

- ‘ผู้ดำเนินการน้ำแร่ร้อน’ หมายถึง บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้น้ำแร่ร้อนตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับการอาบน้ำสาธารณะหรือการดื่มบริโภค¹⁸

- ‘สถาบันชำนาญพิเศษเพื่อตรวจสอบน้ำแร่ร้อน’ หมายถึง สถาบันซึ่งจดทะเบียนกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย เพื่อจัดการตรวจสอบเกี่ยวกับน้ำแร่ร้อนทั้งหมด¹⁹

ตลอดจนการนิยามผ่านข้อกำหนดในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนเรื่องต่าง ๆ อาทิ ข้อกำหนดเรื่องแผนปฏิบัติการพัฒนาน้ำแร่ร้อน ซึ่งมีการกล่าวถึงลักษณะของแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ไว้ จึงทำให้ทราบว่า ‘แผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์’ หมายความว่า แผนปฏิบัติการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยกำหนดขึ้น เพื่อนำไปพัฒนาน้ำแร่ร้อนและอุตสาหกรรมน้ำแร่ร้อน²⁰ การกำหนดค่านิยามผ่านบทบัญญัติในรัฐบัญญัติที่วางข้อกำหนดในเรื่องต่าง ๆ นี้เกิดขึ้นกับหลายค่านิยาม อาทิ

¹⁶ Bae Gun Yee (เชิงอรรถ 10).

¹⁷ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 2 ข้อ 2.

¹⁸ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 2 ข้อ 3.

¹⁹ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 2 ข้อ 4.

²⁰ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 3-2(1).



คำว่า พื้นที่แอ่งน้ำแร่ร้อนคุ้มครอง เขตแหล่งน้ำแร่ร้อนคุ้มครอง สถานที่พักตากอากาศน้ำแร่ร้อน เขตเมืองน้ำแร่ร้อน โครงการพัฒนา มาตรฐานสำหรับการคำนวณพื้นที่พัฒนาน้ำแร่ร้อน²¹ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการแจกแจงรายละเอียดเพิ่มเติมในข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติ น้ำแร่ร้อนฯ ด้วย อาทิ คำว่า พื้นที่ซึ่งเห็นว่าจำเป็นต่อการพัฒนาน้ำแร่ร้อนที่เล็กกว่าขนาดซึ่งบัญญัติไว้ในคำสั่งประธานาธิบดี²² โครงสร้างพื้นฐานซึ่งบัญญัติโดยคำสั่งประธานาธิบดี²³ สถานที่อุตสาหกรรม หรือสาธารณะตามที่บัญญัติไว้โดยคำสั่งประธานาธิบดี²⁴ ตลอดจนการนำนิยามศัพท์ของกฎหมายอื่น ๆ มาบังคับใช้ด้วย อาทิ พื้นที่อนุรักษ์น้ำใต้ดินดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งรัฐบัญญัติน้ำใต้ดิน²⁵ ประการนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนและกฎหมายลำดับรองพยายามสร้างโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในเรื่องต่าง ๆ ไว้อย่างเป็นระบบ

3.4 องค์กรและบุคลากรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) องค์กรส่วนกลาง โดยหัวหน้าหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการน้ำแร่ร้อน ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย (2) องค์กรส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยผู้ว่าราชการรัฐ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองพิเศษ และ (3) องค์กรส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครหลวง พิเศษ นายกเทศมนตรีนครหลวง นายกเทศมนตรีเขตปกครองตนเองพิเศษ หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้า มณฑล²⁶ ทั้งนี้ สิ่งที่น่าสนใจคือรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนยังได้กำหนดหลักการทั่วไปและการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนโดยเฉพาะเจาะจงอีกด้วย สำหรับหลักการทั่วไปนั้นกำหนดไว้ในมาตรา 3 (1) แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนว่า

²¹ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 5, 8, 9(1), 9(2), 10, 10-2(4), 10-4, 11, 28.

²² ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 3(1) เพื่อขยายความรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 5(1).

²³ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 12 กำหนดให้หมายความถึง สิ่งอำนวยความสะดวกตามที่อ้างถึง ตามคำสั่งบังคับใช้รัฐบัญญัติการวางแผนที่ดินแห่งชาติ และการใช้ประโยชน์ เพื่อขยายความรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 10-2(4).

²⁴ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 17(5) เพื่อขยายความรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 16(2).

²⁵ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 5(1).

²⁶ อาทิ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 3(2) กำหนดการหน้าที่ของหน่วยงานระดับท้องถิ่นไว้ในเรื่องการค้นพบบ่อน้ำแร่ร้อน เอาไว้.

‘เมื่อต้องมีการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากน้ำแร่ร้อน รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดงบประมาณที่จำเป็น กำหนด และนำมาตรการที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนการพัฒนา น้ำแร่ร้อน ความก้าวหน้าของวัฒนธรรมน้ำแร่ร้อน และส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำแร่ร้อน’

และสำหรับบทบัญญัติเฉพาะเพื่อการควบคุมดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานระดับภูมิภาค และท้องถิ่นนั้น เป็นไปตามมาตรา 29 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน ซึ่งกำหนดว่า

‘หากนายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการรัฐ หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลละเมิดบทบัญญัติใดในรัฐบัญญัตินี้ ในการให้อนุมัติหรือความยินยอมหรือยอมรับรายงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยอาจมีคำขอเพื่อแก้ไข และให้บุคคลที่ได้รับคำขอปฏิบัติตามคำขอดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษ’

นอกจากนี้ ยังมีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการพัฒนาน้ำแร่ร้อนขึ้น ตามข้อ 11 แห่งข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ เพื่อที่จะให้คำแนะนำแก่นายกเทศมนตรีเขตปกครองตนเองพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองพิเศษ หรือหัวหน้าเมือง หัวหน้ามณฑล หรือหัวหน้าเขตในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาน้ำแร่ร้อน เช่น การรับรายงานการค้นพบน้ำแร่ร้อนภายใต้มาตรา 21 ของรัฐบัญญัติ²⁷

ทั้งนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการพัฒนาน้ำแร่ร้อนก็เกิดมาจากการดำเนินการร่วมกันระหว่าง นายกเทศมนตรีเขตปกครองตนเองพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองพิเศษ หรือหัวหน้าเมือง หัวหน้ามณฑล หรือหัวหน้าเขต และมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการ การปฏิบัติหน้าที่ และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาไว้ในกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง²⁸ ประการนี้ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการวางโครงสร้างที่เอื้อต่อการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ

3.5 เครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนและข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ได้กำหนดกลไกและเครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรของรัฐสามารถใช้เพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนไว้อย่างหลากหลายดังต่อไปนี้

²⁷ ดู ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 11(1).

²⁸ ดู ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 11(2).



3.5.1 การกำหนดแผนการพัฒนาแหล่งน้ำแร่ร้อน

รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนให้ความสำคัญกับการกำหนดแผนการพัฒนาแหล่งน้ำแร่ร้อนอย่างมาก พิจารณาได้จากการมีแผนการพัฒนาแหล่งน้ำแร่ร้อนในหลากหลายระดับ ได้แก่

(ก) การกำหนดแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์เพื่อพัฒนาน้ำแร่ร้อน

เป็นไปตามมาตรา 3-2(1) แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย โดยการปรึกษาหารือร่วมกับหัวหน้าหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง นายกเทศมนตรีนครหลวงพิเศษ นายกเทศมนตรีนครหลวง นายกเทศมนตรีเขตปกครองตนเองพิเศษ ผู้ว่าราชการรัฐ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองพิเศษ กำหนดและนำ ‘แผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์’ ไปปฏิบัติเพื่อพัฒนาน้ำแร่ร้อน ซึ่งในแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์นี้จะต้องมีเนื้อหาประกอบด้วยเรื่องเกี่ยวกับ (1) ทิศทางสภาพแวดล้อมพื้นฐาน และการนำระบบไปปฏิบัติเพื่ออนุรักษ์น้ำแร่ร้อน ความเจริญของวัฒนธรรมน้ำแร่ร้อน และพัฒนาการของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง (2) การกำหนดมาตรการที่สมบูรณ์สำหรับพัฒนาการ การจัดการและอนุรักษ์น้ำแร่ร้อน (3) การกำหนดและสนับสนุนสถานที่พักตากอากาศน้ำแร่ร้อน (4) การกำหนดมาตรการและสนับสนุนสำหรับพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำแร่ร้อน เช่น การส่งเสริมการให้น้ำแร่ร้อนดื่มได้และอุตสาหกรรมเกี่ยวกับความงาม (5) การกำหนดมาตรการนำน้ำแร่ร้อนกลับมาใช้ใหม่ และเรื่องเกี่ยวกับการวิจัยการพัฒนา และการสนับสนุนการพัฒนาน้ำแร่ร้อน (6) นโยบายอื่นที่สำคัญเกี่ยวกับน้ำแร่ร้อนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยเห็นว่าจำเป็น

(ข) แผนอย่างละเอียดเพื่อสนับสนุนการพัฒนาน้ำแร่ร้อนตามแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์

เพื่อให้แผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์เกิดการนำไปปฏิบัติ มาตรา 3-2(2) รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนจึงได้กำหนดให้มีแผนอย่างละเอียดที่ซึ่งนายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการรัฐ หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑล และหัวหน้าเขตปกครองตนเอง ต้องกำหนดและนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อสนับสนุนการพัฒนาน้ำแร่ร้อนตามแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ด้วย

(ค) แผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนในแต่ละพื้นที่

นอกจากแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์และแผนอย่างละเอียดเพื่อสนับสนุนแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์แล้ว มาตรา 10 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนยังกำหนดให้หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลต้องกำหนด ‘แผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนสำหรับพื้นที่ซึ่งเห็นว่าจำเป็นต่อการพัฒนาน้ำแร่ร้อน’ ด้วย ทั้งนี้

รายละเอียดของการพิจารณาพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน²⁹

ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดแผนจะเริ่มทันทีตั้งแต่เมื่อค้นพบพื้นที่ที่มีน้ำแร่ร้อน และต้องเสร็จสิ้นโดยขออนุมัติจากนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการรัฐ ภายในหกเดือนหลังจากที่หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลยอมรับรายงานการค้นพบน้ำแร่ร้อน³⁰ และนอกจากเงื่อนไขเวลาในการวางแผนข้างต้นแล้ว รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนยังได้กำหนดสภาพบังคับอื่นไว้ว่า หากหัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลไม่ได้กำหนดแผนพัฒนาหรือยื่นคำขออนุมัติภายในระยะเวลา ผู้มีสิทธิใช้น้ำแร่ร้อนโดยชอบธรรมก็อาจกำหนดแผนพัฒนาและยื่นคำขออนุมัติต่อนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการรัฐได้เองด้วย³¹ อนึ่ง การเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนในแต่ละพื้นที่ขึ้นภายในระยะเวลาอันสมควรเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการวางโครงสร้างมิให้พื้นที่ที่ค้นพบน้ำแร่ร้อนถูกปล่อยทิ้งไว้อย่างไม่มีการกำหนดแผนการพัฒนานั้นเอง

และมาตรา 10(2) ยังกำหนดให้แผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนในแต่ละพื้นที่ต้องมีรายการเนื้อหาเกี่ยวกับ (1) สถานะของสภาพแวดล้อม การคาดการณ์ของอุปสงค์ และทิศทางสภาพแวดล้อมสำหรับการพัฒนา (2) รายงานการตรวจสอบของสถาบันชำนาญพิเศษเพื่อตรวจสอบน้ำแร่ร้อนสำหรับการพัฒนา การใช้ประโยชน์ การคุ้มครองแหล่งน้ำแร่ร้อน และผลกระทบต่อแหล่งน้ำแร่ร้อนที่มีอยู่ (3) การก่อสร้างหรือการพัฒนาในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงพื้นที่ผิวที่ถูกใช้หาประโยชน์ แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนการติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้น้ำแร่ร้อน (4) การพัฒนาสภาพแวดล้อมโดยรอบ เช่น ของเสีย สิ่งปฏิกูลและอื่น ๆ และการเชื่อมต่อกับแหล่งท่องเที่ยวและอื่น ๆ และ (5) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาและจัดการน้ำแร่ร้อน

ประการที่น่าสนใจ คือ มาตรา 10(3) ได้กำหนดให้แผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนในแต่ละพื้นที่ต้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาการบริหารจัดการกิจการสาธารณะด้านอื่น ๆ กล่าวคือ หากพื้นที่ซึ่งครอบคลุมอยู่ในแผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนในแต่ละพื้นที่อยู่ภายในพื้นที่ที่แผนพัฒนาภูมิภาคภายใต้มาตรา 7 ของรัฐบัญญัติความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาภูมิภาค เขตสวนสาธารณะภายใต้มาตรา 4, 4-2 ถึง 4-4, 5 และ 6 ของรัฐบัญญัติอุทยานธรรมชาติ สถานที่พักตากอากาศของนักท่องเที่ยวภายใต้มาตรา 52(1) ของรัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยว เขตเศรษฐกิจเสรีตามที่กำหนดภายใต้มาตรา 4 ของรัฐบัญญัติพิเศษสำหรับการกำหนดและบริหารเขตเศรษฐกิจเสรีแล้ว การกำหนดแผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนในแต่ละพื้นที่ต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาเหล่านั้นด้วย

²⁹ ดู ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 7.

³⁰ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 10(1).

³¹ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 8 แจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับคำขออนุมัติของแผนพัฒนาไว้.



อนึ่ง นอกจากการกำหนดให้น้ำในแผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนในแต่ละพื้นที่ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาการบริหารจัดการกิจการสาธารณะด้านอื่น ๆ แล้ว มาตรา 10-2 ยังกำหนดความสัมพันธ์ในเชิงกระบวนการระหว่างกรอบการอนุมัติหรือการเปลี่ยนแปลงแผนภายใต้มาตรา 10 กับการกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการกิจการสาธารณะประเภทอื่นตามกฎหมายอื่น ๆ ด้วย กล่าวคือหากการอนุมัติและเปลี่ยนแปลงแผนภายใต้มาตรา 10 ได้ผ่านการปรึกษาหารือล่วงหน้ากับหัวหน้าหน่วยงานบริหารราชการที่เกี่ยวข้อง การยินยอม การรายงาน การตัดสินใจ การอนุมัติ การกำหนด การอนุญาต การปรึกษาหารือ การเพิกถอน รวมถึงได้มีการแจ้งให้สาธารณะทราบแล้ว ก็ให้ถือว่าการดำเนินการเหล่านี้ทั้งหมดดังที่ได้บังคับไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ได้ถูกดำเนินการเรียบร้อยแล้ว³²

ส่วนมาตรา 10(4)-10(7) แห่งรัฐบัญญัติเป็นการกำหนดถึงการเปลี่ยนแปลงแผน³³ การยกเลิกและเพิกถอนแผน³⁴ ตลอดจนการรับรองการดำเนินการหลังแผนถูกเพิกถอน³⁵ ทั้งนี้เพื่อรองรับต่อสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อยู่เสมอในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ

ทั้งหมดทั้งมวลนี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อแผนพัฒนาน้ำแร่ร้อน ทั้งแผนในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และแผนพัฒนาพื้นที่น้ำแร่ร้อนแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะ โดยไม่เพียงแต่กำหนดเนื้อหาและกระบวนการจัดทำและเปลี่ยนแปลงแผนอย่างละเอียดเท่านั้น แต่ยังกำหนดความสอดคล้องในเนื้อหาและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกันกับแผนพัฒนากิจการสาธารณะด้านอื่น ๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการกิจการสาธารณะต่าง ๆ ด้วย

3.5.2 การกำหนดระบบบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการค้นพบหรือขุดพบน้ำแร่ร้อนใหม่

รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนได้กำหนดกลไกการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการค้นพบหรือขุดพบน้ำแร่ร้อนใหม่ไว้อย่างละเอียด ทั้งนี้ สามารถแจกแจงได้ดังต่อไปนี้

ก. การขอความยินยอมในการขุดเจาะน้ำแร่ร้อน

มาตรา 12(1) แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนกำหนดให้บุคคลผู้ประสงค์จะขุดเจาะที่ดินเพื่อให้น้ำแร่ร้อนปะทุ รวมถึงการขยายแอ่งสูบน้ำหรือเพิ่มความลึกจนเส้นผ่าศูนย์กลางของแอ่งน้ำแร่ร้อนขยายขนาดขึ้น ต้องได้รับความยินยอมจากหัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑล ตามรายละเอียดใน

³² ดังปรากฏรายละเอียดในมาตรา 10-2(1).

³³ ตามรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 10(4) และ 10(7) ทั้งนี้ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 9 ได้แจกแจงรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาไว้.

³⁴ ตามรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 10(5) ทั้งนี้ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 10 แจกแจงรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำขอเพิกถอนการอนุมัติสำหรับการพัฒนาไว้.

³⁵ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 10(6).

ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ฯ ทั้งนี้ มาตรา 12(2)–12(3) กำหนดต่อไปว่าบุคคลผู้ขอขุดเจาะนั้นต้องมีคุณสมบัติเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ขุดเจาะทั้งหมด หรือเป็นบุคคลผู้ซึ่งได้รับความยินยอมในการขุดเจาะจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เกี่ยวข้อง และได้รับการตรวจสอบโดยสถาบันชำนาญพิเศษเพื่อตรวจสอบน้ำแร่ร้อนเพื่อตรวจสอบความถูกต้องว่าน้ำแร่ร้อนตั้งอยู่บนที่ดินนั้น

สำหรับการพิจารณาของหัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลนั้น มาตรา 12(4) กำหนดให้หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลต้องให้ความยินยอม เว้นแต่ในใบคำขอความยินยอมมีประเด็นปัญหา อาทิ ผู้ยื่นคำขอความยินยอมไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 12(2) สถาบันชำนาญพิเศษเพื่อตรวจสอบน้ำแร่ร้อนทำการตรวจสอบภายใต้มาตรา 12(3) แล้วพบว่าไม่ความเป็นไปได้ที่จะมีน้ำแร่ร้อนภายใต้ที่ดินที่เกี่ยวข้อง มีเหตุดังต่อไปนี้เกิดขึ้นกับที่ดินที่ขุดเจาะ เช่น การวัดระยะเชิงเส้นจากที่ดินดังกล่าวถึงแอ่งน้ำแร่ร้อนอยู่ภายในระยะหนึ่งพันเมตร หรือ ที่ดินตั้งอยู่บนพื้นที่ต้องห้ามพัฒนาภายใต้รัฐบัญญัติการวางแผนและใช้ที่ดินแห่งชาติ ฯลฯ ที่ดินดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะขัดขวางโครงการสาธารณะ หรือคำขอละเมิดข้อห้ามข้อใดข้อหนึ่งซึ่งบังคับภายใต้รัฐบัญญัตินี้หรือบทบัญญัติอื่น

นอกจากนั้น มาตรา 12(5) ยังกำหนดไว้เพิ่มเติมว่าในกรณีที่บุคคลค้นพบน้ำแร่ร้อนระหว่างการพัฒนาหรือใช้น้ำใต้ดินหรือขุดเจาะที่ดินภายใต้รัฐบัญญัติน้ำใต้ดิน บุคคลนั้นต้องรายงานการขุดเจาะน้ำแร่ร้อนพร้อมกับรายงานการตรวจสอบการมีอยู่ของน้ำแร่ร้อนภายใต้มาตรา 12(3) ด้วย³⁶ ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะขุดเจาะได้รับความยินยอมแล้ว มาตรา 12(6) กำหนดให้ระยะเวลาของความยินยอมมีผลหนึ่งปีนับจากวันที่ได้รับความยินยอม และในกรณีที่เห็นว่าไม่สามารถทำงานขุดเจาะตามที่ได้รับอนุญาตให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตแล้ว อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือเหตุอื่นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ก็อาจจะขยายเวลาได้ภายในหกเดือน

ข. การกำหนดให้ทำที่ดินที่เกี่ยวข้องคืนสู่สภาพเดิม

หากการขุดเจาะที่ดินได้ดำเนินการไปแล้ว แต่ไม่พบน้ำแร่ร้อนหรือความยินยอมในการขุดเจาะกลายเป็นโมฆะหรือถูกเพิกถอน มาตรา 13 ก็กำหนดให้ผู้ขอความยินยอมมีหน้าที่ต้องทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย

ค. การวางหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา

มาตรา 12-2 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน ได้เสริมสภาพบังคับในแง่หน้าที่ในการทำให้ที่ดินที่เกี่ยวข้องคืนสู่สภาพเดิมไว้ กล่าวคือกำหนดให้บุคคลผู้ประสงค์จะได้รับความยินยอมการขุดเจาะภายใต้มาตรา 12(1) และบุคคลผู้ประสงค์จะได้รับความยินยอมในการใช้น้ำแร่ร้อนภายใต้ มาตรา

³⁶ วิธีการสำหรับการรายงานการขุดเจาะน้ำแร่ร้อนหรือเรื่องจำเป็นอื่น ๆ ต้องบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย.



16(1) ต้องวางหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาเพื่อรับประกันหน้าที่ในการทำให้คืนสู่สภาพเดิมด้วย³⁷ ทั้งนี้ จำนวนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ระยะเวลา วิธีการ และขั้นตอนสำหรับการวางหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา การคืนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและเรื่องอื่น ๆ ถูกกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน³⁸

ง. การรายงานการค้นพบน้ำแร่ร้อน

หากมิใช่กรณีของการขุดเจาะ แต่เป็นกรณีที่บุคคลใดค้นพบน้ำแร่ร้อนในสถานที่ซึ่งมิใช่เขตแหล่งน้ำแร่ร้อนคุ้มครองหรือพื้นที่แอ่งน้ำแร่ร้อนคุ้มครอง มาตรา 21 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนก็กำหนดให้บุคคลนั้นต้องรายงานสถานที่ตั้งและความลึก เส้นผ่านศูนย์กลางของแอ่งน้ำแร่ร้อน และเรื่องอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย กับหัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑล โดยบุคคลผู้ประสงค์จะรายงานการค้นพบน้ำแร่ร้อน ต้องยื่นรายงานการตรวจสอบแอ่งน้ำแร่ร้อนซึ่งจัดทำโดยสถาบันชำนาญพิเศษเพื่อตรวจสอบน้ำแร่ร้อน ในแง่ของอุณหภูมิ ปริมาณและคุณภาพของน้ำแร่ร้อน และในกรณีที่เห็นว่าน้ำแร่ร้อนที่เกี่ยวข้องสมควรได้รับการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากผลการตรวจสอบ หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลต้องยอมรับรายงานและแจ้งแก่ผู้รายงานดังกล่าว³⁹ ทั้งนี้ บุคคลผู้รายงานการค้นพบน้ำแร่ร้อนต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นสำหรับการตรวจสอบน้ำแร่ร้อน⁴⁰ และเมื่อได้มีการรายงานการค้นพบน้ำแร่ร้อนแล้ว หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลก็ต้องพิจารณาว่าจะยอมรับรายงานการค้นพบน้ำแร่ร้อนนั้น ๆ หรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา 21(4) และมาตรา 22

3.5.3 การกำหนดระบบบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้น้ำแร่ร้อน

รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนแบ่งการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนไว้ในกรณีต่าง ๆ ทั้งตามประเภทของแหล่งน้ำแร่ร้อนและกิจการที่ประสงค์จะขอดำเนินการ ทั้งนี้ สามารถแจกแจงได้ดังต่อไปนี้

ก. การบริหารจัดการพื้นที่แอ่งน้ำแร่ร้อนคุ้มครอง

พื้นที่ประเภทแรกที่เกี่ยวข้องการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน เรียกว่า ‘เขตพื้นที่แอ่งน้ำแร่ร้อนคุ้มครอง’ ซึ่งมาตรา 5(1) แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนกำหนดว่า นายกเทศมนตรีเขตปกครองตนเองพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองพิเศษ หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑล หรือหัวหน้าเขตปกครอง

³⁷ กรณีดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับกรณีที่รัฐ รัฐบาลท้องถิ่น หรือสถาบันภาครัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติการจัดการสถาบันภาครัฐ เป็นผู้ขุดเจาะแปลงที่ดิน หรือใช้ หรือค้นพบน้ำแร่ร้อนภายใต้รัฐบัญญัตินี้.

³⁸ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 14 ขยายความรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินมัดจำและระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาสำหรับการทำให้คืนสู่สภาพเดิมไว้.

³⁹ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 21(2).

⁴⁰ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 21(3).

ตนเอง โดยการอนุมัติของนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการรัฐที่มีอำนาจ อาจกำหนดพื้นที่ที่เห็นว่าจำเป็นต่อการพัฒนาน้ำแร่ร้อน ซึ่งมีขนาดเล็กกว่าขอบเขตที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ จากบริเวณต่าง ๆ ที่น้ำแร่ร้อนถูกค้นพบเป็นเขตพื้นที่แอ่งน้ำแร่ร้อนคุ้มครอง

ข. การบริหารจัดการสถานที่พักตากอากาศน้ำแร่ร้อน

นอกจากพื้นที่แอ่งน้ำแร่ร้อนคุ้มครองแล้ว มาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนยังได้ยกระดับการบริหารจัดการไปถึงการกำหนดให้เขตแหล่งน้ำแร่ร้อนคุ้มครอง พื้นที่แอ่งน้ำแร่ร้อนคุ้มครอง หรือสถานที่อำนวยความสะดวกที่มีน้ำแร่ร้อนซึ่งเห็นว่าเหมาะสมต่อการพัฒนาสุขภาพและการพักผ่อน บนพื้นฐานที่ดีเลิศของอุณหภูมิ ส่วนประกอบและสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นที่ชื่นชอบ ให้ได้รับการยกฐานะเป็น ‘สถานที่พักตากอากาศน้ำแร่ร้อน’ ด้วย ทั้งนี้ ภายใต้การพิจารณาของนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการรัฐ และการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย อนึ่ง เมื่อได้รับการอนุมัติเป็นสถานที่พักตากอากาศน้ำแร่ร้อนแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาบางประการ อาทิ การที่นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการรัฐหรือหัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑล อาจให้การสนับสนุนด้านการดำเนินการและการเงินที่จำเป็น เช่น จัดหาเงินกู้สำหรับสถานที่อำนวยความสะดวก สำหรับผู้พัฒนาหรือประกอบกิจการสถานที่พักตากอากาศน้ำแร่ร้อนตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย⁴¹ ตลอดจนความสามารถในการใช้สัญลักษณ์สถานที่พักตากอากาศน้ำแร่ร้อนได้⁴²

ค. การกำหนดเขตเมืองน้ำแร่ร้อน

มาตรา 9-2 กำหนดขอบเขตการบริหารจัดการที่ใหญ่มากขึ้นไปกว่าการเป็นสถานที่พักตากอากาศน้ำแร่ร้อน คือ การกำหนดเป็นเขตเมืองน้ำแร่ร้อน กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยอาจกำหนดเขตเมืองซึ่งคาดหมายว่าจะมีส่วนทำให้เกิดการพัฒนาในระดับภูมิภาคและฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ผ่านการส่งเสริมทางอุตสาหกรรมน้ำแร่ร้อน เช่น การท่องเที่ยวเชิงสปาได้ ทั้งนี้ มาตรฐานการกำหนดเขต และการเพิกถอนการกำหนดเขตให้มีการบัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมในข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ⁴³ และเมื่อกำหนดเขตเมืองน้ำแร่ร้อนแล้ว รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นอาจจัดการสนับสนุนด้านการเงินและการดำเนินการ เช่น การจัดงบประมาณหรือกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ น้ำแร่ร้อนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่องผ่านการอนุรักษ์และการจัดการของประเพณีในเขตเมืองนั้น⁴⁴

⁴¹ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 9(2).

⁴² รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 9(3).

⁴³ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 9-2(2).

⁴⁴ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 9-2(3).

ง. การขอความยินยอมในการใช้น้ำแร่ร้อน

สำหรับการขอความยินยอมในการใช้น้ำแร่ร้อนนั้น รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนกำหนดไว้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) ความยินยอมในการใช้น้ำแร่ร้อนโดยทั่วไป

ตามมาตรา 16 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน กำหนดให้บุคคลผู้ประสงค์จะใช้น้ำแร่ร้อน เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพประชาชนและฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ต้องได้รับความยินยอมจาก หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑล ตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน⁴⁵ ทั้งนี้ การนำน้ำแร่ร้อนมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ให้สาธารณะดื่ม หรือธุรกิจอาบน้ำสาธารณะ หรือธุรกิจที่พักอาศัย จะต้องเป็นไปตามรัฐบัญญัติควบคุมสาธารณสุขด้วย โดยเมื่อน้ำแร่ร้อนเหลือหลังจากใช้ดื่ม หรืออาบน้ำแล้ว น้ำแร่ร้อนอาจถูกนำไปใช้สำหรับการทำความร้อนหรือใช้ในโรงงานพลังงานภายใต้ แผนพัฒนาหรือสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมหรือสาธารณูปโภค ตามที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน⁴⁶

เมื่อได้รับการอนุญาตให้ใช้น้ำแร่ร้อนแล้ว ปริมาณของน้ำแร่ร้อนที่สามารถใช้ได้จะถูก กำหนดโดยหัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑล โดยพิจารณาจากขนาดของสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ น้ำแร่ร้อน ภายใต้ขีดความสามารถในการสูบน้ำที่ดีที่สุด ตามคำแนะนำของสถาบันชำนาญพิเศษ เพื่อตรวจสอบน้ำแร่ร้อน โดยใช้ฐานของผลการตรวจสอบเป็นปัจจัยในการพิจารณา⁴⁷ โดยระยะเวลา ของความยินยอมในการใช้น้ำแร่ร้อนภายใต้มาตรา 16 นี้คือ 5 ปี และอาจจะขยายระยะเวลาได้ ซึ่งใน กรณีดังกล่าว หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลต้องกำหนดระยะเวลาที่มีผลหรือปรับเปลี่ยนปริมาณ ความยินยอมตามผลของการตรวจสอบแหล่งทรัพยากรน้ำแร่ร้อนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 ด้วย

(2) การอนุมัติหรือให้ความยินยอมในการใช้น้ำแร่ร้อนโดยผลของกฎหมาย

หลังจากได้รับความยินยอมในการใช้น้ำแร่ร้อนโดยทั่วไปตามมาตรา 16 แล้ว ตามมาตรา 16-2 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนยังกำหนดต่อไปว่า ให้ถือว่าเอกชนได้รับการอนุมัติหรือให้ความยินยอม ในการใช้น้ำแร่ร้อนโดยผลของกฎหมายในกิจการดังต่อไปนี้ ภายหลังจากที่หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑล ได้ปรึกษาหารือกับหัวหน้าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องล่วงหน้าแล้ว⁴⁸

- ธุรกิจที่พักอาศัย ธุรกิจอาบน้ำสาธารณะ ธุรกิจร้านตัดผม ธุรกิจศิลปะความงาม หรือ ธุรกิจร้านซักรีด ภายใต้อาตรา 3 ของรัฐบัญญัติควบคุมสาธารณสุข

⁴⁵ ปรากฏรายละเอียดตามข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 17.

⁴⁶ ปรากฏรายละเอียดตามข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 17(5).

⁴⁷ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 16(6).

⁴⁸ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 16-2(3).

- การขายปลีกยาสูบ ภายใต้มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญธุรกิจยาสูบ
- ธุรกิจบริการอาหาร ภายใต้มาตรา 36(1) 3 ของรัฐธรรมนูญสุขอนามัยในอาหาร
- ธุรกิจอุปกรณ์กีฬาที่รายงาน ภายใต้มาตรา 10(1) 2 ของรัฐธรรมนูญการติดตั้งและการใช้อุปกรณ์กีฬา

ทั้งนี้ ผู้ขอความยินยอมจะต้องยื่นเอกสารที่เกี่ยวข้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องด้วย⁴⁹ และเมื่อครบกระบวนการที่ถือว่าได้รับการอนุมัติหรือความยินยอมโดยผลของกฎหมายแล้ว ก็ให้ถือว่ามีการประกาศต่อสาธารณะทราบถึงการอนุมัติหรือให้ความยินยอมภายใต้รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว⁵⁰

และมาตรา 18 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนหรือการจำกัดความยินยอมในการใช้น้ำแร่ร้อนไว้ว่า ในกรณีที่หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้านามณฑลยอมรับว่ามีอันตรายต่อสาธารณสุขและสุขอนามัยอันเนื่องมาจากการใช้น้ำแร่ร้อน หรือในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับความยินยอมให้ใช้น้ำแร่ร้อนใช้น้ำแร่ร้อนโดยผสมกับน้ำใต้ดิน หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้านามณฑลอาจเพิกถอนหรือจำกัดความยินยอมในการใช้น้ำแร่ร้อน และอาจมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการน้ำแร่ร้อนหรือผู้จัดการสถานที่ใช้น้ำแร่ร้อนที่เกี่ยวข้องให้ใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับป้องกันภัยอันตรายต่อสาธารณสุขได้

จ. การติดตั้งอุปกรณ์สำหรับสูบน้ำจากน้ำแร่ร้อน

นอกจากเอกชนจะต้องทำการขอความยินยอมในการใช้น้ำแล้ว หากจะมีการติดตั้งอุปกรณ์ไฟฟ้าสำหรับสูบน้ำแร่ร้อน มาตรา 14 ก็กำหนดให้เอกชนผู้นั้นต้องได้รับความยินยอมจากหัวหน้าเมืองหรือหัวหน้านามณฑลตามที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญน้ำแร่ร้อนฯ ด้วย⁵¹ และการติดตั้งต้องติดตั้งพร้อมกับเครื่องมือติดตามอุทกวิทยาตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยด้วย⁵² สำหรับข้อกำหนดในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยินยอมติดตั้งอุปกรณ์สำหรับสูบน้ำจากน้ำแร่ร้อนนั้น มาตรา 14(2) กำหนดให้หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้านามณฑลสามารถพิจารณาไม่ให้ความยินยอมได้ หากเห็นว่าการติดตั้งอุปกรณ์ไฟฟ้ามีแนวโน้มที่

⁴⁹ รัฐธรรมนูญน้ำแร่ร้อน มาตรา 16-2(2).

⁵⁰ รัฐธรรมนูญน้ำแร่ร้อน มาตรา 16-2(4).

⁵¹ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 15 กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมว่า บุคคลใดที่ประสงค์จะได้รับความยินยอมในการติดตั้งอุปกรณ์ไฟฟ้าภายใต้ มาตรา 14(1) ของรัฐธรรมนูญต้องยื่นคำขอสำหรับความยินยอมพร้อมการเขียนแบบของอุปกรณ์ไฟฟ้าต่อ นายกเทศมนตรีเขตปกครองตนเองพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองพิเศษ หรือหัวหน้าเมืองหัวหน้านามณฑล หรือหัวหน้าเขต.

⁵² รัฐธรรมนูญน้ำแร่ร้อน มาตรา 14(3).

จะส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำแร่ร้อนอื่น ทั้งนี้ หากพิจารณาเช่นนั้น หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบให้เหตุดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร

ฉ. การเวนคืนเพื่อการพัฒนา น้ำแร่ร้อนตามแผน

เครื่องมือทางกฎหมายอีกประการที่รัฐบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเอาไว้ ได้แก่ การเวนคืนเพื่อการพัฒนา น้ำแร่ร้อนตามแผนตามมาตรา 10-4 ซึ่งบัญญัติว่า หากจำเป็นสำหรับการนำโครงการภายใต้แผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนไปใช้ นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการรัฐซึ่งกำหนดแผนพัฒนาหรือได้รับอนุมัติสำหรับแผนพัฒนา อาจขอเวนคืนหรือใช้ที่ดินแปลงใดตามวัตถุประสงค์หรือสิทธิต่าง ๆ ได้

เมื่อได้มีการเวนคืนแล้ว ก็ให้นำรัฐบัญญัติการได้มาและค่าทดแทนที่ดินสำหรับงานโครงการงานสาธารณะมาใช้โดยอนุโลมกับวิธีการเวนคืนและการจ่ายค่าทดแทนดังกล่าว⁵³ และเมื่อมีการประกาศต่อสาธารณะถึงรายชื่อและรายละเอียดที่ดินซึ่งต้องถูกเวนคืนแล้ว ก็ให้ถือว่าโครงการได้รับการอนุมัติและได้มีการประกาศต่อสาธารณะภายใต้มาตรา 20(1) และ 22 ของรัฐบัญญัติการได้มาและค่าทดแทนที่ดิน สำหรับงานโครงการงานสาธารณะแล้ว⁵⁴ ส่วนการนำที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อโครงการภายใต้แผนพัฒนาน้ำแร่ร้อนไปใช้นั้น มาตรา 10-4(5) ยังได้กำหนดให้รัฐ รัฐบาลท้องถิ่น หรือผู้มีสิทธิใช้น้ำแร่ร้อนโดยชอบธรรมให้ความสำคัญกับการพยายามสร้างสาธารณูปการ เช่น ถนน โรงไฟฟ้า การประปา และการระบายน้ำซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาและปฏิบัติการนั้นเป็นลำดับแรก

3.5.4 การควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับน้ำแร่ร้อน

เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในการใช้น้ำแร่ร้อนอย่างยั่งยืน รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนได้กำหนดเครื่องมือและกลไกทางกฎหมายเพื่อการควบคุมตรวจสอบเพิ่มเติมดังนี้

ก. การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

มาตรา 10-3 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนกำหนดให้นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการรัฐต้องร้องขอให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมท้องถิ่นจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ หรือรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาน้ำแร่ร้อนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ข้อพิจารณาที่น่าสนใจ คือ บทบัญญัติมาตรา 10-3 ข้างต้นมิได้กำหนดทางเลือกที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ แต่กำหนดเป็น ‘หน้าที่’ ซึ่งนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการรัฐ ‘ต้อง’ ร้องขอให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมท้องถิ่นจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ หรือรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาน้ำแร่ร้อนที่เกี่ยวข้อง หน้าที่ประการนี้

⁵³ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 10-4(4).

⁵⁴ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 10-4(3).

แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาการใช้น้ำแร่ร้อนของรัฐและเอกชนได้อย่างดี

ข. การตรวจสอบสถานที่ใช้น้ำแร่ร้อน

นอกจากการกำหนดหน้าที่ผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการแล้ว รัฐบัญญัติ น้ำแร่ร้อนยังให้เครื่องมือทางเลือกที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้เพื่อการควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนได้เพิ่มเติมด้วย ดังเช่นมาตรา 25 ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลอาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาออกตรวจสอบสถานที่น้ำแร่ร้อน หรือให้ผู้จัดการสถานที่น้ำแร่ร้อนจัดทำรายงานที่จำเป็นเพื่อจัดการตรวจสอบอุณหภูมิ คุณภาพหรือส่วนประกอบของน้ำแร่ร้อน การใช้น้ำแร่ร้อนเกินปริมาณที่ได้รับความยินยอม สถานะของอุปกรณ์ท่อที่ใช้น้ำแร่ร้อน การโฆษณาอันเป็นเท็จหรือกล่าวเกินจริงเกี่ยวกับการใช้น้ำแร่ร้อน เป็นต้น

ค. มาตรฐานคุณภาพน้ำและการตรวจสอบคุณภาพน้ำและส่วนประกอบ

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้น้ำแร่ร้อนอย่างปลอดภัยและยั่งยืน มาตรา 17 แห่ง รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำสำหรับการอาบน้ำแร่ร้อนไว้ว่า น้ำแร่ร้อนที่ใช้อาบที่สาธารณะต้องเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพน้ำที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย โดยมาตรา 19(1) ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการน้ำแร่ร้อนว่าต้องได้รับการตรวจสอบคุณภาพน้ำ และส่วนประกอบเป็นประจำโดยหัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑล ตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย⁵⁵ ทั้งนี้ ระยะเวลาครบรอบการตรวจสอบคุณภาพน้ำคือหนึ่งปี และระยะเวลาครบรอบการตรวจสอบส่วนประกอบคือห้าปี⁵⁶

ง. การสงวนรักษาและการจัดการทรัพยากรน้ำแร่ร้อน

มาตรา 24(1) กำหนดไว้ว่าเมื่อเห็นว่ามีคามจำเป็นโดยเฉพาะในการสงวนทรัพยากรน้ำแร่ร้อน หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑล อาจมีคำสั่งให้ผู้จัดการสถานที่ซึ่งสร้างมลพิษหรือมีแนวโน้มจะสร้างมลพิษต่อทรัพยากรน้ำแร่ร้อน ให้พัฒนาสถานที่หรือใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับป้องกันมลพิษต่อทรัพยากรน้ำแร่ร้อนได้ ไม่เพียงเท่านั้น มาตรา 24(2) ยังกำหนดหน้าที่แก่หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลให้ต้องตรวจสอบทรัพยากรน้ำแร่ร้อน เตรียมและเก็บข้อมูลการจัดการน้ำแร่ร้อนต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยด้วย⁵⁷ ซึ่งหน้าที่ข้างต้นนี้มาพร้อมสภาพบังคับในมาตรา 24(3) ว่าหัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลที่ไม่ได้ทำการตรวจสอบทรัพยากร

⁵⁵ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 19(2).

⁵⁶ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 19(4).

⁵⁷ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 24(4).



น้ำแร่ร้อนไม่อาจยอมรับรายงานการค้นพบใหม่ของน้ำแร่ร้อน ยินยอมให้ใช้ประโยชน์จากน้ำแร่ร้อน หรือขยายความยินยอมให้ใช้น้ำแร่ร้อนได้ จนกว่าจะมีการตรวจสอบทรัพยากรน้ำแร่ร้อนแล้ว ประการนี้ แสดงให้เห็นว่าการสงวนและการจัดการทรัพยากรน้ำแร่ร้อนเป็นขั้นตอนและเงื่อนไขบังคับที่ต้องดำเนินการก่อนจึงจะดำเนินการบริหารจัดการส่วนอื่น ๆ ได้

จ. การควบคุมทรัพยากรน้ำแร่ร้อนและการจัดตั้งระบบสารสนเทศ

หน้าที่ในการคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำมีได้กำหนดให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเท่านั้น แต่ยังกำหนดไปถึงหน่วยงานที่อำนวยความสะดวกด้วย ตามมาตรา 24-2 ซึ่งกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยต้องตรวจสอบสภาพที่แท้จริงของทรัพยากรน้ำแร่ร้อนและความเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติ น้ำแร่ร้อน⁵⁸ ในการดำเนินการข้างต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยอาจ จัดตั้งการจัดการระบบสารสนเทศน้ำแร่ร้อนเพื่อให้การใช้ข้อมูลที่ตรวจสอบมีประสิทธิภาพภายใต้ มาตรา 24-2 (1) และข้อมูลอื่นที่จำเป็นสำหรับการสงวนและจัดการน้ำแร่ร้อนด้วยก็ได้⁵⁹

ฉ. กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจน้ำแร่ร้อนต้องได้รับการศึกษาสำหรับการพัฒนา น้ำแร่ร้อน

นอกจากนี้ มาตรา 26 ยังกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องได้รับการศึกษาสำหรับการพัฒนา น้ำแร่ร้อนที่เหมาะสมตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยด้วย⁶⁰ ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจน้ำแร่ร้อนมิได้ดำเนินธุรกิจโดยตรงหรือดำเนินธุรกิจอย่างน้อยตั้งแต่ สองสถานที่ขึ้นไป ผู้ประกอบธุรกิจอาจแต่งตั้งบุคคลผู้หนึ่งเพื่อรับและรับผิดชอบการศึกษาสำหรับผู้ประกอบธุรกิจน้ำแร่ร้อนก็ได้⁶¹

3.5.5 การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้น้ำแร่ร้อน

มาตรา 31 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนกำหนดหน้าที่ของบุคคลผู้ขอใช้และได้รับความยินยอมให้ใช้น้ำเพื่อกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12(1), 14(1) และ 16(1) หรือได้รับการตรวจสอบคุณภาพน้ำหรือส่วนประกอบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19(1) ต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่รัฐหรือสมาคมเพื่อตรวจสอบคุณภาพน้ำหรือส่วนประกอบที่ได้รับมอบหมายดังที่ได้กำหนดไว้ใน

⁵⁸ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 20.

⁵⁹ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 24-2(2).

⁶⁰ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 26(3).

⁶¹ อนึ่ง ตามรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 26(2) ความรับผิดชอบด้านการศึกษาข้างต้นนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และความปลอดภัยอาจมอบให้สมาคมน้ำแร่ร้อนซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้มาตรา 27 เป็นผู้ดำเนินการก็ได้.

มาตรา 19(2) ทั้งนี้ โดยมีข้อ 22 แห่งข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญดินน้ำแร่ร้อนฯ กำหนดรายละเอียดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ในกรณีต่าง ๆ เอาไว้⁶² ซึ่งค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จะต้องถูกจ่ายโดยอากรแสตมป์ของเมือง มณฑล หรือเขตที่เกี่ยวข้อง หรือนายกเทศมนตรีเขตปกครองตนเองพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองพิเศษ หรือหัวหน้าเมือง หัวหน้ามณฑล หรือหัวหน้าเขต อาจให้มีการจ่ายโดยวิธีสกุลเงินดิจิทัล การชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์และอื่น ๆ ผ่านเครือข่ายข้อมูล และการติดต่อสื่อสารก็ได้⁶³

การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเพื่อการต่าง ๆ อย่างละเอียดและใช้บังคับเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ หรือใช้โดยเฉพาะเจาะจงในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งในบางกรณี รวมถึงการกำหนดวิธีการที่ยืดหยุ่น อาทิ การชำระทางอิเล็กทรอนิกส์ ย่อมแสดงให้เห็นถึงการจัดการบริหารจัดการที่พิจารณาถึงรายได้จากการใช้น้ำแร่ร้อนในกรณีต่าง ๆ ที่รัฐพึงได้รับอย่างเหมาะสม ประกอบกับความสะดวกในทางประกอบกิจการทางธุรกิจได้เป็นอย่างดี

3.5.6 สภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

รัฐธรรมนูญดินน้ำแร่ร้อนได้กำหนดสภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนไว้ทั้งความรับผิดทางอาญาตามมาตรา 32 - 36 แห่งรัฐธรรมนูญดินน้ำแร่ร้อน อาทิ โทษสำหรับบุคคลผู้ขุดเจาะที่ดินโดยไม่ได้รับความยินยอมให้ขุดเจาะ บุคคลผู้มีได้รายงานการขุดเจาะ บุคคลผู้ใช้น้ำโดยไม่ได้รับความยินยอม บุคคลผู้ยื่นรายงานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการค้นพบน้ำแร่ร้อน บุคคลผู้ติดตั้งอุปกรณ์ไฟฟ้าโดยไม่ได้รับความยินยอม เป็นต้น และความรับผิดทางปกครอง อาทิ ค่าปรับทางปกครองตามมาตรา 37 ที่กำหนดการชำระค่าปรับทางปกครองไม่เกินสองล้านวอนแก่บุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม บุคคลผู้ไม่ประกาศผลการตรวจสอบและข้อควรระวังสำหรับการดื่ม และบุคคลผู้ไม่รายงานตามที่กำหนด หรือทำรายงานอันเป็นเท็จ หรือบุคคลผู้ปฏิเสธ หรือย่ำยั้ง หรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ และผู้ประกอบธุรกิจน้ำแร่ร้อนซึ่งไม่ผ่านการศึกษา เป็นต้น

⁶² ได้แก่ กรณีความยินยอมในการขุดเจาะที่ดิน กรณีความยินยอมในการขยายหัวฉีดน้ำแร่ร้อน หรือเพิ่มความลึกของน้ำแร่ร้อน กรณีความยินยอมในการติดตั้งอุปกรณ์ไฟฟ้า กรณีความยินยอมในการเปลี่ยนอุปกรณ์พลังขับเคลื่อน กรณีความยินยอมในการใช้น้ำแร่ร้อน กรณีการตรวจสอบคุณภาพน้ำ กรณีการตรวจสอบส่วนประกอบ ฯลฯ.

⁶³ ข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญดินน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 22(3).

3.6 การรับรองสิทธิของเอกชน

3.6.1 การรับรองสิทธิของเอกชนเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำแร่ร้อน

รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนมิได้มีการรับรองสิทธิการใช้น้ำแร่ร้อนไว้อย่างชัดเจน แต่จะมีการบัญญัติแฝงไว้ในการบัญญัติถึงการเป็นผู้มีสิทธิใช้น้ำแร่ร้อนโดยชอบธรรม เมื่อเอกชนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในกรณีต่าง ๆ แล้ว

3.6.2 การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาน้ำแร่ร้อน

รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนกำหนดกลไกในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนไว้หลายลักษณะ ได้แก่

ก. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ตามมาตรา 30 แห่งรัฐบัญญัติซึ่งกำหนดให้หัวหน้าเมืองหรือหัวหน้ามณฑลต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หากประสงค์จะกระทำการเพิกถอนความยินยอมให้ขุดเจาะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12(1) หรือการเพิกถอนความยินยอมให้ใช้ประโยชน์น้ำแร่ร้อนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16(1)

ข. การอนุญาตให้บุคคลจดทะเบียนจัดตั้งสถาบันชำนาญพิเศษเพื่อตรวจสอบน้ำแร่ร้อน

ตามมาตรา 7 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนซึ่งกำหนดให้บุคคลผู้ประสงค์จะจดทะเบียนเป็นสถาบันชำนาญพิเศษเพื่อตรวจสอบน้ำแร่ร้อนต้องยื่นคำขอจดทะเบียนและขอหนังสือรับรองการจดทะเบียนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย พร้อมด้วยเอกสารซึ่งแสดงว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติตามมาตรฐานสำหรับการจดทะเบียน ได้แก่ การเป็นบุคลากรผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (อาทิ เป็นวิศวกรอาชีพด้านธรณีวิทยาที่มีความเชี่ยวชาญซึ่งเคยปฏิบัติงานตรวจสอบแอ่งน้ำแร่ร้อนมาก่อนเป็นระยะเวลาอย่างน้อยห้าปี) และการมีอุปกรณ์ที่ได้รับการรับรอง (อาทิ อุปกรณ์ตรวจสอบคุณภาพน้ำ วัดระดับและปริมาณน้ำ วิเคราะห์คุณภาพน้ำ)⁶⁴ ทั้งนี้ แนวทางการใช้ดุลยพินิจของรัฐมนตรีในการออกใบรับรองการจดทะเบียนและการเพิกถอนการจดทะเบียนนั้น เป็นไปตามมาตรา 7(2)

ค. การอนุญาตให้บุคคลจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมน้ำแร่ร้อน

มาตรา 27 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนอนุญาตให้ผู้ประกอบการเอกชนสามารถรวมตัวกันและจัดตั้งสมาคมน้ำแร่ร้อนได้ ทั้งนี้ เพื่อวางแผนทางร่วมกันเพื่อการพัฒนาที่เหมาะสมและการรักษาสภาพน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเป็นไปเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบธุรกิจน้ำแร่ร้อน

⁶⁴ รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อน มาตรา 7.

ด้วย โดยสมาคมต้องจัดตั้งในรูปแบบเป็นบริษัทมีผู้ก่อการอย่างน้อย 20 คน⁶⁵ และได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย

ง. การร่วมกันจัดหาน้ำแร่ร้อน

มาตรา 20 แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนบัญญัติว่าเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นโดยเฉพาะในการส่งเสริมการคุ้มครองที่เพียงพอแก่น้ำแร่ร้อน การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและการใช้น้ำแร่ร้อน หัวหน้าเมืองหรือหัวน้ำมณฑลอาจกำหนดให้บริษัท องค์กร หรือบุคคลธรรมดาร่วมกันจัดหาน้ำแร่ร้อนให้ได้

โครงสร้างและกลไกทั้งหมดข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงการให้สิทธิในการเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับเอกชน เพราะการตรวจสอบคุณภาพน้ำแร่ร้อนย่อมมีผลต่อผู้ประกอบการน้ำแร่ร้อนเอกชนรายอื่น ๆ ในลักษณะของการใช้อำนาจฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิเข้าร่วมในประการนี้ก็มิเช่นนั้นหลายประการเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมการดำเนินการกิจการสาธารณะของสถาบันชำนาญพิเศษเอกชนได้

3.6.3 การกำหนดกระบวนการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

จากการพิจารณาบทบัญญัติในรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนพบเพียงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่พบข้อกำหนดกระบวนการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนแต่อย่างใด จึงสันนิษฐานได้ว่าการโต้แย้งการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนพึงใช้โครงสร้างและกระบวนการทั่วไปในทางกฎหมายปกครอง เช่นการใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะอื่น ๆ

4. โครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศไทย และในจังหวัดระนอง

สำรวจโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในจังหวัดระนองได้ดังนี้

4.1 วัตถุประสงค์และภาพรวมการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

การท่องเที่ยวนับเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยมากที่สุด เพราะนอกจากเม็ดเงินที่เกิดจากนักท่องเที่ยวโดยตรงแล้ว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวยังก่อให้เกิดประโยชน์

⁶⁵ สำหรับเรื่องที่ต้องใส่ในข้อบังคับของบริษัทถูกกำหนดไว้ในข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนฯ ข้อ 21.

ในทางเศรษฐกิจอย่างมาก ทั้งการก่อให้เกิดการจ้างงาน การกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น การพัฒนาสาธารณูปโภคและการลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การท่องเที่ยวแหล่งน้ำแร่ร้อนนับว่าเป็นการผสมผสานกันระหว่างความเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวเชิงสุขภาพได้อย่างลงตัว และกำลังได้รับความนิยมในหมู่นักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติมากขึ้น

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีแหล่งท่องเที่ยวแร่ร้อนหลายแห่งกระจายตัวในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยจังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงสุขภาพน้ำแร่ร้อนที่เป็นที่รู้จักมานานและเก่าแก่ที่สุดในประเทศ ปรากฏเป็น ‘บ่อน้ำพุร้อนเมืองระนอง’ ในพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ครั้นเสด็จประพาสเมืองระนอง เมื่อ พ.ศ. 2433 ทั้งนี้ จังหวัดระนองมีแหล่งน้ำแร่ร้อนที่สามารถลงแช่ตัวได้ 7 บ่อ ได้แก่ แหล่งน้ำแร่ร้อนรักษะวาริน แหล่งน้ำแร่ร้อนพริ้ง แหล่งน้ำแร่ร้อนคลองบางรีน แหล่งน้ำแร่ร้อนพรุหลุมพี แหล่งน้ำแร่ร้อนค่ายรัตนรังสรรค์ แหล่งน้ำแร่ร้อนบ้านหาดยาย และแหล่งน้ำแร่ร้อนของเอกชนอย่างแหล่งน้ำแร่ร้อนระนองธาริน

โดยเมื่อศึกษาวิเคราะห์ในทางวิทยาศาสตร์แล้ว ก็ยังพบว่าน้ำแร่ร้อนในจังหวัดระนองมีความพิเศษต่างจากที่อื่น กล่าวคือน้ำแร่ที่ผุดขึ้นมานั้นมีอุณหภูมิถึง 65 องศาเซลเซียส ทำให้น้ำแร่มีความสะอาดบริสุทธิ์สูง สามารถดื่มได้ทันทีจากแหล่งกำเนิด อุดมไปด้วยแร่ธาตุที่มีประโยชน์ต่อร่างกาย ช่วยกระตุ้นการไหลเวียนของโลหิต ขยายหลอดเลือด ผ่อนคลายอาการปวดเมื่อย บำรุงผิวพรรณ ส่งเสริมการทำงานของระบบเผาผลาญ ตลอดจนระบบขับถ่ายของเสียออกจากร่างกาย ฯลฯ ซึ่งน้ำแร่ร้อนที่มีคุณสมบัติเช่นนี้มีเพียงไม่กี่แห่งในโลก จึงสามารถกล่าวได้ว่าน้ำแร่ร้อนในจังหวัดระนองเป็นหนึ่งในแหล่งน้ำแร่ร้อนที่มีคุณภาพมากที่สุดติดอันดับโลก จากศักยภาพที่จะพัฒนาไปเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดรายได้อย่างมีนัยสำคัญต่อท้องถิ่น จังหวัดและภาพรวมของประเทศนี้ ทำให้การพัฒนาแหล่งน้ำแร่ร้อนในจังหวัดระนองถูกระบุไว้ในยุทธศาสตร์และแผนระดับชาติ ได้แก่ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (5) ประเด็นการท่องเที่ยว (พ.ศ. 2561 - 2580) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองระนอง

4.2 บ่อเกิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะที่วางกลไกในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนไว้โดยตรง แต่หลักเกณฑ์การบริหารจัดการกระจายตัวอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่

4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แม้ไม่ได้วางโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนไว้เป็นการเฉพาะ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนอยู่ใน 5 ส่วน ได้แก่

(1) การกำหนดแนวนโยบายแห่งพื้นฐานแห่งรัฐในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงานไว้ในมาตรา 72 โดยเฉพาะ (4) ซึ่งกำหนดให้ ‘จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น’

(2) การกำหนดให้ระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญในการปฏิรูปประเทศ ตาม มาตรา 257 และมาตรา 258 (1) ว่า ‘ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืนโดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน’

(3) การกำหนดสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนและชุมชนในการรักษา ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ (รวมถึงน้ำ) ตามมาตรา 43(2) โดยบัญญัติให้สิทธิในการ ‘จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ’

(4) การกำหนดหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 57(2) โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการ ‘อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชน ในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่ กฎหมายบัญญัติ’ รวมถึงสภาพบังคับประกอบหน้าที่ดังกล่าวซึ่งรัฐ ‘ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและ ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง’ ไว้ในมาตรา 58 ด้วย

(5) การเปิดโอกาสหรือมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะเป็น หลักการทั่วไป ตามมาตรา 250 วรรค 3

จากที่ได้แจกแจงไปนี้ พบว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำอย่างมาก มีการวางกรอบการบริหารจัดการไว้ในหลายส่วน ซึ่งอาจมีรายละเอียดมากกว่า



รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ที่บัญญัติถึงเพียงแต่ภาพรวมเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลเท่านั้น

4.2.2 กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ดี ข้อแตกต่างสำคัญระหว่างการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้และไทยอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนดังเช่นรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนในระบบกฎหมายเกาหลีใต้⁶⁶ แต่หลักเกณฑ์การบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติอุทยาน พ.ศ. 2562 ซึ่งจะได้แจกแจงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องต่อไป

4.3 การนิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนและศัพท์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

ในขณะที่ระบบกฎหมายเกาหลีใต้รวมศูนย์การนิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนและศัพท์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนไว้ในกฎหมายเฉพาะฉบับเดียว ระบบกฎหมายไทยกลับไม่มีข้อกำหนดนิยามคำว่า ‘น้ำแร่ร้อน’ ไว้ในกฎหมายฉบับใด ประการนี้เป็นต้นเหตุแห่งความไม่ชัดเจนของสถานะของน้ำแร่ร้อนในระบบกฎหมายไทย ซึ่งควรมีคุณค่ามากกว่าน้ำประเภทอื่นและมีโครงสร้างการบริหารจัดการโดยเฉพาะเจาะจง ดังหลักการที่ได้พิจารณาไปแล้วข้างต้น การกำหนดนิยามมีเพียงต่อการบริหารจัดการน้ำโดยทั่วไปตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เท่านั้น ทั้งนี้ จากคำนิยามข้างต้น พิจารณาได้ว่า

- ‘น้ำแร่ร้อน’ อยู่ในความหมายของ ‘น้ำ’ เพราะปรากฏในลักษณะของน้ำผิวดิน และน้ำใต้ดิน
- แหล่งน้ำแร่ร้อนและสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการบริหารจัดการอยู่ในความหมายของการเป็น ‘ทรัพยากรน้ำ’

⁶⁶ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากแผนพัฒนากฎหมาย พ.ศ. 2562-2564 ก็ยังไม่พบแนวคิดหรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนปรากฏแต่อย่างใด.

- แหล่งน้ำแร่ร้อนน่าจะถูกบริหารจัดการในลักษณะที่เป็น ‘ทรัพยากรน้ำสาธารณะ’ เนื่องจากเป็นแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ การใช้ น้ำแร่ร้อนเพื่อการอุปโภคบริโภค พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ก็ต้องอยู่ภายใต้ความหมายและหลักเกณฑ์ของ ‘การใช้น้ำ’ ด้วย
อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังเป็นกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ไม่นานนัก ทำให้ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาการตีความว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 หรือกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่นเป็นฐานแห่งอำนาจในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนกันแน่ เช่นเดียวกัน การตีความยังเป็นที่ยสงสัยว่าประชาชนผู้ใช้น้ำจะสามารถใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เพื่อกล่าวอ้างถึงสิทธิการใช้น้ำแร่ร้อนได้มากน้อยเพียงใด

นอกจากพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 แล้ว น้ำแร่ร้อนยังอาจเข้านิยามและถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น ๆ ด้วย อาทิ

- น้ำแร่ร้อนที่ยังอยู่ใต้ดินและไม่ได้ขุดเจาะหรือปรากฏเป็นแหล่งน้ำผิวดิน อาจถูกพิจารณาว่าอยู่ภายใต้ นิยามของการเป็น ‘น้ำบาดาล’ หาก ‘อยู่ลึกจากผิวดินเกินความลึกที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่จะกำหนดความลึกน้อยกว่าสิบเมตรมิได้’ การนี้ ทำให้การขุดเจาะและใช้น้ำแร่ร้อนดังกล่าวอาจตกอยู่ภายใต้นิยามของการเป็น ‘กิจการน้ำบาดาล’⁶⁷ และถูกบังคับใช้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

- สถานประกอบการน้ำแร่ร้อนอาจถูกพิจารณาเป็น ‘สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ’ เนื่องจากเข้าลักษณะการดำเนินกิจการตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559⁶⁸

- อยู่ภายใต้นิยามของการเป็น ‘น้ำแร่ธรรมชาติ’ เนื่องจากเป็น ‘น้ำแร่ธรรมชาติที่ได้จากแหล่งน้ำใต้ดินที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและมีแร่ธาตุต่าง ๆ อยู่ตามคุณสมบัติสำหรับแหล่งน้ำนั้น ๆ’ ตามข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2543

⁶⁷ โปรดดูพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 3.

⁶⁸ ซึ่งบัญญัติว่า ‘สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินกิจการ ดังต่อไปนี้ (1) กิจการสปา อันได้แก่ บริการที่เกี่ยวกับการดูแลและเสริมสร้างสุขภาพโดยวิธีการบำบัดด้วยน้ำและการนวดร่างกายเป็นหลัก ประกอบกับบริการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงอีกอย่างน้อยสามอย่าง เว้นแต่เป็นการดำเนินการในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล หรือการอาบน้ำ นวดหรืออบตัวที่เป็นการให้บริการในสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ (2) กิจการนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงาม เว้นแต่การนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงามในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลหรือในหน่วยบริการสาธารณสุขของหน่วยงานของรัฐหรือการนวดที่เป็นการให้บริการในสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ (3) กิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง’.



- น้ำแร่ร้อนที่ใช้แล้ว อาจพิจารณาได้ว่าตกอยู่ภายใต้นิยามคำว่า ‘น้ำเสีย’ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพราะเป็น ‘ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลว’ การบำบัดน้ำแร่ร้อนที่ใช้แล้วจึงอาจตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนด

จากที่ได้พิจารณาไปทั้งหมดนี้ พบปัญหาความไม่ชัดเจนและทับซ้อนกันของการนิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนและศัพท์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในกฎหมายไทย การนี้ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในความเป็นจริง เพราะย่อมทำให้เกิดข้อพิจารณาว่าจะบังคับใช้ตามบทบัญญัติกฎหมายฉบับใด บทบัญญัติใดเป็นบทกฎหมายทั่วไป บทบัญญัติใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะหรือต้องดำเนินการทั้งหมด

4.4 องค์กรและบุคลากรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

การบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในระบบกฎหมายไทยถูกวางให้ดำเนินการโดยองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง ทั้งนี้ แหล่งน้ำแร่ร้อนใดจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรใดนั้น ถูกกำหนดตามแต่ละลักษณะพื้นที่ที่แหล่งน้ำแร่ร้อนตั้งอยู่และกฎหมายที่บังคับใช้ในแหล่งน้ำแร่ร้อนนั้น อาทิ แหล่งน้ำแร่ร้อนรักษะวารินอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของเทศบาลเมืองระนอง และแหล่งน้ำแร่ร้อนคลองบางรีนและแหล่งน้ำแร่ร้อนพหลุมพืออยู่ภายใต้การบริหารจัดการของเทศบาลเมืองบางรีน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แหล่งน้ำแร่ร้อนพรังอยู่ในการบริหารจัดการของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติน้ำตกหงาว และแหล่งน้ำแร่ร้อนบ้านหาดยายอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติลำน้ำกระบุรี สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และแหล่งน้ำแร่ร้อนค่ายรัตนรังสรรค์เนื่องจากตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของค่ายรัตนรังสรรค์ จึงอยู่ในการบริหารจัดการของกองพันทหารราบที่ 2 กรมทหารราบที่ 25 ค่ายรัตนรังสรรค์

ผู้เขียนพิจารณาว่าโครงสร้างองค์กรเช่นนี้มีความแตกต่างจากกฎหมายเกาหลีใต้ 3 ประการ ดังนี้

(1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนที่มีองค์ประกอบขององค์กรที่แตกต่างกันนี้ ทำให้ภาพรวมการบริหารจัดการมีความไม่เป็นเอกภาพ อาทิ การบริหารจัดการแหล่งน้ำแร่ร้อนพรัง โดยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ สำนักอุทยานแห่งชาติ และคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ

ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่หลากหลายและมีข้าราชการการเมืองเข้าร่วมจำนวนมากนั้น ย่อมมีความแตกต่างโดยธรรมชาติจากการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองระนองและเทศบาลเมืองบางริ้น ซึ่งผู้บริหารและสภามาจากการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ประการนี้ยังไม่รวมถึงการบริหารจัดการภายใต้วัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่แตกต่างกัน อาทิ ในขณะที่นายกเทศบาลและสภาเทศบาลบริหารจัดการแหล่งน้ำแร้วร้อนตามวัตถุประสงค์ทั่วไปในการดำเนินภารกิจของรัฐให้สำเร็จลุล่วง หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ และคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ต้องบริหารจัดการงานโดยมุ่งดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ คือ เป็นไปเพื่อ ‘สงวนอนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ...ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย’⁶⁹ การนี้ย่อมทำให้ภาพรวมของการบริหารจัดการเป็นไปในลักษณะ ‘ต่างคนต่างทำ’ ตามแต่ที่กฎหมายที่ให้อำนาจตนกำหนด นอกจากนี้ เมื่อองค์กรได้รับงบประมาณที่แตกต่างกัน การจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารจัดการแหล่งน้ำแร้วร้อนแต่ละแหล่งก็มีความแตกต่างกันไปด้วย

(2) โครงสร้างทางกฎหมายไทยไม่มีการกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ประสานงานกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการดังมาตรา 3(1) แห่งรัฐบัญญัติน้ำแร้วร้อน ซึ่งกำหนดให้รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการน้ำแร้วร้อน นอกจากนี้ กฎหมายเกาหลีได้ยังกำหนดการควบคุมดูแลการดำเนินงานไว้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย แต่เพียงหน่วยงานเดียว ต่างจากการที่การบริหารจัดการแหล่งน้ำแร้วร้อนพรังอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่แหล่งน้ำแร้วร้อนรักษะวารินซึ่งดำเนินการโดยเทศบาลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่แหล่งน้ำแร้วร้อนค่ายรัตนรังสรรค์อยู่ภายใต้การดูแลของผู้อำนวยการทหารสูงสุด กองทัพไทย

(3) ในขณะที่รัฐบัญญัติน้ำแร้วร้อนกำหนดองค์กรของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาบริหารจัดการ อาทิ คณะกรรมการที่ปรึกษาการพัฒนา น้ำแร้วร้อน กฎหมายไทยไม่มีองค์กรเฉพาะเช่นนี้ จะมีก็แต่เพียงคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ เพื่อการบูรณาการการใช้น้ำในภาพรวมมากกว่า

4.5 เครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการบริหารจัดการน้ำแร้วร้อนในประเทศไทยและในจังหวัดระนอง

สำหรับเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการบริหารจัดการน้ำแร้วร้อนนั้น ระบบกฎหมายมิได้มีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ทำให้องค์กรของรัฐต้อง ‘ยืมเครื่องมือ’ บริหารจัดการน้ำโดยทั่วไปและ

⁶⁹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

เครื่องมือในการบริหารจัดการสาธารณะที่กำหนดในกฎหมายต่าง ๆ มาใช้ ทั้งนี้สามารถแจกแจงได้ดังต่อไปนี้

4.5.1 การกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาแหล่งน้ำแร่ร้อน

ต่างจากระบบกฎหมายเกาหลีใต้ที่กำหนดแผนการพัฒนาแหล่งน้ำแร่ร้อนไว้หลากหลายระดับ นโยบายและแผนการพัฒนาแหล่งน้ำแร่ร้อนในกฎหมายไทยแทรกอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ซึ่งมีได้กำหนดแผนสำหรับการบริหารจัดการเกี่ยวกับน้ำแร่ร้อนไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีเพียงแต่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปเท่านั้น และแผนนโยบายในระดับท้องถิ่น ซึ่งสำหรับจังหวัดระนองนั้น ประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนน่าจะเป็นประเด็นของการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวและการบริการสุขภาพให้เชื่อมโยงในอาเซียน เพื่อให้จังหวัดระนองเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงสุขภาพชั้นนำ⁷⁰ แต่กลับไม่มีแผนนโยบายในการบริหารจัดการบ่อน้ำแร่ร้อนเป็นการเฉพาะในแต่ละแห่ง

4.5.2 การกำหนดระบบบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการค้นพบหรือขุดพบบ่อน้ำแร่ร้อนใหม่

จากการศึกษาพบข้อมูลว่าการขุดเจาะน้ำแร่ นำหลักเกณฑ์ของน้ำบาดาลมาใช้ ได้แก่ หลักเกณฑ์เรื่องการวางหลักประกันในการได้รับใบอนุญาตขุดเจาะและการเลิกกิจการสำหรับการขุดเจาะ⁷¹

4.5.3 การกำหนดระบบบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้น้ำแร่ร้อน

ก. การขออนุญาตใช้น้ำแร่ร้อน

สำหรับการขออนุญาตใช้น้ำแร่ร้อนนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน แต่เป็นไปตามหลักทั่วไปตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ กล่าวคือการจัดสรรน้ำของประเทศพึงต้องคำนึงถึงน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย

⁷⁰ ‘ประเด็นการพัฒนาของจังหวัด’ (จังหวัดระนอง) <https://www.ranongcities.com/2561/files/com_content/2019-07_0dde963140b7f14.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564.

⁷¹ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 17, 26 และ 27

ทั้งนี้ รายละเอียดเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทการใช้น้ำบาดาลและการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำบาดาล พ.ศ. 2556 และประกาศกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เรื่อง กำหนดแบบคำขอรับใบอนุญาต แบบคำขอต่ออายุใบอนุญาตและแบบใบอนุญาตเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำบาดาล พ.ศ. 2557.

การคมนาคม เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว⁷² ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ ทรัพยากรน้ำฯ กำหนดการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็น 3 ประเภท⁷³ ดังนี้

(1) การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณ เล็กน้อย ซึ่งผู้ใช้น้ำประเภทนี้ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำและไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำ⁷⁴

(2) การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น ซึ่งผู้ใช้น้ำประเภทนี้ต้อง ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตั้งอยู่⁷⁵

(3) การใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง ซึ่งผู้ใช้น้ำประเภทนี้ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดี กรมทรัพยากรน้ำบาดาล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ⁷⁶

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นไม่มีหลักเกณฑ์โดยเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการขออนุญาต ใช้น้ำแร่ร้อนเอาไว้ ดังนั้น หากเอกชนต้องการใช้ทรัพยากรน้ำแร่ร้อนสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน อันเป็นการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย ผู้ใช้น้ำไม่ต้องขอรับใบอนุญาต แต่หากเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำแร่ร้อนสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรมหรือเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำ ปริมาณมาก ก็ต้องมีการได้รับอนุญาตก่อน⁷⁷

ในการนี้ พบแหล่งน้ำแร่ร้อนในจังหวัดระนองที่มีเอกชนดูแล ได้แก่ บ่อน้ำแร่ร้อน ระนองธาริน นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐก็ยังให้เอกชนอื่น ๆ สามารถขอสัมปทานในการใช้น้ำแร่ร้อนได้ โดยเทศบาลเมืองระนองกำหนดและประกาศค่าธรรมเนียมและอัตราค่าน้ำแร่ไว้⁷⁸ ทั้งนี้ ทำได้ใน 2 กรณี

⁷² พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 40.

⁷³ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 41.

⁷⁴ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง.

⁷⁵ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 43.

⁷⁶ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 44.

⁷⁷ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 40-44.

⁷⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562.

ได้แก่ กรณีใช้เพื่อบำบัดรักษาที่บ้านซึ่งประชาชนสามารถรับน้ำแร่ร้อนจากก๊อกน้ำแร่ที่เทศบาลจัดไว้ให้ได้ แต่คราวละไม่มาก และกรณีใช้น้ำแร่จำนวนมากสำหรับดำเนินการทางธุรกิจซึ่งจะได้กล่าวต่อไปด้านล่าง

ข. สถานประกอบการบ่อน้ำแร่ร้อน

สำหรับสถานประกอบการแหล่งน้ำแร่ร้อนนั้น หากเข้านิยามของ ‘กิจการสปา’ ซึ่งหมายถึงรวมถึงการขัดผิวกาย การขัดผิวหน้า การนวดหน้า การอบซาวน่า หรือการอบไอน้ำ ก็ต้องขออนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพด้วย⁷⁹ นอกจากนี้ จากการลงพื้นที่ ผู้เขียนพบเอกสารร่างกฎหมายลำดับรองที่พยายามกำหนดให้เกิดความชัดเจนว่าการประกอบกิจการบ่อน้ำแร่ร้อนเป็นการประกอบกิจการเพื่อสุขภาพประเภทหนึ่ง เรียกว่า ‘กิจการน้ำพุเพื่อสุขภาพ’ และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการ ตลอดจนกำหนดค่าธรรมเนียมและการชำระค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการประกอบกิจการนั้นเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายลำดับรองเหล่านี้ยังคงสถานะเป็นร่างและไม่ได้ถูกประกาศใช้บังคับในปัจจุบัน

4.5.4 การควบคุมตรวจสอบน้ำแร่ร้อน

ระบบกฎหมายไทยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบน้ำแร่ร้อนไว้โดยเฉพาะ จะมีก็แต่เพียงเครื่องมือที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับน้ำในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่

ก. การควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้ง

ถูกกำหนดให้ต้องมีการควบคุมตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่บังคับใช้กับการเลี้ยงสุกร ทำเทียมเรือประมง สะพานปลา และกิจการปลา บ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง โรงงานอุตสาหกรรม สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง อาคารบางประเภท ที่ดินจัดสรร บ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อย บ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด และระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน แต่ไม่ปรากฏชัดเจนในกรณีการใช้แหล่งน้ำแร่ร้อน

ข. ความปลอดภัยของผู้ใช้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

สำหรับสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการสปาและกิจการนวดเพื่อสุขภาพ หรือเพื่อเสริมความงาม ต้องมีลักษณะด้านความปลอดภัยตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

⁷⁹ พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มาตรา 3(1).

ประเภทกิจการสปา และกิจการนวดเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมความงาม พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ตาม เมื่อยังมีความไม่แน่ชัดว่ากิจการบ่อน้ำแร่ร้อนอยู่ภายใต้ नियามของ ‘สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ประเภทกิจการสปา’ ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 หรือไม่ กรณีจึงไม่อาจยืนยันได้ว่าเครื่องมือควบคุมข้างต้นนี้จะถูกใช้กับกิจการน้ำแร่ร้อน

ค. การตรวจคุณภาพบ่อน้ำร้อน

สำหรับการตรวจคุณภาพของน้ำแร่ร้อนนั้น ระบบกฎหมายไม่ได้กำหนดกฎหมายไว้ อย่างชัดเจน การตรวจคุณภาพของน้ำแร่ร้อนในแต่ละแหล่งขึ้นอยู่กับกฎหมายท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่น นั้นจะดำเนินการ ทั้งนี้ ส่วนมากปรากฏในลักษณะของการประสานงานระหว่างหน่วยงานกันเอง อาทิ ผู้เขียนพบหนังสือประสานจากจังหวัดระนองขอความช่วยเหลือจากศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ที่ 11 จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพน้ำในน้ำแร่ร้อนให้ ทั้งนี้ การตรวจใช้วิธีการ เช่นเดียวกับการตรวจสอบคุณภาพของน้ำทั่วไป⁸⁰

ง. ความปลอดภัยของบ่อน้ำแร่ร้อน

การบริหารจัดการเรื่องการบุกรุกพื้นที่บ่อน้ำแร่มีความแตกต่างกันออกไปตามหน่วยงาน ที่เป็นผู้ที่บริหารจัดการ เช่น หากเป็นบ่อน้ำแร่รักษาวารินก็ให้เทศบาลเมืองระนองบริหารจัดการ เรื่องดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเทศบาล แต่หากเป็นบ่อน้ำแร่พริกก็ให้อุทยาน แห่งชาติน้ำตกหงาวเป็นผู้บริหารจัดการ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเป็นไปตามกฎหมายอุทยาน แห่งชาติ

4.5.5 การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้น้ำแร่ร้อน

จากการสำรวจพบว่าเทศบาลเมืองระนองได้กำหนดค่าธรรมเนียมน้ำแร่ไว้ โดยมี คณะกรรมการกำหนดอัตราค่าน้ำแร่และบริหารจัดการจัดน้ำแร่เป็นผู้รับผิดชอบ พิจารณาจากฐาน อัตราค่าน้ำประปา ปี พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ ปรากฏตามประกาศเทศบาลเมืองระนอง เรื่อง หลักเกณฑ์ การขอใช้น้ำแร่ร้อน จากสวนสาธารณะรักษาวาริน ความว่า

‘ด้วยเทศบาลเมืองระนอง มีความประสงค์ให้การใช้น้ำแร่ร้อนธรรมชาติ จากสวนสาธารณะรักษาวาริน ได้กระจายการใช้น้ำแร่แก่ประชาชนโดยทั่วไป ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม สถานพยาบาล ฯลฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมี ความทรงคุณค่าของน้ำแร่ และประหยัดเพียงพอต่อปริมาณน้ำที่ไหลออกมาจาก บ่อน้ำร้อน สวนสาธารณะรักษาวาริน จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้น้ำแร่จาก

⁸⁰ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘คู่มือการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำ’ (pdf, ส่วนพัฒนา และบริหารระบบสารสนเทศ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 2547) 5.



สวนสาธารณะรักษะวาริน ซึ่งเป็นผู้ขอใช้น้ำแร่รายใหม่ ต้องชำระค่าธรรมเนียม การใช้น้ำแร่ไว้ดังต่อไปนี้

1. กรณีต่อท่อไปสถานประกอบการ เป็นเงิน 40,000.00 บาท
2. กรณีรับน้ำแร่ที่ท่อบริเวณบ่อน้ำร้อน เป็นเงิน 15,000.00 บาท
3. กรณีรับน้ำแร่ไปบรรจุกาชนะเพื่อจำหน่าย เป็นเงิน 10,000.00 บาท'

ส่วนกรณีการเข้าใช้บริการในบ่อน้ำแร่ตามสถานประกอบการกิจการต่าง ๆ นั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องค่าธรรมเนียมไว้อย่างชัดเจน โดยอาจขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่บริหารจัดการบ่อน้ำแร่นั้น ๆ อาทิ หากเป็นบ่อน้ำแร่พริ้งที่อยู่ในความดูแลของอุทยานแห่งชาติน้ำตกงาว อาจมีเพียงค่าธรรมเนียมในการเข้าเขตอุทยานเท่านั้น แต่หากเป็นบ่อน้ำแร่ระนองธารินที่เป็นของเอกชนนั้น หลักเกณฑ์การเก็บค่าธรรมเนียมก็ย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของเอกชนเอง ส่วนเรื่องการเสียภาษีน้ำแร่นั้นประเทศไทยยังไม่มีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

4.5.6 สภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน

เมื่อการบริหารจัดการบ่อน้ำแร่ร้อนในด้านต่าง ๆ ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ แต่ก็ได้มีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้โดยอนุโลม การนี้จึงนำมาซึ่งสภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้นด้วย ทั้งความรับผิดทางแพ่ง อาทิ กรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ⁸¹ บทกำหนดโทษทางอาญา อาทิ โทษเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรน้ำ⁸² โทษเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำ⁸³ โทษเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งหรือภาวะน้ำท่วม⁸⁴ โทษเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ⁸⁵ โทษเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำบาดาล⁸⁶ บทกำหนดโทษเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ⁸⁷ และโทษเกี่ยวกับใบอนุญาตและการขึ้นทะเบียนสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ⁸⁸ เป็นต้น

⁸¹ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 83.

⁸² พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 88 ประกอบกับ 24 วรรคสอง, 57 และ 58.

⁸³ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 89 ประกอบกับ 43, 44.

⁸⁴ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 91 ประกอบกับ 66, 67, 75, 76, 79 วรรคสอง และ 80.

⁸⁵ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 95, 96 ประกอบกับ 75 วรรคหนึ่ง และ 78 วรรคหนึ่ง (1), (2) (3), (4), (5).

⁸⁶ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 36 ทวิ ประกอบกับ 5 วรรคสอง และ 16.

⁸⁷ พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มาตรา 41.

⁸⁸ พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 มาตรา 42 ประกอบกับ 12, มาตรา 43 ประกอบกับ 20.

4.6 การรับรองสิทธิของเอกชนในการใช้และประกอบกิจการน้ำแร่ร้อน

4.6.1 การรับรองสิทธิการใช้น้ำแร่ร้อน

ระบบกฎหมายไทยไม่มีการรับรองสิทธิการใช้น้ำแร่ร้อนไว้โดยเฉพาะ มีแต่สิทธิการใช้น้ำโดยทั่วไปตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และการอาศัยอำนาจตามกฎหมายท้องถิ่นอนุญาตให้ประชาชนเข้าใช้บ่อน้ำแร่ร้อนได้เป็นการทั่วไป

4.6.2 การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาน้ำแร่ร้อน

หน่วยงานของรัฐสามารถให้สัมปทานในการใช้น้ำแร่แก่เอกชนได้ อาทิ การที่เทศบาลเมืองระนองจัดให้มีการสัมปทานน้ำแร่ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 โดยจากการสำรวจพบว่าการสัมปทานน้ำแร่ร้อนมีผู้ขอสัมปทานบ่อน้ำแร่ร้อนรักษะวาริน มีจำนวน 4 รายใหญ่ ได้แก่ โรงแรมทินดี น้ำใสเขาสวย น้ำนองฮอทสปา และโรงพยาบาลระนอง และรายย่อย ทำให้เทศบาลมีรายได้รวมปี พ.ศ. 2561 เป็นจำนวน 1,116,214.40 บาท นอกจากนี้ ยังมีการให้เช่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างอื่นเพื่อเป็นจุดจำหน่ายสินค้า รวม 6 ราย มีรายได้รวมปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินจำนวน 241,584 บาท และเช่าอาคารอาบน้ำแร่ (น้ำนองฮอทสปา) เป็นเงิน 1,200,000 บาท รวมรายได้ 1,441,584 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 2,373,646.40 บาท แต่หากเป็นกรณีบ่อน้ำร้อนในพื้นที่ของเอกชน ได้แก่ บ่อน้ำแร่ร้อนธารินฮอทสปริง ก็ยังเป็นการบริหารงานโดยเอกชนอย่างไม่มีการควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐมากนัก

5. วิเคราะห์และเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาไปทั้งหมดนี้ พบว่าโครงสร้างทางกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้มีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนอย่างครบถ้วน โดยองค์ประกอบเหล่านี้ต่างตอบสนองรายการหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี ได้แก่

ก. บ่อเกิดของกฎหมายที่ชัดเจนย่อมทำให้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนตอบสนองต่อหลักการทางกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นหลักการทั่วไปหรือหลักการเฉพาะ ทั้งการทำให้แน่ใจว่าภารกิจของรัฐในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนจะเป็นไปโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ การทำให้แน่ใจว่ากฎหมายมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนแก่องค์กรและบุคลากรของรัฐผู้มีความสามารถและความเชี่ยวชาญ การทำให้แน่ใจว่าการบริหารจัดการ



สาธารณะมีการคำนึงถึง**ความมั่นคงในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ตลอดจนการควบคุมคุณภาพและความยั่งยืนของแหล่งน้ำแร่ร้อนอย่างดี และในขณะเดียวกัน ความชัดเจนของกฎหมายยังมีประโยชน์ต่อความชัดเจนของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในของประชาชนในการใช้และแสวงหาประโยชน์จากน้ำอย่างเพียงพอ ตลอดจนมีความแน่ชัดว่าประชาชนหรือหน่วยงานเอกชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนได้ในลักษณะและขอบเขตเช่นใด

อนึ่ง การใช้รูปแบบของ**รัฐบัญญัติเฉพาะ**ที่รวมหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนทั้งหมดไว้ในกฎหมายเดียวกัน ยังมีข้อดีในการทำให้เกิดความเชื่อมโยงกันระหว่างข้อกำหนดต่าง ๆ และทำให้หน่วยงานรัฐและประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิและหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างไม่สับสน

ข. การกำหนดค่านิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนไว้อย่างละเอียดและชัดเจนเป็นการส่งเสริมให้เกิดการจำแนกน้ำแร่ร้อนซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากกว่าออกจากน้ำประเภทอื่น และทำให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะในการใช้น้ำแร่ร้อนให้เกิดประโยชน์สมกับคุณค่าเช่นนั้นตามมาได้ การนี้ย่อมสอดคล้องกับ**หลักประโยชน์สาธารณะ** และ**หลักการคุ้มครองความมั่นคงในทรัพยากรธรรมชาติ** ได้อย่างดี นอกจากนี้ การนิยามคำศัพท์อื่นที่เกี่ยวข้องในระบบการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน ยังทำให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการต่าง ๆ ในระบบการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนด้วย การนี้ย่อมสอดคล้องกับ**หลักประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ**

ค. ในแง่ขององค์กรและบุคลากรนั้น จากการกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนของแต่ละองค์กร การประสานงานและควบคุมกำกับดูแลระหว่างองค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นนั้น ย่อมพิจารณาได้ว่าเป็นโครงสร้างทางกฎหมายที่มีการคำนึงถึง**หลักการรวมและกระจายอำนาจ**ไว้อย่างดี ตลอดจนมีการพยายามทำให้องค์กรที่มีอำนาจในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนเป็นองค์กรที่มีความสามารถและความเชี่ยวชาญ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด

ง. การกำหนดเครื่องมือในการบริหารจัดการ ทั้งแผนการพัฒนาแหล่งน้ำแร่ร้อนในระดับต่าง ๆ ระบบที่เกี่ยวข้องกับการค้นพบหรือขุดพบน้ำแร่ร้อนใหม่ ระบบบริหารจัดการที่เกี่ยวกับการขอใช้น้ำแร่ร้อน ระบบการควบคุมตรวจสอบน้ำแร่ร้อน ตลอดจนสภาพบังคับจากการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ไว้อย่างหลากหลาย ย่อมเป็นการวางโครงสร้างทางกฎหมายที่มุ่งหวังให้เกิด**ความต่อเนื่องเป็นเอกภาพและยืดหยุ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ** ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด มีการคำนึงถึง**ความมั่นคงในทรัพยากรน้ำ** (น้ำแร่ร้อนมีคุณภาพดีและมีความเพียงพอ) การคุ้มครองสิทธิในการใช้น้ำโดยชอบธรรม และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนของประชาชน

จ. การกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของเอกชนในการใช้น้ำแร่ร้อนโดยชอบธรรม ตลอดจนการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาน้ำแร่ร้อนในลักษณะต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้น้ำแร่ร้อนไว้อย่างชัดเจน เป็นโครงสร้างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งพึงสามารถแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้ตามสมควร ในขณะเดียวกันก็ทำให้แน่ใจว่ารัฐจะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ กล่าวคือ ก่อให้เกิดรายได้เข้ารัฐจากการเก็บค่าธรรมเนียมอย่างเหมาะสมด้วย

ทั้งหมดนี้ทำให้พิจารณาได้ว่าโครงสร้างทางกฎหมายนี้ตอบสนองหลักการทางกฎหมายทั้งที่เกี่ยวข้องกับการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนของหน่วยงานของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างสมดุล ไม่ว่าจะอธิบายด้วยชุดคำอธิบายทางวิชาการใด

ในทางกลับกัน โครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศไทยยังขาดองค์ประกอบที่จำเป็นหลายประการ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างครบถ้วน

ก. การที่หลักเกณฑ์และการดำเนินการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนโดยตรง ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนเรื่องต่าง ๆ อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายเหล่านั้นหรือไม่อย่างไร ประการนี้ย่อมทำให้เกิดความไม่แน่ใจได้ว่าภารกิจของรัฐในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนจะเป็นไปโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือไม่ กฎหมายมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนแก่องค์กรที่มีความสามารถและความเชี่ยวชาญหรือไม่ การบริหารจัดการมีการคำนึงถึงความมั่นคงในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการควบคุมคุณภาพและความยั่งยืนของแหล่งน้ำอย่างดีหรือไม่ การบริหารจัดการมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้และแสวงหาประโยชน์จากน้ำอย่างเพียงพอหรือไม่ ประชาชนหรือหน่วยงานเอกชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ ฯลฯ นอกจากนี้ การใช้กฎหมายเฉพาะหลายฉบับและแต่ละฉบับกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แยกออกจากกัน ยังทำให้เกิดความสับสนต่อการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนและหน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายอีกด้วย

ข. การไม่มีคำนิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนไว้อย่างชัดเจน ย่อมทำให้ไม่สามารถจำแนกและ ‘สร้างมูลค่าเพิ่ม’ ให้น้ำแร่ร้อนมีคุณค่าเหนือน้ำประเภทอื่น รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะในการใช้น้ำแร่ร้อนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ และสอดคล้องกับการคุ้มครองความมั่นคงในทรัพยากรธรรมชาติได้



ค. ในแง่ขององค์กรและบุคลากรนั้น ข้อเท็จจริงที่ว่า การบริหารจัดการบ่อน้ำแร่ร้อนแต่ละแหล่ง ในจังหวัดระนองอยู่ภายใต้การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งแต่ละองค์กรมีการบริหารจัดการบุคลากรและการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกัน และไม่มีเครื่องมือตามกฎหมายที่ชัดเจนในการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานนั้น ย่อมเป็นโครงสร้างการบริหารที่ไม่มีการจัดสรร**การรวมและกระจายอำนาจ**ไว้อย่างเป็นระบบ และยังไม่มีการพยายามทำให้องค์กรและบุคลากรที่มีอำนาจในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนเป็นองค์กรและบุคลากรที่**มีความสามารถและความเชี่ยวชาญ**ด้วย

ง. การที่ระบบกฎหมายไม่ได้กำหนดเครื่องมือเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนเอาไว้ และมีเพียงการยืมเครื่องมือในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณะอื่น และการบริหารจัดการน้ำโดยทั่วไปมาใช้ หรือใช้เครื่องมือที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย อาทิ การขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานของรัฐอื่นเพื่อการตรวจคุณภาพบ่อน้ำแร่ร้อน ย่อมไม่สามารถก่อให้เกิด**ความต่อเนื่องเป็นเอกภาพและยืดหยุ่น**ในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนได้อย่าง**มีประสิทธิภาพ**ได้

จ. การที่ระบบกฎหมายไม่มีความชัดเจนในการกำหนดสิทธิของเอกชนในการใช้น้ำแร่ร้อน ตลอดจนการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาน้ำแร่ร้อนไว้อย่างชัดเจน แต่ให้เป็นไปตามกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการส่งเสริม**การใช้และมีส่วนร่วมของประชาชน**ในการพัฒนาน้ำแร่ร้อนอย่างเหมาะสม อีกทั้งการไม่มีข้อกำหนดในการควบคุมบ่อน้ำแร่ร้อนในที่ของเอกชน หรือการกำหนดค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำแร่ร้อนโดยให้เป็นไปตามดุลพินิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ย่อมทำให้เกิดข้อสงสัยว่ารัฐจะได้**ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ**อย่างเหมาะสมหรือไม่

ทั้งหมดทั้งมวลนี้ทำให้พิจารณาได้ว่าความสมดุลของการตอบสนองหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังที่พบในระบบกฎหมายเกาหลีใต้ ไม่อาจพบได้ในโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศไทยได้ เพราะโครงสร้างนั้นไม่มีแม้แต่ความครบถ้วนและชัดเจนขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะตอบสนองหลักการทางกฎหมายประการใดได้เป็นอย่างดี

ในการนี้ ข้อเสนอแนะทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในระบบกฎหมายไทยจึงไม่มีความซับซ้อน กล่าวคือเพียงแค่ว่าระบบกฎหมายไทยจำเป็นต้องสร้างและพัฒนาองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน ได้แก่ การกำหนดค่านิยามความเป็นน้ำแร่ร้อนและนิยามศัพท์อื่นเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนขององค์กรของรัฐ การประสานงานในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ การตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาน้ำแร่ร้อน การกำหนดกลไกและเครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรของรัฐสามารถใช้เพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนอย่างครอบคลุม

การกำหนดค่าธรรมเนียมอย่างเหมาะสมและมีอัตราที่เป็นเอกภาพ การกำหนดสิทธิในการใช้น้ำแร่ร้อนของเอกชนให้ชัดเจน ทั้งนี้ โดยสามารถพิจารณาระบบกฎหมายเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างได้

ในเชิงกระบวนการนั้น แม้ว่าการใช้พระราชบัญญัติเฉพาะที่รวมหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนทั้งหมดไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันดังเช่นรัฐบัญญัติน้ำแร่ร้อนของประเทศเกาหลีใต้ จะเป็นตัวเลือกที่เหมาะสม เพราะน่าจะทำให้เกิดความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบระเบียบระหว่างข้อกำหนดต่าง ๆ และทำให้หน่วยงานรัฐและประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้อย่างไม่สับสน แต่ผู้เขียนก็ทราบดีว่าการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่นั้นอาจจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อาทิ ขั้นตอนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การจัดตั้งและให้อำนาจและงบประมาณแก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ ตลอดจนการพิจารณาความทับซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งย่อมนำมาซึ่งค่าใช้จ่ายและระยะเวลา

ประการนี้จึงต้องพิจารณาในเชิงนโยบายว่าประเทศไทยจะ ‘เอาจริงเอาจัง’ กับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพน้ำแร่ร้อนมากเพียงใดและการนี้จะนำมาซึ่งรายได้แก่ประเทศอย่างคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งหากการร่างพระราชบัญญัติเฉพาะขึ้นใหม่ไม่สอดคล้องกับแผนงบประมาณแล้ว อย่างน้อยที่สุด การกำหนดองค์กรและเครื่องมือในการบริหารน้ำแร่ร้อนก็พึงต้องมีความชัดเจนในระดับหนึ่ง ซึ่งอาจทำได้โดยการตราบทบัญญัติหมวดเฉพาะเอาไว้ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และสร้างความเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่น ๆ ผ่านพระราชบัญญัตินี้ ประการนี้น่าจะเป็นตัวเลือกที่มีความเป็นไปได้ในความเป็นจริงมากขึ้น