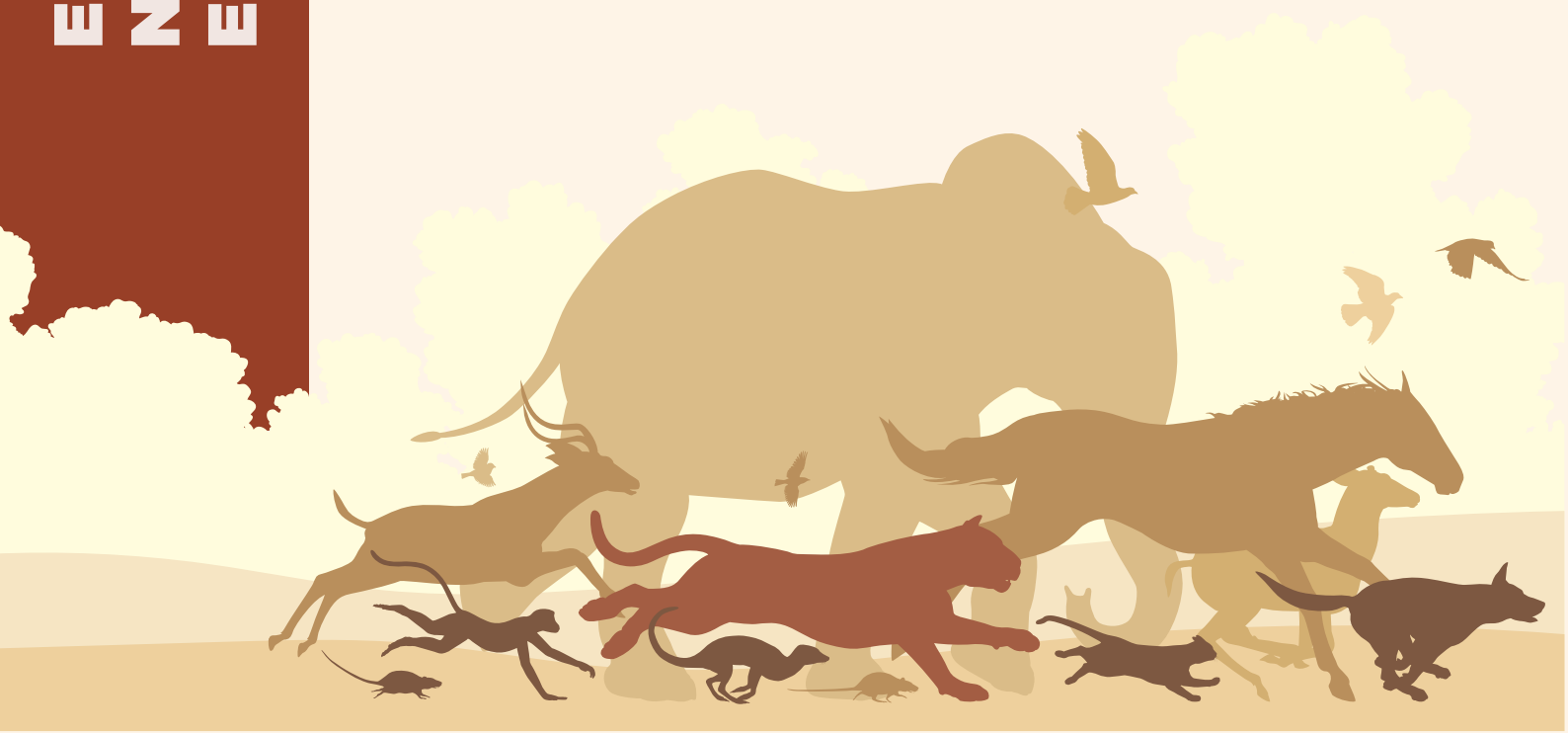
กฎหมายสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อเสนอเชิงนิเวศ

Environmental Law and Natural Resources : Ecosystem Approach

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิติ ไวกวี
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา



กฎหมายสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อเสนอเชิงนิเวศ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิติ ไวกวี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

กฎหมายสิ่งแวดล้อม
และทรัพยากรธรรมชาติ
ข้อเสนอเชิงนิเวศ

Environmental Law and
Natural Resources :
Ecosystem Approach

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ธิติ ไวกวี.

กฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ: ข้อเสนอเชิงนิเวศ = Environmental law and natural resources: ecosystem approach.-- พะเยา : ม.ป.พ., 2567. 325 หน้า.

1. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. I. ชื่อเรื่อง.

346.044

ISBN : 978-616-623-108-3

จัดทำโดย : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิติ ไวกวี

กองบรรณาธิการ : กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแต่งตั้งโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ออกแบบปกและรูปเล่ม : วาสนา บุญทรง

“ สงวนสิขสิทธิ์ตามกฎหมาย ”

ศูนย์บรรณสารและอักษรเอกอนุรักษ์ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

คำนำ

หนังสือกฎหมายที่อาจจะนอกกรอบจากหนังสือคำอธิบายเรียงตามมาตรากฎหมายอยู่บ้าง ด้วยเหตุที่ว่าการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นศาสตร์ที่กว้างขวางอยู่ในหลากหลายสาขาวิชาทั้งด้านวิทยาศาสตร์และมนุษย์ศาสตร์-สังคมศาสตร์ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้รู้และเชี่ยวชาญที่โดดเด่นเฉพาะด้านมากมาย โดยแต่ละสาขานั้นต่างมีเหตุผลที่มีนัยยะสำคัญต่อการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจเชิงนโยบาย-แผนพัฒนาประเทศด้วยกันทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้การเขียนจึงพยายามนำเสนอแบบบูรณการข้ามศาสตร์ (Interdisciplinary) สำหรับนักกฎหมายที่สนใจด้านกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น หนังสือเล่มนี้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีที่สัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศาสตร์แขนงอื่นๆ โดยเฉพาะเนื้อหาสาระด้านนิเวศวิทยา ซึ่งเป็นเหตุผลเชิงประจักษ์ที่ทุกฝ่ายอาจยอมรับตรงกันได้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการตีความใหม่ ต่อไป

หนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของทุนสนับสนุนการวิจัยจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา จึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ โดยผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นางพัชรินทร์ ไวกวี (มารดา) ในการอ่าน ทบทวนและแก้ไขเนื้อหาอันเป็นต้นทางแห่งความสำเร็จทุกอย่างในหนังสือ และขอกราบขอบพระคุณครูอาจารย์ผู้ให้ความรู้และก่อให้เกิดปัญญาแก่ผู้เขียนไม่ว่าจากหนังสือตำราที่ท่านเหล่านั้นได้ศึกษามาก่อน หรือการได้สนทนาเพิ่มพูนความรู้เป็นส่วนตัวก็ตาม ทั้งต่างประเทศและในประเทศ อาทิ Prof. Jan G. Laitos, และ Prof. Don C. Smith จาก University of Denver Sturm College of Law เมื่อครั้งที่ศึกษาปริญญาโท ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา และ Prof. Klaus Bosselmann จาก University of Auckland เมื่อครั้งที่ศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ประเทศนิวซีแลนด์ หรือ ท่านอาจารย์พนัส ทัศนียานนท์ และท่านศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และ ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ รวมทั้งท่านอื่นๆ ที่ปรากฏนามและไม่ปรากฏนามในวงการกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สุดท้ายนี้ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์กับผู้อ่านไม่มากก็น้อย หากมีข้อเสนอแนะ ตำหนิติชมประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ด้วยความยินดีอย่างยิ่ง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิติ ไวกวี
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ณ หุบเขาแห่งฝนโปรยไพร
กันยายน 2567

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยพะเยา

สารบัญ

เรื่อง		หน้า
คำนำ		ก
สารบัญ		ข
สารบัญภาพ		จ
บทนำ		ฉ
บทที่ 1	**กฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ**	1
	1.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติสมัยใหม่	1
	1.2 วิวัฒนาการของกฎหมายกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไทย	3
	1.3 ประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	4
	1.4 ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	10
	1.5 การใช้และตีความกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	15
	1.6 แนวทางการใช้และตีความระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน	17
	1.7 แนวทางการใช้เหตุผลของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	34
	1.8 เขตอำนาจศาลในคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	41
	1.9 สภาพบังคับทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ	52
	1.10 บทสรุป	53
บทที่ 2	**มนุษย์กับสิ่งแวดล้อมโลก**	54
	2.1 มนุษย์กับสิ่งแวดล้อมโลก	54
	2.2 สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงแห่งรัฐ	58
	2.3 การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม	59
	2.4 สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเสื่อมโทรมของความหลากหลายทางชีวภาพ	62
	2.5 ความเข้าใจเชิงนิเวศศึกษา	64
	2.6 บทสรุป	82

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 3	**แนวคิดเรื่องเหตุผลเชิงนิเวศ**	83
	3.1 ข้อเสนอเชิงนิเวศ	84
	3.2 เหตุผลเชิงนิเวศ	88
	3.3 จริยศาสตร์สิ่งแวดล้อม	93
	3.4 มุมมองธรรมชาติเชิงคุณค่า	95
	3.5 การยกระดับกระบวนทัศน์เชิงนิเวศ	99
	3.6 คุณค่าธรรมชาติ	101
	3.7 เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม	103
	3.8 การบูรณการเชิงจริยธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	105
	3.9 บทสรุป	110
บทที่ 4	**อุดมการณ์สิ่งแวดล้อมสากล**	112
	4.1 อุดมการณ์สิ่งแวดล้อม	112
	4.2 หลักการสิ่งแวดล้อมสากลที่สำคัญ	121
	4.3 วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	137
	4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิหน้าที่และเสรีภาพทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	148
	4.5 บทสรุป	154
บทที่ 5	**กฎหมายมลพิษทางสิ่งแวดล้อม**	156
	5.1 ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม	157
	5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แบ่งเป็นหมวด)	171
	5.3 บทสรุป	197
บทที่ 6	**ตัวอย่างคดีแพ่งด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ**	199
	6.1 ตัวอย่างคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	199
	6.2 ตัวอย่างคดีความผิดเกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อม	210
	6.3 ตัวอย่างคดีความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกและทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ	221
	6.4 บทสรุป	241

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สำนักบัณฑิตศึกษาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 7 **ทฤษฎีมหาชนสิ่งแวดล้อม**..... 243
7.1 การมีอยู่ของกฎหมายมหาชนในระบบประชาธิปไตย..... 244
7.2 ต้นทางแห่ง “อำนาจสูงสุด” ในระบบกฎหมายมหาชน..... 246
7.3 เหตุผลเชิงนิติปรัชญาและปรัชญาสิ่งแวดล้อม..... 260
7.4 ข้อเสนอเชิงนิเวศวิทยา..... 262
7.5 บทบาททางมหาชนของรัฐในการปกป้องฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม..... 264
7.6 แนวคิดการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐาน “ทรัพย์” และ“ทรัพย์สิน”..... 269
7.7 รัฐกับการอ้างสิทธิ์เด็ดขาดเหนือทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม..... 275
7.8 อำนาจและหน้าที่กำกับดูแลทางปกครองตามกฎหมายในปัจจุบัน..... 286
7.9 ตัวอย่างคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ..... 297
7.10 บทสรุป..... 319
บรรณานุกรม..... 321
ดัชนีค้นคำ..... 325
ประวัติผู้เขียน..... 327

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
ภาพ 1 ลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่เท่ากันแต่ต่างหน่วยงานกัน	11
ภาพ 2 เปรียบเทียบลำดับตามศักดิ์กฎหมาย	12
ภาพ 3 วิวัฒนาการของมนุษย์	55
ภาพ 4 สังคมนิเวศของพืชหลายระดับในป่าธรรมชาติ	69
ภาพ 5 การถ่ายทอดพลังงาน	70
ภาพ 6 ข่ายใยอาหาร	71
ภาพ 7 ความหลากหลายทางชีวภาพ	72
ภาพ 8 ความหลากหลายของพันธุกรรมแมลง	73
ภาพ 9 ตัวอย่างความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตในพื้นป่าตะวันตกของไทย	74
ภาพ 10 ความหลากหลายของป่าชนิดต่างๆ	76
ภาพ 11 นิเวศวิทยาชุมชีพ (Ecological community)	76
ภาพ 12 ความแตกต่างระหว่างชนิดพันธุ์ประจำถิ่นและชนิดพันธุ์ต่างถิ่น	77
ภาพ 13 แนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentric Paradigm)	96
ภาพ 14 แนวคิดนิเวศเป็นศูนย์กลาง (Eco-centric Paradigm)	97
ภาพ 15 ระดับจริยธรรมสิ่งแวดล้อม	100
ภาพ 16 การพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบอ่อนและเข้ม	116
ภาพ 17 Ecological Sustainability	124
ภาพ 18 เส้นทางมลพิษในพื้นที่สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมเข้ามาสู่ร่างกายมนุษย์	162
ภาพ 19 การจัดที่ดินแบบระบบแมนเนอร์	256

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทนำ

ด้วยเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเป็นผลมาจาก “วิกฤตด้านระบบนิเวศโลก” ที่ปรากฏในปัจจุบัน อาจนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการตั้งคำถามเกี่ยวกับ “คุณค่า” ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งโดยเนื้อแท้ของกฎหมายในกลุ่มนี้ควรเป็นกฎหมายที่ให้การรับรองต่อสาธารณชนได้ถึงความมั่นใจในกระบวนการของรัฐในการปกป้อง คุ้มครอง สงวนรักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของ “ดุลยภาพธรรมชาติ” ที่ส่งผลให้เกิดความผาสุกสวัสดีแก่ปวงชนทุกชนชั้นในสังคม ซึ่งเกี่ยวพันต่อ “ความมั่นคงและการดำรงอยู่ของชาติ” อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ในทางกลับกันการศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายในกลุ่มนี้ยังมีข้อจำกัดและไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจากกลุ่มสถาบันทางกฎหมายสำคัญต่าง ๆ โดยเฉพาะในหลักสูตรการศึกษาในระดับปริญญาตรี และสภาวิชาชีพทางกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มกฎหมายอื่นๆ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ แนวคิด ทฤษฎี และ หลักการทางกฎหมายที่นำมาประยุกต์ใช้เชิงนิตินโยบายและเชิงคดีความ รวมถึงการตีความกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายก็ดี ยังคงอยู่ในกรอบโลกทัศน์ในยุคการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างสูงสุดบนพื้นฐานประโยชน์สูงสุดของมนุษย์ ที่ไม่สอดคล้องต่อความมั่งคงของระบบนิเวศธรรมชาติ

หากนับตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองการปกครอง พ.ศ. 2475 มาจนถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่าพลวัตของกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีฐานคิดแบบ “มนุษย์เป็นศูนย์กลาง” โดยธรรมชาติเป็นเพียงฐานทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ประโยชน์เชิงทุนทางธรรมชาติเพื่อการพัฒนา ซึ่ง “รัฐ” ถือตนเสมือนเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติทั้งปวง ผ่านระบบกฎหมายหวงห้ามและระบบการอนุญาต โดยเข้าใจว่า “การหวงห้าม คือ การอนุรักษ์” และ “การอนุญาต คือ การรักษาปกป้อง” ในทัศนคติเชิงกรรมสิทธิ์แบบ “สิ่งของ” และ “ความเป็นเจ้าของ” อันเป็นการใช้หลักกรรมสิทธิ์เหนือความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งโดยแท้จริงนั้นระบบนิเวศธรรมชาติไม่ได้ถูกแบ่งแยกด้วยหลักกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด ด้วยเหตุผลของ “รัฐ” ในลักษณะนี้ทำให้แต่ละหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ พยายามสร้างกฎหมายเฉพาะของตน เพื่อให้เกิดอำนาจจัดสรรและเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่งการมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากนี้ไม่ได้หมายถึงประสิทธิภาพในการปกป้อง “ความมั่งคงของระบบนิเวศธรรมชาติ” และไม่ได้หมายถึงการแบ่งปันผลประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติกลับสู่ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามสัดส่วนที่เหมาะสมแต่อย่างใด ในทางกลับกันเมื่อเกิด

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

เหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม หรือ ปัญหาการปนเปื้อนทางชีวภาพขึ้น หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ก็อาจปฏิเสธ “ความรับผิดชอบต่อสาธารณะทางสิ่งแวดล้อม” ในผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยผลักภาระทางคดีสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติให้ภาคประชาชน ในการเรียกร้องทั้งทางแพ่งและทางปกครอง ซึ่งเนื้อหาต่างๆ นี้ ประกอบได้

บทที่ 1 กล่าวถึงความรู้พื้นฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ วิวัฒนาการทางกฎหมาย การแบ่งประเภท ลำดับศักดิ์กฎหมาย การใช้และการตีความในกฎหมายกลุ่มนี้ซึ่งเป็นกลุ่มกฎหมายกึ่งกลางระหว่างกฎหมายเอกชนและมหาชน โดยเฉพาะเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

บทที่ 2-3-4 เป็นเนื้อหาทางวิทยาศาสตร์พื้นฐานทางธรรมชาติวิทยา ชีววิทยา ความหลากหลายทางชีวภาพ อันเป็นเปรียบเสมือน “เนื้อหา” สำคัญสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิด ทฤษฎี อุดมการณ์ หลักการระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม เช่น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักอธิปไตยเหนือดินแดน รวมทั้งหลักการจริยศาสตร์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

บบที่ 5 กล่าวถึงกฎหมายมลพิษทางสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แบ่งเป็นหมวด) เท่าที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

บทที่ 6 ตัวอย่างคดีแพ่งด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และ บทที่ 7 ทฤษฎีมหาชนสิ่งแวดล้อม และตัวอย่างคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

หนังสือเล่มนี้พยายามนำเสนอชุดความคิดผ่าน “ข้อเสนอเชิงนิเวศ” ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ปัจจุบัน โดยมุ่งหมายที่จะยกระดับทัศนคติจาก “มนุษย์เป็นศูนย์กลาง” สู่ “ทัศนคติแบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง” ซึ่งพิจารณาจากระบบ “คุณค่า” ควบคู่กับระบบเศรษฐกิจแบบ “มูลค่าหรือราคา” สำหรับผู้มีอำนาจในคณะกรรมการต่าง ๆ ด้านการตัดสินใจโครงการภาครัฐที่กระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ โดยหนังสือไม่ได้มีเนื้อหาแต่เพียงการอธิบายกฎหมายเท่านั้น แต่อธิบายกฎหมายในลักษณะ “ข้ามศาสตร์” เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนิตินโยบายและการตีความใหม่ทั้งทางกฎหมายเอกชนและมหาชนด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมโลกต่อไป

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 1

กฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นกลุ่มกฎหมายที่มีความหลากหลายและเกิดขึ้นเพียงไม่นานเมื่อเทียบกับกฎหมายในกลุ่มอื่น ๆ แต่กลับต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ภายใต้มิติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มลพิษสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ ทำให้นักนิติศาสตร์ต้องพยายามแสวงหาหลักการและเหตุผลทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เพื่อสนับสนุนการใช้และการตีความกฎหมายอย่างเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงไปของสังคมและสิ่งแวดล้อม

1.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติสมัยใหม่

กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ หรือการหวงห้ามล่าสัตว์ป่าและกำหนดเขตอนุรักษ์มีมาแต่โบราณในหลายประเทศ แต่หากนับจุดเริ่มต้นของ **“ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่”** ควรเริ่มนับตั้งแต่การประชุมของสหประชาชาติ ณ กรุงสต๊อคโฮล์ม ว่าด้วยประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ พ.ศ. 2515 (the United Nations Stockholm Conference on the Human Environment 1972, Earth Summit) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เหตุผลสำคัญที่กล่าวเช่นนี้ เนื่องจากความกังวลกรณี “การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” ได้มีการนำเสนออย่างเป็นรูปธรรมในเวทีโลก ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจึงมีการขยายตัวเพิ่มเป็นจำนวนมากทั่วโลก แต่อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาเพียง 50 กว่าปีที่ผ่านมา การดำเนินการและการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ยังไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่มีความท้าทายมากขึ้น ในขณะที่หลายประเทศกำลังพยายามเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ความขัดแย้งก็เกิดขึ้นตามมาเช่นกัน

โดยสาเหตุพื้นฐานมาจากความคิดที่ว่า “การปกป้องสิ่งแวดล้อมขัดขวางการพัฒนาประเทศ” จึงทำให้กฎหมายในกลุ่มนี้ได้รับการต่อต้านทั้งจากทางสังคมและเศรษฐกิจมาโดยตลอด ซึ่งโดยแท้จริงนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศภายใต้ “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” เป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ก้าวต่อไปของกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีหน้าที่สร้าง “ดุลยภาพ” ระหว่างการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กับ การปกป้องสิทธิส่วนบุคคลในทรัพย์สิน และ การพัฒนาทางธุรกิจ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

พนัส ทัศนียานนท์ (2565) [1] อธิบายว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯ มีลักษณะเป็นทั้งกฎหมายปกครอง กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องด้วยมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกระบวนการตัดสินใจของรัฐเพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ครอบคลุมทั้งการแก้ไขปัญหามลพิษทุกๆประเภท ความรับผิดทางแพ่งและการลงโทษทางอาญา รวมทั้งกฎหมายด้านการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ สัตว์ป่า ประมง เหมืองแร่ และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งภาครัฐเป็นหน่วยงานทางปกครองในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ทั้งการอนุญาต สัมปาทาน ประทานบัตร ต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นกิจกรรมทางปกครองทั้งสิ้น ซึ่งในปัจจุบันสถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อมยังมีบริบทด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเข้ามาสัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งปัจจุบันในหลายประเทศทั่วโลกนิยมใช้ระบบ “กรอบกฎหมาย” ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยเช่นกัน (กล่าวไว้ในบทที่ 5 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535)

1.1.2 ระบบกรอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

(ก) ระบบกรอบกฎหมายกลาง (National environmental framework laws)[2] มีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจงหน่วยงานหลัก แต่กฎหมายกำหนดกรอบกว้างๆ ในลักษณะกฎเกณฑ์ “มาตรฐานกลาง” ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ปฏิบัติตาม โดยกระจายบทบาทหน้าที่ การพิจารณาต่างๆ เป็นลำดับชั้น ทั้งส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ให้มีอำนาจและความรับผิดชอบภายใต้หลักการและกรอบกฎหมายในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ

ระบบกรอบกฎหมายกลางนี้จะกำหนดให้หน่วยงานทั้งภาครัฐมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมตามความเหมาะสมในพื้นที่และหน้าที่ตนเอง หน่วยงานที่อิสระและอำนาจในการปฏิบัติการ ทั้งนี้มาตรฐานต่าง ๆ ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกลาง ซึ่งในปัจจุบันระบบนี้ มีแพร่หลายในหลากหลายประเทศเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐในหลายๆ ประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา (Developing countries) ยังคงประสบปัญหาในนำมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและสม่ำเสมอ โดยปัญหาส่วนหนึ่งมาจากการ “จำลอง” แบบมาจากประเทศอื่นๆ แต่ไม่อาจประยุกต์ใช้ได้เนื่องจากข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีและการเงิน หรือในบางประเทศไม่อาจปรับแต่งโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันได้ทำให้เกิด “ช่องว่าง” ระหว่างหน่วยงานใน

[1] พนัส ทัศนียนนท์, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 10, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2565) 1–2.

[2] UNEP, *Environmental Rule of Law: First Global Report* (UNEP, 2019) 4–6.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

การบังคับใช้กฎหมายให้ไปในทิศทางเดียวกัน หรือ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่นำมาจากประเทศอื่นๆ ไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศตน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การบังคับใช้และประสิทธิภาพจึงแตกต่างกันไปในหลายประเทศ

(ข) ระบบหน่วยงานอิสระด้านสิ่งแวดล้อม (Countries with independent environment agencies)[3] ในบางประเทศจัดให้มีหน่วยงานระดับกระทรวง หรือองค์กรสิ่งแวดล้อมที่เป็นองค์กรอิสระ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนดำเนินการกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ พร้อมทั้งรายงานและตรวจสอบหน่วยงานอื่นๆ อันมีความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง เช่น สหรัฐอเมริกา และ สหราชอาณาจักร เป็นต้น

1.2 วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไทย

สังคมไทยเป็นสังคมอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพนับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน เช่นคำกล่าวที่ว่า “ในน้ำมีปลาในนามีข้าว” จากจุดเริ่มต้นนี้สามารถพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพของไทย โดยเริ่มจากสมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา[4] รัตนโกสินทร์ ซึ่งก่อนที่จะมีการรวมสยามเข้าเป็นราชอาณาจักร ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน แร่ธาตุ ป่าไม้ อยู่ภายใต้การจัดการของระบบศักดินา กล่าวคือ “ทรัพยากรต่างๆ เป็นของผู้ปกครอง” โดยอำนาจการควบคุมการใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ผูกพันอยู่กับระบบการจัดการกำลังคน ภายใต้ระบบไพร่และทาสเพื่อให้เป็นแรงงาน การจะใช้ประโยชน์ในที่ดินและในทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ต้องขออนุญาตจากผู้ปกครอง หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ เช่น การให้สัมปทานป่าไม้ และการเก็บภาษีอากรแร่ ตกอยู่ที่ผู้ปกครองเพื่อแลกกับการปกป้องคุ้มครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเป็นส่วนรวม เช่น พระราชบัญญัติการรักษาช้างป่า ร.ศ. 119 (พ.ศ.2443) ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ฐานทรัพยากรธรรมชาติเปลี่ยนจาก “ของหลวงสำหรับแผ่นดิน”[5] เป็น “ของรัฐ” (ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ ที่ดินรัฐ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน)[6] ซึ่งตามมาด้วยการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2504–2506) รัฐบาลในสมัยนั้นได้เร่งรัดพัฒนา

---

[3] Ibid., 6.

[4] มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์, *จดหมายเหตุ ลา ลูแบร์ ราชอาณาจักรสยาม* (ศรีปัญญา, 2022).

[5] พระราชบัญญัติการรักษาช้างป่า ร.ศ. 119 และ พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464.

[6] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการสาธารณสุขแห่งชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล

ชนบท ส่งเสริมการขยายตัวด้านต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม มุ่นเน้นการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐ เช่น เขื่อนและถนน อีกทั้งการขยายพื้นที่เพาะปลูกไปสู่พื้นที่ป่าไม้มากขึ้น เกิดการจับจองที่ดินขนาดใหญ่ และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติจนเกิดกระแส “อนุรักษ์ธรรมชาติ” ตามมาเป็นลำดับ ดังนั้นการเปลี่ยนผ่านทางสังคมเกษตรกรรมสู่สังคมเมืองอุตสาหกรรมนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหามลพิษและกฎหมายสิ่งแวดล้อมในกลุ่มมลพิษ

แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในยุคเริ่มต้น ไม่ได้มีที่มาด้วยเนื้อหาด้านการปกป้องนิเวศวิทยาในตัวเอง ทั้งนี้จากข้อสังเกตของ พนัส ทัศนียานนท์ ชี้ให้เห็นว่าก่อนมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดบัญญัติถึง “สิ่งแวดล้อม” มาก่อนเลย[7] ซึ่งกฎหมายที่ใกล้เคียงพอเทียบกันได้ คือ พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทรศก 121 (พ.ศ. 2445) รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราชโอการ ประกาศขึ้นเพื่อบริหารจัดการคลองสาธารณะให้เป็นระเบียบเรียบร้อย โดยมอบหมายให้หน่วยงานราชการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการซึ่งเน้นไปทางการสาธารณสุขและการจัดการท่าน้ำต่าง ๆ

1.3 ประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้ถูกแบ่งแยกโดยแน่ชัดตามแต่เดิม หากแต่ยึดถือตามแนวทางการแบ่งแยกกฎหมายทั่วไป ซึ่งแนวทางในการแบ่งแยกประเภทกฎหมายนั้นส่วนหนึ่งเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ และอีกส่วนหนึ่งมีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปในการใช้กฎหมาย โดย อนุมัติ ใจสมุทร (2509)[8] อธิบายว่า การแบ่งแยกกฎหมายต่างๆ ออกเป็นมหาชนหรือเอกชนนั้น เป็นการยากยิ่งที่จะแบ่งแยกจากกันโดยเด็ดขาด เนื่องจากกฎหมายบางชนิดมีลักษณะเป็นได้ทั้งมหาชนและเอกชน (กฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ) อย่างไรก็ตามให้พิจารณาจาก “ประโยชน์ส่วนได้เสีย”[9] เป็นสำคัญ ซึ่งตามหลักการทางนิติศาสตร์แล้ว กฎหมายทุกชนิดต่างมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองป้องกันประโยชน์ส่วนได้เสียของมนุษย์ในสังคม ใน 2 ลักษณะ คือ (1) ประโยชน์ของเอกชน (individual interests) และ ประโยชน์สาธารณะ (public interests) ตัวอย่างเช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับความสามารถของบุคคลในการเป็นผู้ทรงสิทธิในนิติกรรมสัญญา หุ้นส่วนบริษัท หรือการรับมรดก เหล่านี้ล้วนเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคล จึงอาจจัดอยู่ใน

---

[7] พนัส ทัศนียนนท์, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (เชิงอรรถ 1) 1–14.

[8] อนุมัติ ใจสมุทร, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ตามคำบรรยายของ ศ.ดร. ประกอบ หุตะสิงห์* (โรงพิมพ์สุทธิการพิมพ์ 2509) 218–237.

[9] เพิ่งอ้าง, 218.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

กฎหมายเอกชน แต่หากเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของรัฐหรือพลเมืองของรัฐ กฎหมายเหล่านี้ล้วนเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียของสังคมส่วนมากในรัฐนั้น บทบัญญัตินั้นจึงจัดอยู่ในกฎหมายมหาชน[10]

ตามสภาพปัญหาทางมลพิษสิ่งแวดล้อมหรือการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติ มีความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิหน้าที่ของคู่กรณีต่างๆ ซึ่งอาจเกิดข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิหน้าที่กันได้ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม

1.3.1 กลุ่มกฎหมายมหาชนสิ่งแวดล้อม (Public Environmental Law) คือ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งอาศัยหลักทางกฎหมายมหาชนในการบริหารจัดการ กำกับดูแล กิจกรรมและกิจการต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในทางสิ่งแวดล้อมและการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ หรือการแบ่งสรรปันส่วน การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติ

1.3.2 กลุ่มกฎหมายเอกชนสิ่งแวดล้อม (Private Environmental Law) คือ กฎหมายที่กำหนดถึงสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันเองในฐานะที่เท่าเทียมกัน[11] เพื่อคุ้มครอง ปกป้องสิทธิส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนตัว กรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสิ่งแวดล้อม มลพิษสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิด สำหรับกฎหมายเอกชนมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน เช่น เรื่องละเมิด เหตุรำคาญ และ ทรัพย์/ทรัพย์สิน สิทธิครอบครอง หลักกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[12] และกฎหมายอื่น ๆ

1.3.3 กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Law)[13] คือ กฎหมายซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม หรือ เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพ

---

[10] เพิ่งอ้าง, 219.

[11] เพิ่งอ้าง.

[12] หมายเหตุ : ในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี เบลเยี่ยม ญี่ปุ่น ได้มีการแบ่งแยกกฎหมายแพ่งกับกฎหมายพาณิชย์ไว้ต่างหากจากกัน ทั้งนี้เพราะกฎหมายแพ่ง คือ กฎหมายที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ของบุคคลนับแต่เกิดจนตาย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล, นิติกรรม, สัญญา, ครอบครัว และมรดก เป็นต้น ส่วนกฎหมายพาณิชย์เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่บุคคลที่ประกอบธุรกิจการค้า เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยซื้อขาย, ประกันภัย เป็นต้น สำหรับสาเหตุที่ต้องแบ่งแยกออกจากกัน เพราะต้องการความคล่องตัวในการดำเนินธุรกรรมทางพาณิชย์ **ใน** ธีระ ศรีธรรมรักษ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง) 73.

[13] จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1* (วิญญูชน 2565).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการจัดการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ภูมิอากาศ และ อื่นๆ ซึ่งมีผลต่อนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พลังงานหมุนเวียน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามพึงระวังไว้ว่าการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นประเภทต่างๆ นั้น เป็นวิธีการแบ่งตามหลักการนิติศาสตร์ (ทางวิชาการ) เพื่อประโยชน์แห่งการศึกษา แต่ลักษณะข้อเท็จจริงจากสภาพปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งอาจไม่สามารถแบ่งตรงตามลักษณะข้อบังคับแห่งกฎหมายทั้งหมดอย่างตรงไปตรงมาได้[14]

หากพิจารณาถึงกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีสภาพบังคับอยู่ในปัจจุบัน อาจแบ่งกลุ่มได้ดังนี้[15]

กฎหมายมหาชนสิ่งแวดล้อม (Public Environmental Law)

1) กลุ่มประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

- ประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะความผิดตามมาตรา 237, 238, 239, 375,380, และ 389
- พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทรศก 121 (พ.ศ. 2445)
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- พระราชบัญญัติการชลประทาน พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526
- พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และ 3 พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

[14] อนุมัติ ใจสมุทร, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ตามคำบรรยายของ ศ.ดร. ประกอบ หุตะสิงห์* (เชิงอรรถ 8) 220.

[15] สำนักงานศาลยุติธรรมที่ ศย.016/ว831 วันที่ 19 สิงหาคม 2565. ประกาศรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ....บัญชีท้ายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ....

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. 2545 (มลพิษทางเสียงและฝุ่นละออง)
- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2514

2) กลุ่มประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ

- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8, 9, 108, และ 108 ทวิ
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464
- พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตต์การประมงไทย พ.ศ. 2482
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 253
- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การกำหนดเขตอนุรักษ์
- พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวัฒนธรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

- พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562
- พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

กฎหมายเอกชนสิ่งแวดล้อม (Private Environmental Law)

- เหตุรำคาญ ละเมิดการใช้สิทธิเกินส่วนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินสิทธิ
- ความรับผิดทางแพ่งตามมาตรา 96 และ 97 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Law)

1) กลุ่มประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

- อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน
- พิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดและการชดใช้ความเสียหาย–อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน
- อนุสัญญารอตเตอร์ดัมว่าด้วยกระบวนการแจ้งข้อมูลสารเคมีล่วงหน้าสำหรับสารเคมีอันตรายและสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์บางชนิดในการค้าระหว่างประเทศ
- กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- พิธีสารเกียวโต และ ความตกลงปารีส
- พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน
- อื่นๆ

2) กลุ่มประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ

- อนุสัญญาแรมซาร์ หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ
- อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (ไซเตส)
- อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ
- อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
- พิธีสารคาร์ตาเฮน่า–อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
- พิธีสารนาโงยา–อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
- พิธีสารเสริมนาโงยา–กัวลาลัมเปอร์–อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
- อนุสัญญาว่าด้วยชนิดพันธุ์ที่มีการเคลื่อนย้ายถิ่น
- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง
- อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโล
- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982
- อื่นๆ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวัฒนธรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีหลายฉบับและหลายลำดับชั้นศักดิ์ของกฎหมาย และต่างหน่วยงาน กระทรวง กรม กอง กันไปในทางปฏิบัติ หรือกรณีมีกฎหมายลำดับหลัก-รอง ซึ่งอาจสร้างความสับสนกับผู้ปฏิบัติทั้งภาครัฐและเอกชน โดยทั้งนี้ผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายในกลุ่มสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีทั้งผู้สำเร็จการศึกษานิติศาสตร์โดยตรงและส่วนมากเป็นผู้ปฏิบัติซึ่งไม่ใช่นักกฎหมาย จึงจำเป็นต้องเข้าใจหลักการทางนิติศาสตร์ว่าด้วย “ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย” เพื่อจะได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนวยความยุติธรรมได้

1.4 ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

1.4.1 ความหมายของศักดิ์ของกฎหมาย

ด้วยระบบกฎหมายไทยเป็นระบบลายลักษณ์อักษร (Civil law) กฎเกณฑ์ต่างๆจึงต้องอาศัยการบัญญัติและประกาศเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบ หากหน่วยงานต่างๆออกกฎเกณฑ์ขึ้นขัดหรือแย้งกัน ย่อมเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้และไม่เกิดความศักดิ์สิทธิ์ในกฎหมาย หากพิจารณาถึงคัมภีร์ทางศาสนาพุทธ (พระไตรปิฎก) ที่ถือสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันในเนื้อความทั้งหมดไม่มีขัดหรือแย้งกัน ไม่ก่อให้เกิดความสับสนตามมา ตามหลักนิติศาสตร์ก็เช่นเดียวกัน ดังนั้น “ศักดิ์ของกฎหมาย” หรือเรียกว่า “ลำดับชั้นของกฎหมาย” จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรวัดความสูงต่ำของกฎหมายตาม “อำนาจ”[16]ขององค์กรผู้บัญญัติกฎหมายนั้นขึ้นมา เช่น รัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงที่สุดเพราะเกิดจากอำนาจของประชาชนในระบบประชาธิปไตย ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติจากรัฐสภา ด้วยลำดับชั้นของอำนาจนี้เองทำให้ค่าบังคับของกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้[17]

1.4.2 การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ระบบลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทยที่มีมาแต่โบราณ สืบมาจนถึงการปฏิรูปการเมืองการปกครองพ.ศ. 2475 วัฒนธรรมทางนิติศาสตร์เดิมยังคงหลงเหลือเป็นฐานในการจัดลำดับศักดิ์เชิงอำนาจอยู่[18] ซึ่งในปัจจุบันนี้สามารถจัดเรียงลำดับจากศักดิ์สูง-ต่ำได้ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญ

---

[16] คำพิพากษาศาลฎีกา 45/2496. อำนาจรัฐธิปัตย์ ตามแนวคิดแบบปฏิฐานนิยม

[17] วิณัฏฐา แสงสุข และฐิติพร ลิ้มแหลมทอง, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2555) 71.

[18] วินัย พงศ์ศรีเพียร, *กฎหมายตราสามดวง : แว่นส่องสังคมไทย* (เพื่องฟ้า 2547) 14. หมายเหตุ: การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทยแต่โบราณ จัดลำดับตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการทรงพระราชศาสตร์ และพระราชนิติศาสตร์ในการตรากฎหมายและวินิจฉัยอรรถคดีต่างๆ.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

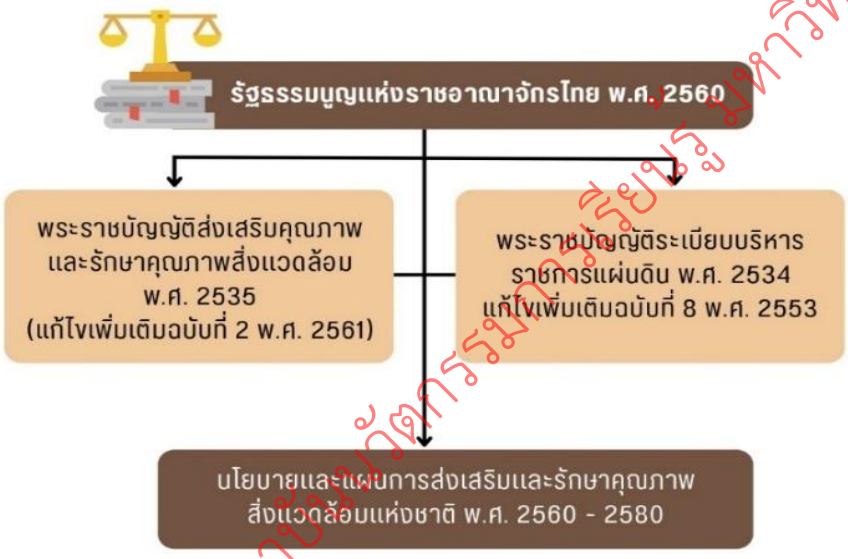
(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประกาศคณะปฏิวัติ และ ประมวลกฎหมาย

(3) พระราชกำหนด

(4) พระราชกฤษฎีกา

(5) กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ที่ออกตาม (2)(3)(4)

(6) กฎหมายองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพ 1 ลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่เท่ากันแต่ต่างหน่วยงานกัน

จากภาพ 1 จะเห็นว่า เมื่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมฯ มีลักษณะแบบ “กรอบกฎหมายกลาง” อย่างที่กล่าวไว้ในเบื้องต้นนั้น จะเกิดปัญหาทางนิติศาสตร์ในความสัมพันธ์กันทางองค์กรเชิงอำนาจกรณีลำดับศักดิ์ที่เท่ากันแต่ต่างหน่วยงานกัน ทำให้เกิดช่องว่างการบังคับใช้และประสิทธิภาพ

1.4.3 หลักการพิจารณากฎหมายตามลำดับศักดิ์

(ก) พิจารณาในแง่องค์กรที่ตรากฎหมาย โดยถือเอาองค์กรที่มีอำนาจออกกฎหมายเป็นหลัก กล่าวคือ องค์กรที่มีฐานะตามกฎหมายสูงตรากฎหมายออกใช้บังคับกฎหมายนั้นย่อมมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายที่ตราโดยองค์กรที่มีฐานะตามกฎหมายต่ำกว่า เช่น รัฐสภามีอำนาจตราพระราชบัญญัติ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้ จะเห็นว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีฐานะทางอำนาจสูงกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงถือว่าพระราชบัญญัติมีฐานะสูงกว่าข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พ.ศ. 2553)

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยพะเยา

(ข) พิจารณาในแง่ของกฎหมายหลัก–รอง เนื่องจากกฎหมายหลัก เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่สามารถกำหนดรายละเอียด กฎเกณฑ์ และขั้นตอนต่างๆ ได้ทั้งหมด ซึ่งตามหลักนิติศาสตร์แล้ว การเขียนทุกอย่างลงในกฎหมายนั้นจะไม่สามารถบริหารจัดการอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ได้มีประสิทธิภาพและคล่องตัวต่อสถานการณ์ จึงต้องแยกบัญญัติหลักเกณฑ์บางประเภท ขั้นตอน วิธีการดำเนินการและรายละเอียดต่างๆ เป็นกฎลำดับรอง

ด้วยเหตุนี้ เพื่อป้องกันการขัดแย้งกันเอง แนวทางในการใช้กฎหมายหลัก–รอง ให้ถือตามลำดับอำนาจในองค์กรและลำดับศักดิ์ของกฎเกณฑ์ เช่น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือ คำสั่ง

ตัวอย่าง ลำดับศักดิ์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561)

ภาพ 2 เปรียบเทียบลำดับตามศักดิ์กฎหมาย

ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 นั้น บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ในการกำหนดกฎหมายลำดับรองไว้อย่างมีนัยยะสำคัญด้วย ได้แก่ ตามมาตรา 11 ให้นายกรัฐมนตรี

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะของรัฐมนตรีว่าการ ฯ ให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ และอื่นๆ โดยในวรรคท้ายให้ตราเป็นกฎกระทรวง[19] หรือ มาตรา มาตรา 50 วรรค 5 และวรรค 6 กรณีมอบหมายหรือมอบอำนาจให้หน่วยงานรัฐแห่งอื่นดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้น กฎกระทรวง หรือ ประกาศ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริม ฯ จึงมีสถานะบังคับตามกฎหมายลำดับรอง

(ค) พิจารณากฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันแต่ต่างองค์กรบังคับใช้

กรณีที่ 1 กฎหมายศักดิ์เท่ากันมีข้อขัดแย้งกันหรือมีหลายบทสัมพันธ์กัน โดยส่งผลที่แตกต่างกัน โดยหลักนิติศาสตร์ให้ถือตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น **(กฎหมายเฉพาะตัดกฎหมายทั่วไป)** อย่างไรก็ตามหากมีกฎหมายหลายบทเกิดขึ้นก่อน-หลังกัน ให้ถือตามกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นภายหลัง

เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 7 (เดิม) กำหนดให้ ไม้สักและไม้ยางทั่วไป ไม่ว่าจะขึ้นที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. และไม้อื่นๆเป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายโดยกำหนดเป็นพระราชกฤษีกา อันเป็นการกำหนดกฎหมายเฉพาะตัดหลักกฎหมาย “ส่วนควบ” ซึ่งถือเป็นกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เจ้าของที่ดินซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่สามารถตัดไม้ยืนต้นได้อย่างเสรี จำต้องปฏิบัติตามกฎหมายป่าไม้อันเป็นกฎหมายเฉพาะ ต่อมาในปี พ.ศ. 2562 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (ฉบับที่ 8) มาตรา 7 วรรคหนึ่ง “...สำหรับไม้ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่เป็นไม้หวงห้าม หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าไม่เป็นไม้หวงห้าม...”[20] ในปัจจุบันราษฎร เจ้าของที่ดินจึงกลับมามีสิทธิในทรัพย์สินเหนือที่ดินของตนเองอีกครั้งหลังจากผ่านไปเป็นเวลาถึง 70 กว่าปี จากตัวอย่างนี้ในการตัดไม้ยืนต้นในปัจจุบันจึงสามารถทำได้

[19] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109/ตอนที่ 37/หน้า 1/4 เมษายน 2535.

[20] พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7 วรรค 1.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

เช่น การจับสัตว์น้ำ กุ้ง หอย ปู ปลา ซึ่งสามารถพบได้ทั่วไป เป็นความผิดตามกฎหมายหรือใดหรือไม่ ทั้งนี้ตามกฎหมายทั่วไป ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1321 กำหนดว่า ภายในกฎหมายเฉพาะและกฎข้อบังคับในเรื่องนั้น ผู้ใดจับสัตว์ป่าได้ในที่รกร้างว่างเปล่า หรือในที่น้ำสาธารณะ หรือ จับได้ในที่ดิน หรือที่น้ำมีเจ้าของแต่เจ้าของมิได้แสดงความหวงกัน ผู้จับสัตว์น้ำ สัตว์ป่านั้น ถือว่าเป็นเจ้าของ แต่อย่างไรก็ตาม หากสัตว์น้ำหรือสัตว์ป่านั้น เป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองตามตามบัญชีกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพืชป่าแล้ว ถือว่า ผู้ครอบครองมีความผิดตามกฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้ประชาชนส่วนมากไม่ทราบถึงชนิดพันธุ์สัตว์น้ำหรือสัตว์ป่าตามกฎหมายเฉพาะจึงเกิดการกระทำผิดขึ้นได้

เช่น การเก็บได้ซึ่งทรัพย์สินอันตกทิ้งหรือทิ้งทะเล ทางน้ำ ใต้แม่น้ำสาธารณะ ผู้เก็บได้ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในสิ่งนั้น เว้นแต่เป็น “โบราณวัตถุ” ตามกฎหมายเฉพาะที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว หากไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีความผิดตามกฎหมายเฉพาะ

เช่น สิทธิเก็บกิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1417 วรรค 3 “ผู้ทรงสิทธิเก็บกินในป่าไม้ เหมืองแร่ หรือที่ขุดหิน มีสิทธิทำการแสวงหาประโยชน์จากป่าไม้ เหมืองแร่ หรือที่ขุดหินนั้น” เป็นความตามบทกฎหมายทั่วไป ซึ่งหากขัดหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะในกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ ให้ถือตามบทกฎหมายเฉพาะนั้น

กรณีที่ 2 ข้อเท็จจริงสามารถปรับได้กับกฎหมายหลายบท และไม่ปรากฏว่าบทกฎหมายนั้นๆ มีความสัมพันธ์กันทางองค์กรเชิงอำนาจ หรือ ลำดับหลัก-รอง ต้องถือว่ากฎหมายมีอิสระจากกัน จึงเป็นเรื่องของผู้ทรงสิทธิ หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเลือกใช้กฎหมายใดกฎหมายหนึ่งได้[21] เช่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง กรณีมลพิษ เป็นต้น

กรณีที่ 3 กฎหมายฉบับนั้นกำหนดหลักเกณฑ์การใช้กฎหมายไว้เป็น**การเฉพาะ** เช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง คณะกรรมการเปรียบเทียบและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2563[22] หรือ มาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้กฎหมายต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เว้น

---

[21] วรเจตน์ ภาคีรัฐ, ‘การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน’ (2553) 4 จุลนิติ, 53-84.

[22] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 97 ง หน้า 11 ลงวันที่ 27 เมษายน 2563.ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง คณะกรรมการเปรียบเทียบและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2563.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันยุทธศาสตร์การเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

แต่จะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตฐานที่ไม่ต่ำกว่าตามกฎหมายนี้ จึงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้น

1.5 การใช้และตีความกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

โดยทั่วไปแล้วบุคคลทั้งหลายต่างอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ซึ่งกฎหมายเป็นเครื่องมือทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของทุกคน ไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ฉะนั้น การใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายจึงมีความสำคัญพื้นฐานเพื่อให้เข้าใจในสาระเนื้อหาแห่งกฎหมายนั้น เมื่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีหลายฉบับและหลายระดับ การใช้และตีความกฎหมายเข้าใจและใช้ให้ถูกต้อง ดังนั้น “ผู้ใดต้องใช้กฎหมาย ผู้นั้นก็ต้องตีความในกฎหมายด้วย”[23]

1.5.1 ประชาชน ผู้ใดที่จำเป็นต้องใช้กฎหมายย่อมต้องใช้และตีความกฎหมายนั้น ให้เข้าใจเพื่อประโยชน์ของตนเองได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจได้รับความช่วยเหลือจากทนายความหรือ องค์กรเอกชนทางกฎหมาย อื่นๆ ก็ได้

1.5.2 พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้เมื่อกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นหน้าที่โดยตรงในการตีความกฎหมาย (เจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการกฤษฎีกา ตำรวจ อัยการ นิติกร เจ้าพนักงานคดีปกครอง และอื่นๆ เป็นต้น)

1.5.3 นักวิชาการกฎหมายต่างๆ ซึ่งในทางสากลนั้น ความเห็นทางนิติศาสตร์ของคณาจารย์จากสถาบันการศึกษากฎหมายหลายแห่งที่เผยแพร่สาธารณะ ถือเป็นประโยชน์ต่อมหาชนในการพิจารณาและสร้างความเข้าใจในการตีความกฎหมาย เนื่องจากการตีความทางวิชาการผ่านกระบวนการนิติวิธี การวิจัยทางนิติศาสตร์ที่แสดงถึงหลักการและเหตุผลของกฎหมายนั้น ถึงแม้ความเห็นของนักวิชาการทางนิติศาสตร์จะไม่มีอิทธิพลเชิงอำนาจ แต่มีความอิสระทางวิชาการและมีความรับผิดชอบต่อผลงานทางวิชาการนั้น สามารถถูกตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์ได้ ซึ่งอาจแตกต่างจาก “ความเห็นในคดีที่คู่ความนำมาปรึกษาทนายความ” อันเป็นข้อคิดเห็นเพื่อประโยชน์ทางคดีเพียงส่วนตัว หรือ ความเห็นของผู้มีอำนาจตัดสินคดีซึ่งถูกผูกมัดด้วยวัฒนธรรมองค์กรของตน

---

[23] อนุมัติ ใจสมุทร, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ตามคำบรรยายของ ศ.ดร. ประกอบ หุตะสิงห์* (เชิงอรรถ 8) 164–165.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ มหาวิทยาลัยเพาะเยา

1.5.4 องค์กรตุลาการ ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง มีหน้าที่โดยตรงในการตีความอรรถคดีทั้งปวง ซึ่งถือเป็นที่สุด ซึ่งสังคมมอบภาระหน้าที่แก่องค์กรตุลาการเพื่อยุติของพิพาททั้งปวงภายใต้หลักการและเหตุผล ทั้งนี้ในบางประเทศ ผู้พิพากษา ตุลาการ จำเป็นต้องแสดงความเห็นของตนในปัญหาอันมีข้อสงสัยที่ต้องตีความนั้นด้วย ซึ่งหากแต่ตีความตามศาลสูงแต่เพียงอย่างเดียว อาจถือเป็น “การปฏิเสธความยุติธรรม” ได้ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ในกฎหมายเพ่ง มาตรา 4[24]

การใช้และการตีความจึงควบคู่กันไป กฎหมายอาจเขียนให้ต้องตีความ เนื่องจากข้อจำกัดของภาษา ดังนั้นการตีความจึงเป็นสิ่งสำคัญในการใช้กฎหมาย เพราะถ้อยคำต่างๆ นั้นอาจคลุมเครือเปลี่ยนแปลงไปตามอำเภอใจของผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหลายกรณีที่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองไม่ใช่นักนิติศาสตร์โดยตรง ด้วยเหตุนี้การตีความกฎหมายที่ดีควรยึดมั่นในหลักนิติวิธีในการตีความ สืบค้นความหมายจนถึงที่สุดโดยไม่ยุติที่ตัวอักษร[25] ตามแนวทางการตีความกฎหมายแต่เดิมนั้น นักนิติศาสตร์ตีความตาม “ตัวอักษร และเจตนารมณ์” ตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 195/2483 “เมื่อข้อความภาษาไทยมีความชัดเจนอยู่แล้ว จะยกข้อความในต้นร่างภาษาอังกฤษมาลบล้างข้อบัญญัติในตัวบทหาได้ไม่”[26] ซึ่งหมายความเป็นแนวทางว่าหากถ้อยคำในตัวบทกฎหมายชัดเจนอยู่แล้วจะตีความแปลเป็นอื่นไม่ได้ การตีความมีความจำเป็นเมื่อถ้อยคำหรือสำนวนนั้นมีความ**เคลือบคลุม** ไม่ชัดแจ้ง

ปัจจุบันกฎหมายมีความหลากหลายมากขึ้น ซึ่งกฎหมายในแต่ละประเภทก็มีนัยยะของการตีความความหมายที่แตกต่างกัน และมีศาลอื่นๆ เกิดขึ้นในประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลภาษี ศาลทรัพย์สินทางปัญญา ศาลทหาร และศาลปกครอง ดังนั้นการตีความความหมายของกฎหมายจึงมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งหลายกรณีเกิดความสับสนระหว่างผู้ใช้ในระดับต่าง ๆ อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีสภาพทั้งที่เป็นลักษณะเอกชนและมหาชน อาจเกิดปัญหา

---

[24] “Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice.” <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000006089696/#LEGISCTA000006089696>สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2566.

[25] ณรงค์ วิทยไพศาล, *หลักการตีความเอกสาร : เกณฑ์วินิจฉัยกฎหมายเพื่อความเป็นธรรมในสังคม ลอร์ด เดนนิ่ง.* (สำนักอักษรสาส์น 2535) 8–9.

[26] อนุมัติ ใจสมุทร, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ตามคำบรรยายของ ศ.ดร. ประกอบ หุตะสิงห์* (เชิงอรรถ 8) 168–169.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในการใช้และตีความกฎหมาย ดังนั้นจึงควรพิจารณาแนวทางการใช้และการตีความระหว่างกฎหมายเอกชนและมหาชนเป็นพื้นฐานด้วย

1.6 แนวทางการใช้และตีความระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน

การใช้และการตีความกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการแสวงหา **"จุดกึ่งกลาง"**ระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ซึ่งหากตีความไปทางเอกชนทั้งหมดจะไม่สามารถปกป้องประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมได้ ในการกลับกันหากตีความตามหลักมหาชนทั้งหมดอาจละเมิดต่อสิทธิส่วนตัวทางเอกชนได้ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางไว้ชัดเจนนัก ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงขอยกแนวทางการใช้และการตีความทางนิติศาสตร์ที่สำคัญของนักนิติศาสตร์ไทยที่สำคัญดังต่อไปนี้

ในทัศนะศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้กล่าวถึงธรรมชาติของการ "ตีความ" อันเป็นพื้นฐานของคนแต่ละคนซึ่งมีพื้นฐานในความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน การอ่านและเข้าใจในภาษาย่อมเกิดขึ้นเองโดยทันทีเป็นอัตโนมัติ[27] ซึ่งการตีความตามภาษาพื้นฐานนี้ขึ้นอยู่กับระดับความรู้และความชำนาญของนักกฎหมายแต่ละคน ถึงแม้ว่าประโยคถ้อยคำนั้นจะมีความรัดกุมอยู่แล้ว หรือกำหนดให้ไม่จำเป็นต้องตีความในประโยคหรือถ้อยคำนั้น ก็ยังคงมีการถกเถียงตีความอยู่นั้นเอง ไม่สามารถเป็นที่ยุติได้ด้วย "ถ้อยคำ" นั้นเป็นเพราะถ้อยคำในกฎหมายมีผลเชิงบังคับ มีโทษกับคู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วยผลประโยชน์ หรือ สิทธิเสรีภาพตามมาจากผลลัพธ์ของถ้อยคำที่ถูกตีความนั้น

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้ยกตัวอย่างเปรียบเปรยในสมัยอาณาจักรโรมันพระเจ้าจักรพรรดิจัสติเนียนได้สร้างประมวลกฎหมายแพ่งฉบับแรกขึ้น โดยประมวลกฎหมายนี้ได้เขียนเนื้อหาเอาไว้อย่างละเอียดและครอบคลุมในทุกอย่าง และในมาตราสุดท้ายได้เขียนว่า "เนื่องจากประมวลกฎหมายนี้มีความชัดเจนหมดแล้ว ห้ามผู้ใดตีความอีก" ต่อมาศาลโรมันก็ได้นำมาแปลและเกิดเป็นข้อถกเถียงกันว่าถ้าหากตีความแล้วจะเกิดอะไรขึ้น แล้วถ้าไม่ตีความแล้วถ้าคนสองคนตีความตามสามัญสำนึกของตนจะเกิดอะไรขึ้น ดังนั้นสุดท้ายจึงจำต้องมีการตีความ ซึ่งลักษณะนี้เป็นพื้นฐานของการศึกษาระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil law) และ ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) สืบต่อมา

ทั้งนี้ท่านอาจารย์วิษณุฯ ได้ชี้ว่าโดยพื้นฐานทางระบบกฎหมายแบบไทย นักกฎหมายจะมีพื้นฐานทางกฎหมายเอกชนเป็นหลัก ซึ่งมีที่มาจากจารีตการเมืองการปกครองแบบโบราณ ผู้ปกครอง คือ กฎหมาย และ คำสั่งต่าง ๆ ถือเป็นข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติทั้งหมดทั้งสิ้น ไม่ได้มี

---

[27] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *หลักการตีความกฎหมายมหาชน* (พี.เพรส จำกัด 2551) 29.

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สำนักวิทยบริการฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การแบ่งแยกกฎหมายออกจากกันชัดเจนอย่างเช่นในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้สามัญสำนึกในการตีความจึงมีลักษณะไปทางกฎหมายเอกชน หรือ “กฎหมายแบบชาวบ้าน” เป็นข้อพิพาทระหว่างชาวบ้านๆ ซึ่งสามารถยุติลงด้วยตุลาการ ผู้ปกครองผู้ใช้อำนาจบ้านเมืองในการระงับยับยั้งข้อพิพาทนั้นๆ ซึ่งในช่วงการปฏิรูประบบกฎหมายหลังยุคสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมานั้น ระบบกฎหมายเริ่มถูกแบ่งออกจากกันเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน แต่สามัญสำนึกของนักกฎหมายแต่ละคนก็จะเน้นความคุ้นเคยที่ผ่านมาภายใต้แนวทางตีความแบบเดียวกัน การพิจารณารูปคดีและผลของการวินิจฉัยจึงเป็นไปตามแนวทางเดิมๆ แต่ในทางสังคมนั้น บ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเป็นพลวัต ทำให้เกิดข้อกังวลถึงการใช้และตีความกฎหมายมหาชน ด้วยที่ว่าหากนักกฎหมายมีความชำนาญด้านกฎหมายเอกชนทั้งหมด การตีความในกฎหมายมหาชนจะเกิดความสับสนกันไปด้วย

ดังนั้นความกังวลนี้มีเหตุผลในตัวเอง นั้นเป็นเพราะการพัฒนาของกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายเอกชนมีการพัฒนาไปตามคดีแต่ละเรื่อง เป็นกรณี ผลของคำพิพากษายุติเป็นคดีๆไป มีการแก้ไขได้ในคดีต่อไป กล่าวคือ ผลของคำพิพากษามิได้กระทบต่อสาธารณชนมากนัก เช่นถ้าคดีนี้ตัดสินเช่นนี้แล้วยุติธรรม แต่คดีหน้าตัดสินเช่นนี้แล้วไม่ยุติธรรม ก็จะตัดสินคดีใหม่อย่างหนึ่งที่ การพัฒนาของนักกฎหมายในคดีกฎหมายเอกชนจึงสามารถแก้ไขปรับปรุงผลของคำวินิจฉัยได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งคดีที่เป็นคดีของกฎหมายเอกชนนั้นมีมากกว่ากฎหมายมหาชนการพัฒนาการตามแต่ละคดีจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์คดีที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ของนักกฎหมาย จึงทำให้การตีความและใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความยุติธรรมและผลของคำพิพากษาเป็นที่ยอมรับด้วยเหตุผลและเป็นบรรทัดฐานของสังคม[28]

แต่ในทางกลับกันนั้นกฎหมายมหาชนของประเทศไทย เริ่มก่อตั้งหลักฐานอย่างชัดเจนนับตั้งแต่การจัดตั้งศาลปกครอง[29] ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งนับแต่นั้นอาจมีการพัฒนาไปตามคดีแต่ละเรื่องไป แต่ก็ถือได้ว่าประสบการณ์ของนักกฎหมายยังน้อยกว่าความชำนาญของนักกฎหมายเอกชนอยู่มาก อีกทั้งระบบการเมืองการปกครองอันเป็นหนึ่งเดียวเป็นเอกราชมาอย่างต่อเนื่องของประเทศไทย ทำให้หลักจารีตทางปกครองแบบเดิมยังคงมีอิทธิพลในฝ่ายปกครองบ้านเมือง เป็นสามัญสำนึกทางมหาชนของกฎหมายมหาชนแบบไทย ด้วยเหตุนี้จึง

[28] เพิ่งอ้าง, 31-32, 36-37.

[29] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จำเป็นต้องอาศัยข้อคิดเห็นจากนักคิดนักทฤษฎีทางกฎหมาย หรือผู้มีความรู้ทั้งหลายในศาสตร์ต่างๆ เช่น รัฐศาสตร์สังคมและมนุษยศาสตร์ และ อื่นๆ ได้ลองคิดพิจารณาและคาดการณ์ข้อพิพาททางมหาชน จนมีข้อพิสูจน์ โต้เถียงและเป็นที่ยอมรับยุติในหลักการ แนวคิด ทฤษฎีทางมหาชนต่าง ๆนั้น ต่อมาผู้พิพากษาตุลาการก็สามารถนำเอาแนวคิดนั้นมาใช้พิจารณาตีความตัดสินคดีความได้ เพราะเป็นที่ยอมรับในสังคมนั้นแล้ว สังคมเกิดความเชื่อมั่นถึงเหตุผลในคำวินิจฉัยนั้น ด้วยเหตุนี้หลักการตีความทางมหาชนนั้น จึงถือกำเนิดก่อตั้งขึ้นด้วยวิธีการทางวิชาการลักษณะนี้

หลักการตีความระหว่างกฎหมายเอกชนและมหาชน มีอาณาเขตของตนเองที่ต่างกันและไม่ทับซ้อนกัน ซึ่งอาณาเขตของกฎหมายเอกชนนั้น คือ **“ไม่มีกฎหมายห้ามไว้–ทำได้”** แต่ในทางมหาชนนั้น **“ถ้าไม่มีกฎหมายอนุญาตไว้–ห้ามทำ”**[30] เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายเอกชน คำว่า “ไม่มีกฎหมายห้าม–ทำได้” มีต้นทางจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กล่าวว่า “การใดที่ขัดต่อกฎหมาย แต่ถ้าการนั้นไม่ถึงขนาดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีต่อประชาชน การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ทำให้การนั้นเป็นโมฆะ” แปลได้ว่า ถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างหนึ่ง แต่ถ้าเราอยากทำอีกอย่างหนึ่ง เราทำได้ แต่เราจะทำไม่ได้เมื่อกฎหมายห้าม ถ้ากฎหมายไม่ห้าม เราทำให้ต่างจากกฎหมายได้ ดังนั้นสามัญสำนึกในการตีความของนักกฎหมายเอกชน จึงพยายามตีความนอกอาณาเขตของกฎหมาย หรือ แสวงหา **“ช่องโหว่”** ของกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อประโยชน์ในทางคดีความ ซึ่งช่องโหว่ทางกฎหมายไม่กระทบต่อสาธารณชนเป็นวงกว้าง ไม่ถึงขนาดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีต่อประชาชน นักกฎหมายเอกชนจึงพยายามตีความให้กว้าง ขยายความออกไปให้ถึงประเด็นข้อพิพาท

ในขณะที่ทางกฎหมายมหาชน คำว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายอนุญาต ห้ามทำ” คือการตีความภายในอาณาเขตของกฎหมาย (Ultra Vires)[31] ซึ่งวิธีการพิจารณาว่า เราสามารถกระทำการใดการหนึ่งได้หรือไม่นั้น ให้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ถ้าไม่ได้กำหนดไว้ คือ ทำไม่ได้ ถ้ากำหนดไว้ให้เลือกปฏิบัติได้ ต้องพิจารณาว่าเลือกได้แค่ไหนอนุญาตแค่ไหน ทำได้แค่นั้น ดังนั้นการตีความทางกฎหมายมหาชนจึงเป็นการตีความภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะตีความให้กว้างหรือแคบอย่างไร ผลสุดท้ายคือ ต้องอยู่ในอาณาเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งหากตีความออกนอกอาณาเขตกฎหมายที่กำหนด จะเกิด

---

[30] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *หลักการตีความกฎหมายมหาชน* (เชิงอรรถ 27) 39.

[31] เพิ่งอ้าง, 40–42

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน มหาวิทยาลัยพะเยา

ความรับผิดชอบและโทษควบคู่กันตามมาทันที ด้วยเหตุนี้นักกฎหมายมหาชนจึงต้องมีความรัดกุมรอบคอบในกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถใช้สามัญสำนึกทางเอกชนมาปะปนในการตีความได้[32]

เช่น “การอุดช่องว่างของกฎหมาย” ในทางกฎหมายมหาชน มีผู้เสนอให้นำมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน มาปรับใช้กับกฎหมายปกครองจะเป็นไปได้หรือไม่ ในทัศนะของ ท่าน ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ให้ความเห็น**ว่า ไม่สามารถทำได้**เพราะขัดกันในเรื่อง “ที่มาของกฎหมาย” เพราะกฎหมายแต่ละสาขาที่มี “พื้นฐานทางปรัชญา” ไม่เหมือนกัน ดังนั้น หลักกฎหมายในการอุดช่องว่างจึงไม่เหมือนกัน หลักการอุดช่องว่างตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นการอุดช่องว่างในกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน แต่การอุดช่องว่างในกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชน

การอุดช่องว่างตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลต้องทำตามลำดับที่กฎหมาย ฯ กำหนดไว้ คือ ในคดีที่ไม่มีบทกฎหมายมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดี ก็ให้ศาลใช้จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ก็ให้ใช้บทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ถ้าไม่มีบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ให้วินิจฉัยตาม “หลักกฎหมายทั่วไป” แต่การอุดช่องว่างในกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน กฎหมายของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องการอุดช่องว่างของกฎหมายเหมือนกับมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น เมื่อไม่มีบทกฎหมายกำหนดหลักกฎหมายเกี่ยวกับการอุดช่องว่างไว้ให้สำหรับกฎหมายปกครอง ดังนั้น “ศาลปกครองก็มีอำนาจวินิจฉัย**วางหลักกฎหมายทั่วไปได้เอง**โดยอาศัยเหตุผลและตรรกะของตุลาการศาลปกครอง และไม่ต้องไปพิจารณาถึงจารีตประเพณี และอื่น ๆ ตามลำดับเหมือนกฎหมายเอกชน”[33] อย่างไรก็ตามในความเห็นนี้ นักกฎหมายส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วย โดยยกแนวทางของ ศาสตรจารย์ จิตติ ติงศภัทิย์ มาโต้แย้งไว้ซึ่งควรใช้ “กฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง” ในการอุดช่องว่างก่อนเป็นลำดับต้น (งานวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์, ครั้งที่ 13 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551 น. 338–343) ด้วยเหตุนี้จะเห็นว่าความแตกต่างในเนื้อหาสาระของกฎหมายมหาชนและเอกชนนั้นมีความแตกต่างกัน ทำให้การตีความแตกต่างกันด้วยเป็นอีกประการหนึ่งที่สำคัญ นั้นเป็นเพราะกฎหมายมหาชนเกิดจากฝ่ายบริหารฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ภาครัฐตามหน่วยงานต่าง ๆ มีความเฉพาะด้าน ผู้ร่างกฎหมายคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และเจตจำนงค์ของกฎหมายเป็นหลักซึ่งส่งผลกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งไม่ได้

[32] เพิ่งอ้าง.

[33] อมร จันทรสมบูรณ์, ‘บทสัมภาษณ์ของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เรื่อง การส่งเสริมและพัฒนางานด้านการเปรียบเทียบกฎหมายสำหรับนักร่างกฎหมาย’ (2565) 1 วารสารกฎหมายเปรียบเทียบ 1–28.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เกิดความความชำนาญและประสบการณ์ของนักนิติศาสตร์เท่านั้น ดังนั้นสามัญสำนึกในการตีความจึงแตกต่างกันไป ด้วยเหตุนี้การตีความทางมหาชนจึงค่อยข้างแปลกใหม่และไม่คุ้นเคย ประกอบด้วยทฤษฎีต่าง ๆ ซึ่งแน่นอนว่าการโต้เถียงถึงความยอมรับในทฤษฎีต่าง ๆ เป็นปัญหาหลักเช่นเดียวกัน ดังนั้นการตีความทางมหาชนจึงควรพิจารณาประกอบด้วยบริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ และ อื่นๆ

ด้วยเหตุที่ว่าแนวทางการตีความทางมหาชนมีความซับซ้อนนั้นเอง หลักสำคัญประการสุดท้ายในการตีความ คือ “หลักระงับยับยั้งชั่งใจตนเอง” (Self-restraint) [34] หลักนี้ท่านอาจารย์วิษณุ ฯ ได้เทียบเคียงถึงแนวทางของศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา (Supreme Court of the United States) โดยมีแนวทางว่าอะไรก็ตามที่เป็นเรื่องที่มาถึงศาล ในทางกฎหมายมหาชนแล้วนั้น เรื่องที่จะกระทบต่อการเมือง การปกครอง ความปลอดภัย ความมั่นคงของประเทศ ซึ่งใช้คำว่า “ประเด็นทางการเมือง” ศาลต้องไม่วินิจฉัย เพราะว่าจะส่งผลกระทบมหาศาลเป็นวงกว้าง เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความผูกพันกับทุกองค์กรในประเทศ การวินิจฉัยคดีหนึ่งนั้นอาจไม่เพียงส่งผลแค่กับคู่กรณีสองคน แต่อาจส่งผลต่อทั้งประเทศ ศาลจึงต้องพิจารณาว่าเรื่องนี้ควรมีการระงับยับยั้งหรือไม่ ถ้าควรมี ศาลก็จะบอกว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ผลกระทบเป็นวงกว้างหรือผลกระทบทางการเมือง จึงไม่ขอวินิจฉัย หรือให้เป็นอำนาจองค์กรอื่นในการระงับข้อพิพาทกันต่อไป ซึ่งหลักนี้เป็นหลักที่ไม่มีอยู่ในการตีความกฎหมายเอกชน เนื่องจากการตีความกฎหมายเอกชนที่มีเพียงศาลเท่านั้นที่ตีความกฎหมายเอกชนได้ ซึ่งต่างจากการตีความกฎหมายมหาชนที่มีคนที่มีอำนาจในการตีความกฎหมายมหาชนอยู่มาก ทำให้การตีความกฎหมายมหาชนนั้นมีหลายองค์กรที่สามารถตีความได้ ไม่เพียงแค่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น จากหลักการของศาลสูงสุดของอเมริกา ศาลไทยก็ได้มีการนำมาใช้เช่นเดียวกัน แม้ว่าตามหลักระงับยับยั้งชั่งใจศาลจะไม่พิจารณาวินิจฉัย แต่ถ้าจำเป็นต้องทำก็ต้องทำในบางเรื่อง ท่านอาจารย์วิษณุได้กล่าวว่าหลักใหญ่ของหลักประการนี้ คือ ทุกคนต้องรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้น เว้นแต่ว่าจะหาทางออกเป็นทางอื่นได้

ต่อมาในทัศนะ **ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ** กล่าวไว้ว่า กฎหมายกับการตีความนั้นถือเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกจากกันได้ ซึ่งการตีความกฎหมายนั้นมีหลายนัยยะ ซึ่งในทางนิติปรัชญานั้น การตีความย่อมได้รับอิทธิพลจากสำนักความคิดต่าง ๆ หลากหลายกันได้ โดยท่านอาจารย์ได้ยกความหมายของ**นักปรัชญากฎหมายสำนักปฏิฐานนิยม** คนสำคัญ คือ

[34] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *หลักการตีความกฎหมายมหาชน* (เชิงอรรถ 27) 67-69.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ฮันส์ เคลเซ่น (Hans Kelsen 1881–1973)[35] ที่ได้แยกการตีความกฎหมายออกเป็น (1) การตีความทางวิชาการ (Scientific interpretation) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เหตุผลทางวิชาการ ที่ไม่มีผลอะไรในทางกฎหมาย เช่น อาจารย์กฎหมายหรือนักศึกษากฎหมายตีความตามตัวบทกฎหมาย เป็นการให้ความหมายแก่ตัวบทกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นที่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่ไม่ได้มีผลอะไรต่อระบบกฎหมาย และ (2) การตีความที่แท้จริง (Authentic interpretation) เป็นการตีความที่มีผลเป็นกฎหมาย การตีความนี้มีผลสร้างกฎเกณฑ์อื่นๆ ในลำดับต่ำกว่า และมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย ซึ่งเรามักเห็นการตีความกฎหมายในรูปแบบของ Scientific interpretation กันโดยทั่วไป แต่อย่างไรแล้วการตีความนั้น ท่านอาจารย์บวรศักดิ์ ฯ กล่าวว่า Authentic interpretation ถือว่าเป็นที่ยอมรับในระบบกฎหมาย ดังนั้นควรจะยึดตามความคิดนี้ โดยการตีความความหมายของกฎหมายนั้น เป็นการให้ความหมายแก่ตัวบทกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นที่มีผลเป็นตัวบทกฎหมายเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่

ท่านอาจารย์บวรศักดิ์ฯ กล่าวเน้นในคำว่า “เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่” แม้ว่า Kelsen จะกล่าวว่ากฎเกณฑ์ที่จะนำมาตีความนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพียงอย่างเดียว อาจเป็นคำพิพากษาได้เช่นกัน แต่ความสำคัญนั้นอยู่ตรงที่ว่า กฎเกณฑ์นั้นเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกนำมาตีความเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ในระดับที่ต่ำกว่า กล่าวคือ กฎเกณฑ์ใหม่ที่สร้างขึ้นนั้นเรียกว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็น Individual norm ที่มีผลในคดีความ ซึ่งตามข้อสังเกตของ Kelsen จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยที่เป็น Individual norm นี้เป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลเฉพาะ อยู่ต่ำกว่ากฎเกณฑ์ทั่วไปที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญ และมีผลสำคัญคือการตีความ แล้วสิ่งที่เป็นผลของการตีความ คือ “คำวินิจฉัย” โดยคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นคำวินิจฉัยที่อยู่บนฐานของกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ถูกตีความ ดังนั้น Kelsen จึงสรุปว่า “การใช้บังคับกฎหมายทุกอย่างทุกครั้งต้องตีความเสมอ”[36]

ทั้งนี้เมื่อกล่าวถึงหลักที่ Kelsen กล่าวว่า เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับใดก็ต้องตีความกฎหมายเสมอ ซึ่งหมายความว่า “การตีความนั้นเป็นกระบวนการทางปัญญา (Intellectual process)”[37] ที่ผ่านขั้นตอนการใช้ความคิดเชิงตรรกะ โดยกระบวนการนี้ต้องมี “ประโยคหลัก” (Major premise) จึงต้องตีความประโยคหลักให้ได้เสียก่อนว่าประโยคหลักนั้นหมายความว่าอย่างไร เสร็จแล้วจึงไปพิจารณาต่อที่ “ประโยครอง” (Minor

[35] เพิ่งอ้าง, 77–79.

[36] เพิ่งอ้าง, 79.

[37] เพิ่งอ้าง, 81.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

premise) นำมาเปรียบเทียบกัน เพื่อไปสู่ “บทสรุป” (Conclusion) ซึ่งก็คือ “คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง”

ดังนั้นหากบทกฎหมายนั้นสื่อสารไม่ชัดเจน คลุมเครือแปลความได้ในหลายนัยยะ การใช้กฎหมายบังคับแก่เรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อนำไปเป็น “กฎเกณฑ์ใหม่” หรือทำคำวินิจฉัย หรือคำสั่งทางปกครอง หรือการไปทำนิติกรรมก็ตาม จำต้องตีความอยู่เสมอ ซึ่งบางครั้งเราอาจมองข้ามว่าไม่จำเป็นต้องตีความเนื่องจากมีความชัดเจนดีอยู่แล้ว หรือเคยตีความไว้แล้ว แต่ท่านอาจารย์ได้กล่าวว่า “กระบวนการทางปัญญานี้” บางครั้งผู้ที่ตีความก็ไม่รู้ตัวว่าตัวเองได้ตีความไปแล้วเนื่องจากความเคยชิน ซึ่งความจริงแล้วความชัดเจนนั้นก็คือความเคยชินที่เกิดจากการใช้กระบวนการทางปัญญาในเรื่องนั้นมาตลอด จนกระทั่งเห็นว่าไม่เป็นปัญหาในการตีความอีก

ศ.ดร.บวรศักดิ์ ฯ ได้กล่าวถึงสิ่งที่เป็น “วัตถุแห่งการตีความ” คือ (1) ลายลักษณ์อักษรต่าง ๆ เมื่อใดก็ตามถ้าต้องใช้บังคับแล้วก็ต้องตีความทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น และสิ่งอันเป็นลายลักษณ์อักษร อื่นๆ และ (2) “หลักจารีตประเพณี”[38] นั้นจะต้องตีความหรือไม่ การที่ศาลนำเอาจารีตประเพณีมาใช้ตัดสินคดีหรือนำมาเป็นกฎเกณฑ์ในการปฏิบัตินั้น ควรประกอบไปด้วยกระบวนการตามลำดับ โดยเริ่มต้นจากการคัดกรองหลักจารีตประเพณี กล่าวคือ จารีตประเพณีอันดีงามนั้นมีมากมายแตกต่างเวลาและสถานที่กันไป ศาลต้องไปเลือกจารีตประเพณีมาก่อน และต่อมาพิจาณาความเหมาะสมถูกต้องของจารีตประเพณีนั้น คือ ศาลนำเอาจารีตประเพณีนั้นมาดูว่ามีอะไรที่อยู่ในขอบเขตที่อยู่ในบังคับของจารีตประเพณีนั้นบ้าง ถึงอย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะทำตามกระบวนการตามลำดับแล้วก็ต้องวิเคราะห์ “ตีความ” อยู่ด้วย แม้จะมีนักวิชาการบางส่วนเห็นว่าหลักจารีตประเพณีนั้นเป็นการค้นหาไม่ใช่การตีความ แต่ในทัศนะของท่านอาจารย์บวรศักดิ์ ฯ เห็นว่า จารีตประเพณีเป็นทั้งการค้นหาและการตีความในตัว

ประเด็นต่อมา คือ คำพิพากษาของศาลหรือคำวินิจฉัยของศาลต้องตีความหรือไม่ คำตอบคือ “ต้องตีความ”[39] เพราะจะเห็นได้ว่าหลักที่เป็นบรรทัดฐานในคดีก่อนจะนำมาใช้ในคดีหลังได้หรือไม่ จึงต้องมีการตีความที่เรียกว่าการเปรียบเทียบปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่กับปัญหาเดิม ถ้าปัญหานั้นเหมือนกันก็ใช้บรรทัดฐานเดิม แต่ถ้าไม่เหมือนกันบรรทัดฐานเดิมก็นำมาใช้ไม่ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาดูแล้วก็เป็นกระบวนการเดียวกับ Intellectual process หรือกระบวนการทางปัญญาที่ต้องหา “ประโยคหลัก ประโยครอง และข้อสรุป” เช่นเดียวกับการตีความ

[38] เพิ่งอ้าง, 82–84.

[39] เพิ่งอ้าง, 82.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ ชลกิจ ภาควิชาการ ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

กฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า “สิ่งที่เป็นวัตถุแห่งการตีความ” ไม่ว่าจะเป็นจารีตประเพณี กฎหมายหลักทั่วไป คำพิพากษาศาล อย่างไรแล้วก็ต้องตีความ เพียงแต่เราจะมองเห็นความชัดเจนจากการตีความนั้นได้น้อยกว่าการตีความตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร[40]

การตีความกฎหมายที่แท้จริง (Authentic interpretation) มีผลเป็นการให้ความหมายถ้อยคำ หรือข้อความที่อยู่ในกฎหมาย ว่าจะมีความหมายและสาระเพียงใดนั้น สิ่งสำคัญคือ **องค์กรผู้มีอำนาจในระบบกฎหมาย** คำว่า องค์กรผู้มีอำนาจในระบบกฎหมาย เป็นสิ่งที่ Kelsen เรียกว่า Authentic interpretation คือการตีความที่มีผลเกิดขึ้นจริงในระบบกฎหมาย และเป็นสิ่งที่ใช้แยกออกจากการตีความทั่วไปหรือการตีความของนักวิชาการและนักเรียนกฎหมายที่ไม่ว่าจะตีความอย่างไรก็ไม่มีผล ในทางกลับกัน ถ้าเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยอัยการสูงสุด คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือองค์กรตุลาการ เป็นผู้ตีความก็จะมีผล ซึ่งผลนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับระบบการตีความว่ามีหลายองค์กรเพียงใด มีการรวมอำนาจในการตีความหรือไม่

การตีความกฎหมายเอกชนนั้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญา การตีความเพื่อใช้บังคับกฎหมายจะรวมศูนย์อยู่ที่ **“ศาลฎีกา”** เพราะฉะนั้นระบบกฎหมายเอกชนอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบการตีความแบบรวมศูนย์อำนาจ เพราะท้ายที่สุดทุกเรื่องที่องค์กรอื่นได้ตีความมานั้น จะไปสิ้นสุดที่ศาลฎีกา ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาต่าง ๆ เหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นปทัสถาน บรรทัดฐาน เพราะมีการบังคับและเป็นสิ่งที่ผู้คนในสังคมยอมรับปฏิบัติตาม เพียงแต่ไม่ใช่กฎเกณฑ์ทั่วไปในลักษณะ “กฎหมายบ้านเมือง” นั้นเป็นเพราะคำพิพากษาฎีกาที่มีผลใช้บังคับเฉพาะบุคคล เฉพาะเรื่อง ทั้งนี้ทำให้เห็นถึงกระบวนการความคิดของ Kelsen ว่าการใช้กฎหมายต้องมีการตีความเสมอและการตีความหมายนั้นจะนำไปสู่การสร้างกฎเกณฑ์ใหม่และกฎเกณฑ์ใหม่นั้นจะมีระดับต่ำกว่ากฎเกณฑ์ที่ถูกตีความเสมอ โดยทั้งหมดนี้คือระบบการรวมศูนย์แบบกฎหมายเอกชน

การตีความกฎหมายมหาชน ท่านอาจารย์บวรศักดิ์ ฯ ให้ความเห็นว่า การตีความกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายปกครองของไทย ถึงแม้ระบบการตีความจะไม่รวมศูนย์เท่ากับระบบการตีความกฎหมายเอกชน แต่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

[40] เพิ่งอ้าง, 84.

ศูนย์บรรณสาระและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ปกครอง ทำให้การฟ้องคดีปกครองนั้นทำได้ง่ายและให้อำนาจศาลมาก ทำให้เห็นระบบการตีความที่**ค่อนข้างรวมศูนย์**[41]

ทั้งนี้ในระดับองค์กรสำคัญนั้น หากเปรียบเทียบกับ**องค์กรศาลรัฐธรรมนูญ**แล้ว ก็จะมีความแตกต่างกันมาก กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นจะมีระบบการตีความ**แบบกระจายอำนาจ** กล่าวคือการใช้บังคับและการให้ความหมายของทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับศาลรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว แต่มีการกระจายอำนาจกันอยู่ในองค์กรต่าง ๆ ซึ่ง Kelsen ได้ตั้งข้อสังเกตขึ้นว่า การสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่นั้นอาจมีอีกประเภทหนึ่ง แต่กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นใหม่นั้นไม่ได้มีอิสระออกไปจากกฎเกณฑ์เดิมที่ถูกตีความเรียกว่า “ตัวบทที่ถูกตีความ” **แต่เป็นความหมายที่แท้จริงตามเรื่องที่ตีความนั้น** เมื่อเป็นการตีความแบบกระจายอำนาจแล้วนั้น ทำให้อาจเกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญหรือประเพณีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอาจทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่าอะไรคือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญหรือประเพณีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจากธรรมเนียมการปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเป็นการรวมกันของ 2 ส่วน คือ ความประพฤติและความรู้สึก (สามัญสำนึก) ถ้าทำการตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้วประพฤติเช่นนั้นไปเรื่อย ๆ จนเกิดความรู้สึกว่าต้องปฏิบัติตาม ก็จะเกิดเป็นธรรมเนียนปฏิบัติขึ้น ในประเทศไทยนั้นการใช้ประเพณีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น จะนำมาใช้เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้

ข้อพิจารณาในการตีความกฎหมายมหาชน[42] เรื่องแรกคือ **การค้นหากฎเกณฑ์ที่มาใช้บังคับ** ท่านอาจารย์บวรศักดิ์ ฯ นั้นกล่าวให้ความสำคัญในเรื่องของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ แม้ว่าที่มาของกฎหมายนั้นจะมี ตัวบทกฎหมาย จารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป แต่การตรากฎหมาย ใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายนั้น “ควรมีขั้นตอนกฎเกณฑ์ที่ชัดแจ้ง” โดยให้ยึดเอาตามตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ เรื่องที่สอง คือ ประเพณีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ท่านอาจารย์ได้วินิจฉัยตามความเห็นส่วนตัวว่า ประเพณีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นจารีตประเพณีในยุโรปและเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในอังกฤษ เพียงแต่ตามการใช้บังคับในประเทศไทยนั้น ถือว่ามีลักษณะเป็นจารีตประเพณีที่บังคับได้ในศาล ซึ่งเกิดจากการตีความอำนาจหน้าที่ของตนและ

[41] เพิ่งอ้าง, 85.

[42] เพิ่งอ้าง, 100.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ปฏิบัติตามกันมาเรื่อย ๆ และเกิด**ความรู้สึก**ภายหลังว่าต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ตามฎีกาหนึ่งท่านอาจารย์ได้กล่าวถึงการบัญญัติซ้ำในรัฐธรรมนูญหลายฉบับในเรื่องศาลพิจารณาคดีและเรื่องกฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งก็คือหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป จึงเห็นได้ว่าวิธีค้นหานั้นทำได้ 2 ทาง คือประเพณีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เป็นได้ทั้ง “จารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไป” [43]

หากกล่าวถึงเทคนิคการตีความพิเศษนั้น ท่านอาจารย์ ฯ กล่าวว่าไม่มี[44] การตีความต้องดูตามกฎหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งการตีความตามหลักทั่วไปมีหลายรูปแบบ หลักการตีความแบบ Logical Interpretation ในกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ปี 1804 ใช้วิธีการตีความทางตรรกศาสตร์[45] โดยการเทียบเคียงการใช้อักษร เป็นหลักการเทียบเคียงสิ่งที่เหมือนกัน ต้องใช้หลักเดียวกัน ถ้าตัวบทเรื่องใดไม่มีก็นำเอาเรื่องที่ใกล้เคียงที่สุดมาใช้ ต่อมาหลักการตีความแบบ Systematic interpretation เป็นการตีความกฎหมายที่ไม่ได้ดูแค่ตัวบทกฎหมาย แต่รวมถึงบริบทการใช้ถ้อยคำ หลักการตีความแบบ Historical interpretation คือการดูที่เจตนารมณ์ของผู้ร่าง ณ เวลานั้น ซึ่งเป็นวิธีการที่ดูได้ยากเนื่องจากการตีความในช่วงเวลานั้นมีหลากหลายแนวคิด และหลักการที่มีความนิยมต่อมาคือหลักการแบบ Teleological interpretation เป็นการตีความเพื่อค้นหาเจตนารมณ์ที่จะทำให้ใช้กฎหมายนั้นได้ดีที่สุด ซึ่งในที่จะใช้กฎหมายได้ดีที่สุดก็ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของผู้ตรากฎหมายเพียงเท่านั้น[46] แนวคิดนี้สืบเนื่องให้เกิดเป็นหลักการตีความอีกสองหลัก คือ Subjective teleological interpretation เป็นการตีความที่มีการคำนึงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างอยู่ แต่ไม่ถึงขนาดผูกติด และ Objective teleological interpretation เป็นการดูเจตนารมณ์ที่สร้างขึ้นโดยผู้ที่ตีความ กล่าวคือ ผู้ตีความคือตัวของผู้ร่างเอง เป็นการดูว่ากฎเกณฑ์ที่กำลังถูกตีความนั้นมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดผลอะไรและจะเกิดขึ้นหรือไม่จากการตีความนั้น ซึ่งการตีความแบบ Objective teleological interpretation เป็นหลักการที่ท่านอาจารย์ได้กล่าวเป็นสิ่งที่น่าจะดีที่สุด เพราะเป็นการดำเนินเจตนาเดิมของผู้ร่างไปสู่ลายลักษณ์อักษร การตีความของผู้ตีความนั้นเป็นการแสดงเจตนาชั้นที่สอง ส่วนการแสดงเจตนาชั้นแรกนั้นเป็นของผู้ร่าง และหากผลการตีความที่ได้นั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนมากในสังคม[47]

---

[43] เพิ่งอ้าง, 103.

[44] เพิ่งอ้าง, 105.

[45] เพิ่งอ้าง, 106.

[46] เพิ่งอ้าง, 109.

[47] เพิ่งอ้าง, 110.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ท่านอาจารย์บวรศักดิ์ ฯ กล่าวโดยสรุปว่า ถ้าเรายึดถึงผลที่จะเกิดขึ้นในคดีและในสังคม การตีความนั้นต้องเป็นการตีความที่ทำให้คนส่วนใหญ่รู้สึกว่าถูกต้องและเป็นประโยชน์ ไม่มีโทษกับเขา อย่างเช่น ประโยชน์ของคนส่วนใหญ่แบบทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยมนั้น เราจะใช้หลักการตีความแบบใดก็ได้ หรือจะผสมกัน เพื่อให้ได้เนื้อความที่ผ่านการตีความแล้วออกมาแล้วเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม นั้นเป็นเพราะในความเป็นจริง ไม่มีผู้ตีความคนใดที่จะผูกติดกับการตีความแบบใดแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ท่านอาจารย์บวรศักดิ์ ฯ ได้ยกตัวอย่างนักนิติปรัชญาคนสำคัญต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น **อิมมานูเอล คานต์** (Immanuel Kant) ได้กล่าวว่าการ**ตีความนั้น "เจตนาสำคัญกว่าผล"** หรืออย่างเช่น **เจเรมี เบนธัม** (Jeremy Bentham) กล่าวว่า **"ผลสำคัญกว่าเจตนา"** แท้จริงนั้นก็ต้องเป็นไปด้วยกันทั้งเจตนาและผล ต้องมีเจตนาที่จะดูผลและคาดหวังในผลที่จะเกิดขึ้นในสังคมก่อนจึงจะนำไปสู่กระบวนการการตีความได้ ท้ายที่สุดการตีความแบบต่าง ๆ ก็ต้องถูกนำมาใช้ทั้งสิ้น เพื่อเชื่อมโยงเจตนาเดิมที่อาจยังไม่สมบูรณ์พอของผู้ร่างเดิม ที่อาจจะมองไม่เห็นผลอย่างที่คาดว่าจะเกิดในอนาคต ไปจนกระทั่งผลที่เกิดขึ้น ทุกอย่างแล้วล้วนไม่มีสิ่งใดที่จะแน่นอน ถ้าเจตนาของผู้ร่างนั้นเป็นเจตนาที่ดีที่ถูกต้อง ถ้าจุดประสงค์คือเพื่อประโยชน์ของคนหมู่มาก ไม่ว่าจะเป็นเทคนิคหรือหลักการตีความแบบใดก็นำมาใช้ได้ทั้งสิ้น การตีความที่จะสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ที่มีผลในระบบกฎหมาย ต้องดูเจตนาเดิมของผู้ร่างประกอบตัวบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร และต้องดูผลที่จะเกิดขึ้นจากการตีความกฎเกณฑ์นั้นด้วยโดยเฉพาะผลที่จะเกิดขึ้นในสังคม

หลักการตีความกฎหมายมหาชนตามทัศนะของ **ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์** ซึ่งได้เริ่มต้นเปรียบเทียบจาก **หลักนิติศาสตร์ หรือ หลักรัฐศาสตร์** โดยนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์มีความแตกต่างกันอยู่มากในแง่ของ**วิธีการในการศึกษา** ซึ่งวิชานิติศาสตร์เป็นการศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริง ๆ ในบ้านเมืองและมีวิธีการศึกษา คือ การตีความและอภิปรายให้เหตุผล ในขณะที่วิชารัฐศาสตร์จะศึกษาในเรื่องของการเมืองในความเป็นจริง ผลประโยชน์ในทางการเมือง การบริหารรัฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเนื่องด้วยวิชานิติศาสตร์นั้น เป็นการศึกษากฎเกณฑ์ การบังคับใช้กฎเกณฑ์ และการตีความกฎเกณฑ์ แต่วิชารัฐศาสตร์นั้นเป็นการหาที่มาของกฎเกณฑ์ ดังนั้นในทัศนะของ**ท่านอาจารย์ วรเจตน์ฯ จึงกล่าวว่า หากจะต้องตีความกฎหมายจะต้องตีความไปตามหลักของนิติศาสตร์**[48] ซึ่งต้องพิจารณาว่ากฎหมายนั้นเป็นกฎหมายในสาขาใด มีหลักเกณฑ์ทั่วไปและหลักเกณฑ์เฉพาะว่าอย่างไร แม้บางครั้งศาลอาจมีการตัดสินคดีโดยอาศัยหลักรัฐศาสตร์ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า

[48] เพิ่งอ้าง, 116–117.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เป็นการตัดสินคดีโดยไม่คำนึงถึงกฎหมาย แต่เป็นการตัดสินคดีที่ไม่ได้เคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏในกฎหมาย อย่างไรแล้วเรื่องการไม่เคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏในกฎหมายก็ไม่ใช่หลักของรัฐศาสตร์ทั้งหมด เพราะนี่ก็เป็นเรื่องของการใช้และตีความอย่างหนึ่ง

แนวทางการตีความกฎหมายในมุมมองท่านอาจารย์วรเจตน์ ฯ มุ่งเน้นไปที่การตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งท่านชี้ให้เห็นว่าการตีความต้องมีความที่จะตี ซึ่งก็คือ “ตัวบทกฎหมาย” ที่ปรากฏอยู่เรียกว่าวัตถุที่ใช้ตีความ การค้นหาวัตถุที่ใช้ตีความนั้นมีมายาวนานเกิดเป็นพัฒนาการที่จะหาความหมายของตัวบทกฎหมาย ด้วยการพัฒนานี้เองที่ทำให้กฎหมายแต่ละระบบพัฒนาหลักเกณฑ์การใช้และการตีความกฎหมายแตกต่างกัน เมื่อย้อนกลับไปในยุคสมัยการวางรากฐานบ่อเกิดของกฎหมาย Common Law นั้นมีความต่างจาก Civil Law อย่างมาก ระบบกฎหมาย Common Law ของอังกฤษที่ใช้วิธีการตีความตามถ้อยคำ แล้วก็เริ่มมีหลักการทางนิติวิธีเสริมเข้ามา จึงเกิดเป็นกฎหมายที่สร้างโดยผู้พิพากษา กล่าวคือ “กฎหมายที่ศาลเป็นผู้วางหลักกฎหมายและสร้างกฎหมายขึ้นมา” ศาลในคดีหลังก็เดินตามแนวทางของศาลในคดีแรก ในขณะที่ระบบกฎหมาย Civil Law ของโรมันใช้วิธีสร้างกฎเกณฑ์ทั่วไปขึ้นมาเพื่อจุดประสงค์ในการสร้างความยุติธรรมในสังคม การตีความหมายก็จะตีความไปด้วยเหตุและผล ไม่ได้ยึดโยงอยู่กับถ้อยคำที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

หลักการตีความกฎหมายตามระบบกฎหมาย Civil Law มีหลักใหญ่ 4 ประการ[49] คือ (1) การตีความกฎหมายหรือตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการตีความตามหลักของภาษาและไวยากรณ์ พิจารณาถึงความหมายนั้นว่าอย่างไร (2) การตีความตามประวัติความเป็นมา เป็นการตีความตามบริบทในช่วงเวลาที่มีการร่างกฎหมายนั้นว่าเจตนาของผู้ร่างในตอนนั้นต้องการตอบคำถามหรือต้องการผลที่จะเกิดขึ้นในสังคมอย่างไร (3) การตีความกฎหมายตามระบบ คือ การพิจารณากฎหมายทั้งระบบ ไม่ได้ดูเพียงมาตรานั้นมาตราเดียว แต่ดูกฎหมายอื่นประกอบไปด้วย เรื่องนี้จึงเป็นการใช้และการตีความกฎหมายที่คำนึงถึงระบบกฎหมาย และ (4) การตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของตัวบทกฎหมาย กล่าวคือตัวบทกฎหมายนั้นใน ณ เวลาที่ตีความมีวัตถุประสงค์อย่างไร ซึ่งหากอาศัยการตีความทั้ง 4 ประการนี้แล้วจะทำให้การตีความนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น การตีความไม่อาจเลือกการตีความแบบใดแบบเดียวได้ ผู้ตีความต้องตีความแล้วชั่งน้ำหนักถึงเรื่องที่มีน้ำหนักมากกว่า[50]

---

[49] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน* (วิญญูชน, 2565) 29.

[50] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *หลักการตีความกฎหมายมหาชน* (เชิงอรรถ 27), 120–121.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

การตีความตามถ้อยคำ[51] เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นสิ่งแรกที่ควรนึกถึงคือตัวบทกฎหมาย การเริ่มต้นการตีความทุกครั้งควรพิจารณาถึงหลักภาษาและไวยากรณ์ก่อนไปคำนึงถึงเจตนาของผู้ร่าง ให้อ่านตัวบทกฎหมายก่อนว่าเขียนไว้ว่าอย่างไร ถ้อยคำบางถ้อยคำอาจมองว่าชัดเจนดีแล้ว แต่บางครั้งก็อาจเป็นถ้อยคำที่ทำให้มีปัญหาได้ ดังนั้นควรคำนึงโดยละเอียดอยู่เสมอ ในภาษาทุกคำมี “แก่นความ” และ “ขอบเขตของความ” แก่นความคือสิ่งที่เป็นศูนย์กลางของถ้อยคำนั้น และ “ขอบเขตของความ” คือระยะขอบของถ้อยคำนั้นที่เมื่อเกินออกไปก็จะไม่ได้หมายความถึงคำๆ นั้นแล้ว ถ้อยคำที่ใช้อยู่ในกฎหมายมีหลายกรณีที่ถ้อยคำนั้นเป็นถ้อยที่เป็นหลักการทั่วไปและในบางกรณีก็จะมีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง ซึ่งการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้จะเป็นการยกอำนาจในการตีความไปอยู่ที่ฝ่ายตุลาการไว้มากเพราะถ้อยคำมีตัวความหมายที่ไม่แน่นอน ต่อมาหากถ้อยคำที่พบนั้นดูชัดเจนอยู่แล้ว ถึงแม้จะมีผู้เชี่ยวชาญหลายท่านให้ความหมายว่าอย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ท่านอาจารย์วรเจตน์ ฯ มีความเห็นที่ต่างไป แม้ว่าถ้อยคำนั้นจะมีความชัดเจนตามถ้อยคำแล้ว แต่ก็**ควรตีความถ้อยคำนั้นประกอบกับเจตนาของผู้ร่างทุกครั้งไป**[52] ซึ่งตรงนี้จะคล้ายกับทัศนะของทั้งท่านอาจารย์วิษณุและท่านอาจารย์บวรศักดิ์ ฯ ดังนั้นหลักในเบื้องต้นในการตีความ ผู้ตีความต้องยึดที่ตัวบทกฎหมายก่อน เพียงแต่ไม่ได้ยึดอยู่กับถ้อยคำในตัวบทอย่างเดียวต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของผู้ร่างประกอบไปด้วย เพื่อให้สามารถตีความได้ว่าตัวบทนั้นหมายความว่าอย่างไร ในเรื่องของเวลาการใช้บังคับกฎหมายกฎหมายบางกฎหมายนั้นมีใช้บังคับมาอย่างยาวนาน การตีความนั้นต้องดูก่อนว่าถ้อยคำที่ใช้เป็นศัพท์เทคนิคหรือถ้อยคำสามัญ ถ้าหากเป็นศัพท์เทคนิคเราก็ควรยึดเอาตาม ณ เวลาที่มีการร่างในตอนนั้น เพราะถือเอาความเข้าใจในเรื่องนั้นของผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นเวลานั้นเป็นสำคัญ แต่หากเป็นถ้อยคำสามัญให้เรายึดเอาตามความเข้าใจโดยทั่วไปในสังคมปัจจุบันคนธรรมดาสามัญเข้าใจว่าอย่างไรเราก็ยึดเอาตามนั้นเป็นหลัก

การตีความตามระบบ[53] เมื่อเราอ่านความหมายตามถ้อยคำแล้ว ก็ต้องมาดูว่ากฎหมายนั้นมาจากกฎหมายฉบับใด ซึ่งท่านอาจารย์วรเจตน์ ฯ ได้กล่าวเปรียบเทียบว่ากฎหมายมาตราหนึ่งก็ “เหมือนใบไม้ใบหนึ่งที่อยู่ในป่า” ซึ่ง “ป่า” ก็คือกฎหมายทั้งฉบับ การที่เราจะนำเอากฎหมายมาตราหนึ่งมาตีความนั้นก็เหมือนการหยิบเอาใบไม้ใบหนึ่งออกมาจากป่า เราจะมองเห็นเพียงใบไม้ใบนั้น แต่ไม่เข้าใจว่าบริบทนั้นคืออะไร มาจากไหน แม้ว่าการนำกฎหมายมาตราหนึ่งมาตีความจะไม่ผิดไปทั้งหมด แต่อย่างไรแล้วเราก็ควรดูรายละเอียดบริบททั้ง

[51] เพิ่งอ้าง, 122.

[52] เพิ่งอ้าง, 122–129.

[53] เพิ่งอ้าง, 129–139.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

กฎหมายที่นำมานั้นมาจากกฎหมายฉบับใด มาตราก่อนหน้าและมาตราถัดไปกล่าวถึงอะไร เพื่อการป้องกันการตีความที่จะทำให้เกิดผลที่ไม่สมเหตุสมผล เพราะฉะนั้นการตีความกฎหมายมาตราหนึ่งจึงไม่อาจละเลยบริบทที่เกี่ยวข้องได้ บริบทของกฎหมายมีสองอย่างคือ บริบทภายนอก คือสิ่งที่เราเห็นภายนอกได้ว่ากฎหมายนี้อยู่ในกฎหมายใด หมวดใด ส่วนบริบทภายใน คือคุณค่าพื้นฐานของตัวบทบัญญัตินั้น ๆ ดังนั้นการตีความในยิ่งในเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญอาจมีความหมายและมีนัยสำคัญด้วย กรณีการตีความกฎหมายที่มีบทบัญญัติขัดกัน การตีความต้องดูตามระบบถ้าเขียนเอาไว้คนละอย่างก็ต้องดูตามกฎหมายเฉพาะก่อนแล้วจึงดูตามกฎหมายทั่วไป หรือดูตามกฎหมายใดออกมาก่อนหลัง ในการตีความตามระบบสิ่งหนึ่งเราควรคำนึงถึงคือรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นการวางรากฐานของกฎหมายในการอยู่ร่วมกัน ดังนั้นการตีความกฎหมายอื่น ๆ ก็ต้องตีความไปในทิศทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเป็นหลัก กรณีที่มีการตีความขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลจะวินิจฉัยก่อนว่าการตีความนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญและศาลสามารถให้ความหมายได้ว่าความเช่นนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญจะตีความเช่นนั้นไม่ได้ จะต้องตีความไปในทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ถ้าตีความไปในแนวเดียวกับรัฐธรรมนูญการตีความนั้นก็จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญขัดกันเองต้องคำนึงถึงคุณค่าของรัฐธรรมนูญที่เท่าเทียมกัน การตีความก็ต้องตีความโดยสอดคล้องไปกับคุณค่าระดับเดียวกัน การตีความต้องคำนึงถึงถ้อยคำในตัวบทของรัฐธรรมนูญซึ่งต้องอาศัยความละเอียดอย่างมากในการตีความ ซึ่งหากนำการตีความเช่นนี้มาใช้ก็จะทำให้เกิดหลักการที่สนับสนุนความมั่นคงของรัฐธรรมนูญทำให้เห็นคุณค่าของรัฐธรรมนูญปรากฏผ่านคำวินิจฉัย

การตีความตามประวัติความเป็นมา[54] การค้นหาความหมายของตัวบทกฎหมายเราต้องย้อนไปยังช่วงเวลาที่มีการตรากฎหมาย ในช่วงนั้นมีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ตัวผู้ร่างเองต้องการอะไร อาจไปดูรายงานการประชุมหรือสรุปการอภิปรายในเวลานั้น ทั้งหมดนี้เป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการหาความหมายของตัวบท แต่การตีความตามประวัติความเป็นมาไม่ควรการไปสอบถามผู้ร่างในช่วงปัจจุบัน ท่านอาจารย์กล่าวว่าผู้ร่างอาจตอบคำถามโดยดูจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในตอนที่ถูกถามซึ่งในตอนที่ร่างไม่มี จึงไม่สามารถเชื่อถือคำตอบหรือการให้ความเห็นเช่นนั้นได้ทั้งหมด กลับกันคำอภิปรายในชั้นร่างต่างหากคือความประสงค์หรือเจตจำนงสำคัญของผู้ร่างในตอนที่ร่างว่าในตอนนั้นท่านมีความมุ่งหมายว่าอย่างไร เพราะฉะนั้นการค้นหาความหมายจึงต้องย้อนกลับไปในเวลานั้น ๆ ที่มีการร่าง ซึ่งการกล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าความเห็นในปัจจุบันของผู้ร่างนั้นไม่สำคัญ แต่ท่านอาจารย์ให้รับฟังในฐานะความเป็นทัศนะส่วนบุคคลที่มีต่อตัวบทกฎหมาย อีกสิ่งหนึ่งคือการเปรียบเทียบร่าง ต้องนำมาเปรียบเทียบว่าร่าง

[54] เพิ่งอ้าง, 139–141.

ศูนย์บรรณสารและสิ่งการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

แรกที่ผู้ร่างยกขึ้นนั้นเขียนว่าอย่างไร และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร มีการเปลี่ยนถ้อยคำอะไรหรือไม่ สิ่งนี้จะช่วยให้สามารถค้นหาความมุ่งหมายบางอย่างที่ซ่อนไว้ในการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ ทั้งยังช่วยให้เข้าใจความหมายของตัวบทกฎหมายนั้นและตีความตัวบทได้ละเอียด รวมถึงมีเหตุผลมาสนับสนุนมากขึ้น

การตีความตามวัตถุประสงค์หรือทฤษฎีอำเภอการณ์[55] คือการตีความตามจุดประสงค์ตามตัวบทกฎหมาย ไม่ใช่เจตนาหรือวัตถุประสงค์ของผู้ร่าง การค้นหาวัตถุประสงค์ของตัวกฎหมายนั้นก็มักจะดูจากบันทึกท้ายตัวกฎหมาย กรณีของรัฐธรรมนูญจะดูจากคำปรารภ ซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นมีวัตถุประสงค์ทั่วไปคือ การรับใช้ความยุติธรรมและความมั่นคงแน่นอนระบบกฎหมาย ท่านอาจารย์ให้ความเห็นว่าบางทีสองคำนี้ก็ขัดกันได้โดยอาจมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ เพราะคำวินิจฉัยของศาลมีผลในระบบของกฎหมายผูกพันองค์กรรัฐทุกองค์กร ดังนั้นสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปก็จะกลายเป็นกฎเกณฑ์ผูกมัดองค์กรรัฐ ถ้าคำวินิจฉัยของศาลขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็เป็นอันใช้ไม่ได้ ดังนั้นแล้ววัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นต้องไม่ไปกระทบสิทธิและหน้าที่ในระบบกฎหมายที่มั่นคงแน่นอนแล้ว

นอกจากนี้ท่านอาจารย์วรเจตน์ ฯ ยังกล่าวถึงปัญหาที่หลังจากตีความแล้วแต่ไม่มีกฎหมายมาใช้กับเรื่องนั้น ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ เพราะบางทีผู้ร่างก็ไม่ได้คาดคิดเอาไว้ล่วงหน้าในสถานการณ์บางอย่าง แม้ว่าจะเกิดข้อพิพาทหนึ่งขึ้นแล้วไม่มีข้อกฎหมายลายลักษณ์อักษร สิ่งที่จะสามารถดูได้ต่อไปก็เป็นเรื่องของประเพณีตามระบอบประชาธิปไตย แต่สิ่งสำคัญคือต้องดูก่อนว่าเวลาที่เริ่มใช้กฎหมาย ดูว่ามีกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่ การที่ไม่มีกฎหมายที่จะมาใช้บังคับกับเรื่องนั้น ๆ ก็ไม่ได้หมายความว่านี่จะเป็นช่องว่างของกฎหมายเสมอไป เมื่อเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ก็ต้องมี**การอุดช่องว่างของกฎหมาย**[56] หลักการอันดับแรกคือ การใช้กฎหมายโดยเทียบเคียงกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เรียกว่า Analogy อันดับที่สองคือ การใช้กฎหมายโดยให้เหตุแบบที่ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น เป็นการอภิปรายให้เหตุผลว่าต้องเป็นแบบใด เรียกว่า *Argumentum a fortiori*[57] อันดับที่สามคือ การให้เหตุผลว่ากฎหมายไม่บัญญัติเท่ากับกฎหมายไม่ต้องการผลซึ่งเป็นเรื่องสามัญธรรมดา อันดับที่สี่คือ เรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ เป็นการ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพระปกเกล้า

[55] เพิ่งอ้าง, 141–148.

[56] เพิ่งอ้าง, 152–154.

[57] เพิ่งอ้าง, 154. Argumentum a fortiori is a form of argumentation that draws upon existing confidence in a proposition to argue in favor of a second proposition that is held to be implicit in, and even more certain than, the first. (การให้เหตุผลโต้แย้งแบบยิ่งต้องเป็นเช่นนั้นโดยแน่แท้)

ลดรูปถ้อยคำให้เข้ากับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งศาลเป็นผู้สร้างข้อยกเว้นขึ้นมา และหลังจากหลักการทั้งสี่นี้จะเป็นการนำเอาประเพณีและหลักการทั่วไปมาปรับใช้

การใช้กฎหมายโดยเทียบเคียงกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง[58] เป็นการอ่านตัวกฎหมายทั้งหมดแล้วไม่มีกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่มีตัวบทกฎหมายอันหนึ่งที่ให้เหตุผลใกล้เคียงกับเรื่องที่เกิดขึ้น ซึ่งเรื่องการเทียบเคียงกฎหมายนี้ก็มีข้อห้ามอยู่คือถ้าการนำกฎหมายเทียบเคียงมาใช้แล้วเป็นโทษ ห้ามนำมาใช้ ถ้าเป็นคุณสามารถนำมาใช้ได้ **การใช้กฎหมายโดยให้เหตุแบบที่ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น** เป็นการให้เหตุผลในกรณีที่ตัวถ้อยคำอาจไม่ใช่ตามหลักตรรกะ แต่การให้เหตุผลนั้นสามารถครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นการครอบคลุมโดยปริยาย **การให้เหตุผลว่ากฎหมายไม่บัญญัติเท่ากับกฎหมายไม่ต้องการผลทางกฎหมาย** เป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติ ไม่ต้องการผลในทางกฎหมายในเรื่องนั้นขึ้น เพื่อรักษาดุลยภาพของรัฐธรรมนูญ **การใช้กฎหมายไปในทางตรงกันข้ามกับเนื้อความในตัวบท**[59] เป็นการใช้กฎหมายโดยลดรูปของถ้อยคำ เพื่อกันสิ่งที่โดยเหตุผลนั้นไม่ควรอยู่ในบทบัญญัตินั้นออกไปแล้วสร้างข้อยกเว้นขึ้นมาเอง เพื่อปกป้องสิทธิของบุคคล

กฎหมายประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไป **กฎหมายประเพณี**นั้นมีบ่อเกิดจากองค์ประกอบ 2 ประการ คือ (1) องค์ประกอบภายนอก เรียกว่าการประพฤติปฏิบัติติดต่อกันมานาน และ (2) องค์ประกอบภายใน คือความ**รู้สึกสำนึก**ว่าสิ่งนั้นเป็นกฎหมาย[60] ทั้งนี้กฎหมายประเพณีนั้น เมื่อเกิดปัญหาก็มักเกี่ยวพันกับ “อำนาจทางปกครอง” ซึ่งบางกรณีมีความแตกต่างกันไปแล้วแต่การปกครองท้องถิ่น ดังนั้นหากเป็นกฎหมายประเพณีที่มีการตกทอดกันต่อมาจนถึงปัจจุบันที่บางประการยังคงใช้ได้ เนื่องจากเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักอำนาจในในทางปกครองแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบันเท่านั้น หากกฎหมายประเพณีนั้นขัดหรือแย้งก็ไม่สามารถใช้ได้ ด้วยเหตุนี้การกล่าวอ้างถึงกฎหมายประเพณีท้องถิ่นใดนั้นต้องรับกับหลักทั่วไปในรัฐธรรมนูญ โดยถัดจากการใช้กฎหมายประเพณี คือ การใช้หลักกฎหมายทั่วไป (ซึ่งการโต้เถียงระหว่างกฎหมายประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไปนั้น โปรดศึกษาเปรียบเทียบกับวิวัฒนาการการของระบบกฎหมายมหาชน ต่อไปในบทที่ 7)

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

---

[58] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *หลักการตีความกฎหมายมหาชน* (เชิงอรรถ 27) 155.

[59] เพิ่งอ้าง, 156–161.

[60] เพิ่งอ้าง, 161–170.

ในเชิงของการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ[61] มีหลักสำคัญที่ต้องใช้ในการคำนึงถึงเป็นอันดับแรกคือ ความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในการตีความรัฐธรรมนูญต้องตีความให้บทบัญญัติทุกบทมีความสอดคล้องกัน หลักต่อมาคือ การมีผลบังคับทางปฏิบัติทุกบทบัญญัติ เป็นความสืบเนื่องมาจากความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ ทำให้การตีความนั้นต้องตีความให้บทบัญญัติทุกบทบัญญัติมีผลบังคับ ต่อไปคือ การเคารพกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นการตีความรัฐธรรมนูญที่ต้องเคารพและคำนึงถึงอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่ตามรัฐธรรมนูญแล้วถือได้ว่ามีระดับเท่าเทียมกัน เพื่อป้องกันการเกิดประเด็นปัญหาทางการเมืองที่อาจยืดเยื้อและส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมได้ และหลักบูรณภาพของรัฐธรรมนูญ เป็นการตีความรัฐธรรมนูญไปในทิศทางที่ส่งเสริมความมั่นคงของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือความที่ตีไปแล้วนั้นเคารพสิทธิของบุคคล ทำให้บุคคลเกิดความเชื่อถือและเชื่อมั่นในรัฐธรรมนูญว่าสามารถปกป้องสิทธิของผู้นั้นได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญทุกบทบัญญัติมีอำนาจที่จะบังคับทิศทางในการใช้และการตีความกฎหมายอื่น ๆ ประกอบกัน แล้วในการตีความรัฐธรรมนูญก็ต้องตีความให้มีผลใช้บังคับได้ ท้ายที่สุดท่านอาจารย์ได้กล่าวว่าตามหลักการใช้และการตีความกฎหมายทั้งหมดนั้นถือเป็นเพียงเข็มทิศที่จะนำพาผู้ตีความให้สามารถตีความไปตามเส้นทางและหลักเกณฑ์ที่มีเหตุและผลมีกฎหมายรองรับ ผ่านการดูทุกอย่างอย่างรอบด้านแล้วได้ผลทางกฎหมายออกมา ซึ่งผลทางกฎหมายนั้นมีความถูกต้องและเป็นธรรม

สุดท้าย ปวริศร เลิศธรรมเทวี (2560) [62] ได้เสนอว่า ทฤษฎีในการตีความกฎหมายที่น่าสนใจไว้ด้วยกัน 4 แบบด้วยกัน คือ (1) ทฤษฎี “Literal Rule” เป็นการตีความความหมายตามหลักไวยกรณ์ พยัญชนะ (2) ทฤษฎี “Mischief Rule” เป็นการพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากข้อกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง หรือขัดต่อจารีตประเพณีที่ยอมรับกันแล้วหรือซึ่งยังไม่มีวิธีการเยียวยาผลทางกฎหมายที่อาจจะเกิดขึ้น[63] (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 กรณีหนังสือสัญญาไทย–กัมพูชา ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 190) (3) ทฤษฎี “Golden Rule” เป็นการตีความโดยยอมรับอำนาจศาลให้ตีความกฎหมายแตกต่างจากถ้อยคำธรรมดาทั่วไป เพื่อป้องกันผลตามกฎหมายที่อาจจะเกิดความเสียหายร้ายแรง[64] และ (4) ทฤษฎี “Purposive Approach” เป็นการรวมทั้ง 3 ทฤษฎีไว้ด้วยกัน ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น

[61] เพิ่งอ้าง, 170–176.

[62] ปวริศร เลิศธรรมเทวี, ‘นิติวิธีว่าด้วยการตีความ: หลักการทั่วไป กรอบทฤษฎี และแนวปฏิบัติ’ (เชิงอรรถ 62) 727, 740.

[63] เพิ่งอ้าง.

[64] เพิ่งอ้าง, 741.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

องค์กรศาลทั้งระบบ Common and Civil Law ใช้ทฤษฎีต่างๆ นี้ประกอบหลักการตีความด้วย ฉะนั้นแล้วเพียงถ้อยคำเดียวกันแต่ตีความหมายต่างกัน ย่อมมีผลต่อการกระทำ หน้าที่ที่ต้องกระทำ ความรับผิดชอบและสิทธิที่แตกต่างกันไปของบุคคลหรือหน่วยงานตามกฎหมายนั้นๆ ได้

ด้วยเหตุนี้การตีความกฎหมายจึงถือเป็น**นิติวิธีพื้นฐาน**ที่นักกฎหมายควรพิจารณาให้ครบถ้วนตามแนวทางทฤษฎีและเหตุผลอย่างรอบคอบเพื่อแสวงหา “จุดกึ่งกลาง”ระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนในประเด็นสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

1.7 แนวทางการใช้เหตุผลของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

เนื่องจากการร่างกฎหมาย ผู้ร่างอาจใช้ถ้อยคำที่หลากหลายเรียบเรียบผสมกันไป ทั้งถ้อยคำทั่วไปที่แพร่หลายในเรื่องนั้น ซึ่งสร้างความสับสนในทางปฏิบัติได้ เช่น คำว่า “สภาพแวดล้อม” หรือ “สภาพสิ่งแวดล้อม” ซึ่งอาจสร้างความสับสนกำกวนกับคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ดังนั้นการค้นหาถึงเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอในสถานการณ์สังคมปัจจุบัน และทำให้ไข้วเขวเปิดโอกาสให้เกิดช่องว่างอันอาจหลีกเลี่ยงไปได้ ดังนั้นการตีความจึงมีความจำเป็นซึ่งมีแนวทางต่างๆ กันตามทัศนคติเชิงอุดมการณ์อันเป็นปัจเจกไป

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 นิยามคำว่า “‘สิ่งแวดล้อม’ หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น” จากการสืบค้นถ้อยคำทั้งหมดดังนี้แล้ว เราจะสามารถเข้าใจความหมายในเชิงพรรณา ได้ว่า สิ่งแวดล้อม คือ ทุกสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ เป็นได้ทั้งสรรพสิ่งต่างๆ หรือ สภาวะต่างๆ ทั้งที่เกิดเองตามธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น จับต้องได้หรือจับต้องไม่ได้ มีรูปร่างและไม่มีรูปร่าง

เมื่อเปรียบเทียบกับคำว่า “สภาพแวดล้อม” ตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2580 มักใช้สลับกับคำว่า “สิ่งแวดล้อม” เช่น ในหน้า ค. “นโยบายที่ 2 สร้างการเติบโตที่เป็นมิตรกับ**สิ่งแวดล้อม**เพื่อความมั่งคั่งและยั่งยืน เป้าประสงค์ของนโยบาย คือ ประชาชนอยู่ใน**สภาพแวดล้อม**ที่มีคุณภาพ และมีความปลอดภัยต่อสุขภาพบนฐานการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างระบบการผลิตและบริโภคที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดของเสียและมลพิษน้อยที่สุด” (หน้า ค.)[65] หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 258 “ช. ด้านอื่น ๆ (๑) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและ

[65] นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2580. น.ค.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของ**สภาพแวดล้อม**และสภาพภูมิอากาศประกอบกัน”

ตัวอย่าง คำว่า “ป่าไม้” หากตีความเพียงว่า พื้นที่ที่มีต้นไม้เท่านั้น อาจไม่ใช่ “ป่าไม้” ที่ต้องประกอบไปด้วยความหลากหลายทางชีวภาพก็ได้ จะเห็นได้ว่า เมื่อถ้อยคำเหล่านี้ประกอบเป็นรูปประโยคตามกฎหมาย เช่น “รัฐต้องเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยให้ถึง 30%” ถ้อยคำเพียงเท่านี้นั้นมีนัยยะให้หลบเลี่ยงและเปิดช่องว่างไว้ด้วย หากไม่พิจารณาถึงหลักการและเหตุผลในเชิงนิเวศวิทยาแล้ว การเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ตามนโยบายที่เขียนนี้ จะเป็นเพียงการปลูกสวนป่าหรือพื้นที่สีเขียวเชิงพาณิชย์เท่านั้น

ทั้งนี้ในเรื่องเดียวกัน อาจมีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติถ้อยคำเดียวกันไว้ ให้อ่านพิจารณากฎหมายเหล่านั้น หรือมาตราต่างๆนั้น เปรียบเทียบประกอบเข้าด้วยกันเพื่อพิจารณาถึงเหตุผลและหลักการที่แท้จริงของกฎหมาย ซึ่งถึงแม้อาจจะมีความใกล้เคียงกันแต่มิใช่การอ้างเอามาใช้แทนกัน

(ก) ถ้อยคำ ภาษา ถือเป็นการพิจารณาเริ่มต้นในการตีความกฎหมาย ด้วยพื้นฐานทางไวยากรณ์และหลักทางภาษาไทยเป็นการสร้างคำด้วยการผสมพยัญชนะและสระ[66] ให้เกิดเป็นคำ 7 ชนิด[67] (พระยาอุปกิตศิลปสาร, 2539) และเรียบเรียงเข้ากันเป็นรูปประโยค จึงสามารถสร้างคำต่างๆ ได้หลากหลาย ด้วยเหตุนี้การตีความจึงเริ่มค้นหาความหมายจาก “ถ้อยคำ”ซึ่งเป็นการค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน กำกวม หรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อให้ทราบถึงความหมายที่แท้จริงนั้น โดยทั่วไปในทางปฏิบัติจะเริ่มต้นจากการสืบค้นจากแหล่งที่มาที่น่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับ คือ พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน

ตัวอย่าง คำว่า “**สิ่งแวดล้อม**” หมายความดังนี้ “น. สิ่งต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบ ๆ มนุษย์มีทั้งที่ดีและไม่ดี” ซึ่งหากสืบค้นลึกลงไปอีกจะพบว่า “สิ่งแวดล้อม” มีแม่คำ คือ “สิ่ง”[68] ซึ่ง “สิ่ง” หมายถึง “น. ของต่าง ๆ โดยไม่จำกัดว่ามีชีวิตหรือไม่มีชีวิต เช่น คน สัตว์ และพืช เป็นสิ่งมีชีวิต ก้อนหินเป็นสิ่งไม่มีชีวิต ทองคำเป็นสิ่งมีค่า” หรือ “น. ภาวะ,

---

[66] น้ำเพชร จินเลิศ, ‘การจำแนกหมวดคำในตำราหลักไวยากรณ์ไทย: หลากวิธีคิดหลายทฤษฎี’ (2006) 6 วรรณวิทัศน์, 189, 190–216.

[67] หมายเหตุ: พระยาอุปกิตศิลปสาร จำแนกคำออกเป็น 7 ชนิด ดังนี้ คำนาม, คำสรรพนาม, คำกริยา, คำวิเศษณ์, คำบุพบท, คำสันธาน, และ คำอุทาน.

[68] พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ 2554. สืบค้นวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2566. https://dictionary.orst.go.th/

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศการวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

ความมีความเป็น, เช่น สิ่งที่มีคุณค่าในสังคมอย่างหนึ่งคือ ความยุติธรรม, อย่าง, อัน, เช่น ในกระเป๋ามีของกี่สิ่ง" ก็ได้[69]

ตัวอย่าง คำว่า "**ธรรมชาติ**" มีความหมายได้ 2 นัยยะ คือ (1) "น. สิ่งที่เกิดมีและเป็นอยู่ตามธรรมดาของสิ่งนั้น ๆ, ภาพภูมิประเทศ" หรือ (2) "ว. ที่เป็นไปเองโดยมิได้ปรุงแต่ง เช่น สีธรรมชาติ" โดยมีแม่คำ คือ ธรรม- ธรรมะ

ตัวอย่าง คำว่า "**ทรัพยากรธรรมชาติ**" (คำนาม) ทรัพย์อันเกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ[70]

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5400/2562 คดีนี้เกี่ยวกับความผิดด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจำเลยได้กระทำการใช้ ยึดถือ หรือ ครอบครองทรัพยากรธรรมชาติหรือ มีการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการค้า ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 3 (15) ซึ่งมีข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาว่า การที่จำเลยทั้งสามร่วมกันเข้าไปทำสวนป่าในที่ดิน "ทุ่งทำเลเลี้ยงสัตว์" ซึ่งมีสภาพเป็นป่าสาธารณประโยชน์มาแต่เดิม โดยแผ้วถางปลูกไม้ต่างๆในพื้นที่ 624 ไร่นั้น เป็นการทำลายระบบนิเวศของพื้นที่ป่าสาธารณประโยชน์ตามธรรมชาติหรือไม่

โดยเบื้องต้น ศาลพิจารณาถ้อยคำตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติ" หมายความว่า ทรัพย์อันเกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ และคำว่า "สิ่งแวดล้อม" หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบ ๆ ตัวมนุษย์... ดังนั้น การใช้ ยึดถือหรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติหรือกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงหมายถึงการกระทำต่อหรือแสวงหาประโยชน์จากสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติรอบตัวมนุษย์ และย่อมหมายความรวมถึง ทุ่งทำเลเลี้ยงสัตว์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย (อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาฎีกานี้ มิได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของระบบนิเวศ และการแผ้วถางป่าเป็นการทำลายระบบนิเวศของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพราะเหตุใด หากจำเลยต่อสู้ว่าการปลูกไม้ยืนต้นต่างๆ เป็นการช่วยเพิ่มพื้นที่สีเขียว ลดโลกร้อน ซึ่งน่าจะเหมาะสมกว่าการปล่อยพื้นที่ป่าสาธารณะให้เสื่อมโทรมลง ซึ่งหากศาลอธิบายให้เห็นได้ว่าการปล่อยสภาพป่าสาธารณะประโยชน์ให้ฟื้นตัวตามระบบนิเวศโดยมนุษย์ไม่เข้าไปแทรกแซงจะเป็นการฟื้นฟูที่ถูกต้องมากกว่า ซึ่งประเด็นเหล่านี้เมื่อคู่ความมิได้หยิบยกขึ้นสู้ ย่อมเกินกว่าที่จะพิจารณาพิพากษา)

[69] เพิ่งอ้าง.

[70] เพิ่งอ้าง.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ทั้งนี้ในบางกรณี “คำ” มีความหมายใกล้เคียงแต่แตกต่างกันโดยนัยยะ หากพิจารณาแต่เพียงความหมายที่เหมือนกันเพียงอย่างเดียว จะสูญเสียนัยยะสำคัญไป ดังนั้นนอกจากพิจารณาความหมายในถ้อยคำภาษาไทยแล้ว การพิจารณาถ้อยคำจากพจนุกรมภาษาอังกฤษประกอบด้วยจะได้ใจความที่ครบถ้วน

ตัวอย่าง คำว่า “อนุรักษ์” “สงวนรักษา” และ “ปกป้องคุ้มครอง” ซึ่งพบใช้ปะปนกันไปในกฎหมายต่างๆ แต่หากพิจารณาถึงความหมายทางภาษาอังกฤษประกอบแล้ว จะมีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น

อนุรักษ์ หรือ to conserve หมายถึง เก็บและรักษาบางสิ่งไว้ไม่ให้เสียหาย เปลี่ยนแปลง หรือเสื่อมสภาพ (to keep and protect something from damage, change, or waste)

การอนุรักษ์ หรือ conservation มีความหมาย 2 นัยยะ คือ (1) นัยยะที่หนึ่ง หมายถึง “การใช้ประโยชน์จากสิ่งตามธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างรู้คุณค่าและระมัดระวังเพื่อให้มั่นใจว่าจะใช้ได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นได้” (carefully using valuable natural substances that exist in limited amounts in order to make certain that they will be available for as long a time as possible) และ (2) นัยยะที่สอง หมายความถึง “การปกป้องพืชและสัตว์ พื้นที่ธรรมชาติ และโครงสร้างและอาคารที่น่าสนใจและสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผลกระทบที่สร้างความเสียหายจากกิจกรรมของมนุษย์” (the protection of plants and animals, natural areas, and interesting and important structures and buildings, especially from the damaging effects of human activity) ทั้งนี้คำว่า “อนุรักษ์และการอนุรักษ์” เป็นคำที่พบบ่อยในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีนัยยะการใช้ประโยชน์อย่างรู้คุณค่าและระมัดระวังซ่อนอยู่ด้วย โดยตีความตามลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภทประกอบกัน เช่น ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วหมดไป (พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 กลุ่ม น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ) ควรตีความตามความหมายที่ 1 แต่หากเป็นทรัพยากรที่สามารถฟื้นฟูกลับมาใหม่ได้ ก็ควรตีความตามนัยยะที่ 2

สงวน-รักษา หรือ to preserve หมายถึง รักษาบางสิ่งบางอย่างไว้ตามที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อป้องกันไม่ให้เสื่อมสลายหรือเสียหายหรือถูกทำลาย (to keep something as it is, especially in order to prevent it from decaying or being damaged or destroyed)

การสงวน-รักษา หรือ preservation หมายถึง การรักษาสิ่งเดิมหรือป้องกันไม่ให้เสียหาย (the act of keeping something the same or of preventing it from being damaged)

ทั้งนี้จะเห็นคำว่า “สงวน” ปรากฏใน พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2562พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสิ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

นทรศก 121 (พ.ศ. 2445) หรือในกลุ่ม โบราณสถาน โบราณวัตถุ เป็นต้น ดังนั้นนัยยะการตีความกฎหมายจึงจำต้องเข้มงวดและเคร่งครัด อาจมีการเปิดใช้ประโยชน์ได้ แต่ต้องพยายามคงไว้ในสภาพเดิม ไม่เสียหาย หรือด้อยคุณค่าลงไป

ปกป้อง–คุ้มครอง หรือ to protect หมายถึง เพื่อให้บุคคลหรือบางสิ่งปลอดภัยจากการบาดเจ็บ ความเสียหาย หรือการสูญเสีย (to keep someone or something safe from injury, damage, or loss)

การปกป้อง–คุ้มครอง หรือ protection หมายถึง การกระทำเพื่อให้บุคคลหรือบางสิ่งปลอดภัยจากการบาดเจ็บ เสียหาย หรือสูญหาย หรือสถานะของการได้รับความคุ้มครองในลักษณะนี้ (the act of keeping someone or something safe from injury, damage, or loss, or the state of being protected in this way) ทั้งนี้นัยยะของคำว่า ปกป้อง–คุ้มครอง ปรากฏใน พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2562,พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นต้น

(ข) ถ้อยคำตามบทนิยามศัพท์เฉพาะ จัดเป็นกลุ่มถ้อยคำชนิดหนึ่งที่สร้างความสับสนได้เช่นกัน เนื่องด้วยในบางกรณีเป็นการแปลความจากภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทยซึ่งไม่มีถ้อยคำนั้นมาก่อนในภาษาไทย หรือ เป็นการสื่อความหมายเฉพาะเจาะจงโดยไม่ประสงค์ตามความหมายทั่วไป เช่น อสังหริมทรัพย์ (immoveable property) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 บัญญัติว่า อสังหริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินกับทรัพย์อันติดกับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย ในความหมายนี้ “ที่ดิน” จึงมีนัยยะเชิงพาณิชย์ สื่อถึงความเป็น “สิ่งของ” ประเภทหนึ่งที่สามารถมีราคา ซื้อขาย ครอบครอง มีกรรมสิทธิ์และมีเจ้าของได้ ซึ่งในอีกกรณีหนึ่งคำว่า “ที่ดิน” เหมือนกัน อาจมีความหมายเฉพาะที่สื่อถึงหลักการทางนิติศาสตร์อื่นๆก็ได้

ตัวอย่าง คำว่า “ที่ดิน” ตามพจนานุกรม ฯ คือ “น. ผืนแผ่นดินหรือพื้นดิน” และตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 “‘ที่ดิน’ หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และหมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย” ในความหมายแรก เป็นการตีความตามกายภาพทางภูมิศาสตร์ ส่วนการตีความหมายให้รวมถึงสิ่งต่างๆนั้น เป็นการตีความตามหลักเขตแดน หรือหลักอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐ ซึ่งครอบคลุมถึงการบังคับใช้กฎหมายของรัฐไทยภายในเขตแดนประเทศไทย ไม่ว่าจะมีลักษณะทางภูมิศาสตร์กายภาพเป็น ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลก็ตาม อันเป็นการสื่อความหมายถึงความมั่นคง ความหวงแหนดินแดน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการจัดการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ทั้งนี้หากกฎหมายกำหนด **คำนิยามศัพท์ไว้โดยเฉพาะ** การตีความต้องพิจารณาถ้อยคำตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้นประกอบเข้าด้วยกัน

ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2661/2561

คำว่า **"ของป่า"** ตาม พ.ร.บ.สงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 4 ให้ความหมายไว้ว่า ของป่า หมายความว่า **"สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า"** เป็นต้นว่า (1) ไม้ฟืน ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชันไม้ และยางไม้ แสดงว่า ของป่า ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีความหมายรวมทั้งหมดไม่ว่าสิ่งนั้นจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือสิ่งที่มนุษย์ปลูกสร้างขึ้น หากเกิดขึ้นและมีอยู่ในป่าแล้วล้วนแต่เป็นของป่าทั้งสิ้น ซึ่งจะแตกต่างจากคำนิยามของคำว่า **"ของป่า"** ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 4 (7) ซึ่งให้ความหมายว่า ของป่า หมายความว่า **"บรรดาของที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติ"** จึงหมายถึงเฉพาะสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติในป่าแห่งนั้น ส่วนสิ่งที่ปลูกสร้างขึ้นโดยมนุษย์ไม่อาจเป็นของป่าไปได้ ดังนั้นความหมายของคำว่า ของป่า ตามพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวจึงแตกต่างกันในทางกฎหมาย ในกรณีนี้ต้นปาล์มน้ำมันที่บริษัท ว. ปลูกขึ้นในป่าสงวนแห่งชาติที่เกิดเหตุตั้งแต่ขณะได้รับอนุญาตจากรัฐไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ย่อมไม่อาจเป็น "ของป่า" ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้ แต่อย่างไรก็ตามต้นปาล์มน้ำมันดังกล่าวต้องถือว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า ของป่า ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ดังนั้นการกระทำของจำเลยทั้งสองที่เข้าไปเก็บเอาผลปาล์มน้ำมันน้ำหนักประมาณ 500 กิโลกรัม ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่ารับร่อและป่าสลุยที่เกิดเหตุ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 14, 31

(ค) ถ้อยคำทางเทคนิค ภาษาเทคนิค หรือ ภาษาทางวิชาการในทางสิ่งแวดล้อมประกอบไปด้วยหลายศาสตร์ ซึ่งต้องพิจารณาและตีความไปตามความหมายในทางวิชาแต่ละศาสตร์นั้นๆ เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการฟอก ขัด หรือเคลือบสีหนังสัตว์ พ.ศ. 2561[71] กำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งต้องมีคุณภาพ โดยมีถ้อยคำเทคนิคเฉพาะ ได้แก่ ความเป็นกรดและด่าง (pH), ของแข็งละลายน้ำทั้งหมด (Total Dissolved Solids หรือ TDS), ของแข็งแขวนลอย

[71] ประกาศการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการฟอก ขัด หรือเคลือบสีหนังสัตว์ พ.ศ. 2561, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 39 ง ราชกิจจานุเบกษา หน้า 12 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2562.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทั้งหมด (Total Suspended Solids), และ บีโอดี (Biochemical Oxygen Demand) ไม่เกิน 50 มิลลิกรัมต่อลิตร เป็นต้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4737/2554 **(“ระงับ” ต้องตีความโดยเคร่งครัด ไม่ตีความตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542)**

พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 มาตรา 52 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ในการนี้หากเป็นกรณีมีเหตุอันสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้ผู้นั้นส่งออกไปซึ่งวัตถุอันตรายนั้น เพื่อคืนให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้จัดส่งวัตถุอันตรายนั้นมาให้ หรือเพื่อการอื่นตามความเหมาะสมก็ได้ โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด..." เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืน พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย แม้จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการอย่างอื่นตามความเหมาะสมได้ แต่ก็ต้องเป็นการกระทำเพียงเพื่อประโยชน์ในการเข้าตรวจสอบสถานที่ประกอบการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย การตรวจ ค้น กัก ยึดหรือตรวจสอบวัตถุอันตรายตาม พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 มาตรา 54 (1) (2) (3) มิได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของ**จำเลยทั้งสองใส่กุญแจปิดโรงงาน**ของโจทก์ได้ แม้พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยทั้งสองจะได้กระทำการดังกล่าวโดยมีเจตนาเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแต่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเจ้าของทรัพย์สิน จึงต้องแปลความโดยเคร่งครัด กรณีจึงไม่อาจนำคำว่า "ระงับ" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ซึ่งมีความหมายว่า "ยับยั้งไว้, ทำให้สงบ" มาขยายความให้หมายความรวมถึงการใส่กุญแจปิดโรงงานดังที่จำเลยทั้งสองฎีกาโต้แย้งได้ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยทั้งสองใส่กุญแจปิดโรงงานของโจทก์จึงเป็นการกระทำเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)

1.8 เขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

คดีความที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น อาจฟ้องร้องเป็นคดีกันระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือ เอกชนกับรัฐ หรือ รัฐกับรัฐ ก็ได้ตามลักษณะแห่งคดี

1.8.1 ศาลยุติธรรมแผนกคดีสิ่งแวดล้อม

ศาลยุติธรรมได้จัดตั้งเป็นแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในระบบศาลเดิม โดยศาลฎีกาจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นอย่างเป็นทางการในศาลฎีกาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2548 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ได้แก่ คดีอาญาและคดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ รวมทั้งคดีที่ประธานศาลฎีกาเห็นสมควรกำหนดให้เป็นคดีสิ่งแวดล้อม ตามคำสั่งศาลฎีกาที่ 30/25472[72] โดยแผนกคดีสิ่งแวดล้อมภายในศาลฎีกานี้ ถือว่าเป็นแผนกชำนัญพิเศษประกอบด้วยประธานแผนก ฯ เลขานุการแผนกฯ และองค์คณะผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่มีความรู้ความชำนาญการทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม จำนวน 8 คน มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในคดีแพ่งและคดีอาญา มีอำนาจในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีสิ่งแวดล้อมทุกเรื่อง และต่อมาได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ถึง ภาค 9 เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นสู่ชั้นศาลอุทธรณ์[73] และปัจจุบันโอนคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง (รัชดาฯ)[74]

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อสาธารณชนและมีผลกระทบต่อประโยชน์และความสงบเรียบร้อยในสังคม ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกันอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนาการยุติธรรม มหาวิทยาลัยพะเยา

---

[72] สำนักงานศาลฎีกา, ‘แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา, 2565’ <http://www.supremecourt.or.th/division> สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2565.

[73] หมายเหตุ: แผนกคดีสิ่งแวดล้อม จัดตั้งตามประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2549 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 มาตรา 7 และมาตรา 10 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมออกประกาศให้จัดตั้งแผนกในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค

[74] พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2558. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 98 ก หน้า 51 วันที่ 8 ตุลาคม 2558.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ประธานศาลฎีกาจึงออกคำแนะนำ ดังต่อไปนี้[75]

ข้อ 1. ในคำแนะนำนี้

“คดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า

(1) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

(2) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

(3) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือ**ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม** หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป

(4) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใด ๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิด

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า พืชป่า น้ำ อากาศ ดิน แร่ธาตุ และพลังงานตามธรรมชาติ

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“มลพิษ” หมายความว่า มลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ข้อ 2. คดีสิ่งแวดล้อมตาม ข้อ 1. อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ หรือประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือมลพิษ

ข้อ 3. สิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ให้คำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

[75] คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก หน้า 47 ลงวันที่ 29 เมษายน 2554.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา สถาบันพัฒนาการเรียนการสอน มหาวิทยาลัยนเรศวร

ศาลพึงพิจารณาว่าบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่มีการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมโดยผิดกฎหมายได้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว และอาจขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้กระทำการดังกล่าวระงับ หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อ**ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมได้**

ข้อ 4. คดีสิ่งแวดล้อมตามข้อ 1 (3) ที่ต้องใช้เวลาในการแสดงความเสียหาย หากตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเชื่อได้ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นในอนาคต โจทก์อาจขอให้จำเลยระงับการกระทำใด ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือมลพิษที่จะเกิดขึ้นก็ได้

ข้อ 5. คดีสิ่งแวดล้อมตามข้อ 1 (4) ที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะยื่นฟ้อง โจทก์ได้รับสารพิษเข้าสู่ร่างกายแล้วแม้จะยังไม่ปรากฏอาการที่ผิดปกติใด ๆ ก็ตาม พึงพิจารณาว่าโจทก์อาจเรียกร้องค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหรือขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการกระทำใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของโจทก์

ข้อ 6. ศาลพึงใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหลักในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยมีผู้เชี่ยวชาญร่วมในการไกล่เกลี่ยด้วยก็ได้

ข้อ 7. เพื่อประโยชน์แห่งการคุ้มครองรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศ ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ศาลพึงซักถามพยานเพิ่มเติม หรือเรียกพยานหลักฐานมาสืบเองได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์

ข้อ 8. เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงของคดีโดยชัดแจ้ง ศาลพึงนำวิธีพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ การเดินเผชิญสืบ การสืบพยานไว้ล่วงหน้าหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา มาใช้ให้มากขึ้น

ข้อ 9. ในการพิจารณาคดี ศาลควรขอให้ผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น การเก็บตัวอย่างของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม การตรวจวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณาและการใช้ดุลพินิจโดยเฉพาะในประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) สาเหตุของการเกิดและผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัย

(2) ความเสียหายและค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติหรือระบบนิเวศที่เสียไป

(3) มาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการยุติธรรมและการอาชญาวิทยา

ข้อ 10. ในการพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงพิจารณาถึงความเป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่ผู้เชี่ยวชาญเสนอ โอกาสผิดพลาดทางวิทยาศาสตร์ ความรู้และประสบการณ์ของพยาน ประวัติการทำงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี หรือประโยชน์ส่วนได้เสียในผลของคดี

ข้อ 11. ในกรณีที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ ศาลควรคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ ประโยชน์ของสาธารณะ ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล สิทธิในสิ่งแวดล้อมของชนรุ่นหลัง และหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

ข้อ 12. ในกรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาล แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

ข้อ 13. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานตามคำแนะนำนี้ให้สำนักงานศาลยุติธรรมดำเนินการให้มีการขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ และออกประกาศกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานทางธุรการคดีที่จำเป็นแก่การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมได้

ข้อ 14. บรรดาคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลก่อนวันที่ออกคำแนะนำนี้ หากศาลเห็นสมควร จะนำวิธีการตามคำแนะนำนี้ไปใช้ก็ได้

1.8.2 ศาลปกครองแผนกคดีทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

อย่างที่กล่าวเบื้องต้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอยู่ภายใต้การบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งราชการส่วนกลางและท้องถิ่น ซึ่งอำนาจหน้าที่เชิงมหาชนดังกล่าวนี้ อาจเกิดข้อโต้แย้งต่างๆ ในการใช้อำนาจและความรับผิดชอบต่อสาธารณชนของพนักงานเจ้าหน้าที่ การออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำนิติกรรมทางปกครองได้ ดังนั้นศาลปกครองจึงเป็นองค์กรที่ใช้ “อำนาจตุลาการ” บนพื้นฐาน หลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (The Legal State)[76] ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะทางสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติได้

ระบบศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลปกครองสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนิน “กิจกรรมทางปกครอง” รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์

---

[76] เชิดวุฒิ สินพิมลสมบูรณ์, *ความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน รายงานโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครอง (Green Judges) ปี 2555 การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดินและน้ำอย่างยั่งยืน* (คอนราด อาเดนาวร์ 2555) 156-169.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อันชอบธรรมของประชาชนจากการกระทำทางปกครองใดๆ อันมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองยังมีอำนาจออกคำสั่งหรือคำบังคับให้เกิดการยุติความเสียหายจากการกระทำทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือเพิกถอน และอาจมีคำบังคับให้เกิดการเยียวยาซึ่งความเสียหายเหล่านั้นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมถึงอำนาจตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

อีกทั้งเมื่อกล่าวถึงความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ความเสียหายดังกล่าวมิได้เฉพาะเจาะจงกับมนุษย์เท่านั้น ยังหมายความรวมไปถึงความเสียหายต่อระบบนิเวศธรรมชาติด้วย ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ **(1) ความรับผิดที่มีผู้เสียหาย และ(2) ความรับผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย** ดังนั้นศาลปกครองจึงเหมาะสมในการพิจารณาอรรถคดีด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (ซึ่งหลายกรณีความเสียหายเกิดขึ้นกับระบบนิเวศอันเป็นสาธารณะประโยชน์แล้ว แต่ยังไม่มีผู้เสียหาย จึงไม่สามารถฟ้องร้องเป็นคดีความได้ในศาลยุติธรรม)

ตามแนวทางด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ และสาธารณชนมากขึ้น ทำให้องค์กรศาลปกครองเห็นสมควรให้การดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ “ระบบไต่สวน”ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีความรวดเร็วและทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีได้ไม่จำกัดด้วยข้อกฎหมาย รวมทั้งเป็นการสนับสนุนแก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 วรรค 2 และวรรค 3 และมาตรา 7/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2554 และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองออกประกาศลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีและดำเนินการทั้งปวง[77]

ศาลปกครองสูงสุดได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยออกประกาศ 2 ฉบับ คือ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น และ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาล

[77] ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น 2554. (4 กรกฎาคม 2554). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 16–17.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

ปกครองสูงสุด ประกาศทั้ง **2** ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 โดยศาลปกครองได้กำหนดให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในศาลปกครองชั้นต้น[78] ซึ่งปัจจุบันนี้ก็ได้กระจายไปในแต่ละจังหวัด เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดระยอง และได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นศาลปกครองส่วนกลาง โดยอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองทั้งสองนั้น ก็เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้มีตุลาการหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบ[79]

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาสิ่งแวดล้อมและระบบศาลสิ่งแวดล้อม จึงจำต้องดำเนินการตาม “คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด”[80] ดังนี้

ข้อ 1. “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมการคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด[81]

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

---

[78] เพิ่งอ้าง.

[79] หมายเหตุ: คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก หน้า 18 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2554. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 6 (5) และ (6) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. 2554.

[80] เพิ่งอ้าง.

[81] เพิ่งอ้าง, ข้อ 1.

ศูนย์บรรณสารและอาคารเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ข้อ 2. ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลพึงพิจารณาดังนี้ [82]

(1) การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผลจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือได้ว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว

(2) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไปคำขอและคำบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม **ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์** ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือคำบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

ข้อ 3. คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้างโดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่

[82] เพิ่งอ้าง, ข้อ 2.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย[83]

การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่มีการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบในการพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วยและโดยสถานะของผู้ขอซึ่งยื่นฟ้องเพื่อแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อม หากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล พึงถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ตามมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้อ **4.** คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบันและหรือ**อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต** ศาลพึงพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ[84]

ข้อ **5.** ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนด ศาลพึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาลและรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ หากปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ให้ศาลดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาบรรลุผล[85]

ข้อ **6.** ศาลพึงวางแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ตรงตามรูปคดีโดยรวดเร็วและกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การ พร้อมทั้งให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี และในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่น ๆ ควบคู่กันไป รวมทั้งพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคหรือไม่ หากสมควรก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน[86]

---

[83] เพิ่งอ้าง, ข้อ 3.

[84] เพิ่งอ้าง, ข้อ 4.

[85] เพิ่งอ้าง, ข้อ 5.

[86] เพิ่งอ้าง, ข้อ 6.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

การพิจารณาตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์และประวัติการทำงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

ข้อ 7. เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินคดีและมิให้กระบวนพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร ในกรณีที่มีการขอขยายระยะเวลาทำคำให้การ ศาลพึงพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็น สำหรับกรณีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ให้ศาลพิจารณาขยายระยะเวลาทำคำให้การตามความเหมาะสม[87]

ข้อ 8. เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว หากข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณีและที่ศาลแสวงหามาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ศาลพึงส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบ พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป[88]

ข้อ 9. ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการกระทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็น**ปัญหาทางเทคนิค**ศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้[89]

(1) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

(2) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากกรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ในกรณีที่ยังไม่มีการ

[87] เพิ่งอ้าง, ข้อ 7.

[88] เพิ่งอ้าง, ข้อ 8.

[89] เพิ่งอ้าง, ข้อ 9.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ มหาวิทยาลัยพะเยา

แต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

(4) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียงอากาศ หรือของเสียอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ ให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น

(5) กรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ข้อ 10. การตรวจสอบสถานที่พิพาท ศาลพึงดำเนินการดังต่อไปนี้[90]

(1) ก่อนออกไปตรวจสอบสถานที่ ศาลควรวางแผนการตรวจสอบสถานที่ให้ละเอียดรอบคอบ หากกรณีมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลควรพิจารณาแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้านั้นให้มีความเหมาะสมและมีเหตุผล โดยจะต้องระมัดระวังในการวางตนเพื่อมิให้คู่กรณีเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าศาลวางตนไม่เป็นกลาง หรือไม่ให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณี

(2) กรณีที่เห็นว่าในการตรวจสอบสถานที่อาจมีการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือบุคคลภายนอก จนอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรืออุปสรรคต่อการตรวจสอบสถานที่ ศาลควรสั่งให้สำนักงานศาลปกครองประสานขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นการล่วงหน้า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ดังกล่าว

[90] เพิ่งอ้าง, ข้อ 10.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

(3) ก่อนตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ ศาลควรแจ้งให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้นทราบว่า การตรวจสอบสถานที่เป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล ขอให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น อานวยความสะดวกในการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล หากผู้ใดกระทำการอันเป็นการขัดขวาง อาจมีความผิดตามกฎหมาย

(4) เมื่อสิ้นสุดการตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวแล้ว ศาลควรจดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นไว้ในรายงานกระบวนพิจารณา

ข้อ 11. ศาลพึงวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นหรือข้อโต้เถียงที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสถานของสังคมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล และสิทธิของชนรุ่นหลังด้วย[91]

ข้อ 12. การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย[92]

กรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดต้องดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ข้อ 13. ศาลพึงพิจารณาว่าในการกำหนดคำบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้คำบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาด้วย

---

[91] เพิ่งอ้าง, ข้อ 11.

[92] เพิ่งอ้าง, ข้อ 12.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการยุติธรรมและนิติวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

สำหรับกรณีที่คำบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลพึงกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้[93]

ข้อ 14. ในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้[94]

ข้อ 15. นอกจากที่กำหนดไว้ในคำแนะนำนี้ ศาลพึงลดและเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินกระบวนพิจารณาและงานธุรการคดี เพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยเร็ว[95]

1.9 สภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีสภาพบังคับ 3 ลักษณะ คือ

(ก) สภาพบังคับทางแพ่ง เป็นการฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมบนฐานละเมิดสิ่งแวดล้อม เรียกค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน หรือ ค่าชดเชย อันอาจเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือ เอกชนกับหน่วยงานรัฐ

(ข) สภาพบังคับทางอาญา เป็นการฟ้องคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมโดยหน่วยงานรัฐต่อเอกชนที่กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด (ซึ่งปัจจุบันสภาพบังคับทางอาญาต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565)

(ค) สภาพบังคับทางปกครอง[96] เป็นการที่หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจทางปกครองบังคับให้เอกชนดำเนินการตามมาตราการที่กฎหมายกำหนด อันอาจเป็นให้บุคคลกระทำการใด ห้ามกระทำการใด หรือคำสั่งไม่อนุญาต หรือ พักใบอนุญาต หรือ เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการใดๆ ซึ่งหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะมีคำสั่งทางปกครองบังคับ ได้แก่ (1) ให้ชำระเงิน หากไม่ชำระเงิน อาจดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้[97] หรือ (2) ให้ชำระค่าปรับบังคับการที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นการกระทำใด[98]

---

[93] เพิ่งอ้าง, ข้อ 13.

[94] เพิ่งอ้าง, ข้อ 14.

[95] เพิ่งอ้าง, ข้อ 15.

[96] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 หมวด 2/1 การบังคับทางปกครอง.

[97] เพิ่งอ้าง, 2562 มาตรา 63/7.

[98] เพิ่งอ้าง, มาตรา 63/20.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยพัฒนาการธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยพะเยา

1.10 สรุป

กฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติสมัยใหม่ เป็นกฎหมายสาขาหนึ่งที่พัฒนามาไม่นานแต่ที่มีเนื้อหากว้างขวาง ประกอบไปด้วยหลักการสากลระหว่างประเทศ หลักการมหาชนและเอกชนผสมผสานเข้าด้วยกัน โดยมีความมุ่งหมายเพื่อปกป้องประชาชนจากมลพิษและกระจายการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนทั่วถึง พร้อมทั้งอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศ โดยขับเคลื่อนผ่านหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนต่างๆ ด้วยเหตุนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จึงมีเนื้อหาเชิงบูรณาการณ์และข้ามศาสตร์ ในมิติที่หลากหลาย นั้นเป็นเพราะสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็น “ปัญหาสาธารณะ” หรืออาจกล่าวได้ว่า การแปรเปลี่ยนของระบบธรรมชาติของโลกมนุษย์มีความเป็นวิทยาศาสตร์สากล ข้ามแดนและข้ามเวลา บุคคลหรือรัฐจึงได้รับผลกระทบและรับรู้ได้ เช่น ปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน (**transboundary environment**) หรือ ปัญหาความเท่าเทียมกันระหว่างรุ่น (**Intergenerational equity**) ในการเข้าถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้จึงทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็น “ระบบกฎหมาย” มิใช่กฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น แต่เนื้อหา “สาระ” ของกฎหมาย ฯ สัมพันธ์กับศาสตร์อื่นๆ เช่น วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วัฒนธรรม และสุขภาพอนามัยของมนุษย์ด้วย

อย่างไรก็ตาม ระบบกรอบกฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯ มีข้อจำกัดในตัวเองที่สำคัญ คือ ขาดหลักการร่วมกัน ทำให้หน่วยงานต่างๆ ตีความและใช้กฎหมายแตกต่างกันไป ไม่เป็นเอกภาพเดียวกัน ซึ่งในยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี้ จำเป็นต้องยึดโยงกับสาระของวิทยาศาสตร์ นิเวศวิทยา เป็นหลักการพื้นฐาน (Basic principles) จึงทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯ มีความเป็น “ชีวิต” (**Living Law**) มิใช่กฎหมายลายลักษณ์อักษรแบบเดิมที่แห้งแล้ง มุ่งเน้นแต่รักษาประโยชน์ของมนุษย์เป็นพื้นฐาน ดังนั้นเมื่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯ สมัยใหม่สามารถเชื่อมโยงกับปัจจัยแห่งชีวิตพื้นฐาน (ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว) จึงมีความเป็นสันติ เสมอภาคและคำนึงถึงการปกป้องประโยชน์สาธารณะ สิทธิของส่วนร่วม และรับรองสิทธิส่วนบุคคล ด้วยเหตุนี้การแบ่งปันดอกผลตามธรรมชาติจึงยุติธรรม ทั้งนี้ในบทที่ 2 ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบชีวิตของโลกและวิวัฒนาการของมนุษย์และสังคม เพื่อเป็นพื้นฐานทางการศึกษา ต่อไป

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนาการอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 2

มนุษย์กับสิ่งแวดล้อมโลก

ทรัพยากรธรรมชาติเปรียบเสมือนโครงสร้างของระบบนิเวศ ซึ่งประกอบไปด้วยความหลากหลายทางนิเวศในระดับต่าง ๆ ที่เมื่อรวมกันแล้วก่อให้เกิดความมั่นคงเชิงนิเวศและดุลยภาพของสิ่งแวดล้อม ซึ่งวัฏจักรตามระบบธรรมชาตินี้เกื้อหนุนระบบสังคมมนุษย์ เปรียบเสมือน “บ้าน” ซึ่งมนุษย์อาศัยเป็นที่อยู่และเป็นส่วนหนึ่งในระบบนิเวศของโลกนี้ ด้วยเหตุนี้ความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ สรรพสิ่งรอบตัวในบทที่นี้ จึงมีความสำคัญเป็นพื้นฐานสำหรับผู้ใช้กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1 มนุษย์กับสิ่งแวดล้อมโลก[99]

ตลอดการวิวัฒนาการของโลก หลายล้านปีตั้งแต่สิ่งมีชีวิตเซลล์เดียวชนิดแรกถือกำเนิดขึ้นบนพื้นโลก ธรรมชาติได้ก่อสร้างความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของการแลกเปลี่ยนและพึ่งพากันระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งที่มีชีวิตวิญญาณและไม่มีวิญญาณ ได้แก่ ผืนดิน น้ำ ทะเล อากาศ ป่าไม้ แสงอาทิตย์ กระแสลม และสิ่งมีชีวิต อันเป็นระบบที่สนับสนุนให้เกิดการวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิต (Living beings) ทั้งมวลบนโลก ภายใต้อาณาเขตของชั้นบรรยากาศโลก ที่เรียกว่า “ชีวลัย” (Biosphere) สรรพสิ่งต่าง ๆ ก็สนับสนุนเกื้อกูลกันทำหน้าที่แลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางชีวเคมีซึ่งกันและกัน ทั้งสิ่งมีชีวิตวิญญาณและไม่มีชีวิต (ดิน น้ำ ลม ไฟ) ภายใต้กฎธรรมชาติที่วิทยาศาสตร์เรียกว่า “วัฏจักรแห่งความสัมพันธ์ธาตุ” หรือ “วัฏจักรทางชีวธรณีเคมี” (Biogeochemical cycles)[100] ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นที่มาของกลไกของระบบวัฏจักรแห่งความสัมพันธ์ธาตุทั้ง 4 (1) วัฏจักรภาคน้ำ (2) วัฏจักรภาคบรรยากาศ (3) วัฏจักรภาคปฐพี และ (4) วัฏจักรภาคสิ่งมีชีวิต[101] ที่เกื้อหนุนสัมพันธ์กัน หากระบบใดระบบหนึ่งล้มสลายไป ความผันแปรทางธรรมชาติต่าง ๆ จะเกิดขึ้นตามมา ความเป็นพื้นฐานเหล่านี้มีความสำคัญที่สุดต่อการดำรงอยู่ของเผ่าพันธุ์มนุษย์

---

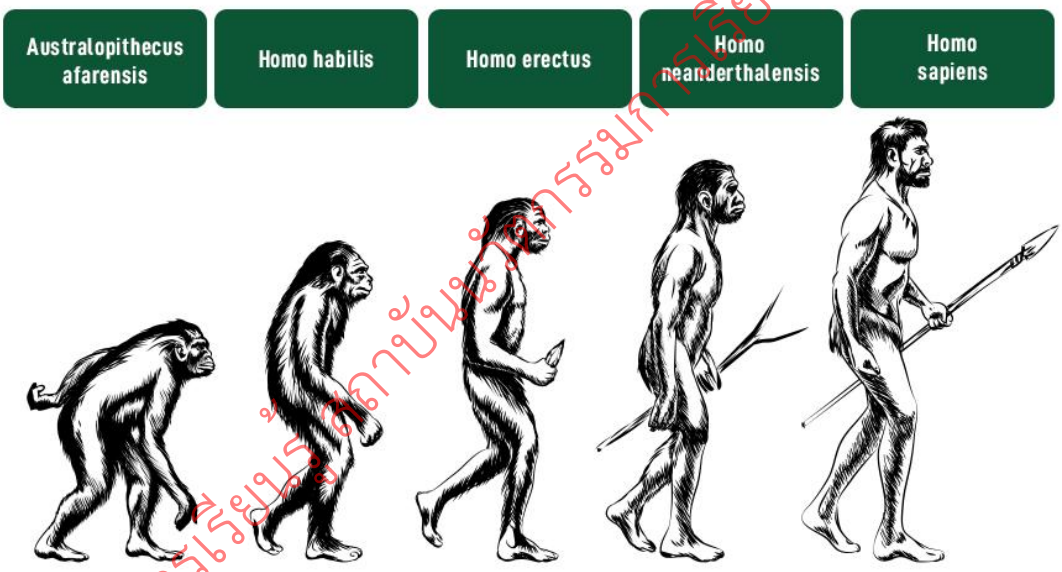
[99] David W. Orr, *Ecological Literacy: Educating Our Children for a Sustainable World* (Sierra Club Books, 2005).

[100] Ernst-Detlef Schulze, ‘Uncertainties of Global Biogeochemical Predictions’ in Ernst-Detlef Schulze, Martin Heimann, Sandy Harrison, Elisabeth Holland, Jonathan Lloyd, Iain Colin Prentice and David Schimel (eds) in *Global Biogeochemical cycles in the climate system* (Massachusetts: Academic Press, 2001) 3-14.

[101] Brian Walker and David Salt, *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Change World* (Washington, D.C: Island Press, 2006) 2-10.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สิ่งมีชีวิตที่มีปัญญา ที่ถูกเรียกว่า “มนุษย์สมัยใหม่” (โฮโม เซเปียนส์ *Homo sapiens)*[102] วิวัฒนาการอย่างสมบูรณ์นับได้ประมาณ 50,000 ปี โดยปรากฏพบว่าบรรพบุรุษของมนุษย์สมัยใหม่เริ่มต้นเมื่อประมาณ 2–6 ล้านปีก่อน ซึ่งเริ่มยืนตัวตรงและใช้เครื่องมือในการดำรงชีวิต และเริ่มกระจายกันออกตั้งถิ่นฐานทั่วโลกในภูมิภาคต่าง ๆ ถึงแม้ร่างกายจะไม่ได้มีขนหนาเพื่อปกป้องจากสภาพภูมิอากาศที่ผันผวนในยุคน้ำแข็ง (Ice–Age era) และไม่ได้มีกรงเล็บหรือเขี้ยวงาในการปกป้องตนเองจากสัตว์ชนิดอื่น ๆ แต่การวิวัฒนาการทางกายภาพของมนุษย์สมัยใหม่ที่โดดเด่นที่สุด คือ “สมอง” ซึ่งหากคิดขนาดจากสัดส่วนทางร่างกายแล้ว พบว่ามีขนาดใหญ่ที่สุดถึง 6 เท่า เมื่อเทียบกับสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมชนิดอื่น ๆ ในปัจจุบันบนโลกใบนี้ (the Planet Earth)[103]



ภาพ 3 วิวัฒนาการของมนุษย์

ที่มา https://www.geeksforgeeks.org/human–evolution–stages/ (6/4/2561)

“มนุษย์” จึงถือเป็นสิ่งมีชีวิตที่มี “ปัญญา” สามารถพัฒนาระบบความคิดให้ซับซ้อน แก้ไขปัญหาจากความยากลำบากในการดำรงชีพแบบดั้งเดิม และปรับตัวเองเข้ากับสภาพแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมกลมกลืน ไม่ว่าจะเป็นสภาพอากาศหนาวเย็น อุณหภูมิติดลบ ป่าดิบกันดาร หรือแม้แต่ทะเลทรายที่แห้งแล้ง มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จาก “สมอง” ปรับตัวเองให้อาศัยอยู่ได้และขยายเผ่าพันธุ์ดำรงชีวิตเป็นส่วนหนึ่งในระบบนิเวศโลกที่สลับซับซ้อนมา

[102] ยูวัล โนอาห์ แฮรารี, *เซเปียนส์ ประวัติย่อมนุษยชาติ Sapiens* (นำชัย ชีววิวรรธน์ ผู้แปล, สำนักพิมพ์ ยิปซี, 2561).

[103] เพิ่งอ้าง.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวัฒนธรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยเยาว

อย่างยาวนาน[104] ดังนั้นการพัฒนาความคิดอย่างเป็นระบบนี้เองก่อกำเนิดองค์ความรู้ของมนุษยชาติทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม ความเชื่อ ศาสนา มโนทัศน์ด้านจินตนาการ ศิลปะ สุนทรียภาพ และการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอยู่ในปัจจุบันบนพื้นฐานระบบนิเวศโลกที่ยังคงผลิตอากาศและน้ำ หล่อเลี้ยงสรรพสิ่งตามวัฏจักรธรรมชาติ

กิจกรรมในการใช้ชีวิต (Live Life) ของมนุษย์ยุคปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อการเสื่อมโทรมลงของระบบนิเวศโลก กิจกรรมบางอย่างก่อให้เกิดการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ลดจำนวนความหลากหลายทางชีวภาพและสร้างมลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลให้ระบบนิเวศที่สนับสนุนการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์อ่อนแอลง ไม่สามารถต้านทานต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่แปรเปลี่ยนไปได้ ซึ่งหากกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ดำเนินต่อไป จะเป็นกำลังเร่งในการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศโลกทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

จาเร็ด ไดมอนด์ (Jared Diamond) ได้ศึกษาการอยู่รอดและล่มสลายของอารยธรรมที่เคยเจริญรุ่งเรืองในยุคสมัยต่าง ๆ จนถึงการปรับตัวของสังคมนั้นในการหลีกเลี่ยงการล่มสลาย ซึ่งงานเขียนชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่านอกจากสงครามและเชื้อโรคร้ายแล้ว การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของมนุษย์เป็นตัวเร่งสำคัญให้สังคมนั้น ๆ หรืออารยธรรมนั้นล่มสลายลงได้[105] เมื่อเปรียบเทียบกับบางสังคมที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและอยู่รอดมาจนถึงปัจจุบัน เช่น สังคมญี่ปุ่นในยุคระบบการปกครองโดยโชกุนและไดเมียว ได้มีการแก้ไขปัญหาโรคระบาดในสมัยปี ค.ศ. 1635 โดยปิดประเทศห้ามค้าขายกับฝรั่งเป็นเวลา 2 ปี เพื่อป้องกันเชื้อโรคร้ายแรงจากชาติตะวันตก หรือการใช้มาตรการเด็ดขาดในการควบคุมการตัดไม้ (ระหว่าง ค.ศ. 1663–1773) (ตรงกับสมัยอยุธยาถึงสมัยธนบุรี) ทำให้ปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นยังคงเหลือมากกว่า 80% ของประเทศ[106]

ถึงแม้ว่าปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นสิ่งที่อาจยังไม่เกิดขึ้นทันที แต่เป็นสิ่งสามารถคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้น เช่น การพยากรณ์อากาศทางอุตุนิยมวิทยา ซึ่งเป็นการคาดการณ์บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีความเป็นไปได้สูง ดังนั้นด้วยประสบการณ์ต่าง ๆ ของสังคมของมนุษย์ที่สะสมมานี้ ทำให้เราสามารถเรียนรู้ที่จะเลือกและกำหนดมาตรการต่าง ๆ ผ่านระบบความคิดอย่างมีเหตุผลถึงความเป็นไปได้ในอนาคตข้างหน้า ที่สังคมนั้น ๆ สามารถเลือกที่

---

[104] เพิ่งอ้าง.

[105] จาเร็ด ไดมอนด์, *ล่มสลาย: ไขปริศนาความล่มของสังคมและอารยะธรรม* (อรวรรณ คูหเจริญ นาวายุทธ ผู้แปล, สำนักพิมพ์ โอ้ มายก้อด, 2552) 455–456.

[106] เพิ่งอ้าง, 455–471, 768.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

จะ “ล่มสลาย” หรือ “อยู่รอด” ในสิ่งแวดล้อมที่แปรเปลี่ยน[107] ซึ่งปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนี้เกินกว่าจุดสมดุลของระบบนิเวศโลก (Tipping points)[108] ที่เราคุ้นเคยไปแล้ว ดังเช่น ภัยพิบัติต่าง ๆ ตามธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) หรือทั่วไปเรียกว่า “สภาวะโลกร้อน”

ยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนนี้[109] ได้รับการเรียกขานว่า “แอนโธรพอซีน” (Anthropocene) โดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ฯ ได้อธิบายว่า “สมัยที่กิจกรรมของมนุษย์รบกวนสภาวะตามธรรมชาติของโลก โดยสอดคล้องกับปรากฏการณ์การเติบโตของประชากรแบบก้าวกระโดด ผลกระทบของกิจกรรมเหล่านี้ ได้ทิ้งร่องรอยไว้ในอากาศ น้ำ และตะกอนดินทับถม ซึ่งสามารถตรวจวัดได้ด้วยวิธีทางธรณีวิทยาและวิทยาศาสตร์แขนงอื่น”[110] ซึ่งเป็นยุคที่จำนวนและศักยภาพของมนุษย์และกิจกรรมต่าง ๆ (เช่น วัฒนธรรม จารีตประเพณี ความเชื่อ กฎเกณฑ์ กฎหมาย) ของมนุษย์เป็นแรงผลักดันให้ระบบนิเวศโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลเชิงลบต่อศักยภาพในการรองรับ ยืดหยุ่น และฟื้นฟูตนเองของระบบนิเวศโลก (Ecological resilience) ซึ่งหากการกระทำต่าง ๆ นี้ของมนุษย์ยังดำเนินอยู่ต่อไป ผลกระทบอาจทวีความรุนแรงและส่งผลต่อสภาพชั้นบรรยากาศระดับชีวลัย ซึ่งอาจหมายความถึงความล่มสลายของสิ่งมีชีวิตทั้งมวล (Biosphere collapse) อันเป็นมหันตภัยของมวลมนุษยชาติ[111]

ความกังวลด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกที่ทวีความรุนแรง ทำให้องค์การสหประชาชาติได้ริเริ่มการประชุมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมนุษยชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น เรียกว่า “การประชุมเกี่ยวกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมโลก” (the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5–16 June 1972)[112] ที่เมืองสต็อกโฮม ประเทศสวีเดน การประชุมครั้งนี้ถูกนับเป็นการขับเคลื่อนสากลด้านสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 1 ซึ่งสร้างกระบวนการอันเป็น

---

[107] วิสุทธิ์ ใบไม้, *วิวัฒนาการ มนุษย์ และความหลากหลายทางชีวภาพ : รวมบทความวิชาการ* (สำนักพิมพ์จิรวัฒน์ เอ็กซ์เพรส, 2545).

[108] Vasilis Dakos, et al., ‘Ecosystem tipping points in an evolving world’ (2019) 3 Nature ecology & evolution 3, 355–362.

[109] ธิติ ไวกวี, ‘หลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่สอดคล้องในยุคแอนโทรโปซีน’ (2019) 1 The CMU Journal of Law and Social Sciences 12, 1–20.

[110] ตรงใจ หุตางกูร และ นัทกฤษ ยอดราช, ‘แอนโธรพอซีน’ (2564) <https://www.sac.or.th/portal/th/article/detail/224> สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2566.

[111] Glen Barry, ‘Terrestrial ecosystem loss and biosphere collapse’ (2014) 25 Management of Environmental Quality: An International Journal 5, 542–563.

[112] United National Digital Library, ‘Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm’ (5–16 June 1972) <https://digitallibrary.un.org/record/523249> accessed on 2 June 2022.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ ธรรมศาสตร์ Thammasat University Learning Center

พลวัตติดตามสืบเนื่องในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นความพยายามร่วมกันในการที่ทุก ๆ ประเทศจะสามารถวางรากฐาน “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable development, SD) และบรรลุถึง “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2015 (Sustainable development goads “SGDs)”[113] ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าประเด็นที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเพราะว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีผลกระทบต่อปัญหา “ความมั่นคงแห่งรัฐ” สมัยใหม่ด้วยเช่นกัน

2.2 สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงแห่งรัฐ[114]

โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ก็มักจะมีผู้เข้าใจกันไปจนถึงเรื่องของมลพิษน้ำเสีย ควันพิษและไอเสียจากรถยนต์ หรือขยะมูลฝอย ฯลฯ แต่โดยความเป็นจริงแล้วสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีความหมายและขอบเขตกว้างกว่านั้นมาก ไม่ว่าจะเป็นมิติเชิงวิทยาศาสตร์ หรือสุขภาพอนามัยและสังคม หากเป็นเรื่องทางวิทยาศาสตร์ “สิ่งแวดล้อม” อาจเป็นปัญหาในเรื่องของ “ความสมดุลของธรรมชาติ” (Environmental integrity) หรือ “ความสมดุลของระบบนิเวศ” (Ecological integrity) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งตามมาด้วยมลพิษต่าง ๆ

นักวิชาการสิ่งแวดล้อมได้พยายามให้คำจำกัดความของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้หลากหลาย โดยผู้เขียนขอยกมาไว้ ดังนี้

สิ่งแวดล้อม คือ ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรม (จับต้องได้และมองเห็นได้) และนามธรรม (วัฒนธรรม แบบแผน ประเพณี ความเชื่อ) มีอิทธิพลเกี่ยวโยงถึงกัน เป็นปัจจัยในการเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายอีกส่วนหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ สิ่งแวดล้อมเป็นวงจรและวัฏจักรที่เกี่ยวข้องกันไปทั้งระบบ

ทั้งนี้จะเห็นว่า “สิ่งแวดล้อม” มีนัยยะ 2 ส่วน กล่าวคือ (ก) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ภูเขา ดิน น้ำ อากาศ ทรัพยากรทุกประการ และ (ข) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ชุมชน เมือง สิ่งก่อสร้างโบราณ ศิลปกรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ฯลฯ เป็นต้น

---

[113] United Nations, ‘SGDs’ <https://sdgs.un.org/goals> accessed on 2 June 2022.

[114] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, *สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร* (สถาบันนโยบายการศึกษา, 2546) 7–8.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนการสอน มหาวิทยาลัยพะเยา

ในบริบทด้านสังคมนั้น “สิ่งแวดล้อม” มีความสัมพันธ์กับ**ความมั่นคงแห่งรัฐ**ด้วยเช่นกัน[115] โดยทั่วไปแล้ว “ปัญหาความมั่นคง” จะถูกพิจารณาแต่เพียงภัยที่กระทบต่อความเป็น “ชาติ” “สถาบัน” หรือเอกราชของประเทศโดยตรง เช่น การแบ่งแยกดินแดน การเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือการทหาร ซึ่งมุ่งพิทักษ์เขตแดนจากภายนอก ซึ่งความมั่นคงในบริบทนี้นั้น ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปบ้างแล้ว เนื่องจากการเชื่อมโยงโลกด้วยระบบดิจิตัลในปัจจุบัน การกระทำความผิดต่อความมั่งคงของรัฐหลายอย่างสามารถกระทำได้โดยง่ายขึ้น จากเอกสารทางวิชาการของท่านอาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ได้อธิบายความว่า ความมั่งคงของชาติในยุคสมัยปัจจุบันได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่มุ่งเน้นไปในทางการทหาร ซึ่งเป็นการป้องกันภัยจากภายนอกเท่านั้น แต่เป็นปัญหาจากภายในด้วยนั้น อาจกล่าวได้ว่า ภัยด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลของมลพิษที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของกิจกรรมต่าง ๆ หรือการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ก็ย่อมกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้เช่นกัน[116]

ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาภายในอาณาเขตของรัฐนั้นเอง ที่กระทบโดยตรงต่อสุขภาพชีวิตของพลเมืองของรัฐ โดยพื้นฐานแล้วกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในสังคม ย่อมต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเป็นทุน ได้แก่ การใช้พลังงานจากถ่านหิน พลังงานจากแม่น้ำในการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือพื้นดินเพื่อเพาะปลูก เมื่อทรัพยากรธรรมชาติหลักเหล่านี้ต่างเสื่อมโทรมลงการผลิตและการบริโภคภายในประเทศเทศย่อมชะลอตัวไปด้วย ซึ่งสวนทางกับการเจริญเติบโตของจำนวนประชาการ[117] ประกอบปัญหามลพิษและภัยพิบัติที่รุนแรงขึ้นและยาวนานขึ้น เช่น ฝุ่นพิษ (PM 2.5) ภัยแล้ง หรือน้ำท่วม จึงเป็นเหตุให้รัฐนั้นไม่สามารถคงอัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจไว้ได้ สิ่งที่ตามมาย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในสังคมและเสถียรภาพของรัฐบาลตามมาด้วย

2.3 การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

สภาพสังคมต่าง ๆ ทั่วโลกเริ่มต้นพัฒนามาในลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนี้เอง มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมโลกที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรโลกที่สำคัญสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วง จากหนังสือเรื่อง “คลื่นลูกที่สาม” (The Third Wave) โดย อัลวิน ทอฟฟ์เลอร์ (Alvin Toffler) (1980)[118] ที่กล่าวถึง

---

[115] เพิ่งอ้าง, 1.

[116] เพิ่งอ้าง, 8.

[117] เพิ่งอ้าง, 12.

[118] Alvin Toffler, *The Third Wave* (NY, William Morrow, and Company. Inc., 1980) 58-60.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการจัดการปัญญาภิวัฒน์

ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสังคมมนุษย์ ถึงคลื่นแห่งความเปลี่ยนแปลง 3 ครั้งใหญ่ด้วยกัน คือ (1) ยุคสังคมเกษตรกรรม (Agricultural society) (2) ยุคสังคมอุตสาหกรรม (Industrial society) (3) ยุคสังคมเทคโนโลยี (Technological society) [119]

2.3.1 ยุคสังคมเกษตรกรรม ในหลายประเทศทั่วโลกได้พัฒนาสังคมของตนจากภาคเกษตรกรรม โดยเริ่มต้นในลักษณะแบบสังคมดั้งเดิม (Primitive society) ที่มนุษย์ดำรงชีพอยู่ด้วยการล่าสัตว์ และเก็บของป่ามาเพื่อเป็นอาหารและเป็นเครื่องมือเครื่องใช้ (Hunting and Gathering) ต่อมาก้าวมาสู่ยุคที่มนุษย์รวมกลุ่มกันเป็นสังคม เริ่มตั้งถิ่นฐาน ทำเกษตร เพาะปลูก ร่วมมือกันลงแรงงาน สร้างบ้านแปลงเมือง และการถือครอบครองที่ดิน การยอมรับซึ่งการยึดถือที่ดิน ความเป็นเจ้าของ และการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินได้เริ่มขึ้น การผลิตในยุคแรกนี้ เป็นการผลิตเพื่อยังชีพ เพื่อประโยชน์ของการบริโภคในครัวเรือน ซึ่งยังคงพบได้ในชุมชนชนบทในหลายประเทศมาจนถึงปัจจุบัน

การพัฒนาทางเศรษฐกิจจึงเริ่มต้นขึ้นด้วยการทำให้สังคมก้าวสู่การปรับเปลี่ยนวิถีทางจากการผลิตเพื่อยังชีพ เป็นการผลิตเพื่อเป็นสินค้าทางการเกษตร เพื่อการค้าขาย ขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ปลูกพืชเชิงเดี่ยวอย่างเดียวที่สร้างราคาขายได้มากที่สุด ส่งผลให้ต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น โดยเริ่มต้นที่การจ้างงานจากแหล่งอื่น ๆ มิได้อาศัยแรงงานในครัวเรือนอีกต่อไป ความต้องการแรงงานมากขึ้นทำให้เกิดการช่วงชิงแรงงาน การทำสงครามกวาดต้อนผู้คนเพื่อใช้แรงงาน และเกิดชนชั้นทางสังคมขึ้น เช่น ระบบศักดินา (Feudalism) คือ การมีเจ้าของที่ดินและแรงงานติดที่ดินเพื่อทำการเกษตร โดยรูปแบบการผลิตมุ่งเน้นไปที่ฐานทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดินและแหล่งน้ำ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมเชิงอำนาจของเจ้าของที่ดินและผู้ปกครอง ระบบการขออนุญาตทำกินทำประโยชน์ สิทธิทำกิน สิทธิอาศัยจึงเกิดขึ้นตามมา รูปแบบการเช่าที่นา เช่าที่ดินและการเก็บภาษีนา หรือภาษีที่ดินต่าง ๆ แต่เนื่องจำนวนประชาการยังไม่มากนักและมีทรัพยากรเพียงพอ ประกอบกับเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ยังไม่ก้าวหน้ามากนัก มนุษย์ในสังคมยุคนี้จึงสามารถพัฒนาด้านสังคมเศรษฐกิจได้มากขึ้น (สามารถอ่านเพิ่มเติมในบทที่ 7)

2.3.2 ยุคสังคมอุตสาหกรรมการผลิต เป็นการเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากกำลังแรงงานเข้าสู่ระบบเครื่องจักร เครื่องกล ถูกเรียกว่า “การปฏิวัติระบบการผลิตเข้าสู่ยุคของอุตสาหกรรม” ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี นำมาซึ่งการผลิตแบบ

---

[119] อัลวิน ทอฟฟเลอร์, *คลื่นลูกที่สาม* (รจิตลักษณ์ แสงอุไร, วิภา อุดมฉันท์, ยุบล เบญจรงค์กิจ, สุกัญญา ตีระวนิช ผู้แปล นานมีบุ๊คส์, 2539).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ที่ขับเคลื่อนระบบการผลิตด้วยพลังถ่านหินและน้ำมัน ด้วยเหตุนี้การขุดเจาะน้ำมัน การทำเหมืองแร่ถ่านหิน จึงเกิดขึ้นชัดเจนในยุคสมัยนี้

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพิ่ม “อัตราเร่งมากขึ้น” อันมีผลมาจากการผลิตทางอุตสาหกรรมและจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น[120] การใช้พลังงานจากซากฟอสซิลมีการปล่อยมลพิษจากกระบวนการผลิตเข้าสู่สภาพแวดล้อม เริ่มขึ้นทั้งทางอากาศและทางน้ำ การสะสมของมลพิษตามแหล่งธรรมชาติมีมากขึ้น การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นวัตถุดิบมากขึ้นเรื่อย ๆ อำนาจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเปลี่ยนแปลงจากเจ้าของที่ดินและผู้ปกครอง มาสู่ระบบนายทุน ทรัพยากรธรรมชาติตกอยู่ในการใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตที่เน้นผลกำไรสูงสุด เมื่อทรัพยากรเสื่อมโทรมลง ผู้ผลิตก็ย้ายฐานการผลิตไปยังแห่งใหม่ ซึ่งเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติแบบเดิมที่สู้กระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว (linear system) ไม่ให้ความสำคัญต่อมิติอื่นที่ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ กฎหมายที่ออกมาเพื่อรองรับผลประโยชน์ทางการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานในทรัพยากรธรรมชาติ การผลิตของบริษัทขนาดใหญ่ที่มีเงินลงทุนมหาศาล มีอำนาจในการแข่งขันสูงกว่าผู้ประกอบการรายย่อย การช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติมีมากขึ้น ผลักภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลสิ่งแวดล้อมสู่สังคมมากขึ้น เช่น ระบบสุขภาพอนามัยและสวัสดิการของรัฐ เป็นต้น การแสวงหา “ความร่ำรวย” (Wealth of Nation) ของรัฐต่าง ๆ จึงเริ่มมีบทบาทมากขึ้นแทนที่ “อาณาเขต”

2.3.3 ยุคสังคมเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีทำให้เกิดช่องทางใหม่ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ชีวิตมนุษย์ให้ “ทันสมัย” (Modernization) ซึ่งมนุษย์หันมาพึ่งพาเทคโนโลยีมากขึ้นในการดำเนินชีวิต อุปโภค บริโภค และการใช้พลังงานที่มากขึ้น ซึ่งเกิดเทคโนโลยีทางการเกษตรสมัยใหม่ด้วยเช่นกัน ระบบเกษตรสมัยใหม่นี้สร้างอัตราเร่งในการผลิตภาคอาหารมากขึ้น ซึ่งต่อมาเรียกว่า “การปฏิวัติเขียว” (Green revolution) โดยมีระบบการคัดเลือกพันธุ์ของพืชและสัตว์ที่เหมาะสม ให้ผลผลิตสูง สามารถควบคุมการเจริญเติบโตได้ เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนวัตกรรมการเกษตรที่มุ่งเน้นการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว (Mono crop) ในแปลงขนาดใหญ่[121] จำเป็นต้องขยายพื้นที่เพาะปลูกและเพิ่มปริมาณการแสวงหาน้ำดิบ ส่งผลต่อระบบนิเวศอย่างร้ายแรง เช่น กรณีทะเลอารัล (Aral Sea) (ปัจจุบัน

[120] Johan Rockström and Anders Wijkman, *Bankrupting Nature: Denying Our Planetary Boundaries* (Rev. ed, Routledge, Abingdon, 2012) 44–47,: and Johan Rockström, Will Steffen, Kevin Noone, et al., ‘Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity’ (2009) *14 Ecological and Society*, 2, 32.

[121] Shiva Vandana, ‘Biodiversity Totalitarianism: IPRs as Seed Monopolies’ (1997) 32 *Economic and Political Weekly* 41, 2582–2585.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยพะเยา

อยู่ระหว่างประเทศคาซัคสถานกับสาธารณรัฐคาราคัลปัคสถาน ซึ่งเป็นดินแดนปกครองตนเองของประเทศอุซเบกิสถาน) ในอดีตด้วยนโยบายสหภาพโซเวียต ที่ต้องการน้ำดิบในการผลิตฝ้าย ข้าว ข้าวสาลี ทำให้ทะเลสาบขนาดใหญ่แห้งลงจนถึงปัจจุบัน[122] จากการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก ที่ระบบการผลิตเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับมิติอันหลากหลายของโลกไม่ว่าจะเป็นภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือแม้แต่สภาพทางการเมืองและความขัดแย้งสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากภายในรัฐนั้นเอง และส่งผลต่อความมั่นคงซึ่งอาจนำมาซึ่งการล่มสลายของรัฐในท้ายที่สุด

2.4 สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเสื่อมโทรมของความหลากหลายทางชีวภาพ[123]

สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯ เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ มากมายของมนุษย์ นับแต่เรื่องที่เล็กน้อยระดับชุมชนไปจนกระทั่งเรื่องที่กว้างขวางระดับสากล อาจนับได้ตั้งแต่การถ่ายทิ้งสิ่งโสโครกลงในแม่น้ำลำคลองจากบ้านเรือน ไปจนถึงการสร้างท่าเรือน้ำลึก โรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ เหมืองแร่ หรือการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขง โดยสาเหตุหลัก ๆ มีด้วยกันดังนี้

(ก) จำนวนมนุษยชาติ (Population growth) ปัจจุบันการเพิ่มของประชากรโดยเฉลี่ยทั่วโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น[124] แม้ว่าในหลายประเทศจะมีการวางแผนครอบครัวเพื่อควบคุมจำนวนประชากรโลก เช่น ประเทศจีน แต่ปริมาณการเพิ่มขึ้นของประชากรก็ยังอยู่ในอัตราทวีคูณ (Exponential Growth) เมื่อผู้คนมากขึ้นความต้องการบริโภคทรัพยากรก็เพิ่มมากขึ้นทุกทาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย พลังงาน ฯลฯ

(ข) การขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบบริโภคนิยม (Economic growth base consumption) มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การผลิต และการบริโภค เป็นหลัก ทั้งนี้มองว่าความเจริญทางเศรษฐกิจ ทำให้มาตรฐานในการดำรงชีวิตสูงขึ้น ซึ่งตามมาด้วยการตลาดที่กระตุ้นการบริโภคทรัพยากรมากขึ้นอย่างฟุ่มเฟือย จนเกินศักยภาพในการผลิตทรัพยากรเหล่านั้น เช่น ความต้องการบริโภคสัตว์ทะเลในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถเจริญเติบโตได้ทันต่อความต้องการบริโภคของตลาด ได้แก่ การบริโภคสัตว์น้ำวัยอ่อน การบริโภคลูกปูม้า หรือปลาทูวัยอ่อน หรือแม้แต่การบริโภคสัตว์น้ำต่างถิ่นที่ต้องอาศัยการขนส่งอย่างรวดเร็วจากต่างประเทศ

---

[122] Aral Sea. Accessed on 4 June 2022 at https://www.britannica.com/place/Aral-Sea.

[123] จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางชีวภาพ* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563) 28-35.

[124] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2562) 32.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ มหาวิทยาลัยพะเยา

ซึ่งในบางครั้งมีความจำเป็นต้องใช้พลังงานมากขึ้นตามไปด้วย ในขณะเดียวกันความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีก็ช่วยเสริมให้วิธีการนำทรัพยากรมาใช้ได้ง่ายขึ้นและมากขึ้น โดยมีเทคโนโลยี เครื่องมือต่าง ๆ เป็นตัวเร่ง[125] เช่น เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย

(ค) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) เกิดขึ้นจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ โดยเฉพาะการเผาไหม้น้ำมันเชื้อเพลิงฟอสซิล (ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซ) ที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก ส่งผลให้ชั้นบรรยากาศโลกมีความเข้มข้นขึ้น รังสีความร้อนภายในพื้นโลกไม่สามารถระบายผ่านกลับขึ้นไปสู่ชั้นบรรยายกาศได้ อุณหภูมิโลกจึงสูงขึ้น เมื่ออุณหภูมิโลกร้อนขึ้นส่งผลกระทบต่อฤดูกาลต่าง ๆ เมื่อฤดูกาลต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปทำให้สิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ที่ปรับตัวไม่ทันต้องลดจำนวนลง หรือสิ่งมีชีวิตบางชนิดมีจำนวนเพิ่มขึ้น

(ง) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่การเกษตร เป็นการลดจำนวนลงของพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีหน้าที่ในการกักเก็บน้ำ ความชื้น และระบายความชื้นสู่อากาศ เมื่อมนุษย์ตัดไม้ทำลายป่า จึงเป็นการตัดวัฏจักรน้ำในอากาศไป เมื่อไม่มีความชื้นในอากาศ การเกิดขึ้นของไฟป่าจึงทวีความรุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นพิษตามมา

(จ) การลักลอบล่าสัตว์ป่า เป็นการตัดวงจรการขยายตัวของป่าไม้ เนื่องจากสิ่งมีชีวิตในป่ามีความสัมพันธ์กันในลักษณะเครือข่ายชีวิต หากจำนวนสัตว์หรือพืชป่าบางชนิดสูญหายไปย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมสิ่งมีชีวิตในป่าทั้งระบบ เมื่อสัตว์ป่าหายจากป่า ขนาดพื้นที่ของป่าไม้ก็จะลดลงตามไปด้วย ไม้เพียงพอต่อการสร้างความชื้นในอากาศเพื่อลดความร้อนและการเกิดขึ้นของไฟป่า

(ฉ) ภาวะมลพิษ เป็นส่วนเกินจากระบบธรรมชาติที่มนุษย์สร้างขึ้น สารเคมีต่าง ๆ ที่ปล่อยสู่ระบบธรรมชาติโดยไม่ได้บำบัดก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและการล่มสลายของระบบนิเวศ

(ช) การอนุรักษ์โดยขาดความรู้เชิงนิเวศวิทยา ซึ่งมักเป็นโครงการพื้นฐานของรัฐในการสร้างฝายในเขตอนุรักษ์ หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่สีเขียวรกร้างว่างเปล่าสาธารณะเป็นพื้นที่อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะพื้นที่ หรือการปล่อยหรือปลูกชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกราน (Alien invasive species) ในแหล่งน้ำสาธารณะต่าง ๆ อันเป็นการเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศ หรือการปลูกป่าเชิงเดี่ยว เป็นต้น

[125] เพิ่งอ้าง, 33.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

2.5 ความเข้าใจเชิงนิเวศศึกษา (Ecological literacy)

ความเข้าใจเชิงนิเวศศึกษา คือ ความสามารถในการนำหลักการเชิงนิเวศมาใช้กับกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ในสังคมปัจจุบันเพื่อไปสู่เป้าหมายความยั่งยืนที่แท้จริง[126] แต่เดิม สิ่งต่าง ๆ รอบตัวมนุษย์นั้นมักถูกรวมอยู่ในความหมายของคำว่า “ธรรมชาติ” ซึ่งมีความหมายกว้างไม่เฉพาะเจาะจง ต่อมานักวิทยาศาสตร์ได้มีการศึกษาพัฒนาเรื่อยมาจนมีการนิยามคำว่า “นิเวศวิทยา”[127] อันเป็นวิชาที่พยายามศึกษาถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อกันระหว่างสิ่งมีชีวิตกับธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

2.5.1 ความหมายของ คำศัพท์สำคัญ

- ธรรมชาติ (Nature) หมายถึง “(1) (คำนาม) สิ่งที่เกิด มี และเป็นอยู่ตามธรรมดาของสิ่งนั้น ฯ,ภาพภูมิประเทศ” (2) (วิเศษณ์) ที่เป็นไปเองโดยมิได้ปรุงแต่ง (พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2555)
- สิ่งแวดล้อม (Environment) หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพอยู่รอบตัวมนุษย์ และเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น นอกจากนี้ สิ่งแวดล้อมยังเป็นสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม (ทั้งที่เห็นได้ด้วยตาเปล่าและไม่สามารถเห็นได้ด้วยตา) เป็นได้ทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต”
- ระบบนิเวศ (Ecosystem) หมายถึง “ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่มีชีวิตที่อยู่รวมกัน และความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่มีชีวิตกับสิ่งแวดล้อม”
- ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) หมายถึง “การมีสิ่งมีชีวิตนานาชนิด นานาพันธุ์ในระบบนิเวศอันเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย ซึ่งมีมากมายและแตกต่างกันทั่วโลก ใน 3 ระดับ คือ การที่มีชนิดพันธุ์ (Species) สายพันธุ์ (Genetic) และระบบนิเวศ (Ecosystem) ที่แตกต่างหลากหลายบนโลก”
- ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resources) หมายถึง “สิ่งที่ได้มาจากธรรมชาติซึ่งมีประโยชน์ต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์”
- บริการของระบบนิเวศ (Ecosystem services) หมายถึง “สวัสดิการทางธรรมชาติที่มนุษย์ได้รับประโยชน์จากระบบนิเวศ” เช่น วัฏจักรน้ำดิบตาม

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

---

[126] Fritjof Capra, ‘Sustainable living, ecological literacy, and the breath of life’ (2007) 12 Canadian Journal of Environmental Education (CJEE) 1, 9–18.

[127] Odum E.P., *Fundamentals of ecology* (Printing Company Ltd., 1971).

ธรรมชาติที่สนับสนุนความเป็นอยู่ของมนุษย์ หรือระบบนิเวศป่าชายเลนทำหน้าที่อนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อนและเป็นแนวป้องกันคลื่นทะเล

- ความมั่นคงของระบบนิเวศ (Ecological integrity) หมายถึง “ความสามารถในการรักษาหรือคงไว้ซึ่งความหลากหลายของประชากรสำคัญและชนิดพันธุ์ท้องถิ่น ตลอดจนการคงไว้ซึ่งความหลากหลายของระบบนิเวศตัวแทนและการรักษาคุณภาพของกระบวนการทางนิเวศวิทยา เพื่อนำไปสู่การทำหน้าที่การทำงานและกิจกรรม ผลิตสสาร และพลังงานต่าง ๆ ของระบบอย่างสมดุลและเหมาะสม”

2.5.2 นิเวศวิทยา (Ecology)[128] นิเวศวิทยา เป็นสาขาวิชาหนึ่งของ “ชีววิทยา” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Ecology” มีรากศัพท์มาจากคำว่า *“Oikos”* เป็นภาษากรีก แปลว่า บ้านหรือที่อยู่ รวมกับคำว่า “Logos” ซึ่งแปลว่า การศึกษา ดังนั้น ชีววิทยา จึงหมายความถึง **การศึกษาเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ในบริเวณที่อยู่ หรือบ้าน** เมื่อมนุษย์อาศัยอยู่ในโลกใบนี้ “บ้าน” ในที่นี้จึงหมายถึง “โลก” ของเรา ซึ่งประกอบด้วยสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตมากมาย อาศัยรวมกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้นักชีววิทยากล่าวว่า สิ่งมีชีวิตทั้งหลายไม่สามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ จำเป็นจะต้องอาศัยรวมกัน โดยพึ่งพาปัจจัยสิ่งแวดล้อมทั้งกายภาพและชีวภาพในพื้นที่ใดอย่างมีระบบ

การพัฒนาความรู้ทางชีววิทยาปรากฏขึ้นเป็นลำดับ เมื่อประมาณ ค.ศ. 1866 นักสัตวศาสตร์ชาวเยอรมัน Ernst Haeckel ได้ประยุกต์คำว่า *oekologie* เพื่ออธิบาย “ความสัมพันธ์ของสัตว์กับอินทรีย์และสภาพแวดล้อมออินทรีย์”[129] เป็นครั้งแรก ต่อมา ค.ศ. 1935 นักนิเวศวิทยาชาวอังกฤษ Arthur Tansley ได้เรียกระบบนี้ว่า ระบบนิเวศวิทยา (Ecosystem) หมายความรวมถึง “ระบบเปิดที่มีความซับซ้อนของสิ่งมีชีวิตที่รวมอยู่ด้วยกันและมีบทบาทหรือกิจกรรมในการดำเนินชีวิตร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตด้วยกันหรือสิ่งไม่มีชีวิตในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง” [130] ในกระบวนการของสิ่งมีชีวิตที่สำคัญในระบบนิเวศ ได้แก่ กระบวนการสังเคราะห์แสง การย่อยสลายตัวของอินทรียวัตถุ กิจกรรมการดำเนินชีวิตในฐานะเป็นผู้ล่า เหยื่อ สัตว์กินพืช สัตว์กินเนื้อ เป็นพวกเกาะกินผู้อื่นหรืออิงอาศัย นอกจากกิจกรรมของสิ่งที่มีชีวิตที่ได้ ยกตัวอย่างมานี้ยังมีกิจกรรมของสิ่งไม่มีชีวิตในระบบนิเวศต่างกันทำหน้าที่ช่วยให้เกิดการเคลื่อนย้ายถ่ายเท

---

[128] David W. Orr, *Ecological Literacy: Educating Our Children for a Sustainable World* (เชิงอรรถ 99) 227–234.

[129] Ecology, accessed on April 7, 2023. at https://www.britannica.com/science/ecology.

[130] Arthur G. Tansley, ‘The use and abuse of vegetational concepts and terms’ (1935) 16 Ecology 3, 284–307.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

พลังงาน การสะสมพลังงาน สารอาหาร และแร่ธาตุโดยผ่านกระบวนการทางกายภาพ เช่น การหมุนเวียนของน้ำ การพังทลายของหน้าดิน การตกตะกอน และ อื่นๆ

2.5.3 ความสำคัญของระบบนิเวศ[131] ระบบนิเวศเป็นระบบที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ในการดำรงชีวิตร่วมกันระหว่างกลุ่มมีชีวิตหลาย ๆ กลุ่มกับสิ่งแวดล้อมในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดระบบอย่างถาวรของการแลกเปลี่ยนสารอาหารและพลังงานเป็นวัฏจักร ระบบนิเวศจึงมีอยู่ทั่วไปทุกหนทุกแห่ง โดยมีขนาดและอาณาเขตแตกต่างกันไปตามสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ถูกแบ่งหน้าที่สำคัญของระบบนิเวศออกเป็น 3 ประการคือ[132]

(ก) การถ่ายทอดพลังงานภายในและระหว่างระดับชีวิตต่าง ๆ ในระบบนิเวศ ซึ่งเริ่มต้นจากการถ่ายทอดพลังงานจากดวงอาทิตย์ในรูปของพลังงานแสงไปยังพืชใบเขียวทุกชนิดและตรึงพลังงานจากแสงมาแปรสภาพเป็นแป้งและน้ำตาลสะสมอยู่ในรูปมวลชีวภาพของพืช ต่อมาพลังงานบางส่วนที่สะสมอยู่ในพืชจะสูญเสียไปในรูปแบบการหายใจของพืช บางส่วนจะถ่ายทอดสู่ผู้บริโภคตลอดจนจุลินทรีย์ในดิน ดังนั้นการถ่ายทอดพลังงานทุกขั้นตอนในระดับชีวิตต่าง ๆ จึงเกิดการสูญเสียพลังงานสะสมไปเรื่อย ๆ จากระบบนิเวศ[133]

(ข) การหมุนเวียนของสารและแร่ธาตุอาหารต่าง ๆ[134] เมื่อระบบนิเวศอยู่ในความสมดุลปริมาณแร่ธาตุและสารอาหารต่าง ๆ ที่หมุนเวียนอยู่ในระบบจะอยู่ในระดับคงที่ แต่ปริมาณสารและแร่ธาตุอาหารที่สะสมอยู่ในแต่ละระดับชีวิตในระบบนิเวศ เช่น สะสมอยู่ในพืชและสัตว์ย่อมแตกต่างกัน หากแร่ธาตุและสารอาหารถูกเคลื่อนย้ายออกไปจากระบบนิเวศ ย่อมส่งผลให้เกิดการขาดดุลในระบบนั้น ยกตัวอย่างเช่น การเกิดไฟไหม้ทำให้ไนโตรเจนกลับไปสู่บรรยากาศ ส่วนแร่ธาตุที่สามารถละลายน้ำได้จะถูกพัดพาออกไป หรือการเก็บพืชผลต่าง ๆ ก็เป็นการเคลื่อนย้ายแร่ธาตุ สารอาหาร และพลังงานออกจากระบบนิเวศหนึ่งไปสู่ระบบนิเวศหนึ่ง แต่สิ่งที่สูญหายไปเหล่านี้จะถูกทดแทนใหม่ในลักษณะต่าง ๆ เช่น เมื่อกระแสน้ำชะล้างหน้าดินไป ดินกลับมาใหม่จากการสลายตัวของวัตถุต้นกำเนิดดิน วัตถุต้นกำเนิดของดินก็มาจากซากพืชและสัตว์ต่าง ๆ ที่ทับถมกันอยู่ แร่ธาตุบางส่วนก็ตกลงมาพร้อมกับฝน หรือได้มาจากการเคลื่อนไหวหมุนเวียนเข้ามาสู่ระบบจากระบบนิเวศอื่น โดยสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ นำพาเข้ามาเป็นวงจรลักษณะนี้

---

[131] Odum, E. P., and G. W. Barrett., Fundamentals of ecology (5th Eds., Thomson Brooks, 2005).

[132] Odum, Eugene P., 'Great ideas in ecology for the 1990s' (1992) 42 BioScience 7, 542–545.

[133] Odum, E. P., and G. W. Barrett., *Fundamentals of ecology* (5th Eds., Thomson Brooks, 2005).

[134] Ibid.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวัฒนธรรมศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

(ค) กลไกการควบคุมกิจกรรมของสิ่งมีชีวิตโดยปัจจัยแวดล้อมโดยทั่วไปนั้น ระบบนิเวศต่างมีปฏิกิริยาตอบสนองอย่างอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวภาวะที่ยั่งยืนคงทนได้ปรับตัวเองจนถึงจุดสมดุล เช่น การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศเริ่มต้นตั้งแต่สมัยกำเนิดโลก สภาพน้ำใต้ดินที่เปลี่ยนแปลงแล้ว กลุ่มสิ่งที่มีชีวิตที่มีอยู่แล้วก็ถูกทดแทนด้วยกลุ่มมีชีวิตอื่น ๆ ที่มีลักษณะการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพเปลี่ยนแปลง และเงื่อนไขในการดำรงชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเกิดเป็นระบบนิเวศใหม่ขึ้น ซึ่งในระบบนิเวศใหม่นี้ สภาวะสมดุลใหม่ที่แตกต่างกับสภาวะสมดุลเก่าจะค่อย ๆ ปรับตัวเองจนถึงจุดหยุดนิ่ง ในบางสถานการณ์ กลุ่มสิ่งมีชีวิตกลุ่มหนึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงบริเวณสภาพแวดล้อมของมันจนถึงขั้นที่ว่าตัวมันเองต้องยอมให้สิ่งมีชีวิตกลุ่มอื่นเข้ามาแทนที่ เช่น การตื้นเขินของทะเลสาบ กระบวนการนี้ถูกเรียกว่า “กระบวนการทดแทน” (Succession)[135]

นักชีววิทยาอธิบายว่ากระบวนการทดแทนของสังคมพืชในธรรมชาติเป็นกระบวนการสำคัญอย่างหนึ่งที่เป็นผลมาจากระบบสังคมของสิ่งมีชีวิตได้ถูกเปลี่ยนแปลงตามสภาพแวดล้อม ทำให้สภาพแวดล้อมของสังคมต้องเปลี่ยนไป สังคมชีวิตใหม่ที่เหมาะสมกว่าจึงเข้าไปแทนที่สังคมชีวิตเดิม และจะเกิดการทดแทนเช่นนี้เรื่อยไป จนนำไปสู่ภาวะสุดท้ายที่ยั่งยืน (หมุนเวียนเป็นวงจร) ซึ่งกระบวนการที่คล้ายคลึงกันนี้สามารถจะเกิดขึ้นได้ในการฟื้นฟูสภาพของกลุ่มสิ่งมีชีวิตที่ถูกทำลายไปแล้ว[136]

2.5.4 ประเภทของระบบนิเวศ[137]

ระบบนิเวศระดับโลก สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบนิเวศบนบก (Terrestrial ecosystem) และระบบนิเวศทางน้ำ (Aquatic ecosystem)

(ก) ระบบนิเวศบนบก (Terrestrial ecosystem) แบ่งย่อยได้ 7 ลักษณะตามอุณหภูมิและปริมาณน้ำฝน ได้แก่ ป่าดิบชื้น, ป่าผลัดใบเขตอบอุ่น, ป่าสน, ทุ่งหญ้าเขตอบอุ่น, ทุ่งหญ้าสะวันนา, ทะเลทราย และ เขตหิมะทุนดร้า (Tundra)

(ข) ระบบนิเวศทางน้ำ (Aquatic ecosystem) ได้แก่ แหล่งน้ำจืด เช่น ป่าพรุ ทะเลสาบ ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ และแหล่งน้ำเค็ม เช่น ป่าชายเลน หาดเลน หาดหิน หาดทราย ชายฝั่ง หญ้าทะเล และแนวปากะรัง เป็นต้น

---

[135] Ibid.

[136] Ibid.

[137] Ibid.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.5.5 สังคมนิเวศพืชในระบบนิเวศป่าไม้ธรรมชาติ

กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวกับป่าไม้ สัตว์ป่า พื้นที่ชายทะเลและทรัพยากรทางทะเลในปัจจุบันที่สำคัญมีด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งกฎหมายในกลุ่มนี้มักมีเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พื้นที่ชนิดพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าให้มีความสมบูรณ์ตามระบบนิเวศทางธรรมชาติ ซึ่งคดีในกลุ่มนี้มีอัตราโทษทั้งจำคุกและปรับ ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการระบบนิเวศป่าไม้จึงจำเป็นต้องเข้าใจในความสัมพันธ์ของระบบนิเวศป่าทางธรรมชาติเสียก่อน[138] ทั้งนี้ ป่าไม้ในที่พบประเทศไทย 2 กลุ่ม ได้แก่

(ก) กลุ่มป่าดงดิบหรือป่าไม้ไม่ผลัดใบ เช่น ป่าดิบชื้น-แล้ง และป่าดงดิบเขา ป่าสน ป่าพรุ หรือป่าบึง ป่าชายเลน และ

(ข) กลุ่มป่าไม้ผลัดใบ เช่น ป่าเบญจพรรณ ป่าแดง ป่าแพะ หรือป่าเต็งรัง และป่าหญ้า

ในลักษณะป่าไม้ในรูปแบบต่าง ๆ นี้ เราเรียกว่า “ป่าตามธรรมชาติ” กล่าวคือ ป่าที่มีระบบนิเวศทางธรรมชาติ เป็นป่าที่มีการแสดงรูปแบบของความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิต ซึ่งมีความสลับซับซ้อนในตัวเอง ดังนั้น ป่าตามธรรมชาติ จึงแตกต่างกับ พื้นที่สีเขียว สวนป่า สวนพฤษศาสตร์ วนเกษตร และอื่น ๆ

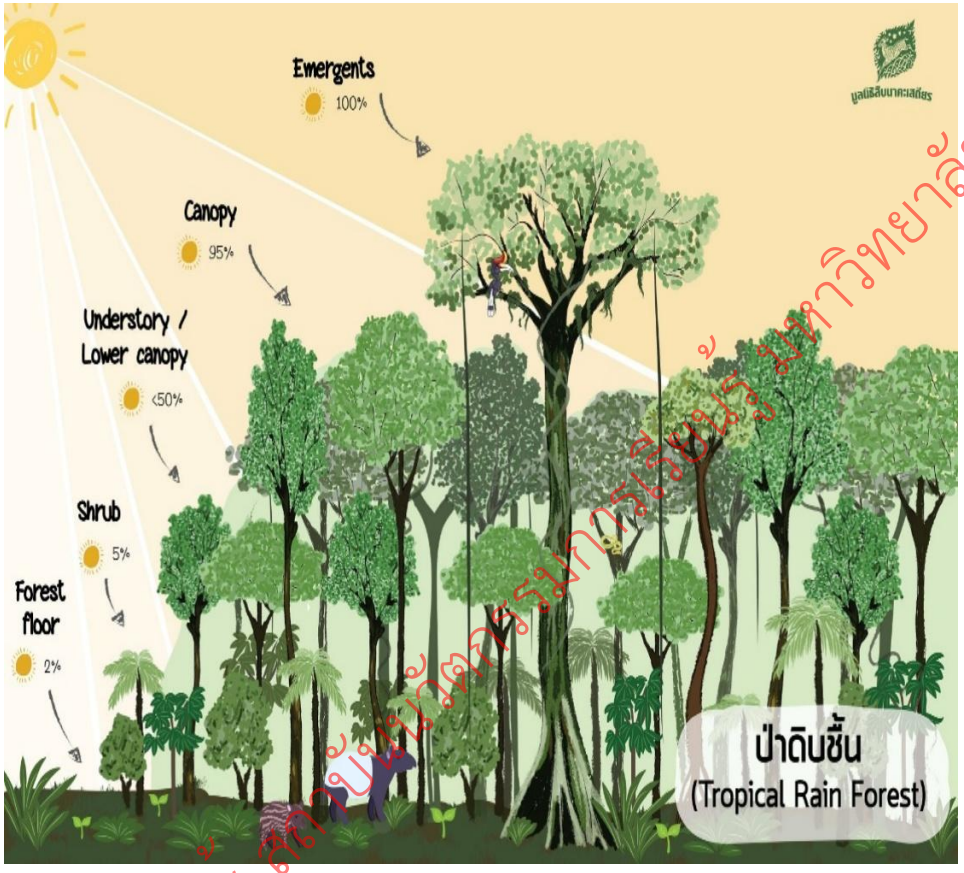
สังคมนิเวศของพืชหลายระดับในป่าธรรมชาติมีความจำเป็น เนื่องจากระบบนิเวศในเขตป่าร้อนชื้นมีสภาพแวดล้อมลักษณะรุนแรง และมีอินทรียวัตถุในดินต่ำ แต่ธรรมชาติก็แสดงให้เห็นถึงกลไกที่สมบูรณ์ในสังคมป่าธรรมชาติ คือ โครงสร้างที่ลดหลั่นเป็นชั้น ๆ ของพืชปกคลุม โครงสร้างเช่นนี้สามารถที่จะลดสภาวะที่รุนแรงของธรรมชาติได้ และใช้พลังงานและทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม[139] โดยประกอบไปด้วย ดังนี้ (1) ต้นไม้ใหญ่แผ่ขยายยอดคลุมผืนป่า (2) ต้นไม้

[138] FAO, Thailand Forest Outlook Study 2009 <https://www.fao.org/4/am617e/am617e00.pdf> accessed 3 May 2023.

[139] Kamaljit S. Bawa, and Reinmar Seidler, ‘Natural forest management and conservation of biodiversity in tropical forests’ (1998) 12 Conservation biology 1, 46-55.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ขนาดกลางอยู่ใต้เรือนยอดของไม้ใหญ่ (3) ต้นไม้ขนาดเล็กและพืชที่อาศัยอยู่ใต้ร่มเงา (4) ดินที่ถูกปกคลุมด้วยหญ้าและเศษซากพืช



ภาพ 4 สังคมนิเวศของพืชหลายระดับในป่าธรรมชาติ

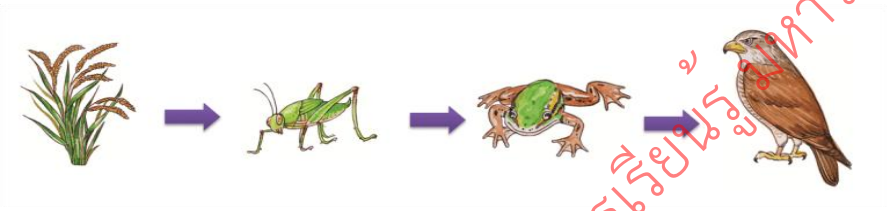
ที่มา: มูลนิธิสืบนาคะเสถียร (26/7/2562)

ดังนั้น แสงแดดร้อนแรงจะถูกใบไม้ใบใหญ่ ๆ ในป่าใช้ประโยชน์ไปเป็นส่วนใหญ่ โดยส่องไม่ถึงผิวดินโดยตรง เรือนยอดของต้นไม้ใหญ่ ต้นไม้ขนาดกลาง และขนาดเล็กในป่าช่วยลดแรงชะล้างของฝนเม็ดใหญ่ ๆ ไม่ให้กระแทกผิวดินโดยตรง ดังนั้นฝนจึงค่อย ๆ ไหลซึมลงสู่เศษซากพืช ดิน และรากพืชในป่าจนเต็มอิ่ม อุณหภูมิที่ร้อนชื้นบนผิวดินสร้างกระบวนการย่อยสลายอย่างรวดเร็ว ส่งแร่ธาตุอาหารกลับไปหล่อเลี้ยงต้นไม้อีกครั้งหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ป่าธรรมชาติจึงสามารถใช้พลังงานแสงอาทิตย์ที่รุนแรงและฝนหนักได้อย่างเหมาะสม[140]

[140] Geraldine L. Tierney, et al., 'Monitoring and evaluating the ecological integrity of forest ecosystems' (2009) 7 Frontiers in Ecology and the Environment 6, 308–316.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การสงวนรักษาป่าธรรมชาติ จึงเป็นการปกป้องคุ้มครองความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของทุกสิ่งที่ใช้ป่าเป็นที่อยู่อาศัยโดยรวมทั้งที่มีชีวิต (สัตว์ป่า พืช แมลง) และไม่มีชีวิต (แสงแดด ก้อนหิน น้ำ แร่ธาตุ เป็นต้น) ระบบนิเวศของป่าธรรมชาติเป็นระบบนิเวศที่สมบูรณ์แบบ ชนิดพันธุ์ของพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ มีอยู่มากมายในป่าธรรมชาติ สิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตดำรงอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์และความสมดุลในสภาวะหนึ่ง ซึ่งในทางนิเวศวิทยาแบ่งสิ่งมีชีวิตทั้งหลายออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้ผลิต ผู้บริโภค และผู้ย่อยสลาย เรียกว่า “วงจรธาตุ หรือการถ่ายทอดพลังงาน” ในป่าธรรมชาติ



ภาพ 5 การถ่ายทอดพลังงาน[141]

ผู้ผลิต ได้แก่ พืชที่มีคลอโรฟิลอยู่ในใบ หรือพืชใบเขียว ทำหน้าที่ผลิตอาหารเลี้ยงตัวเองและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ โดยใช้พลังงานแสงอาทิตย์และธาตุอาหาร ซึ่งเราเรียกกระบวนการผลิตนี้ว่า “การสังเคราะห์แสง” หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วจะเห็นได้ว่านอกจากพืชแล้วไม่มีสิ่งมีชีวิตอื่นที่สามารถผลิตอาหารเลี้ยงสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ได้

ผู้บริโภค ได้แก่ สัตว์ที่ดำรงชีวิตด้วยการกินผลิตผลจากผู้ผลิตโดยตรงหรือโดยอ้อม แบ่งย่อยออกเป็น 4 ประเภท คือ (1) ผู้บริโภคอันดับหนึ่ง เช่น สัตว์กินพืชทุกชนิด ฯลฯ (2) ผู้บริโภคอันดับสอง เช่น แมงมุม กบ อึ่ง แมงป่อง[142] ฯลฯ (3) ผู้บริโภคอันดับสาม เช่น งู สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมระดับกลาง ฯลฯ (4) ผู้บริโภคอันดับสุดท้าย เช่น นกอินทรี นกฮูก เสือ ฯลฯ

ผู้ย่อยสลาย เช่น เห็ดรา แบคทีเรีย ผลิตเอนไซม์ออกมาย่อยสลายซากสิ่งมีชีวิตให้เป็นสารอาหารที่มีขนาดโมเลกุลเล็กลง แล้วดูดซึมสารอาหารไปใช้เพียงบางส่วน ส่วนที่เหลือจะอยู่ในระบบนิเวศ ซึ่งผู้ผลิตสามารถนำไปใช้ในการดำรงชีวิตต่อไป

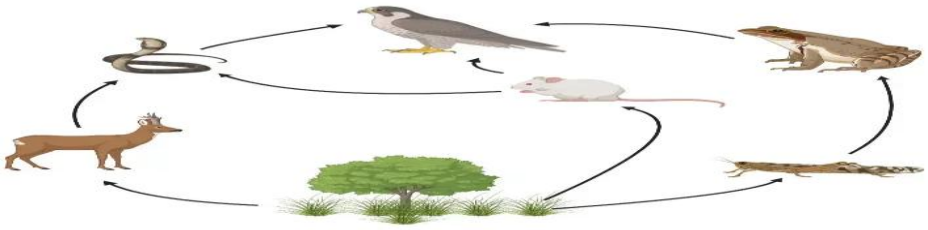
การถ่ายทอดพลังงานที่ประกอบกันเป็นชุมชนสิ่งมีชีวิตที่หลากหลายๆ เกิดเป็นเครือข่ายใยชีวิต

---

[141] Sourav, ‘Food Web – Definition, Types, Examples’ accessed on 12 June 2023 < https://biologynotesonline.com/food-web/>.

[142] หมายเหตุ: แมง มี 6 ขา, แมลงมี 8 ขา

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาพ 6 เครือข่ายใยชีวิต[143]

ดังนั้นภายในวงจรธาตุที่สมบูรณ์ สิ่งมีชีวิตทั้งมวลจะเพิ่มจำนวนขึ้น ดินจะอุดมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตทั้งหลายมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ไม่มีสิ่งที่สูญเปล่าเกิดขึ้น สรรพสิ่งผูกพันกันในความสัมพันธ์ที่ต่างพึ่งพาอาศัยและเกื้อกูล หากส่วนใดส่วนหนึ่งถูกรบกวนก็จะเกิดปฏิกิริยาทั้งระบบ ยกตัวอย่างเช่น แมลงที่เราเรียกว่า “แมลงศัตรูพืช” แท้ที่จริงเป็นผู้บริโภคลำดับหนึ่ง (สัตว์กินพืช) ที่กินผู้ผลิต (พืชสีเขียว) เป็นอาหารโดยตรง แต่ในธรรมชาติแมลงจะถูกควบคุมโดยผู้บริโภคลำดับสอง (นก กบ แมงมุม ฯลฯ) ด้วยเหตุนี้แมลงจึงกินพืชสีเขียวในธรรมชาติได้หมด และถูกบริโภคเรียงตามลำดับต่อไปจนถึงลำดับสุดท้ายต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้ในธรรมชาติจำนวนผู้บริโภคแต่ละลำดับ ย่อมถูกควบคุมไว้โดยผู้บริโภคในลำดับที่สูงกว่าและปริมาณอาหารที่ได้จากลำดับที่ต่ำกว่า ตามที่นักนิเวศวิทยาเรียกกว่า “ปิรามิดนิเวศ” ซึ่งฐานของปิรามิดคือผู้ผลิต ถ้าผู้ผลิตเพิ่มจำนวนขึ้น ผู้บริโภคก็จะเพิ่มตาม แต่ถ้าผู้ผลิตลดจำนวนลง ผู้บริโภคก็ลดจำนวนลงไปด้วย ความสัมพันธ์ของการกินและการถูกกินนี้เรียกว่า “ห่วงโซ่อาหาร” ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่มีสมดุลยภาพอันละเอียดอ่อน หากห่วงโซ่ใดห่วงโซ่หนึ่งถูกรบกวนก็จะกระทบกระเทือนไปทั้งระบบตามธรรมชาติ

2.5.6 ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity)[144]

“ความหลากหลายแห่งสรรพสิ่ง”[145] หรือ “ความหลากหลายทางชีวภาพ” เป็นความลงตัวของสรรพสิ่งต่าง ๆ อันเป็นองค์ประกอบของระบบนิเวศที่เชื่อมโยงถึงจำนวนทั้งหมดของชนิดพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศ และความแปรผันที่ซับซ้อนระหว่างสิ่งมีชีวิตในทุกด้านและในทุกระบบนิเวศ ซึ่งรวมกันเป็นลักษณะ “ชุมชนนิเวศ” (ecological community) และชุมชนนิเวศที่

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

[143] Sourav, ‘Food Web – Definition, Types, Examples’ accessed on 12 June 2023 < https://biologynotesonline.com/food-web/>.

[144] E.O. Wilson, ‘Is humanity suicidal?’ (1993) 31 Biosystems 2–3, 235–242.

[145] เอ็ดเวิร์ด โอ.วิลสัน, *ความหลากหลายแห่งสรรพชีวิต* (ยศ สันตสมบัติ และ อรวรรณ นาวายุทธ ผู้แปล, โครงการจัดพิพม์คบไฟ, 2563).

สมบูรณ์ย่อมส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางนิเวศ (Ecological integrity)[146] เช่น ระบบนิเวศของป่าธรรมชาติซึ่งต้องมีความหลากหลายของพรรณพืชป่าและสัตว์ป่าในระดับต่าง ๆ ที่เหมาะสม

ภาพ 7 ความหลากหลายทางชีวภาพ

ซึ่ง “สิ่งมีชีวิตที่แตกต่างหลากหลาย” Biological diversity หรือเรียกโดยย่อว่า Biodiversity[147] เหล่านี้เกิดจากอะไรนั้น กลุ่มนักวิทยาศาสตร์ที่นิยมทฤษฎีของ ชาร์ลส์ ดาร์วิน (Charles Darwin)[148] หรือเรียกว่า Darwinism ให้ความหมายว่า สรรพชีวิตที่เกิดขึ้นบนโลกใบนี้เกิดจาก “การคัดเลือกโดยธรรมชาติ” (Theory of natural selection) ซึ่งได้สร้างสรรค์สิ่งมีชีวิตทั้งที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวและเฉพาะถิ่นมากกว่า 10 ล้านชนิดพันธุ์ทั่วโลก ซึ่งผลของการวิวัฒนาการดังกล่าวก่อกำเนิดเป็นระบบนิเวศที่มีความซับซ้อนโยงใยระหว่างรูปแบบของสิ่งมีชีวิตหนึ่งสู่สิ่งมีชีวิตอื่นที่สอดประสานกัน โดยการมีส่วนร่วมของระบบของน้ำ อากาศ และแร่ธาตุต่าง ๆ รวมทั้งสภาพของดินที่มีความสมบูรณ์อันเกิดจากการย่อยสลายของเสียที่มีประสิทธิภาพ ระบบนิเวศนี้จึงสนับสนุนให้เกิดความสมดุลของชีวิตมนุษย์ ซึ่งประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีความหลากหลายทางชีวภาพในระดับสูงมาก[149] ดังนั้นเมื่อเกิดความวิตกกังวลเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของความสูญเสียรูปแบบของชีวิตที่นับไม่ได้

---

[146] Steven Woodley and James Kay, *Ecological integrity and the management of ecosystems* (CRC Press, 1993).

[147] E.O. Wilson, *Biodiversity* in *BIODIVERSITY* (E. O. Wilson and Frances M. Peter eds., National Academy Press, Washington DC, 1988).

[148] ชาร์ลส์ ดาร์วิน, *กำเนิดสปีชีส์ : The Origin of Species* (ดร. นำชัย ชีววิวรรธน์ และคณะ ผู้แปล, สารคดี, 2563).

[149] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ, ‘ความหลากหลายทางชีวภาพ’, <https://onep.gdcatalog.go.th/fr/dataset/biopolicy3> สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2566.

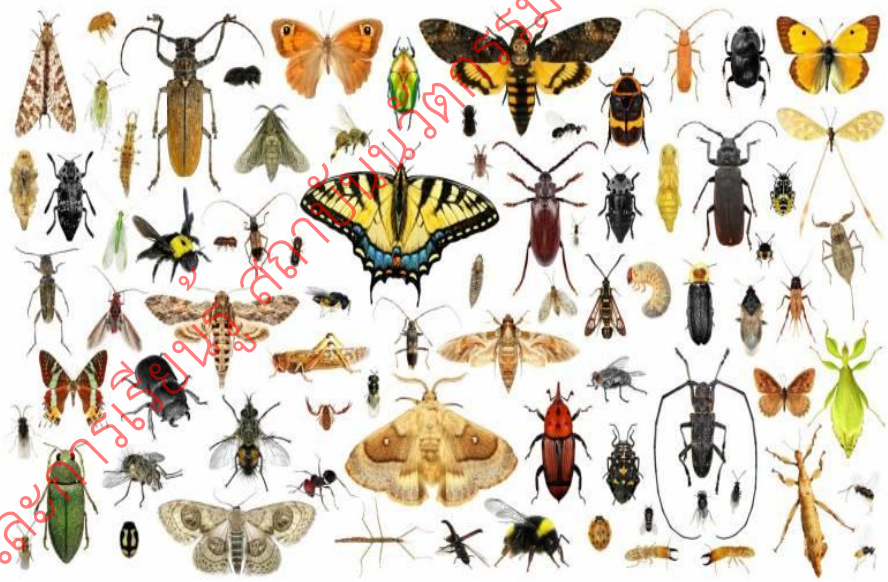
ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยพะเยา

(Countless forms of life) และการทำลายถิ่นที่อาศัยของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ เหล่านี้ คำนิยามที่เหมาะสมจึงถูกนำมาใช้เพื่อการอนุรักษ์ ภายใต้คำว่า “ความหลากหลายทางธรรมชาติ” โดยเหตุผลหลัก ๆ ที่สำคัญ คือ มนุษย์ไม่สามารถเลือกที่จะอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตชนิดใดชนิดหนึ่งได้ การอนุรักษ์อย่างยั่งยืนจึงจำต้องมุ่งเน้นที่ความสำคัญของระบบชุมชนนิเวศในทุกระดับ[150]

2.5.6.1 ความหลากหลายทางชีวภาพ แบ่งได้เป็น 3 ระดับ[151] คือ

(1) ความหลากหลายระดับพันธุกรรม (Genetic Diversity) หมายถึง ความแปรผันของพันธุกรรมในชนิดพันธุ์ที่ก่อให้เกิดความแตกต่างไปในแต่ละตัวของอาณาจักรสัตว์ หรือแต่ละต้นของอาณาจักรพืช ทั้งที่ปรากฏตามลักษณะ (Phenotype) และ ภาวะของยีน (Gene, Genotype)

ความแปรผันดังกล่าวเกิดจากการถ่ายทอดทางพันธุกรรมมาจากต้นตอ คือ พ่อและแม่ เช่น ความหลากหลายของพันธุกรรมแมลง[152]



ภาพ 8 ความหลากหลายของพันธุกรรมแมลง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

[150] Thiti Waikavee, ‘The Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability’ (PhD. in Law diss., University of Auckland, 2015) 144.

[151] Millennium Ecosystem Assessment Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis (Island Press, Washington DC, 2005) 14-18.

[152] Mathieu Joron, et al., ‘Heliconius wing patterns: an evo-devo model for understanding phenotypic diversity’ (2006) 97 Heredity 3, 157-167.

ประเทศไทยมีความหลากหลายระดับพันธุกรรมอยู่มากมาย เช่น ชนิดพันธุ์ที่หลากหลายของข้าวพันธุ์พื้นเมือง กล้วย ธัญพืช ฯลฯ ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพต่าง ๆ นี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ

(2) ความหลากหลายในระดับสิ่งมีชีวิต ชนิดพันธุ์ต่างๆ (Species Diversity) เป็นความแปรผันของชนิดพืชและสัตว์ที่มีอยู่ในพื้นที่ เมื่อรวมกันเข้า เรียกว่า ประชากร ซึ่งในแต่ละส่วนของพื้นที่บนผิวโลกย่อมมีจำนวนของชนิดพันธุ์พืช สัตว์ และจุลินทรีย์ อาศัยอยู่หลากหลายชนิด และแต่ละชนิดที่แตกต่างกันไปก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและโอกาสของการเข้ายึดครองที่แตกต่างกันไป

ภาพ 9 ตัวอย่างความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตในพื้นป่าตะวันตกของไทย[153]

กรณีประเทศไทย การเกิดขึ้นของพันธุ์พืช สัตว์ และจุลินทรีย์ได้รับอิทธิพลมาจาก เขตนิเวศภูมิศาสตร์ “อินโด–มาลายัน” โดยครอบคลุม 2 อนุภูมิภาค คือ ตอนบนของประเทศอยู่ในเขตอนุภูมิภาคอินโดจีน และทางตอนใต้ ตั้งแต่จังหวัดชุมพรลงไปอยู่ในเขตอนุภูมิภาคซุนดา แต่ก็พบชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ที่อยู่ในภูมิภาคอื่นปะปนอยู่ด้วย ความหลากหลาย

[153] มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, ‘ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตในพื้นป่าตะวันตก’ <https://www.seub.or.th/> สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2566.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในส่วนของชนิดพันธุ์พืช มีการผสมผสานระหว่างพรรณพืชในภูมิภาคอินเดีย–พม่า ภูมิภาคอินโดจีนและภูมิภาคมาเลเซีย โดยเฉพาะในภาคเหนือของประเทศมีลักษณะร่วมกันระหว่างพรรณพืชจากพม่า อินเดีย ยูนาน และลาว ภาคตะวันตกเฉียงเหนือคล้ายคลึงกับมาเลเซียและอินโดนีเซีย จากข้อมูล“ความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย” [154] พบว่า มีสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม มากกว่า 345 ชนิด, นก มากกว่า 1,1010 ชนิด, สัตว์เลื้อยคลาน มากกว่า 392 ชนิด, สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก มากกว่า 157 ชนิด, และปลา มากกว่า 2,825 ชนิด [155]

อย่างไรก็ตาม ในจำนวนดังกล่าว หลายชนิดพันธุ์ไม่สามารถพบได้ในแหล่งธรรมชาติแล้ว เช่น ปลาเสือตอลายใหญ่ (Siamese tigerfish, Finescale tigerfish) เป็นปลาน้ำจืดชนิดหนึ่ง ชื่อวิทยาศาสตร์ว่า *Datnioides pulcher* เป็นปลาที่อยู่ในวงศ์ปลาเสือตอ (Datnioididae) ปัจจุบันอยู่ในสถานะ “เสี่ยงขั้นวิกฤติต่อการสูญพันธุ์” (IUCN 3.1)[156]

(3) ความหลากหลายในระบบนิเวศ (Ecosystem Diversity) เป็นความแตกต่างทางกายภาพของภูมิศาสตร์ เช่น ที่ราบลุ่ม พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าละเมาะ ป่าดิบชื้น ป่าสนเขา ทะเลทราย หาดทรายแม่น้ำ และอื่น ๆ ซึ่งความหลากหลายในระบบนิเวศจะเกี่ยวกับความหลากหลายของสังคมสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ในระบบนั้นด้วย (Ecological community) [157] ซึ่งความหลากหลายด้านภูมิศาสตร์และชนิดพันธุ์ ทั้ง 2 ระบบนี้ทับซ้อนกันและแปรผันตามลักษณะการอยู่ร่วมกันของสิ่งมีชีวิตในแต่ละพื้นที่ที่มีปัจจัยแวดล้อมแตกต่างกันไป ในด้านของชนิดพันธุ์ที่เป็นองค์ประกอบการแสดงออกของชนิดพันธุ์ที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมและการมีอิทธิพลต่อกัน รวมไปถึงระบบการทำงานในการส่งผ่านพลังงานและสารในพื้นที่นั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ชนิดของป่าต่าง ๆ มีความแตกต่างกันของความหลากหลายของสังคมพืชและสัตว์ มีการสร้างผลิตผลและการย่อยสลายแตกต่างกันออกไปตามประเภทของป่านั้น ๆ ซึ่งแสดงถึงความยืดหยุ่นของระบบทั้ง 2 ที่สัมพันธ์กัน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[154] กลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความหลากหลายทางชีวภาพ, ‘ความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย’ <https://chm-thai.onep.go.th/?page_id=920> สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2566.

[155] เพิ่งอ้าง.

[156] IUCN, Red List Categories and Criteria <https://www.iucnredlist.org/resources/categories-and-criteria> accessed 12 May 2023.

[157] Robert K. Peet, ‘The measurement of species diversity’ (1974) Annual review of ecology and systematics, 285-307.

ภาพ 10 ความหลากหลายของป่าชนิดต่างๆ

ภาพ 11 นิเวศวิทยาชุมชีพ (Ecological community)

อย่างที่กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยประกอบด้วยระบบนิเวศหลักทั้งระบบนิเวศบนบก ระบบนิเวศน้ำจืด และระบบนิเวศทางทะเล ในแต่ละระบบนิเวศยังแบ่งย่อยออกได้เป็นหลายระดับ โดยเฉพาะระบบนิเวศบนบกอาจจำแนกย่อยลงไปได้เป็นระบบนิเวศป่าไม้ ทุ่งหญ้า ลานหิน พื้นที่ทางการเกษตร ชุมชน และพื้นที่เสื่อมโทรม ซึ่งแต่ละรูปแบบมีความแตกต่างกันไปทั้งด้านปัจจัยและองค์ประกอบของชนิดพันธุ์

2.5.6.2 ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Alien Species)

ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น หมายถึง สิ่งมีชีวิตที่ไม่ได้วิวัฒนาการดั้งเดิมในท้องถิ่นนั้น (Endemic species) และไม่ได้เป็นการอพยพย้ายถิ่นตามธรรมชาติ แต่ถูกนำเข้ามาในถิ่นนั้นด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น การปรับปรุงสายพันธุ์พืชในทางเกษตร การใช้ประโยชน์เป็นสัตว์เลี้ยงสัตว์เศรษฐกิจ ซึ่งมนุษย์ได้เคลื่อนย้ายชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ข้ามถิ่นดั้งเดิมมาตั้งแต่อดีต ซึ่งบางชนิดพันธุ์ปรับตัวเข้ากับระบบนิเวศได้ แต่บางชนิดพันธุ์คุกคามระบบนิเวศดั้งเดิม

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน อาจเป็นได้ต่างๆ เช่น สัตว์ พืช เชื้อราและจุลินทรีย์ ที่ไม่ได้มาจากระบบนิเวศ และคุกคามทำลายซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือสิ่งแวดล้อม หรือส่งผลเสียต่อสุขภาพของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบในทางลบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการลดลงหรือการปนเปื้อนและการสูญพันธุ์ของสายพันธุ์พื้นเมือง ผ่านระบบห่วงโซ่อาหาร หรือการแพร่กระจายของเชื้อโรค ทั้งนี้รวมไปถึงการรบกวนระบบนิเวศในท้องถิ่นด้วย (CBD, 2006) ซึ่งเป็นความกังวลต่อ “ความมั่งคงของระบบนิเวศ” (Ecological integrity ของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ประเทศไทยกำหนด “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” เป็นกลุ่มดังนี้ (1) ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ควรป้องกัน, (2) ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นควบคุม และชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ต้องกำจัด[158]

ตัวอย่างเช่น นกยูงไทย (Pavo muticus) และ นกยูงอินเดีย (Pavo cristatus)

ภาพ 12 ความแตกต่างระหว่างชนิดพันธุ์ประจำถิ่น และ ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

ทั้ง 2 ชนิดพันธุ์ถูกนำมาเป็นสัตว์เลี้ยง ซึ่งมีการปล่อยเลี้ยงตามธรรมชาติ ในพื้นที่รีสอร์ทเอกชน หรือ บริเวณสถานที่ปฏิบัติธรรม หรือ วัดป่า โดยพื้นที่ตามธรรมชาติเหล่านี้เป็นพื้นที่ต่อเนื่องกับป่าธรรมชาติ หรือ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ (Protected Areas) ทำให้เกิดการผสมข้ามสายพันธุ์หรือปะปนกันของสายพันธุ์ได้ ซึ่งอาจคุกคามกับสายพันธุ์ดั้งเดิมได้

อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่นยังคงเป็นที่ถกเถียงกันระหว่างการปรับปรุงพันธ์เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการปกป้องความเสียหายจากการแพร่กระจายสู่ระบบนิเวศธรรมชาติ

ศูนย์บรรณสารและจดหมายเหตุ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

[158] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ, ‘ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ควรป้องกัน ควบคุม และกำจัดของประเทศไทย’, <https://onep.gdcatalog.go.th/fr/group/biodiversity?> สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2566.

2.5.7 ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources)

"ทรัพยากรธรรมชาติ"[159] เป็นอีกหนึ่งคำศัพท์ที่ถูกสร้างขึ้นบนพื้นฐานจากแนวคิดด้านประโยชน์นิยม (สิ่งต่าง ๆ ไร้ค่าหากไม่มีประโยชน์)[160] (Utilitarianism) โดยพิจารณา "คุณค่า" (Instrumental values) ของสรรพสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติ ผ่านมิติเศรษฐศาสตร์และระบบการตลาด (the market system of resources allocation)[161] ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติเหล่านี้มีความสำคัญจำเป็นต่อมวลมนุษย์อย่างมหาศาล เพราะมนุษย์นอกจากได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตและการดำรงเผ่าพันธุ์แล้ว มนุษย์ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในเชิงเศรษฐกิจ ในด้านเป็นพลังงานและวัตถุดิบ ซึ่งสร้างความมั่งคั่งให้กับประเทศนั้น ๆ อีกด้วย ดังจะสังเกตได้จากกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ หรือประเทศที่เป็นแหล่งต้นน้ำของแม่น้ำสายสำคัญของโลกจะมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศต่าง ๆ ท้ายน้ำ (เช่น แม่น้ำโขง) ด้วยเหตุนี้การครอบครองแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญจึงก่อให้เกิดการแย่งชิงและสงครามมาตลอดประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ แต่เนื่องการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติมีข้อจำกัด (Natural resources scarcity) ส่งผลให้เกิดความวิตกต่อสถานการณ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน ความวิตกกังวลนี้เริ่มมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เมื่อนักวิทยาศาสตร์จำนวนมาก (Reports to the Club of Rome)[162] ได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบการผลิตอาหารเพื่อเลี้ยงประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และภาวการณ์ขาดแคลนในทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นและอาจส่งผลให้เกิดการชะงักงันทางเศรษฐกิจ การพัฒนา และความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษยชาติ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้จะไม่ใช่ปัญหาที่ไกลตัวอีกต่อไป เช่น การขาดแคลนพลังงาน ความมั่นคงทางอาหาร หรือการแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพ และอื่น ๆ

ในทัศนะแบบเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมและบริโภคนิยมกระแสหลัก "ทรัพยากรธรรมชาติ" คือ สิ่งที่ได้มาจากธรรมชาติ ซึ่งมีประโยชน์ต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ โดยสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติเหล่านี้จะมี "มูลค่าและราคา" เมื่อถูกนำมาใช้ประโยชน์ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะไร้ค่าไร้ราคา หากไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ ดังนั้น ทรัพยากรเหล่านี้จึงถูกหมายถึง "ทุนทางธรรมชาติ" (Natural capitals) ซึ่งเมื่ออยู่ในแหล่งที่ตั้งทางธรรมชาติ จะถูกเรียกว่า ทรัพยากรที่

---

[159] ปิยะดา วชิระวงศกร, *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2562) 2-4.

[160] เพิ่งอ้าง., น. 5 หมายเหตุ ภายใต้ทัศนะนี้ มนุษย์ จัดเป็น ทรัพยากร เช่นเดียวกัน

[161] Jan G. Laitos, Sandi B. Zellmer., and Mary C. Wood, *Natural Resources Law* (2 eds., West, 2006) 2-5.

[162] Paul Neurath, *From Malthus to the Club of Rome and Back: Problems of Limits to Growth, Population Control, and Migrations* (M.E. Sharpe, Armonk, 1994).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Natural endowment) ส่วนทรัพยากรที่ได้รับการสำรวจค้นพบแล้วในแหล่งธรรมชาติ จะถูกเรียกว่า ทรัพยากรทุน (Natural resources stock) เช่น แหล่งแร่ แหล่งน้ำมันดิบ และก๊าซธรรมชาติ ที่ได้รับการค้นพบแล้ว หรือจำนวนฝูงปลาทะเล ที่ได้รับการสำรวจและจัดทำรายละเอียดสำหรับตัวทรัพยากรที่ได้รับการนำขึ้นมาจากแหล่งกำเนิดตามธรรมชาติ ซึ่งถูกเรียกว่า “ผลผลิตทรัพยากร” (Natural resource commodity)

ดังนั้น มนุษย์สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ใน 4 ลักษณะ คือ (1) นำไปใช้เพื่อการบริโภคโดยตรง เช่น การจับปลา ตัดต้นไม้ ขุดดิน ดูดทราย (2) นำไปใช้เป็นส่วนประกอบในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เช่น ถ่านไม้ ถ่านหิน ปูนซีเมนต์ (3) นำไปใช้เพื่อเป็นปัจจัยที่ใช้บริโภคหมดไปในการผลิต เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ (4) นำไปใช้เพื่อเป็นแหล่งผลิตทางธรรมชาติ เช่น แม่น้ำก่อให้เกิดการไหลของกระแสน้ำ ชายหาดที่สวยงาม หรือน้ำตกในแหล่งธรรมชาติ[163]

2.5.7.1 การแบ่งประเภทของทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้แนวคิดการใช้ประโยชน์นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักแบ่งทรัพยากรธรรมชาติได้ 3 ประเภท ดังนี้

(ก) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมด ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดหรือไม่สูญหาย (Inexhaustible natural resources) ทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้ ได้แก่ ชั้นบรรยากาศ หรือน้ำในวัฏจักร แสงอาทิตย์ ลม และอื่น ๆ เช่น

1. ชั้นบรรยากาศ (Atmosphere) ในบรรยากาศประกอบไปด้วยอากาศซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมีชีวิต นอกจากนั้นยังมีความชื้น อุณหภูมิ และการเคลื่อนไหวของมวลอากาศ รวมเรียกว่า ภูมิอากาศ (climate) ซึ่งมีความสำคัญต่อลักษณะของดิน พืชพันธุ์ และสภาพอื่น ๆ ของสิ่งมีชีวิตบนพื้นผิวโลก ดังนั้นบรรยากาศจึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ บรรยากาศจะหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องกันไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด จึงจัดบรรยากาศอยู่ในทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ไม่หมด (ถูกใช้เช่นถังขยะโลก)

2. น้ำที่อยู่ในวัฏจักร (Water in cycle) น้ำที่อยู่ในวัฏจักรจะหมุนเวียนเปลี่ยนไปจากสภาพหนึ่งไปเป็นอีกสภาพหนึ่งเรื่อยไปโดยไม่มีสิ้นสุด เช่น จากฝน หิมะ ลูกเห็บตกลงสู่พื้นดิน บางส่วนระเหยกลับไปสู่บรรยากาศ บางส่วนไหลซึมลึกลงไปเป็นน้ำใต้ดิน บางส่วนไหลไปตามพื้นผิวดินลงสู่แม่น้ำลำคลองออกสู่ทะเลมหาสมุทร กลับมาระเหยกลายเป็น

---

[163] David W. Pearce, and R. Kerry Turner, *Economics of natural resources and the environment* (Johns Hopkins University Press, 1989).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ไอน้ำอยู่ในบรรยากาศ และจับตัวเป็นก้อนเมฆตกลงมาเป็นฝนอีก การหมุนเวียนของน้ำแบบนี้จึงไม่มีที่สิ้นสุดมีอยู่ตลอดไป

(ข) ทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้ ทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้หรือรักษาไว้ได้ (Renewable natural resources) ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ เกิดขึ้นใหม่มาทดแทนได้ หรือที่สามารถฟื้นฟูกลับมาใหม่ได้ อาทิ

1. น้ำผิวดินที่อยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่ง (Water in place) หมายถึง น้ำที่อยู่ในที่เฉพาะแห่ง เช่น น้ำในภาชนะ น้ำในเขื่อน เมื่อมีการใช้น้ำไปเรื่อย ๆ ปริมาณจะลดลง แต่จะมีปริมาณเพิ่มขึ้นได้เมื่อเกิดฝนตก น้ำที่อยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่งเมื่อใช้แล้วก็จะหมดไป แต่สามารถที่จะหามาทดแทนใหม่ได้

2. ดิน (Soil) หมายถึง เนื้อดินที่เป็นที่อยู่อาศัยของพืช เป็นแหล่งสะสมแร่ธาตุอาหารที่จำเป็นสำหรับพืช เพราะเหตุที่อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรคจำนวนมากมาจากพืชซึ่งเจริญเติบโตมาจากดินหรือได้จากสัตว์ซึ่งกินพืช ดินจึงเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานของสิ่งมีชีวิต แต่เนื่องจากการเกิดขึ้นของดินธรรมชาติเป็นไปอย่างช้ามาก การทับถมกันของซากพืชซากสัตว์ตามธรรมชาติต้องใช้เวลาสร้างดินมากกว่า 100 ปีเป็นอย่างน้อย อย่างไรก็ตามถึงดินจะเกิดได้ช้าแต่มนุษย์ก็สามารถดูแลรักษาดินให้คงมีคุณภาพเหมือนเดิมได้โดยการใส่ปุ๋ยหรือการใช้ประโยชน์จากดินอย่างถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ เพราะฉะนั้นลักษณะสมบัติของดินในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติแล้วจัดเป็นประเภทที่สามารถรักษาให้คงอยู่ได้ (maintainable) มากกว่าการเกิดขึ้นทดแทน (replaceable)

3. ป่าไม้ (Forest) และสัตว์ป่าพืชป่า (Wildlife) นอกจากเนื้อไม้ชนิดต่าง ๆ ที่เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญแล้ว ป่าไม้ยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า พืชป่าชนิดต่าง ๆ และเป็นแหล่งกักเก็บน้ำธรรมชาติด้วย ซึ่งประโยชน์ของป่าไม้ธรรมชาติเกื้อหนุนชีวิตมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากระบบป่าไม้สามารถขึ้นทดแทนโดยธรรมชาติ หรือการปลูกให้เป็นป่ามาใหม่ได้ ป่าไม้จึงถูกจัดอยู่ในทรัพยากรธรรมชาติพวกที่เกิดขึ้นทดแทนและรักษาให้คงอยู่ได้

4. ทุ่งหญ้า (Grassland) หมายถึง พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่ส่วนใหญ่มีพืชวงศ์หญ้าและพืชพันธุ์อื่น ๆ ขึ้นอยู่เองตามธรรมชาติ มักเป็นที่ที่มีฝนตกน้อย ใช้เป็นที่หากินของสัตว์เลี้ยงและสัตว์ป่า เป็นที่เหมาะแก่การดำเนินการจัดการโดยอาศัยพื้นฐานทางนิเวศวิทยา

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

มากกว่าพื้นฐานทางการเกษตร และใช้ประโยชน์แบบอเนกประสงค์ ทุ่งหญ้าจัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้น ทดแทน และรักษาให้คงอยู่ได้เช่นเดียวกับป่าไม้

5. ทรัพยากรชายฝั่งและทะเล มีสภาพพื้นที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หมายความรวมถึงพรุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำ คู แพรก (พื้นที่ทางแยกลำน้ำ) ทะเลสาบ สันดอน แม่น้ำ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเล หรือได้รับอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด เกาะ หญ้าทะเล ปะการัง ดอนหอย พืชและสัตว์ทะเล ทั้งนี้ หมายความถึงพื้นที่ที่มนุษย์สร้างขึ้นด้วย เช่น การถมหาดทราย แนวกั้นแรงคลื่น เป็นต้น

(ค) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (non- renewable natural resources) ทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางในการอนุรักษ์ให้สามารถมีใช้ประโยชน์ได้นานที่สุด ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้ ได้แก่

1. ทรัพยากรน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน หรือแร่ธาตุต่าง ๆ

2. ระบบนิเวศดั้งเดิม ได้แก่ สถานที่ธรรมชาติดั้งเดิม (wilderness area) หากสถานที่เหล่านี้ถูกทำลายจะไม่สามารถสร้างมาทดแทนใหม่ได้ ในหลายประเทศมีความพยายามสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติดั้งเดิมไว้ให้ได้มากที่สุด เพื่อการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ทางธรรมชาติ หรือคงไว้สำหรับคุณค่าทางจิตใจ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นมาใหม่ได้เพราะมีลักษณะเฉพาะตัว (unique)

2.5.8 สิ่งแวดล้อม (Environment)

“สิ่งแวดล้อม” เท่าที่ยอมรับกันในปัจจุบันโดยสรุปแล้ว หมายความถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวเรา ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ครอบคลุมถึงสิ่งที่เป็นรูปธรรม หรือสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่น อาคารและสิ่งก่อสร้าง อากาศ แสงแดด กลิ่น เสียง และสิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม หรือที่เรียกว่า สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น จารีตประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในสังคม

2.5.8.1 การแบ่งประเภทของสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ที่อยู่รอบ ๆ ตัว ทั้งสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ซึ่งเกิดจากการกระทำของมนุษย์แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นเอง

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ก) สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ (Natural environment) จำแนกได้ 2 ชนิด คือ

1. สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิต ได้แก่ สิ่งมีชีวิต ความหลากหลายทางชีวภาพต่าง ๆ

2. สิ่งแวดล้อมที่ไม่มีชีวิต ได้แก่ ภูเขา แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง และอื่น ๆ

(ข) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น จำแนกได้ 2 ประเภท ได้แก่

1. สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เป็นสิ่งต่าง ๆ รอบตัวที่สัมผัสได้ทางกายภาพ สิ่งที่มนุษย์สร้างสรรค์ขึ้น เช่น สถาปัตยกรรมที่มนุษย์สร้างขึ้น อาคารสถานที่ โบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือสวนสาธารณะ หรือพื้นที่สีเขียว หญ้าเทียม ดอกไม้ประดิษฐ์ และอื่น ๆ

2. สิ่งแวดล้อมทางสังคม เป็นสิ่งต่าง ๆ ในลักษณะนามธรรมที่มนุษย์สร้างสรรค์ขึ้น เช่น จารีตประเพณี ศาสนา กฎหมาย และอื่น ๆ

2.6 สรุป

สาระเนื้อหาบทที่ 2 เป็นข้อเท็จจริงพื้นทางทางวิทยาศาสตร์ (Facts) ให้นักนิติศาสตร์หรือนักกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้เข้าใจพื้นฐานถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติที่แวดล้อมรอบตัว นิยามความหมาย การแบ่งแยกประเภทธรรมชาติต่าง ๆ ตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งในหลายกรณีนักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีความทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานทางนิเวศวิทยาและวิทยาศาสตร์พื้นฐานเหล่านี้ ซึ่งอาศัยแต่เพียงข้อเท็จจริงตามเอกสารหรือพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีนั้น อาจคลาดเคลื่อนไปได้ หากนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯ มีพื้นฐานทางธรรมชาติวิทยาดังกล่าวมาในบทนี้ อาจทำให้รูปคดีความทางสิ่งแวดล้อมมีความเป็นเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มากยิ่งขึ้น ดังนั้นความเข้าใจพื้นฐานเชิงนิเวศวิทยาเพื่อให้เหตุผลทางกฎหมายจึงมีความสำคัญ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ ชุดวิชาสิ่งแวดล้อมและการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

บทที่ 3
แนวคิดเรื่องเหตุผลเชิงนิเวศ

ความชอบธรรมของกฎหมายอยู่ที่การให้เหตุผลที่ถูกต้องเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงถือเป็น “คุณค่า” อย่างยิ่งของกฎหมายนั้น จากรายงานการศึกษา “การประเมินระบบนิเวศโลกของสหัสวรรษ” (Millennium Ecosystem Assessment 2005) ขององค์การสหประชาชาติได้นำมาสู่กระบวนการเชิงนิเวศที่สอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน[164] ซึ่งเนื้อหาสาระในบทที่ 3 เป็นการกล่าวถึง “ข้อเสนอเชิงนิเวศ” (Ecosystem approach) ซึ่งเป็นแนวทางสากลตามอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity, “CBD”) อันมีผลผูกพันตามกฎหมาย (legally-binding international treaty) โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศภาคีสมาชิกได้ประยุกต์ข้อเสนอนี้ในแนวทางเดียวกัน เพื่อดำเนินการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ไม่ว่าจะเป็น (1) การอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่ (In-situ conservation) หรือ นอกถิ่นที่อยู่ (Ex-situ conservation), (2) การใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน, และ (3) การแบ่งปันประโยชน์ที่ได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ นี้ ประเทศไทยได้กำหนดบทบาทหน้าที่ให้หน่วยงานภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงตามกฎหมาย อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมป่าไม้, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง,กรมประมง, กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก, กรมวิชาการเกษตร, กรมปศุสัตว์, กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์, กรมทรัพย์สินทางปัญญา,สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, องค์การสวนพฤษศาสตร์, องค์การสวนสัตว์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, และองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ[165] ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ จึงมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายใต้กรอบเกณฑ์ของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992

ถึงแม้ในเวทีกฎหมายระหว่างประเทศจะไม่นิยมการฟ้องคดีการกระทำอันเป็นการละเมิดหรือเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศในรูปแบบ “Hard Law” แต่นิยมใช้

---

[164] World Resources Institution, *Millennium Ecosystem Assessment, 2005: Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis* (Island Press, Washington, 2005).: CBD, Article 1. Objectives: The objectives of this Convention, to be pursued in accordance with its relevant provisions, are the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, including by appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding.

[165] กลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความหลากหลายทางชีวภาพ, ‘กฎหมายที่เกี่ยวข้อง’ (2567) <https://chm-thai.onep.go.th/?page_id=2136> สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2567.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

มาตรการติดตามผลสัมฤทธิ์ผ่านแผนและนโยบายในลักษณะการปฏิบัติตามมติที่ประชุม หรือเวทีกาประชุม Conference of the Parties (COP)[166] ได้ลงมติร่วมกันแล้ว อันถือเป็นการบังคับตามกฎหมายหมายระหว่างประเทศในรูปแบบ “Soft law” (นิตินโยบาย) ซึ่งจะเห็นได้จากรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีของแต่ละประเทศสมาชิก และรายงานตัวชี้วัดตาม “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (SDGs) ซึ่งจะกล่าวในบทอื่นต่อไป

3.1 ข้อเสนอเชิงนิเวศ ตามอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (CBD)

ฐานทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ มีคุณค่าแท้จริงและคุณค่าจากการใช้ประโยชน์ ซึ่งการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนนั้นไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม ควรนำข้อเสนอด้านระบบนิเวศวิทยา (Ecosystem approach)[167] ไปประยุกต์เป็นพื้นฐานในการจัดทำกฎหมายลำดับหลัก-รอง หรือ จัดทำแผนและนโยบาย รวมทั้งกำหนดเป้าหมาย กรอบเวลา หรือกลไกการดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ จำนวน 12 ข้อ ดังต่อไปนี้

(1) การกำกับดูแลและการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ควรมุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์เชิงหน้าที่และกระบวนการภายในระบบนิเวศกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดการพื้นที่ดิน พื้นที่น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นทางเลือกทางสังคมของชุมชนสังคมนั้น ๆ ที่มีต่อระบบนิเวศในพื้นที่ของตน คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตระหนักถึงสิทธิและผลประโยชน์ของทุกกลุ่มทั้งด้านความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชีวภาพ เป็นองค์ประกอบสำคัญของแนวทางระบบนิเวศ และควรได้รับการจัดการตาม “คุณค่าที่แท้จริง” ของสิ่งนั้น ๆ (Intrinsic values) เพื่อประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม ด้วยวิธีการที่ยุติธรรมและเท่าเทียมกัน[168]

(2) การบริหารจัดการควรมีการกระจายอำนาจไปสู่ระดับที่ต่ำสุดอย่างเหมาะสมที่สุด เนื่องด้วยการมีส่วนร่วมของระบบกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความเท่าเทียมที่มากขึ้น ฝ่ายบริหารควรมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดและสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ในท้องถิ่นกับผลประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง ยิ่งมีการใช้ประโยชน์

---

[166] ศูนย์องค์ความรู้ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘การประชุม CoP คืออะไร’ (2567) <https://hub.mnre.go.th/th/knowledge/detail/65565> สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2567.

[167] ‘Ecosystem approach’ (CBD) <https://www.cbd.int/doc/publications/ea-text-en.pdf> accessed 12 May 2020.

[168] Principle 1: The objectives of management of land, water and living resources are a matter of societal choice. Rationale: Different sectors of society view ecosystems in terms of their own economic, cultural and societal needs. Indigenous peoples and other local communities living on the land are important stakeholders and their rights and interests should be recognized. Both cultural and biological diversity are central components of the ecosystem approach, and management should take this into account. Societal choices should be expressed as clearly as possible. Ecosystems should be managed for their intrinsic values and for the tangible or intangible benefits for humans, in a fair and equitable way.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์การเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

จากระบบนิเวศในพื้นที่เปราะบาง ใกล้ชิดกับระบบนิเวศ (พื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ หรือพื้นที่อนุรักษ์ อื่น ๆ) ผู้ครอบครอง เป็นเจ้าของ ก็ย่อมมีความรับผิดชอบต่อระบบนิเวศสูงมากด้วย[169]

(3) ผู้ดูแลจัดการระบบนิเวศควรพิจารณาผลกระทบ (ที่เกิดขึ้นจริงหรือความเป็นไปได้) ของกิจกรรมที่มีต่อระบบนิเวศที่อยู่ติดกันและระบบนิเวศอื่น ๆ เนื่องจากการแทรกแซงการจัดการในระบบนิเวศมักมีผลกระทบที่ไม่ทราบหรือคาดเดาไม่ได้ต่อระบบนิเวศอื่น ๆ ดังนั้น ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต้องพิจารณาและวิเคราะห์อย่างรอบคอบ ซึ่งอาจจำต้องปรับปรุงองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาและประนีประนอมที่เหมาะสมหากจำเป็น[170]

(4) ความเข้าใจด้านนิเวศวิทยามีความจำเป็นพื้นฐานต่อเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายชีวภาพ ซึ่งช่วยให้สามารถคาดการณ์ถึงศักยภาพที่จะได้ผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้กิจกรรมต่าง ๆ ควรพิจารณาดังนี้ (ก) ลดการบิดเบือนของตลาด (market distortion) ที่ส่งผลกระทบในทางลบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ (ข) สร้างแนวทางจูงใจเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (ค) รวมต้นทุนและผลประโยชน์ (เชิงนิเวศ) ในขอบเขตที่เป็นไปได้[171]

เนื่องจากในภาคธุรกิจที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอันถือภัยคุกคามที่รุนแรงต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเหล่านี้ ส่วนมากเกิดขึ้นจากการบิดเบือนของระบบการตลาด (market distortion) ที่ประเมินค่าระบบนิเวศบริการและความหลากหลายทางชีวภาพต่ำเกินไปหรือไม่ถูกนำมารวมเป็นต้นทุน หรือบางกรณีถูกแทรกแซงโดยการสร้างแรงจูงใจจาก “มูลค่าธุรกิจ” และเงินอุดหนุนภาครัฐที่บิดเบือนจากความเป็นจริงเชิงพื้นที่ หรือมาตรการทางภาษีที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อผลักดันให้เจ้าของพื้นที่ หรือชุมชนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เป็นระบบที่มีความหลากหลายทางนิเวศที่น้อยกว่า เช่น

---

[169] Principle 2: Management should be decentralized to the lowest appropriate level. Rationale: Decentralized systems may lead to greater efficiency, effectiveness and equity. Management should involve all stakeholders and balance local interests with the wider public interest. The closer management is to the ecosystem, the greater the responsibility, ownership, accountability, participation, and use of local knowledge.

[170] Principle 3: Ecosystem managers should consider the effects (actual or potential) of their activities on adjacent and other ecosystems.

[171] Principle 4: Recognizing potential gains from management, there is usually a need to understand and manage the ecosystem in an economic context. Any such ecosystem–management programme should: (a) Reduce those market distortions that adversely affect biological diversity; (b) Align incentives to promote biodiversity conservation and sustainable use; (c) Internalize costs and benefits in the given ecosystem to the extent feasible.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการจัดการปัญญาภิวัฒน์

พัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ โดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางน้ำ เป็นต้น ซึ่งเกิดขึ้นจากเจ้าของโครงการพัฒนาพื้นที่ หรือชุมชนรอบพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการอนุรักษ์ ไม่จ่ายค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และในทำนองเดียวกัน ผู้ที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อม (เช่น มลพิษ) หลีกเลี่ยงจากความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้นหากสามารถสร้างกลไกด้านการกำกับดูแลและบริหารจัดการเชิงนิเวศได้ในทุกระดับ จะช่วยให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกระดับได้รับประโยชน์ และให้ความเชื่อมั่นกับทุกฝ่ายได้ว่าผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระด้านสิ่งแวดล้อม

(5) เพื่อที่จะรักษาระบบนิเวศบริการอันเป็นป้าหมายหลักของข้อเสนอเชิงนิเวศ สิ่งที่สำคัญนั้นคือการอนุรักษ์โครงสร้างของระบนิเวศเชิงกายภาพและระบบความสัมพันธ์[172]

(6) กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ ต้องพิจารณาจากศักยภาพของระบบนิเวศ (Carrying capacity) และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากระบบนิเวศมีความผันผวนตามพลวัตกับสภาวะแวดล้อมตามธรรมชาติ ดังนั้นข้อจำกัดในการทำงานของระบบนิเวศอาจได้รับผลกระทบในระดับที่แตกต่างกันซึ่งแปรผันไปตามสภาพชั่วคราวและคาดเดาไม่ได้ หรืออาจได้รับการบำรุงรักษาอย่างไม่ถูกต้อง ดังนั้น การจัดการจึงควรระมัดระวังอย่างเหมาะสม[173]

(7) กิจกรรมต่าง ๆ ควรสอดคล้องกับพื้นที่และฤดูกาล ตามเวลาที่เหมาะสม[174] ควรกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับการจัดการระบบนิเวศในระยะยาว เนื่องจากกระบวนการของระบบนิเวศอาจจำ
ต้องใช้ระยะเวลา ซึ่งอาจขัดแย้งต่อมุมมองทางธุรกิจที่จะสนับสนุนผลประโยชน์ระยะสั้นและผลประโยชน์ทันทีในอนาคต

(8) วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลบริหารจัดการตามข้อเสนอเชิงนิเวศ ควรพิจารณาบนฐานการวิจัยและวิเคราะห์ระบบนิเวศในพื้นที่ทุกระดับในการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ในระยะยาว[175] ซึ่งหมายความถึงรอบระยะเวลาตามวัฏจักรธรรมชาติและฤดูกาลที่เหมาะสม ไม่ใช่ภายใต้กรอบระยะเวลาตามงบประมาณ หรือแหล่งทุนในการวิจัย

---

[172] Principle 5: Conservation of ecosystem structure and functioning, in order to maintain ecosystem services, should be a priority target of the ecosystem approach.

[173] Principle 6: Ecosystems must be managed within the limits of their functioning.

[174] Principle 7: The ecosystem approach should be undertaken at the appropriate spatial and temporal scales.

[175] Principle 8: Recognizing the varying temporal scales and lag-effects that characterize ecosystem processes, objectives for ecosystem management should be set for the long term.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

(9) ในการกำกับดูแลและบริหารจัดการควรต้องตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้[176] นั้นเป็นเพราะว่าองค์ประกอบต่าง ๆ ตามธรรมชาติมีความผันผวนได้เสมอ การกำหนดแผนและนโยบายในการกำกับดูแลและบริหารจัดการไม่สามารถยึดหลักการความแน่นอนทางกระบวนทัศน์ทางเศรษฐกิจ หรือรับประกันการลงทุนได้ จึงต้องคำนึงถึง “ความเสี่ยง” ในการลงทุนและพิจารณาด้านการวางแผนการประกันประเภทต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน

(10) แนวทางตามข้อเสนอแนะด้านระบบนิเวศ ควรแสวงหาความสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพ[177] เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่าความหลากหลายทางชีวภาพมีคุณค่าในตัวเองต่อระบบนิเวศและคุณค่าจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ทั้งทางกายภาพและการบริการเชิงนิเวศที่เปลี่ยนแปลงเป็นไปพลวัต การหวงกันตามหลักกรรมสิทธิ์เด็ดขาดจึงไม่มีความยืดหยุ่น ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องเปลี่ยนปรับได้ตั้งแต่ระดับคุ้มครองสงวนที่เข้มงวดไปสู่สถานการณ์ที่ยืดหยุ่นมากขึ้น แต่มุ่งเน้นความต่อเนื่องในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ระยะสั้น

(11) กำกับดูแลภายใต้ข้อมูล ซึ่งหมายถึงการสร้างกลไกรวบรวมข้อมูลที่สมดุลเหมาะสม ระหว่างในกิจกรรมต่าง ๆ โดยกำกับดูแล จัดทำนโยบายและแผนภายใต้ข้อมูลปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องทุกรูปแบบรวมทั้งความรู้ทางวิทยาศาสตร์ นวัตกรรม และแนวทางปฏิบัติทางวิทยาศาสตร์และภูมิปัญญาของชนพื้นเมืองและท้องถิ่น[178] ทั้งนี้ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ มีความสำคัญต่อการบรรลุขั้นตอนการจัดการระบบนิเวศที่มีประสิทธิภาพ ความรู้ความเข้าใจที่มากขึ้นเกี่ยวกับการทำงานของระบบนิเวศและผลกระทบของการใช้ประโยชน์ของมนุษย์เป็นสิ่งช่วยในการตัดสินใจเชิงเหตุผล ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจากพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง และอื่นๆ ควรแบ่งปันกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ดำเนินการในกิจกรรมทั้งหมดเช่นกัน

(12) แนวทางการดำเนินการตามแนวทางด้านระบบนิเวศ ควรเกี่ยวข้องกับสาขาความรู้ทุกศาสตร์ ทั้งภาคสังคมและวิชาวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง[179] ด้วยเพราะว่าปัญหาของการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพนั้นซับซ้อนซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายระดับ โดยทุกระดับมีปฏิสัมพันธ์ต่อผลข้างเคียงและผลกระทบแตกต่างกันไป การกำกับดูแลบน

---

[176] Principle 9: Management must recognize that change is inevitable.

[177] Principle 10: The ecosystem approach should seek the appropriate balance between, and integration of, conservation and use of biological diversity.

[178] Principle 11: The ecosystem approach should consider all forms of relevant information, including scientific and indigenous and local knowledge, innovations and practices.

[179] Principle 12: The ecosystem approach should involve all relevant sectors of society and scientific disciplines.

ศูนย์บรรณสารและอุทกวิทยา สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

ฐานวิทยาศาสตร์อย่างเดียวอาจไม่ช่วยให้แก้ไขปัญหาลงได้ ดังนั้นความเข้าใจจากผู้เชี่ยวชาญศาสตร์ต่าง ๆ ที่จำเป็นเหมาะสมต่อการตัดสินใจ

จากข้อเสนอเชิงระบบนิเวศวิทยาทั้ง 12 ข้อนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นกรอบหลักการซึ่งจำเป็นต้องนำมาเป็นฐานคิดในแผนและนโยบายเฉพาะประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดแผนและนโยบายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องเข้าใจแนวคิดทฤษฎี ประกอบการดำเนินกิจการต่างๆ ต่อไปด้วย

3.2 เหตุผลเชิงนิเวศ

3.2.1 ทฤษฎีเครือข่ายใยชีวิตของฟริตจ๊อฟ คาปร้า (Fritjof Capra's The Web of Life)[180]

ทฤษฎีเครือข่ายใยชีวิต นำเสนอ "ความเข้าใจใหม่แห่งสายใยชีวิต" อันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสังคมมนุษย์กับระบบนิเวศธรรมชาติ ซึ่งสังคมมนุษย์ที่ขยายตัวมากขึ้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบนิเวศและกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์เกี่ยวข้องกับธรรมชาติอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้นความเข้าใจใหม่ในระบบนิเวศนี้จึงมีความจำเป็นในการรับมือกับระบบนิเวศโลกที่แปรเปลี่ยนไป

ทั้งนี้ความเชื่อดั้งเดิมทางปรัชญาตะวันตกจะเชื่อมโยงความเชื่อทางศาสนาตะวันตกมาเป็นเหตุผลโต้เถียง ต่อมาถึงแม้นักทฤษฎีวิทยาศาสตร์ในกลุ่ม "ชาร์ลส์ ดาร์วิน" จะได้พยายามโต้แย้งมาตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่ข้อโต้เถียงดังกล่าวของกลุ่มนักคิดนิยมดาร์วิน (Darwinism) เหล่านี้มีความเป็นวิทยาศาสตร์อย่างสุดโต่งเรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างสังคมมนุษย์กับสังคมธรรมชาติ" (Social Darwinism) ซึ่งในพื้นที่ธรรมชาติสิ่งมีชีวิตต่างต้องต่อสู้ดิ้นรนด้วยเลือดและเขี้ยวเล็บ กล่าวคือ "ธรรมชาติ" เป็นความโหดร้ายและป่าเถื่อน เป็นสถานที่ที่ซึ่งผู้เข้มแข็งเท่านั้นจึงมีชีวิตอยู่รอด แต่ในปัจจุบันนักนิเวศวิทยาสมัยใหม่อาจไม่เห็นด้วยกับมุมมองนี้ โดยชี้ให้เห็นแนวคิดของ "การพึ่งพาซึ่งกันและกัน" "การแลกเปลี่ยนของธรรมชาติ" และ "การเชื่อมโยงเป็นระบบ" ซึ่งในงานของ **ฟริตจ๊อฟ คาปร้า** โต้แย้งว่าแนวคิดแบบกลุ่มนิยมดาร์วินไม่ได้อธิบายระบบธรรมชาติ หรือ ระบบนิเวศทุกระบบ แต่ยกตัวอย่างเพียงส่วนเดียวเท่านั้น ซึ่งในระบบธรรมชาติสิ่งมีชีวิตทุกชนิดไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ ตายหรือมีชีวิต สามารถกลายเป็นแหล่งอาหารสำหรับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ความเชื่อเกี่ยวกับระบบธรรมชาติ ที่

[180]ฟริตจ๊อฟ คาปร้า, *ข่ายใยแห่งชีวิต ความเข้าใจใหม่ด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับระบบที่มีชีวิต* (สว่าง พงศ์ศิริพัฒน์ ผู้แปล, สำนักพิมพ์โกมลคีมทอง, 2556).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กล่าวถึง ความโหดร้ายของธรรมชาติ และยกย่องมนุษย์เท่านั้น ที่เป็นเผ่าพันธุ์ที่แข็งแกร่งที่สุด จึงมีหน้าที่ในการจัดการบริหารธรรมชาติ จึงเริ่มเปลี่ยนแปลงไป[181]

ดังนั้น คาปร้าจึงพยายามอธิบายชุดความรู้ใหม่ด้านความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่าง ๆ ในระบบนิเวศพื้นฐานเพื่อสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องในวิชาอาชีพต่าง ๆ เช่น การแข่งขันช่วงชิง “การกินกัน” (inter-specific competition) เกิดขึ้นเมื่อแหล่งอาหารหรือทรัพยากรอื่น ๆ เช่น แหล่งที่อยู่อาศัยและน้ำ มีข้อจำกัดในฤดูแล้ง จะเกิดการแข่งขันช่วงชิงสูงในหมู่ชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ในพื้นที่ที่จำกัดนั้น การดิ้นรนระหว่างเผ่าพันธุ์นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นของสิ่งมีชีวิตบางชนิด ผลที่ตามมาคือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการกินอาหารผ่านการคัดเลือกโดยธรรมชาติและวิวัฒนาการหรือการลดลงของประชากรหรือการสูญพันธุ์ในพื้นที่นั้น ๆ ในทางตรงข้าม หากไม่ย้ายถิ่น ผลที่ตามมาของการปรับตัวในพื้นที่จะเกิดขึ้นในเชิงวิวัฒนาการ ซึ่งแยกทรัพยากรที่หายากเพื่อให้สปีชีส์ที่มีความต้องการคล้ายกันใช้มันในเวลาที่ต่างกัน ด้วยวิธีและสถานที่ที่ต่าง ๆ กัน เช่น สิงโต เสือดาว และเสือชีต้า หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากัน ปรับตัว ปรับวิถีการล่าที่ต่าง ๆ กัน[182] [183] หรือ ตัวอย่างของความสัมพันธ์แบบ "การมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน" (mutual interaction)[184] นั้นคล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ของมิตรภาพของสองชนิดพันธุ์ที่แตกต่าง แต่มีปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบของผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การจัดหาอาหารหรือมีละอองเรณูและเมล็ดกระจายกันไปเพื่อการสืบพันธุ์และได้รับการคุ้มครอง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่าง “นกฮัมมิงเบิร์ดกับดอกไม้เฉพาะถิ่น” หรือ “มอสกลางคืนกับกล้วยไม้กลางคืนบางชนิดพันธุ์” ที่นกหรือแมลงกินน้ำหวานของดอกไม้และเก็บละอองเรณูแล้วผสมเกสรดอกไม้อันเป็นกระบวนการในการขยายพันธุ์ หรือตัวอย่างความรู้ในการมีปฏิสัมพันธ์ของความหลากหลายทางชีวภาพที่เรียกว่า “ภาวะอิงอาศัยหรือเกื้อกูล” (commensalism) ซึ่ง หมายความว่าสปีชีส์หนึ่งได้รับประโยชน์จากสปีชีส์อื่น แต่ก็ไม่ได้ทำให้ชนิดพันธุ์อื่นนั้นเป็นอันตราย[185] เช่น กล้วยไม้

---

[181] Fritjof Capra, *The Web of Life: A New Scientific Understanding of Living Systems* (Anchor Books, A Division of Random, Inc, 1997) 82–86, 178–193.

[182] Sarda Sahney, Michael J. Benton, and Paul A. Ferry, ‘Links between global taxonomic diversity, ecological diversity and the expansion of vertebrates on land’ (2010) 6 Biology Letters 4, 544–547.

[183] Jose M. Fedriani, Fuller T. K., Sauvajot R. M., York E. C., ‘Competition and intraguild predation among three sympatric carnivores’ (2000) 2 Oecologia 125’ 258–270.

[184] John J. Stachowicz, ‘Mutualism, facilitation, and the structure of ecological communities’ (2001) 3 BioScience 51, 235–246.

[185] Boucher, D. H., S. James, and K. H. Keeler, ‘The ecology of mutualism’ (1982) 13 Annual Review of Ecology and Systematics, 315–347.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บางชนิดติดอยู่กับลำต้นหรือกิ่งก้านของต้นไม้ใหญ่ในป่าฝนเขตร้อน พืชหลายชนิดอาศัยอยู่บนหลังคาต้นไม้โดยไม่ทำร้ายต้นไม้ หรือระบบนิเวศแนวปะการัง [186]

ในเนื้อหาเชิงทฤษฎีเครือข่ายใยชีวิตนั้น ฟริตจ๊อฟ คาปร้า ซึ่งเป็นนักวิทยาศาสตร์โลกตะวันตกไม่กี่คนที่บูรณการแนวคิดตะวันออก (The Tao of Physics, 1975)[187] เข้ากับแนวคิดทฤษฎีวิทยาศาสตร์ตะวันตก ได้อย่างลึกซึ้ง[188] โดยคาปร้าได้พยายามอธิบายว่า ภายในโลกธรรมชาติ มีกระบวนการของระบบนิเวศในระดับต่าง ๆ ที่โต้ตอบกัน (หยิน–หยาง) ซึ่งคาปร้าเรียกลักษณะของความหลากหลายของสิ่งมีชีวิต–ไม่มีชีวิต รวมทั้งการผลักกันของพลังงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการทักทอ (Context) กันขึ้นในรูปแบบโครงสร้างนี้ว่า "เครือข่ายใยชีวิต" (the Web of Life) ซึ่งเป็นกระบวนการทางนิเวศวิทยาที่ทำให้อากาศและน้ำบริสุทธิ์ สร้างความอุดมสมบูรณ์ของดิน การย่อยสลายตามห่วงโซ่อาหาร อันเป็นพื้นฐานของทุกสรรพชีวิตซึ่งรักษาความสมดุลของระบบที่ซับซ้อนและเปิดกว้าง ไปจนถึงวัฏจักรทางชีวเคมี ให้ดำรงความเสถียรและสนับสนุนสถานะของระบบชีวลัย (Biosphere) ไปจนถึงสภาพภูมิอากาศและฤดูกาลของโลก ในโครงสร้างแบบเครือข่ายนี้ก่อกำเนิด “ระบบสรรพชีวิต” (the Living system) โดยคาปร้าอธิบายว่า ระบบสรรพชีวิต มีองค์ประกอบ 3 ส่วน กล่าวคือ (1) สิ่งมีชีวิต (organism) (2) ส่วนต่าง ๆ ของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น (parts of organisms) และ (3) ชุมชนสิ่งมีชีวิต (community of organism) ระบบนิเวศที่สลับซับซ้อนกันภายในระบบอื่น ๆ ปฏิสัมพันธ์และพึ่งพาซึ่งกันและกันในส่วนต่าง ๆ ของส่วนประกอบทั้งหมด โดยขับเคลื่อนผ่านการไหลของสสารอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ เหล่านี้จะเปลี่ยนวัสดุที่ตนเอง “กิน” เข้าไปเพื่อรักษากิจกรรมของตน และเจริญเติบโตจากชุมชนสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กเป็นขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นกิจกรรมที่สามารถทำซ้ำ ๆ กันในระบบแต่สามารถพัฒนาแปรเปลี่ยนต่อไป[189]

คาปร้าอธิบายกฎพื้นฐานทางนิเวศวิทยาในระดับสังคมว่า “ของเสียที่เหลือใช้จากระบบนิเวศมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น” ทุกสปีชีส์มี “บทบาทเฉพาะเจาะจง” (a specific niche) ขึ้นอยู่กับแหล่งที่อยู่อาศัยและการจำกัดพื้นที่กระจายตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งบทบาทของสิ่งมีชีวิตที่รู้จักกันเป็นพื้นฐานในชื่อ “ห่วงโซ่อาหาร” ซึ่งหมายถึง การถ่ายโอนพลังงานและสารอาหารจากสิ่งมีชีวิตที่เล็กที่สุดไปสู่ระบบนิเวศที่ใหญ่ที่สุดภายในเครือข่ายสายใยแห่งชีวิต ดังนั้นไม่ว่าจะ

---

[186] Kaitlyn A. Mathis, and Judith L. Bronstein, ‘Our current understanding of commensalism’ (2020) 51 Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics 1, 167–189.

[187] Fritjof Capra, *The Tao of Physics: An Exploration of the Parallels Between Modern Physics and Eastern Mysticism* (Shambhala Publications, USA, 1975).

[188] ฟริตจ๊อฟ คาปร้า, *โยงใยที่ซ่อนเร้น* (วิศิษฐ์–ณัฐพัส วังวิญญู และ สว่าง พงศ์ศิริพัฒน์ ผู้แปล, พิมพ์ครั้งที่ 1, สวนเงินมีนา 2548) 50–51.

[189] เพิ่งอ้าง.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการจัดการปัญญาภิวัฒน์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

เป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่าหรือสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้น จึงมีความสัมพันธ์ระหว่างสรรพชีวิตต่าง ๆ ปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ตัวอย่างเช่น ฟาร์มเกษตรขนาดเล็กจะพบหนูกินเมล็ดข้าว งูกินหนูและนกฮูกกินงู จากนั้น “ตัวย่อยสลาย” (แบคทีเรียและเชื้อรา) จะย่อยสลายเมล็ดข้าวที่เหลือ มูลสัตว์ และซากสัตว์ต่าง ๆ หลังจากสิ่งมีชีวิตเหล่านี้ที่ตายลง จึงแสดงให้เห็นว่าเป็น “วงจรการกินกัน” ของสิ่งมีชีวิตหนึ่งสู่อีกสิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่ง ซึ่งสามารถบอกเป็นนัยยะได้ว่า ไม่มีของเหลือทิ้งในระบบนิเวศธรรมชาติ เพราะสิ่งที่เป็นของเสียสำหรับชนิดพันธุ์หนึ่ง คือ อาหารสำหรับอีกชนิดหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงแถบไม่มีของเหลือจากระบบข่ายใยสรรพชีวิต ดังนั้นของเสียจะถูกนำกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่ “รีไซเคิล” อย่างต่อเนื่องและระบบนิเวศโดยรวม ยังคงอยู่โดยไม่มีของเหลือ คาปร้าเรียกสิ่งนี้ว่า “การไหลของความสมดุล” (Flowing of Balance)[190] จากชุมชนนิเวศขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่กว่าของชีวิตในระบบนิเวศ ซึ่งคาปร้ามองเห็นสิ่งต่างๆเหล่านี้เป็นเครือข่ายของสิ่งมีชีวิตแต่ละตัว แต่ละชนิดแกลเปลี่ยนพลังงานกันภายใน "ระบบเปิด" (Open system) ซึ่งมี “เมแทบอลิซึม” (metabolism)[191] ประกอบด้วยการไหลของพลังงานและสารประกอบทางเคมี กระแสของสสารและพลังงานที่สอดคล้องกันผ่านระบบนิเวศนี้

คาปร้า ชี้ให้เห็นถึง ความต่อเนื่องตามกระบวนการเมแทบอลิซึม ผ่านสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต ซึ่งในธรรมชาตินั้น ระบบนิเวศแต่ละพื้นที่มีเครือข่ายที่สลับซับซ้อนอยู่ภายในเครือข่ายอื่น ๆ มากมายหลายชั้น จากพื้นที่ระบบนิเวศเล็กที่สุดไปสู่ระดับชั้นบรรยากาศแบบชีวลัย (Biosphere) ในลักษณะเครือข่ายชีวิตพื้นที่เดียวเท่านั้น ซึ่งชั้นบรรยากาศอื่นๆ ไม่สามารถมีสิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่ได้ ดังนั้นในชั้นบรรยากาศชีวลัยนี้ จึงประกอบด้วยสายใยชีวิตที่ปฏิสัมพันธ์กันโดยไม่สามารถถูกลดทอนลงได้ “...living systems are integrated wholes whose properties cannot be reduced to those of smaller part.” [192] ด้วยเหตุผลนี้การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ จึงถือเป็นการลดทอนศักยภาพแห่งระบบชีวิตทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม คาปร้าทิ้งข้อสังเกตไว้ในทฤษฎีนี้ว่า เครือข่ายใยชีวิตนี้ไม่ได้มีความเป็น “นิรันดร์” แต่มีการผันแปรไปตามรูปแบบชีวิตตามเงื่อนไข ซึ่งยังคงอ้างอิงเหตุผลจาก “วิวัฒนาการของธรรมชาติ” (Theory of natural evolution) ซึ่งซับซ้อนและเปราะบางเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตตามปัจจัยแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ความเสถียร ความยั่งยืนและความยืดหยุ่นต้านทานของระบบฯ (Natural resilience) ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยการแปรเปลี่ยนอย่างที่กล่าวไว้

---

[190] Fritjof Capra, The Web of Life (เชิงอรรถ 179) 178–193.

[191] ฟริตจ็อฟ คาปร้า, *โยงใยที่ซ่อนเร้น* (เชิงอรรถ 186) 14–15.

[192] Fritjof Capra, The Web of Life (เชิงอรรถ 179) 178.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

หากพิจารณาตามกระบวนทัศน์เครือข่ายใยชีวิตนี้ อาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ของสังคมมนุษย์ในปัจจุบัน เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในอัตราเร่งส่งผลกระทบต่อศักยภาพของธรรมชาติในเครือข่ายสายใยแห่งชีวิตนี้ซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันไม่ได้ นั้นเป็นเพราะระบบนิเวศเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์ทุกคน

3.2.2 แนวคิดนิเวศวิทยาเพื่อสิ่งแวดล้อม

จิรากรณ์และนันทนา คชเสนี ชี้ให้เห็นว่า ข้อเสนอทางนิเวศวิทยาได้กลายเป็นข้อโต้แย้งที่สำคัญบนพื้นฐานของการพัฒนาที่อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานการผลิตและอุปโภคบริโภค ซึ่งเหตุผลทางนิเวศจึงเป็นแนวคิดที่สำคัญเพื่อสิ่งแวดล้อม[193] คำว่า “ระบบนิเวศยั่งยืน” (Ecosystem Sustainability) ในบริบทของจิรากรณ์ ฯ หมายถึง “ระบบที่สามารถรักษาคุณลักษณะของความหลากหลายของกลุ่มที่ทำหน้าที่หลัก (Functional group) ผลผลิตและความอุดมสมบูรณ์ระบบ และอัตราการหมุนเวียนทางชีวธรณีเคมีไว้ได้ภายใต้พลวัต การเปลี่ยนแปลงและวงจรของปรากฏการณ์ทั้งที่เกิดขึ้นตามปกติ รวมถึงการรบกวนที่เกิดขึ้นต่อระบบนิเวศนั้น ๆด้วย” [194] โดยได้รับอิทธิพลจากเอกสารของ F. Stuart Chapin III; Margaret S. Torn; Masaki Tateno เรื่อง Principles of Ecosystem Sustainability ซึ่งในทัศนคติของจิรากรณ์ ฯ มองว่าความยั่งยืนของระบบนิเวศนี้มีอยู่จริง เช่น การเปลี่ยนแปลงแทนที่ของช่องว่างไม้ล้มในป่าที่มีต้นไม้หนาแน่นตามธรรมชาติ ถึงแม้ไม้เรือนยอดจะล้มลงเกิดเป็นช่องว่างในป่าและเกิดการเปลี่ยนแปลงหลากหลายในช่องว่างนั้น แต่การเปลี่ยนแปลงของช่องว่างไม้ล้ม ไม่ส่งผลกระทบทางนิเวศผืนป่า เมื่อพิจารณาในบริบทของป่าไม้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามความยั่งยืนเชิงนิเวศนี้จะมีความมั่นคงต่อเมื่อระบบนิเวศไม่ถูกทำลายในวงกว้าง หากมนุษย์ทำลายป่าไม้ในวงกว้างทั้งหมด (ถางป่า) ย่อมทำลายความมั่นคงเชิงนิเวศ ดังนั้นความยั่งยืนเชิงนิเวศย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วย

ซึ่งในบริบท “ระบบนิเวศยั่งยืน” นี้ (จิรากรณ์ และ นันทนา คชเสนี (2558, 5) นำเสนอความพยายามที่จะรักษาความยั่งยืนของระบบนิเวศ โดยจำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบของระบบนิเวศใน 4 พลวัต ให้ดำรงความสัมพันธ์ระหว่างกัน นั้นคือ (1) ดินฟ้าอากาศภายในระดับชีวลัย โครงสร้าง ผลผลิต และกระบวนการทางชีวธรณีเคมีของระบบ (2) รักษาทรัพยากร ความหลากหลายทางชีวภาพต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นตัวผลิต เช่น พันธุ์พืชในระบบนิเวศ (3) รักษากลุ่มสิ่งมีชีวิตที่ทำหน้าที่หลัก (ห่วงโซ่อาหาร) ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบ (4) ลดการ

[193] จิรากรณ์ คชเสนี และ นันทนา คชเสนี, *นิเวศวิทยาเพื่อสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2558) 18.

[194] เพิ่งอ้าง, 2–4.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวัฒนธรรมและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

รบกวนต่อระบบ ซึ่งหากมีการรักษารูปแบบการควบคุมที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันทุกส่วนประกอบไว้ได้ “ต้นทุนทางธรรมชาติ” จะสามารถดำรงอยู่และสร้างความยั่งยืนของระบบนิเวศไว้ได้ ด้วยเหตุนี้การนำเสนอแนวคิดเชิงนิเวศในกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกิจกรรมต่าง ๆ จึงควรกำหนดเป็นศูนย์กลางในแง่ของวิธีการประเมินคุณค่าและมูลค่าทางเศรษฐกิจที่แท้จริง เพื่อรักษาความดุลยภาพของระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมของทรัพยากรท่องเที่ยว ในกรณีที่ความต้องการทางเศรษฐกิจของมนุษย์ขัดแย้งกับระบบนิเวศธรรมชาติ ในกิจกรรมต่าง ๆ ข้อโต้แย้งทางนิเวศวิทยาศาสตร์อาจช่วยสนับสนุนได้อย่างมีเหตุและผล ซึ่งเหตุผลทางนิเวศพื้นฐานนี้เองจะเป็นเหตุผลที่สร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของมนุษย์และผลประโยชน์ของธรรมชาติได้[195]

อย่างไรก็ตามเหตุผลเชิงนิเวศภายใต้แนวคิดวิทยาศาสตร์นั้น อาจไม่สามารถตอบคำถามด้านการอนุรักษ์ทรัพยการธรรมชาติและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ทั้งหมดทั้งสิ้น ซึ่งหมายถึงวิทยาศาสตร์เป็นส่วนที่สำคัญเชิงเนื้อหา แต่ไม่ใช่เหตุผลสุดท้ายในการตัดสินใจ เช่น กฎหมายอนุรักษ์ช้างป่าแอฟริกา (African elephant) มีประสิทธิภาพมากจนทำให้จำนวนช้างป่าเพิ่มขึ้นเกินกว่าศักยภาพของระบบนิเวศป่าจะรองรับได้ ส่งผลให้ต้องใช้มาตรการ “สังหารช้างป่า” เพื่อลดจำนวนประชาการช้างลงให้เหมาะสมกับสภาพระบบนิเวศในพื้นที่ หรือ “สังหารช้าง” เพื่อนำมาเป็นอาหารให้มนุษย์ ซึ่งจากตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นว่าเหตุผลด้านวิทยาศาสตร์ยังคงไม่ใช่คำตอบสุดท้ายในการตัดสินใจ ด้วยเหตุนี้ “จริยศาสตร์สิ่งแวดล้อม” จึงมีความสำคัญในการให้เหตุผลที่สมบูรณ์มากขึ้นด้วย

3.3 **จริยศาสตร์สิ่งแวดล้อม** (Environmental Ethics)

จริยศาสตร์สิ่งแวดล้อม มีอิทธิพลต่อ “การใช้ดุลพินิจ” ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในวงจรการตัดสินใจ (Decision making) ในโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐ ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผ่านระบบการอนุญาตต่าง ๆ ตามกฎหมาย ด้วยเหตุที่ว่าสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทมีความไม่แน่นอนและแปรเปลี่ยนตามพลวัต ซึ่งยากลำบากต่อการตัดสินใจที่เหมาะสมที่สุด ด้วยเหตุนี้ในกระบวนการพิจารณาจึงพิจารณาภายใต้ข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสมในขณะนั้น (Best available scientific information) แต่เนื่องจากผลกระทบของโครงการบางประเภทอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคมหลังจากนั้น ซึ่งมิติเชิงสังคมนี้เกินกว่าข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์จะ

---

[195] Fritjof Capra, ‘The new facts of life: Connecting the dots on food, health, and the environment’ (2009) 28 *Public Library Quarterly* 3, 242–248.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาฯ มหาวิทยาลัยพะเยา

คาดการณ์ได้ ดังนั้นการใช้เหตุผลเชิงวิทยาศาสตร์ควบคู่กับจริยศาสตร์สิ่งแวดล้อม จึงเป็นเครื่องมือทางสังคมอีกลักษณะหนึ่งที่สามารถนำมาประกอบการตัดสินใจสุดท้ายของผู้มีอำนาจได้อย่างครบถ้วน (final decision) อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาจริยศาสตร์สิ่งแวดล้อม คือ การแสวงหาหลักการความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่จะนำมาซึ่งโลกทัศน์ที่เอื้อต่อความอยู่รอดและความสมดุลของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ[196] ซึ่งความสำนึกรักษ์สิ่งแวดล้อมมีลักษณะสากลสามารถพบได้ในหลายศาสนาและคติความเชื่อต่าง ๆ ทั้งทางปรัชญาตะวันตกและตะวันออก[197]

ข้อโต้เถียงถึงความสัมพันธ์ของมนุษย์ต่อธรรมชาติ หรือการที่สังคมมนุษย์ปฏิเสธความรับผิดชอบสาธารณะต่อสิ่งแวดล้อมโลก เป็นประเด็นที่สามารถศึกษาได้ในเรื่องปรัชญาสิ่งแวดล้อม (Environmental Philosophy)[198] ซึ่งมีการโต้แย้งกันเป็นสองฝ่ายระหว่าง “ฝ่ายที่ปฏิเสธความรับผิดชอบของมนุษย์” และ “ฝ่ายที่ไม่ปฏิเสธความรับผิดชอบ” โดยแนวทางทั้ง 2 นี้ได้นำเสนอเหตุผลเรื่อง “สามัญสำนึก” ซึ่งเรามักจะปฏิเสธความรับผิดชอบเนื่องจากความไม่สอดคล้องกันเชิงการกระทำและผลลัพธ์ แต่ในกรณีความรับผิดชอบสาธารณะทางสิ่งแวดล้อมนั้นยากที่จะปฏิเสธนั้นเป็นเพราะ “สำนึกเชิงนิเวศ” (ecological consciousness) คือ การรับรู้ของมนุษย์ที่มีต่อสมดุลทางธรรมชาติ ซึ่งเกิดจากสภาพแวดล้อมที่เราอาศัย สำนึก ฯ นี้เป็นคุณลักษณะสำคัญของจิตสำนึกมนุษย์ (เช่นเดียวกันกับ “ความยุติธรรมตามธรรมชาติ” ซึ่งมีอยู่ภายใต้จิตสำนึกของมนุษย์ทุกคน) ซึ่งแต่เดิม จิตสำนึกต่อธรรมชาติอาจถูกอธิบายในบริบทความเชื่อ ศาสนา แต่ปัจจุบันสามารถอธิบายได้ในทางนิเวศวิทยา ซึ่งก่อเกิดความสัมพันธ์กันขึ้นระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ในทางกฎหมายความสัมพันธ์นี้ ก่อให้เกิด “ความรับผิดชอบ” และ “หน้าที่” และกรณีนี้มนุษยชาติย่อมมี “หน้าที่” ในการปกป้องดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโลกอันไม่อาจปฏิเสธได้ จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมเราจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

---

[196] เนื่องน้อย บุณยเนตร, *จริยศาสตร์สภาวะแวดล้อม: โลกทัศน์ในพุทธปรัชญาและปรัชญาตะวันตก* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) 5.

[197] Klaus Bosselmann, Burdon, P., Taylor, P., Stewart, N., Kotzé, L., & Waikavee, T., ‘Compatibility of trophy hunting as a form of sustainable use with IUCN’s objectives’ (Adelaide Research & Scholarship, 2017) <https://digital.library.adelaide.edu.au/dspace/handle/2440/116159> accessed on 2 April 2023.

[198] สิทธิ์ บุตรอินทร์, ‘ปรัชญาสิ่งแวดล้อม’ (2012) 3 The Journal of the Royal Institute of Thailand 37, 172–197.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.4 มุมมองธรรมชาติเชิงคุณค่า[199]

"สำนึกเชิงนิเวศ" สะท้อนผ่านมุมมองที่มนุษย์มีต่อสรรพสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัว สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทสำคัญ ดังนี้[200]

3.4.1 มนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentric Paradigm)

มุมมองที่ว่า "มนุษย์เป็นศูนย์กลางของสรรพสิ่ง" เป็นความเชื่อมั่นทางความคิดซึ่งมองว่ามนุษย์เป็น "ผู้ชี้วัดสรรพสิ่ง" (Man is the measure of all things) หรือ "มนุษย์เป็นผู้พิชิตธรรมชาติ" มีพื้นฐานมาจากปรัชญาตะวันตกนับแต่ยุคกรีก–โรมัน ที่ยกย่องศักยภาพของมนุษย์ในการต่อสู้กับระบบเทวนิยมโบราณ เพื่อกล่าวอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่เหนือเทพเจ้าและผู้ปกครองต่าง ๆ โดยระบบความเชื่อมั่นนี้ เชื่อว่า "สติปัญญาของมนุษย์" มีความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงและควบคุมธรรมชาติ มนุษย์จึงเป็นผู้กำหนดสิ่งต่าง ๆ ได้ด้วยตัวเอง และ "ธรรมชาติ" เป็นเพียงเครื่องมือเพื่อสนองต่อความต้องการของมนุษย์เท่านั้น แนวคิดนี้เป็นเสมือนหลักของปรัชญาธรรมชาตินิยมแบบตะวันตก ซึ่งได้รับอิทธิพลจากงานเขียนของอริสโตเติ้ล Aristotle *History of Animals* โดยต่อมาเป็นพื้นฐานของแขนงวิชาสัตววิทยา Zoology และ Biology หนังสือหลักทั้ง 4 เล่ม ของอริสโตเติ้ล มองสิ่งมีชีวิตอื่น (Non–humans) เป็นสิ่งที่เกิดมาเพื่อรับใช้มนุษย์ซึ่งส่งผลให้เกิดอิทธิพลทางความคิดในเรื่องการแสวงหาประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่มนุษย์

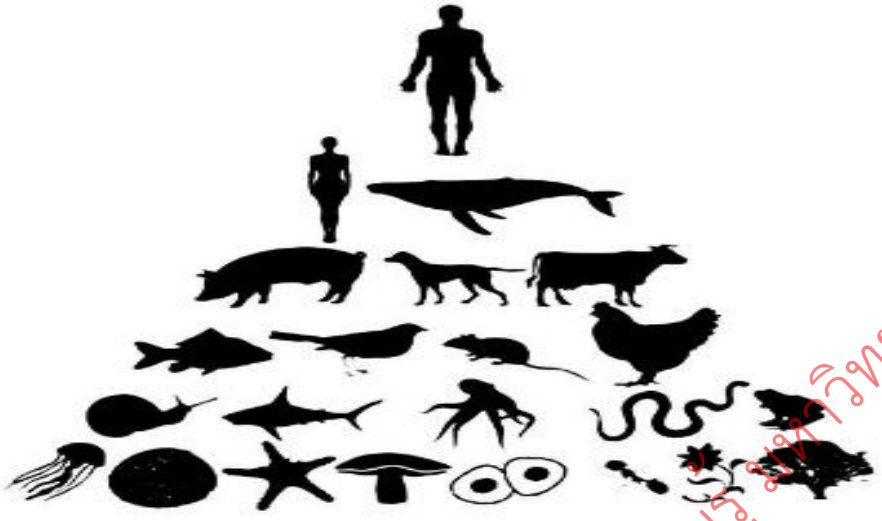
หลังจากการล้มสลายของวัฒนธรรมกรีก–โรมัน มุมมองมนุษย์เป็นศูนย์กลางของสรรพสิ่งนี้ ถูกตีความผ่านระบบความเชื่อของศาสนจักรในยุโรป นับตั้งแต่ยุคมืดและยุคกลางเป็นต้นมา เสมือนเป็นการรับรองให้เกิดความชอบธรรมโดยทั่วไป ซึ่งสนับสนุนในมนุษย์มีความมั่นใจมากขึ้นในการต่อสู้กับภัยพิบัติตามธรรมชาติต่าง ๆ และเป็นแรงผลักดันให้มนุษย์ไม่ยอมแพ้ต่อธรรมชาติ สามารถสร้างสรรค์เทคโนโลยีในการพัฒนาสังคมมนุษย์อย่างมั่นคงจนถึงปัจจุบัน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

---

[199] Thiti Waikavee, 'The Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability' (เชิงอรรถ 148) 13–17.

[200] Ibid.



ภาพ 13 แนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentric Paradigm)

จากรูปภาพแนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลางนี้จะอธิบายได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสรรพสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์ถูกจัดเรียงคุณค่าเป็นลำดับชั้นปิรามิด โดยมีพื้นฐานเป็นสิ่งมีชีวิตไล่เรียงลำดับกันไปจนไปถึงมนุษย์ ดังนั้น หากพิจารณาสรรพสิ่งทางธรรมชาติผ่านแนวคิดนี้ จึงถือเป็น “ความชอบธรรม” ของมนุษย์ในการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ มนุษย์เท่านั้นจึงเป็น ผู้พิชิตธรรมชาติ เป็นผู้กำหนด “คุณค่า” และ “ราคา” ของธรรมชาติเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ โดยไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของศีลธรรม จริยธรรมใด ๆ อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ต่อมาได้รับการนำไปประยุกต์ใช้กับวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี[201] แต่แนวคิดดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นแนวคิดที่ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อมอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน[202] [203]

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

---

[201] Michael Huesemann and Joyce Huesemann, *Techno-Fix* (New Society Publishing, 2011) 8-9.

[202] White Jr, Lynn. "The historical roots of our ecologic crisis." Science 155.3767 (1967): 1203-1207.

[203] จุฬาพัฒน์ กัรติภูมิธรรม และ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, ‘กรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของธรรมชาติหรือสิทธิของแม่ธรณี’ (2019) 2 วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 358-615 http://www.polsci-law.buu.ac.th/journal/document/10-2/21.pdf สืบค้นเมื่อ 16 กันยายน 2560.

3.4.2 นิเวศเป็นศูนย์กลาง (Eco-centric Paradigm)

มุมมองนี้เรียกว่า “นิเวศเป็นศูนย์กลาง” ได้รับการพัฒนาขึ้นมาเพื่อโต้แย้งมุมมองแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง โดยนำเสนอเหตุผลใหม่ที่ยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์นิเวศวิทยา ซึ่งมองว่ามนุษย์เป็นเพียงสิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่งในระบบนิเวศโลก การดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับระบบนิเวศเป็นศักยภาพของมนุษย์ เพราะมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม และนำเอาสิ่งต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์โดยไม่ทำลายระบบนิเวศ (Living in Harmony with Nature) มนุษย์พึ่งพาระบบนิเวศเพื่อการมีชีวิต จึงจำต้องปกป้องและสนับสนุนการดำรงอยู่ของระบบธรรมชาติ ทั้งพืชและสัตว์ โดยจะมองแบบภาพรวม (Holistic Nature) ไม่แบ่งแยกศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งออกจากกัน เพราะแนวคิดนี้เชื่อว่าระบบชีวเคมีทางธรรมชาติมีความสลับซับซ้อนและอยู่อย่างสัมพันธ์อิงอาศัยซึ่งกันและกัน ทุกชีวิตมีคุณค่าในตัวเอง เพราะมีหน้าที่เฉพาะตนเอง จึงมี “สิทธิตามธรรมชาติ” ที่จะดำรงอยู่โดยไม่ถูกแทรกแซงจากสิ่งอื่นที่เหนือกว่า ดังนั้นด้วยความสัมพันธ์เชิงนิเวศนี้มนุษย์จึงเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของระบบธรรมชาติที่เท่าเทียมกัน

ภาพ 14 แนวคิดนิเวศเป็นศูนย์กลาง (Eco-centric Paradigm)

ดังนั้น การกระทำที่เปลี่ยนแปลงระบบนิเวศเพื่อประโยชน์ของมนุษย์แต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่ชอบธรรม ดังจะเห็นจากการกล่าวที่ว่า “เด็ดดอกไม้สะเทือนถึงดวงดาว” หรือ “Theory of Butterfly Effect” ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของระบบธรรมชาติที่สัมพันธ์กัน หากทำลายระบบใดระบบหนึ่งทางธรรมชาติ เช่น เปลี่ยนสภาพป่าธรรมชาติเป็นพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด ย่อมส่งผลกระทบอันใหญ่หลวงต่อระบบนิเวศโลก

ฟริตจ๊อฟ คาปร้า (Fritjof Capra) ซึ่งประยุกต์แนวคิดธรรมชาตินิยมแบบปรัชญาเต๋ากับวิชาการนิเวศวิทยา ได้อธิบายมุมองเชิงนิเวศวิทยาว่า “ไม่มีสิ่งมีชีวิตใดดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการเพื่อการเรียนรู้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ได้"[204] โดยกล่าวว่า ธรรมชาติมีความซับซ้อนโยงใยต่อกัน การขาดความเข้าใจในเรื่องนิเวศศึกษาในการตัดสินใจอาจทำให้การปฏิบัติต่อธรรมชาติเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องและนำไปสู่ความล้มเหลวในท้ายที่สุด ดังนั้นควรมีมุมมอง "แบบองค์รวม" (Holism) เพื่อแทนที่ความคิด "แบบแยกส่วน" (Reductionism) ที่กระจัดการจายไม่เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับระบบนิเวศธรรมชาติ ซึ่งเป็นสาเหตุพื้นฐานของปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ดังนั้นมุมมองเชิงนิเวศเผยให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อกัน สิ่งมีชีวิตทุก ๆ หน่วย ตั้งแต่แบคทีเรีย พืช สัตว์ และมนุษย์ต่างเป็นมวลรวมและระบบชีวิต ในรูปของระบบสังคมอันมีโครงสร้างเฉพาะที่เกิดจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เปรียบเสมือนสายใยอาหารในระบบนิเวศ เริ่มจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภคและผู้ย่อยสลาย ถ้าหน่วยชีวิตหนึ่งในระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงไปอย่างกะทันหัน จะทำให้สมดุลในสายใยอาหารเปลี่ยนไปด้วย ท้ายที่สุดก็จะส่งผลต่อสมดุลของระบบนิเวศ ซึ่งในสภาวะปัจจุบัน ปัจจัยที่ทำให้เสียดุลยภาพในระบบนิเวศที่สำคัญเกิดจากการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์

ในเชิงสังคมนั้น การคิดเชิงระบบในทัศนะของคาปร้า จึงพยายามชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความสัมพันธ์กันเชิงระบบระหว่างสภาวะตามธรรมชาติกับสภาวะทางสังคมมนุษย์ ซึ่งเป็นการคิดภายใต้เหตุผลที่มนุษย์มีต่อสรรพสิ่งปวดล้อมโดยมองว่า ทุกสิ่งมีความสัมพันธ์ครอบคลุมกันทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นชุมชน องค์กรธุรกิจ ระบบการศึกษา สถาบันทางสังคม การเมือง ระบบนิเวศ ส่วนประกอบเหล่านี้เป็นข่ายใยความสัมพันธ์ที่แยกออกจากกันไม่ได้ เพราะตัวมันเองเป็นเครือข่ายของความสัมพันธ์ที่อยู่ในเครือข่ายที่ใหญ่กว่า เหมือนกันกับร่างกายของมนุษย์ ที่แต่ละอวัยวะทำหน้าที่แตกต่างกัน แต่มีความเชื่อมโยงและอิงอาศัยซึ่งกันและกัน สามารถแยกส่วนเพื่อศึกษาได้ แต่จะไม่เข้าใจระบบโดยรวมทั้งหมด ความคิดเชิงระบบถูกพัฒนามาในหลายศาสตร์ เช่น ชีววิทยา จิตวิทยา นิเวศวิทยา จึงเป็นแนวคิดที่ไม่ติดอยู่กับศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่ง ซึ่งมีจุดเด่น คือ เป็นแนวคิดที่มีลักษณะข้ามสาขา (Transdisciplinary) โดยอาศัยหลายศาสตร์เพื่อการอธิบายปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางวิทยาศาสตร์ สังคม วัตถุ จิตวิญญาณ ชีวิต และมีระดับการวิเคราะห์ที่สามารถอธิบายได้หลายระดับ กล่าวคือ นับตั้งแต่ระดับใหญ่ (ระบบนิเวศ) ไปยังระดับย่อย (ระบบครอบครัว) แต่ทุกระดับเหล่านี้ต่างก็มีสัมพันธภาพต่อกัน ความสัมพันธ์ต่าง ๆ นี้เชื่อมโยงระบบย่อยต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งในการคิดเชิงระบบจะมองปัญหาเป็นผลมาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ ในระบบเป็นข่ายใยแห่งชีวิต

[204] ฟริตจ็อฟ คาปร้า, *โยงใยที่ซ่อนเร้น* (เชิงอรรถ 186) 6.

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สถาบันวิจัยพฤติกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพายัพ

อย่างไรก็ตามถึงแม้คาปร้าจะอธิบายความสัมพันธุ์ทางธรรมชาติเชิงนิเวศกับระบบสังคมมนษย์ที่พึ่งพากันเป็นข่ายใยแห่งชีวิตก็ตาม แต่มนุษย์นั้นยังคงใช้ประโยชน์จากธรรมชาติตามอำเภอใจของตน เหตุผลต่างๆ เหล่านี้ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาความยากจน ความต้อองการด้านพลังงาน และ อื่นๆ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมของมนุษย์เหล่านี้**ย่อมถูกเลือก**ให้เป็นกิจกรรมจำเป็นมากกว่าการอนุรักษ์ระบบนิเวศ ด้วยเหตุนี้หลักการทาง**จริยธรรมสิ่งแวดล้อม**จึงถูกนำมาส่งเสริมเป็นเหตุผลให้ตระหนักถึงความสำคัญพื้นฐานของการปกป้องคุ้มครองระบบนิเวศ[205]

3.5 การยกระดับกระบวนทัศน์ด้านจริยธรรมสิ่งแวดล้อม

ในการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ หรือการทำประชามติในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือแก้ไขปัญหามลพิษ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับในสังคม จะแสดงทัศนะความคิดผ่านมุมมองต่อธรรมชาติที่แตกต่างกันไป ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ลำดับขั้น[206] ดังนี้

(ก) มุมมองเฉพาะตัวเอง (Egocentric) คือ การให้คุณค่ากับตนเองเป็นศูนย์กลาง เป็นคุณค่าเริ่มต้นของการพัฒนาในมนุษย์ที่ประสบความสำเร็จ การให้คุณค่าตนเอง สร้างความรับผิดชอบในตนเอง ให้เกียรติในคุณค่าของตน รักตนเอง และมุ่งพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา จึงเลือกกระทำตามความต้องการของตนเอง ซึ่งในระยะเริ่มต้นนี้ทัศนคติเชิงนิเวศวิทยา ความรักต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ยังไม่แสดงออกอย่างโดดเด่นมากนัก

(ข) มุมมองแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentric) คือ การให้คุณค่าของหมู่กลุ่ม พวกพ้องรวมกัน เป็นคุณค่าที่เกิดจากการพัฒนาขึ้นจาก “มุมมองเฉพาะตัว” แล้ว เมื่อมนุษย์มีความรับผิดชอบในตนเองและพัฒนาตนเองในทักษะต่าง ๆ จะเกิดความรับผิดชอบต่อครอบครัวและชุมชนของตน เกิดความรักและสามัคคี มุ่งหวังให้ครอบครัวและชุมชนของตนได้มีชีวิตที่มีความสุข มีความเป็นอยู่ที่ดีและปลอดภัย ในระยะนี้มนุษย์จะมีความสนใจในสิ่งแวดล้อมรอบตัวมากขึ้น เช่น พื้นที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อม หากเป็นความต้องการของหมู่กลุ่ม

(ค) มุมมองถึงสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ (Biocentric) คือ การให้คุณค่าเกินขอบเขตของตนเองและหมู่กลุ่ม ไปสู่สิ่งมีชีวิตอื่น ๆ อาจเกิดจากการใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตเหล่านั้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งก่อให้เกิดจิตสำนึกเชิงอนุรักษ์และความรับผิดชอบสาธารณะทาง

---

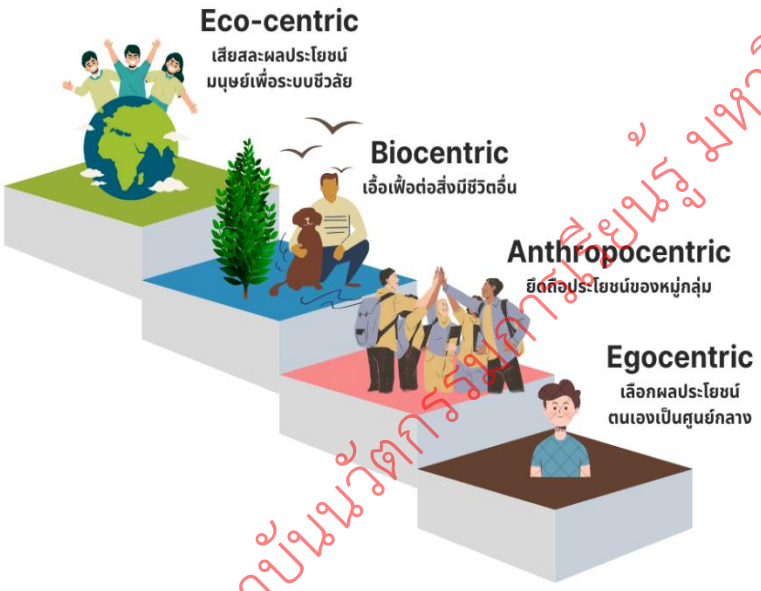
[205] ฟริตจ็อฟ คาปร้า, *ข่ายใยแห่งชีวิต ความเข้าใจใหม่ด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับระบบที่มีชีวิต* (เชิงอรรถ 178) 16.

[206] Klaus Bosselmann, *When Two Worlds Collide* (RSVP, Auckland, 1995) 164.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

สิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น เช่น การอนุรักษ์ป่าไม้ สัตว์ป่า พืชป่า พื้นที่สวยงามตามธรรมชาติ แต่ยังคงยึดติดกับความพึงพอใจของตนเองและหมู่กลุ่มพวกพ้องในการตัดสินใจ

(ง) มุมมองแบบธรรมชาติเป็นศูนย์กลาง (Eco-centric) คือ การให้คุณค่าแก่ทุกสรรพสิ่งในระบบชีวลัย ซึ่งในมุมมองนี้มนุษย์เป็นส่วนประกอบหนึ่งของระบบนิเวศ



ภาพ 15 ระดับจริยธรรมสิ่งแวดล้อม

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

3.6 คุณค่าธรรมชาติ (Valuing Nature) [207]

เมื่อพิจารณาถึงมุมมองธรรมชาติตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สะท้อนถึงการให้คุณค่าทางธรรมชาติ ใน 2 ลักษณะ คือ คุณค่าจากการใช้ประโยชน์ (Instrumental values) และ คุณค่าในตัวเองของสิ่งต่าง ๆ (Intrinsic values)[208]

3.6.1 คุณค่าจากการใช้ประโยชน์ (Instrumental values) เป็นการประเมินคุณค่าที่ยึดผลประโยชน์ของมนุษย์เป็นศูนย์กลาง โดยสิ่งต่าง ๆ จะมีคุณค่าก็ต่อเมื่อสิ่ง ๆ นั้นมีประโยชน์ต่อมนุษย์และสามารถตีราคาทางเศรษฐศาสตร์ได้ อันสามารถเปลี่ยนสิ่งไร้มูลค่าให้มี “ราคา” (price) บนพื้นฐานความคิดแบบประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ได้แก่

(1) วัว แพะ แกะ กระบือ มีคุณค่าต่อมนุษย์เพราะสามารถนำเนื้อหนังชิ้นส่วนมาบริโภค และนำไปซื้อขาย แลกเปลี่ยน เป็นเงินตรา ได้

(2) สุนัข แมว เป็นสัตว์เลี้ยง มีคุณค่าให้ความสุข เป็นเพื่อนของมนุษย์

(3) ท่อนซุงไม้สัก อายุ 100 ปี มีคุณค่าเพราะนำมาเป็นเป็นโต๊ะ เสาบ้านเรือน มีราคาซื้อขาย ตามท้องตลาด

(4) พื้นที่รกร้างว่างเปล่า พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ไม่มีต้นไม้สำคัญ จึงไม่มีคุณค่าเพราะทำประโยชน์ไม่ได้ ที่ดินที่มีคุณค่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม

(5) ยุงไม่มีประโยชน์และเป็นพาหะนำโรค ไม่มีคุณค่าต่อมนุษย์

(6) ความเงียบสงบของป่า ความเพลิดเพลินจากลำธารน้ำตกไหลใสเย็นท่ามกลางฤดูร้อนกลางเดือนเมษายน การนันทนาการในกิจกรรมทางธรรมชาติ ความรื่นรมย์ของภูเขา ยอดดอยสูง เป็นคุณค่าทางสุนทรียภาพที่มนุษย์ได้ประโยชน์ เป็นต้น

ดังนั้น ภายใต้การให้คุณค่าเชิงประโยชน์นี้ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ จึงมีคุณค่าต่อเมื่อถูกนำมาใช้ประโยชน์

---

[207] Patrick Curry, *Ecological Ethics: an introduction* (Polity Press, Cambridge, 2005) 41.

[208] Arne Naess Ecology, *Community, and Lifestyle: Outline of an Ecosophy* (Cambridge University Press, Cambridge, 1989) 11–12.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.6.2 คุณค่าในตัวเองของสิ่งต่าง ๆ (Intrinsic values) ได้รับการยอมรับและรับรองในอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ 1992[209] ซึ่งเป็นการพิจารณาคุณค่าสรรพสิ่งบนพื้นฐานความรู้เชิงนิเวศวิทยา โดยอธิบายถึงสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติดั้งเดิมที่ทุก ๆ สิ่งไม่ว่าจะมีชีวิตวิญญาณหรือไม่มีวิญญาณต่างก็มีหน้าที่ต่อระบบนิเวศของตนเอง ดังนั้นทุก ๆ สรรพสิ่งต่างก็มีคุณค่าของตัวเอง ตามหน้าที่ธรรมชาติโดยไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อมนุษย์ ซึ่งการเข้าใจถึงคุณค่าของสรรพสิ่งรอบตัวมนุษย์นี้ นอกจากจะถูกอธิบายผ่านนิเวศศึกษาตามระบบการศึกษาวิทยาศาสตร์สมัยปัจจุบันแล้ว ยังอาจพิจารณาได้จากมุมมองเชิงวัฒนธรรมทางศาสนาและความเชื่อด้วยเช่นกัน ฉะนั้นจึงขอยกเป็นตัวอย่างพอสังเขป ได้แก่

(1) หน้าที่ดำรงขยายเผ่าพันธุ์ทางธรรมชาติ พันธุ์สัตว์และพันธุ์พืชดั้งเดิม เช่น วัว แพะ แกะ กระบือ ธัญพืช พืชป่า มีคุณค่าในชนิดพันธุ์ดั้งเดิมของตัวเอง ถึงแม้จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมนุษย์ เช่น ผลไม้สวย รสชาติไม่อร่อย แต่เพราะชนิดพันธุ์ดั้งเดิมเหล่านั้นเป็นผลลัพธ์ทางธรรมชาติที่ผ่านการกลั่นกรองทางสายพันธุ์ (Natural evolution) มาอย่างยาวนาน ย่อมมีคุณค่าในตัวเอง ฯ ล ฯ

(2) หน้าที่ในการผลิตอากาศ เปลี่ยนแปลงพลังงานแสงอาทิตย์ สร้างน้ำจืดตามระบบวัฏจักรตามธรรมชาติเหล่านี้ ทำหน้าที่ตามกฎธรรมชาติ โดยอาศัยความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น ต้นไม้ เป็นที่อยู่ของสัตว์และพืชอิงอาศัยต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบของระบบนิเวศป่า มีหน้าที่สังเคราะห์แสง ฯ ล ฯ

(3) หน้าที่เป็นที่พักอาศัย หลบภัย ระบบนิเวศป่าต่าง ๆ เช่น ป่าพรุ ป่าเบญจพรรณ ป่าดิบชื้น ป่าแดง ป่าแพะ ป่าหญ้า ป่าชายหาด ป่าชายเลน ต่างมีหน้าที่ทางนิเวศของตนเอง เช่น ป่าชายเลนเป็นที่อนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน ฯ ล ฯ

(4) หน้าที่เป็นอาหาร ยุงเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อาหาร ในระบบนิเวศหนองบึง เป็นอาหารของสัตว์อื่น ๆ เช่น นักอนุรักษ์ไม่สามารถอนุรักษ์ความหลากหลายของชนิดพันธุ์แมลงปอที่ใกล้สูญพันธุ์ได้ หากไม่อนุรักษ์ทั้งระบบนิเวศหนองบึงซึ่งอาจรวมถึงยุงที่เป็นอาหารของแมลงปอนั้นด้วย ฯ ล ฯ

(5) หน้าที่ในการรักษาสมดุล เป็นหน้าที่ของระบบนิเวศ เชื้อไวรัส สัตว์มีพิษต่าง ๆ จึงมีหน้าที่ควบคุมจำนวนของสิ่งมีชีวิตอื่นโดยธรรมชาติ ซึ่งมีป่าไม้ดั้งเดิมเป็นเขตแดน ฯ ล ฯ

---

[209] UNGA Res. A/RES/37/7 (1983), *World Charter for Nature*, See also, CBD at Preamble.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ดังนั้นหากพิจารณาถึงคุณค่าในตัวเองของสิ่งต่าง ๆ ในสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติแล้ว ทุกๆ สรรพสิ่งต่าง ๆ ย่อมสอดคล้องในการดำรงชีวิตเป็นไปตามครรลองทางธรรมชาติของตน

3.7 เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม (Environmental economics)

หากพิจารณาระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมบนฐาน “มูลค่า”นั้น เศรษฐกิจเป็นฐานการตัดสินใจที่มีอิทธิพลต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการมีชีวิตอยู่ที่ดี ปราศจากความยากจนเป็นความต้องการพื้นฐานสำคัญของมนุษย์และสังคม สำหรับประเทศไทยนั้นการกำหนดนโยบายภาครัฐที่สำคัญและได้รับคะแนนนิยมสูงจากประชาชน ส่วนมากจะเป็นนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ มุ่งเน้นการบริโภคอุปโภค การลงทุนทางธุรกิจ รวมถึงการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งแน่นอนว่าสวนทางกับนโยบายด้านการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการขยายตัวทางกิจกรรมเศรษฐกิจต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้เกิดสภาวะที่ต้อง “แลกเปลี่ยนด้านใดด้านหนึ่ง” (Trade-off) ระหว่างการพัฒนาและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้เกิดจากฐานความคิดจากเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมบนข้อสันนิษฐานว่าทรัพยากรธรรมชาติไม่มีหมดสิ้น และพัฒนาต่อมาเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยมบริโภคนิยม ก่อให้เกิดปัญหามลพิษและการเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ ซึ่งปัจจุบันสภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแสดงให้เห็นประจักษ์ถึง “ข้อจำกัด” ของทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศ ที่ไม่สามารยืดหยุ่นหมุนเวียนและฟื้นตัวได้ทันต่อความต้องการใช้ประโยชน์ของสังคมมนุษย์ ผลกระทบเชิงลบที่รุนแรงทางธรรมชาตินี้เอง ทำให้เกิดการปรับทิศทางของ “เศรษฐกิจเพื่อเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” ส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและพลังงานสะอาดมากยิ่งขึ้น ซึ่งถูกเรียกว่า เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม มีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติในโครงการต่าง ๆ ซึ่งสัมพันธ์ต่อการกำหนดนโยบายและกฎหมาย เนื่องจาก “ฐานทรัพยากรธรรมชาติ” เป็นทุนทางธรรมชาติที่มีอยู่ดั้งเดิม หรือ “ทรัพยาธรรมชาติของชาติ”การใช้ประโยชน์จากวัตถุดิบทางธรรมชาติเพื่อการผลิตและบริโภคจึงควรวิเคราะห์บนฐานคิดที่ว่า

(1) หากเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ฟื้นฟูได้ใหม่ (Renewable natural resources) น้อยกว่าการผลิตและบริโภค ระบบนิเวศจะสร้างทรัพยากรที่ฟื้นฟูกลับมานั้นได้ใหม่ เพราะอัตราการใช้ประโยชน์ในสินค้านั้นสามารถใช้ได้เป็นระยะเวลานานพอสมควร ในรอบวงจรที่ระบบนิเวศจะสร้างวัตถุดิบขึ้นมาใหม่ได้ โดยพยายามควบคุมปริมาณ “ของเสีย” หรือ “มลพิษ” ต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นน้อยกว่าขีดความสามารถของระบบนิเวศ (Natural capacity) จะ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ฟื้นฟูกลับมาในการผลิตทรัพยากรขึ้นมาตามวงจรวัฏจักร เช่น กรณีอุตสาหกรรมประมงต้องพึ่งพาทะเลที่มีระบบนิเวศสมดุลเพื่อสร้างทรัพยากรทางสัตว์น้ำทางทะเลให้แก่สังคมมนุษย์ได้บริโภค เมื่อสัตว์น้ำเป็นทรัพยากรที่ฟื้นฟูกลับมาให้ได้ การสร้างความสมดุลระหว่างการบริโภคและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางทะเลจึงต้องควบคู่กันไป

(2) หากเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป (Non-renewable natural resources) เช่น น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและพอเพียงทั่วถึง ด้วยการแสวงหาพลังงานทดแทน หรือ พลังงานหมุนเวียน การปรับปรุงเทคโนโลยีที่ทันสมัยยืดระยะเวลาการใช้ได้ยาวนานขึ้น ด้วยระบบการจัดการแบบหมุนเวียนของเสียเพื่อนำมาผลิตซ้ำใช้ประโยชน์ต่อไป

ในปัจจุบันแนวทางของเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมจึงถูกพัฒนาเพื่อแก้ไขความล้มเหลวของตลาดตามอุดมคติทางเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิม หรือ ถูกเรียกว่า “ความล้มเหลวของกลไกตลาด” (Market failure) ซึ่งกลไกตลาดเสรีไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีเหมาะสมอีกต่อไป (1) อันความผิดปกติของระบบตลาด เช่น เกิดการผูกขาด การครอบงำและกำหนดราคาจากกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ และ (2) เกิดจากปัจจัยภายนอกของระบบตลาดที่ควบคุมไม่ได้ในสินค้ากลุ่มทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ (Externalities) ทำให้การทำงานของระบบตลาดตามอุมคติดั้งเดิมไม่สัมพันธ์กันระหว่างทุนและประโยชน์ที่ได้จากระบบตลาด และ (3) ความผิดพลาดในการกำหนดสิทธิในทรัพย์สินแบบกรรมสิทธิ์เด็ดขาดดั้งเดิม ซึ่งตัดความรับผิดชอบจากทรัพย์สินร่วมออกไป (โศกนาฏกรรมของทรัพย์สินร่วม) ซึ่งระบบนิเวศเป็นทรัพย์สินร่วมโดยสภาพ การที่ตัดความรับผิดชอบจากทรัพย์สินร่วมออกจากต้นทุน ทำให้เกิดความล้มสลายของทรัพย์สินร่วม (Common resources) การล้มเหลวของระบบตลาดนี้เป็นเหตุทำให้ “รัฐ” ต้องเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดกำหนดมาตรฐานและราคา ออกกฎหมายและนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมาตรการที่เป็นที่ยอมรับ ได้แก่ (1) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental standards) (2) การควบคุมและสั่งการ (Command and control)

ด้วยเหตุนี้แนวทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม จึงพยายามแสวงหามูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมเพื่อวิเคราะห์ผลผลิตหรือประโยชน์และต้นทุนในการผลิตหรือก่อสร้างโครงการต่าง ๆ อาจเป็นการหมุนเวียนของพลังงานและสสารที่เข้าสู่ขั้นตอนการผลิตให้ครบรอบตามวัฏจักรพลังงานและระบบนิเวศ หรือการคิดรวมต้นทุนการบำบัดหรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการอธิบายระบบตลาดโดยนำข้อเสนอของกฎทางวิทยาศาสตร์ (เทอร์โมไดนามิกส์, Laws of Thermodynamics) มาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจและ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สิ่งแวดล้อมในกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ (1) วิเคราะห์การใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ (2) การคำนวณต้นทุนการผลิตที่แท้จริงโดยรวมค่าบำบัดและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมรวมเข้าด้วย และ(3) กระจายรายได้จากฐานทรัพยากรธรรมชาติตามสัดส่วนอย่างยุติธรรม (4) กระจายความเสี่ยงและค่าเสียหายจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ตามประเด็นท้าทายใหม่ของเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม คือ การเป็นอิสระจากฐานคิด**เสรีนิยมใหม่** (Neo-liberalism) ซึ่งนิยมมาตรการ “แปลงธรรมชาติเป็นทุน” อันอาจเป็นการซ้ำเติมในความเหลื่อล้ำและไม่ยุติธรรมได้

3.8 การบูรณการเชิงจริยธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กรณีศึกษา “Thinking like a Mountain”

เหตุผลเชิงจริยธรรมสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญเนื่องจากเป็น “เหตุผลเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม” จึงมักถูกหยิบยกขึ้นโต้แย้งต่อการแสวงหาประโยชน์ต่อส่วนตัวในการต่อสู้คดีหรืออภิปรายด้านบริหารและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและทรัยากรธรรมชาติ จากตัวอย่างที่ยกมาในส่วนนี้ จะเห็นถึงการบูรณการเชิงจริยธรรมกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ในคดีดังอย่างดังนี้ ตามแนว “ทฤษฎีสิทธิ” ของโรนัลด์ ดวอร์คิน (Ronald Dworkin (1931–2013) จริยธรรมไม่สามารถตัดขาดจากกฎหมายได้ โดยโรนัลด์ ยืนยันว่า “กฎหมายในทางปฏิบัติย่อมเป็นหนึ่งเดียวกันกับจริยธรรม นักกฎหมายและผู้พิพากษาต่างเป็นปรัชญาการเมืองที่ทำงานในรัฐซึ่งเป็นประชาธิปไตย”[210] ในทัศนะของ โรนัลด์ผู้พิพากษาเป็น “ผู้ตีความ” เชิงคุณค่าต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในกฎหมายนั้น ให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร มิใช่เป็นเพียงนามธรรมที่บังคับไม่ได้เท่านั้น ดังนั้นผู้พิพากษาหรือนักกฎหมายจึงมีส่วนสำคัญทำให้ระบบกฎหมายไร้ช่องโหว่

[210] เรย์ มอนต์, *ปรัชญากฎหมาย: ความรู้เบื้องต้นฉบับพกพา*, (กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ส พับลิชชิ่ง เฮาร์, 2558) 99.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

กรณีศึกษา “Thinking like a Mountain” ในบริบทกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

“คิดเช่นภูเขา” เป็นบทความหนึ่งในหนังสือชื่อ “A Sand County Almanac”[211] ของอัลโด ลีโอโปลด์ (Aldo Leopold) นักคิด นักเขียน ชาวอเมริกันที่มีชื่อเสียงเกี่ยวกับจริยธรรมทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งความคิดของเขามีอิทธิพลต่อกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายฉบับในสหรัฐอเมริกา ในบทความเรื่องนี้กล่าวถึงการหายไปของ “ฝูงสุนัขป่าเทา” ที่เคยอยู่คู่กับภูเขา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสรรพชีวิตที่อาศัยอยู่ในบริเวณภูเขานั้น

ในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่รัฐบาลกลาง (Federal government) มีนโยบายผลักดันให้ผู้ที่ต้องการที่ดินทำกินชาวยุโรปที่เดินทางมายังทวีปอเมริกาบุกเบิกสู่ดินแดนของชนพื้นเมืองที่ถูกเรียกว่า “อินเดียแดง” และ “ดินแดนของฝูงสุนัขป่าเทา” เนื่องจากในยุคสมัยนั้นดินแดนทางตะวันตกของอเมริกาเปรียบเป็นแดนดิบเถื่อน ทุรกันดาร ไม่มีผู้ตั้งถิ่นฐานคนใดอยากเดินทางไป แต่อย่างไรก็ลิ่นไอของการตื่นทอง (ยุคตื่นทอง) ก็ได้นำพาชาวยุโรปยุคแรกเดินทางไปพร้อมกับอาวุธที่ทรงอนุภาพที่เรียกว่า “ปืน” นับแต่นั้นเป็นต้นมา การทำลายล้างชนพื้นเมืองก็เริ่มต้น จนกระทั่งสามารถยึดครองดินแดนจากชนพื้นเมืองและตั้งรกราก เริ่มทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โดยเฉพาะการเลี้ยงวัว ที่ถูกรู้จักกันดีว่าในนามกลุ่มคนเลี้ยงสัตว์ “the Cowboy” เมื่อเป็นเช่นนี้ สงครามอีกประเภทหนึ่งระหว่างอเมริกันชนและฝูงสุนัขป่าเทาจึงเกิดขึ้นตามมา เป็นสงครามที่ยาวนานจนในที่สุดอเมริกันชนก็สามารถกวาดล้างฝูงสุนัขป่าฝูงสุดท้ายได้เกือบหมดจากดินแดนตะวันตกของประเทศ ส่งผลให้ความหวาดกลัวสุนัขป่าหมดไป การปศุสัตว์ได้ผลกำไรงอกงาม ผู้ตั้งรกรากมีชีวิตที่ดีขึ้นในช่วงระยะเวลาแห่งการสร้างชาติของสหรัฐอเมริกา

แต่ต่อมาธรรมชาติก็ตอบสนองกลับคืนเช่นกัน เมื่อจำนวนสุนัขป่าเทาหมดไป จำนวนกวางและสัตว์กินหญ้าอื่น ๆ ก็เพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เลี้ยงสัตว์ ปริมาณหญ้าเลี้ยงสัตว์ลดน้อยลง พุ่มไม้และไม้ใหญ่ยืนต้นลดน้อยลง เพราะสัตว์กินพืชต่าง ๆ เช่น กวางจะกินต้นไม้อ่อนที่เพิ่งแตกยอดจนหมด ทำให้ต้นไม้ไม่สามารถขยายพันธุ์ได้ เมื่อไม่มีไม้พุ่มและไม้ใหญ่เพียงพอต่อการปกป้องหน้าดิน และต้านทานความเร็วของกระแสน้ำ ก็ส่งผลต่อการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ความสมบูรณ์ของธรรมชาติก็หายไป เกิดภาวะแห้งแล้ง และการขยายตัวของทะเลทราย เป็นเหตุให้หลายชุมชนไม่สามารถที่จะอยู่ได้และทิ้งเมืองนั้นไป

[211] Aldo Leopold, *A Sand County almanac: with essays on conservation from Round River* (Ballantine Books, 1986).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ลีโอ โปลด์ กล่าวว่า เขาเคยคิดว่าการที่มีจำนวนสุนัขป่าน้อย มีจำนวนฝูงกวางเพิ่มขึ้น หมายถึง นักล่าและนายพรานจะได้ล่ากวางกันมากขึ้น มีอาหารมากขึ้น ส่งผลให้เมืองสามารถเก็บค่าใบอนุญาตล่าสัตว์มากขึ้น แต่หลังจากที่เขารู้สึกถึงความตายของต้นไม้ใหญ่ เขาจึงคิดว่าสิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นได้กระทำมานั้นเป็นสิ่งที่ผิด เพราะเมื่อกวางอาศัยอยู่อย่างร่าเริงปราศจากความกลัวหมาป่า แล้วความรู้สึกของภูเขาที่กวางใช้อาศัยอยู่โดยไม่มีหมาป่านั้น ก็คงเป็นความรู้สึกของภูเขาที่กลัวฝูงกวางเช่นกัน ทั้งนี้ ลีโอ โปลด์ เห็นว่าจริยธรรมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหลายนั้นต้องอยู่บนหลักการเดียวกัน คือ ปัจเจกชนแต่ละคนต่างก็เป็นสมาชิกของชุมชนที่ทุกส่วนของชุมชนต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แม้ว่าโดยสัญชาตญาณแล้ว สิ่งมีชีวิตต่าง ๆ จะแก่งแย่งกันเพื่ออยู่ในชุมชนธรรมชาติ แต่จริยธรรมแยกมนุษย์ออกจากสัตว์ป่าต่าง ๆ และจริยธรรมจะทำให้ทุกคนในชุมชนต้องร่วมมือกัน

ลีโอ โปลด์ เรียกจริยธรรมนี้ว่า “จริยธรรมบนพื้นโลก” (The Land Ethic) ซึ่งหมายความว่าเราไม่ควรจะถือว่ามนุษย์เป็นผู้พิชิตโลกหรือธรรมชาติทั้งหมด แต่ควรถือว่ามนุษย์เป็นเพียงสมาชิกคนหนึ่งในชุมชนของโลกและควรให้ความเคารพต่อสมาชิกอื่น ๆ โดยส่วนรวม แต่แนวคิดของเขามิได้ห้ามการเปลี่ยนแปลง การจัดการ หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพียงแต่ต้องการยืนยันเท่านั้นว่าทุกสิ่งทุกอย่างมีสิทธิที่จะอยู่บนโลกต่อไปตามสภาพธรรมชาติ จึงเป็นการไม่ถูกต้องในการที่มนุษย์จะกำหนดว่าควรจะอนุรักษ์สิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยพิจารณาแต่ข้อมูลทางเศรษฐกิจ สังคมของตัวมนุษย์เองเป็นที่ตั้ง เพราะมีหลายสิ่งหลายอย่างบนโลกนี้อาจไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจเพราะตัวสิ่งนั้นเองหรือเพราะความไม่รู้ของมนุษย์ แต่ทุกสิ่งมีสิทธิที่จะอยู่บนพื้นโลก[212]

ข้อเสนอเชิงจริยธรรมของ ลีโอ โปลด์ มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อระบบกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายที่สำคัญและทรงอนุภาพฉบับหนึ่งเรียกว่า “The Endangered Species Act of 1973 (ESA), 16 U.S.C.A 1531–1543”[213] ซึ่งกฎหมายฉบับนี้อเมริกันชนมีความภูมิใจถึงขนาดกล่าวขานว่า “เป็นกฎหมายสัตว์ป่าที่มีประสิทธิภาพที่สุดในโลก” นับแต่โลกนี้รู้ถึงคุณค่าของสิ่งมีชีวิตชนิดอื่นที่ไม่ใช่เพียงแค่มนุษย์ และพัฒนามาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสัตว์ป่าและพืชป่าที่สำคัญของโลก คือ อนุสัญญาการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ หรือที่

[212] Aldo Leopold, ‘Land Ethic’ in David Schmidtz and Elizabath Willott (eds) *Environmental Ethics* (Oxford University Press, 2002) 27–28.

[213] Dale D. Goble, Eric T. Freyfogle, *Wildlife Law case and Material* (University Casebook Series, New York, Foundation 2002).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรียกว่า Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES) of 1973

กฎหมายสัตว์ป่าของสหรัฐอเมริกาฉบับนี้ เริ่มต้นทำหน้าที่ทันทีหลังจากสัตว์ป่าหรือพืชป่าถูกระบุขึ้นบัญชี (The listing process) เป็นชนิดสัตว์ป่าหรือพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Endangered Species) หรือ เป็นสัตว์ป่าหรือพืชป่าที่อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการใกล้สูญพันธุ์ (Threatened Species) โดยผ่านกระบวนการคุ้มครองชนิดพันธุ์ (Species Protection) รวมถึงการคุ้มครองถิ่นที่อยู่ของชนิดพันธุ์นั้น (Critical Habitat Protection) และการวางแผนนำชนิดพันธุ์กลับคืนสู่ถิ่นที่อยู่ (Recovery Plan) ถือเป็นกระบวนการหลักตามกฎหมายฉบับนี้

The ESA ให้สิทธิแก่บุคคลในการฟ้องร้องบุคคลอื่นหรือหน่วยงานของรัฐหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ (Citizen Suits, 16 U.S.C. 1540 (g) (1) (A)) แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาด้วย คือ The Administrative Procedures Act (APA) ดังนั้นองค์กรเอกชนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาหลาย ๆ องค์กร เช่น Sierra Club, Defenders of Wildlife จึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลทั้งในระดับมลรัฐและรัฐบาลกลางทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหากกระทบถึงสัตว์ป่าหรือพืชป่าที่ขึ้นบัญชีคุ้มครองไว้แล้ว โดยมีสิทธิฟ้องร้องเพื่อชะลอหรือหยุดโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์นั้นได้ตามกฎหมาย ถือว่าเป็นสิ่งที่น่ายกย่องของรัฐสภา (Congress) สหรัฐอเมริกาประการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้พลเมืองสหรัฐทุกคน รวมทั้งองค์กรเอกชนมีสิทธิที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ อันเป็นอีกทางหนึ่งในความพยายามที่จะปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

คดีที่สำคัญอันแสดงถึงการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันทั้งสามสถาบันหลัก (Tripartite branch) ของสหรัฐอเมริกาในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศร่วมกันโดยมีพื้นฐานมาจากความสำคัญของสิ่งมีชีวิตที่คนบางกลุ่มมองว่าเป็นสิ่งไร้ค่าแต่คนอีกกลุ่มมองว่าเป็นสิ่งที่มีค่ามากกว่า 100 ล้านเหรียญสหรัฐ คือ คดี Tennessee Valley Authority (TVA) v. Hill, Supreme Court of the United States, 437 U.S. 153 (1978) คดีนี้เริ่มต้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของมลรัฐมีโครงการที่จะสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าและเริ่มลงมือก่อสร้างขึ้นที่แม่น้ำเทนเนสซี ในปี ค.ศ. 1967 ต่อมาในปี ค.ศ. 1973 กลุ่มนักวิชาการของมหาวิทยาลัยเทนเนสซีได้ค้นพบ “ปลากินหอยทาก” ซึ่งไม่มีการบันทึกมาก่อนอันเป็นชนิดใหม่ที่พบว่ามีอยู่เฉพาะในแม่น้ำสายนี้เท่านั้น คือ the Snail darter fish

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(Percina tanasi) หลังจากนั้นจึงยื่นคำร้องขอให้ขึ้นบัญชีเป็นสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ตามกฎหมายสัตว์ป่า The ESA และได้รับการขึ้นบัญชีในปี 1975 หลังจากขึ้นบัญชีแล้ว กระบวนการของ The ESA จึงดำเนินกระบวนการคุ้มครองชนิดพันธุ์ (Species Protection) รวมถึงการคุ้มครองถิ่นที่อยู่ของชนิดพันธุ์นั้น (Critical Habitat Protection) และการวางแผนนำชนิดพันธุ์กลับคืนสู่ถิ่นที่อยู่ (Recovery Plan)

เนื่องจากแม่น้ำเทนเนสซี (Tennessee River) ถือได้ว่าเป็นถิ่นที่อยู่เพียงที่เดียวของปลากินหอยทากชนิดนี้ จึงถูกประกาศเป็นถิ่นที่อยู่เฉพาะ (Critical Habitat Protection) และประกอบกับมาตรา 7 แห่ง ESA กล่าวว่า “to insure that action authorized, funded or carried out by them do not jeopardize the continued existence of the species...” รับรองว่าการกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือ การสนับสนุนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นอันตรายต่อการดำรงอยู่ของชนิดพันธุ์...

จากการเจรจาในเบื้องต้นสรุปได้ว่า โจทก์กล่าวว่าการสร้างเขื่อนต่อไปจะเป็นอันตรายต่อถิ่นที่อยู่เฉพาะและชนิดพันธุ์ปลา Snail darter ฝ่ายจำเลย (TVA) เสนอให้มีการเคลื่อนย้ายปลากินหอยทากออกไปจากแม่น้ำและหาที่ใหม่เพื่อใช้ในการดำรงชีวิตอยู่ต่อไป ต่อมาเมื่อการเจรจาไม่บรรลุเป้าหมาย โจทก์จึงยื่นฟ้องต่อศาลเมื่อ ค.ศ. 1976 กล่าวหาว่าการสร้างเขื่อนต่อไปนั้นเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมายสัตว์ป่าอันจะส่งผลให้เกิดการสูญพันธุ์ของปลากินหอยทากชนิดนี้ ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาสั่งยกคำร้องโจทก์โดยให้เหตุผลตอนหนึ่งว่า “it would be absurd to grant relief against a project that was essentially complete.” “มันเป็นเรื่องเหลวไหลที่จะอนุญาตตามคำร้องโจทก์ในโครงการที่เกือบจะเสร็จสมบูรณ์แล้ว” โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับคำสั่งศาลชั้นต้น และพิพากษาสั่งให้จำเลยหยุดการก่อสร้างอันอาจส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของปลากินหอยทากทันที จนกว่ารัฐสภาจะได้พิจารณากฎหมายที่เหมาะสมหรือพิจารณาข้อยกเว้นกับเหตุการณ์นี้ต่อไป โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาพิพากษายืนตามคำสั่งศาลอุทธรณ์

ความคิดเห็นของผู้เขียนในคดีนี้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลเชิงจริยธรรมในกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายของอเมริกันชนในสมัยนั้น และระบบศาลยุติธรรมของสหรัฐที่กฎหมายให้อำนาจศาลไกลเกินกว่าพิจารณาตามคำฟ้องโจทก์เท่านั้น แต่อำนาจศาลยังสามารถหยุดยั้งและตรวจสอบกระบวนการบริหารได้ด้วย เมื่อรัฐบาลกลางอนุมัติเงินภาษีของประชาชนเป็นจำนวนกว่า 100 ล้านเหรียญสหรัฐในการสร้างเขื่อนเพื่อพัฒนาประเทศ ผลิตกระแสไฟฟ้าให้ประชาชนได้ใช้ แต่ต้องมาหยุดชะงักกับปลากินหอยทากตัวเล็ก ๆ เท่านั้น โดยหลักแล้วการชั่งน้ำหนักความสำคัญระหว่างการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

(ปลากินหอยทาก) กับการพัฒนาประเทศ (เขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ) คงเป็นเรื่องยากที่จะหาจุดกึ่งกลางระหว่างกัน แต่หากทุกฝ่ายมีความพยายามร่วมมือกันการอนุรักษ์และการพัฒนาก็น่าที่จะเดินทางไปพร้อมกันได้ ศาลฎีกาของสหรัฐพิจารณาพิพากษาสั่งให้หยุดการก่อสร้างมูลค่ากว่า 100 ล้านเหรียญสหรัฐ ทันทีซึ่งเป็นไปตามกฎหมายสัตว์ป่า แต่ก็ได้ให้ทางออกไว้ด้วยเช่นกัน สุดท้ายเขื่อนก็คงยังสร้างต่อไปจนเสร็จสิ้นแต่ชัยชนะของนักอนุรักษ์ คือการได้ขยายระยะเวลาออกไปอีก ตั้งแต่เริ่มโครงการไปจนกว่าที่จะมีการพิจารณาจากรัฐสภาออกมาเป็นกฎหมายยกเว้นหรือถอนชื่อปลากินหอยทากชนิดนี้ออกจากบัญชี อันเป็นระยะเวลาพอสมควรที่นักวิชาการจะค้นหาแหล่งที่อยู่ใหม่และทำการวิจัยเพื่อขยายพันธุ์ปลากินหอยทาก (the Snail darter fish) ให้ได้จำนวนมากพอต่อการดำรงเผ่าพันธุ์และรอดพ้นจากภาวะที่ใกล้สูญพันธุ์ จนสามารถถอนชื่อออกจากบัญชีสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ได้ในที่สุด[214]

จากตัวอย่างคดีที่ยกมาประกอบในเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่า แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมของ ลีโอ โปลด์ นั้นแสดงออกมาเป็นรูปธรรม สามารถบังคับใช้ให้เกิดผลได้จริงกับประเทศที่ถือได้ว่าเป็นต้นฉบับของระบบทุนนิยมอย่างสหรัฐอเมริกา หากมนุษย์โดยเฉพาะนักกฎหมายมองให้เห็นถึงคุณค่าของสิ่งมีชีวิตนั้น ว่าทุกสิ่งย่อมมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่บนโลกตามครรลองของกันและกัน โดยไม่ยึดติดกับมุมมองของตัวมนุษย์เองทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์และสังคมมนุษย์ อันเพียงเพราะมีหลายสิ่งหลายอย่างบนโลกนี้อาจไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจเพราะตัวสิ่งมีชีวิตนั้นเองหรือเพราะความไม่รู้ของมนุษย์ แต่ทุกสิ่งมีชีวิตนั้นย่อมมีสิทธิที่จะอยู่บนพื้นโลกนี้เฉกเช่นที่เคยเป็นมา

3.9 สรุป

ข้อเสนอเชิงระบบนิเวศเป็นการประยุกต์หลักการทางวิทยาศาสตร์เพื่อพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มองกฎหมายแบบแยกส่วนแบ่งเป็น “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” และ กฎหมายอื่นๆ ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกลายเป็นกฎหมายมลพิษและวัตถุอันตรายบนฐานคิดแบบละเมิดเรียกค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการแบ่งแยกส่วน (Reductionism) นี้ทำให้ไม่สามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติแบบองค์รวม (Holism) หรือ เป็นระบบกฎหมาย (Law as System) ได้

[214] Plater Zygmunt JB., *The snail darter and the dam: How pork-barrel politics endangered a little fish and killed a river* (Yale University Press, 2013).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการจัดการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ดังนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบแบ่งแยกส่วนนี้จึงกลายเป็นเพียงเครื่องมือเรียกค่าเสียหายเยียวยาเชิงมนุษย์เป็นศูนย์กลางเท่านั้น ยังไม่อาจยกระดับไปสู่ความเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่เพื่อปกป้องระบบนิเวศ และประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อม (นิเวศบริการ) ของประเทศไทยได้

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 4

อุดมการณ์สิ่งแวดล้อมสากล

4.1 อุดมการณ์สิ่งแวดล้อมสากล

“อุดมการณ์สิ่งแวดล้อม” เป็นกระบวนความคิดที่เกิดจากสภาวะกดดันของความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมของสังคมในการผูกขาดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การทำลายระบบนิเวศพื้นฐานและปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนและสังคมส่วนรวม ที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นธรรม ก่อเป็นแรงผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มขับเคลื่อนต่อสู้เรียกร้องสิทธิและความชอบธรรม

พลวัตทางอุดมการณ์ขบวนการขับเคลื่อนอุดมการณ์ทางสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมสากลนั้น เริ่มต้นชัดเจนในช่วง ค.ศ. 1960 ถือได้ว่าเป็น “การขับเคลื่อนด้านสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่”[215] ด้วยเหตุที่มีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่แพร่หลายอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้ประกาศและวิพากษ์วิจารณ์ “ผลข้างเคียง” เชิงสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยาวนานหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การผลิตเชิงเสรีนิยมและบริโภคนิยมเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว การแพร่ขยายของเทคโนโลยีใหม่ ๆ และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการบริโภคพลังงานและทรัพยากร การเพิ่มขึ้นของมลพิษและการผลิตของเสีย และการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ ปรากฏตามรายงานระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งระบุถึงตัวชี้วัดทางสิ่งแวดล้อมบางตัวจะดีขึ้นในบางประเทศก่อนสิ้นสุดศตวรรษที่ 20 แต่ในภาพรวมการประเมินสภาพแวดล้อมในระดับโลกของศตวรรษที่ 21 นั้นยัง “สิ้นหวัง” ซึ่งจากรายงานการประเมินระบบนิเวศแห่งสหัสวรรษ (Millennium Ecosystem Assessment: MEA) ดังนั้นกระบวนทัศนะเชิงนิเวศจึงถูกนำเสนอเป็นแผนและนโยบายพื้นฐานในอนาคต[216]

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

---

[215] พนัส ทัศนียนนท์, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 10. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2565) 23–24.

[216] ฝอยฝา ชุติดำรง, ‘ภาพอนาคตเพื่อการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน’ (2015) 11 วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน 1, 114–135.

4.1.1 การโต้เถียงทางความคิดด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเศรษฐกิจ

“วิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม” สร้างความกังวลระหว่างประเทศที่เห็นได้อย่างประจักษ์ชัดเจนถึงผลสะท้อนทางลบจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโลกอย่างไร้ขีดจำกัดและฟุ่มเฟือยต่อระบบนิเวศโลก ซึ่งสภาพปัญหาขณะนี้เป็น “ปัญหาใหม่” ของมนุษยชาติที่ยากลำบากในการแก้ไข โดยเฉพาะกับผู้กำหนดกฎหมาย แผน และนโยบาย ทุกระดับต้องเผชิญในปัจจุบัน กล่าวคือ สภาพปัญหาเชิงสิ่งแวดล้อมมีลักษณะดำเนินต่อเนื่อง กระจัดกระจาย ข้ามแดน ถึงแม้จะรับรู้ได้ทั่วไป แต่เกี่ยวพันกับผู้กระทำหลายระดับจึงยากต่อการแก้ไข ซึ่งบางกรณีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะถูกอธิบายเชิงนโยบายในฐานะที่เป็น “ปัญหาที่ซับซ้อน” เนื่องจากทับซ้อนกับปัญหาสามัญอื่น ๆ[217] เช่น ภัยพิบัติที่ทวีความรุนแรงและยาวนานขึ้นทับซ้อนกับปัญหาความยากจนและสาธารณสุขพื้นฐาน เป็นต้น

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมทั้งในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือในยุคก่อตัวได้ถูกทำให้เป็นประเด็นการเมืองในการต่อสู้กับระบบทุนนิยมแบบ **“Fordism”**[218] ด้วยข้อโต้แย้งเรื่อง “การจำกัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ”[219] ประมาณปี ค.ศ. 1970 งานตีพิมพ์อันทรงอิทธิพลชิ้นหนึ่ง คือ รายงานเรื่อง The Limits to Growth โดย the Club of Rome (Meadows et al.1972)[220] และรายงานที่ชื่อว่า Blueprint for Survival โดย The Ecologist ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1972 ได้คาดการณ์ถึง**ความล่มสลายของระบบนิเวศ**ภายใต้การเติบโตทางเศรษฐกิจเสรีนิยมแบบทุนนิยม เว้นเสียแต่ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะถูกแทนที่ด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน[221]

---

[217] World Resources Institution, Millennium Ecosystem Assessment, 2005: Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis (เชิงอรรถ 162) 5-14.

[218] George Baca, ‘Legends of Fordism: Between myth, history, and foregone conclusions’ (2004) 48 Social Analysis 3, 169-178.

[219] ฐิติรัตน์ ยะอนันต์, ‘การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิ อากาศของประเทศไทย ศึกษากรณี การประชุม รัฐภาคี กรอบอนุสัญญา สหประชาชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิ อากาศ สมัย ที่ 26’ (2022) 11 Ramkhamhaeng Law Journal 1, 67-108.

[220] Thiti Waikavee, ‘The Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability’ (เชิงอรรถ 148) 85.

[221] Edward Goldsmith, Robert Allen, Michael Allaby, John Davoll, and Sam Lawrence, ‘A blueprint for survival’ (1972) 43.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ซึ่งต่อมา ประเด็นความล่มสลายของระบบนิเวศกลายเป็นประเด็นการเมืองที่เข้มข้นในขณะนั้น ก่อเกิดการร่วมตัวของภาคประชาชน ผู้ประท้วงเป็นจำนวนมาก และเป็นยุคเริ่มต้นของ “วันคุ้มครองโลก” (The Earth Day 1970)[222] ซึ่งประเด็นข้อโต้เถียงแบ่งเป็น 2 ฝ่ายระหว่างการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Fordism) และการปกป้องระบบนิเวศโลก ซึ่งได้ทวีความสำคัญมากขึ้นในการประชุมของสหประชาชาติ ณ กรุงสต็อคโฮล์ม ว่าด้วยประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ (the United Nations Stockholm Conference on the Human Environment 1972) ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกยกระดับในเป็น “ประเด็นระดับโลก” อย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ในระยะเริ่มต้น ค.ศ. 1960–1970 ไม่สามารถเป็นไปได้เลยในทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ ได้แก่ ปัญหาสงคราม ความยากจน และการขาดอาหารในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ดังนั้น ข้อเรียกร้องเรื่องการชะลอการผลิตและการควบคุมการเกิดของประชากรโลก เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมโลกร่วมกัน จึงถูกคัดค้านอย่างมากจากกลุ่มประเทศโลกที่สาม และถูกมองว่าเป็นเพียงวาทกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศโลกที่หนึ่งเท่านั้น (ต่อมากลุ่มประเทศต่าง ๆ ถูกจัดเป็นกลุ่มพัฒนาแล้ว กำลังพัฒนา และพัฒนาน้อยที่สุด ตามลำดับ)

ในช่วงปลาย ค.ศ. 1980 ข้อโต้แย้งระหว่างการจำกัดเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบ Fordism และการปกป้องระบบนิเวศโลก ถูกนำเสนอด้วยทางสายกลาง[223] คือ “**แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน**” (Sustainable development) ซึ่งถือเป็นทางออกที่ทุกฝ่ายต่างยอมรับกันได้ภายใต้การประชุมโต้เถียงยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน หลังการตีพิมพ์รายงานที่ชื่อว่า “Our Common Future” (รายงาน Brundtland Report: the Word Commission on Environment and Development, 1987) รายงานฉบับนี้ได้ท้าทายแนวคิดเดิมที่กล่าวว่าการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ที่แยกจากกัน โดยชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ใหม่ซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมกันใน 3 มิติ ได้แก่ มิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม บนพื้นฐานการพัฒนาซึ่งเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ ตามคำนิยามของ Brundtland Committee ซึ่งถูกอ้างอิงอยู่เสมอในงานเขียนชิ้นหลังตามมาจนถึงปัจจุบัน[224]

---

[222] The Earth Day, ‘History’ <https://www.earthday.org/history/> accessed 9 June 2023.

[223] Schumacher. E. F., *Small Is Beautiful: A Study of Economics As If People Mattered* (Blond & Briggs 1973–2010).

[224] Klaus Bosselmann, *The principle of sustainability: transforming law and governance* (Routledge, 2016).

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการจัดการปกครองและการพัฒนา มหาวิทยาลัยนเรศวร

คำว่า “**การพัฒนาอย่างยั่งยืน**” หมายถึง “การพัฒนาซึ่งตอบสนองความต้องการของผู้คนในรุ่นปัจจุบันโดยไม่กระทบต่อความสามารถของคนในรุ่นต่อ ๆ ไปในการตอบสนองความต้องการของพวกเขาหรือเธอ” แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (the United Nation’s Conference on Environment and Development หรือ “the Earth Summit”) ณ เมืองริโอ เดอ จาเนโร ใน ค.ศ. 1992 และยังมีอิทธิพลต่อกฎหมายและนโยบายเชิงสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศและในระดับระหว่างประเทศ ในเวลาต่อมา[225]

อย่างไรก็ตาม นักนิเวศสิ่งแวดล้อมได้วิจารณ์ว่า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามแนวทาง Brundtland Report ถือเป็น “การประนีประนอมทางการเมืองระหว่างประเทศ” ของฝ่าย “สนับสนุนการพัฒนาแบบ Fordism” ซึ่งมีนัยยะทางอุตสาหกรรมนิยมและฝ่ายการเมืองเท่านั้น ไม่ได้มีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ประจักษ์ชัดเจนในมาตรการทั้งกฎหมายและนโยบายด้านการปกป้องระบบนิเวศโลกแต่อย่างใด เนื่องจากแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะเริ่มต้นมุ่งเน้น**การปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี (Techno-Fix system) ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อม บนพื้นฐานของมนุษย์เป็นศูนย์กลาง** โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความยุติธรรมระหว่างรุ่น ยังไปไม่ถึงมิติเชิงนิเวศแต่อย่างใด ซึ่งต่อมาถูกเรียกว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบอ่อน” (Weak sustainable development)[226] และได้สร้างข้อถกเถียงใหม่ขึ้นมาบนพื้นฐานว่า “สิ่งแวดล้อมจะดีขึ้นหากหยุดยั้งปัญหาความยากจน” ดังนั้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบอ่อนนี้ เสนอสมมติฐานว่า “การพัฒนาจะยั่งยืนและบรรลุเป้าหมายได้นั้น ต้องเร่งอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ เมื่อทุกประเทศมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมก็จะยุติลง ระบบนิเวศโลกจะกลับสู่ภาวะสมดุลและความสงบสุข

ซึ่งข้อสมมติฐานแบบอ่อนนี้ ถูกโต้แย้งอย่างมีนัยยะสำคัญด้วยแนวคิดแบบเข้ม ที่ถูกเรียกว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบเข้ม” (Strong sustainable development) โดยมุ่งเน้นที่การปกป้องระบบนิเวศพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อสรรพสิ่งมิใช่แต่มนุษย์เท่านั้น หรือเรียกให้เฉพาะเจาะจงว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืนเชิงนิเวศ” (Ecological sustainable development)[227] ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของ “ความหลากหลายทางชีวภาพ” และ “ระบบนิเวศบริการ” อันมี

---

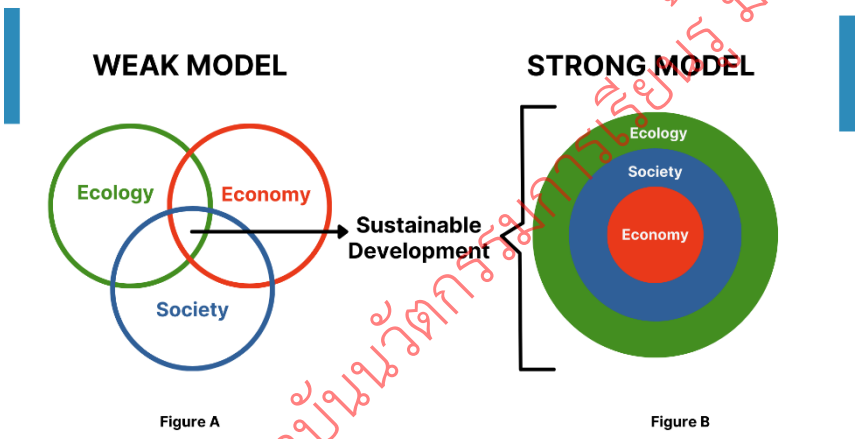
[225] Ibid.

[226] Klaus Bosselmann, ‘Strong and weak sustainable development: Making differences in the design of law’ (2006) 13 South African Journal of Environmental Law and Policy 1, 39-49.

[227] Ronnie Harding, ‘Ecologically sustainable development: origins, implementation and challenges’ (2006) 187 Desalination 1-3, 229-239.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จำกัดและระบบนิเวศต้องอาศัยระยะเวลาการฟื้นตัว ข้อเสนอเชิงนิเวศนี้ได้รับการตอบสนองในหลากหลายศาสตร์ ได้แก่ กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงสิ่งแวดล้อมได้เสนอกรอบความคิดเชิงทฤษฎีแบบใหม่ที่เรียกว่า “เศรษฐศาสตร์เชิงนิเวศ” (Ecological economics)[228] เข้ามาใช้แทนกรอบคิดเชิงเศรษฐศาสตร์แบบดั้งเดิม โดยมองว่ากลไกการตลาดอาจสามารถจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพได้ แต่กลไกดังกล่าวนั้นไม่สามารถที่จะรับรองได้ว่ามีการกระจายความมั่นคงและรายได้ที่เป็นธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับการต้องการในปัจจุบันและอนาคตของมนุษย์ ทั้งยังไม่สามารถยืนยันได้ว่าขนาดของเศรษฐกิจที่จะดำเนินภายใต้ระบบนิเวศจะสามารถรับรองการปรับตัวของระบบนิเวศได้เช่นใด (Ecological resilience)



ภาพ 16 การพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบอ่อนและเข้ม

อย่างไรก็ดี กลุ่มนิยมการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบอ่อน ได้โต้แย้งว่า กระบวนทัศน์เชิงนิเวศแบบเข้มนั้นล้าหลังไม่ทันสมัย จึงได้เสนอแนวทางที่เรียกว่า “นิเวศสมัยใหม่” (Ecological modernization)[229] ผู้สนับสนุนการทำให้แนวทางเชิงนิเวศมีความสมัยใหม่นี้ ได้เสนอว่า การแข่งขันทางเศรษฐกิจและนวัตกรรมทางเทคโนโลยียังคงจำเป็นในการก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งใช้พลังงานและทรัพยากรน้อยลงและยังส่งผลก่อให้เกิดของเสียต่อกลุ่มคนน้อยลงในผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมดภายในประเทศ แทนที่จะเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งผู้สนับสนุนแนวคิดนี้ยังชี้ว่า “มาตรการควบคุมปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมภายในประเทศเข้มแข็งมากขึ้นสามารถกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นได้” ซึ่งช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ และ

[228] Herman E. Daly, and Joshua Farley, *Ecological economics: principles and applications* (Island press, 2011).

[229] Frederick H. Buttel, ‘Ecological modernization as social theory’ (2000) 31 Geoforum 1, 57–65.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ผลักดันให้ยกระดับมาตรฐานของสิ่งแวดล้อมขึ้นด้วยเช่นกัน[230] แม้ว่านวัตกรรมนั้นจะยังไม่ได้มีการนำไปใช้อย่างเป็นระบบก็ตาม ทั้งนี้ทางแก้ปัญหาแบบ “ได้ประโยชน์ร่วมกัน” หรือ Win-Win solution ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากรัฐบาลต่าง ๆ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) โดยเฉพาะในกลุ่มสหภาพยุโรปและยังสอดคล้องกับการก้าวไปสู่การใช้เครื่องมือที่อิงอยู่กับระบบตลาดในการออกนโยบายเชิงสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นด้วย

ในทางกลับกันกลุ่มผู้นิยมเชิงนิเวศแบบเข้ม ได้กล่าวโต้แย้ง “นิเวศสมัยใหม่” ในประสิทธิภาพการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่พึ่งพานวัตกรรมเทคโนโลยีนั้น มิได้ลดระดับของการบริโภคทรัพยากรและการผลิตของเสียโดยรวมลงแต่อย่างใด เนื่องจากระบบตลาดทุนนิยมยังคงส่งเสริมให้เกิดการบริโภคและการผลิตเพิ่มมากขึ้น ถึงแม้จะปรับเปลี่ยนนวัตกรรมแล้วก็ตาม นอกจากนี้ยังคงเพิกเฉยต่อประเด็นการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ[231] โดยเปลี่ยนจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติพื้นฐาน เช่น น้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ถูกโจมตีว่าเป็นที่มาของ “พลังงานสกปรก” มาเป็นการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น ได้แก่ ใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพเชิงท่องเที่ยวมากขึ้น หรือพืชพันธุ์และสัตว์ป่าชนิดต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งนี้กลุ่มผู้นิยมเชิงนิเวศแบบเข้มชี้ว่า นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของแนวทางนิเวศสมัยใหม่ที่อาศัยนวัตกรรมและเทคโนโลยีนั้น ก็ยังคงไม่ได้ตอบคำถามสำคัญ**ด้านความเหลื่อล้ำของปัญหาและการกระจายความเสี่ยงเชิงนิเวศ** (ปัญหาภัยพิบัติ) ในหมู่ชนชั้นทางสังคมที่แตกต่างและรัฐชาติต่าง ๆ เช่นเดิม

ในการจัดการความย้อนแย้งของปัญหาต่าง ๆ จากการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงนิเวศนั้น นักสังคมวิทยาได้นำเสนอแนวทางอย่างโดดเด่นในวิชา “สังคมวิทยาสิ่งแวดล้อม”[232] (Environment sociology)[233] โดยเฉพาะในสาขาวิชาย่อยซึ่งให้ความสนใจเกี่ยวกับการ “ทำให้

---

[230] Ibid.

[231] Thiti Waikavee, ‘The Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability’ (เชิงอรรถ 148) 85.

[232] Riley E. Dunlap, *Sociological theory and the environment: classical foundations, contemporary insights* (Rowman & Littlefield, 2002).

[233] Spaargaren, Gert, and Arthur PJ Mol., ‘Sociology, environment, and modernity: Ecological modernization as a theory of social change’ (1992) 5 Society & natural resources 4, 323-344.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อเสนอเชิงนิเวศมีความทันสมัย” และลดเสี่ยงทางสังคม (Risk society)[234] ซึ่งแน่นอนว่าข้อเสนอของนักสังคมวิทยาย่อมท้าทายโดยตรงต่อเศรษฐศาสตร์แบบ นีโอคลาสสิก (Neo-classic) และอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมใหม่[235] (Neo-liberalism) เช่น อุลริช เบ็ค (Ulrich Beck, 1992) เป็นนักสังคมวิทยาที่ศึกษาความเสี่ยงทางสังคมที่เกิดจากการละเลยเชิงนิเวศ ได้ชี้ว่า ปัญหาเชิงนิเวศยังคงดำรงอยู่เพราะปัญหาดังกล่าวนั้นถูกสร้างขึ้นโดยสถาบันทางเศรษฐกิจหลักและการเมือง ซึ่งตกเป็นจำเลยในการต้องแก้ไขปัญหาเชิงนิเวศดังกล่าว

ดังนี้ ความย้อนแย้งของการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งแบบอ่อนและเข้ม จึงไม่สามารถถูกแก้ไขได้โดยง่าย ด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพเทคโนโลยีของวิธีการในเชิงสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายได้เท่านั้น หากจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงผลสะท้อนจากการทำให้ทันสมัยในนวัตกรรมเทคโนโลยีสีเขียวเหล่านั้น (เช่น พืชตัดแต่งพันธุกรรม การปนเปื้อนทางพันธุกรรมดัดแปลง หรือสิ่งมีชีวิตรุกรานต่างถิ่น) ซึ่งในทางสังคมวิทยาเรียกว่า “ความทันสมัยที่สะท้อนกลับ” (Reflexive modernization) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสะท้อนเชิงวิพากษ์อย่างต่อเนื่องต่อวิธีการและเป้าหมายของการทำให้เป็นสมัยใหม่

นักทฤษฎีการเมืองเชิงสิ่งแวดล้อมได้สนับสนุนข้อเสนอของ ปีเตอร์ คริสตอฟฟ์ (Peter Christoff, 1996)[236] ซึ่งขยายความการทำให้เป็นสมัยใหม่เชิงสะท้อนออกเป็นแบบ “อ่อน” และแบบ “เข้ม” กล่าวคือแบบอ่อนแสดงให้เห็นถึง “การตีความแบบการแก้ไขเชิงเทคนิค” (Technical fix) ซึ่งเป็นที่ยอมรับในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในขณะที่แบบเข้มนั้นแสดงให้เห็นถึงแนวทางเชิงสิ่งแวดล้อมแนววิพากษ์ของการทำให้เป็นสมัยใหม่เชิงสะท้อน ซึ่งแนวทางนี้เป็น **“จุดร่วม”** ที่กลุ่มผู้สนับสนุนเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศเชิงสิ่งแวดล้อมและนักทฤษฎีกฎหมายเชิงปทัสถานสิ่งแวดล้อมร่วมมือกันเรียกร้องให้มี “ประชาธิปไตยที่ตระหนักรู้ต่อประเด็นปัญหาเชิงสิ่งแวดล้อม” (Ecologically informed democracy)[237] มากขึ้นและเปิดโอกาสที่กว้างขึ้นแก่พลเมืองในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะเชิงนิเวศในระยะยาว ถึงแม้จะมี

---

[234] Spaargaren, Gert, ‘Sustainable consumption: a theoretical and environmental policy perspective’ in *The ecological modernisation reader* (Routledge, 2020) 318-333.

[235] Spaargaren, Gert, and Bas Van Vliet., ‘Lifestyles, consumption and the environment: The ecological modernization of domestic consumption’ (2000) 9 Environmental politics 1, 50-76.

[236] Peter Christoff, ‘Ecological modernization, ecological modernities’ (1996) 5 Environmental politics 3, 476-500.

[237] Hester Jr and Randolph T, *Design for ecological democracy* (MIT press, 2010).

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความท้าทายอย่างสูงต่อการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ จากภาครัฐ แต่แนวทางประชาธิปไตยเชิงสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ ก็สร้างความหวังให้คนรุ่นต่าง ๆ ในสังคมและรุ่นต่อไป

4.1.2 มาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

หลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง นานาชาติได้เริ่มตื่นตัวและตระหนักถึงผลกระทบและความเสียหายที่ได้รับจากปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เมื่อประเทศต่างๆ ที่มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันต่างได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เช่น การเน่าเสียของแม่น้ำไรน์ที่ไหลผ่านหลายประเทศในตอนกลางของยุโรป ฝนกรดที่เกิดจากการปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงงานอุตสาหกรรมที่เคลื่อนผ่านประเทศใกล้เคียงและได้ทำลายป่าไม้ ทะเลสาบ อุทยาน รวมทั้งอนุสรณ์สถานและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้อยู่นอกเหนือกลไกของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่จะบังคับใช้ได้ เช่น คดี The Trail Smelter Case [United States of America v Canada, 1941][238] อันมีผลกระทบจากปัญหามลพิษข้ามแดนระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

มาตราการทางกฎหมายอย่างแข็งและอ่อน (Hard and Soft Law) ในช่วงเริ่มต้น ค.ศ.1930–1950 กฎหมายระหว่างประเทศมีบทบาทอย่างยิ่ง (**Hard law**) โดยได้มีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมาหลายฉบับ อาทิเช่น อนุสัญญาเกี่ยวกับการรักษาสัตว์และพืชตามสภาพธรรมชาติของสัตว์และพืชนั้น ค.ศ. 1933 (London Convention, 1933) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการห้ามล่าวาฬ ค.ศ. 1946 (Whaling Convention, 1946) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองนก ค.ศ. 1950 (Birds Convention, 1950) เป็นต้น อนุสัญญาระหว่างประเทศเหล่านี้ มีขอบเขตและจุดมุ่งหมายที่**จำกัดเฉพาะ เช่น มุ่งเน้นการคุ้มครองสัตว์บางชนิด** หรือการอพยพย้ายถิ่นของนกในบางฤดูกาลเท่านั้น ซึ่งแยกต่างหากจากกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจของมนุษย์ ประกอบกับมีประเทศเพียงส่วนน้อยที่ยอมผูกพันตนเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา จึงทำให้การบังคับใช้หรือการปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวมีขอบเขตที่จำกัด ไม่สมดังความมุ่งหมายและเป็นความล้มเหลวของเครื่องมือทาง**กฎหมายอย่างแข็ง** อีกด้วย[239]

ต่อมาปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกได้พัฒนาความซับซ้อนมากขึ้น ในช่วง ค.ศ. 1960–1980 เกิดปัญหารุนแรงทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ คือ โรคมินามาตะในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเกิดจากความ

---

[238] UNOLA, Office of Legal Affairs, 'Trail smelter case (USA, Canada)' <http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905–1982.pdf> accessed 9 November 2020.

[239] Nanda, Ved P., *International Law and Policy* (Transnational Publishers, 1995).

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

เป็นพิษของสารปรอทในแหล่งน้ำจากระบายน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม และรายงานผลการศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศโลกซึ่งเกิดจากการที่ชั้นของโอโซนในบรรยากาศถูกทำลาย อันเป็นผลมาจากการเผาผลาญพลังงานประเภทฟอสซิลและการใช้สารซีเอฟซี (CFCs) ในกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เป็นผลให้มีการประชุมทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกหลายครั้งเพื่อหามาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศร่วมกัน อาทิ องค์กรยูเนสโกได้จัดการประชุมขึ้นที่กรุงปารีสใน ค.ศ. 1968 เพื่อพิจารณาหลักการขั้นพื้นฐานของวิทยาศาสตร์สำหรับการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรของโลก ซึ่งต่อมาเกิดปัญหาภาวะมลพิษทางทะเลและการแย่งชิงทรัพยากรทางทะเลมากขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1972 ได้มีการจัดประชุมนานาชาติขึ้น ณ กรุงสต๊อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ จากการประชุมครั้งนั้นได้นำไปสู่การจัดทำปฏิญญากรุงสต๊อกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration, 1972) หรือปฏิญญาสต๊อกโฮล์ม ค.ศ.1972 ซึ่งถือเป็นข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ **(Soft law)** ที่สำคัญและเป็นเครื่องมือทาง**กฎหมายอย่างอ่อน**อันเป็นรากฐานต่อการพัฒนาของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกในระยะเวลาตามมา

แม้ว่าเครื่องมือเชิงกฎหมายอย่างอ่อน (Soft law) ตามข้อตกลงในปฏิญญาสต๊อกโฮล์ม 1972 จะเป็นที่ยอมรับ แต่การที่นำหลักการไปปฏิบัติใช้ยังเป็นปัญหา ดังนั้น ใน ค.ศ. 1983 สหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมาธิการคณะหนึ่ง เพื่อทำการศึกษาเรื่องความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาภายใต้ชื่อ “คณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา” (Word Commission on Environment and Development) หรือ WCED คณะกรรมาธิการฯ ดังกล่าวได้ออกเอกสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญมากฉบับหนึ่งชื่อว่า “Our Common Future” โดยเรียกร้องให้มนุษย์เปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตที่ฟุ่มเฟือยและสร้างแนวคิดในการพัฒนาให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติให้มากขึ้น และใน ค.ศ.1984 คณะกรรมาธิการได้ออกรายงานชื่อว่า “Brundtland Report” โดยกล่าวถึงวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการทำลายทรัพยากรและผลกระทบของปัญหามลพิษต่อมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ และในปี ค.ศ.1992 สหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมนานาชาติที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ภายใต้หัวข้อว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development) หรือ UNCED การประชุมดังกล่าวรู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อว่า “Earth Summit” ผลจากการประชุมในครั้งนั้นได้มีการลงนามรับรองเอกสารด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญจำนวน 5 ฉบับ ดังนี้ (1) ปฏิญญาริโอ

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 Rio Declaration, 1992 (2) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Convention, 1992) (3) แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) (4) คำแถลงการณ์ว่าด้วยหลักร่วมเพื่อการจัดการการอนุรักษ์ป่าไม้ยั่งยืน (Statement of Principle a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests) (5) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (UN Climate Chang Convention, 1992) ต่อมาปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายอย่างอ่อน มีบทบาทในการขับเคลื่อนเป็นอย่างยิ่ง เช่น กลไกเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน 17 เป้าหมาย เป็นต้น

4.2 หลักการสิ่งแวดล้อมสากลที่สำคัญ

4.2.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากประเด็นพิพาทการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศในการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำ ระหว่าง ฮังการี กับ สโลวาเกีย (Hungary v. Slovakia, Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project) ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice: ICJ) ได้ตีความ "หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน" ขึ้นครั้งแรกโดยถือเป็น "หลักการทางกฎหมาย" (Hard law) [240] (ความเห็นแย้งส่วนตน) ซึ่งนำบริบทด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงเกิดเป็นการพัฒนา 3 มิติที่ทับซ้อนกันอย่างที่กล่าวแล้วเบื้องต้น คือ

ก. ด้านปกป้องฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งเน้นเรื่องความยั่งยืนของการทำงานและประสิทธิภาพของระบบนิเวศพื้นฐาน กิจกรรมในการพัฒนาต่าง ๆ จึงจำเป็นจะต้องดำเนินการบนพื้นฐานศักยภาพของระบบนิเวศปัจจุบัน และรักษาความสามารถในการฟื้นฟูตัวเองของระบบนิเวศได้

---

[240] Gabcikovo-Nagymaros Project (Hung. v. Slovk.), Judgment, 1997 I.C.J. Rep. 7, 118 (Sept. 25) (separate opinion of Vice-President Weeramantry). The Court held that newly developed norms of environmental law are relevant for the implementation of the Treaty and that the Parties could, by agreement, incorporate them through the application of several of its articles. It found that the Parties, in order to reconcile economic development with protection of the environment, "should look afresh at the effects on the environment of the operation of the Gabcikovo-Nagumaros power plant. In particular they must find a satisfactory solution for the volume of water to be released into the old bed of the Danube and into the side-arms of the river." <https://www.legal-tools.org/doc/e45b69/> accessed on 5 May 2024.

ศูนย์บรรณสารและอาคารเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ มหาวิทยาลัยพะเยา

ข. ด้านระบบสังคม คือ มุ่งเน้นผลลัพธ์จากระบบนิเวศที่สนับสนุนสุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อมที่ดี ที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติพื้นฐาน กระจายและแบ่งปันการใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ค. ด้านระบบเศรษฐกิจ คือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจบนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แสวงหาเทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่ด้านการเปลี่ยนแปลงฐานทรัพยากรพลังงานที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ทั้งนี้ความสำคัญของหลักการนี้ ถูกกำหนดด้วยการชี้วัดความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางเอาไว้โดยสหประชาชาติได้เริ่มต้น “กำหนดเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ” ขึ้นเรียกว่า Millennium Development Goal “MDG” ค.ศ. 2000–2015 กำหนดเป้าหมายไว้ด้วยกัน 8 เป้าประสงค์ ซึ่งได้มีการประเมินและผ่านพ้นไปแล้ว ณ ปัจจุบัน ได้เพิ่มเป้าหมายขึ้นและถูกเรียกว่า “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development Goals “SDGs”) ซึ่งมีด้วยทั้งสิ้น 17 เป้าหมาย คือ

1) ยุติความยากจนทุกรูปแบบ ทุกสถานที่
2) ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร ส่งเสริมเกษตรยั่งยืน
3) รับรองการมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของทุกคนในทุกช่วงอายุ
4) รับรองการศึกษาที่เท่าเทียมและทั่วถึง ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่ทุกคน
5) บรรลุความเท่าเทียมทางเพศ พัฒนาบทบาทสตรีและเด็กผู้หญิง
6) รับรองการมีน้ำใช้ การจัดการน้ำและสุขาภิบาลที่ยั่งยืน
7) สร้างหลักประกันว่าทุกคนเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่สามารถซื้อหาได้ เชื่อถือได้และยั่งยืน
8) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และมีประสิทธิภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน
9) สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม
10) ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ
11) ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิต้านทาน และยั่งยืน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวัฒนธรรมเกาหลี มหาวิทยาลัยพะเยา

12) สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการบริโภคและผลิตที่ยั่งยืน
13) ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น
14) อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
15) ปกป้อง ฟื้นฟู และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืน สนับสนุนการใช้ระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ
16) ส่งเสริมสังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
17) สร้างพลังแห่งการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระดับสากลต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน[241]

กรณีประเทศไทย ได้กำหนดแนวหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 56, 72, 250, และ 257 ซึ่งตามถ้อยคำของรัฐธรรมนูญ ฯ มิได้นิยามความหมายเอาไว้ เพียงแต่ถูกบัญญัติไว้เป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ ซึ่งมีการอธิบายอย่างกว้าง[242] โดยกำหนดเป็นหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 72 ในการดำเนินการด้านที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ต้องวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน[243] อีกทั้งบัญญัติในมาตรา 250 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน[244] โดยมีคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (กพย.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และ

---

[241] UN ประเทศไทย, 'เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย' <https://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/> สืบค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2562.

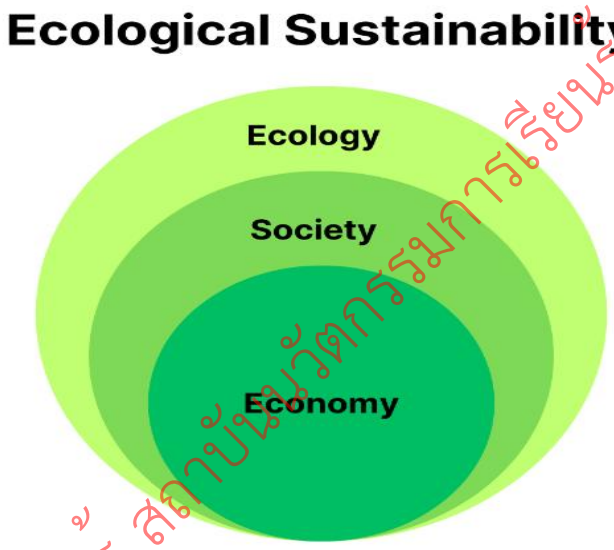
[242] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรม 2562) 82-83.

[243] เพิ่งอ้าง,110. ระบุว่า การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ หมายถึง การจัดพื้นที่ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เหมาะสมตามกฎหมายการผังเมือง.

[244] เพิ่งอ้าง, น. 446. "การจัดทำบริการสาธารณะ" ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหมายอย่างกว้าง ครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย ซึ่งสามารถกำหนดมาตรฐานหรือแนวทางในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือจารีตประเพณีและ
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นไว้ในกฎหมายลำดับรองต่อไป.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการในการขับเคลื่อนและกำหนดกรอบนโยบายภาครัฐ โดยมุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลักสำคัญ จึงถือเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบอ่อน (Weak sustainable development) ดังนั้นหากพิจารณาตามข้อเสนอเชิงนิเวศวิทยา อย่างที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 คณะกรรมการชุดนี้ควรกำหนดกรอบนโยบายและแผนการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบเข้ม ตามแนวทางการกำกับดูแลอย่างสมดุลและอย่างยั่งยืนเชิงนิเวศ (Ecological Sustainability and Governance of the Sustainability)[245] ดังนี้



ภาพ 17 การกำกับดูแลอย่างสมดุลและยั่งยืนเชิงนิเวศ (Ecological Sustainability)

จากภาพข้างต้นจะเห็นว่า การวางค่าน้ำหนักความสำคัญในวงกลมที่ลักษณะทับซ้อนกันรูปไข่ 3 ห่วง กำหนดลำดับชั้นที่สำคัญ คือ (ก) นิเวศวิทยา (Ecology) มีขนาดใหญ่ที่สุดพื้นฐานของ (ข) สังคม (Society) มีขนาดรองลงมา และ (ค) เศรษฐกิจ (Economy) มีขนาดเล็กสุดแต่สำคัญที่สุด ดังนั้นหากจัดลำดับลักษณะนี้จะสามารถสร้างความสมดุลอย่างยั่งยืนผ่านการกำกับดูแลอย่างยั่งยืนเชิงนิเวศ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) ความมั่งคงของระบบนิเวศ (Ecological integrity) (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) (3) ความรับผิดชอบสาธารณะต่อระบบนิเวศ (Public eco-responsibility) (4) การแบ่งปันผลประโยชน์

[245] Klaus Bosselmann, Ron Engel, and Prue Taylor, *Governance for Sustainability* (IUCN, Gland: 2008).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

(Sharing benefits) และ (5) จริยธรรมสิ่งแวดล้อม หรือ ธรรมภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Ethics or Environmental governance)

ทั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศอย่างยิ่งหากภาครัฐนำแนวทางการกำกับดูแลอย่างสมดุลและอย่างยั่งยืนเชิงนิเวศเป็นกรอบนโยบายและแผนการดำเนินการต่าง ๆ ต่อไป

4.2.2 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในมิติทางเศรษฐศาสตร์ย่อมต้องเกี่ยวข้องกับภาคการผลิตสินค้า อุปโภค บริโภค และการบริการต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิตในสังคม ด้วยเหตุนี้ “หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” จึงถูกนำเสนอขึ้นจากฐานความคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ ภายใต้กลุ่มองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) โดยถือตามหลักการข้อที่ 16 ของข้อตกลงระหว่างประเทศหรือปฏิญญาริโอ 1992 ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Earth Summit, Rio, 1992)[246] ซึ่งระบุว่า

“รัฐต้องพยายามที่จะส่งเสริมให้ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นต้นทุนภายในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับผู้ก่อมลพิษ โดยเงินที่ได้ควรนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการลดมลพิษที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการรับผิดชอบต้นทุนสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาจากผลประโยชน์สาธารณะ และไม่ทำลายการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ”

หลักการนี้มุ่งเน้น “ความรับผิดชอบร่วมกัน” ในการแบ่งเบาภาระทางมลพิษจากกระบวนการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไป ซึ่งกฎหมายจำต้องส่งเสริมให้นำเอา “ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม” ที่เป็นสาธารณะ (เช่น แหล่งน้ำดิบ อากาศสะอาดโดยรอบ สภาพดิน ผลกระทบทางเสียง หรือ เหตุรำคาญ และ อื่น ๆ) ซึ่งเป็นทุนภายนอก (Externalities) บวกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและการบริการ (Internalization of Environmental Costs) โดยถือว่าผู้ผลิตและผู้บริโภคสินค้าย่อมต้องรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ซึ่งยอมชำระราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นจากการรวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย เช่นเดียวกับปัจจัยการผลิตในลักษณะอื่น ๆ (ราคาค่าขนส่ง ค่าน้ำมัน เป็นต้น) โดยหลักการ PPP นี้มี 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

[246] Douglas Fisher, Legal Reasoning in Environmental Law, (Cheltenham, Edward Elgar, 2013) 124.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ก) แบบมาตรฐาน คือ การที่แหล่งกำเนิดมลพิษต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลพิษให้ลดปริมาณลงอยู่ในระดับค่ามาตรฐานการควบคุมมลพิษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้ก่อมลพิษ “มีสิทธิปล่อยมลพิษ” สู่สิ่งแวดล้อมได้หากมลพิษนั้นไม่เกินค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมโดยรอบ ทั้งนี้เป็นหน้าที่ของผู้ผลิตในการปรับปรุงเทคโนโลยีและนวัตกรรมสะอาดที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(ข) แบบเพิ่มเติมจากระดับมาตรฐาน คือ ผู้ผลิตเป็นผู้รับภาระทางสิ่งแวดล้อมทั้งหมดผ่านระบบภาษีสิ่งแวดล้อม และค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งนั้นหมายความว่า แหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทจะมีค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นค่าใช้จ่ายประจำตั้งแต่เริ่มก่อตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ แม้ระดับมลพิษยังไม่เกินระดับมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดก็ตาม ดังนั้นประสิทธิภาพของหลักการนี้จึงต้องเชื่อมโยงกับหลักความรับผิดชอบต่อสังคมในภาคธุรกิจด้วย (Cooperated Social Responsibility : CSR) ซึ่งกำหนดให้ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อสังคมด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยสนับสนุนให้ผู้ผลิตนำกระบวนการขั้นตอนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการผลิตด้วย เช่น การจัดการของเสียภายหลังการใช้ หรือหน้าที่การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่มีการนำกลับมาใช้ซ้ำหรือนำมารีไซเคิล

โดยในปัจจุบันหลักการนี้ถูกประยุกต์ให้สอดคล้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น โดยเรียกว่า “แนวนโยบายการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” หรือที่เรียกว่า “ESG” Environmental (สิ่งแวดล้อม) Social (สังคม) และGovernance (ธรรมาภิบาล)

4.2.3 หลักการป้องกันมลพิษ (Prevention)

เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ถือเป็นการกระทำละเมิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) ซึ่งแหล่งกำเนิดจำต้องมีความรับผิดชอบเป็นพิเศษ โดยระมัดระวังป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้จึงจำต้องยึดถือ “หลักการป้องกันมลพิษ” เป็นพื้นฐานในการดำเนินกิจการ กำหนดแผนการและนโยบาย ซึ่งหมายความว่า การป้องกันความเสียหายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษย่อมมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการป้องกันไม่ให้มลพิษที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนรั่วไหล ปนเปื้อน หรือก่อให้เกิดความเสียหายหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษก่อให้เกิด หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และหมายความรวมถึง รังสี ความร้อน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

หลักการนี้กำหนดเป็นหน้าที่ของแหล่งกำเนิดมลพิษในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมต่าง ๆ ของตน ไม่ว่ามลพิษเหล่านั้นเกิดจากสาเหตุใดก็ตามอันเกิดจากกิจการนั้น เช่น บริษัทแห่งหนึ่ง ดำเนินกิจการด้านขนส่งน้ำมันซึ่งมีความเสี่ยงในตัวเองที่จะเกิดอุบัติเหตุที่สามารถคาดการณ์ได้ หรือ อันเนื่องจากประสบการณ์ของบริษัท หรือ ลักษณะของกิจการประเภทดังกล่าวจะมีเหตุการณ์ใด ๆ อันไม่เกินวิสัยที่จะคาดการณ์ได้นั้น ๆ หรือเหตุแห่งการณ์นั้นเคยเกิดขึ้นมาแล้ว ด้วยเหตุนี้แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ๆ มีหน้าที่ต้องระวังป้องกันมิให้เกิดขึ้นซ้ำอีก หากเกิดขึ้นซ้ำอีกและมีความเสียหายเกิดขึ้น ย่อมหมายความถึงการไม่ป้องกันระมัดระวัง จะอ้างว่าเป็นความประมาท หรือไม่ได้จงใจ หรือเหตุสุดวิสัยไม่ได้ เช่น กรณีน้ำมันดิบรั่วไหลซ้ำซาก ในช่วงเวลาเดียวกัน ในรอบระยะเวลาใกล้เคียงกัน ในช่วงฤดูกาลเดียวกันของทุกปี หรือ ภายในระยะเวลาการปรับเปลี่ยนอุปกรณ์ จะอ้างเหตุสุดวิสัย หรือประมาท หรือ ไม่เจตนา ไม่ได้เนื่องจากบริษัทมีความชำนาญในกิจการของตนย่อมพึงระมัดระวังไม่ให้เหตุการณ์ดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นซ้ำอีก

4.2.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้า หมายถึง มาตรการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อระบบสิ่งแวดล้อม แม้ว่าความเสียหายยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน หรือไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่แน่ชัดว่าจะเกิดความเสียหายเกิดขึ้น แต่มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่แท้ แหล่งกำเนิดมลพิษจำต้องแสวงหามาตรการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากหากเกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมแล้ว จะไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น การทดลองด้านเทคโนโลยีชีวภาพต่าง ๆ (Biotechnology) การตัดแต่งพันธุกรรมพืชและสัตว์ (Genetic modified organisms “GMOs”) ในภาคอุตสาหกรรมการเกษตรต่าง ๆ ซึ่งหากสิ่งทดลองเหล่านั้นรั่วไหลหรือปนเปื้อนในระบบนิเวศแล้วจะมีความเสียหายต่อระบบนิเวศอย่างมาก

หลักการนี้ปรากฏในเอกสารระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ The Word Charter for Nature ค.ศ. 1982 และ คำประกาศกรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ข้อที่ 15 กำหนดให้หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Approach) อย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน ในกรณีที่มีความกังวลว่าจะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและไม่

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สามารถแก้ไขให้กลับคืนมาได้ แม้ว่าการขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนไม่เป็นข้ออ้างเพื่อให้ผ่อนผันในการดำเนินการนั้นได้ โดยยึดหลักการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

หลักการป้องกันล่วงหน้า ถือเป็น “มาตรการบังคับก่อน” (Pre requisite) ซึ่งการป้องกันควรมาก่อนการแก้ไขเยียวยา ในกรณีโครงการใดหรือกิจกรรมใด มีข้อกังวลว่ากิจกรรมนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นจะรุนแรงจนไม่สามารถเยียวยาให้กลับคืนมาดีได้ การใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้า เช่น การวิเคราะห์วัฏจักรสิ่งแวดล้อมหรือการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระดับผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Assessment :LCA) หรือ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ ที่เรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment :EIA) หรือ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) เป็นต้น ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้ ในปัจจุบันยังมีหลากหลายรูปแบบด้วย เช่น ระบบการประเมินความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อม ISO 14001, ISO 26000 (ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม), ISO 50001 (ด้านพลังงาน) ซึ่งในภาคเอกชนถือเป็นความสมัครใจ

4.2.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในหลักการของปฏิญญากรุงริโอ ฯ ข้อที่ 10 โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนทุกระดับมีส่วนร่วมในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย โดยเป็นหน้าที่ของรัฐในการบริการทางข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของรัฐซึ่งอาจกระทบหรือจำกัดสิทธิของชุมชน รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายและกิจกรรมที่จะเป็นภัยอันตรายในชุมชนนั้น โดยประชาชนต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วยตามขั้นตอนที่ถูกต้อง และรัฐต้องอำนวยความสะดวกและสนับสนุนการเผยแพร่ข้อมูลให้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง ตลอดจนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การชดใช้และการเยียวยาความเสียหายอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จึงมีความสมบูรณ์โดยต้องร่วมกันลักษณะ “หุ้นส่วน” นั้นคือ ร่วมรับผิดชอบและแบ่งปันผลประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนสิ้นสุดกระบวนการนั้น เพื่อบรรลุถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย เช่น โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึก ต้องอาศัย “ตัวแทนภาครัฐ” และ“ตัวแทนเอกชน” ในการดำเนินโครงการ แต่ต้องประกอบด้วย “ตัวแทนภาคประชาชน” ด้วย

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพระปกเกล้า

4.2.6 หลักการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ (Public disclosure)

หลักการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะเป็นหลักการที่ใช้ควบคู่กับหลักการมีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรับทราบข้อมูลด้านการตัดสินใจของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการภาครัฐ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมที่ดี (หลักธรรมภิบาลสิ่งแวดล้อม) การเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งนี้การสนับสนุนให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล เฝ้าระวัง และติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการดำเนินโครงการทั้งที่เป็นของรัฐ โดยควรให้ข้อมูลหรือความรู้ที่ถูกต้องและทันต่อสถานการณ์

หลักการนี้มีความจำเป็นต่อภาคธุรกิจเช่นกัน ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นข้อมูลที่แสดงถึงนโยบาย ผลกระทบ และผลการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของธุรกิจ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ลงทุนและผู้ใช้ข้อมูลได้ทราบถึงวิสัยทัศน์ของธุรกิจ อันจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อธุรกิจนั้น ซึ่งอาจเป็นการสร้างแรงจูงใจ การยกย่องเชิดชูให้รางวัลแก่หน่วยงานและองค์กรที่มีความรับผิดชอบที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งข้อมูลที่เปิดเผยทางสิ่งแวดล้อมนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในการ “ลดความเสี่ยงสิ่งแวดล้อม” ในอนาคตด้วย

4.2.7 หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Territorial Sovereignty)

หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Sovereignty over Natural Resources) เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับและรับรองอย่างกว้างขวาง ซึ่งปรากฏในปฏิญญาสต๊อกโฮล์ม 1972 ข้อ 21 และปฏิญญาริโอฯ 1992 ข้อ 2 มีความหมายว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตย (เด็ดขาด) ที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามกฎบัตรสหประชาชาติและเป็นไปตามนโยบายทางสิ่งแวดล้อมภายในของรัฐตน ซึ่งรัฐที่มีเอกราชย่อมมี “สิทธิอธิปไตย” (Sovereign right) ในการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ภายในอาณาเขตแดนของตนโดยปราศจากการแทรกแซงจากประเทศอื่น แต่ทั้งนี้การใช้สิทธิอธิปไตยต้องควบคู่กับ “ความรับผิดชอบของรัฐ” (State responsibility) ที่จะป้องกันมิให้การดำเนินกิจกรรมภายในรัฐก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นและพื้นที่อื่นที่เกินกว่าเขตอำนาจอธิปไตยของตน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

สิทธิอธิปไตยดังกล่าวมานี้ เมื่อถูกนำมาอภิวัฒน์เป็นกฎหมายภายในจึงถูกประยุกต์ใช้อย่างหลักกฎหมายทั่วไปในลักษณะ “**หลักทรัพยสิทธิ**”[247] และ หลัก “สาธารณประโยชน์” หรือ “หลักสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ผ่านระบบการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เช่น การสัมปทานและใบอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐ ทั้งระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และส่วนกลาง ในการกำกับดูแลและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แร่ ป่าไม้ สัตว์ป่าพืชป่า ประมง ดิน ทราย น้ำดิบ น้ำบาดาล น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพทุกประเภท ที่อยู่และอาศัย ภายในราชอาณาจักรทั้งหมด เช่น “ที่ดิน” ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือไม่ หากปรากฏพบว่ามีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญหรือที่รัฐหวงห้ามไว้ขึ้นมา “สิทธิในอสังหริมทรัพย์ของประชาชน” จะถูกจำกัดหรือลดทอนการใช้ประโยชน์ลงด้วยกฎหมายเฉพาะประเภทต่าง ๆ หรือถูกเวนคืนตามกฎหมาย ภายใต้หลักการทางมหาชนเพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” และ “กิจกรรมสาธารณะ” ทั้งนี้การกำกับดูแลและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้อำนาจเด็ดขาดของรัฐนี้ ยังคงมีการข้อโต้แย้งทางนิติศาสตร์อยู่มาก[248] ทั้งมุมมองเชิงข้อกฎหมายและเชิงประสิทธิภาพในการดำเนินการภาครัฐต่าง ๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทย มากน้อย แค่ไหน อย่างไร หรือไม่ เช่น กิจการเหมืองแร่ หรือ กิจกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติ

หากพิจารณาจากเนื้อหาตามที่ได้กล่าวไว้ตอนต้นแล้วนั้น การแบ่งประเภทสรรพสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติเชิงนิตินัย เป็นทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ยังไม่ครบถ้วนในลักษณะพื้นที่บางประเภท

(ก) รัฐอ้างสิทธิอธิปไตยเด็ดขาดในการกำกับดูแล ฯ และใช้ประโยชน์ “ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ” ทุกประเภทบน “ที่ดินของรัฐ” และ “พื้นที่สาธารณประโยชน์” หรือ “พื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เช่น แม่น้ำเจ้าพระยาเป็นแม่น้ำสาธารณะ การปล่อยมลพิษปนเปื้อนในแม่น้ำทำให้ปลาเบญจพรรณตายเป็นจำนวนมาก ปลาและสัตว์น้ำต่าง ๆ ถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ดังนั้นจึงเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และหากสัตว์น้ำที่ตายนั้น เป็นสัตว์น้ำที่รัฐประกาศสงวนและคุ้มครองไว้แล้ว ก็ย่อมมีความผิดตามกฎหมายเฉพาะอีกด้วย แต่ในทางกลับกัน รัฐย่อมมีหน้าที่และรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ดูแลรักษาและฟื้นฟูให้สอดคล้องกับหลักการสากลทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ การปล่อยปละละเลยจึงถือเป็นความผิดต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้วย

---

[247] พนัส ทัศนียนนท์. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่ 10. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2565) 1–29.

[248] เพิ่งอ้าง.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนการสอน มหาวิทยาลัยนเรศวร

แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่มีกฎหมายกำหนดเอาผิดไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งไม่ค่อยปรากฏ “ผู้ร้องเรียน” “เจ้าทุกข์” หรือ “ผู้เสียหาย” ในการดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ ทำให้ในทางปฏิบัตินั้นกลไกทางกฎหมายเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศต่าง ๆ จึงขาดประสิทธิภาพ

(ข) เอกชนและประชาชนทั่วไปย่อมได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และทรัพยสิทธิเหนือที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ยังคงได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย แต่อย่างไรก็ตามการได้มาซึ่งทรัพยสิทธิต่าง ๆ เหนือทรัพยากรธรรมชาตินั้นอาจมีข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเข้าครอบครองจับจอง หากสิ่งต่าง ๆ หรือทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นทรัพย์สินของรัฐส่วนควบกับที่ดินของรัฐ ทรัพย์ที่รัฐหวงห้าม หรือพื้นที่สาธารณะประโยชน์

ทั้งนี้หากบุคคลจะเข้าใช้ประโยชน์ในฐานทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ จำต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนด ซึ่งเป็นไปตามอำนาจของคณะกรรมการ ในการพิจารณาและยื่นขออนุญาตหรือการให้สัมปทานต่าง ๆ เช่น การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำดิบ (กรมชลประทาน) ทั้งบนดินและน้ำบาดาล (กรมน้ำบาดาล) แหล่งแร่ (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) แหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) หรือแหล่งไม้ (กรมป่าไม้) การขออนุญาตตัดไม้หวงห้าม ยกเว้นไม้ในที่ดินที่ได้รับอนุญาต (มาตรา 7 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (ฉบับที่ 8) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562) หรือท่าน้ำและเรือต่าง ๆ (กรมเจ้าท่า) หรือหากประสงค์จะชื่นชมธรรมชาติที่สวยงามเพื่อสุนทรียภาพจำต้องขออนุญาตเข้าชมในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือพื้นที่อนุรักษ์และแหล่งทรัพยากรอื่น ๆ

เหตุผลพื้นฐานที่ผลักดันการกำกับดูแลแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของรัฐในลักษณะนี้ได้รับอิทธิพลมาจาก**ทัศนะความเชื่อ**ที่ว่า —มนุษย์นั้นเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นพื้นฐาน คนส่วนมากจะใช้ประโยนช์ส่วนรวมอย่างมือใครยาวสาวได้สาวเอา การปล่อยเสรีโดยไม่มีกฎเกณฑ์ควบคุมจะนำมาซึ่งความล้มสลายของทรัพย์สินร่วม— ในเรื่อง “โศกนาฏกรรมของทรัพย์ส่วนรวม” (The Tragedy of the Commons ในปี ค.ศ. 1968) เขียนโดย Garret Hardin ศาสตราจารย์ด้านนิเวศวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้นมาตรการที่เหมาะสมที่สุดหากรัฐจะรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม (ประโยชน์สาธารณะ) จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย ซึ่งกลไกการควบคุมได้รับความนิยมที่ผ่านมานั้นคือ “ระบบบัญชาการและควบคุม” (Command and Control System) ซึ่งสอดคล้องกับระบบใบอนุญาตและสัมปทานต่าง ๆ ดังนั้นจึงพบว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติส่วนมากอ้างหลักการและเหตุผลในการ “จำกัดสิทธิและเสรีภาพ” ของประชาชนผ่านกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

หากพิจารณาลึกลงไปจะพบว่าความมุ่งหมายแท้จริงของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทัศนะของ Garret Hardin นั้นเป็นไปเพื่อปกป้องระบบนิเวศที่เปราะบางไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนนั้นเอง เนื่องจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่คุ้มครองรักษาย่อมกระทบต่อระบบนิเวศของคนทั่วไปโดยส่วนรวม ถึงแม้แนวคิดของ Garret Hardin จะถูกโต้แย้งโดยงานเขียนของ Elinor Ostrom ในเรื่อง Governing the Commons อยู่บ้างก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐนี้ ส่งผลกระทบต่อกลุ่มชุมชนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ของประเทศ เนื่องจากกลุ่มชุมชนหลายกลุ่มชาติพันธุ์ในท้องถิ่นที่อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตเพื่อยังชีพประจำวัน (ตามภาษาชาวบ้าน คือ “หาอยู่หากิน”) เช่น จับปลาในหนองน้ำ หาหน่อไม้ ตัดฟืนเพื่อหุงต้ม ตัดไม้เพื่อสร้างที่พัก ในทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น การใช้ประโยชน์ลักษณะนี้สามารถผ่อนผันอนุโลมได้ตามลักษณะ “สิทธิชุมชน” อย่างเคร่งครัดเนื่องจากบางพื้นที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ โดย**ต้องเป็นไปเพื่อยังชีพโดยตรงเท่านั้น มิใช่เป็นการยังชีพเชิงพาณิชย์** เช่น การยังชีพของกลุ่มชนพื้นเมือง “มานิ” (Mani) ซึ่งถูกเรียกอื่น ๆ ได้อีกเช่น “มานิค” (Maniq) หรือ “ซาไก” หรือ “เชียมัง” หรือ “สะแก” หรือ “เงาะป่าซาไก”[249] ทางตอนใต้ของประเทศไทย ซึ่งพบแพร่กระจายหลายกลุ่ม อาศัยในป่าชายแดนเทือกเขาบรรทัด โดยเจตจำนงเสรีของชุมชนพื้นเมืองท้องถิ่นกลุ่มนี้ไม่ประสงค์จะ “พัฒนา” เป็น “คนเมือง”[250] และประสงค์จะใช้ชีวิตแบบดั้งเดิมซึ่งไม่มีผลกระทบต่อการฟื้นฟูและความยืนหยุ่นระบบนิเวศของพื้นป่าอนุรักษ์มากนัก ดังนั้นการอาศัยพื้นที่อนุรักษ์ หรือ เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นพื้นที่ดำรงชีพจึงถือได้ว่า รัฐได้รับการรับรองสิทธิชุมชนของกลุ่ม “มานิ” โดยพฤตินัย ซึ่งแตกต่างกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่อาศัยทำกินในพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งนี้ “การอ้างสิทธิชุมชน” ตามกฎหมายย่อมพิจารณาแตกต่างกันไปตามบริบทของกลุ่มชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ และหลักการทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบด้วยกัน

4.2.8 หลักความตระหนักร่วมกันของประชาคมโลก (Common Interests of Community)[251]

หลักการเรื่องความตระหนักร่วมกันของประชาคมโลก ถือเป็นหลักการที่มุ่งสร้างความสมดุลในหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่กล่าวมาแล้ว โดยให้ความเคารพในสิทธิอธิปไตย

---

[249] ศมส, ‘กลุ่มชาติพันธุ์ : มานิ’ <https://www.sac.or.th/databases/ethnic-groups/ethnicGroups/31> สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2566.

[250] ‘ชาวมานิขอกลับไปใช้ชีวิตในป่า จ.สตูล’ *Thai PBS News* (2565) <https://www.youtube.com/watch?v=bCpHie9E300> สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2566.

[251] Douglas Fisher, Legal Reasoning in Environmental Law, (Cheltenham, Edward Elgar, 2013) 124.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการจัดการร่วมสมัย มหาวิทยาลัยพะเยา

ของรัฐสมาชิกในการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของตนเพื่อการพัฒนาประเทศ แต่ต้องตระหนักด้วยว่าทรัพยากรโลกต่างเป็นส่วนหนึ่งในระบบนิเวศของโลกซึ่งสัมพันธ์เชื่อมโยงถึงกันหมด เช่น ปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือปรากฏการณ์เอลนีโญและลานีญา ซึ่งส่งผลกระทบสาธารณะไปทั่วโลก ถึงแม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ จะอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ แต่ความกังวลในการที่รัฐจะทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติของตน เช่น ถางทำลายป่าไม้ หรือการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยายกาศ หรือการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตและความหลากหลายทางชีวภาพ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศโลกได้ ในอีกนัยยะ คือระบบนิเวศโลกไม่ถูกแบ่งแยกโดยเขตแดนแห่งรัฐ ระบบนิเวศโลกทั้งมหาสมุทรและชั้นบรรยากาศต่างก็เชื่อมโลกและสัมพันธ์กับความหลากหลายทางชีวภาพทั้งบนบกและทะเล ซึ่งความสัมพันธ์เหล่านี้เปรียบเสมือน “ความรับผิดชอบร่วมกัน” ของทุกประเทศเช่นเดียวกัน ดังนั้นแม้ว่ารัฐจะมีสิทธิอธิปไตยในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติภายในรัฐของตนเองก็ตาม แต่ในพื้นที่เกินกว่าอำนาจอธิปไตยนั้นจำต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์สากล

ซึ่งหลักการนี้แบ่งออกเป็น 3 หลักการปรากฏในเอกสารระหว่างประเทศ ได้แก่

4.2.8.1 หลักการมรดกทางวัฒนธรรมของโลก (Common Heritage of (Hu)mankind “CHM”) ทั้งมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และไม่ได้ ควรสงวนรักษาสืบทอดต่อไปแก่มนุษย์ในรุ่นต่อไป สถานะของรัฐนั้นอาจเกิดขึ้นใหม่บนพื้นที่ดินใดพื้นที่หนึ่งได้ แต่สิ่งต่าง ๆ ทั้งตามธรรมชาติและโบราณสถานต่าง ๆ เป็นสิ่งที่มีมาอยู่แต่เดิมก่อนรัฐสมัยใหม่ การอ้างอำนาจอธิปไตยของรัฐในการทำลายหรือทำให้เสื่อมคุณค่าลงไปจึงไม่ควรเกิดขึ้น หลักการนี้ปรากฏในอนุสัญญา UNESCO เช่น พื้นที่ทุ่งใหญ่นเรศวร ห้วยขาแข้ง เมืองโบราณพระนครศรีอยุธยา หรือสุโขทัย หรือโบราณสถานต่าง ๆ ในหลายประเทศ เป็นต้น ผลของการประกาศขึ้นทะเบียนกับ UNESCO ถือว่ารัฐได้ยินยอมสละสิทธิอธิปไตยไปบางส่วนในพื้นที่นั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะของคนรุ่นต่อไป

(ก) มรดกโลกทางทะเล อยู่ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law Of the Sea, “UNCLOS”) Article 57, 136, และ 140 ถึงแม้ทะเลจะเป็นพื้นที่น้ำที่ติดต่อกันหมดที่ทุกคนทุกชาติจะสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ก็ตาม แต่พื้นที่ทะเลเปิด (High sea) ที่เป็นพื้นผิวทะเล พื้นมหาสมุทร พื้นดินที่อยู่ภายใต้ทะเล (ที่เกินกว่าอำนาจของรัฐ 12 ไมล์ทะเล และ เขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐ 200 ไมล์ทะเล) นับจากเส้นฐานชายฝั่งบริเวณดังกล่าวและรวมถึงทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติภายใต้หลัก Common Heritage of (Hu)mankind จะอ้างสิทธิในการเข้า

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพระมหากรุณาธิคุณ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ครอบครองนั้นไม่ได้ กิจกรรมใดที่กระทำบริเวณในพื้นที่เหล่านี้ จะกระทำได้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันของมนุษยชาติ

(ข) มรดกโลกในดินแดน อยู่ภายใต้ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1975 (The Convention concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage "UNESCO" 1975) Article 4 และ 6 เป็นหลักการระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อมที่พยายามสงวน อนุรักษ์ พื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ เป็นพื้นที่มรดกทางธรรมชาติของโลก เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ หรือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรของประเทศไทย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสำคัญของโลก ด้วยหลักการตามอนุสัญญา UNESCO นี้ ประเทศภาคีสมาชิกจึงต้องคำนึงถึงการปกป้อง คุ้มครอง สงวน รักษา และส่งต่อความสมบูรณ์ของมรดกทางธรรมชาติให้กับคนรุ่นหลังต่อไป

ภายใต้พื้นที่ที่ถูกประกาศตามอนุสัญญานี้ ถือเสมือนเป็นพื้นที่มรดกของโลกที่อยู่ภายในรัฐไทย ซึ่งในพื้นที่มรดกโลกนี้ การกระทำใดๆ ก็ตามหากจะเป็นการทำให้อันตรายหรือเป็นภัยคุกคาม หรือ ทำให้เสื่อมคุณค่าแก่พื้นที่ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้จะไม่สามารถกระทำได้ หากรัฐภาคีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่กระทำการตามอนุสัญญาฯ ก็อาจจะถูกยกเลิกเพิกถอนได้

4.2.8.2 หลักการความกังวลร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Concern of Humankind "CCH") หลักการนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความโดดเด่นเชิงพื้นที่เหมือนกับหลัก Common Heritage of (Hu)mankind แต่หลักการ CCH เป็นหมายความรวมถึง "ความกังวลร่วมกันของมวลมนุษยชาติ" ในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น กรณีความกังวลการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ (เช่น ไวรัส Covid-19), ความกังวลเกี่ยวกับภาวะโลกร้อน, ภาวะความเสื่อมโทรมทางนิเวศวิทยา เป็นต้น ซึ่งความกังวลเหล่านี้ในฐานะประชาคมโลกซึ่งเป็นส่วนหนึ่งร่วมกัน จะพึ่งปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นหลักความกังวลร่วมกันนี้ไม่ถึงขนาดเป็นการแทรกแซงกิจการฝ่ายในของประเทศภาคีสมาชิก หากแต่เป็นเครื่องมือด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งมีความสำคัญคือ "หากประเทศส่วนใหญ่มีความกังวล" ดังนั้นจึงเป็นแรงผลักดันให้รัฐสมาชิก ต้องตระหนักถึงข้อกังวลเหล่านั้นในลักษณะ Soft Law

ความกังวลร่วมกันทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญนี้ คือ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งปรากฏในอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD 1995 at Preamble) ซึ่งกล่าวว่า "การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนั้นเป็นภาระร่วมกัน"

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพระปกเกล้า การเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

4.2.8.3 หลักการความกังวลร่วมกันแต่ต่างความรับผิดชอบ (Common but Differentiated Responsibilities “CDR”) มีนัยยะสำคัญปรากฏในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change ค.ศ. 1992) ซึ่งมีความมุ่งหมายว่า —ทุกประเทศสมาชิกต่างก็มีความตระหนักและกังวลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกร่วมกันในความรับผิดชอบที่แตกต่างกันออกไป— ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละประเทศต่างก็มีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศที่แตกต่างหลายระดับ แต่ทุกประเทศต่างก็มีส่วนร่วมกันด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับมากหรือน้อยแตกต่างกันไป ดังนั้นความรับผิดชอบจึงไม่เท่ากัน **ประเทศที่ปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าย่อมต้องรับผิดชอบมากกว่าเป็นไปตามลำดับลดหลั่นกันไป** ฉะนั้นหลักการนี้มีเหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้กับปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน หรือการแก้ไขปัญหามลพิษร่วมกันเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งโดยสภาพของระบบนิเวศนั้นไม่สามารถแบ่งแยกได้โดยชัดเจนนัก ดังนั้นการนำหลัก “กรรมสิทธิ์ร่วม” ซึ่งทุกภาคส่วนต้องร่วมใช้และร่วมรับผิดชอบในระดับที่แตกต่างกันออกไปย่อมแก้ไขปัญหาได้

“อากาศ” เป็น “ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งไม่สามารถแบ่งแยกความเป็นเจ้าของได้” เป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนนั้นมีสิทธิที่จะใช้ร่วมกัน การกล่าวอ้างความเป็นเจ้าของในอากาศจึงเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่ชอบธรรม ถึงแม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนภายใต้อาณาเขตตน แต่ “อากาศ” ไม่สามารถมีใครเป็นเจ้าของได้ ดังนั้น “อากาศ” ของทุกประเทศในโลกและประชาชนในทุกพื้นที่ต่างใช้อากาศเช่นเดียวกัน เมื่อเกิดฝุ่น PM 2.5 จากภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง ภาคธุรกิจ ภาคครัวเรือน และภาคประชาชนจึงอยู่ภายใต้หลักการภาระร่วมกันของทุกคนแต่แตกต่างความรับผิดชอบ โดยทุกคนต่างใช้อากาศในการหายใจเป็นทรัพย์สินร่วม ทุกคนมีสิทธิใช้ทุกคนจึงมีความรับผิดชอบร่วมกันในการทำอากาศให้บริสุทธิ์ แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีความรับผิดชอบมากกว่าประชาชนทั่วไปเนื่องจากมีหน้าที่ดูแลกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง ภาคธุรกิจ ภาคครัวเรือน และภาคประชาชน ที่มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศนั้นก็มีความรับผิดชอบมากน้อยตามสัดส่วนที่ก่อให้เกิดมลพิษดังกล่าว ดังนั้นในการนำหลักการทางสิ่งแวดล้อมสากลมาใช้ในเรื่องฝุ่นพิษ PM 2.5 จะต้องใช้หลักการความกังวลร่วมกันแต่แตกต่างความรับผิดชอบ

4.2.9 หลักการความสำคัญของระบบนิเวศ (The Importance of Ecological Interdependence) ปรากฏอยู่ใน the World Charter for Nature, ค.ศ. 1982 ซึ่งให้ความสำคัญกับระบบนิเวศโลก โดยเป็นหลักการนี้ยอมรับว่ามวลมนุษยชาติเป็นส่วนหนึ่งและ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยนเรศวร

สัมพันธ์กันกับระบบนิเวศ ชีวิตต่าง ๆ ในโลกขึ้นอยู่กับการทำหน้าที่ของระบบนิเวศ ซึ่งหน้าที่ของระบบนิเวศเหล่านี้สนับสนุนการเปลี่ยนถ่ายพลังงานและแร่ธาตุต่าง ๆ ให้กับสังคมมนุษย์ ดังนั้นระบบนิเวศโลกจึงสำคัญเพราะก่อให้เกิดวัฏจักรธาตุทั้งหลาย หากการทำหน้าที่ของระบบนิเวศนั้นเสื่อมโทรมลงย่อมเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆ ตามมา เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ฤดูกาลที่เปลี่ยนแปลง หรือโรคระบาดต่าง ๆ เป็นต้น หากสิ่งมีชีวิตไม่สามารถปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ ก็อาจสูญพันธุ์ในที่สุด หลักการนี้จึงเป็นหลักการที่เน้นย้ำว่า “รัฐต้องให้ความสำคัญกับระบบนิเวศที่สนับสนุนชีวิตของมนุษย์ให้อยู่ได้” ซึ่งหลักการนี้จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับหลักการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (Sustainable use) และ การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development)

4.2.10 ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม

ด้วยสาเหตุของความเสี่ยงด้านนิเวศและปัญหาภัยพิบัติข้ามแดนต่าง ๆ ที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน จึงเกิดประเด็นวิพากษ์ที่สำคัญต่อกลุ่มนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งได้พยายามนำเสนอข้อโต้แย้งใหม่จากรูปแบบเดิมที่มักจะโต้เถียงโดยยึดติดกับหลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งมีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะที่เชื่อมโยงกับหลักสิทธิมนุษยชน หลักการประชาธิปไตย และแนวคิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมข้ามแดน[252] ทั้งนี้งานวิชาการในลักษณะดังกล่าว ได้ตั้งประเด็นคำถามใหม่กับ “ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม”[253]

สำหรับนักทฤษฎีกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น การตั้งคำถามถึงความยุติธรรมต้องชี้ให้เห็นถึงสภาพ “ความไม่ยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม” (Environmental injustice) มาก่อน ซึ่งปรากฏขึ้นจาก (1) เมื่อผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายต่อสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบด้านลบต่อสังคม**ปราศจากความรับผิดชอบ** โดยได้ผลักภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมของการตัดสินใจและการปฏิบัติของตนให้แก่บุคคลที่สาม (สาธารณชน) ในสถานการณ์ซึ่งกลุ่มสังคมที่ได้รับผลกระทบนั้น ไม่มีข้อมูลความรู้ หรือไม่มีส่วนในการตัดสินใจโดยตรงใด ๆ ในความเสี่ยงเชิงนิเวศที่จะเกิดขึ้น และ (2) ความไม่ยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อมยังเกิดขึ้นเมื่อชนชั้นอภิสิทธิ์ของสังคมและของชาติได้จัดสรร “ส่วนแบ่งอันเท่าเทียมกัน” (fair share) อย่างไม่เท่าเทียมกันของทรัพยสินร่วมและทิ้ง “รอยเท้าเชิงนิเวศ” (Ecological footprints) อันเกินขีดความสามารถของระบบนิเวศไว้ข้างหลังจาก

---

[252] Emily Webster and Laura Mai, ‘Transnational environmental law in the Anthropocene’ (2020) 11 Transnational Legal Theory 1–2, 1–15.

[253] Veerle Heyvaert, and Thijs Etty, ‘Introducing transnational environmental law’ (2012) 1 Transnational Environmental Law 1, 1–11.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กิจกรรมต่าง ๆ[254] เช่น กลุ่มธุรกิจพลังงานและก๊าซธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ ข้อเรียกร้องเบื้องต้นของทฤษฎีความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม จึงสามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ[255] คือ (1) เพื่อลดความเสี่ยงเชิงนิเวศอย่างเท่าเทียม และ (2) เพื่อป้องกันการผลักภาระไปยังบุคคลที่สามหรือบุคคลในรุ่นต่อไป และ (3) เพื่อปกป้องการฉกฉวยโอกาสเข้าแทนที่อย่างไม่เป็นธรรมในประเด็นสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ[256]

เมื่อปรากฏความ “อยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม”ขึ้นการเรียกร้องความยุติธรรม ฯ จึงมีดังนี้ (1) การขยายความยุติธรรมเชิงจริยธรรมสู่ระบบนิเวศหรือสรรพสิ่งต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเสี่ยงจากผลกระทบด้วย (Ecological justice)[257] (2) ขยายความยุติธรรมสู่มนุษย์ทุกคนบนโลกและมนุษย์ในรุ่นต่อไปด้วย (3) การมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือเชิงวิพากษ์โดยพลเมืองและตัวแทนของชุมชน ที่ตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงจากการตัดสินใจเชิงสิ่งแวดล้อม (รวมถึงการออกนโยบาย การออกกฎหมาย และการร่างสนธิสัญญา การบริหารงานจากภาครัฐ การควบคุมการบังคับใช้ และการวินิจฉัยจากศาล) (4) วิธีการป้องกันล่วงหน้าที่จะสร้างความมั่นใจในการลดความเสี่ยงอันอาจจะกระทบต่อสังคมส่วนรวม (5) หากจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมนั้น การกระจายอย่างเป็นธรรมในด้านความเสี่ยงซึ่งสามารถเป็นที่ยอมรับกันได้ผ่านกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งผสานจุดร่วมของกลุ่มความเสี่ยงต่าง ๆ และ (6) การชดเชยค่าเสียหายสำหรับกลุ่มที่ได้รับความเสียหายจากผลกระทบของปัญหาเชิงนิเวศ[258]

4.3 วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภายหลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีการตราและบังคับใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ (ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560) สำหรับรัฐธรรมนูญก่อนหน้านั้นตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2515 ไม่ปรากฏเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม คงมีปรากฏในรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ มาตรา 14 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

---

[254] William E. Rees, ‘Revisiting carrying capacity: area-based indicators of sustainability, (1996) 17 Population and environment 3, 195-215.

[255] Klaus Bosselmann, ‘The way forward: Governance for ecological integrity’ in Laura Westra, Klaus Bosselmann, Richard Westra (eds) *Reconciling Human Existence with Ecological Integrity* (Routledge, 2012) 345-358.

[256] Brian Baxter, *A theory of ecological justice* (Routledge, 2004).

[257] Klaus Bosselmann, ‘The way forward: Governance for ecological integrity’ (เชิงอรรถ 253) 350-351.

[258] Klaus Bosselmann, ‘In search of global law: the significance of the Earth Charter’ (2004) 8 Worldviews: Global Religions, Culture, and Ecology 1, 62-75.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สยาม พ.ศ. 2475 หรือมาตรา 14 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2489 หรือเป็นเรื่องสิทธิในการทำกินของประชาชน อาทิ สิทธิในทรัพย์สินและที่ดินตามที่ปรากฏในมาตรา 34 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญก่อนหน้าฉบับปี 2517 มิได้กล่าวถึงประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด[259]

วิวัฒนาการของบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการรับรองสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญตั้งแต่ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ 10 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้[260]

4.3.1 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517

มีการนำแนวทางการตาม “ปฏิญญาสต๊อกโฮล์ม” มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งเน้นการสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ปกป้องสถานที่ทางธรรมชาติที่สวยงามเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม เนื่องจากปัญหาการจับจองที่ดินของราษฎรเริ่มขยายตัวมากขึ้น บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมปรากฏอย่างชัดเจนตามแนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา 77 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และความงามทางธรรมชาติ รวมทั้ง ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารและน่านน้ำ” ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 86 สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับความสำคัญของสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ และมาตรา 93 ซึ่งเป็นเรื่องของหน้าที่ของรัฐในการรักษาสิ่งแวดล้อม มาตรา 86 บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมและความเจริญในทางวิทยาการ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 86 มีการนำหลักเรื่อง “การพัฒนาอย่างยั่งยืน”มาปรับใช้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศจำต้องสอดคล้องกับมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา ส่วนในมาตรา 93 ในรัฐธรรมนูญ 2517 บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงขจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” เป็นการวางแนวคิดพื้นฐานว่ารัฐมีหน้าที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของประชาชนในประเทศ การวางหลักดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึง

---

[259] พันธ์เทพ วิทิตอนันต์, ‘กฎหมาย รัฐธรรมนูญ’ (2014) 3 Ramkhamhaeng Law Journal 2, 126-129.

[260] ปวริศร เลิศธรรมเทวี, *รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม* (สำนักพิมพ์บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2558).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยพะเยา

กับหลักเรื่องความรับผิดชอบแห่งรัฐ (**State Responsibility**) และหลักการกระทำเพื่อป้องกัน (**Principle of Prevention Action**) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

4.3.2 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2519

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2519 เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการนำหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาบัญญัติรับรองสอดแทรกไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย [...] ทรัพยากรของประเทศหรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย ...” บทบัญญัติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ตามมาตราดังกล่าวเป็นการนำหลักของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ปรากฏใน มาตรา 21 เป็นหลักการว่าด้วยการป้องกัน (**Prevention**) ตามที่ปรากฏในปฏิญญาสต๊อกโฮล์ม ซึ่งโดยเจตนารมณ์เป็นการขยายอำนาจนายกรัฐมนตรีในการปกป้อง หวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้หลักอธิปไตยเหนือดินแดนมากกว่าการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมตามเจตนาที่แท้จริงของหลักการป้องกันตามปฏิญญา ฯ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาเพียง 29 มาตราจึงกล่าวถึงประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้เพียงมาตราเดียว[261]

[261] เพิ่งอ้าง.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เฉลิมพระเกียรติ

4.3.3 ธรรมนูญการปกครองฉบับปี พ.ศ. 2520

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2520 เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520” เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คือ มีบทบัญญัติเพียง 32 มาตรา และมีการนำหลักการของ มาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2519 กลับมาบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ซึ่งมีเนื้อหาและสาระสำคัญเหมือนกับบทบัญญัติเดิมทุกประการ

4.3.4 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521

ภายหลังธรรมนูญปี 2520 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 มีการวางหลักเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านสิ่งแวดล้อมในมาตรา 69 ไว้ว่า “รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมและความเจริญในทางวิทยาการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและเพื่อความมั่นคงของรัฐ” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว เป็นการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 กลับมาบัญญัติไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญอีกครั้ง ฉะนั้น จึงมีการนำบทบัญญัติอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 เช่น เรื่องหน้าที่ของรัฐในการบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงขจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน (มาตรา 65) มาใช้บังคับอีกครั้งหรือกรณีการรับรองสิทธิในทรัพย์สิน โดยเฉพาะการอนุญาตให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อการประกอบเกษตรกรรม (มาตรา 67) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า **“หลักการว่าด้วยการป้องกัน”** ได้ถูกถอดออกจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ไป ซึ่งเข้าใจได้ว่ามีเจตนาลดอำนาจนายกรัฐมนตรีลง แต่ก็ส่งผลต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมด้วย

4.3.5 ธรรมนูญการปกครองฉบับปี พ.ศ. 2534 และรัฐธรรมนูญ (ฉบับถาวร) พ.ศ. 2534

ในปี พ.ศ. 2534 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในประเทศไทยสองครั้ง ครั้งแรกในวันที่ 1 มีนาคม ภายใต้ธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 และครั้งที่สองในวันที่ 9 ธันวาคม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากปฏิวัติ จึงทำให้แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมหายไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยธรรมนูญฉบับดังกล่าว ปรากฏหลักการเดิมว่าด้วยการกระทำเพื่อป้องกันในมาตรา 27 “ในกรณีที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศหรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน [...] ให้

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการยุติธรรมแห่งชาติ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี [...] มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ ...”

บทบัญญัติมาตรา 27 แห่งธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2519 และธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2520 จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมืองอันนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหาร จะมีการนำรัฐธรรมนูญสำเร็จรูปซึ่งมีการสอดแทรก “หลักการกระทำเพื่อป้องกัน” มาใช้บังคับเป็นการชั่วคราว ประเด็นเรื่องการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏในธรรมนูญดังกล่าวมีเกี่ยวพันกับเรื่องหลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีข้อเสนอแนะจากนักกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นการตกผลึกเรื่องหลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติมาเป็น “จารีตประเพณีของรัฐธรรมนูญ” โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2519 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2520 และธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ดังกล่าวข้างต้น

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 (ฉบับถาวร) เป็นผลพวงมาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงปรากฏในหมวด 5 “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ได้แก่ มาตรา 74 เรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อม และมาตรา 78 การวางนโยบายของรัฐจะต้องสอดคล้องกับความเหมาะสมทางทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศ บทบัญญัติทั้งสองประการดังกล่าว เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2534 จะวางหลักเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในแนวนโยบายขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่มีการบัญญัติรองรับไว้ชัดเจนภายใต้รัฐธรรมนูญ ทำให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเกลื่อนกลืนอยู่กับสิทธิมนุษยชนเรื่องประเด็นอื่น ๆ เช่น ปรากฏในเรื่องของสิทธิในชีวิตและร่างกาย, สิทธิในการประกอบอาชีพ, หรือสิทธิในเรื่องที่ดินและสิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

4.3.6 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดหลักการสำคัญ ๆ เพื่อเป็นพื้นฐานของการจัดการไว้ด้วยกันจำนวน 9 มาตรา ปรากฏในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 46 ได้กล่าวถึงการที่ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุง รักษา และการใช้

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 56 กำหนดไว้ชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยระบุว่าโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนที่มีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนั้น มาตรา 59 ยังระบุถึงสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่น ก่อนมีการดำเนินโครงการที่อาจมีผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในเนื้อหาสาระแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เพียงแต่การกำหนดสิทธิของประชาชนด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย ยังกำหนดให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของชนชาวไทยทุกคนด้วย นอกจากนั้นในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79 ยังกำหนดให้รัฐบาลต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 290 กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นี้ถูกมองว่ามีความเป็น “ประชาธิปไตยมากที่สุด” ในด้านกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฯ เมื่อเปรียบเทียบกับทุกฉบับที่ผ่านมา และในเนื้อหาได้ยอมรับ “อุดมการณ์สิ่งแวดล้อม” เข้ามาไว้ด้วย อนึ่งอาจเป็นเพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นภายหลังปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development: Rio Declaration) ซึ่งเป็นกระแสสากลอยู่ขณะนั้น โดยมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองเพื่อให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น บนพื้นฐานของหลักการเคารพความคิดเห็นของภาคประชาชนทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ดังกล่าวมีการบัญญัติรองรับสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง เช่น สิทธิและเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ การใช้สิทธิทางศาล รวมตลอดทั้งการรับรอง “สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม” ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกโดยมาตรา 56 ให้การรับรองว่า

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศการศึกษา สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อาจกล่าวได้ว่า มาตรา 56 มีความคล้ายคลึงกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) ของปฏิญญาริโอ ฯ และปฏิญญาสต๊อกโฮล์ม ฯ และหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยมีการนำหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) มาปรับใช้ในบทบัญญัติดังกล่าวด้วย แต่ยังไม่ชัดเจนที่จะสรุปได้ว่าเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้ในมาตรา 56 วรรคสอง ยังได้สอดแทรกหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐโดยบัญญัติไว้ว่า

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าว นำเอาเรื่องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกและเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 56 สอดคล้องกับเรื่องหลักการกระทำเพื่อป้องกัน (Prevention Action) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ วรรคสามของมาตรา 56 ยังได้วางหลักรับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้ตาม Principle 10 แห่งปฏิญญาริโอและตามหลักการของอนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus Convention)19 โดยบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ในปี พ.ศ. 2549 เกิดการยึดอำนาจการปกครองขึ้นในประเทศไทยเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) จึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นอันสิ้นสุดไปมีการ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติธรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราวขึ้นวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ของประเทศไทย

4.3.7 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถือได้ว่ามีความก้าวหน้าด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเนื่องจากได้ผูกโยงประเด็นสิ่งแวดล้อมไว้กับ “สิทธิมนุษยชน” โดยผู้ร่างรับเอาอิทธิพลจากหลักการสากลระหว่างประเทศ (Soft Law) และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ได้แก่[262]

(ก) สิทธิขั้นพื้นฐาน ในมาตรา 26, 27, และ 32 (UDHR, ICCPR)

(ข) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาตรา 41 และ 42

(ค) สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม มาตรา 43 และ 44 (ICECSR)

(ง) สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม และ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มาตรา 56 และ 57, 58, 59, 60, 61 วรรคท้าย และ 81 (The Rio’s principle 10 and Aarhus Convention)

(จ) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามมาตรา 67 วรรค 2, 87, 289, และ 290 (The Rio’s principle 17 and Aarhus Convention)

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

---

[262] Somrudee Nicro, ‘Environmental Governance in Thailand: Synthesis Report of the Third TAI Assessment’ (2010) Thailand Environmental Institute 96.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์การเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

(ฉ) สิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและท้องถิ่นดั้งเดิม มาตรา 66, 67 วรรค 1, 289, และ 290 (The Rio's principle 22 and Biodiversity Convention)

มาตรา 66 "กำหนดให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน"

มาตรา 67 "กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตราย สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม"

(ช) แนวนโยบายสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 (The Rio's principle 9)

(ซ) หลักความร่วมมือ มาตรา 82 (The Rio's principle 27)

(ฌ) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาตรา 78 (1) (The Rio's principle 4, 5, 12)

แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่า หลักการที่เข้มข้นด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่มีผลเป็นรูปธรรมมากนัก

4.3.8 รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ปี พ.ศ. 2557

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2557 ฉบับชั่วคราวมิได้มีสาระเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากนัก เพียงแต่กำหนดไว้ในมาตรา 23 เรื่องการพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศกรณีการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติไปเท่านั้น อันเป็นไปตามหลักอธิปไตยเหนือดินแดนอันเป็นหลักการสากลทางสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญส่วนมาก

4.3.9 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 (ปัจจุบัน)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติมาตราเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้ในมาตรา 37, 43, 50 (8) , 57, 58, 72, 178, 278 ฉ.(4) และซ. (2) และ (3) ในมาตรา 37 รับรองสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบมรดก และกรณีการเวนคืนต่าง ๆ รวมทั้งการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ แม้จะเพื่อประโยชน์สาธารณะก็จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย

มาตรา 43 เป็นการกำหนดนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้ชัดเจน บัญญัติว่า "บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชนสิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่งหมายความรวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”

ซึ่งกล่าวถึง “การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” ตามหลักการ “Sustainable use” อย่างชัดเจน แต่การปรับใช้ในระดับกฎหมายรองยังไม่ปรากฏชัดเจนมากนัก

บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 60) แต่สิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 บัญญัติเป็นเงื่อนไขให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองออกใช้บังคับ ต่อมาในรัฐธรรมนูญ 2550 (58, 66, และ 67) จึงได้รับรองสิทธิให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องมีกฎหมายมารองรับ อย่างไรก็ดี มาตรานี้ของรัฐธรรมนูญ 2560 ได้นำสาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญ 2540 และมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญ 2550 มาบัญญัติรวมกับสิทธิอื่น ๆ ให้เกิดความกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยความในมาตรานี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิของบุคคลและสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งกำหนดให้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 50 (8) กำหนดเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ในการให้ความร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม ทั้งนี้การเพิ่มหน้าที่ตามอนุมาตรา (8) กำหนดหลักการเพื่อ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

รองรับหลักสากลที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีองค์การระหว่างประเทศในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการเปิดช่องให้แก่ประชาชน หรือชุมชน ในการปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน และเป็นการสร้างจิตสำนึกให้แก่คนในชาติว่าควรร่วมมือกันในการรักษาสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มหน้าที่โดยกำหนดหลักการให้ประชาชนมีหน้าที่ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมด้วย เพื่อให้เกิดความครอบคลุมยิ่งขึ้น อันจะทำให้เกิดการดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมไทย เช่น ภาพวาดโบราณ วัด เจดีย์โบราณ หรือภูมิปัญญาชาวบ้าน เป็นต้น อนึ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และวัฒนธรรม ต้องพิจารณาประกอบกัน 4 มาตรา คือ มาตรา 43 มาตรา 50 (8) มาตรา 57 และมาตรา 58

ด้วยเหตุที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มาประชาชนจะได้รับในลักษณะ “นามธรรม” ผู้ใดต้องการให้เกิดผลจำเป็นต้องไปดำเนินการเรียกร้องให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้น ทั้ง ๆ ที่สิทธิบางประการเป็นเรื่องที่รัฐสมควรจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญ 2560 จึงได้กำหนดให้มีหมวดว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” อันเป็นหมวดใหม่ที่บัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า รัฐต้องดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามกำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรมโดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง

หมวดหน้าที่ของรัฐกำหนดให้ “รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน” เพื่อให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชน “ทุกคน” หรือ “ทุกชุมชน” เป็นการทั่วไป โดยที่ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละชุมชน “ไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอ” เหมือนที่ผ่านมาอีก หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐมีหน้าที่ทำให้สิทธิเป็นจริง รวมทั้งในกรณีที่จำเป็นได้กำหนดกลไกเพื่อให้การทำหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมายไว้ด้วย ถ้ารัฐไม่กระทำตามหน้าที่ก็จะเป็นกรณีจงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือถ้ากระทำหน้าที่ไม่ดี ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นได้

ทั้งนี้ หน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดในมาตรา 57 และ 58 กำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐต้อง (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเมือง มหาวิทยาลัยพะเยา

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่งในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า และอื่น ๆ เป็นต้น

สุดท้ายนี้จะเห็นได้ว่ารัฐไทยได้**ยอมรับ**ในสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมาตลอด เท่าที่ผ่านมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560

4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิหน้าที่และเสรีภาพทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

สิทธิและหน้าที่ประกอบสมบูรณ์กัน จึงถือเป็นกฎหมายอันเป็นพื้นฐานของนิติศาสตร์เปรียบเสมือนเหรียญ 2 ด้าน ที่อยู่ด้วยกันเสมอ (Fundamental Legal Concept of Wesley Newcomb Hohfeld)[263]

สิทธิ (Right) สามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ (1) สิทธิตามธรรมชาติ (Natural rights) และ สิทธิตามกฎหมาย (Legal rights)

[263] เรย์ มอนด์, ปรัชาญากฎหมาย: ความรู้เบื้องต้นฉบับพกพา, (เชิงอรรถ 208) 129.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

4.4.1 สิทธิตามธรรมชาติ (Natural right) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด ดำรงอยู่ด้วยตัวเองไม่อาจถูกแบ่งแยกได้ด้วย รัฐ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และความเชื่อ แต่ยึดถือ “ศักดิ์ศรีและคุณค่า” ในความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันทุกคน สิทธิตามธรรมชาติมีหลากหลายลักษณะ เช่น ชีวิตร่างกาย แต่ที่โดดเด่นเป็นที่ยอมรับที่สุด คือ “สิทธิมนุษยชน” (Human rights) ซึ่งลักษณะของสิทธิตามธรรมชาตินั้นมีบ่อเกิดมาจาก “หลักพื้นฐานการมีชีวิตของมนุษย์” ได้รับการรับรองชัดเจนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2[264] ในทุกสภาพแวดล้อมและสังคม เมื่อเกิดมาเป็นมนุษย์แล้ว จำเป็นต้องมีปัจจัยพื้นฐานแห่งชีวิตเพื่อการมีชีวิตและดำรงอยู่ เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรคและอาหาร ที่อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม สิ่งจำเป็นพื้นฐานเหล่านี้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน จึงได้รับการยอมรับและรับรองสิทธิเรียกร้องเหล่านี้เพื่อให้มนุษย์ปฏิบัติต่อกันภายใต้สิทธิหน้าที่พื้นฐานเดียวกัน ซึ่งในยุคปัจจุบันที่มนุษย์ทุกคนจำต้องมีสังกัด มีรัฐ มีชาติ ภายใต้บริบท “รัฐชาติสมัยใหม่” การเรียกร้องตามสิทธิขั้นพื้นฐานก่อให้เกิด “หน้าที่แห่งรัฐ” ทุกรัฐในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน การยอมรับตรงกันนี้ไม่จำต้องปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศใดประเทศหนึ่งแต่เป็นที่ยอมรับสากล อย่างไรก็ตามสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้อาจขยาย-เพิ่มขึ้น-จำกัดลงได้ เพียงเท่าที่ไม่กระทบต่อหลักพื้นฐานขั้นต่ำที่สุดในการดำรงชีพของมนุษย์อย่างเป็นปกติสุข

4.4.2 สิทธิตามกฎหมาย (Legal right) คือ อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง คุ้มครองและบังคับให้ ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ซึ่งมีความแตกต่างไปตามระบบกฎหมายภายในและระบบการปกครองของรัฐแต่ละรัฐ นั้นๆ ในทางกฎหมายทั่วไป เมื่อผู้ใดมีสิทธิตามกฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีอำนาจและมีทางเลือกว่าจะกระทำการตามสิทธินั้นหรือไม่ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งถือเป็นประโยชน์ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิและหน้าที่เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปด้วย ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่124/2487 ได้วางแนวการพิจารณาหลักเรื่อง “สิทธิ” ไว้ว่า “...สิทธิ...ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่ แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพประโยชน์นั้นก็เป็นสิทธิ กล่าวคือ ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย...” ดังนั้นหากจะพิจารณาถึงบุคคลใดจะมีสิทธิตามกฎหมายใดหรือไม่นั้น จึงจำต้องพิจารณาจากหน้าที่ของผู้อื่นๆที่กระทบกับสิทธินั้นๆ ด้วย เช่น ผู้ป่วยมีสิทธิรักษา “ฟรี” ทุกโรคจากสถานบริการ

---

[264] See. The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาธารณสุขของรัฐ ในทางกลับกัน รัฐมีหน้าที่จัดสรรสถานบริการให้เพียงพอมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาผู้ป่วยตามเงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนด ทั้งนี้หากพิจารณาตามทฤษฎีความสัมพันธ์ของสิทธิหน้าที่กฎหมาย (Fundamental Legal Concept of W.N. Hohfeld) นักวิชาการทางกฎหมายอเมริกันซึ่งมีชีวิตอยู่ระหว่างปี ค.ศ. 1879–1918 ถือเป็นหนึ่งในทฤษฎีสิทธิกฎหมายที่สำคัญในยุคศตวรรษที่ 20 และมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาทางปรัชญากฎหมายและนิติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา

หลักทางทฤษฎีที่สำคัญของ Hohfeld คือ สิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายนั้นไม่ได้สมบูรณ์ด้วยตัวเองแต่มีอยู่โดยสัมพันธ์กัน กล่าวคือ สิทธิตามกฎหมายทุกประการจะมาพร้อมกับหน้าที่ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหน้าที่ทางกฎหมายทุกประการจะเป็นของบุคคลที่มีสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความสัมพันธ์เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบกฎหมาย หากกฎหมายใดบัญญัติสิทธิเด็ดขาดโดยไม่มีหน้าที่แล้ว กฎหมายนั้นย่อมไม่สมบูรณ์

ข้อเสนอของ Hohfeld เริ่มต้นด้วยแนวคิดพื้นฐานของสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายนั้น จำเป็นต้องก่อให้ประโยชน์ ทั้งนี้ สิทธิตามกฎหมายเป็นการเรียกร้องที่บุคคลมีต่อบุคคลอื่น หรือต่อรัฐ ไม่ว่าสิทธินั้นจะมีฐานจาก (1) “สิทธิเรียกร้อง” หรือ (2) “สิทธิเสรีภาพ” ก็ตาม โดยทั่วไป สิทธิเรียกร้องจะเป็นสิทธิที่ก่อให้ประโยชน์แก่บุคคลในบางสิ่ง เช่น สิทธิการรับการชำระหนี้ หรือ สิทธิในอสังหริมทรัพย์ ส่วนกรณี “สิทธิเสรีภาพ” เป็นสิทธิที่ให้สิทธิที่ติดตัวมาหรือสิทธิที่รัฐกำหนดให้บุคคลใด กระทำการใด บางสิ่งบางอย่างได้ แค่ไหนเพียงใด เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิทางวิชาการ สิทธิทางการเมือง หรือสิทธิในการนับถือศาสนาเป็นต้น ทั้งนี้หากบุคคลใช้สิทธิโดยไม่คำนึงถึงขอบเขต หรือที่เรียกว่า “การใช้สิทธิเกินส่วน” บุคคลนั้นย่อมต้องรับผลกระทบจากการกระทำนั้นด้วย ในทางกลับกัน “หน้าที่ทางกฎหมาย” เป็นภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่บุคคลมีต่อบุคคลอื่นหรือต่อรัฐ หน้าที่ทางกฎหมายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) หน้าที่เชิงบวกและ (2) หน้าที่เชิงลบ ทั้งนี้ หน้าที่เชิงบวกอาจไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัวแต่เป็นภาระผูกพันที่ “ต้องกระทำการ” บางอย่าง เช่น หน้าที่จ่ายภาษี หรือ หน้าที่ตามสัญญา ส่วนหน้าที่เชิงลบ คือ หน้าที่ที่จะไม่กระทำการหรืองดเว้นบางอย่าง เช่น หน้าที่ที่จะไม่ตัดไม้ทำลายป่า หรือหน้าที่ที่จะไม่รุกล้ำชายหาดสาธารณะ

ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายของ Hohfeld นี้ โต้แย้งว่า “สิทธิทางกฎหมายทุกอย่างมาพร้อมกับหน้าที่ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหน้าที่ทางกฎหมายทุกอย่างก็เป็นของบุคคลผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่สอดคล้องกัน” เช่น ในทางกฎหมายเอกชน หาก A มีสิทธิในการรับการชำระเงินจาก B ดังนี้ B มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้อง

ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จ่ายเงินให้ A ในลักษณะเดียวกัน หาก A มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะไม่รุกล้ำที่ดินของ B ดังนั้น B มีสิทธิตามกฎหมายที่จะใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของตนอย่างเสรีเท่าที่ไม่ละเมิดต่อสิทธิของ A[265]

สิทธิตามกฎหมายนี้ ปรากฏในประเภทกฎหมายต่าง ๆ ทั้งกฎหมายเอกชนและมหาชน ตามสำนักความคิดทางนิติศาสตร์ของไทยนั้น ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย ได้กล่าวไว้ว่า สิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง “สิทธิของราษฎรที่มีต่อรัฐและอำนาจสาธารณะ” ทั้งนี้สิทธิไม่จำต้องมาจากกฎหมายเอกชนเท่านั้น แต่อาจมาจากกฎหมายมหาชนก็ได้ และเพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิทางมหาชน ประเทศไทยจึงได้ตั้งศาลปกครองขึ้น ต่างหากจากศาลยุติธรรม เพื่อวินิจฉัยกรณีความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน ปรากฏรัฐธรรมนูญอย่างที่ได้กล่าวไว้

4.4.3 ประเด็นข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย กรณีการใช้ประโยชน์ป่าชุมชนและข้อโต้แย้ง

ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุง รักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ปรากฏในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 43 กำหนดให้ บุคคลและชุมชน “ย่อมมีสิทธิ” (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน ทั้งนี้ สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความรวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

หากพิจารณาตามทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมาย หาก A และชุมชน A มีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทาง

[265] เรย์ มอนต์, ปรัชาญากฎหมาย: ความรู้เบื้องต้นฉบับพกพา, (เชิงอรรถ 208) 130–132.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการบริหารการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ชีวภาพ ของ “ป่าชุมชน” เก็บเห็ด เก็บไข่มดแดง ตัดไม้ไผ่ เก็บหน่อไม้และผักหวานป่า และ อื่นๆ อันเป็นประโยชน์แก่ตนและชุมชน อย่างสมดุลและยั่งยืน ย่อมกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ในทางกลับกัน “รัฐ” มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 57 (2) ต้อง อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้จะเห็นว่าสิทธิและหน้าที่ระหว่าง A และชุมชน A กระทบกับหน้าที่ของ “รัฐ” และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิทางกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ ฯ ของ A และชุมชน A ไม่ใช่ “สิทธิตามธรรมชาติ” แต่เป็นสิทธิที่กฎหมายกำหนดให้ จึงไม่ใช่สิทธิโดยสมบูรณ์ รัฐอาศัยอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน อันถือเป็นอำนาจสาธารณะเพื่อปกป้องประโยชน์มหาชน ดังนั้น การเข้าใช้ประโยชน์ฯ จึงถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 28 มาตรา 37 และมาตรา 43 (2) ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ปรากฏตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ซึ่งในทางนิติบัญญัตินั้นการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะอยู่ใน**ระบบกฎหมายหลัก-รอง** ตามลำดับศักดิ์ของระบบนิติศาสตร์ ดังนั้น ถึงแม้ว่า A และชุมชน A อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่การออกกฎเกณฑ์อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 77 และ มาตรา 258 ค. (1) ประกอบพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่นเดียวกัน หากความสัมพันธ์ตามสิทธิหน้าที่ทางกฎหมายนี้ไม่สัมพันธ์กัน กฎเกณฑ์ลำดับรองลงมาย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้เป็นหน้าที่ของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง โดยกำหนดขั้นตอนตามหลักนิติรัฐไว้ว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของ

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะมาตรา 77 วรรค 2 กำหนดให้ รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

อย่างที่กล่าวไว้ในเบื้องต้นว่าระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น รัฐอาศัยการตรากฎเกณฑ์ลำดับรองในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจมหาชนและทางปกครอง ถึงแม้ความสัมพันธ์นี้จะเป็นความสัมพันธ์ที่ถือว่าผู้ปกครองมีอำนาจเหนือกว่าก็ตาม แต่อำนาจดังกล่าวต้องเป็นอำนาจโดยชอบธรรมด้วย หากการใช้อำนาจของรัฐผู้ปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว มิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วไซร้ ความชอบธรรมดังกล่าวย่อมหมดสิ้นลงโดยทันที

กรณีชุมชนที่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อดำรงชีพโดยตรง ได้แก่ **ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม** (Indigenous community) “สิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” ย่อมเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural rights) หรือ ที่เรียกว่า “**สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม**” (Environmental Human Rights) จึงไม่อาจถูกจำกัดได้ ตามแนวทางสหประชาชาติว่าด้วย “สิทธิมนุษยชนสิ่งแวดล้อม และ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (The human right to a clean, healthy and sustainable environment) [266] อันมีรายละเอียดประกอบไปด้วยดังนี้

(1) สิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติ ระบุถึงเนื้อหาสาระในความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตตามศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์จะพึงมีสิทธิอย่างเท่าเทียม ได้แก่ “สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” (Right to life in a healthy environment) และ “สิทธิในสุขภาพ” (Right to health) ซึ่งเป็นคู่ตรงข้ามกับ “หน้าที่ในการไม่ปล่อยมลพิษ” (Duty not to Harm และ Duty of Care)

(2) สิทธิในการเรียกร้อง ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพเชิงกระบวนการ เพื่อให้เข้าถึงในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ “สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม” (Right to Access to Environmental Information) และ“สิทธิการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม” (Right to Public Participation in Environmental Decision-making) ซึ่งเป็น “หน้าที่ของรัฐ” ต้องจัดให้

[266] The UNGA Right to a Clean, Healthy, and Sustainable Environment (A/76/L.75).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ราษฎรมีโอกาสเข้าถึงและได้รับข้อมูลครบถ้วนเพื่อประกอบการตัดสินใจด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกลุ่มราษฎรที่ถูกกระทบสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น การร้องขอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมถูกเพิกเฉย (Request for information ignored) การถูกปฏิเสธจากหน่วยงานของรัฐอย่างไม่เป็นธรรม (Wrongfully refused) และการได้รับคำอธิบายถึงเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไม่เพียงพอ (Inadequately answered) และอื่น ๆ ให้ได้รับความเป็นธรรมและได้รับการแก้ปัญหาจากหน่วยงานภาครัฐ โดยให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่ได้รับการกระทบสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีกระบวนการทบทวนการพิจารณา ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Review procedure) ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้ได้รับรองตาม**อนุสัญญาอาร์ฮูส** (The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision–Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998– The Aarhus Convention)

(3) สิทธิทางศาลด้านความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม (Right to Environmental Justice) และ “สิทธิในการฟ้องคดีเพื่อทบทวนความชอบด้วยกฎหมาย” (Judicial review) โครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติต้องเริ่มต้นจากแผนและนโยบายของรัฐ ดังนั้นย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อมและการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ตามหลักการทางปกครอง ซึ่งรัฐถืออำนาจเหนือกว่าเอกชน ขั้นตอนการร้องเรียนความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นการดำเนินการฝ่ายในของฝ่ายปกครองกันเอง และยากแก่การตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นโดยสุจริตหรือไม่ ทำให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักรัฐธรรมนูญเข้าไม่ถึงกระบวนการตรวจสอบโดยตรง ด้วยเหตุนี้จำต้องอาศัยสิทธิทางศาล เพื่อให้องค์กรตุลาการเป็นตัวแทนในการตรวจสอบความชอบธรรมตามกฎหมาย ดังนั้น สิทธิทางศาลในการเรียกร้องเพื่อให้ทบทวน ตรวจสอบความชอบธรรมตามกฎหมาย (Judicial review) ย่อมเป็นหลักประกันเพื่อให้ราษฎรมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการทบทวนจากองค์กรยุติธรรม (ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ) อันเป็นไปตามหลักถ่วงดุลอำนาจตามหลักการประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์

4.5 บทสรุป

จากการเริ่มต้นของอุดมการณ์สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกระบวนความคิดด้านการอนุรักษ์ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบทางมลพิษอุตสาหกรรมซึ่งมาจากการขยายตัวของการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน สู่การเคลื่อนไหวทางการเมืองระหว่างประเทศและหลักการทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นเนื่องจาก

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติมีมาอยู่แต่เดิมแล้ว เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) แต่กฎหมายเฉพาะเหล่านั้นมิได้มุ่งเน้นการอนุรักษ์แบบวิทยาศาสตร์ เพียงแต่เป็นการหวงห้าม “สิ่งตามธรรมชาติ” ไว้เท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464 ต่อมาเมื่อกระแสการอนุรักษ์ทางนิเวศวิทยาซึ่งได้รับการรับรองมากขึ้น บริบทของกฎหมายสมัยใหม่จึงปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยตลอดระยะเวลาประมาณ 50 ปี การวิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เริ่มพัฒนาสู่กฎหมายเฉพาะมากขึ้น ถึงแม้จะยังไม่ก้าวไปสู่หลักการทางกฎหมายที่มุ่งเน้นคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมเพื่อสิ่งแวดล้อมเองก็ตาม แต่ก็ได้วางรากฐานของระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมไว้ ซึ่งเรียกว่า **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม** ในบทที่ 5 ต่อไป

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 5

กฎหมายมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมจากเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมไปสู่สังคมเมืองและการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมทำให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อมตามมา ซึ่งการแก้ไขปัญหามลพิษดังกล่าวโดยอาศัยกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นไม่เท่าทันต่อสภาพปัญหาและความเดือนร้อนสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะขึ้นมา คือ **“พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ”** เริ่มต้นนับแต่ พ.ศ. 2518 ต่อมาถูกยกเลิกและใช้กฎหมายฉบับปัจจุบันแทนในปี พ.ศ. 2535 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 โดยเจตนารมณ์ของคณะผู้ร่างกฎหมายนี้เพื่อให้ครอบคลุมกฎหมายเฉพาะฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทั้งหมดในลักษณะ **“ระบบกรอบกฎหมาย”** โดยกำหนดองค์กรผู้รับผิดชอบและให้หน่วยงานภาครัฐกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแขนงต่าง ๆ ในภาพรวม พร้อมทั้งจัดทำนโยบายและแผนดำเนินงาน ขณะที่กฎหมายฉบับอื่นที่มีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้นอยู่แล้ว ก็ยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป เว้นแต่ข้อกำหนดในกฎหมายอื่นๆ นั้น**ต่ำกว่ามาตรฐาน**ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯ กำหนด ซึ่งสามารถใช้ “ควบคู่” ไปกับกฎหมายฉบับอื่นได้และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) บทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ ที่มีข้อบัญญัติห้ามก่อให้เกิดมลพิษลักษณะอื่นๆ ซึ่งกำหนด “บทลงโทษทางอาญาไว้” ด้วยนั้นยังมีผลบังคับต่อไป (ปัจจุบันหลายพระราชบัญญัติโทษทางอาญาปรับเป็นพินัย)[267] ส่วนจะใช้กฎหมายฉบับใดในการลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีที่การกระทำกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายฉบับ ก็ให้เป็นไปตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90[268] ซึ่งกำหนดให้ใช้กฎหมายที่มีบทลงโทษหนักสุดบังคับแก่คดี อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ไม่ได้มุ่งเน้นการลงโทษทางอาญา แต่มุ่งเน้นเครื่องมือทางปกครองและทางแพ่งมากกว่า

(ข) กรณีมีกฎหมายเฉพาะอยู่แล้วในเรื่องนั้น เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 หรือ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 (แก้ไข

---

[267] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 บัญชีแนบท้าย 1

[268] มาตรา 90 บัญญัติว่า “เมื่อการกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมาย หลายบทให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด”

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562) หรือ กฎหมายในกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็จะไม่ถูกนำไปใช้กับกรณีดังกล่าว เว้นแต่กรณีความรับผิดทางแพ่งสิ่งแวดล้อม มาตรา 96 และ 97

(ค) กรณีกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษแหล่งกำเนิดโดยกฎหมายหลายฉบับ แต่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดมาตรฐานกลางไว้ ถ้ากฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดมาตรการควบคุมไว้สูงกว่าก็บังคับใช้ตามกฎหมายเฉพาะนั้น แต่ถ้ากำหนดไว้ต่ำกว่าก็ให้นำมาตรฐานกลางตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับ

(ง) กรณีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตาม มาตรา 46 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ไม่ว่าหน่วยงานใด หากเป็นผู้ดำเนินการโครงการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดจะต้องจัดทำรายงานการประเมินฯ

(จ) หลักการแห่งกฎหมายนี้เพื่อส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง และกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุน และความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

5.1 ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางกลิ่นและแสง มลพิษด้านการสั่นสะเทือนและเสียง ฯลฯ ในบางกรณีอาจเป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแบบเฉพาะเจาะจง เช่น กรณีน้ำทิ้งจากฟาร์มเลี้ยงกุ้งกุลาดำปนเปื้อนสู่แปลงนาข้าวข้างเคียง หรือกรณีสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรมปนเปื้อนบนผิวดินรอบบริเวณพื้นที่ตั้ง ซึ่งทราบถึงแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นและผู้เสียหาย แต่มลพิษสิ่งแวดล้อมบางลักษณะก็

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์การเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

เป็น “ปัญหาสาธารณะ” เช่น หมอกควันไฟป่า หรือ ฝุ่นพิษ PM 2.5 หรือน้ำเสียปนเปื้อนสู่แม่น้ำลำคลองสาธารณะ ซึ่งไม่สามารถบ่งบอกแน่ชัดถึงแหล่งที่มาของมลพิษนั้น

5.1.1 ลักษณะของพิษ

คำว่า “พิษ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2555 หมายถึง “สิ่งที่ร้ายเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือให้ความเดือดร้อนแก่จิตใจ” “สารที่เป็นอันตราย เมื่อเข้าสู่ร่างกายอาจทำให้ตาย เจ็บปวด หรือพิการได้” ซึ่งในทางพิษวิทยา “สารพิษ” (Poison) สามารถแบ่งแยกได้ 3 ลักษณะ

(1) “ชีวพิษ และ สารชีวพิษ” (Toxin หรือ Venom) คือ สารพิษที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีฤทธิ์เป็นพิษในตัวเอง เช่น พืชมีพิษ สัตว์มีพิษ และเชื้อโรค ซึ่งเข้าสู่ร่ายกายมนุษย์จากการกัด ต่อย หรือ สัมผัส และสารชีวพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิตหรือสร้างของมนุษย์ซึ่งได้มาจากสิ่งที่มีชีวิตต่างๆเหล่านั้น

(2) “สารเคมีพิษ” หรือ “สารเคมีอันตราย” ซึ่งมีฤทธิ์เป็นพิษในตัวเอง ซึ่งเกิดจากกระบวนการผลิตทางเคมีที่ก่อผลเสียต่อสุขภาพเมื่อเข้าสู่ร่างกายของสิ่งมีชีวิตที่ได้รับ เช่น แมงกานีส ในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ หรือ สารตะกั่ว ในการผลิตแบตเตอรี่ หรือ สารปรอท ในอุตสาหกรรมกระดาษ หรือ คาร์บอนไดออกไซด์ ในการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล หรือ โครเมี่ยม ในการชุบโลหะ หรือ ไซยาไนด์ และสารหนู เป็นต้น

(3) “สารเคมีสังเคราะห์” เกิดจากการผลิตหรือสังเคราะห์ทางเคมีเพื่อให้มีฤทธิ์เป็นพิษ เช่น ยาฆ่าแมลง ยาฆ่าหญ้า สารเคมีกำจัดเชื้อรา (คอปเปอร์ซัลเฟต) ยาฆ่าหนู (ซิงค์ฟอสไฟด์ วาฟาริน) เป็นต้น

กรณี “สารแปลกปลอม (Xenobiotic)” มีความหมายรวมถึง สารเคมีที่ตรวจพบอยู่ในร่างกายซึ่งตามปกติแล้วร่างกายมนุษย์ไม่ได้สร้างขึ้น หรือไม่ได้คาดหมายว่าจะพบอยู่ในร่างกายสิ่งมีชีวิตนั้น เช่น ยาปฏิชีวนะ (Antibiotic) สารเสพติด (Drug) หรือสารพิษ (Poison) อื่นๆ ซึ่งอาจยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายทันทีต่อสุขภาพร่างกายมนุษย์

กรณีอื่นๆ ได้แก่ พลังงานทางด้านฟิสิกส์ (Physical agent) ซึ่งก่อผลเสียต่อสุขภาพ เช่น รังสี คลื่นเสียง สั่นสะเทือน หรือ แสงประดิษฐ์

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

5.1.2 วงจรการปนเปื้อนของมลพิษสู่พื้นที่สิ่งแวดล้อม (Environment pool)

อย่างที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 จากมุมมองเชิงนิเวศวิทยานั้น ภายในระบบนิเวศธรรมชาติหรือ Biosphere: ชีวลัย ไม่มีสิ่งใดเหลือตกค้างเป็นพิษ (ขยะ) ในธรรมชาติ การเกิดขึ้น–ล้มตาย–เสื่อมสลายไป เป็นกระบวนการถ่ายเทพลังงานตามระบบนิเวศ กลิ่นเน่าเหม็นของซากสัตว์ตาย อาจเป็นกลิ่นหอมที่เชื้อเชิญเหล่าสัตว์กินซากต่างๆ ในป่าธรรมชาติ เช่น “บัวผุด” หรือ “บัวสวรรค์” (*Rafflesia kerrii*) พืชชนิดหนึ่งที่ถูกเรียกว่าบัวแต่ไม่ใช่บัว ส่งกลิ่นที่มนุษย์ไม่พึงประสงค์ในการล่อแมลงต่างๆ เพื่อให้มาผสมเกษร หรือ สัตว์มีพิษ เช่น งูพิษ หรือ มด แมลงมีพิษ เช่น “มดแดงส้ม” (*Oecophylla smaragdina*: Weaver ants) พ่นน้ำกรดมดอ่อนๆ เพื่อป้องกันตนเองจากสัตว์ผู้ล่า ดังนั้นจะเห็นว่า **สรรพสิ่งต่าง ๆ** เหล่านี้ไม่ใช่ “มลพิษ” หรือ “เหตุรำคาญ” ตามธรรมชาติเสียทั้งหมดทั้งมวล

ภายใต้มุมมองแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลางตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บทนิยาม กำหนดให้ “**สิ่งแวดล้อม**” หมายความว่า “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้นด้วย” ซึ่งในปัจุบันการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ที่เกินกว่าศักยภาพการยืดหยุ่นของระบบนิเวศ (Ecological resilience) ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของระบบนิเวศตามธรรมชาตินั้นก่อให้เกิดปัญหามลพิษที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์ ซึ่งบรรดาสิ่งต่างๆ เหล่านี้ไม่ว่าจะเป็น “ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น หรือ รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ” ถือได้ว่าเป็น **“มลพิษ”** ดังนั้นการกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรต่างๆ ตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาฟื้นฟู “คุณภาพสิ่งแวดล้อม ”

“**คุณภาพสิ่งแวดล้อม**” หมายความว่า ดุลยภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ “**เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน และความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ**”[269] ภายใต้มุมของมนุษย์เป็นศูนย์กลางตามกฎหมายนี้เองก่อให้เกิดสถานะความไม่เป็นกลางระหว่าง “ดุลยภาพของธรรมชาติดั้งเดิม” และ “ดุลยภาพตามธรรมชาติแบบมนุษย์” ปรากฏภายใต้อิทธิพลด้านการพัฒนาอย่างไม่ยั่งยืน (Unsustainable development) ต่างๆ ผ่านแนวนโยบายภาครัฐและโครงการเอกชนต่างๆ ในการ

[269] มาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติให้เหมาะสมกับความต้องการของมนุษย์ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพป่าธรรมชาติดั้งเดิมเป็นป่าปลูกไม้เศรษฐกิจ หรือการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ต่างๆที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการสร้างฝายชลอน้ำในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือนโยบายการจัดการที่ดิน และ อื่นๆ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงคุณภาพของดุลยภาพของธรรมชาติในการดำรงชีพ การสร้างเครื่องมือในการตรวจวัดสภาพคุณภาพสิ่งแวดล้อมถึงถูกกำหนดขึ้นซึ่งเรียกว่า “ค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

“**มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม** หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ทั้งนี้การกำหนดค่ามาตรฐานต่างๆ ขึ้นอยู่กับหน่วยงานภาครัฐที่ใช้กฎหมายนั้นๆ โดยกำหนดเป็นกฎหมายลำดับรอง อาศัยเพียงออบดีหรือรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งกระบวนการตรวจวัดค่ามาตรฐานต่าง ๆ นี้ หน่วยงานรัฐเป็น “ผู้กำหนด–ตรวจสอบ–ลงโทษ” ได้ในตัวเองเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในระดับหน่วยงาน ซึ่งในทางปฏิบัติยังขาดระบบตรวจสอบจากภาคประชาสังคมและการมีส่วนร่วม จึงไม่สามารถทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าเป็นการกำหนดมาตรฐานเพื่อสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อประโยชน์ของมนุษย์

“**แหล่งกำเนิดมลพิษ” (Sources)** ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ความหมายว่า “ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือ **สิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ**” ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการตีความและใช้กฎหมายนั้น แหล่งกำเนิดมลพิษก็คือ ที่มา หรือ จุดเกิดเหตุหรือ ต้นเหตุ ต้นต่อ แห่งมลพิษนั้นๆ ที่ถูกปล่อยออกจากพื้นที่นั้นและปนเปื้อนสู่พื้นที่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรร่วม สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทสำคัญ คือ

(1) แหล่งกำเนิดที่แน่นอน **(Point Source)** คือ จุดที่กำเนิดสามารถระบุได้อย่างชัดเจนโดยตรงออกสู่พื้นที่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรสาธารณะ เช่น น้ำเสียจากแหล่งชุมชน หรือ อาคารบ้านเรือน สารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ฝุ่นจากโรงสีข้าว กลิ่นจากฟาร์มปศุสัตว์ ของเสียติดเชื้อจากสถานพยาบาล น้ำมันเครื่องยนต์จากอู่ซ่อมรถยนต์ และ สถานที่ประกอบกิจการ อื่นๆ

(2) แหล่งกำเนิดที่ไม่แน่นอน **(Non–Point Source)** คือ จุดกำเนิดไม่สามารถระบุได้ชัดเจน หรืออาจมีหลายจุดกำเนิดใน**พื้นที่เดียวกัน**ที่ล่วงล้ำออกสู่พื้นที่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรสาธารณะ เช่น น้ำทิ้งที่ระบาย (Runoff) ออกมาจากภาคเกษตรกรรมลงสู่แหล่งน้ำ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร

สาธารณะ ซึ่งอาจปนเปื้อนสารเคมีหรือของเสีย ปุ๋ย ยาฆ่าวัชพืช หรือ การเผาในที่โล่งซึ่งไม่สามารถระบุได้ชัดเจนถึงแหล่งกำเนิด หรือ น้ำท่วมเสียที่ไหลร่วมกันออกมาจากชุมชนเมืองพัดพาสารพิษต่างๆ ลงสู่ทะเล ซึ่งแหล่งกำเนิดที่ไม่แน่นอนนี้ ถือว่าเป็น “สิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ”

ในกระบวนการปนเปื้อนของสารพิษชนิดต่างๆ เมื่อถูกปล่อยออกจาก “แหล่งกำเนิด” (Sources) ย่อมอยู่ในสิ่งแวดล้อมและในทรัพยากรร่วม (พื้นที่สาธารณะ หรือ พื้นที่ส่วนกลาง) เป็นระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะสลายไปเอง หรือเปลี่ยนสภาพไป หรือเข้าสู่ร่างกายของสิ่งมีชีวิตต่างๆ และ มนุษย์ โดยอาจปะปนกระจายสู่ อากาศ น้ำ ดิน และแหล่งผลิตอาหารในพื้นที่นั้น โดยข้อสันนิษฐานความเข้มข้นของสารพิษจะขึ้นอยู่กับระยะทางจากแหล่งกำเนิดถึงตัวกลาง ซึ่งยิ่งห่างออกไปก็จะยิ่งเจือจางลง

ทั้งนี้อาจเหมือนว่า “ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ” ไม่ต้องรับผิดชอบอะไรเพราะสารพิษนั้นจะจางหายไปเองได้ตามธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตาม นักพิษวิทยาอธิบายว่า “การสะสมทางชีวภาพ” (Bio-accumulation) ในระบบนิเวศซึ่งถ่ายทอดพลังงานและสสารผ่านกระบวนการกินกันในระดับชั้นของห่วงโซ่อาหาร สามารถถ่ายถอดสารพิษมาสู่มนุษย์ได้เช่นกัน เช่น การปนเปื้อนของสารปรอทในแหล่งน้ำ ทำให้สิ่งมีชีวิตในแหล่งน้ำนั้นสะสมสารพิษปรอทอินทรีย์ เมื่อชาวบ้านในพื้นที่บริโภคสัตว์น้ำในแหล่งน้ำปนเปื้อนเป็นเวลานานย่อมได้รับสารพิษปรอทเข้าสู่ร่างกาย และมีอาการของโรคพิษปรอท[270] ทั้งนี้ความรุนแรงของโรคยังขึ้นกับปัจจัยด้านสุขภาพ อายุและเพศสภาพด้วย

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพระปกเกล้า การเรียนรู้พหุภาคีกลียุคพะเยา

[270] อรพรรณ แซ่เอี้ยว. “อาเซียนกับการจัดการปรอท” (2561) Law for ASEAN สืบค้นเมื่อ 21 มิถุยายน 2566. https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/1515105467.c63ca71b1a5efd15c4bedd8d595c877a.pdf

ภาพ 18 เส้นทางมลพิษในพื้นที่สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมเข้ามาสู่ร่างกายมนุษย์

ภายใต้มุมมองเชิงนิเวศวิทยา ถือว่า สภาพปกติตามธรรมชาติดั้งเดิม (Wilderness areas) พื้นที่รกร้างที่ยังไม่ถูกรบกวนจากกิจกรรมของมนุษย์เป็นพื้นที่ที่มี**สถานะความเป็นส่วนกลาง ยุติธรรมตามกฎธรรมชาติ** เมื่อสถานะความเป็นกลางนี้ถูกเปลี่ยนแปลงไป ความไม่ยุติธรรมจึงเกิดขึ้น เมื่อมนุษย์ดำรงชีวิตอยู่บนพื้นฐานธรรมชาติ โดยไม่ได้แยกส่วนหรือสร้างสิ่งใดขึ้นมาได้ด้วยกำลังแรงกายของมนุษย์เอง (มนุษย์ทำขึ้น) สรรพสิ่งต่างๆ ยังเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศธรรมชาติดั้งเดิม หรือเรียกว่า “อาณาเขตตามธรรมชาติ” หรือ “พื้นที่ตามธรรมชาติ” ทั้งทางกายภาพและชีวภาพ หากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ก่อให้เกิดการปนเปื้อนหรือเปลี่ยนแปลง มนุษย์ย่อมต้องมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการฟื้นฟูเยียวยาให้ระบบนิเวศตามธรรมชาติกลับคืนมาเท่าที่จะเป็นไปได้

5.1.3 ลักษณะของมลพิษ

5.1.3.1 มลพิษทางอากาศ

อากาศสะอาด (Clean air) คือ ผลลัพธ์จากปริมาณคงที่ของสารต่างๆ ในระบบชีวลัย ไม่ว่าจะเป็นปริมาณไนโตรเจน (nitrogen) ออกซิเจน (oxygen) คาร์บอนไดออกไซด์ (carbon dioxide) หรือแก๊สเฉื่อย (inert gas) ต่างๆ ที่เหมาะสม แต่เมื่อใดก็ตามที่อากาศมีส่วนประกอบเปลี่ยนแปลงไป โดยอาจจะมีปริมาณของฝุ่นละออง แก๊ส กลิ่น หมอกควัน ไอระเหย ไอน้ำ เขม่า หรือกัมมันตภาพรังสีอยู่ในบรรยากาศมากเกินไป เรียกสภาวะดังกล่าวว่า “**อากาศเสีย**” ซึ่งตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หมายความว่า “ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการจัดการชายฝั่งทะเล มหาวิทยาลัยพะเยา

ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้”

ซึ่งเมื่อภาวะของอากาศเสียนั้น หากมีการปนเปื้อนของสารเจือปนอยู่ในปริมาณที่มากและเป็นระยะเวลานานพอที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สัตว์พืช และระบบนิเวศต่าง ๆ ภาวะเช่นนี้เรียกว่า “**มลพิษทางอากาศ**”

วงจรการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ 2 ลักษณะ คือจากแหล่งธรรมชาติ และกิจกรรมของมนุษย์โดยตรง

ก. แหล่งกำเนิดมลพิษ (Point sources) จากกิจกรรมของมนุษย์ ได้แก่ ภาคคมนาคมขนส่ง ภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร ภาคครัวเรือนต่างๆ

ข. แหล่งกำเนิดตามธรรมชาติ (Non-point sources) ได้แก่ ระบบการย่อยสลายของจุลินทรีย์ ในซากพืช ซากสัตว์ ก่อให้เกิดกลิ่น (เหม็นเน่า) ทำให้เกิดแก๊ส เช่น แอมโมเนีย (NH3) ไฮโดรเจนซัลไฟด์ หรือ ไฟป่าตามธรรมชาติ หรือ การปะทุของภูเขาไฟ หรือการแพร่กระจายของพืช

ทั้งนี้อธิบายได้ว่า โดยสภาพแห่งทรัพย์นั้น “ทรัพยากรอากาศ” เป็นทรัพย์สินร่วมของพลเมืองทุกคน มีสภาวะเป็นสาธารณะ ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่มีใครสามารถหวงกันหรือครอบครองได้เป็นการเฉพาะตัว (เว้นแต่แบ่งแยกทรัพย์นั้นออกจากสภาพสาธารณะแล้ว) พลเมืองทุกคนที่ใช้อากาศหายใจต่างได้รับประโยชน์จากอากาศสะอาด ย่อมมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดร่วมกัน ทั้งนี้อาจจะแตกต่างภาระหน้าที่กันไปในการรักษา “สภาพความสะอาดของอากาศ” ให้ปราศจากมลพิษ ตามแต่กิจกรรมต่าง ๆ

หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง คือ **กรมควบคุมมลพิษ** โดยกำหนดประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง ดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทย พ.ศ. 2566[271] เพื่อเป็นแนวทางการบ่งชี้และเฝ้าระวังคุณภาพอากาศ โดยกำหนดดัชนีคุณภาพอากาศสำหรับการรายงานสถานการณ์มลพิษทางอากาศ เป็นตัวแทนความเข้มข้นของสารมลพิษทางอากาศ 6 ชนิด ได้แก่ (1) ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) , (2) ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10), (3) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO), (4) ก๊าซโอโซน (O3) , (5) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO2) และ (6) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO2)

[271] ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่องดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทย พ.ศ. 2566, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 140 ตอนพิเศษ 157 ง หน้า 3 วันที่ 3 กรกฎาคม 2566.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ทั้งนี้โดยกำหนด “ประชาชนกลุ่มเสี่ยง” และ “ประชาชนทั่วไป” พร้อมทั้งลักษณะ “พื้นที่ปลอดภัยจากมลพิษทางอากาศ” และ ตารางเกณฑ์ดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทย[272]

ดัชนีคุณภาพอากาศ	ความหมาย (ระดับคุณภาพอากาศ)	สี	ข้อควรปฏิบัติ
0–25	ดีมาก	ฟ้า	ประชาชนทุกคนสามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ
26–50	ดี	เขียว	ประชาชนทั่วไป : สามารถทำกิจกรรมกลางแจ้งได้ตามปกติประชาชนกลุ่มเสี่ยง : ควรสังเกตอาการผิดปกติ เช่น ไอบ่อย หายใจ ลำบาก หายใจถี่ หายใจไม่ออก หายใจมีเสียงวี้ด แน่นหน้าอก เจ็บหน้าอก ใจสั่น คลื่นไส้ เมื่อยล้าผิดปกติ หรือ วิงเวียนศีรษะ
51–100	ปานกลาง	เหลือง	ประชาชนทั่วไป : ลดระยะเวลาการทำกิจกรรมหรือการออกกำลังกายกลางแจ้งที่ใช้แรงมาก ประชาชนกลุ่มเสี่ยง : – ใช้อุปกรณ์ป้องกันตนเอง เช่น หน้ากากป้องกัน PM 2.5 ทุกครั้ง ที่ออกนอกอาคาร – ลดระยะเวลาการทำกิจกรรมหรือการออกกำลังกายกลางแจ้งที่ใช้แรงมาก – หากมีอาการผิดปกติให้รีบปรึกษาแพทย์
101–200	เริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพ	ส้ม	ประชาชนทั่วไป : – ใช้อุปกรณ์ป้องกันตนเอง เช่น หน้ากากป้องกัน PM 2.5 ทุกครั้ง ที่ออกนอกอาคาร

[272] เพิ่งอ้าง.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติการและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

			– จำกัดระยะเวลาในการทำกิจกรรมหรือการออกกำลังกายกลางแจ้งที่ใช้แรงมาก – ควรสังเกตอาการผิดปกติ เช่น ไอ หายใจลำบาก ระคายเคืองตา ประชาชนกลุ่มเสี่ยง : – ใช้อุปกรณ์ป้องกันตนเอง เช่น หน้ากากป้องกัน PM 2.5 ทุกครั้งที่ออกนอกอาคาร – เลี่ยงการทำกิจกรรมหรือการออกกำลังกายกลางแจ้งที่ใช้แรงมาก – ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำของแพทย์ หากมีอาการผิดปกติให้รีบไปพบแพทย์
201 ขึ้นไป	มีผลกระทบต่อสุขภาพ	แดง	ประชาชนทุกคน – งดกิจกรรมกลางแจ้ง – หากมีความจำเป็นต้องทำกิจกรรมกลางแจ้งให้ใช้อุปกรณ์ป้องกันตนเอง ทุกครั้ง เช่น หน้ากากป้องกัน PM 2.5 – หากมีอาการผิดปกติให้รีบไปพบแพทย์ – ผู้ที่มีโรคประจำตัว ควรอยู่ในพื้นที่ปลอดภัยจากมลพิษทางอากาศ ให้เตรียมยาและอุปกรณ์ที่จำเป็นให้พร้อมและปฏิบัติตามคำแนะนำของแพทย์อย่างเคร่งครัด

5.1.3.2 มลพิษจากกลิ่นรบกวน[273]

กลิ่น หมายถึง “สิ่งเจือปนในอากาศ” ที่รับรู้ได้ด้วย “จมูกของคนหรือเครื่องมือ” ซึ่งปริมาณของกลิ่นที่ก่อให้เกิดการรับรู้กลิ่นได้นั้น ต้องมีความเข้มข้นของสารให้กลิ่นถึงจุดหนึ่งซึ่ง

[273] สำนักงานอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, คู่มือวิชาการเรื่อง แนวทางการตรวจสอบกลิ่นรบกวนสำหรับพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข https://env.anamai.moph.go.th/th/kitjakan/download/?did=207008&id=80483&reload=

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

เรียกว่า “threshold” ของกลิ่น โดยกลิ่นจัดเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้เช่นเดียวกับมลพิษอื่นๆ เช่น กลิ่นที่เกิดจากสารที่ก่อให้เกิดกลิ่นต่างๆ กลิ่นที่เกิดจากก๊าซต่างๆ หรือ กลิ่นจากไอระเหยอินทรีย์ (Volatile Organic Compounds: VOCs) และสารเคมีประเภท HAPs (Hazardous Air Pollutants) ต่าง ๆ ซึ่งโดยทั่วไปมลพิษทางกลิ่นเหล่านี้เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภท โรงงานต่าง ๆ โรงงานปุ๋ยเคมี โรงฟอกหนัง หรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีน้ำเสียต่างๆ เกิดขึ้น หรือ การเลี้ยงสัตว์ ฟาร์มปศุสัตว์ และอื่นๆ ทั้งนี้กลิ่นรบกวนที่เป็นปัญหาบ่อยครั้ง ได้แก่ กลิ่นเหม็นจากการทำอาหาร การเลี้ยงสัตว์ กิจกรรมการโรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์มสุกร อู่ซ่อมรถ[274] ซึ่งเป็นที่มาของเหตุเดือนร้อนรำคาญตามมา

องค์ประกอบในการพิจารณาความเดือนร้อนรำคาญทางกลิ่น ในพิจารณาตามลำดับดังนี้ (1) ลักษณะของกลิ่น (2) ความเข้มข้นของกลิ่น (3) ระยะเวลาที่ได้รับกลิ่น (4) ความถี่ของการได้รับกลิ่น ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบกลิ่นรบกวนตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบกลิ่นรบกวนที่เกิดจากการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2560 กรณี“เหตุรำคาญ” หมายความว่า เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือเรียกร้องค่าทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 หรือหากเกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอาจตั้งฐาน “ละเมิด” ได้ต่อไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการพิสูจน์พยานหลักฐานด้วยเช่นกัน (บทที่ 1)

5.1.3.3 มลพิษทางน้ำ (Water pollution)

“น้ำ” เป็นหนึ่งในวัฏจักรที่สำคัญของระบบชีวลัย ซึ่งมีคุณลักษณะเฉพาะในการหมุนเวียน เปลี่ยนรูปได้ กระบวนการตามธรรมชาตินี้ ทำให้โลกมีน้ำดิบเพื่อหล่อเลี้ยงสิ่งมีชีวิตต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ น้ำจึงเป็นสิ่งที่ทุกๆสรรพชีวิตใช้ประโยชน์รวมกัน มิใช่แต่มนุษย์เท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าน้ำตามธรรมชาติจะเป็นวัฏจักรที่ยั่งยืนหมุนเวียนเสมอ แต่กิจกรรมของมนุษย์เริ่มรบกวนวงจรนี้ มนุษย์นำน้ำจืดมาใช้ในกิจกรรมต่างๆ มากมาย แต่น้ำจืดในระบบโลกมีเพียงร้อยละ 2.5 เท่านั้น และปริมาณ 2 ใน 3 ของน้ำจืดจำนวนนี้ เป็นน้ำแข็งในรูปของธารน้ำแข็งและน้ำแข็งที่จับตัวกันอยู่ที่ขั้วโลกเหนือและใต้ ซึ่งปัจจุบันการขยายตัวภาคอุตสาหกรรมและภาคพลังงานมีความต้องการน้ำมากขึ้น น้ำจืดที่มีอยู่ในหลายส่วนของโลก และในอีกหลาย

[274] เพิ่งอ้าง..

ศูนย์บรรณสารและโสตทัศนวัสดุ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยบูรพา

พื้นที่ในโลกกำลังประสบปัญหาความไม่สมดุลจากการอุปโภคและบริโภคน้ำจืดที่สะอาด ปราศจากการปนเปื้อนของมลพิษจากกิจกรรมของมนุษย์

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้ให้คำจำกัดความหมายของ “น้ำเสีย” คือ “ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลวรวมทั้งมวลสารที่อยู่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลว” ก่อให้เกิดสภาวะมลพิษทางน้ำ ซึ่งหมายถึง สภาวะที่น้ำตามธรรมชาติถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งแปลกปลอมและทำให้คุณภาพของน้ำเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เลวร้ายลงหรือคุณภาพเสื่อมโทรมลง ส่งผลให้การใช้ประโยชน์จากน้ำนั้นลดลงหรืออาจใช้ประโยชน์ไม่ได้ทั้งระบบ

ก. ลักษณะของน้ำเสียทางกายภาพ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของสี ความขุ่น กลิ่น สารแขวนลอยต่างๆ หรือแม้แต่ รสของน้ำ

ข. ลักษณะของน้ำเสียทางเคมี ได้แก่ ค่าความเป็นกรดเป็นด่าง (pH), ค่าออกซิเจนละลายในน้ำ (dissolved oxygen; DO) ในแหล่งน้ำธรรมชาติจะมีออกซิเจนละลายอยู่ระหว่าง 5–7 มิลลิกรัม/ลิตร, ค่าบีโอดี (biochemical oxygen demand; BOD) เป็นค่าที่บอกถึงปริมาณของออกซิเจนที่ถูกใช้ในการย่อยสลายสารอินทรีย์ชนิดที่ย่อยสลายได้ภายใต้สภาวะที่มีออกซิเจน, ค่าซีโอดี(chemical oxygen demand; COD) เป็นค่าที่บ่งบอกถึงปริมาณออกซิเจนทั้งหมดที่ต้องการใช้เพื่อออกซิเดชันสารอินทรีย์ในน้ำด้วยสารเคมีซึ่งมีอำนาจในการออกซิไดส์สูงในสารละลายที่เป็นกรด มีผลทำให้เกิดแก๊สคาร์บอนไดออกไซด์ในน้ำ ค่าซีโอดีมีความสำคัญในการวิเคราะห์คุณภาพน้ำทิ้ง การควบคุมระบบบำบัดน้ำทิ้ง และการควบคุมระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งได้แก่

(1) น้ำเสียจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีต่างๆ ธาตุอาหาร (nutrients) ได้แก่ ไนโตรเจน และ ฟอสฟอรัส เป็นต้น เป็นธาตุที่มีความสำคัญในการสังเคราะห์โปรตีน ทำให้พืชน้ำมีการเจริญเติบโตได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งในแหล่งน้ำที่มีธาตุอาหารมากเกินไปจะทำให้เกิดปัญหาขึ้น กล่าวคือ จะมีการเจริญเติบโตของสาหร่ายมากกว่าปกติซึ่งโดยทั่วไปนิยมเรียกว่าปรากฏการณ์ “สาหร่ายเบ่งบาน” (algae blooms) นอกจากนั้นพืชน้ำต่าง ๆ ก็จะเจริญเติบโตได้ดี ส่งผลทำให้เกิดการแพร่กระจายของพืชน้ำเหล่านี้มากเกินไปและทำให้น้ำเน่าเสียในที่สุด

(2) น้ำเสียจากการปนเปื้อนสารโลหะหนัก (heavy metals) ในสภาพธรรมชาติโลหะหนักมักปะปนอยู่เสมอภายในน้ำเพราะเกิดขึ้นมาจากการสลายตัวของหินและแร่ที่มีโลหะหนักเหล่านี้ ปรากฏอยู่เป็นองค์ประกอบร่วมด้วย แต่ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในปริมาณที่น้อยมากไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม สำหรับโลหะหนักที่เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมส่วน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ใหญ่เป็นสารพิษที่ถูกปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น ปรอท ทองแดง แคดเมียม ตะกั่ว สังกะสี และโครเมียม สารเหล่านี้ สามารถทำอันตรายต่อสัตว์น้ำในระดับความเข้มข้นต่ำและจะสะสมอยู่ในร่างกายสัตว์ซึ่งจะถ่ายทอดมายังผู้บริโภคได้

ค. ลักษณะของเสียทางชีวภาพ ได้แก่ จุลินทรีย์เซลล์เดียว (แบคทีเรีย) และหลายเซลล์ชนิดต่างๆ (เชื้อรา)

ทั้งนี้ แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำหลัก ได้แก่ ภาคครัวเรือน แหล่งชุมชน, ภาคอุตสาหกรรม, ภาคเกษตรกรรม, และ ภาคขนส่ง

ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า “ทรัพยากรน้ำ” โดยสภาพแห่งทรัพย์นั้น น้ำสามารถถูกยึดถือครอบครองและได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ดังนั้นการรักษาสภาพมาตรฐานของน้ำให้เหมาะสม จึงเป็นความรับผิดชอบเฉพาะบุคคล ผู้ซึ่งครอบครองหรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ในแหล่งน้ำนั้น (แหล่งน้ำบนดินและบาดาล) เว้นแต่เป็นแหล่งน้ำสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต่างๆ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ซึ่งรัฐมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิพลเมืองในการเข้าใช้ประโยชน์ ด้วยเหตุนี้หากมีการปนเปื้อนทำให้สภาพความเหมาะสมของน้ำเปลี่ยนแปลงไปตามมาตรฐานที่กำหนด ผู้ก่อให้เกิดการปนเปื้อนหรือผู้ครอบครองหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ย่อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน

5.1.3.4 มลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน

“เสียง” เป็นพลังงานตามธรรมชาติ มีลักษณะเป็นคลื่น ถูกเรียกว่า “คลื่นเสียง” ซึ่งเกิดจากสั่นสะเทือนในรูปแบบต่างๆ ผ่านตัวกลาง (ของแข็ง ของเหลว ก๊าซ) ในการเคลื่อนที่ เช่น เสียงฟ้าร้องคลื่นที่ผ่านอากาศ การเกิดขึ้นของคลื่นเสียงสามารถเกิดขึ้นได้จากธรรมชาติ (เสียงธรรมชาติ เช่น เสียงลม เสียงฟ้าร้อง เสียงนกร้อง เสียงสัตว์ร้อง ฯลฯ) และที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น เสียงดนตรี เสียงเครื่องจักร เสียงมนุษย์ เป็นต้น ดังนั้น “เสียง” จึงเป็นพลังงานที่สำคัญในการสื่อสารในสังคมมนุษย์

โดยปกติมนุษย์สามารถรับเสียงได้ใน “ระดับเสียงพื้นฐาน” (Background sound level) ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าเป็นระดับเสียงที่ตรวจวัดในสิ่งแวดล้อมในขณะยังไม่เกิดเสียงหรือไม่ได้รับเสียงจากแหล่งกำเนิดที่ประชาชนร้องเรียนหรือแหล่งกำเนิดที่คาดว่าประชาชนจะได้รับการรบกวนเป็นระดับเสียงเปอร์เซ็นไทล์ที่ 90 (Percentile Level 90, LA90) เสียงที่หูมนุษย์ได้ยินเกินกว่านี้อาจเป็น “เสียงรบกวน” ซึ่งหมายความว่า ระดับเสียงจากแหล่งกำเนิดในขณะมีการ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพะเยา

รบกวนที่มีระดับเสียงสูงกว่าระดับเสียงพื้นฐาน โดยมีระดับการรบกวนเกินกว่าระดับเสียงรบกวนที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2550) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน

การกระทำใดๆ ที่อาจก่อให้เกิด “ความรำคาญทางเสียง” ถือเป็นเหตุรำคาญประเภทหนึ่งซึ่งอาจยังไม่เกิดความเสียหายทางละเมิดได้ แต่ต้องเป็นเสียงที่เกินกว่าค่ามาตรฐานของ “ระดับเสียงขณะเกิดเสียงของแหล่งกำเนิด” (Specific sound level) ซึ่งหมายความว่า ระดับเสียงที่ตรวจวัดในสิ่งแวดล้อมในขณะเกิดเสียงจากแหล่งกำเนิดที่ประชาชนร้องเรียนหรือแหล่งกำเนิดที่คาดว่าประชาชนจะได้รับการรบกวนเป็นระดับเสียงเฉลี่ย (Equivalent A-Weighted Sound Pressure Level, LAeq) (ซึ่งขั้นตอนการเข้าตรวจร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพนักงานควบคุมมลพิษ)

ระดับเสียงที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความรำคาญ หรือ รบกวน การเป็นอยู่โดยปกติสุขนั้น กฎหมายกำหนดไว้ 2 ลักษณะ คือ “ระดับเสียงขณะไม่มีการรบกวน” (Residual sound level) ซึ่งหมายความว่า ระดับเสียงที่ตรวจวัดในสิ่งแวดล้อมในขณะยังไม่เกิดเสียงจากแหล่งกำเนิดที่ประชาชนร้องเรียนหรือแหล่งกำเนิดที่คาดว่าประชาชนจะได้รับการรบกวนเป็นระดับเสียงเฉลี่ย (Equivalent A-Weighted Sound Pressure Level, LAeq) และ “ระดับเสียงขณะมีการรบกวน” (Rating level) ซึ่งหมายความว่า ระดับเสียงที่ได้จากการคำนวณจากระดับเสียงขณะเกิดเสียงของแหล่งกำเนิด และระดับเสียงขณะไม่มีการรบกวน รวมทั้งบวกเพิ่มระดับเสียงในกรณีบริเวณที่ทำการตรวจวัดเสียงของแหล่งกำเนิดเป็นพื้นที่ที่ต้องการความเงียบสงบ หรือเป็นแหล่งกำเนิดที่ก่อให้เกิดเสียงในช่วงเวลาระหว่าง 22.00-06.00 นาฬิกา และในกรณีแหล่งกำเนิดเสียงที่ทำให้เกิดเสียงกระแทก เสียงแหลมดัง เสียงที่ก่อให้เกิดความสั่นสะเทือนอย่างใดอย่างหนึ่ง

ชนิดของเสียงที่อาจสร้างความรำคาญและรบกวน ได้แก่ “เสียงกระแทก” ซึ่งหมายความว่า เสียงที่เกิดจากการตก ตี เคาะ หรือกระทบของวัตถุ หรือลักษณะอื่นใด ซึ่งมีระดับเสียงสูงกว่าระดับเสียงทั่วไปในขณะนั้น และเกิดขึ้นในทันทีทันใดและสิ้นสุดลงภายในเวลาน้อยกว่า 1 วินาที (Impulsive Noise) เช่น การตอกเสาเข็ม การปั๊มขึ้นรูปวัสดุ เป็นต้น

“เสียงแหลมดัง” หมายความว่า เสียงที่เกิดจากการเบียด เสียด สี เจียร หรือขัดวัตถุอย่างใด ๆที่เกิดขึ้น ในทันทีทันใด เช่น การใช้สว่านไฟฟ้าเจาะเหล็กหรือปูน การเจียรโลหะ การบิบหรืออัดโลหะโดยเครื่องอัดการขัดขึ้นเงาวัสดุด้วยเครื่องมือกล เป็นต้น

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

“เสียงที่มีความสั่นสะเทือน” หมายความว่า เสียงเครื่องจักร เครื่องดนตรี เครื่องเสียง หรือเครื่องมืออื่นใดที่มีความสั่นสะเทือนเกิดร่วมด้วย เช่น เสียงเบสที่ผ่านเครื่องขยายเสียง เป็นต้น

คำจำกัดความแบบดั้งเดิมของเสียงรบกวน คือ “เสียงที่ไม่พึงประสงค์หรือเสียงรบกวน” เสียงจะกลายเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์เมื่อรบกวนกิจกรรมตามปกติ เช่น การนอน การสนทนา หรือก่อเหตุรบกวน หรือลดคุณภาพชีวิตของบุคคลใด ประเด็นเรื่อง “เสียงรบกวน” มักเป็นปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ถูกมองข้าม นั้นอาจเป็นเพราะว่า เสียงมีหลายลักษณะ จึงยากในการจำแนกและสร้างความเสียหายชัดเจน จึงถูกละเลย แต่ในความจริงตามธรรมชาตินั้น อากาศรอบตัวมนุษย์เต็มไปด้วยเสียงตลอดเวลา แต่ส่วนใหญ่อาจไม่ได้พูดว่าเราถูกล้อมรอบด้วยเสียง แม้ว่าสำหรับบางคน แหล่งที่มาของเสียงที่ต่อเนื่องและทวีความรุนแรงมักถูกพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่น่ารำคาญ “ความรำคาญ” นี้อาจส่งผลร้ายแรงต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิตโดยรวมอย่างมีนัยยะสำคัญ

อธิบายได้ว่า เสียงและความสั่นสะเทือน มิได้เป็นมลพิษโดยสภาพแต่เป็นผลเชิงลบจาก **การใช้สิทธิเกินส่วนในทรัพยากรร่วมกัน** ซึ่งเกิดจากแรงพลังงานเสียงและสั่นสะเทือนที่เกินค่ามาตราฐานที่สังคมย่อมรับได้ ทั้งนี้โดยสภาพแห่งทรัพย์ “เสียง” เป็นแรงสั่นสะเทือนของคลื่นในอากาศที่กระทบต่อโสตประสาทการได้ยินเสียงของมนุษย์ (ใบหูมนุษย์) ซึ่งการรับเสียงของมนุษย์มีขีดจำกัดแตกต่างกันไปตามอายุและสภาพร่างกาย เช่น ถึงแม้นาย ก. จะเปิดเพลงเสียงดังเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดติดต่อกันเป็นเวลานาน แต่ นาย ข. เพื่อนบ้านติดกันเป็นบุคคลหูหนวกมาตั้งแต่เกิดจึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนรำคาญแต่อย่างใด ในทางกลับกันสถานเลี้ยงเด็กที่อยู่ตรงข้ามบ้านนาย ก. มีเด็กทารกอาศัยอยู่ ซึ่งการเปิดเพลงดังกล่าวย่อมเป็นมลพิษทางเสียงต่อเด็กทารก ดังนั้นมลพิษทางเสียงเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอากาศเพื่อนำเสียงที่ดังเกินกว่าที่มาตราฐานกำหนดไว้ จึงเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน ก่อความเหตุรำคาญและอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของผู้อื่นได้ หากเกิดความเสียหายอันพิสูจน์ได้ ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิดำเนินคดีทางกฎหมาย

ในกรณีความสั่นสะเทือนก็เช่นเดียวกัน เป็นการสร้างแรงสั่นสะเทือนผ่านทรัพยากรดิน ซึ่งโดยสภาพเชื่อมติดกันเป็นแผ่นดิน ซึ่งแรงสั่นสะเทือนอาจเกิดความเสียหายต่ออาคารสถานที่และที่อยู่อาศัยของผู้อื่นได้

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้และนวัตกรรมการศึกษา มหาวิทยาลัยพะเยา

5.1.3.5 มลพิษขยะและสิ่งปฏิกูล

ในระบบย่อยสลายตามธรรมชาติ มีสิ่งเหลือใช้และก่อให้เกิด “ขยะ” น้อยมาก ดังนั้น ปัญหามลพิษขยะและสิ่งปฏิกูลที่เกิดขึ้นมาจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเกินขีดจำกัด เช่น เปลือกผลไม้สามารถย่อยสลายได้ตามระบบธรรมชาติ แต่ “พลาสติก” ไม่สามารถย่อยสลายได้ตามระบบธรรมชาติ เมื่อขยะเกิดจากมนุษย์ ความรับผิดชอบในการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ จึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ขยะและสิ่งปฏิกูลอาจจะไม่ก่อให้เกิดมลพิษโดยตรงอันเกิดจากตัวเอง เช่น เปลือกกล้วย 1 ชิ้นที่ถูกทิ้งลงในแม่น้ำสาธารณะ ย่อยสลายไปได้เอง แต่หากมีเปลือกกล้วยจำนวน 1,000 ชิ้นทิ้งลงสู่แม้น้ำสาธารณะ ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงอาจถือเป็นความรับผิดอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ทางกฎหมาย เช่น กฎหมายห้ามทิ้งขยะลงสู่แม่น้ำสาธารณะ บุคคลทั่วไปจึงมีหน้าที่ตามกฎหมาย

ขยะและสิ่งปฏิกูลเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษได้โดยตรงและอ้อม ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษประเภทอื่นๆตามมา เช่น มลพิษทางกลิ่น มลพิษทางน้ำผิวดิน และเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายการสาธารณสุข ด้วยเหตุนี้การดูแลรักษา “พื้นที่สาธารณะ” ต่าง ๆ ไม่ให้มีขยะจึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบหลักของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปล่อยปะละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ย่อมต้องมีความรับผิดเช่นเดียวกัน

5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แบ่งเป็นหมวด)

พระราชบัญญัตินี้เป็น “กรอบกฎหมาย” ที่มอบหมายให้กระทรวงทรพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรหลักในการกำกับ ดูแล และบริหารจัดการปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยประกอบไปด้วยหน่วยงานที่สำคัญ คือ “กรมควบคุมมลพิษ” เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนี้

5.2.1 สิทธิและหน้าที่ของบุคคลด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายฉบับนี้รับรองสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ (มาตรา 6) ดังนี้

(ก) มีสิทธิรับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้อง

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

กับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล “PDPA”)[275]

(ข) สิทธิได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภยันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(ค) สิทธิร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(ง) หน้าที่ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

5.2.2 บทนิยามศัพท์ (มาตรา 4)

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ดุลยภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ

“มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และ สภาวะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนสิ่งแวดล้อม

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็น

[275] พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก หน้า 52 วันที่ 27 พฤษภาคม 2562.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวัฒนธรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

พิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

“ภาวะมลพิษ” หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4707/2550 คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นคำสั่งที่ออกตามคำสั่งที่ได้รับมอบอำนาจจากนายรัฐมนตรีตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 2/2541 ทั้งสองคำสั่งมีใจความสำคัญสอดคล้องต้องกันว่า การเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม เป็นอู่ข้าวอู่น้ำของประเทศ เป็นเหตุให้เกิดภาวะมลพิษทั้งทางน้ำและในดิน...ฯลฯ เกิดภาวะขาดความสมดุลตามธรรมชาติผลตอบแทนที่ได้รับจากการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดไม่คุ้มกับความเสียหายต่อทรัพยากร จึงให้ระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืด และผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี ตามคำสั่งดังกล่าวแม้ไม่ได้ให้คำนิยามหรือให้ความหมายว่าการเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำ คือความเค็มอัตราส่วนเท่าใด แต่ตามข้อเท็จจริงย่อมเป็นที่เข้าใจอยู่แล้วว่า คือ การเลี้ยงกุ้งกุลาดำในน้ำซึ่งนำน้ำทะเลพอประมาณมาเติมผสมลงในน้ำจืดโดยกุ้งกุลาดำมีชีวิตและเจริญเติบโตได้ ซึ่งจำเลยก็เข้าใจความหมายดังกล่าวดี จึงนำสืบต่อสู้ไว้ตรงประเด็นว่า ช่วงวันเวลาเกิดเหตุตามคำฟ้องจำเลยไม่ได้นำน้ำทะเลมาเติมผสมลงในน้ำในบ่อที่ใช้เลี้ยงกุ้งกุลาดำของจำเลยแต่อย่างใด คำสั่งของนายกรัฐมนตรีและคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

“ของเสีย” หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซ

“น้ำเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“อากาศเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

“วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

“เหตุรำคาญ” หมายความว่า เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

“โรงงานอุตสาหกรรม” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

“อาคาร” หมายความว่า อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

“ยานพาหนะ” หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยและอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

“ผู้ควบคุม” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับการควบคุม บำบัด หรือกำจัดมลพิษอื่นใด ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดสร้างให้มีขึ้นเพื่อการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสียหรือมลพิษอื่นใดด้วยการลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง

“ผู้รับจ้างให้บริการ” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561)

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

(1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(2) ประธานสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอย่างอื่น นอกเหนือจาก (1) ถึง (5) ข้างต้นที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

“เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้[276] [277]

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.3 การฟ้องร้องคดีเพื่อสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-Governmental Organizations “NGOs”) (มาตรา 7-8)

กฎหมายฉบับนี้รับรองสิทธิการฟ้องคดีเพื่อสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) ไว้ด้วยโดยมีความมุ่งหมายในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยปกติในทางคดีความนั้น ประชาชนส่วนมากจะเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง จึงเพิกเฉยหรือละเลยที่จะเอาตนเองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนหรือท้องถิ่นของตน อันเป็นปัญหา

[276] ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (ฉบับที่ 10). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนพิเศษ 238 ง หน้า 15 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2565.

[277] ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (ฉบับที่ 11). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนพิเศษ 290 ง หน้า 23 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2565.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพระบรมราชชนก สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มหาวิทยาลัยพะเยา

สาธารณะ หรือเกรงกลัวการคุกคามข่มขู่จากผู้มีอิทธิพลด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยสภาพปัญหานั้นโครงการขนาดใหญ่ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศจะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ (อำนาจรัฐ) และ ภาคเอกชน (อำนาจเงิน) เมื่อทั้ง 2 อำนาจนี้ร่วมกันแล้วผลสะท้อนที่ตามมา อาจก่อให้เกิดการริดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือชาวบ้านในพื้นที่ ดังนั้นการที่กฎหมายรับรองสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) จึงเป็นการเพิ่มศักยภาพให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอีกทางหนึ่งที่สำคัญ

ทั้งนี้ในมาตรา 7 กฎหมายกำหนดให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือ กฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดย ตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง[278]

ทั้งนี้ตามมาตรา 8 กำหนดให้องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 ไว้แล้วอาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

[278] องค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) ทางสิ่งแวดล้อม ที่มีบทบาทในเชิงคดีสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ “มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)” หรือ “มูลนิธิสืบนาคะเสถียร” หรือ “Greenpeace Thailand” และอื่น ๆ เป็นต้น

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย ในกรณีที่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง และร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่างๆ

5.2.4 อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในสภาวะฉุกเฉินอันเกิดภัยธรรมชาติและภาวะมลพิษ (มาตรา 9–10)

กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภยันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อควบคุม ระงับ หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้ “อย่างทันท่วงที” ทั้งนี้หากเป็นกรณีการแพร่กระจายของมลพิษและได้ทราบว่าบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุภยันตรายดังกล่าวด้วยอำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้

ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันแก้ไข ระงับหรือบรรเทาเหตุฉุกเฉิน หรือเหตุภยันตรายจากภาวะมลพิษตาม ให้รัฐมนตรีกำหนดมาตรการป้องกันและจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า

5.2.5 อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล (มาตรา 12–13)

กฎหมายกำหนดในมาตรา 12 ให้มี “**คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ**” ประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ (2) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง (4) รัฐมนตรีว่าการ

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศการศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

กระทรวงกลาโหม (5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (9) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (12) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (13) เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (14) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกิน 8 คนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น 22 คน ทั้งนี้ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้เห็นได้ว่าสมาชิกคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมาจากภาครัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารประเทศที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำหนดนโยบายและแผนต่าง ๆ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงกระทรวงเดียวที่มีบทบาทชัดเจนในเรื่องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ นอกนั้นเป็นกระทรวงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นเสียงส่วนมาก ซึ่งมีข้อสังเกตจาก ศ.ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ในประเด็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการฯ และประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ได้[279]

5.2.6 มาตรการส่งเสริมและกำกับดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรการหลักที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นี้มีหลายมาตรการ ประกอบด้วย

(ก) กองทุนสิ่งแวดล้อม (มาตรา 22–31) ภายใต้การบริหารจัดการนโยบายสาธารณะบนพื้นฐานหลักการทางสิ่งแวดล้อมสากลอย่างที่กล่าวมาในบทที่ 4 แล้วนั้น รัฐจำเป็นต้องสนับสนุนส่งเสริมด้านการเงินเพื่อจูงใจให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน มีแหล่งเงินทุนไปดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมกันไม่ว่าจะเป็นภาคสมัครใจหรือภาคบังคับตามกฎหมายก็ดี โดยสามารถนำเงินที่ไปบริหารจัดการหรือปรับปรุงเทคโนโลยีให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งด้านมลพิษและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยแบ่งเป็นประเภทเงินอุดหนุนและเงินกู้

มาตรา 23 กำหนดลักษณะกิจการที่อาจขอสนับสนุนเงินกองทุนฯ ดังต่อไปนี้ (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม

[279] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (เชิงอรรถ 124) 619.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย (2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น (3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ (4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และ (5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

(ข) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 32–34)

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อบ่งชี้ถึงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยรวม ณ บริเวณใดบริเวณหนึ่งหรือแหล่งทรัพยากรใด ๆ ที่สมควรมีการประกาศกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามตรวจสอบได้ เช่น กำหนดนโยบายและแผน กำหนดมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อม และค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เป็นต้น ซึ่งมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับนี้มีด้วยกัน 6 เรื่อง คือ

(1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

(2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

(3) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

(4) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป

(5) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป

(6) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนการสอน มหาวิทยาลัยนเรศวร

(ค) มาตรฐานคุณภาพพิเศษ ตามมาตรา 33 ในกรณีมีเหตุสมควร ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 32 เป็นพิเศษ สำหรับในเขตอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตพื้นที่ตามมาตรา 45 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59

(ง) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 35–41)

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็น “แผนระดับปฏิบัติการ” ที่มาจากหลักของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่กำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1) ซึ่งแผนฉบับนี้มีความสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศอย่างยิ่ง เนื่องจากประกอบด้วยแผนงานและแนวทางการดำเนินงานที่ครอบคลุมใน 7 หัวข้อหลัก เกี่ยวกับ การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ

(1) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(2) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(4) การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงานเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและระหว่างส่วนราชการกับเอกชน

(5) การกำหนดอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(6) การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่ง และประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(7) การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้เมื่อได้ประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตามมาตรา 37 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดแต่ถ้ามีเหตุอันสมควรคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกตามความเหมาะสม ส่วนจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งในท้องที่ไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าจะจัดทำแผนปฏิบัติการนี้หรือไม่

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำขึ้นตามมาตรา 60 มารวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย ในกรณีที่จังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้น อาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้

5.2.7 เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (มาตรา 42–45)

การกำหนดเขตพื้นที่ทั้งทางบก ชายฝั่งและทะเล ให้เป็นเขตอนุรักษ์นั้น มีความจำเป็นเนื่องจากพื้นที่นั้นมีคุณค่าเชิงนิเวศต่อสาธารณชนโดยรวม ไม่ควรถูกจับจองเป็นส่วนตัวหรือองค์กรใด ดังนั้นจึงจำต้องสงวนเก็บรักษาและอนุรักษ์ไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย เนื่องจากพื้นที่ของประเทศไทยในปัจจุบันมีการจับจองและใช้ประโยชน์จากราษฎรในการทำกินอยู่อาศัยเรื่อยมา ซึ่งการผลักดันไล่ออกจากพื้นที่นั้นอาจกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนได้ จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมายเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินอย่างเคร่งครัด

(1) เขตอนุรักษ์ (Protected Areas) ตามมาตรา 42 เป็นการคุ้มครองชนิดพรรณสัตว์และพืช ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยปกป้องพื้นที่เพื่ออนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัย อาจจะเรียกชื่อพื้นที่แตกต่างกันไปตามแต่กฎหมายจัดตั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นอันมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนดนั้น เช่น พื้นที่ป่าสงวน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

แห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ ป่าชุมชน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า สวนพฤษศาสตร์และสวนรุกขชาติ พื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น

(2) เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 เป็นกลไกเชิงนโยบายสาธารณะที่รัฐใช้อำนาจกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติ หรือพื้นที่คุ้มครองศิลปกรรมที่สำคัญ ที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำ ลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ จึงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีฯ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พื้นที่ลุ่มน้ำ หรือเขตป่าไม้ถาวร (มติคณะรัฐมนตรี 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504)

กรณี**การประกาศเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ** โดยแบ่งเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1-5 อันมีลักษณะและคุณสมบัติแตกต่างกันไป คือ

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หมายถึงพื้นที่ภายในลุ่มน้ำที่ควรจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารโดยเฉพาะ เนื่องจากมีลักษณะและสมบัติที่อาจมีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินได้ง่ายและรุนแรง โดยมีค่าดัชนีชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่คำนาณได้จากสมการน้อยกว่า 1:50 ไม่ว่าพื้นที่จะมีป่าหรือไม่มีป่าปกคลุม

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 จะแบ่งออกเป็น 2 ระดับชั้นย่อยคือ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 A หมายถึงพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ที่ยังคงมีสภาพป่าสมบูรณ์ปรากฏอยู่ในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งจำเป็นต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารและเป็นทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ และ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 B หมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ซึ่งสภาพป่าส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้ถูกทำลาย ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อพัฒนาการใช้ที่ดินรูปแบบอื่นก่อนหน้าปี พ.ศ. 2525 และการใช้ที่ดินหรือการพัฒนารูปแบบต่างๆ ที่ดำเนินการไปแล้ว จะต้องมีมาตรการควบคุมเป็นพิเศษ

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งมีค่าดัชนีชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่คำนาณได้จากสมการอยู่ระหว่าง 1.5 ถึงน้อยกว่า 2.21 โดยลักษณะทั่วไปมีคุณภาพเหมาะต่อการเป็นต้นน้ำลำธารในระดับรองลงมา และสามารถใช้ประโยชน์เพื่อกิจการที่สำคัญได้ เช่น การทำเหมืองแร่ เป็นต้น

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งมีค่าดัชนีชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่คำนาณได้จากสมการอยู่ระหว่าง 2.21 ถึง 3.20 และพื้นที่โดยทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งกิจการทำไม้ เหมืองแร่ และปลูกพืชกสิกรรมประเภทไม้ยืนต้น

ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 4 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งมีค่าดัชนีชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่คำนาณได้จากสมการอยู่ระหว่าง 3.20 ถึง 3.99 และสภาพป่าได้ถูกบุกรุกแผ้วถางเป็นที่ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการพืชไร่เป็นส่วนมาก

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งมีค่าดัชนีชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่คำนาณได้จากสมการมากกว่า 3.99 ขึ้นไป ลักษณะโดยทั่วไปเป็นที่ราบหรือที่ลุ่ม หรือเนินลาดเอียงเล็กน้อย และส่วนใหญ่ป่าไม้ได้ถูกบุกรุกแผ้วถางเพื่อประโยชน์ด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะการทำนาและกิจการอื่นๆ ไปแล้ว

ซึ่งการประกาศพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นอาจถูกร้องขอจากหน่วยงานให้ทบทวน หรือ เพิกถอนได้ตามมติคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 ให้เป็นไปตามมาตรา 44 โดยประกอบไปด้วยมาตรการดังนี้ (1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม (2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม (3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้นให้มีหน้าที่ต้องเสนอ**รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม** (4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น และ (5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

(3) กรณีเกิดสภาพปัญหา**คุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต** ตามมาตรา 45 (PM 2.5) ในพื้นที่เขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายเฉพาะนั้น หรือ เขตควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด หรือ ไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการแก้ไขได้ กฎหมายกำหนดให้เป็น “ความรับผิดชอบ” ของรัฐมนตรี ฯ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการเพื่อการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขออนุมัติดำเนินการตามมาตรา 44 หรือ อื่นๆ ตามความจำเป็นเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นๆ รายละเอียดในการดำเนินการตามมาตราการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอาจกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎร จึงต้องกำหนดแผนดำเนินการ ระยะเวลา และประกาศผ่านราชกิจจานุเบกษากำหนดพื้นที่เพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน ทั้งนี้เป็นไปตามขั้นตอนทางปกครอง

5.2.8 การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46-51)

การพัฒนาประเทศที่ไม่ยั่งยืนคือการพัฒนาประเทศที่สร้างผลาญฐานทรัพยากรธรรมชาติและก่อให้เกิดมลพิษต่อสังคมส่วนรวม แต่การพัฒนาก็เป็นสิ่งจำเป็นต่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการพัฒนาประเทศย่อมต้องมีการใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่ทางธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งอาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งกายภาพและระบบชีวภาพ ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะสร้างความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติฐานรากของประเทศ การศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบนั้น จึงจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างรอบคอบ (Due process) ภายใต้กรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ผลการศึกษาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเป็นส่วนประกอบหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินการของโครงการพัฒนาต่าง ๆ

ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA หรือ EHIA) จึงเป็น**กระบวนการประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการฯ** เพื่อให้มั่นใจได้ว่าหากโครงการพัฒนาเหล่านั้นได้ดำเนินการไปแล้ว จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมตามมา

มาตรา 46 ในส่วนนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น กำหนด นิยามเฉพาะการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46-51)

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษา เรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

"อนุญาต" หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และให้หมายความรวมถึงการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตรด้วย

"ผู้ดำเนินการ" หมายความว่า เจ้าของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 และให้หมายความรวมถึงผู้จัดการของนิติบุคคลอาคารชุดสำหรับทรัพย์ส่วนกลางตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด และผู้จัดสรรที่ดินหรือคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสำหรับสาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินด้วย

มาตรา 47 ในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) เป็นกระบวนการศึกษาและจัดทำรายงานในระดับนโยบายและแผน รวมถึงแผนดำเนินงาน ก่อน **การตัดสินใจอนุมัติโครงการและกำหนดงบประมาณในระดับชาติ** ภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงความสมดุลของสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 48 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

อื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม[280]

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด โดยจะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการก็ได้ และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน การประเมินทางเลือกในการดำเนินการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดเป็นการเพิ่มเติมจากที่ต้องดำเนินการตามวรรคสองด้วย

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาทบทวนประกาศตามวรรคหนึ่งทุกรอบระยะเวลาห้าปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็นจะดำเนินการให้เร็วกว่านั้นก็ได้

มาตรา 49 ในกรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการร่วมกับเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบ

---

[280] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 3 ง หน้า 1 วันที่ 4 มกราคม 2562. ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพระปกเกล้า เพื่อการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

จากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้น จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ และเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาเสนอความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้มีความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการประกอบการพิจารณาด้วย

ในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใดซึ่งมีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำการศึกษาและเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

กรณีโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 48 เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้นจัดทำและเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 และมาตรา 51/1 ด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งเป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำ เนินการด้านการคมนาคมขนส่งการชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล หรือที่อยู่อาศัย ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในระหว่างที่รอผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้น อาจเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินกระบวนการหรือขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนที่จะเป็นผู้รับงานนั้นไปพลางก่อนได้ แต่จะลงนามผูกพันในสัญญาหรือให้สิทธิกับเอกชนผู้นั้นไม่ได้

มาตรา 50 ในกรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

หน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 48 วรรคสอง ก็ได้

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการตามวรรคหนึ่งไว้จนกว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ และได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา หากเห็นว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้จัดทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ วรรคสอง หรือวรรคสาม หรือมีเอกสารไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนแจ้งให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเห็นว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้จัดทำถูกต้องและมีเอกสารครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องและครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เพื่อเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

ในการดำเนินการตามมาตรานี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ เว้นแต่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเมือง มหาวิทยาลัยพะเยา

ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง หรือเป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการตามมาตรา 49 วรรคสี่ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตามวรรคห้า รายงานผลการปฏิบัติงานและการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทราบภายในระยะเวลา และตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด

มาตรา 51 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตในกิจการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้นตามกฎหมายร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแต่งตั้งกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด

ให้นำความในมาตรา 16 และมาตรา 17 มาใช้บังคับแก่การประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 51/1 ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ตามแนวทางรายละเอียด ประเด็นหรือหัวข้อที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนดภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ มิฉะนั้นให้ถือว่าผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตไม่ประสงค์จะเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และให้ถือว่าจบกระบวนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ตัดสิทธิที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจะเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ตามมาตรา 50

เมื่อผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตได้เสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่แล้ว ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานดังกล่าว ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบในกรณีคณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอตามวรรคสาม ให้ถือว่าจบกระบวนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ตัดสิทธิที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจะเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ตามมาตรา 50

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้เป็นที่สุด

มาตรา 51/2 เพื่อประโยชน์ในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51/1 ให้กรรมการผู้ชำนาญการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีอำนาจตรวจสถานที่ที่เป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่เสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นได้ โดยต้องกระทำต่อหน้าหรือด้วยความยินยอมของผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาต

มาตรา 51/3 เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบตามมาตรา 51/1 แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการในวรรคหนึ่งที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำตามมาตรา 51/5 ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตด้วย

มาตรา 51/4 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามมาตรา 49 และมาตรา 50 รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจกำหนดให้การจัดทำรายงานการ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 ต้องจัดทำหรือได้รับการรับรองจากผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต และการสั่งพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 51/5 เพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบและพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้ว จัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตรวบรวมรายงานที่ได้รับตามวรรคหนึ่งส่งให้สำ นักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดในเขตท้องที่นั้น หรือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับรายงาน

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวบรวมรายงานตามวรรคสองและจัดทำ รายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวพร้อมข้อเสนอแนะและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดหลีกเลี่ยงหรือมิได้ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 51/3 ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอแนะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้มีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้ดำเนินการ หรือผู้ขออนุญาตปฏิบัติตามมาตรการที่ได้กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้ถูกต้อง และให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาต แล้วแต่กรณี แจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการจัดการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

มาตรา 51/6 รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการสามารถนำไปใช้เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือประกอบการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายได้เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนได้มีหนังสือแจ้งความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตประสงค์จะนำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้ว เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือประกอบการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง โครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการที่จะดำเนินการนั้นจะต้องไม่มีการดัดแปลง ขยาย ต่อเติม เพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลกระทบหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่และชุมชนเพิ่มขึ้นจากที่ระบุในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือจะต้องไม่เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง และผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องทบทวนมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นหรือได้รับความเห็นชอบ เสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาใหม่แล้วแต่กรณี

มาตรา 51/7 ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้รับเบี้ยประชุมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 49 และมาตรา 51/1 คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะมอบหมายให้บุคคลหรือสถาบันใดได้ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการโดยได้รับค่าตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

บุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสองจะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในสังกัดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน แล้วแต่กรณีและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะมอบหมายให้บุคคลตามวรรคสองเป็นผู้ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาได้จะต้องเป็นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง หรือมีความยุ่งยากซับซ้อนหรือมีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง หรือต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด”[281]

5.2.9 มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (มาตรา 55–58)

มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเป็นค่ามาตรฐานที่รัฐมนตรี ฯ ประกาศกำหนดขึ้นตามมาตรา 55 เพื่อใช้สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย **การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม** เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งค่ามาตรฐานตามมาตรา 55 นี้ ถือเป็น**มาตราขั้นต่ำ**ที่ใช้ควบคุมการปล่อยทิ้งมลพิษจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม ดังนั้น ถ้าค่ามาตรฐานในเรื่องเดียวกับตามกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ต่ำกว่า โดยผลของมาตรา 56 ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะนั้น แก้ไขให้เป็นตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

5.2.10 เขตควบคุมมลพิษ (มาตรา 59–63)

เขตควบคุมมลพิษเป็นเขตที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 59 เพื่อควบคุม ลด และขจัดมลพิษในท้องที่ที่มีปัญหามลพิษ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อมีการประกาศเป็นเขตควบคุมแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่นั้น มีหน้าที่จัดทำแผน

[281]การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม. เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก ราชกิจจานุเบกษา 19 เมษายน 2561

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งแวดล้อมเพื่อลดปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 60 เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

(ก) การควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียง (มาตรา 64–68)

การควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนคือ

(1) การควบคุมยานพาหนะ เป็นการควบคุมยานพาหนะที่จะนำมาใช้แล้วจะ ไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตามมาตรา 55 โดยอาศัยคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 65–67 ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้

(2) การควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงอื่น ๆ ตามมาตรา 68 เป็นการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษตามประเภทที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย รังสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่านหรือมลพิษอากาศในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานตามกฎหมายเฉพาะอื่น หรือมาตราที่กำหนดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมาตรา 58

เมื่อประกาศของรัฐมนตรีข้างต้นแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องติดตามหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดเพื่อใช้ควบคุม กำจัด ลดหรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าหน้าที่ควบคุมมลพิษกำหนดเว้นแต่จะได้มีระบบอุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าว ซึ่งได้รับการตรวจสอบแล้วตามมาตรา 67 วรรค 2

(ข) การควบคุมมลพิษทางน้ำ (มาตรา 69–77)

การควบคุมมลพิษทางน้ำตามมาตรา 69 และมาตรา 70 มีลักษณะเดียวกันกับการควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงตามมาตรา 68 แต่มีการเพิ่มเติมการควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตั้งอยู่ในเขตควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตั้งอยู่ในเขตควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 70 มาตรา 71 และมาตรา 74 และออกใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มาตรา 73 เป็นต้น

(ค) การควบคุมมลพิษอื่นและของเสียอันตราย (มาตรา 78–79)

มาตรการที่นำมาใช้ควบคุมของเสียอันตรายตามมาตรา 78 และมาตรา 79 นี้เป็นมาตรการเสริมที่ใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ โดยไม่ทับซ้อนกับการ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดการตามกฎหมายนั้น อนึ่งกรณีมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะรัฐมนตรีจึงจะมีอำนาจออกกฎกระทรวงตามมาตรา 79 กำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตอุตสาหกรรม เกษตรกรรม สาธารณสุขและกิจกรรมอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุมและกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการและวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บรวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออก การจัดการบำบัดและกำจัดของเสียอันตราย

5.2.11 การตรวจสอบและการควบคุม (มาตรา 80-87)

การตรวจสอบและการควบคุมในส่วนนี้กำหนดหน้าที่แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 68 และมาตรา 70 ที่มีระบบบำบัดหรือกำจัดมลพิษเป็นของตนเอง รวมถึงผู้ควบคุมระบบและผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย มีหน้าที่เก็บสถิติและข้อมูลการทำงานของระบบเพื่อเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่แหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ ตามมาตรา 80 นอกจากนั้นยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมและตรวจสอบไว้หลายประการ เช่น รวบรวมเก็บข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หรือร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและการอุทธรณ์คำวินิจฉัยตามมาตรา 87

มาตรา 86 ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 65 และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 82 (1) ให้ทำต่อหน้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่หรือยานพาหนะ ถ้าหาบุคคลดังกล่าวไม่ได้ ให้ทำต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ขอร้องให้มาเป็นพยาน" (ยกเลิก มต. 86 เดิม ให้ใช้ความใหม่แทน)

5.2.12 ค่าบริการและค่าปรับ (มาตรา 88-93)

ค่าบริการและค่าปรับในส่วนนี้ตั้งอยู่บนหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle: PPP) ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการจัดเก็บทั้งค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ที่จะกล่าวต่อไปนี้ คือเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมตามมาตรา 93

ส่วนการกำหนดค่าบริการตามกฎหมายนี้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประกาศกำหนดอัตราค่าบริการในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใด ๆ เฉพาะในกรณีที่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการนั้นได้

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ก่อสร้างและดำเนินการด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นและเงินกองทุนซึ่งจัดสรรตามกฎหมายนี้เท่านั้น ตามมาตรา 88 สำหรับส่วนที่ว่าด้วยค่าปรับ และหรือการเรียกค่าเสียหายที่อาจเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้มีทั้งสิ้น 3 มาตราตามมาตรา 90–92

5.2.13 มาตรการส่งเสริม (มาตรา 94–95)

ตามกฎหมายฉบับนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ใดซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายนี้กำหนดหรือกฎหมายเฉพาะอื่นที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นหรือผู้รับจ้างให้บริการซึ่งได้รับอนุญาต มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ เช่น ด้านองค์กรนำเข้าซึ่งเครื่องมือ อุปกรณ์ต่างที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักร ตามมาตรา 94 (1)

5.2.14 มาตรการทางแพ่งหรือความรับผิดทางแพ่ง (มาตรา 96–97)

มาตรการทางแพ่งตามกฎหมายนี้ได้แก่ (1) กรณี คือการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ตามมาตรา 96 และ (2) กรณีผู้ใดละเว้นหรือกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 97

5.2.15 บทกำหนดโทษ (มาตรา 98–111)

มาตรา 101/1 ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดก่อสร้างหรือดำเนินโครงการหรือกิจการก่อนที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 จะได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนบาทตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดการกระทำนั้น

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการก่อสร้างหรือดำเนินการในโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติในวรรคหนึ่งกึ่งหนึ่ง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบริการการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

มาตรา 101/2 ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดไม่นำส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 51/5 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท

5.2.16 คณะกรรมการเปรียบเทียบ (มาตรา 110/1–2)

มาตรา 110/1 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบในเขตกรุงเทพมหานครและในส่วนภูมิภาคได้ตามความเหมาะสม

คณะกรรมการเปรียบเทียบแต่ละคณะให้มีจำนวนสามคน และต้องแต่งตั้งจากผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระการประชุม และวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 110/2 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินสองปี ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้

ในกรณีที่พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่บุคคลนั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

5.3 บทสรุป

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯ ถือเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่พยายามวางกรอบมาตรฐานกลางในภาพรวม เพื่อให้กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับมลพิษแขนงต่าง ๆ กำหนดเกณฑ์มาตรฐานตามอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษและคาดหวังให้หน่วยงานตามกฎหมายนั้น ๆ กำหนดนโยบาย แผนดำเนินการและมาตรฐาน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

คุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในทางกลับกันกฎหมายฉบับอื่นที่มีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้น ก็ยังมีผลใช้บังคับตามหลักการและเหตุผลแห่งตนซึ่งอยู่ในลำดับศักดิ์ที่เท่ากันกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯ ซึ่งในทางปฏิบัติหากหน่วยงานตามกฎหมายนั้นมิได้ดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามแผนและนโยบายของตน หรือดำเนินการแต่ไม่เป็นไปตามแผนและนโยบายก็ไม่มีผลต่อความพยายามตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯ ในการป้องกันปัญหามลพิษแต่อย่างใด อีกทั้งความหวังที่จะให้ทุกหน่วยงานปกป้องคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ไม่มีผลเช่นกัน เนื่องจากสภาพบังคับบัญชาทางการบริหารราชการแผ่นดินที่ต่างกระทรวงกันไป และภาวะกดดันจากนโยบายทางการเมือง ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายข้ามหน่วยงานได้ จึงเป็นการดำเนินการที่ต่างหน่วยงานต่างดำเนินการกันไปตามรอบระยะเวลาของภาคการเมืองเท่านั้น เห็นได้จากโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขนาดใหญ่ส่วนมากก็เป็นโครงการภาครัฐตามนโยบายจากภาคการเมือง อีกทั้งหากความเสียหายทางมลพิษเกินขึ้นจากหน่วยงานภาครัฐนั้นเอง การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเองก็ไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปในทางภาครัฐบังคับควบคุมภาคเอกชนเท่านั้น ซึ่งในบทที่ 6 จะได้กล่าวถึงคดีตัวอย่างที่เกี่ยวข้องต่อไป

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 6

ตัวอย่างคดีแพ่งด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

การดำเนินคดีที่เกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อมและการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยนั้นลักษณะคดีที่มีมาแต่เดิม ซึ่งส่วนมากเป็นการฟ้องร้องกันใน “คดีแพ่ง” เรียกค่าเสียหายบนฐานละเมิดทั่วไป หรือฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต่อมามีการฟ้องตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนต่อเอกชน หรือหน่วยงานรัฐฟ้องดำเนินคดีกับเอกชน ซึ่งผลแห่งคดีเป็นการชำระค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน หรือการให้กระทำการใด หรืองดเว้นกระทำการใด เป็นกรณีๆ เฉพาะตัวไป สิ่งแม้จะพิสูจน์ได้ว่ามีการกระทำความผิดก่อให้เกิดมลพิษจริงตามฟ้อง หรือ ทำลายระบบนิเวศก็ตาม แต่ขั้นตอนในการฟื้นฟูระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมยังคงต้องฟ้องร้องเป็นคดีทางปกครอง (บทที่ 7) ต่อไป

6.1 ตัวอย่างคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

6.1.1 เหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเริ่มต้นจาก **“เหตุเดือดร้อน”** (Nuisance) อันเป็นเหตุรบกวนต่างๆ ที่สร้างความเดือนร้อนในการใช้ชีวิตอยู่อย่างเป็นปกติสุข ถึงแม้ความเดือดร้อนรำคาญ อาจเป็นเพียงความรู้สึกส่วนตัว แต่ในหลายกรณี**กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้ชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี** ดังนั้นเหตุใดจะถือเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญที่กระทบสิทธิดังกล่าว หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ จำต้องพิจารณาตาม **“หลักวิญญูชนทั่วไป”** (Reasonable person) ในสังคมนั้นเป็นพื้นฐานเบื้องต้น เช่น การบีบแตรรถยนต์พร่ำเพรื่อในสังคมไทยมีโทษปรับตามกฎหมายจราจรทางบก[282] ซึ่งแตกต่างกับการบีบแตรรถยนต์ในสังคมอินเดีย ซึ่งไม่มีบทลงโทษและถือว่าเป็นวัฒนธรรมที่ผู้คนอินเดียยอมรับปฏิบัติได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบีบแตรรถยนต์พร่ำเพรื่อตามหลักวิญญูชนทั่วไปของสังคมไทยนั้น เป็นเหตุเดือนร้อนรำคาญ ไม่อาจกระทำได้หรือ การดัดแปลงท่อไอเสียรถจักรยานยนต์เสียงดัง เป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งมีโทษตามกฎหมาย เช่นกัน ทั้งนี้เหตุเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ มีผลต่อสุขภาพกายและจิตใจด้วย ในสังคมที่เคร่งเครียดจากสภาวะต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพจิตได้ ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ด้านสุขภาพตามมาตรา 5 ไว้ว่า “บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตใน

[282] พระราชบัญญัติ จราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 12 (1) เสียงแตร สำหรับรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์และให้ได้ยินในระยะไม่น้อยกว่า 60 เมตร และมีโทษปรับไม่เกิน 200 บาท.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

สิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ” ซึ่งคำว่า “สุขภาพ” ในหมายความนี้ไม่ได้หมายถึงแค่สุขภาพทางกายเท่านั้น แต่ความหมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล” ดังนั้นการมีสิทธิในสุขภาพที่ดี จึงกระทบต่อหน้าที่ของบุคคลในสังคมที่ต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำได้อันก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญได้

ทั้งนี้อาจมีเหตุรำคาญ อื่นๆ ซึ่งสิ่งรบกวนเหล่านี้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาจากการกระทำกิจกรรมต่างๆ ของเพื่อนบ้าน ผู้คนทั่วไป ห้างร้านค้า บริษัท องค์กร ศาสนสถาน ตลาด หรืออาคารหน่วยงานต่าง ๆ ในสังคม (หรือเกิดขึ้นโดยไม่พบแหล่งที่มาก็ได้) ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากความเคยชินที่ถือปฏิบัติต่อเนื่องกันมา ไม่ว่าโดยจงใจหรือประมาท **แต่ยังไม่ร้ายแรงเกินกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายกำหนด** เช่น รำคาญเสียงสุนัขเพื่อนบ้านติดกันเห่าหอน รำคาญกลิ่นอาหารจากร้านอาหารข้างๆที่พัก กิ่งไม้ล้มล้ำเขตแดน ดอกผลกลิ่นเกสรรุกล้ำ รังสีแสงจากป้ายโฆษณา ความร้อนจากเครื่องปรับอากาศ กลิ่นขยะ น้ำทิ้ง มูลสัตว์ และอื่นๆ อันเป็น **“เหตุเดือดร้อนรำคาญที่ยังไม่ถึงละเมิด”** ซึ่ง “ผู้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญ” ย่อมมีสิทธิในการฟ้องร้องคดีแพ่ง หรือ **“อาจเป็นเหตุรำคาญ ตามมาตรา 25”**[283] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ให้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่เพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นได้

ตัวอย่างกรณีศึกษา ด้วยการขยายตัวของเมืองและการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอันมีลักษณะเป็นเมืองมากขึ้น ทำให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญขึ้นได้ต่าง ๆ เช่น กรณี “แพ้กลิ่นหรือเกสรดอกไม้” ได้แก่ ดอกตีนเป็ด หรือ ดอกราตรี หรือ เกสรดอกไม้บางชนิด ซึ่งเพื่อนบ้านปลูกในพื้นที่ของตน หรือ พื้นที่สาธารณะ ซึ่งเหม็น หรือ มีอาการแพ้คัน แต่ยังไม่

---

[283] มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำการกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสีเสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการจัดการมหาอุทกภัย มหาวิทยาลัยพะเยา

ถึงขนาดเป็น “มลพิษ” และ ยังไม่ถึงขนาดละเมิด แต่เป็น “เหตุรำคาญ” มาตรา 25 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และเป็นการใช้สิทธิของเจ้าของต้นไม้นั้นซึ่งมีแต่จะให้เกิด**ความเดือดร้อนรำคาญเป็นพิเศษ** (ฎ.175/2494)[284] ซึ่งอาจย่อมเล็งเห็นผลได้ว่าจะก่อให้ความเสียหายตามมาในอนาคต อันเป็นการใช้สิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นนั้น ถือว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 421 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ “ผู้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญ” อาจใช้สิทธิทางแพ่งฟ้องให้ขจัดความเดือดร้อนรำคาญ หรือ เรียกค่าทดแทนตามมาตรา 1337 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ ที่เรียกว่า “การใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายและ**เดือดร้อนเกินสมควร**” (ฎ. 8402/2556) หรือในคดี **“ป้าทุบรถ”** ซึ่งบ้านพักอาศัย ถูกตลาดสร้างชิดติดบ้านในภายหลัง ต้องทนทุกข์ทรมานจากผลกระทบของตลาดโดยเฉพาะการจอดรถขวางประตูเข้าออก ซึ่งโดยวิญญูชนคงไม่มีผู้ใดพอใจในการถูกจอดรถกีดขว้างดังกล่าว แต่ไม่ได้รับการแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงก่อเหตุทุบรถที่จอดกีดขว้าง จึงเป็นคดีขึ้นสู่ศาล เป็นต้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 14701/2557 **(ที่กั้นลูกกอล์ฟ สนามฝึกซ้อมกอล์ฟ)** กรณีลูกกอล์ฟจากสนามฝึกซ้อมไดร์ฟกอล์ฟของจำเลยตกใส่หลังคาบ้านโจทก์ ศาลอุทธรณ์ภาค 4 พิพากษาให้จำเลยออกระเบียบแก่บุคคลที่มาใช้บริการสนามกอล์ฟของจำเลย ห้ามมิให้ใช้ไม้กอล์ฟที่มีประสิทธิภาพดีไกล เช่น หัวไม้ 1 ห้ามมิให้ตั้งทีกอล์ฟสูงเกิน 45 มิลลิเมตร ที่บริเวณชั้น 1 และกำหนดเวลาเปิด-ปิด ตั้งแต่ 8 ถึง 20.30 นาฬิกา เป็นการคุ้มครองสิทธิของโจทก์ตาม ป.พ.พ. มาตรา 421, 1337, 1337 และ 1374 เพื่อระงับยับยั้งมิให้การใช้สิทธิของจำเลยก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 5 และมาตรา 43 วรรคหนึ่ง และเป็นการพิพากษาบังคับให้จำเลยในฐานะผู้ประกอบกิจการสนามฝึกซ้อมกอล์ฟโดยตรงให้กระทำการและเป็นผู้ออกระเบียบ มิใช่เป็นการบังคับบุคคลภายนอกซึ่งสภาพแห่งหนี้เปิดช่องให้กระทำได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9183/2551 **(ปลูกสักรบกวนสิทธิของโจทก์ในการใช้เส้นทางสาธารณประโยชน์)** กรณีนี้ที่ดินของโจทก์อยู่ติดกับทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ โจทก์จึงมีสิทธิที่จะใช้สอยทางพิพาทได้โดยชอบ การที่จำเลยเข้ายึดถือครอบครองโดยทำการไถทาง-ปลูกต้นสักในเส้นทางดังกล่าว ย่อมเป็นการรบกวนสิทธิของโจทก์ในการใช้เส้นทาง

---

[284] มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน.* (พิมพ์ครั้งที่ 10, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562) 249.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาธารณประโยชน์ อันถือได้ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษตาม ป.พ.พ. มาตรา 421 และ 1337 โดยไม่จำต้องคำนึงว่าโจทก์มีเส้นทางอื่นออกสู่ทางสาธารณะหรือไม่ ทั้งไม่ต้องคำนึงว่าประชาชนเลิกใช้เส้นทางดังกล่าวแล้วเพราะตราบใดที่ยังไม่มีการประกาศยกเลิกโดยทางการก็ยังคงสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์อยู่ การกระทำของจำเลยเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1534/2565 (**ความเสียหายเป็นพิเศษ ป.พ.พ. มาตรา 421 และ 1337**)

เจ้าของเดิมแบ่งแยกที่ดินมีโฉนด 1 แปลง ออกเป็น 8 แปลง ทำให้ที่ดินแปลงย่อยบางแปลงไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ ต้องใช้ที่ดินพิพาทซึ่งเป็นแปลงที่เป็นทางออกสู่ทางสาธารณะ ภายหลังแบ่งแยกที่ดินเจ้าของเดิมขายที่ดินที่แบ่งแยกไปจนหมด คงเหลือแต่ที่ดินพิพาทที่ไม่ได้จำหน่ายจ่ายโอน โดยไม่ปรากฏว่าเจ้าของเดิมหรือทายาทอื่นได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ถือได้ว่าเจ้าของเดิมไม่มีเจตนากันที่ดินพิพาทไว้ใช้ทำนาหรือทำประโยชน์ใด ๆ แต่มีเจตนาจะให้ที่ดินพิพาทเป็นทางเชื่อมต่อระหว่างที่ดินที่ถูกแบ่งแยกกับทางสาธารณประโยชน์ทั้งสามด้าน เพื่อให้ขายได้ง่ายและในราคาสูง การที่เจ้าของเดิมยินยอมให้ขุดคลองเชื่อมต่อจากที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินแปลงที่มายังที่ดินแปลงอื่น และมีการทำถนนกับปรับปรุงถนนที่มีลักษณะมั่นคงเป็นถนนคอนกรีต กับการดูแลรักษาคลองโดยใช้งบประมาณของหน่วยงานราชการเรื่อยมา โดยประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์จากคลองและถนนในที่ดินพิพาทเป็นเวลากว่า 30 ปี อีกทั้งมีการปักเสาไฟฟ้าและวางท่อประปาในที่ดินพิพาท โดยไม่มีพฤติการณ์โต้แย้งหวงกันจากเจ้าของเดิมและจำเลยที่ 2 ในฐานะผู้จัดการมรดกของเจ้าของเดิม **ถือได้ว่าเจ้าของเดิมอุทิศที่ดินพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว** แม้ไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนของราชการก็ตาม ที่ดินพิพาทจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม ป.พ.พ. มาตรา 1304 (2) ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ก็เป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนรวม แต่มิได้ตัดสิทธิเอกชนใดที่จะใช้สิทธิของตนในสาธารณสมบัติของแผ่นดินโจทก์เป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกับที่ดินพิพาทซึ่งเป็นทาง

ศูนย์บรรณสารและอุทกรีย์ฯ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โจทก์จึงชอบที่จะใช้สอยที่ดินพิพาทได้ การที่จำเลยที่ 1 เข้ายึดถือครอบครองโดยนำท่อคอนกรีตวางขวางทางเข้าออกที่ดินของโจทก์ในเส้นทางดังกล่าว ทั้งดำเนินคดีโจทก์ทางอาญาในข้อหาบุกรุกและทางแพ่งฐานละเมิดต่อศาลชั้นต้น แม้ภายหลังต่อมาปรากฏว่าจำเลยที่ 1 นำท่อคอนกรีตที่ขวางทางโจทก์ออกไปแล้ว ก็ยังถือว่าจำเลยที่ 1 กระทำการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ในการใช้ทางสาธารณประโยชน์เยี่ยงประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวของโจทก์แล้ว **อันถือได้ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษตาม ป.พ.พ. มาตรา 421 และ 1337** โดยไม่จำต้องคำนึงว่าโจทก์จะได้รับประโยชน์จากการจัดสรรที่ดินของโจทก์หรือต้องรับผิดต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรของโจทก์หากไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดินแก่โจทก์หรือไม่ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 1 และที่ 2 และเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต

หมายเหตุ: กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 421, ม. 1304 (2), ม. 1337 ป.วิ.พ. ม. 55 พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ม. 122 และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4776/2564 **(เป็นความเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันสมควร)**

กรณีนี้เป็นข้อโต้แย้งเรื่องการใช้สิทธิใช้สอยในที่ดิน ขณะที่จำเลยที่ 2 ซื้อที่ดินพิพาทมาจากจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 2 ไม่ทราบมาก่อนว่าจำเลยที่ 1 ให้คำรับรองแก่โจทก์ทั้งหกว่าจะนำที่ดินพิพาทไปก่อสร้างอาคารพาณิชย์ การซื้อขายที่ดินพิพาทระหว่างจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 จึงเป็นการซื้อขายโดยสุจริต ต่อมาจำเลยที่ 2 นำที่ดินพิพาทไปให้จำเลยที่ 3 เช่าโดยจำเลยที่ 3 นำที่ดินที่เช่าไปขออนุญาตปลูกสร้างและขออนุญาตประกอบกิจการสถานีบริการแก๊สถูกต้องตามกฎหมายโดยก่อนที่จะออกใบอนุญาตให้จำเลยที่ 3 ตั้งสถานีบริการแก๊สได้นั้นต้องผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานด้วยกัน โดยเฉพาะด้านความปลอดภัยและผลกระทบต่าง ๆ การที่โจทก์ทั้งหกอ้างว่าการก่อสร้างสถานีบริการแก๊สอาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินรวมทั้งสภาพความเป็นอยู่ของโจทก์ทั้งหกจึงเกิดจากการคาดคะเนของโจทก์ทั้งหกเอง ซึ่งกรณีที่โจทก์ทั้งหกจะได้รับความเดือดร้อนถึงกับต้องใช้สิทธิเพื่อยังความเดือดร้อนให้สิ้นไปตาม ป.พ.พ. มาตรา 1337 นั้น จะต้องได้ความว่า**เป็นความเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอัน**

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ควรการที่จำเลยที่ 3 ใช้สิทธิใช้สอยทรัพย์พิพาทที่จำเลยที่ 3 เช่าจากจำเลยที่ 2 โดยมีการขออนุญาตปลูกสร้างและขออนุญาตประกอบกิจการสถานีบริการแก๊สโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จึงเป็นการใช้สิทธิโดยปกติ โดยมีเหตุสมควรถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วนซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ทั้งหก หรือเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งหกเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมาย อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์ทั้งหกตาม ป.พ.พ. มาตรา 421 และมาตรา 1337 การกระทำของจำเลยที่ 2 และที่ 3 จึงไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์ทั้งหก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8293/2559 (**ความเสียหายเป็นพิเศษ วางกระถางต้นไม้หน้าบ้าน จอดรถหน้าบ้าน**)

การใช้ถนนสาธารณะเป็นที่จอดรถ หากไม่มีข้อห้ามตามกฎหมายเป็นอย่างอื่น เจ้าของที่ดินที่มีอาคารติดกับถนนสาธารณะ ก็อาจใช้ทางสาธารณะเป็นที่จอดรถของตนได้ แต่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลักก่อน โดยต้องเว้นทางสำหรับรถยนต์ให้เข้าออกได้เป็นลำดับแรก แล้วเจ้าของอาคารทั้งสองฝั่งถนนรวมถึงบุคคลทั่วไปจึงจะมีสิทธิใช้ทางส่วนที่เหลือเป็นที่จอดรถบนหลักของความเสมอภาค โดยไม่จำต้องคำนึงว่าใครจะเป็นผู้มาใช้สิทธิจอดรถก่อน-หลังกัน ประกอบกับกฎกระทรวงที่กำหนดให้รั่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรด้วย การที่จำเลยทั้งสี่ใช้พื้นที่ถนนสาธารณะซึ่งมีความกว้างเพียง 4 เมตร จอดรถของตนทั้งคันในลักษณะหวงกันการใช้ประโยชน์ของผู้อื่น ทั้ง ๆ ที่ควรจะใช้แนวรั่นอาคาร 1 เมตร ที่อยู่ติดกับถนนสาธารณะดังกล่าวของตนประกอบการจอดรถด้วย แต่กลับใช้เป็นที่วางกระถางต้นไม้ ซึ่งมิใช่เหตุจำเป็นที่จะใช้แนวรั่นอาคารเพื่อการนั้น ย่อมเป็นการกระทำที่เกินสิทธิของตนและคำนึงถึงประโยชน์ของตนฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงสิทธิในการใช้ทางสาธารณประโยชน์ของผู้อื่นที่มีอยู่ร่วมกัน เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเดือดร้อนเกินควร ไม่สามารถใช้พื้นที่ถนนส่วนที่เหลือในการจอดรถของตนได้ จึงรับฟังได้ว่าการกระทำของจำเลยทั้งสี่ เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำละเมิด ตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 และมาตรา 421 และถือว่าโจทก์ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแล้ว โจทก์จึงมีสิทธิขอบังคับให้จำเลยทั้งสี่จอดรถในแนวรั่นอาคารอันเป็นแดนกรรมสิทธิ์ของจำเลยทั้งสี่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2403/2534 (**สร้างประตูเหล็กปิดกั้นท้ายซอยสาธารณะหมู่บ้าน**)

ถนนทุกสายในหมู่บ้านรวมทั้งถนนซอยที่จำเลยสร้างประตูเหล็กปิดกั้นเป็นถนนที่เจ้าของที่ดินผู้จัดสรรสร้างไว้เพื่อเป็นสาธารณูปโภคแก่เจ้าของที่ดินและบ้านในหมู่บ้านทุกแปลง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โจทก์เคยใช้ถนนซอยดังกล่าวเป็นที่กลับรถยนต์มาก่อนที่จำเลยจะสร้างประตูเหล็กปิดกั้น เมื่อถนนซอยนี้ติดกับด้านข้างที่ดินของโจทก์ โจทก์ย่อมมีสิทธิใช้ในการกลับรถยนต์ได้ ถนนซอยดังกล่าวจึงมิใช่มีไว้เพียงเพื่อเป็นทางเข้าออกบ้านของจำเลยเท่านั้น การที่จำเลยทำประตูเหล็กปิดกั้นจึงทำให้โจทก์ไม่สามารถใช้กลับรถยนต์ แม้จำเลยจะอ้างว่าประตูเหล็กไม่ได้ใส่กุญแจ โจทก์สามารถที่จะเปิดประตูกลับรถยนต์ได้แต่การกระทำดังกล่าวไม่เป็นการสะดวก การที่จำเลยทำประตูเหล็กปิดกั้นถนนซอยจึงเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ไม่สะดวกในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของโจทก์โจทก์มีอำนาจฟ้องให้จำเลยรื้อประตูเหล็กออกไปได้ แม้ลักษณะของอาคารที่จำเลยสร้างจะเป็นการสร้างหลังคาคลุมถนนซอยมีความสูงเหนือกำแพงรั้วด้านข้างของบ้านโจทก์ก็ตาม แต่เป็นการสร้างติดกับรั้วบ้านโจทก์ หลังคาของอาคารเกือบจะติดกับหลังคาบ้านโจทก์ซึ่งเป็นบ้านชั้นเดียว แม้จะมีช่องว่างระหว่างรั้วบ้านโจทก์กับหลังคาอาคารเพื่อให้แสงสว่างและลมผ่านไปได้ **แต่แสงสว่างและลมก็ไม่สามารถผ่านไปได้ตามปกติเหมือนอย่างเช่นที่ไม่มีหลังคาอาคาร** การที่จำเลยสร้างอาคารคลุมถนนซอยสาธารณะโดยไม่มีสิทธิที่จะทำได้บดบังทางของแสงสว่างและลมที่จะเข้าไปในบ้านของโจทก์ได้ตามปกติย่อมเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ทำให้โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ข้างเคียงได้รับความเสียหายหรืออย่างน้อยก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเกินกว่าที่ควรคาดคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นได้ตามปกติ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยให้รื้ออาคารออกไปจากถนนซอยสาธารณะได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1581/2538 (**สร้างฮวงซุ้ยในที่ดินตนเอง**)

จำเลยที่ 1 ได้ฝังศพ ส. สามีจำเลยที่ 1 ไว้ก่อนแล้วจึงได้ขออนุญาตฝังศพต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในภายหลังแม้จำเลยที่ 1จะได้รับอนุญาตก็มีผลเพียงทำให้จำเลยที่ 1 ไม่เป็นผู้กระทำผิดต่อพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528 อีกต่อไป ไม่ได้มีผลทำให้จำเลยมีอำนาจกระทำการใดๆ ให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จำเลยที่ 1 ได้สร้างหลุมฝังศพหรือฮวงซุ้ยลงในที่ดินของจำเลยที่ 1 เป็นเหตุให้โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ติดกันได้รับความเสียหายและเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร โดยคำนึงถึงสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งที่ดินมาประกอบการพิจารณาต้องด้วยมาตรา 1337 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นละเมิดต่อโจทก์

ประเด็นต่อมาเรื่องจำเลยจำต้องย้ายฮวงซุ้ยหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานพ.ศ.2528 มาตรา 10 และ มาตรา 25 ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 10 รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือเคลื่อนย้ายศพที่ฝังไว้ออกไปหรือไม่ก็ได้ เมื่อ

ศูนย์บรรณสารและอักรสัยน์ สถาบันนิติกรรมการสัยน์ มหาวิทยาลัยพะเยา

จำเลยที่ 2 และที่ 3 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ฝังศพ ส. สามีจำเลยที่1 ไว้ที่ที่ดินเดิมซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของโจทก์โดยไม่ใช้อำนาจสั่งให้จำเลยที่ 1 รื้อถอนหลุมฝังศพหรือฮวงซุ้ยออกไปได้อาศัยข้อมูลและความเห็นที่สอดคล้องต้องกันของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ตามสมควรแล้วการกระทำของจำเลยที่ 2 และที่ 3 จึงไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา 10 หรือมาตรา 25 ไม่เป็นละเมิดต่อโจทก์

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 1337 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528 มาตรา 10 และ มาตรา 25

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5139/2550 (**กั้นรั้วในที่สาธารณะ บดบังทัศนียภาพ ทำลายสิ่งแวดล้อม**)

ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์อยู่ระหว่างที่ดินของโจทก์กับแม่น้ำเจ้าพระยา ผู้ร้องสอดเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะหน้าที่ดินของโจทก์ โดยกั้นรั้วระหว่างที่ดินของโจทก์กับแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นการใช้สิทธิให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายอื่นได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติ ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1337 การเปิดประตูรั้วและมีทางสาธารณะเล็กๆ ให้โจทก์เดินลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาได้ย่อมทำให้ความสะดวกในการใช้ที่ดินของโจทก์ลดน้อยลงกว่าปกติ ทั้งยังบดบังทัศนียภาพทำลายสิ่งแวดล้อมหน้าที่ดินของโจทก์ ทำให้โจทก์ต้องเสียหายเป็นกรณีพิเศษเกินกว่าปกติที่ควรได้รับ โจทก์ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องบุคคลที่ทำให้เกิดความเสียหาย เพื่อให้โจทก์ได้รับความสะดวกในการใช้ทรัพย์ตามปกติ

หมายเหตุ: การอ้างความเดือดร้อนรำคาญเกินควรคาดหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมอ้างสิทธิได้แต่เฉพาะเอกชนกับเอกชนเท่านั้น ไม่อาจยกขึ้นสู้การกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐได้ เช่น กรณีกรุงเทพมหานครสร้างสะพานลอยหน้าที่ดินของโจทก์ซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์บดบังสุนทรีภาพและไม่สะดวก โจทก์จำต้องยอมรับเอาดังเช่นบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมกับโจทก์ในสังคมยอมรับเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเจริญของท้องถิ่น (ฎ.240/2528)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7253/2540 (**แม้อาคารก่อสร้างผิดเทศบัญญัติ แต่ไม่เป็นละเมิด**)

ไม่ว่าอาคารพิพาทที่จำเลยปลูกสร้างจะผิดเทศบัญญัติหรือไม่ก็ตาม หากไม่ได้ละเมิดสิทธิโจทก์ โจทก์ย่อมไม่มีอำนาจฟ้อง เพราะไม่ใช่เป็นการโต้แย้งสิทธิโจทก์ตามกฎหมายแพ่ง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

หาใช่ว่าถ้าจำเลยปลูกสร้างอาคารพิพาทผิดเทศบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเป็นการละเมิดสิทธิโจทก์ที่เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงเสมอไป การละเมิดสิทธิอาจมีได้หลายประการ โจทก์อ้างว่าอาคารพิพาทปลูกสร้างปิดกั้นทางลมที่จะพัดเข้ามาในบ้านโจทก์ ทั้งเศษขยะต่าง ๆ หล่นจากระเบียงช่องระบายลมของอาคารพิพาทลงมาบนที่ดินและบ้านโจทก์ อันเป็นเรื่องละเมิดสิทธิโจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 แต่เมื่อปรากฏว่าโจทก์ปลูกห่างจากที่ดินด้านที่ติดกับอาคารพิพาทประมาณ 13 เมตร เป็นบ้านสองชั้นและมีหน้าต่างเปิดได้ทั้งสี่ด้าน ปกติหน้าต่างจะเปิดตลอดเวลา และบ้านโจทก์ไม่ได้ปลูกอยู่ประชิดติดกับอาคารพิพาทและมีระยะห่างเพียงพอที่ลมจะพัดเข้าถึงบ้านโจทก์ได้ ทั้งโจทก์ไม่ได้นำสืบว่าบ้านโจทก์ถูกอาคารพิพาทบังแดดบังลมหรือไม่อย่างไร ส่วนเศษขยะก็มีเพียงเศษกระดาษและวัสดุที่เป็นพลาสติกเพียงไม่กี่ชิ้น ไม่ใช่ขยะที่มีกลิ่นเหม็นหรือมีจำนวนมากมาย ทั้งปรากฏว่าได้มีการนำตาข่ายมาปิดกั้นระเบียงอาคารพิพาทไม่ให้วัสดุหล่นลงมาในที่ดินโจทก์แล้ว กรณีดังกล่าวยังไม่ถือเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหายเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2417/2562 (**เรือน้ำตาลล่ม 1**)

แม้จำเลยที่ 2 เป็นเจ้าของเรือ แต่บุคคลที่จะรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกลจะต้องเป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลซึ่งหมายถึงผู้ใช้ยานพาหนะนั้นในฐานะเป็นผู้ยึดถือในขณะเกิดความเสียหายเท่านั้น ตาม ป.พ.พ. มาตรา 437 จำเลยที่ 2 เพียงแต่มีชื่อในทางทะเบียนเรือเป็นผู้ควบคุมเครื่องยนต์เรือเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงจำเลยที่ 2 ไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวนานแล้วเพราะได้ให้ ธ. บุตรชายนำเรือยนต์นั้นไปใช้ในกิจการส่วนตัวของ ธ. หลังจากที่ ก. ผู้เป็นบิดาเสียชีวิตไปนานแล้ว จำเลยที่ 2 จึงไม่ต้องร่วมรับผิดในฐานะผู้กระทำละเมิด ตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 เพราะไม่ใช่บุคคลผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องร่วมกับ ธ. ในฐานะผู้ควบคุมเครื่องยนต์เรือลากจูงขบวนเรือเกิดเหตุการบรรทุกน้ำหนักของเรือลำเลียงทั้งสามลำที่เกินระวางบรรทุกของเรือเป็นการฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายอันเป็นกฎหมายที่มีประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่น ๆ กรณีจึงต้องด้วยข้อสันนิษฐานว่า ผู้ควบคุมเรือทุกลำในขบวนเรือ รวมทั้งจำเลยที่ 4 ผู้กระทำการฝ่าฝืนเป็นฝ่ายผิดอีกด้วย ตาม ป.พ.พ. มาตรา 422 จำเลยที่ 3 ประกอบธุรกิจขนส่งสินค้าทางน้ำโดยนำเรือลำเลียงของตนออกให้ผู้อื่นเช่าใช้งานและรู้เห็นยินยอมให้มีการบรรทุกสินค้าน้ำหนักเกินระวางบรรทุกของเรือตามใบอนุญาตใช้เรือที่โจทก์ที่ 1 กำหนดไว้เยี่ยงนี้เป็นประจำต่อเนื่องตลอดมาทั้ง ๆ ที่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงเป็นการกระทำโดยประมาทด้วยการจงใจฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายอันเป็นกฎหมายที่มีประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่น ๆ โดยชัดแจ้ง กรณีต้องด้วยข้อสันนิษฐาน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ว่า จำเลยที่ 3 ในฐานะผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเช่นนี้เป็นผู้ผิด ตาม ป.พ.พ. มาตรา 422การที่จำเลยที่ 4 รับเงินสินจ้างจากจำเลยที่ 3 โดยตรง เพื่อตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่สรั่งเรือในขณะที่จำเลยที่ 3 นำเรือออกให้เช่าอันเป็นกิจการของจำเลยที่ 3 ในฐานะนายจ้าง แล้วเกิดเหตุละเมิด จำเลยที่ 3 ผู้เป็นนายจ้างยังต้องรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งจำเลยที่ 4 ลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้นอีกฐานะหนึ่งด้วย ตาม ป.พ.พ. มาตรา 425 ขณะเกิดเหตุเรือ ป. จมนั้น **น้ำตาลทรายดิบจำนวนมากละลายและเจือปนกับน้ำในแม่น้ำและส่งผลต่อคุณภาพของน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาทำให้น้ำเน่าเสียและทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมในแม่น้ำเสื่อมโทรมลงจนเกิดภาวะมลพิษทางน้ำขึ้น** อันเนื่องมาจากน้ำตาลซึ่งเป็นสารอินทรีย์และเป็นอาหารที่ดีที่สุดของจุลินทรีย์สิ่งมีชีวิตขนาดเล็กที่อาศัยอยู่ในน้ำ จุลินทรีย์บริโภคน้ำตาลหรือสารอินทรีย์อื่นเป็นอาหารโดยใช้ออกซิเจนเผาผลาญให้เกิดพลังงานเพื่อแบ่งเซลล์ขยายจำนวน ทำให้ปริมาณออกซิเจนในน้ำลดลงจนถึงขั้นวิกฤต และเป็นผลให้สิ่งมีชีวิตหรือสัตว์น้ำขนาดใหญ่ อาทิเช่น ปลาหรือกุ้งไม่สามารถอาศัยอยู่ในน้ำได้ต้องลอยตายเป็นจำนวนมาก แม้น้ำตาลหรือน้ำตาลทรายดิบ**จะไม่ใช่ทรัพย์หรือสารอันตรายโดยสภาพก็ตาม** แต่หากถูกปล่อยทิ้งให้ละลายลงในแม่น้ำเป็นจำนวนมาก ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือเกิดภาวะที่เป็นพิษได้ โดยเฉพาะภาวะมลพิษทางน้ำดังกล่าวข้างต้น **ในสภาวการณ์เช่นนี้จึงต้องถือว่าน้ำตาลทรายดิบเป็นมลพิษชนิดหนึ่ง** ตามความหมายของบทนิยามในมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และไม่ใช่แหล่งอันเป็นที่มาของมลพิษอันจะถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษจำเลยที่ 14 รู้อยู่แล้วว่าเรือลำเลียงทั้งสามลำที่รับจ้างช่วงนั้น บรรทุกน้ำตาลทรายดิบเกินกว่าอัตราระวางบรรทุกที่กำหนดไว้ในใบทะเบียนเรือหรือใบอนุญาตใช้เรือซึ่งได้มีการทักท้วงแล้ว แต่จำเลยที่ 14 กลับเพิกเฉยมิได้สั่งห้ามหรือสั่งให้แก้ไขเพื่อป้องกันอันตรายและความเสียหายที่จะเกิดขึ้น จำเลยที่ 14 ผู้ว่าจ้างทำของจึงต้องรับผิดเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างทำการงานที่ว่าจ้างนั้นอีกฐานะหนึ่งด้วย ตาม ป.พ.พ. มาตรา 428 (หมายเหตุ เรือไม่ใช่แหล่งกำเนิดควบคุม จึงเป็นละเมิดทั่วไป)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 420, ม. 422, ม. 425, ม. 428, ม. 437

พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 4

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6.1.2 การใช้สิทธิเกินส่วน พื้นฐานมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายทรัพย์ ทรัพย์สิน ได้แก่ ลักษณะทรัพย์และทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ หลักแดนกรรมสิทธิ์ การใช้กรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์-รวม ครอบครอง ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน และภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น อันอาจเป็นปัญหาโต้แย้งเรื่อง “สิทธิในที่ดิน” โดยเกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือในทางกลับกันเป็นเรื่อง “ความรับผิดชอบในทรัพย์สิน” ด้วยเช่นกัน เช่น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินขนาดใหญ่เปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำธรรมชาติที่ไหลผ่านในที่ดินตน โดยอ้างหลักกรรมสิทธิ์ แต่ไม่รับผิดชอบในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นเหตุให้พื้นที่ต่ำลงไปขาดแคลนน้ำสาธารณะ ลำรางสาธารณะตื้นเขิน

“สิทธิในการใช้สอยและข้อจำกัดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์” ในทางเอกชน โดยพื้นฐานมาจากหลักทรัพย์และทรัพย์สินในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งวางแนวทางไปในเชิงสนับสนุนเศรษฐกิจ มุ่งเน้นเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินเอกชน ซึ่งปรากฏหลักฐานจากคำพิพากษาศาลจึงถูกตีความวางบรรทัดฐานไปในทางใช้สิทธิในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1336-1337 ซึ่งเป็นอำนาจตามที่กฎหมายรับรองและกว้างขวางมากกว่าข้อจำกัดสิทธิแห่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในการดูแลทรัพย์สินตนนั้น ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1338 ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจชัดเจนกว้างขวางในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเช่นใดก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่กระทบต่อพื้นที่หรือทรัพย์ของบุคคลอื่น หรืออาจจะเปลี่ยนสภาพนิเวศภูมิศาสตร์ของพื้นที่ดินตนเองไปเลยก็สามารถทำได้ เช่น เปลี่ยนแปลงทางน้ำ การขุดดิน-ถมดิน หรือ การเผาตอซังข้าว และเผาไร่อ้อย[285] อันเป็นการใช้สิทธิในแดนกรรมสิทธิ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นต้น

“การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของแผ่นดิน” ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า (2) ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบทุ่งเลี้ยงสัตว์ ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่ง

---

[285] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 385/2496 จำเลยจุดเผาไร่อ้อยของจำเลย แม้ไร่อ้อยจะอยู่ห่างเรือนผู้เสียหายเพียง 5 วา แต่ก็มีต้นมะพร้าวคั่นอยู่ 2 แถว และในการจุดเผา จำเลยก็มีพวกมาควบคุมดูแลอยู่หลายคน ทั้งขณะจุดเผา ลมก็ไม่แรง ดังนี้ ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการจุดเผาทรัพย์โดยลักษณะอันน่ากลัวจะเป็นอันตรายแก่ทรัพย์ของผู้อื่นตามมาตรา 187 ตามที่แก้ไขใหม่ แต่ในระหว่างจุดเผาไร่อ้อยอยู่นั้น มีชะมดหนีออกมาจากไร่อ้อย จำเลยกับพวกจึงละทิ้งไปไล่ชะมดเสีย ไม่คอยระวังดูแลประกอบกับมีลมพัดไปทางเรือนผู้เสียหาย จึงเป็นเหตุให้ไฟไหม้ลุกลามไปไหม้เรือนผู้เสียหายดังนี้ การกระทำของจำเลยจึงเป็นผิดฐานประมาทตามมาตรา 201

ศูนย์บรรณสารและจดหมายเหตุ สถาบันวิจัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยนเรศวร

มักเป็นคดีความเกี่ยวกับการใช้สิทธิเกินส่วน เช่น การตั้งแผงขายสินค้าบนทางเท้า การจอดรถยนต์กีดขวางทางเข้า-ออกสาธารณะ การจับจองพื้นที่ธรรมชาติขายสินค้า และอื่นๆ

ทั้งนี้การตีความ “ข้อจำกัดสิทธิแห่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์” ในระบบกฎหมายเอกชนของประเทศไทยยังไม่ขยายตัวไปถึงการสงวนพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ (Conservation covenants)[286] ถึงแม้จะมีการบัญญัติไว้ใน ป.พ.พ.มาตรา 1338 ว.3 “ข้อจำกัดซึ่งกำหนดไว้เพื่อสาธารณประโยชน์” แต่ยังไม่มีการนำมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติในเชิงสิ่งแวดล้อม

6.2 ตัวอย่างคดีความผิดเกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อม

(ก) ละเมิดทางสิ่งแวดล้อม

ในหลายกรณีที่สาเหตุของความเสียหายเกิดขึ้นบนฐาน “เหตุเดือดร้อนรำคาญที่ก่อมลพิษ” ซึ่งสะสมก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต จิตใจ ร่างกาย สุขภาพอนามัยของมนุษย์ ที่มีค่ามาตราฐานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กรณีนี้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นย่อมถือว่าเป็นการกระทำ “ละเมิดทั่วไป” ตามมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งภาระการพิสูจน์ต่างๆ จะตกอยู่กับผู้เสียหายในการนำสืบพยานหลักฐาน (ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ) เพื่อให้ได้มาซึ่งค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด อันเกิดจากมูลละเมิดนั้นตามมาตรา 438 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นความเสียหายจาก “สภาวะเป็นพิษของมลพิษ” ที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษ[287] ซึ่งคำว่า “มลพิษ”นี้ได้แก่ บรรดาของเสีย ไม่ว่าจะเป็น ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือมีอยู่ตามธรรมชาติ ที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือเกิดภาวะเป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งรังสี ความร้อนต่างๆ เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน ที่เกิดหรือปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ[288] เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมูลฐานละเมิดทางสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบกับ “หลัก

---

[286] Reid, C. T. (2013). Conservation covenants. Conveyancer and Property Lawyer, 77(3), 176-185. http://www.sweetandmaxwell.co.uk/Catalogue/ProductDetails.aspx?productid=6598&recordid=333

[287] มาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 “ภาวะมลพิษ” หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน

[288] มาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 “แหล่งกำเนิดมลพิษ ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ความรับผิดเด็ดขาด” (Strict liability doctrine) โดยกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดไว้ก่อนตาม “ข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย” มาตรา 422 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้นั้นเป็นผู้ผิด” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องบุคคลอื่นๆ จากการฝ่าฝืนบทกฎหมายเฉพาะนั้น เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือ เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ในการแก้ต่างตามข้อยกเว้นของกฎหมาย[289] (ฎ.1396/2559)

ในกรณี “มลพิษที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษ” โดยหลักตามข้อสันนิษฐานที่กล่าวมานี้ ถือว่าผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม เจ้าของพื้นที่แหล่งกำเนิด จำต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกัน[290] มิให้พื้นที่–วัตถุต่างๆ ของตนเองหรือที่ตนเองครอบครองดูแลอยู่เป็นสาเหตุให้เกิดมลพิษอันเป็นความเสียหายกับพื้นที่หรือบุคคลอื่นๆ ไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เนื่องจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสาธารณชนเป็นวงกว้าง มิใช่เฉพาะเจาะจงกับบุคลลใดบุคคลหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จึงจำเป็นต้องมีความระมัดระวังพิเศษเกินกว่ามาตรฐานวิญญูชนทั่วไป

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1396/2559 **(ละเมิดสิ่งแวดล้อม)**

โรงงานของจำเลยที่ 1 เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยของเสีย ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษเป็นต้นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นและโจทก์ที่ 5 กับพวกเสียหาย จำเลยที่ 1 ในฐานะผู้ครอบครองมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 หรือไม่ก็ตาม เมื่อจำเลยที่ 1 ไม่ได้กล่าวอ้างและพิสูจน์ว่ามลพิษนั้นเกิดจากข้อยกเว้นความรับผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 96 (1) ถึง (3) แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จำเลยที่ 1 จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ที่ 5 กับพวก ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96

---

[289] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 บัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น....

[290] ตามหลักป้องกันและป้องกันไว้ล่วงหน้า

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

จำเลยที่ 1 เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ซึ่งการแสดงออกของบริษัทย่อมกระทำโดยทางกรรมการ ความเกี่ยวพันระหว่างกรรมการและบริษัทกับบุคคลภายนอกนั้น ให้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวแทน กิจการใดอันเป็นหน้าที่ของบริษัทจะต้องกระทำย่อมเป็นหน้าที่ของกรรมการต้องกระทำการแทน จำเลยที่ 2 ย่อมทราบดีว่า การปล่อยน้ำเสียทิ้งออกสู่คลองสาธารณะย่อมก่อให้เกิดมลพิษและความเสียหายแก่แหล่งน้ำสาธารณะ กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศทางน้ำและสิ่งแวดล้อมของแหล่งน้ำนั้น จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของจำเลยที่ 2 ในการกระทำการแทนจำเลยที่ 1 ที่จะต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่แหล่งน้ำสาธารณะ แต่จำเลยที่ 2 กลับมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามภาระหน้าที่ เมื่อปรากฏว่าโรงงานของจำเลยที่ 1 ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 5 จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นกรรมการผู้มีอำนาจของจำเลยที่ 1 จึงต้องร่วมรับผิดกับจำเลยที่ 1 ด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 797, ม. 1144 และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 96

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5185 – 5221/2553 **(ละเมิดสิ่งแวดล้อม คดีฝุ่นฝ้าย)**

โจทก์ที่ 1 ถึงที่ 17 และที่ 19 ถึงที่ 38 เป็นลูกจ้างของจำเลยที่ 1 โรงงานของจำเลยที่ 1 เป็นสถานที่ประกอบการที่ให้ลูกจ้างทำงานมีสารเคมีฝุ่นฝ้ายดิบฟุ้งกระจายสู่บรรยากาศของการทำงานเกินกว่าระดับมาตรฐานจึงเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติข้อ 2 แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2520 จำเลยที่ 1 มิได้ดำเนินการแก้ไขเพื่อลดความเข้มข้นของสารเคมีฝุ่นฝ้ายดิบมิให้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ โจทก์แต่ละคนทำงานในโรงงานของจำเลยที่ 1 มานานและได้รับฝุ่นฝ้ายจนเป็นโรคบิสสิโนซิสเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย ถือว่าจำเลยทั้งสองกระทำละเมิดต่อโจทก์แต่ละคน ตั้งแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับคือวันที่ 8 มกราคม 2521 หรือวันที่โจทก์แต่ละคนเข้าทำงานหลังจากวันที่ 8 มกราคม 2521 ซึ่งถือเป็นวันที่การละเมิดได้เกิดขึ้นและได้กระทำละเมิดตลอดมาจนถึงวันที่โจทก์แต่ละคนออกหมายหรือจนถึงวันฟ้องแล้วแต่กรณี โรงงานของจำเลยที่ 1 จึงเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษอันเป็นเหตุโดยตรงให้โจทก์แต่ละคนเป็นโรคบิสสิโนซิสหรือได้รับอันตรายแก่กายหรือสุขภาพอนามัย เมื่อโจทก์ที่ 1 ถึงที่ 17 และที่ 19 ถึงที่ 38 มิได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจึงต้องถือว่าเป็นผู้อื่นตามความหมายของมาตรา 96 ดังกล่าว และการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้นก็ไม่จำต้องรั่วไหลหรือแพร่กระจายออกไปนอกโรงงานของจำเลยที่ 1 แม้ฝุ่นฝ้ายซึ่งเป็นวัตถุอันตรายและเป็นมลพิษจะรั่วไหลหรือแพร่กระจายภายในโรงงานของ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

จำเลยที่ 1 ก็ถือว่าเป็นการแพร่กระจายของมลพิษตามความหมายของมาตรา 96 แล้วเช่นกัน จำเลยทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษจึงมีหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ที่ 1 ถึงที่ 17 และที่ 19 ถึงที่ 38

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 96, ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พ.ศ.2515, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2520 ข้อ 2, 7, 11

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12760/2555 **(อายุความ ตาม พรบ.ส่งเสริม มาตรา 96 10 ปี)**

โจทก์ทั้งหกฟ้องจำเลยให้รับผิดจากการที่นำขี้เถ้าแกลบที่เหลือจากการใช้เป็นเชื้อเพลิงไปกองไว้บริเวณโรงงานของจำเลยที่อยู่ใกล้เคียงกับบ้านพักของโจทก์ทั้งหก นอกจากนั้นจำเลยระบายควันจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงของหม้อน้ำทางปล่องระบายควันปล่อยสารเจือปนในอากาศประเภทฝุ่นละอองเข้าสู่บรรยากาศในปริมาณเกินกว่ามาตรฐานประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรม ทำให้โจทก์ทั้งหกได้รับความเสียหาย ดังนี้ กรณีตามคำฟ้องเป็นเรื่องแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งหกได้รับอันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพอนามัย และเป็นเหตุให้ทรัพย์สินเสียหายด้วยประการใด ๆ โจทก์ทั้งหกก็ชอบที่จะฟ้องร้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้นตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 ได้ หรือหากเป็นกรณีจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อโจทก์ทั้งหกโดยผิดกฎหมายให้โจทก์ทั้งหกเสียหายแก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์ทั้งหก โจทก์ทั้งหกก็ชอบที่จะฟ้องร้องผู้ทำละเมิดหรือนายจ้างของผู้ทำละเมิดเรียกค่าสินไหมทดแทนได้

การฟ้องเรียกค่าเสียหายตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 **ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความบัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษ จึงต้องบังคับตาม ป.พ.พ. มาตรา 193/30 ซึ่งมีอายุความ 10 ปี** นับแต่วันที่โจทก์ทั้งหกอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ เมื่อเหตุของการฟ้องร้องคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อจำเลยดำเนินการเดินเครื่องจักรผลิตกระแสไฟฟ้าต้นปี 2547 จนกระทั่งโจทก์ที่ 1 ร้องเรียน และมีการตรวจสอบโรงงานของจำเลยเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2548 โจทก์ทั้งหกฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2549 คดีจึงยังไม่ขาดอายุความ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 96 และป.พ.พ. ม. 193/30

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12760/2555

โจทก์ทั้งหกฟ้องจำเลยให้รับผิดจากการที่นำขี้เถ้าแกลบที่เหลือจากการใช้เป็นเชื้อเพลิงไปกองไว้บริเวณโรงงานของจำเลยที่อยู่ใกล้เคียงกับบ้านพักของโจทก์ทั้งหก นอกจากนั้นจำเลยระบายควันจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงของหม้อน้ำทางปล่องระบายควันปล่อยสารเจือปนในอากาศประเภทฝุ่นละอองเข้าสู่บรรยากาศในปริมาณเกินกว่ามาตรฐานประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรม ทำให้โจทก์ทั้งหกได้รับความเสียหาย ดังนี้ กรณีตามคำฟ้องเป็นเรื่องแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งหกได้รับอันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพอนามัย และเป็นเหตุให้ทรัพย์สินเสียหายด้วยประการใด ๆ โจทก์ทั้งหกก็ชอบที่จะฟ้องร้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้นตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 ได้ หรือหากเป็นกรณีจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อโจทก์ทั้งหกโดยผิดกฎหมายให้โจทก์ทั้งหกเสียหายแก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์ทั้งหก โจทก์ทั้งหกก็ชอบที่จะฟ้องร้องผู้ทำละเมิดหรือนายจ้างของผู้ทำละเมิดเรียกค่าสินไหมทดแทนได้

การฟ้องเรียกค่าเสียหายตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความบัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษจึงต้องบังคับตาม ป.พ.พ. มาตรา 193/30 ซึ่งมีอายุความ 10 ปี นับแต่วันที่โจทก์ทั้งหกอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ เมื่อเหตุของการฟ้องร้องคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อจำเลยดำเนินการเดินเครื่องจักรผลิตกระแสไฟฟ้าต้นปี 2547 จนกระทั่งโจทก์ที่ 1 ร้องเรียน และมีการตรวจสอบโรงงานของจำเลยเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2548 โจทก์ทั้งหกฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2549 คดีจึงยังไม่ขาดอายุความ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 193/30 และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 96

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1396/2559

โรงงานของจำเลยที่ 1 เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยของเสีย ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษเป็นต้นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นและโจทก์ที่ 5 กับพวกเสียหาย จำเลยที่ 1 ในฐานะผู้ครอบครองมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 หรือไม่ก็ตาม เมื่อจำเลยที่ 1 ไม่ได้กล่าวอ้างและพิสูจน์ว่ามลพิษนั้นเกิดจากข้อยกเว้นความรับผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 96 (1) ถึง (3) แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จำเลยที่ 1 จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ที่ 5 กับพวก ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96

จำเลยที่ 1 เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ซึ่งการแสดงออกของบริษัทย่อมกระทำโดยทางกรรมการ ความเกี่ยวพันระหว่างกรรมการและบริษัทกับบุคคลภายนอกนั้น ให้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวแทน กิจการใดอันเป็นหน้าที่ของบริษัทจะต้องกระทำย่อมเป็นหน้าที่ของกรรมการต้องกระทำการแทน จำเลยที่ 2 ย่อมทราบดีว่า การปล่อยน้ำเสียทิ้งออกสู่คลองสาธารณะย่อมก่อให้เกิดมลพิษและความเสียหายแก่แหล่งน้ำสาธารณะ กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศทางน้ำและสิ่งแวดล้อมของแหล่งน้ำนั้น จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของจำเลยที่ 2 ในการกระทำการแทนจำเลยที่ 1 ที่จะต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่แหล่งน้ำสาธารณะ แต่จำเลยที่ 2 กลับมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามภาระหน้าที่ เมื่อปรากฏว่าโรงงานของจำเลยที่ 1 ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 5 จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นกรรมการผู้มีอำนาจของจำเลยที่ 1 จึงต้องร่วมรับผิดกับจำเลยที่ 1 ด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 797, ม. 1144 และพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 96

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5185 – 5221/2553

โจทก์ที่ 1 ถึงที่ 17 และที่ 19 ถึงที่ 38 เป็นลูกจ้างของจำเลยที่ 1 โรงงานของจำเลยที่ 1 เป็นสถานที่ประกอบการที่ให้ลูกจ้างทำงานมีสารเคมีฝุ่นฝ้ายดิบฟุ้งกระจายสู่บรรยากาศของการทำงานเกินกว่าระดับมาตรฐานจึงเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติข้อ 2 แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2520 จำเลยที่ 1 มิได้ดำเนินการแก้ไขเพื่อลดความเข้มข้นของสารเคมีฝุ่นฝ้ายดิบมิให้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ โจทก์แต่ละคนทำงานในโรงงานของจำเลยที่ 1 มานาน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันยุติธรรมและนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

และได้รับฝุ่นฝ้ายจนเป็นโรคบิสสิโนซิสเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย ถือว่าจำเลยทั้งสองกระทำละเมิดต่อโจทก์แต่ละคน ตั้งแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับคือวันที่ 8 มกราคม 2521 หรือวันที่โจทก์แต่ละคนเข้าทำงานหลังจากวันที่ 8 มกราคม 2521 ซึ่งถือเป็นวันที่การละเมิดได้เกิดขึ้นและได้กระทำละเมิดตลอดมาจนถึงวันที่โจทก์แต่ละคนออกหมายหรือจนถึงวันฟ้องแล้วแต่กรณี โรงงานของจำเลยที่ 1 จึงเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษอันเป็นเหตุโดยตรงให้โจทก์แต่ละคนเป็นโรคบิสสิโนซิสหรือได้รับอันตรายแก่กายหรือสุขภาพอนามัย เมื่อโจทก์ที่ 1 ถึงที่ 17 และที่ 19 ถึงที่ 38 มิได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจึงต้องถือว่าเป็นผู้อื่นตามความหมายของมาตรา 96 ดังกล่าว และการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้นก็ไม่จำต้องรั่วไหลหรือแพร่กระจายออกไปนอกโรงงานของจำเลยที่ 1 แม้ฝุ่นฝ้ายซึ่งเป็นวัตถุอันตรายและเป็นมลพิษจะรั่วไหลหรือแพร่กระจายภายในโรงงานของจำเลยที่ 1 ก็ถือว่าเป็นการแพร่กระจายของมลพิษตามความหมายของมาตรา 96 แล้วเช่นกัน จำเลยทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษจึงมีหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ที่ 1 ถึงที่ 17 และที่ 19 ถึงที่ 38

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 96 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พ.ศ.2515 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2520 ข้อ 2, 7, 11

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4269/2565 (พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจะปกป้องชุมชนหรือบุคคลอื่น ๆ)

แม้จำเลยและจำเลยร่วมทั้งสามจะมิได้ยกปัญหาว่าฟ้องโจทก์ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นอ้างในคำให้การ แต่กรณีเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน จำเลยและจำเลยร่วมทั้งสามจึงยกขึ้นฎีกาได้ตาม ป.วิ.พ. มาตรา 225 ประกอบมาตรา 252 โจทก์ฟ้องอ้างว่าจำเลยเป็นเจ้าของโครงการอาคารคอนโดมิเนียมพิพาทและผู้ดำเนินการก่อสร้างโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมเพื่อก่อสร้างเสาเข็มทำฐานรากอาคารและก่อสร้างอาคารสูง 37 ชั้น ทำให้อาคารเรียนของโจทก์เสียหายและสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ครู นักเรียน และบุคลากรของโจทก์ ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นการแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาแล้วว่าประสงค์ให้จำเลยรับผิดในมูลละเมิดตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 มิใช่ให้จำเลยรับผิดตามมาตรา 428 เพราะตามคำฟ้องไม่ได้บรรยายว่าจำเลยว่าจ้างใครและมีส่วนผิดในการงานที่

ศูนย์บรรณสารและจดหมายเหตุ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สั่งให้ทำอย่างไร แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่าจำเลยว่าจ้างบุคคลภายนอกรวมทั้งจำเลยร่วมที่ 1 และที่ 3 เป็นผู้ทำการก่อสร้างคอนโดมิเนียมพิพาท ก็ไม่มีปัญหาให้ต้องวินิจฉัยความรับผิดของจำเลยตามมาตรา 428 ฟ้องโจทก์จึงชอบด้วยกฎหมายโจทก์อ้างว่าก่อนวันนัดสืบพยาน โจทก์มอบหมายให้วิศวกรทำการตรวจสอบความเสียหายของอาคารเรียนของโจทก์พบว่ามีความเสียหายเพิ่มมากขึ้น กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่โจทก์จะขอเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมโดยเพิ่มทุนทรัพย์ที่พิพาทภายหลังจากวันชี้สองสถานได้ ทั้งคำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังนี้เกี่ยวข้องพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ตาม ป.วิ.พ. มาตรา 179 และมาตรา 180 เมื่อกระบวนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คำเรียกตามกฎหมายเดิม) และการปฏิบัติตามขั้นตอนดำเนินการก่อสร้างตามที่ระบุไว้ในรายงานต้องดำเนินการภายใต้การตรวจสอบควบคุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายซึ่งมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องชุมชนหรือบุคคลอื่น ๆ การที่จำเลย จำเลยร่วมที่ 1 และที่ 3 ฝ่าฝืนไม่กระทำการตามที่ระบุไว้ในรายงานดังกล่าว และเกิดความเสียหายขึ้นแก่อาคารเรียนของโจทก์ พื้นรอบอาคารรวมถึงรั้วกำแพงคอนกรีต โจทก์จึงได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามที่บัญญัติไว้ใน ป.พ.พ. มาตรา 422 การก่อสร้างคอนโดมิเนียมของจำเลยก่อให้เกิดเสียงดังแรงสั่นสะเทือน และฝุ่นละอองปลิวเข้ามาในห้องเรียน โจทก์ผู้เป็นเจ้าของกิจการโรงเรียนย่อมได้รับความเสียหายและมีสิทธิฟ้องเรียกให้ฝ่ายจำเลยรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นได้

เมื่อโจทก์ฟ้องเรียกให้จำเลย จำเลยร่วมที่ 1 และที่ 3 ร่วมรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากการขุดเจาะเสาเข็มและการก่อสร้างคอนโดมิเนียมของจำเลยซึ่งเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างอาคารคอนโดมิเนียมของจำเลยทั้งกระบวนการนับตั้งแต่การเริ่มรื้อถอนอาคารหลังเดิมไปจนก่อสร้างแล้วเสร็จรวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากการก่อสร้างดังกล่าว อันเป็นกรณีที่ผู้ดำเนินการก่อสร้างทุกขั้นตอนต่างทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายเดียวกันแก่โจทก์ ไม่อาจแบ่งแยกความเสียหายว่าเกิดจากการกระทำละเมิดในขั้นตอนการก่อสร้างตอนใดตอนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงได้ ส่วนจำเลยแม้มิใช่ผู้ทำการก่อสร้าง แต่ในฐานะเจ้าของโครงการย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบมิให้การทำงานก่อสร้างก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น แม้จำเลยจะว่าจ้างบุคคลใด ทำการก่อสร้าง แต่จำเลยยังต้องควบคุมดูแลบุคคลผู้ทำการก่อสร้างผ่านข้อตกลงในสัญญาระหว่างจำเลยกับผู้ทำการก่อสร้าง ปัญหาระหว่างการก่อสร้างโครงการของจำเลยย่อมถือว่าอยู่ในความรับรู้และรู้เห็นของจำเลยทั้งสิ้น จำเลยจึงมีหน้าที่ต้องดูแลตรวจสอบควบคุมมิให้การก่อสร้างโครงการคอนโดมิเนียมของจำเลยก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เมื่อการก่อสร้างคอนโดมิเนียมของจำเลยก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และพฤติการณ์แห่งคดีนี้ต้องด้วยข้อสันนิษฐานตามมาตรา 422 จำเลยจึงต้องร่วมกับจำเลยร่วมที่ 1 และที่ 3 รับผิดต่อโจทก์ตามมาตรา 420 เมื่อจำเลยร่วมที่ 2 มิได้เป็นผู้ทำละเมิดหรือต้องร่วมรับผิดกับผู้ทำละเมิด หากแต่เป็นเพียงผู้รับประกันภัยที่ต้องรับผิดในนามของผู้เอาประกันภัยต่อโจทก์ จำเลยร่วมที่ 2 จึงยังมิได้เป็นผู้ผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิด แต่เมื่อมีการขอให้หมายเรียกจำเลยร่วมที่ 2 เข้ามาเป็นคู่ความ ย่อมเป็นเหตุให้จำเลยร่วมที่ 2 ต้องรับผิดต่อโจทก์ จึงให้ความรับผิดในส่วนดอกเบี้ยของจำเลยร่วมที่ 2 นับแต่วันที่จำเลยขอให้หมายเรียกจำเลยร่วมที่ 2 เข้ามาในคดี ปัญหาเรื่องการกำหนดความรับผิดเกินกว่าความรับผิดตามกฎหมายเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดฎีกา ศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยและแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามมาตรา 142 (5)อัตราค่าทนายความกำหนดตามทุนทรัพย์แห่งคดีหาใช่กำหนดตามทุนทรัพย์ที่โจทก์ชนะคดีไม่ ที่ศาลอุทธรณ์ภาค 4 กำหนดให้จำเลยและจำเลยร่วมทั้งสามร่วมกันใช้ค่าทนายความในศาลล่างทั้งสองแทนโจทก์รวมกัน 320,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราร้อยละ 0.39 โดยประมาณจากทุนทรัพย์ 81,825,000 บาท จึงไม่เกินกว่าอัตราขั้นสูงสำหรับคดีมีทุนทรัพย์ที่กำหนดไว้ร้อยละ 5 ในศาลชั้นต้น และร้อยละ 3 ในศาลอุทธรณ์ภาค 4 ตามตาราง 6 ท้าย ป.วิ.พ.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 420, 422, 428, ม. 422, ม. 428, ป.วิ.พ. ม. 142 (5), ม. 172, ม. 179, ม. 180, ม. 225, ม. 252 และ ป.วิ.พ. ตาราง 6

6.2.1 ความผิดในความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตรายหรือของเสียอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ **3503/2565 (ผู้ตรวจยึดดำนินคดีเป็นผู้มีอำนาจจัดการวัตถุอันตรายของกลาง)**

การสั่งนำเข้าวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 จากสาธารณรัฐประชาชนจีน นอกจากจะเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แล้ว ยังเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 อีกด้วย ซึ่งในส่วนของความผิดตาม พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 ฐานนำเข้าสินค้าโดยหลีกเลี่ยงข้อจำกัดและฐานยื่นใบขนสินค้าโดยสำแดงเท็จตามมาตรา 27 และมาตรา 99 นั้น เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมมอบของกลางทั้งหมดให้กรมศุลกากรเพื่อระงับคดีและผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบังพิจารณาอนุมัติให้ระงับคดีแล้วจึงทำให้ความผิดตาม พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 ระงับไป **ของกลางจึงอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรที่จะจำหน่ายต่อไปได้** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานีพัฒนาที่ดินกรุงเทพมหานครขอรับการสนับสนุนของกลางเพื่อใช้เป็นวัสดุสำหรับทำปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ และสำนักงาน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศุลกากรท่าเรือแหลมฉบังได้ทำบันทึกส่งมอบของกลางให้แก่สถานีพัฒนาที่ดินกรุงเทพมหานครไปแล้ว แม้ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมจะกำหนดให้กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมของกลางซึ่งเป็นวัตถุอันตรายตามบัญชี 1 แต่เมื่อของกลางคดีนี้เป็นของกลางในคดีที่เป็นความผิดตาม พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งอยู่ในอำนาจของกรมศุลกากรด้วย เมื่อได้มีการจำหน่ายของกลางไปโดยชอบตามอำนาจหน้าที่ของกรมศุลกากรแล้ว ผู้กระทำความผิดหรือจำเลยทั้งสองย่อมไม่จำต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขนส่งและทำลายของกลางอีกต่อไป เนื่องจากไม่มีของกลางให้ขนส่งและทำลายอยู่ในความครอบครองของกรมวิชาการเกษตรซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบอีกต่อไปแล้ว หากกรมวิชาการเกษตรเห็นว่ากรมศุลกากรไม่มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับของกลางก็เป็นเรื่องที่หน่วยงานทั้งสองซึ่งเป็นส่วนราชการด้วยกันต้องดำเนินการต่อกันเอง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ม. 88 และ พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 ม. 102

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2659/2561 **(หน้าที่ในการตรวจสอบอย่างความระมัดระวังมิใช่การตรวจสอบตามปกติประเพณีการค้าทั่วไป)**

พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 มาตรา 4 นิยามคำว่า "ฉลาก" หมายความว่า รูป รอยประดิษฐ์ หรือข้อความใด ๆ ซึ่งแสดงไว้ที่วัตถุอันตราย หรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุ หรือสอดแทรก หรือรวมไว้กับวัตถุอันตราย หรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุ และหมายความรวมถึงเอกสาร หรือคู่มือประกอบการใช้วัตถุอันตรายด้วย มาตรา 62 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้ขายสินค้าเคมีที่เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 จะต้องระมัดระวังตรวจสอบความเชื่อถือได้ของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าหรือผู้จัดหาวัตถุอันตรายนั้นให้แก่ตน ความถูกต้องของภาชนะบรรจุและฉลาก ความเหมาะสมของการเก็บรักษา และความไว้วางใจได้ของผู้ที่รับมอบวัตถุอันตรายไปจากตนและมาตรา 83 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ที่ขายวัตถุอันตรายโดยไม่มีฉลากหรือมีฉลากแต่ฉลาก หรือการแสดงฉลากไม่ถูกต้องมีความผิด นอกจากนี้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ฉลากและระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ.2538 ข้อ 6 (12) กำหนดให้วัตถุอันตรายที่ขายหรือจำหน่าย หรือแสดงไว้เพื่อขายหรือจำหน่ายต้องมีฉลากขนาดที่เหมาะสมกับภาชนะบรรจุ ปิดหรือพิมพ์ไว้ที่ภาชนะบรรจุวัตถุอันตรายทุกชิ้น ฉลากดังกล่าวต้องมีเดือนปีที่ผลิต หรือหมดอายุการใช้

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

เช่นนี้ เห็นได้ว่ากฎหมายให้ความสำคัญกับฉลาก วันเดือนปีที่ผลิตที่ผู้ขายต้องแสดงให้ลูกค้าทราบเพื่อรู้ว่าสินค้าหมดอายุเมื่อใด จึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ผลิตและผู้ขายวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่ต้องติดฉลากแสดงรายละเอียดต่าง ๆ ของวัตถุอันตรายที่ผลิตหรือขายทั้งภาชนะที่บรรจุคือขวดไม่ว่าชนิดใดและหีบห่อบรรจุคือกล่อง จำเลยทั้งสองเป็นผู้ขายสารกำจัดวัชพืชและสารกำจัดแมลงของกลางอันเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม โดยจำเลยที่ 1 เป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด มีจำเลยที่ 2 ซึ่งผ่านการฝึกอบรมจากกรมวิชาการเกษตรและขึ้นทะเบียนเป็นผู้เชี่ยวชาญสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบฉลากและภาชนะวัตถุอันตรายตามที่กฎกระทรวงกำหนดเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ดังนั้น จำเลยทั้งสองจึงมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของฉลากแสดงวันเดือนปีที่ผลิตสินค้าก่อนส่งให้ลูกค้า... จำเลยทั้งสองไม่ได้เปิดกล่องกระดาษตรวจดูเป็นรายขวดหรือแกลลอนที่บรรจุ เนื่องจากเห็นว่าหากกล่องกระดาษมีร่องรอยการแกะก่อนส่งให้ลูกค้าจะมองดูไม่น่าเชื่อถือ ทั้งการตรวจสินค้าดังกล่าวเป็นประเพณีทางการค้าที่ผู้ผลิตสินค้าประเภทนี้และผู้จัดจำหน่ายปฏิบัติต่อกัน จำเลยทั้งสองเป็นผู้จัดจำหน่ายจึงไม่สามารถล่วงรู้ว่าสินค้าเคมีเกษตรแต่ละชนิดที่บริษัท พ. ผลิตออกมา มีรายการวันเดือนปีที่ผลิตติดไว้ครบถ้วนทุกขวดทุกแกลลอนหรือไม่ เป็นหน้าที่ของบริษัท พ. ที่จะต้องติดรายการวันเดือนปีที่ผลิต นั้น จำเลยทั้งสองสามารถส่งพนักงานไปตรวจสอบสินค้าที่บริษัท พ. ผลิตก่อนที่จะบรรจุกล่อง หากพบว่าฉลากไม่ได้ระบุวันเดือนปีที่ผลิตก็สามารถแก้ไขได้ เมื่อจำเลยทั้งสองไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบดังกล่าว กรณีต้องถือว่าจำเลยทั้งสอง**ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่**ของผู้ขายสินค้าเคมีตามที่ระบุไว้ในมาตรา 62 แห่ง พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ม. 4, ม. 62, ม. 83 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4737/2554 **(ระงับต้องตีความโดยเคร่งครัด การปิดกุญแจโรงงานเป็นการกระทำเกินกว่าเหตุ)**

พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 มาตรา 52 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ในการนี้หากเป็นกรณีมีเหตุอันสมควรพนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้ผู้นั้นส่งออกไปซึ่งวัตถุอันตรายนั้น เพื่อคืนให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้จัดส่งวัตถุอันตรายนั้นมาให้ หรือเพื่อการอื่นตามความเหมาะสมก็ได้ โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด..." เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้พนักงาน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืน พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย แม้จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการอย่างอื่นตามความเหมาะสมได้ แต่ก็ต้องเป็นการกระทำเพียงเพื่อประโยชน์ในการเข้าตรวจสอบสถานที่ประกอบการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย การตรวจ ค้น กัก ยึดหรือตรวจสอบวัตถุอันตรายตาม พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 มาตรา 54 (1) (2) (3) มิได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของ**จำเลยทั้งสองใส่กุญแจปิดโรงงาน**ของโจทก์ได้ แม้พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยทั้งสองจะได้กระทำการดังกล่าวโดยมีเจตนาเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแต่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเจ้าของทรัพย์สิน จึงต้องแปลความโดยเคร่งครัด กรณีจึงไม่อาจนำคำว่า "ระงับ" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ซึ่งมีความหมายว่า "ยับยั้งไว้, ทำให้สงบ" มาขยายความให้หมายความรวมถึงการใส่กุญแจปิดโรงงานดังที่จำเลยทั้งสองฎีกาโต้แย้งได้ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยทั้งสองใส่กุญแจปิดโรงงานของโจทก์จึงเป็นการกระทำเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 420 และ พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ม. 52 วรรคหนึ่ง, ม. 54 (1), ม. 54 (2), ม. 54 (3)

6.3 ตัวอย่างคดีความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกและทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ

ความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกและทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากเป็นความรับผิดทางแพ่งแล้วยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทางคดีประกอบกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตาม พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547, และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2560

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6492/2559 (**เรือน้ำตาลล่ม 2 พันธุ์สัตว์น้ำในแม่น้ำตายเป็นจำนวนมาก**)

คดีนี้โจทก์ทั้ง 6 เป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายฟ้องเรียกค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายอันเกิดจากเรือน้ำตาลซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษล่มในแม่น่ำเจ้าพระยาเป็นเหตุให้พันธุ์สัตว์น้ำในแม่น้ำและทรัพยากรธรรมชาติเสียหาย ซึ่งคดีนี้ศาลเชื่อว่าการตายของสัตว์น้ำต่าง ๆ ตลอดระยะทาง 12 กิโลเมตรจากจุดที่เรือล่มเป็นผลมาจากปริมาณออกซิเจนในน้ำลดลงอันเกิดจากการย่อยสลายน้ำตาลของจุลินทรีย์ ซึ่งการที่จำเลยโต้แย้งว่าเกิดจากการ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ปล่อยน้ำเสียของโรงงานผลิตผงชูรสนั้น กลับพบว่าปริมาณสารโปแตสเซียมและฟอสฟอรัสอยู่ในปริมาณปกติ โดยพยานโจทก์พิสูจน์การตายของปลานำสืบได้ว่าการตายของปลาจากการขาดออกซิเจนจะแตกต่างจากการตายเพราะสารโปแตสเซียมและฟอสฟอรัสดังกล่าว และการกู้เรือโดยการสูบน้ำตาลทรายดิบปนเลนทิ้งในแม่น้ำเป็นการเร่งการละลายและกระจายตัวเร็วยิ่งขึ้น ดังนี้การกระทำของจำเลยทั้งห้าเป็นเหตุให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐในแม่น้ำเจ้าพระยาเสียหาย จำเลยทั้ง 5 จึงต้องร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องจากทรัพยากรกรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐถูกทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 และกำหนดค่าเสียหายเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ม. 97

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12500/2558 (**หลักการประเมินความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ**)

การประเมินความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติควรจะต้องกระทำอย่างเป็นขั้นเป็นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรกก่อนการประเมินต้องเก็บข้อมูลและประเมินความเสียหายเบื้องต้นและขั้นตอนการประเมิน คือกระบวนการประเมินเพื่อกำหนดจำนวนมูลค่าความเสียหาย ซึ่งต้องใช้เครื่องมือและวิธีการที่เหมาะสมที่สุด ตามทางนำสืบของโจทก์คงมีแต่คำเบิกความของนาย ก. ลอย ๆ เท่านั้นว่า นาย ก. เป็นผู้เข้าไปตรวจสอบความเสียหายของที่ดินที่เกิดเหตุ โดยไม่ปรากฏสภาพที่ดินใกล้เคียงว่ามีความสมบูรณ์เพียงใดและไม่มีพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นรายละเอียดของการตรวจสอบว่ามีการเก็บข้อมูลและการประเมินความเสียหายในเบื้องต้นอย่างไร ในเรื่องนี้แม้นาย ก. เบิกความว่า รูปแบบการคำนวณค่าเสียหายของโจทก์ใช้มาตั้งแต่ปี 2544 จนปัจจุบันและใช้เหมือนกันทั่วประเทศก็ตาม เมื่อโจทก์ไม่ได้นำสืบให้เห็นว่า แบบจำลองสำหรับประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมหลังจากการทำลายไม้จัดทำขึ้นอย่างถูกต้องตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ ทั้งไม่ได้ความว่ามีการทดลองใช้แบบจำลองดังกล่าวเพื่อทดสอบความแม่นยำว่าอยู่ในระดับใดก่อนใช้ ในความเป็นจริงความเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรธรรมชาติส่วนต่างๆ ย่อมมีปัจจัยหลายอย่างอันเป็นตัวแปรที่กระทบต่อผลการประเมินได้ ผลการประเมินที่ออกมาถูกต้องตรงกับความจริงหรือไม่เพียงใดจึงไม่อาจยืนยันได้แน่นอน แม้แบบจำลองสำหรับประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมบางประการหลังการทำลายไม้ดังกล่าวอาจมีความน่าเชื่อถือทางวิชาการบ้าง แต่ก็เห็นได้ว่า

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติการรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

รูปแบบการคำนวณค่าเสียหายของโจทก์สำหรับประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจากการทำลายป่าไม้ที่โจทก์นำมาใช้เป็นเครื่องมือและวิธีการคำนวณแบบหยาบ ๆ จะใช้เป็นสูตรสำเร็จในการคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจากการทำลายป่าไม้ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก่ผู้กระทำผิดทุกรายซึ่งเหตุเกิดต่างพื้นที่กันย่อมไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ม. 97

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 14700/2557 (**อายุความทั่วไป 10 ปี**)

โจทก์บรรยายฟ้องมีใจความว่าจำเลยที่ 1 ถึงที่ 8 และ ย. ซึ่งถึงแก่ความตายแล้ว และเป็นสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของจำเลยที่ 9 เป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายของจำเลยที่ 10 และที่ 11 ได้บังอาจร่วมกันบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์ ก่อสร้าง แผ้วถางป่า โดยตัด ฟัน โค่น เลื่อย ชักลากไม้ในป่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติ จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นของรัฐ อันเป็นการทำให้เป็นอันตราย และทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ภายในเขตอุทยานแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย และร่วมกันยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าดังกล่าว ตลอดทั้งได้ปลูกพืชไร่ในท้องที่ดังกล่าว คิดเป็นเนื้อที่รวมทั้งสิ้น 1,330 ไร่ ถือได้ว่าโจทก์ได้บรรยายฟ้อง โดยเรียกร้องให้จำเลยกับพวกร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายสูญหายหรือเสียหายไปนั้น" ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ มิใช่การฟ้องขอให้จำเลยกับพวกร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อโจทก์ในมูลละเมิด ตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 จึงไม่อยู่ในบังคับอายุความ 1 ปี ตาม ป.พ.พ. มาตรา 448 เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ สิทธิเรียกร้องตามคำฟ้องของโจทก์จึงอยู่ในบังคับอายุความ 10 ปี ตาม ป.พ.พ. มาตรา 193/30

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 193/30, ม. 420, ม. 448 และพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 97

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12760/2555 (**อายุความทั่วไป 10 ปี**)

โจทก์ทั้งหกฟ้องจำเลยให้รับผิดจากการที่นำขี้เถ้าแกลบที่เหลือจากการใช้เป็นเชื้อเพลิงไปกองไว้บริเวณโรงงานของจำเลยที่อยู่ใกล้เคียงกับบ้านพักของโจทก์ทั้งหก นอกจากนั้นจำเลยระบายควันจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงของหม้อน้ำทางปล่องระบายควันปล่อยสารเจือปนในอากาศประเภทฝุ่นละอองเข้าสู่บรรยากาศในปริมาณเกินกว่ามาตรฐานประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรม ทำให้โจทก์ทั้งหกได้รับความเสียหาย ดังนี้ กรณีตามคำฟ้องเป็นเรื่องแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งหกได้รับอันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพอนามัย และเป็นเหตุให้ทรัพย์สินเสียหายด้วยประการใด ๆ โจทก์ทั้งหกก็ชอบที่จะฟ้องร้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้นตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 ได้ หรือหากเป็นกรณีจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อโจทก์ทั้งหกโดยผิดกฎหมายให้โจทก์ทั้งหกเสียหายแก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์ทั้งหก โจทก์ทั้งหกก็ชอบที่จะฟ้องร้องผู้ทำละเมิดหรือนายจ้างของผู้ทำละเมิดเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้นการฟ้องเรียกค่าเสียหายตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความบัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษ จึงต้องบังคับตาม ป.พ.พ. มาตรา 193/30 ซึ่งมีอายุความ 10 ปี นับแต่วันที่โจทก์ทั้งหกอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ เมื่อเหตุของการฟ้องร้องคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อจำเลยดำเนินการเดินเครื่องจักรผลิตกระแสไฟฟ้าต้นปี 2547 จนกระทั่งโจทก์ที่ 1 ร้องเรียน และมีการตรวจสอบโรงงานของจำเลยเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2548 โจทก์ทั้งหกฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2549 คดีจึงยังไม่ขาดอายุความ

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 96 และป.พ.พ. ม. 193/30

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8001/2554 (**ค่าเสียหายตามมาตรา 97 เป็นปัญหาข้อเท็จจริงในเรื่องดุลพินิจ ต้องโต้แย้งไว้ในศาลชั้นต้น**)

ข้อวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ภาค 2 ที่ว่า โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นเงิน 170,610.55 บาท สูงเกินเกณฑ์กำหนดที่ปรากฏตามทางนำสืบของโจทก์ และการที่ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเสียหาย 119,000 บาทแก่โจทก์ เป็นการให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายเกินกว่าที่ควรจะต้องรับผิดนั้น มิใช่ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงในเรื่องดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายของศาลชั้นต้น เมื่อศาลชั้นต้น

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการจัดการมหาวิทยาลัยพะเยา

พิพากษาโดยกำหนดค่าเสียหายที่จำเลยต้องรับผิดชดใช้ให้แก่โจทก์เป็นเงิน 119,000 บาท และจำเลยมิได้อุทธรณ์คัดค้านจำนวนเงินค่าเสียหายดังกล่าวตามที่ศาลชั้นต้นกำหนด คงมีแต่โจทก์เพียงฝ่ายเดียวที่อุทธรณ์ขอเรียกค่าเสียหายเพิ่มขึ้นอีกตามจำนวนเงินที่เรียกร้องมาในคำฟ้อง คดีจึงมีประเด็นวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์เพียงว่าสมควรที่จะกำหนดค่าเสียหายเพิ่มขึ้นตามที่โจทก์อุทธรณ์เรียกร้องมาหรือไม่เท่านั้น ดังนั้นการที่ศาลอุทธรณ์ภาค 2 พิพากษาแก้คำพิพากษาศาลชั้นต้นในส่วนค่าเสียหายของโจทก์ที่ยุติไปแล้วโดยลดจำนวนเงินค่าเสียหายของโจทก์จาก 119,000 บาท ลงเหลือ 25,000 บาท จึงเป็นการวินิจฉัยนอกประเด็นที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 420 และพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 97

6.3.1 แนวทางการริบทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3328/2565 (การริบทรัพย์สินจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แต่โจทก์มิได้ดำเนินการปิดประกาศตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ร้องจะสามารถร้องขอคืนทรัพย์สินของกลางได้ตามกฎหมายใด)

การริบทรัพย์สินในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น ตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่าให้ริบบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลใช้หรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นของผู้กระทำความผิด หรือมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่ แต่กฎหมายไม่ได้ตัดสิทธิเจ้าของทรัพย์สินที่ไม่มีโอกาสทราบ หรือไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดหรือจะมีการนำทรัพย์สินนั้นไปใช้ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทั้งนี้ยังคงเปิดโอกาสให้เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานยึดไว้เป็นของกลาง “มีสิทธิที่จะร้องขอคืนทรัพย์สินของกลาง” ได้ตามความในวรรคสามของมาตรา 35 แต่อย่างไรก็ดีเมื่อคดีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโจทก์ได้ดำเนินการปิดประกาศตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตราดังกล่าว จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องการขอคืนทรัพย์สินตามความในวรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับแก่การยื่นคำร้องขอคืนของกลางของผู้ร้องในคดีนี้ได้ ต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 36 มาใช้บังคับแก่คดี

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวัฒนธรรมและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2741/2544

การเลี้ยงกุ้งกุลาดำมิใช่เป็นความผิดในตัวเองหากแต่จะมีความผิดเฉพาะเป็นการเข้าไปเลี้ยงกุ้งกุลาดำในเขตที่มีคำสั่งห้ามเลี้ยงเท่านั้น จำเลยเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืดในเขตที่มีคำสั่งห้ามเลี้ยงในช่วงระยะเวลาคาบเกี่ยวระยะเวลาที่ผ่อนผันให้เลี้ยง ฉะนั้น เครื่องสูบน้ำ ใบพัดพลาสติก และท่อเหล็กจึงมิใช่ทรัพย์ที่ใช้ในการกระทำความผิดมาแต่เริ่มแรก หากแต่ใช้จนเลยกำหนดระยะเวลาผ่อนผันไปบ้างเท่านั้น ที่ศาลล่างใช้ดุลพินิจไม่ริบ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2034/2544

จำเลยกระทำผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีคำสั่งให้ระงับการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่กำหนดโดยเด็ดขาดและก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษแต่ชุดเกียร์ปั่นน้ำชุดแกนเหล็กติดใบพัดใช้ตีน้ำทุ่นรองแกนเหล็กล้วนเป็นเครื่องมือที่ใช้ประกอบอาชีพเลี้ยงปลาเลี้ยงกุ้ง เป็นเครื่องมือประกอบอาชีพทั่วไป มิใช่เครื่องมือที่มีไว้จะเป็นความผิดในตัวโดยตรงซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการริบทรัพย์ไว้โดยเฉพาะจึงต้องอาศัยบทบัญญัติการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 33 ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลที่จะริบหรือไม่ก็ได้

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ป.อ. ม. 33 และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 4, ม. 9, ม. 98

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3073/2545 **(ฝ่าฝืนการอนุญาต ไม่เป็นเหตุให้ริบเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิด)**

จำเลยฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ห้ามเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบน้ำเค็มในพื้นที่น้ำจืดในเขตจังหวัดเท่านั้น ความผิดดังกล่าวจึงเกิดขึ้นเพราะจำเลยไม่ได้รับอนุญาต ดังนั้น การที่จำเลยใช้เครื่องตีน้ำในบ่อกุ้งหาทำให้เครื่องตีน้ำดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำผิดอันจะพึงริบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33(1) ไม่

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง ป.อ. ม. 33 และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ม. 4 และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 9, ม. 98

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5400/2562 (**นิยาม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับศาล**)

ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม โดยการใช้ ยึดถือ หรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติหรือกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการค้าซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 3 (15) นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติ" หมายความว่า **ทรัพย์อันเกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ** และคำว่า "สิ่งแวดล้อม" หมายความว่า **สิ่งต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบ ๆ ตัวมนุษย์**... ดังนั้น การใช้ ยึดถือหรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติหรือกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจึงหมายถึงการกระทำต่อหรือแสวงหาประโยชน์จากสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติรอบตัวมนุษย์ และย่อมหมายความรวมถึงทุ่งทำเลเลี้ยงสัตว์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย การที่ผู้คัดค้านทั้งสามเข้าไปทำสวนป่าในที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการเข้าไปทำลายระบบนิเวศน์ของทุ่งทำเลเลี้ยงสัตว์ อันถือได้ว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าสภาพเดิมของที่ดินเป็นป่าสาธารณประโยชน์หรือเป็นที่โล่งเตียนอย่างใดก็ตาม และการที่ผู้คัดค้านที่ 1 เข้าไปปลูกต้นสัก ต้นยูคาลิปตัส และต้นสัตบรรณบนเนื้อที่ 624 ไร่ และผู้คัดค้านที่ 2 เข้าไปปลูกต้นสัตบรรณบนเนื้อที่ 15 ไร่ ตามส่วนสัดที่แต่ละคนยึดถือที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์มีมูลค่าสูงและนับว่าเป็นจำนวนเกินกว่าที่จะนำไปใช้สอยเองมาก โดยประสงค์ให้ต้นไม้เจริญเติบโตแล้วตัดฟันขายไม้นั้นต่อไป ลักษณะการกระทำจึงเป็นการค้าขายสินค้าทางการเกษตรอันมีลักษณะเป็นการค้าในความหมายของมาตรา 3 (15) แล้ว

ผู้คัดค้านที่ 1 และที่ 2 **เข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินโดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเป็นการใช้ที่ดินพิพาทปลูกไม้ยืนต้นโดยไม่สุจริต** การปลูกต้นไม้ลงในที่ดินซึ่งเป็นการกระทำโดยมิชอบนั้น แม้จะมีเจตนาตัดฟันขายเมื่อโตใหญ่ต่อมาก็ตาม ไม้ยืนต้นย่อมตกเป็นส่วนควบของที่ดินตาม ป.พ.พ. มาตรา 145 วรรคหนึ่ง และไม้ยืนต้นที่เติบใหญ่และมีราคาเพิ่มขึ้นเรื่อยมาจึงเป็นของแผ่นดินเจ้าของที่ดินตามมาตรา 144 วรรคสอง ผู้คัดค้านทั้งสามไม่อาจอ้างกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่จะตัดฟันไม้ยืนต้นนั้นนำออกจากที่ดินพิพาทซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ และเมื่อการกระทำของผู้คัดค้านที่ 1 และที่ 2 เป็นความผิดมูลฐานตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 3 (15) และผู้คัดค้านทั้งสามไม่ใช่เจ้าของที่แท้จริง ไม้ยืนต้นนั้นคงเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน ชอบที่ศาลจะมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้มีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด 3 รายการ คือ ต้นสัก ต้นยูคาลิปตัส และต้นสัตบรรณที่ปลูกอยู่บนที่ดินของนายอัมรินทร์ รวมเนื้อที่ 624 ไร่ ต้นสัตบรรณที่ปลูกอยู่บนที่ดินของนายสายลอง รวมเนื้อที่ 15 ไร่ และต้นสักที่ปลูกอยู่บนที่ดินของนายน้อย รวมเนื้อที่ 14 ไร่ พร้อมดอกผลที่เกิดมีขึ้น ขอให้มีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 51

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 144 วรรคสอง, ม. 145 วรรคหนึ่ง, พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ม. 3 (15), ม. 51

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3659 – 3661/2562 (**กระบวนการยึดทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil forfeiture) ไม่มีผลย้อนหลัง แม้กฎหมายใหม่จะเป็นคุณ**)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 บัญญัติมาตรการทางกฎหมายไว้ 2 ส่วน ได้แก่ มาตรการทางอาญาฐานฟอกเงิน และมาตรการทางแพ่งที่ดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยมาตรการส่วนหลังเป็นกระบวนการยึดทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil forfeiture) ซึ่งพิจารณาตัวทรัพย์สินที่ผู้ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินว่ามีแหล่งที่มาจากการกระทำผิดอาญาที่เป็นความผิดมูลฐานของพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ โดยไม่ต้องพิจารณาความผิดของบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์ ซึ่งจะต้องพิสูจน์ตามหลักการพิสูจน์พยานหลักฐานในคดีอาญา มาตรการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินจึงมิใช่โทษทางอาญาตาม ป.อ. มาตรา 18 (5) แม้ความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (15) จะบัญญัติเพิ่มเติมภายหลังจากที่ได้กระทำความผิด ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้กฎหมายอาญาย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคล และเมื่อมีการบัญญัติเพิ่มเติมความผิดมูลฐานดังกล่าวย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับย้อนหลังไปทันที นับแต่วันที่มีการกระทำความผิดมูลฐานนั้น

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง ป.อ. ม. 18 และ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ม. 3 (15), ม. 59

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1986/2562 (**ซื้อขายที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์ สัญญาตกเป็นเป็นโมฆะ**)

โจทก์ตกลงซื้อที่ดินมือเปล่าที่จำเลยอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจำนวนเนื้อที่ 25 ไร่ ราคา 10,000,000 บาท โจทก์ชำระราคาที่ดินให้แก่จำเลยครบถ้วน และจำเลยส่งมอบการครอบครองที่ดินให้โจทก์แล้ว ต่อมาโจทก์ได้ยื่นเรื่องขอออกโฉนดที่ดินต่อสำนักงานที่ดินจึงทราบว่าที่ดินที่จำเลยขายแก่โจทก์ตั้งอยู่ใน**เขตที่สวนเลี้ยงสัตว์**

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

บ้านท่าแดงซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงเป็นการที่โจทก์กับจำเลยทำสัญญาซื้อขายทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1304 (2) ซึ่งจะโอนแก่กันมิได้ตามมาตรา 1305 ซึ่งเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นโมฆะตามมาตรา 150 ทั้งเป็นกรณีที่จำเลยรู้อยู่แล้วว่าที่ดินที่นำมาขายแก่โจทก์เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อาจซื้อขายได้ แต่จำเลยจงใจนิ่งเสียไม่แจ้งความจริงดังกล่าวแก่โจทก์ ซึ่งหากโจทก์รู้ความจริงสัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยเกี่ยวกับที่ดินพิพาทคงจะไม่เกิดขึ้น กรณีจึงถือได้ว่าจำเลยได้รับเงินค่าที่ดินจำนวนดังกล่าวไปจากโจทก์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย การที่โจทก์มีคำขอให้บังคับจำเลยคืนเงินจำนวนดังกล่าวเท่ากับราคาที่ดินที่โจทก์ชำระให้แก่จำเลยไปนั้น จึงมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินของโจทก์คืนจากจำเลยผู้ที่ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือไว้ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1336 ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่มีกำหนดอายุความ ฟ้องของโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ จำเลยจึงต้องรับผิดคืนเงินราคาที่ดินจำนวนดังกล่าวให้แก่โจทก์

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 150, ม. 193/30, ม. 1304 (2), ม. 1305, ม. 1336

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1726/2562 **(ค่าเสียหายในคดีบุกรุกป่าสงวน มิใช่คดีอาญา แต่เป็นค่าเสียหายส่วนแพ่ง ไม่มีผลย้อนหลัง)**

พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2559 มาตรา 26/4 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติให้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ ส่วนมาตรา 26/5 เป็นบทบัญญัติ**กำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการ**สามารถเรียกค่าเสียหาย ตามมาตรา 26/4 เข้ามาพร้อมกับคำฟ้องคดีอาญาอันมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ มิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาที่ต้องห้ามมิให้มีผลย้อนหลัง

แม้คดีนี้ตามฟ้องของโจทก์บรรยายว่า จำเลยกับพวกร่วมกันกระทำความผิด เมื่อระหว่างต้นเดือนเมษายน 2559 ถึงวันที่ 26 เมษายน 2559 อันเป็นวันก่อนวันที่ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2559 มีผลใช้บังคับก็ตาม แต่เมื่อโจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2559 อันเป็นเวลาภายหลังวันที่ 25 พฤษภาคม 2559 ซึ่งเป็นวันที่ พ.ร.บ.ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติ 2,939,692 บาท แก่กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ค่าภาคหลวง 1,505.30 บาท เป็นเงินค่าธรรมเนียมซึ่งผู้ทำไม้หรือเก็บหาของป่าจะต้องเสียตามความใน พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 และค่าเสียหายของรัฐ 15,053 บาท เป็นค่าเสียหายตาม พ.ร.บ.ป่าไม้

ศูนย์บรรณสารและวิทยทรัพยากร สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

พ.ศ.2484 มิใช่ค่าเสียหายตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายตามความใน พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2559 มาตรา 26/4 พนักงานอัยการจึงเรียกค่าภาคหลวงและค่าเสียหายของรัฐโดยอาศัย พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2559 มาตรา 26/5 เข้ามาในคดีนี้ไม่ได้

คำพิพากษาในคดีส่วนแพ่งของศาลชั้นต้นยังมิได้กล่าวหรือแสดงเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยทั้งปวง และมิได้วินิจฉัยตามประเด็นแห่งคดี ตาม ป.วิ.พ. มาตรา 141 (4) (5) ประกอบ ป.วิ.อ. มาตรา 15 การที่ศาลชั้นต้นพิพากษาคดีส่วนแพ่งไปโดยยังมิได้สอบคำให้การส่วนแพ่งของจำเลยและโจทก์มิได้นำสืบพยานหลักฐานอันจะทำให้เป็นฐานในการกำหนดค่าเสียหายตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2559 มาตรา 26/4 กระบวนพิจารณาของศาลชั้นต้นจึงเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาคดีส่วนแพ่งไปโดยมิชอบ กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลฎีกายกขึ้นวินิจฉัยได้ ตาม กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2559 มาตรา 26/4, 26/5, และ ป.วิ.อ. มาตรา 195 วรรคสอง ประกอบมาตรา 225

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1415/2560 (**ช้างป่า หรือ ช้างเลี้ยง ให้ดูที่ตั๋วรูปพรรณช้าง–ส.พ. 5**)

คดีอาญาหมายเลขแดงที่ 388/2558 ของศาลชั้นต้น โจทก์ฟ้องว่าจำเลยมีช้างซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองจำพวกสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต จำเลยให้การรับสารภาพ ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าช้างเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองจำพวกสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม และศาลชั้นต้นริบช้างของกลางตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 58 และ ป.อ. มาตรา 32 ต่อมาผู้ร้องยื่นคำร้องขอคืนช้างของกลาง จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเพียงว่าศาลจะสั่งคืนช้างของกลางให้แก่เจ้าของซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดของจำเลยหรือไม่เท่านั้น ส่วนประเด็นที่ว่าศาลสั่งริบช้างของกลางได้หรือไม่นั้นยุติไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นซึ่งถึงที่สุดแล้ว ผู้ร้องจะยกประเด็นโดยอ้างว่าช้างของกลางเป็นช้างบ้านที่มีตั๋วรูปพรรณช้าง (ส.พ. 5) เพื่อให้ฟังว่ามิใช่เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองขึ้นมาในคำร้องขอคืนช้างของกลางต่อไปอีกไม่ได้ ศาลฎีกาไม่รับวินิจฉัยให้

กรณีที่ศาลสั่งริบสัตว์ป่าคุ้มครองของกลางที่บุคคลมีไว้เนื่องจากการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 58 และเป็นทรัพย์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ใดมีไว้เป็นความผิด ตาม ป.อ. มาตรา 32 นั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวและประมวล

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

กฎหมายอาญา ตลอดจนกฎหมายอื่นไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ใดยื่นคำร้องขอคืนของกลางที่ศาลชั้นต้นริบในกรณีดังกล่าวได้ ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องขอคืนช้างของกลางคดีนี้

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง ป.อ. ม. 32 และ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ม. 58 (เดิม)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 14487/2558 **(ที่ดินพิพาทระหว่างอุทยานและ ส.ป.ก. ต้องพิสูจน์การทำประโยชน์ หากไม่ได้ทำประโยชน์ ให้ถือเป็นที่อุทยาน)**

ที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 895 (พ.ศ.2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2523 และ พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2524 ซึ่งกฎกระทรวงและแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกาและแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2523 และวันที่ 24 ธันวาคม 2524 ตามลำดับ

แม้จะมีพื้นที่บางส่วน เช่น ที่ดินพิพาท ปรากฏว่าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตามก็ไม่มีผลทำให้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ชอบหรือไม่มีสภาพบังคับเพราะเหตุผลและวัตถุประสงค์ ในการออกกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน อำนาจในการดูแลจัดการหรือดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับขึ้นกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างกัน และตราบใดที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ที่ดินพิพาทตั้งอยู่ ยังมิได้นำที่ดินพิพาทไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม **ที่ดินพิพาทก็ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ** ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 26 (4) เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ที่ดินพิพาทตั้งอยู่ จะนำที่ดินพิพาทไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น **ที่ดินพิพาทจึงอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับลาน**

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ **30 มิถุนายน 2541** มีสาระสำคัญว่า รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยรัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ ได้กำหนด ให้มีการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อพิสูจน์ว่าราษฎรอยู่อาศัยและทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตที่อยู่อาศัยและทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด...ฯลฯ ส่วนกรณีราษฎรอยู่อาศัยและทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟู

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สภาพแวดล้อม ที่ดินพิพาทถูกกำหนดให้เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2523 ตามสำเนากฎกระทรวงฉบับที่ 895 (พ.ศ.2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และแผนที่แนบท้าย **ดังนั้น ราษฎรที่จะได้รับประโยชน์อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะต้องเป็นผู้อยู่อาศัยและทำกินมาก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน 2523** แต่จำเลยรับโอนที่ดินพิพาทจาก ว. เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2540 จำเลยปลูกบ้านพักอาศัยเมื่อปลายปี 2540 เป็นบ้านไม้ชั้นเดียว 1 หลัง แล้วเสร็จในปี 2545 จึงเป็นเวลาภายหลังจากที่มีการประกาศกำหนดให้ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การกระทำของจำเลยเป็นการบุกรุกเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ก่อสร้าง แผ้วถางที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับลาน

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ม. 26 (4) และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12747/2558 (**ค่าเสียหายโลกร้อน หรือค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม โจทก์ยังคงมีภาระพิสูจน์แม้จำเลยจะขาดนัดยื่นคำให้การและไม่ได้นำสืบพยานหลักฐาน การอ้างอิงหลักการทางวิชาการฝ่ายเดียว ไม่ทำให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติได้**)

ค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินในกรณีที่โจทก์มีคำขอบังคับให้จำเลยชำระหนี้เป็นเงินอันไม่อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ซึ่งตาม ป.วิ.พ. มาตรา 198 ทวิ วรรคสาม (2) บัญญัติให้ศาลสืบพยานหลักฐานโจทก์ไปฝ่ายเดียว อันหมายความว่า แม้จำเลยขาดนัดยื่นคำให้การและไม่ได้นำสืบพยานหลักฐานหักล้างพยานหลักฐานของโจทก์ก็ตาม โจทก์ก็ยังมีภาระการพิสูจน์เกี่ยวกับความเสียหายดังกล่าวให้มีน้ำหนักรับฟังได้ ในกรณีเช่นนี้จึงหาใช่โจทก์นำสืบพยานหลักฐานเช่นใด ศาลต้องเชื่อต้องรับฟังตามพยานหลักฐานของโจทก์เช่นว่านั้นเสมอไปไม่

ค่าเสียหายดังกล่าว ตามทางนำสืบของโจทก์เป็นเพียงการแสดงวิธีการ หลักเกณฑ์ และสร้างแบบจำลองในการประเมินหาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม **อันเป็นไปตามหลักวิชาการที่โจทก์อ้างและยอมรับเพียงฝ่ายเดียว หาใช่เป็นข้อเท็จจริงซึ่งรู้กันอยู่ทั่วไป** ข้อเท็จจริงซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือข้อเท็จจริงที่คู่ความรับหรือถือว่ารับกันแล้วในศาล ตาม ป.วิ.พ. มาตรา 84 (1) (2) และ (3) ไม่ จึงไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่ศาลจะถือเอาเป็นข้อยุติในการคิดหา

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ค่าเสียหายคดีนี้แต่อย่างใด นอกจากนี้ **พยานหลักฐานของโจทก์ดังกล่าวก็เป็นเพียงการแสดงถึงกระบวนการคิดการประเมินค่าเสียหายของโจทก์ให้ดูน่าเชื่อถือขึ้นเท่านั้น** มีผลเท่ากับโจทก์เองก็ยืนยันและพิสูจน์ถึงมูลค่าความเสียหายที่ถูกต้องแน่นอนไม่ได้อีกด้วย ดังนั้นที่ศาลล่างทั้งสองเห็นว่าโจทก์นำสืบเกี่ยวกับมูลค่าความเสียหายไม่ได้ตามคำฟ้องและใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ตามสมควรเช่นว่านั้น จึงชอบด้วยข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้ว

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง ป.วิ.พ. ม. 84, ม. 198 ทวิ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6913 – 6914/2558 (**ที่ดินพิพาทระหว่างอุทยานกับเอกชน**)

โจทก์มีเพียงเอกสารใบ ภ.บ.ท. 5 แสดงว่าโจทก์มีสิทธิเหนือที่ดินพิพาท แต่เอกสารฉบับนี้ไม่ใช่เอกสารสิทธิแสดงว่าโจทก์มีสิทธิครอบครองเหนือที่ดินที่พิพาทแต่อย่างใด ส่วนที่โจทก์นำสืบว่า โจทก์ครอบครองที่ดินพิพาทต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัย น. ครอบครองที่ดินพิพาทเมื่อประมาณ ปี 2494 ก่อนบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและรัฐยังไม่ได้จัดที่ดินเป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ไม่ปรากฏว่า น. มีเอกสารใด ๆ แสดงการมีสิทธิ์เหนือที่ดินพิพาทหรือได้แจ้งการครอบครองที่ดินพิพาทต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน ตาม พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 5 แสดงให้เห็นว่าตนมีสิทธิครอบครองเหนือที่ดินพิพาทอย่างไร ทั้งการครอบครองเป็นระยะเวลานานมากขนาดนี้น่าที่ผู้ครอบครองต้องมีเอกสารสิทธิเหนือที่ดินพิพาทบ้าง แต่ก็ไม่ปรากฏ และโจทก์ก็เพิ่งแจ้งเสียภาษีบำรุงท้องที่เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2545 โดยบุคคลที่ครอบครองก่อนหน้าโจทก์ก็ไม่ปรากฏหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ข้อนำสืบดังกล่าวของโจทก์จึงเป็นเพียงการกล่าวอ้างลอย ๆ โดยง่าย ไม่มีน้ำหนักให้รับฟัง ไม่น่าเชื่อว่า น. ครอบครองที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินจริง

แม้ฝ่ายจำเลยทั้งสองไม่ได้นำสืบโต้แย้งเรื่อง**โจทก์ครอบครองที่ดินต่อเนื่องกัน**มาก็ตาม **แต่จำเลยทั้งสองก็นำสืบอยู่ว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ** ซึ่งโจทก์ต้องมีภาระพิสูจน์สิทธิของตนว่ามีอยู่จริง เมื่อไม่ปรากฏว่า น. มีสิทธิใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายเหนือที่ดินพิพาท น. จึงไม่มีสิทธิโดยชอบเหนือที่ดินพิพาทที่จะโอนต่อ ๆ มาจนถึงโจทก์ด้วย โจทก์จึงไม่มีสิทธิครอบครองเหนือที่ดินพิพาท ที่ดินพิพาทไม่มีบุคคลใดถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย รัฐจึงออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้ตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 6 โจทก์ยึดถือครอบครองอาคารบ้านพักและอาคารอเนกประสงค์ในที่ดินพิพาทซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นการฝ่าฝืน พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 16 พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยทั้งสองสั่งให้โจทก์รื้อถอนแล้วโจทก์ไม่รื้อ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพะเยา

ถอน จำเลยทั้งสองจึงมีอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนอาคารบ้านพักและอาคารอเนกประสงค์กับต้นมะพร้าวซึ่งปลูกอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติได้เองตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 21, 22 ไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์จึงไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ม. 5 และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (เดิม) ม. 6, ม. 16, ม. 21, ม. 22

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3320/2558 **(บรรยายฟ้องไม่มีรายละเอียดของเลื่อยโซ่ยนตร์ให้ครบถ้วน)**

ฎีกาต้องระบุข้อเท็จจริงโดยย่อ หรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงเป็นลำดับ ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 193 วรรคสอง ประกอบมาตรา 225 กล่าวคือ ฎีกาจะต้องมีข้อคัดค้านหรือโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอุทธรณ์ว่า ไม่ถูกต้องในข้อไหนอย่างใด หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายประการใด ทั้งนี้ ไม่ว่าในปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ตนประสงค์จะยกขึ้นฎีกา เพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้ ฎีกาของจำเลยที่ 1 ล้วนเป็นการโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นทั้งสิ้น โดยคัดลอกข้อความมาจากอุทธรณ์ ของจำเลยที่ 1 ทั้งหมด เพียงเพิ่มตอนท้ายว่าบรรดาของกลางที่พบในที่เกิดเหตุไม่มีสิ่งใดบ่งชี้ถึงจำเลยที่ 1 ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค 4 ได้วินิจฉัยถึงปัญหาดังกล่าวไว้แล้ว ฎีกาของจำเลยที่ 1 มิได้กล่าวอ้างว่าศาลอุทธรณ์ภาค 4 วินิจฉัยข้อเท็จจริงข้อใด ตอนใดไม่ถูกต้องอย่างไร และไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 4 เพราะเหตุใด แม้จำเลยที่ 1 จะมีคำขอท้ายฎีกาว่า ขอให้ศาลฎีกาได้โปรดพิจารณาพิพากษากลับคำพิพากษาศาลล่างทั้งสองและพิพากษายกฟ้องโจทก์เสีย ก็ไม่อาจถือเป็นคำคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 4 จึงเป็นฎีกาที่มิได้คัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 4 ไม่ชอบด้วย ป.วิ.อ. มาตรา 216 วรรคหนึ่ง

ตามพระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ ฯ มาตรา 3 นิยามคำว่า "เลื่อยโซ่ยนต์" ไว้ว่า หมายถึงเครื่องมือสำหรับใช้ตัดไม้หรือแปรรูปไม้ที่มีฟันเลื่อยติดกับโซ่ซึ่งขับเคลื่อนด้วยกำลังเครื่องจักรกล และให้ความหมายรวมถึงส่วนหนึ่งส่วนใดที่เป็นส่วนประกอบของเครื่องมือดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง ตามคำนิยามจากบทบัญญัติดังกล่าว คำว่า "เลื่อยโซ่ยนต์"มิใช่เป็นการกำหนดความหมายถึงเครื่องมือสำหรับใช้ตัดไม้ฯ ไว้โดยลำพังแต่ได้ระบุโยงไปถึงกฎกระทรวงด้วย และโดยอาศัยอำนาจตามความในบทนิยามคำว่า "เลื่อยโซ่ยนต์" ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ฯ ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกกฎกระทรวงไว้ว่า "เลื่อยโซ่ยนต์" หมายความว่า (1) เครื่องมือสำหรับใช้ตัดไม้หรือแปรรูปไม้ที่มีฟันเลื่อยติดกับโซ่ซึ่งขับเคลื่อนด้วยกำลัง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการยุติธรรม มหาวิทยาลัยพะเยา

เครื่องจักรกลที่ผลิตและประกอบสำเร็จรูปเพื่อการใช้งานที่มีต้นกำลังเกินกว่า 2 แรงม้า โดยมีแผ่นบังคับโซ่ที่มีขนาดความยาวเกินกว่า 12 นิ้ว กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2551 เมื่อเหตุคดีนี้เกิดวันที่ 4 ตุลาคม 2554 ซึ่งเป็นภายหลังจากวันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ดังนั้น โจทก์จึงต้องบรรยายฟ้องมาให้ครบถ้วนว่าเลื่อยโซ่ยนต์ที่จำเลยที่ 1 มีไว้ในครอบครองนั้นเป็นไปตามคำนิยามในกฎกระทรวงด้วย เพราะถือว่า**กำลังแรงม้าและขนาดความยาวของแผ่นบังคับโซ่เป็นข้อสำคัญที่จะบ่งชี้ว่าจำเลยที่ 1 มีความผิดหรือไม่ ซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิด** เมื่อฟ้องของโจทก์ไม่ได้บรรยายฟ้องว่าเลื่อยโซ่ยนต์ที่จำเลยที่ 1 มีไว้ในครอบครองเป็นเครื่องมือที่มีต้นกำลังเกินกว่า 2 แรงม้า โดยมีแผ่นบังคับโซ่ที่มีขนาดยาวเกินกว่า 12 นิ้ว ตามลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง **จึงเป็นฟ้องที่ไม่มีรายละเอียดพอสมควร** ไม่ชอบด้วย ป.วิ.อ. มาตรา 158 (5) ไม่สามารถลงโทษจำเลยที่ 1 ได้ ปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย แม้มิได้มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นฎีกา ศาลฎีกาก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตาม ป.วิ.อ.มาตรา 195 วรรคสอง ประกอบมาตรา 225

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง ป.วิ.อ. ม. 225, ม. 158 (5), ม. 195 วรรคสอง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3139/2558 (**ลงโทษตามกฎหมายป่าสงวนอันเป็นบทหนักที่สุดในความผิดกระทำกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท**)

โจทก์บรรยายฟ้องว่า จำเลยทั้งหกร่วมกันบุกรุกเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ก่นสร้าง แผ้วถาง ตัดโค่นทำลายต้นไม้บริเวณป่า ซึ่งเป็นป่าต้นน้ำลำธารในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าพะโต๊ะ ป่าปังหวาน และป่าปากทรงและเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กับมีคำขอท้ายฟ้องขอให้ลงโทษตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 54, 72 ตรี พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 14, 31 วรรคสอง (3) และ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 38, 54 เมื่อจำเลยทั้งหกให้การรับสารภาพตามฟ้อง การกระทำของจำเลยทั้งหกย่อมเป็นความผิดต่อกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว อีกทั้งความผิดตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 31 วรรคสอง ก็มีโทษหนักกว่าความผิดตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 54 วรรคหนึ่งด้วย ที่ศาลอุทธรณ์ภาค 8 ปรับบทว่า จำเลยทั้งหกมีความผิดฐานร่วมกันบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นการกระทำกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดตาม ป.อ. มาตรา 90 นั้น จึงถูกต้องแล้ว

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

การที่จำเลยทั้งหกบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นต้นน้ำลำธารและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นเนื้อที่ 3 ไร่เศษ ผลของการกระทำของจำเลยทั้งหกนอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อสภาพพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารแล้ว **ยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของชาติ** เป็นต้นเหตุให้ป่าไม้เสื่อมสภาพและมีจำนวนลดน้อยลง ย่อมส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทางธรรมชาติโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และอาจก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้น ซึ่งจะเป็นผลเสียหายต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อีกทั้งเจ้าพนักงานจับกุมจำเลยทั้งหกพร้อมอาวุธปืนยาวขนาด .22 ไม่มีเครื่องหมายทะเบียน 2 กระบอก อาวุธปืนพกขนาด 9 มม. 1 กระบอก และมีกระสุนปืนทั้งสองขนาดจำนวนมาก ซึ่งจำเลยทั้งหกร่วมกันมีและพาไปขณะบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดังกล่าว ส่อแสดงให้เห็นว่าจำเลยทั้งหกมีเจตนาจะใช้อาวุธปืนดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการล่าสัตว์ป่า รวมทั้งต่อสู้กับเจ้าพนักงานหากถูกจับกุม พฤติการณ์แห่งคดีจึงถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง แม้จำเลยทั้งหกไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนและมีภาระจะต้องเลี้ยงดูครอบครัวและที่จำเลยที่ 3 อ้างว่ามีสุขภาพไม่แข็งแรง เคยประสบอุบัติเหตุไม้ยางพาราล้มทับกระเพาะปัสสาวะแตกเคยเข้ารับการผ่าตัด และต้องสวมแผ่นรองซับปัสสาวะตลอดก็ไม่ปรากฏหลักฐานทางการแพทย์ที่ชัดเจน จึงยังไม่มีเหตุเพียงพอที่จะรอการลงโทษจำคุกให้แก่จำเลยทั้งหก

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง ป.อ. ม. 90, พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 ม. 54, ม. 72 ตรี, พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ม. 14, ม. 31 วรรคสอง, และ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (เดิม) พ.ศ.2535 ม. 38, ม. 54

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 14700/2557 **(อายุความตาม พรบ.ส่งเสริม ม.97 ค่าเสียหาย 10 ปี)**

โจทก์บรรยายฟ้องว่า จำเลยที่ 1 ถึงที่ 8 และ ย. ซึ่งถึงแก่ความตายแล้ว และเป็นสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของจำเลยที่ 9 เป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายของจำเลยที่ 10 และที่ 11 ได้บังอาจร่วมกันบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์ ก่นสร้าง แผ้วถางป่า โดยตัด ฟัน โค่น เลื่อย ชักลากไม้ในป่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติ จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นของรัฐ อันเป็นการทำให้เป็นอันตราย และทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ภายในเขตอุทยานแห่งชาติโดยผิดกฎหมายและร่วมกันยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าดังกล่าว ตลอดทั้งได้ปลูกพืชไร่ในท้องที่ดังกล่าวคิดเป็นเนื้อที่รวมทั้งสิ้น 1,330 ไร่ ถือได้ว่าโจทก์ได้บรรยายฟ้อง โดยเรียกร้องให้จำเลยกับพวกร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายสูญหายหรือเสียหายไปนั้น" ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ มิใช่การฟ้องขอให้จำเลยกับพวกร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อโจทก์ในมูลละเมิด ตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 จึงไม่อยู่ในบังคับอายุความ 1 ปี ตาม ป.พ.พ. มาตรา 448 เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ สิทธิเรียกร้องตามคำฟ้องของโจทก์จึงอยู่ในบังคับอายุความ 10 ปี ตาม ป.พ.พ. มาตรา 193/30

กฎหมายและมาตราที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 97 และ ป.พ.พ. มาตรา 193/30

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11437/2556 (**แนวการบรรยายฟ้อง และหลักความเสียหายตามมูลละเมิดโดยตรง หรือ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ มาตรา 97**)

การที่โจทก์ฟ้องเรียกให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จะใช้อายุความเรื่องละเมิดหรือใช้อายุความทั่วไปนั้น ต้องพิจารณาจากการบรรยายในคำฟ้องของโจทก์เพื่อให้เห็นเจตนาว่าโจทก์นำคดีมาฟ้องโดยอ้างอิงหรืออาศัยสิทธิตามกฎหมายใดเป็นหลัก ซึ่ง**โดยปกติแล้วไม่ว่าจะเป็นการฟ้องโดยอาศัยมูลละเมิดโดยตรง** หรือ**ฟ้องโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีหลักสำคัญอยู่ที่การทำให้เกิดความเสียหายเช่นเดียวกัน** กรณีที่โจทก์ฟ้องโดยอาศัยมูลละเมิด มักจะต้องบรรยายในคำฟ้องให้เห็นว่าจำเลยจงใจกระทำการใด ๆ หรือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อต่อโจทก์โดยผิดกฎหมายทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ตามที่บัญญัติไว้ใน ป.พ.พ. มาตรา 420 แต่เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในคำฟ้องคดีนี้แล้วไม่ปรากฏแจ้งชัดว่าโจทก์ได้ใช้ถ้อยคำที่จะแสดงให้เห็นว่าโจทก์มีเจตนาฟ้องโดยอาศัยสิทธิในมูลละเมิดโดยตรงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม คำฟ้องของโจทก์บรรยายโดยกล่าวในตอนต้นให้เห็นว่าโจทก์มีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ฟื้นฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตที่รับผิดชอบมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับรวมทั้ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ด้วย

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการเพื่อการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ต่อมาจึงบรรยายโดยใช้ถ้อยคำว่าการกระทำของจำเลยโดยบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ ก่อสร้าง แผ้วถางป่า โดยตัดฟัน โค่น เลื่อย ชักลากไม้ในป่า อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ซึ่งโจทก์เป็นผู้ดูแลอยู่ ทั้งในตอนท้ายโจทก์ก็บรรยายในคำฟ้องแจ้งชัดว่า การกระทำของจำเลยนั้นทำให้เกิดความเสียหายโดยโจทก์ขอเรียกร้องค่าเสียหายจากจำเลย โดยกำหนดจากหลักเกณฑ์ความเสียหายในทางแพ่งตามมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 97 ดังกล่าวระบุในทำนองว่า ผู้ที่กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้เสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป การบรรยายในคำฟ้องดังกล่าวจึงไม่ใช่การบรรยายฟ้องในเรื่องละเมิดโดยตรงเท่านั้น แต่ยังเป็นการบรรยายในคำฟ้องให้เห็นว่าโจทก์ต้องการให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ด้วย ซึ่งการเรียกร้องค่าเสียหายตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความทั่วไปตาม ป.พ.พ. มาตรา 193/30 คือ 10 ปี เมื่อจำเลยกระทำความผิดตั้งแต่เดือนมกราคม 2542 โจทก์มาฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2551 จึงยังไม่เกิน 10 ปี คดีโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. ม. 193/30, ม. 420, ม. 448 วรรคหนึ่ง, พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม. 97

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 17282/2555 (**การกำหนดโทษลงโทษตามบทที่หนักโดยไม่ต้องคำนึงถึงโทษขั้นต่ำในบทที่เบากว่า**)

การพิจารณาว่ากฎหมายบทใดมีโทษหนักกว่ากันต้องถือตามลำดับที่วางไว้ใน ป.อ. มาตรา 18 และหากเป็นโทษในลำดับเดียวกันให้ถือตามบทที่มีอัตราโทษขั้นสูงกว่าเป็นเกณฑ์ เมื่อความผิดฐานร่วมกันทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง กำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 31 วรรคหนึ่ง กำหนดอัตราโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท โทษจำคุกตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทหนักกว่า และเมื่อใช้บทบัญญัติที่มีโทษหนักแล้วก็ใช้บทดังกล่าวเป็นบทลงโทษแต่บทเดียว

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติวิทยาการ มหาวิทยาลัยพะเยา

ถึงแม้บทหนักจะไม่มีโทษขั้นต่ำ แต่บทเบากว่ามีโทษขั้นต่ำ ศาลก็ชอบที่จะลงโทษตามบทที่หนักโดยไม่ต้องคำนึงถึงโทษขั้นต่ำในบทที่เบากว่า การที่ศาลอุทธรณ์ภาค 2 ลงโทษจำเลยทั้งห้าตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 42 วรรคสอง (3), 54 วรรคหนึ่ง จึงชอบแล้ว

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.อ. ม. 18, พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 (เดิม) ม. 42 วรรคสอง (3), ม. 54 วรรคหนึ่ง, และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ม. 14, ม. 31 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3200/2552 **(การกำหนดโทษเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย)**

โจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยทั้งสามกับพวกร่วมกันทำไม้หวงห้ามประเภท ก. โดยนำไม้ซึ่งแปรรูปแล้วใส่กระบะพ่วงรถไถนาเดินตามออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แม้การกระทำของจำเลยทั้งสามดังกล่าวเป็นความผิดฐานร่วมกันทำไม้หวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาตตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 11, 73 วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 4 (5) ให้ความหมายว่าการนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใด ๆ เป็นการทำไม้ ตามนิยามคำว่า "ทำไม้" ด้วยก็ตาม แต่ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 38 ที่โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยทั้งสามด้วยนั้น มิได้บัญญัติให้การนำไม้ออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามฟ้อง เป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าวดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 แต่อย่างใด การกระทำของจำเลยทั้งสามตามฟ้อง จึงไม่เป็นความผิดฐานร่วมกันตัดหรือโค่นต้นไม้หรือพฤกษชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 38, 54 วรรคหนึ่ง ที่ศาลอุทธรณ์ภาค 3 พิพากษาลงโทษจำเลยทั้งสามในความผิดตามมาตราดังกล่าว เป็นการไม่ชอบ ปัญหาดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย แม้จำเลยทั้งสามมิได้ฎีกา ศาลฎีกามีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 185 วรรคหนึ่ง, 195 วรรคสอง ประกอบมาตรา 215 และ 225

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.วิ.อ. ม. 185 วรรคหนึ่ง, ม. 195 วรรคสอง, ม. 215, ม. 225, พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 (เดิม) ม. 38, ม. 54 วรรคหนึ่ง, และ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 ม. 4 (5), ม. 11, ม. 73 วรรคหนึ่ง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 227/2551 (**กฎหมายสัตว์ป่าเดิม**)

ตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 4 ให้คำนิยามของคำว่า "ล่า" หมายความว่า เก็บ ดัก จับ ยิง ฆ่า หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นใดแก่สัตว์ป่าที่ไม่มีเจ้าของและอยู่เป็นอิสระ และหมายความรวมถึงการไล่ การต้อน การเรียก หรือการล่อเพื่อการกระทำดังกล่าวด้วย ดังนั้น การเคาะไม้ไล่ต้อนสัตว์ป่าจึงอยู่ในความหมายของคำว่า "ล่า" ตามคำนิยามดังกล่าว การที่จำเลยกับพวกร่วมกันเคาะไม้ไล่ต้อนสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อให้พวกของจำเลยที่ดักซุ่มรออยู่ใช้อาวุธปืนยิง จึงเป็นความผิดสำเร็จฐานล่าสัตว์ป่า มิใช่เป็นเพียงความผิดฐานพยายามล่าสัตว์ป่า

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.อ. ม. 80, และ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 (เดิม) ม. 4

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8718/2554 (**กฎหมายน้ำบาดาล เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**)

พ.ร.บ.น้ำบาดาล พ.ศ.2520 เป็นกฎหมายพิเศษที่มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมดูแลการขุดเจาะน้ำบาดาลและการระบายน้ำลงบ่อบาดาล ทั้งนี้ เพื่อป้องกันรักษาแหล่งน้ำบาดาลซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้ขาดแคลนหรือเสียหาย อีกทั้งป้องกันการทรุดตัวของแผ่นดินและการก่อให้เกิดมลพิษแก่น้ำบาดาลอันเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชน อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแม้ขณะที่จำเลยขุดเจาะน้ำบาดาลในที่ดินของจำเลย บริเวณพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรียังไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นเขตน้ำบาดาล แต่เมื่อต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2537) กำหนดเขตน้ำบาดาลเพิ่มเติมโดยให้ท้องที่จังหวัดกาญจนบุรีเป็นเขตน้ำบาดาล และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2538 ดังนั้น นับตั้งแต่วันที่ 18 มกราคม 2538 เป็นต้นไป การประกอบกิจการน้ำบาดาลโดยการขุดเจาะน้ำบาดาลหรือใช้น้ำบาดาลจากบ่อน้ำบาดาลทั้งสิบสองบ่อในที่ดินจำเลยที่อยู่ในเขตน้ำบาดาลตามฟ้องจะต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของโจทก์ และจำเลยจะต้องขอรับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ตามมาตรา 17 และมาตรา 46 แห่ง พ.ร.บ.น้ำบาดาล พ.ศ.2520 และจำเลยจะต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลตามที่ระบุไว้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2537) พ.ร.บ.น้ำบาดาล พ.ศ.2520 จึงไม่ได้มีผลย้อนหลังบังคับแก่การขุดเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาลของจำเลยก่อนวันที่ 18 มกราคม 2538

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในการเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาลจากบ่อน้ำบาดาลที่ได้รับอนุญาตนั้นโจทก์เรียกเก็บตามกฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2537) และกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ.2540) โดยหากผู้รับใบอนุญาตไม่ได้ติดตั้งเครื่องวัดปริมาณน้ำบาดาลก็เป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามกฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2537) ข้อ 2 (2) และกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ.2540) ข้อ 3 (2) ที่ไม่อาจคำนวณปริมาณน้ำบาดาลที่ผู้ได้รับใบอนุญาตใช้ได้ ซึ่งตามกฎกระทรวงทั้งสองฉบับกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าใช้น้ำบาดาลตามปริมาณน้ำบาดาลสูงสุดที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตโดยไม่คำนึงว่าจะมีการใช้น้ำบาดาลจริงหรือไม่ เพียงใด เพราะเป็นกรณีที่ไม่สามารถคำนวณการใช้น้ำบาดาลได้ เนื่องจากผู้รับใบอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลไม่ได้ติดตั้งเครื่องวัดปริมาณน้ำ ซึ่งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการใช้น้ำบาดาลจากบ่อของผู้ได้รับใบอนุญาตในที่ดินของผู้รับใบอนุญาตนั้นอยู่ในความรู้เห็นของผู้ได้รับใบอนุญาตเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถตรวจสอบปริมาณน้ำที่ผู้ได้รับใบอนุญาตใช้จริง กฎกระทรวงจึงกำหนดเป็นภาระของผู้ได้รับใบอนุญาตที่จะต้องชำระค่าน้ำบาดาลในปริมาณสูงสุดตามใบอนุญาต โจทก์ไม่มีหน้าที่ภาระการพิสูจน์ว่าจำเลยได้ใช้น้ำบาดาลจริงหรือไม่

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.วิ.พ. ม. 84/1 และ พ.ร.บ.น้ำบาดาล พ.ศ.2520 ม. 17, ม. 46

6.4 บทสรุป

จากคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่คัดมาเป็นตัวอย่างในบทนี้จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของคดีความหากเป็นกรณีเอกชนต่อเอกชนฟ้องร้องคดีกันเอง มักจะมีเหตุเริ่มต้นจากการกระทบสิทธิในลักษณะแดนกรรมสิทธิ์ หรือ เป็นเหตุเดือนร้อน รำคาญ ซึ่งขัดต่อการใช้ชีวิตอย่างปกติสุขบนพื้นฐานวิญญูชนทั่วไป อันเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเอกชนกับเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยเหตุนี้กฎหมายผลักภาระการพิสูจน์เหตุแห่งการกระทบสิทธินั้นให้เป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับความเดือนร้อน-รำคาญ ซึ่งในหลายกรณี เช่น “คดีป้าทุบรถ” เจ้าทุกข์ผู้ได้รับความเดือนร้อน-รำคาญต้องใช้ความอดทนอย่างสูงกับการแก้ไขปัญหาความรำคาญทางมลพิษสิ่งแวดล้อม จนไม่สามารถอดทนต่อไปได้ ซึ่งถูกปล่อยปละละเลยจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จนเกิดความรุนแรง และเสียหาย เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกลไกกฎหมายฐาน**ละเมิด**จึงเริ่มต้น ซึ่งละเมิดเป็นเรื่องพื้นฐานของกฎหมายแพ่งทั่วไป อาศัยความเสียหายเป็นฐานพิสูจน์ จึงเป็นการแก้ไขทางกฎหมายที่ปลายเหตุ (หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย) แต่ในทางกลับกันหากเจ้าทุกข์จะนำ “หลักการป้องกัน” หรือ “หลักการป้องกันล่วงหน้า” มาเป็นฐานฟ้องร้องดำเนินคดีก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะเป็น**ข้อจำกัด**ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไทย ยังไม่รองรับหลักการทางสิ่งแวดล้อม

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

เหล่านี้ คงอาศัยการพิสูจน์ทางละเมิดเท่านั้น **ดังนั้นจะเห็นว่าบุคคลทั่วไปจึงเลือกที่จะไม่พึ่งพาเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อแก้ไขความเดือนร้อน–รำคาญพื้นฐาน แต่กลับเลือกการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง** เช่น ความรุนแรง ทะเลาะวิวาทกัน ตามที่ปรากฏในข่าวประจำวัน ด้วยเหตุนี้ในระบบกฎหมายแพ่งทางสิ่งแวดล้อมจึงมีข้อจำกัดในตัวเอง ยังคงไปไม่ถึงการปกป้องคุ้มครอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” (Right to a healthy environment) อันเป็นสิทธิมนุษยชนพื้นฐานเพื่อปกป้องระบบนิเวศที่ดีต่อสุขภาพของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3200/2552 ทั้งนี้ในบทที่ 7 จะได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ทางมหาชนด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทที่ 7
ทฤษฎีมหาชนสิ่งแวดล้อม

ศาสตรจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กล่าวคำนิยมในหนังสือกฎหมายมหาชนของศาสตรจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข้อความหนึ่งถึงกฎหมายมหาชนในลักษณะ “กฎหมายสำหรับอนาคต”[291] ซึ่งสามารถแตกกิ่งก้านสาขาไปอย่างไม่จำกัดขอบเขตอยู่เพียงอนาคตของประเทศหรือรัฐเท่านั้น แต่กว้างขวางรวมถึง “อนาคตของโลก” นั้นเป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงทางพลวัตของโลกสัมพันธ์กับประเทศ หรือ รัฐ อันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งในหนังสือเล่มนี้หมายถึง “ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” ที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ อย่างที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงพยายามนำเสนอกรอบความคิดใหม่เชิงทฤษฎีกฎหมายมหาชนเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมโลกที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมายมหาชน โดยผู้เขียนยึดถือแนวทางการเขียน “เชิงบูรการณ์ศาสตร์” ของท่านศาสตรจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่มิได้อธิบายเพียง “หลักการของกฎหมาย” เท่านั้นแต่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายมหาชนกับรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ที่มุ่งเน้นไปในเชิงอำนาจและการเมือง โดยนำมาประกอบการตีความและอธิบายกฎหมายเพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายมหาชนได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

“ทฤษฎีมหาชนสิ่งแวดล้อม” พยายามนำเสนอหลักการเชิงนิเวศวิทยาโลกอันเป็นเหตุผลเชิงประจักษ์ด้านวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ เพื่อนำมาสนับสนุนเหตุผลเชิงกฎหมายมหาชนซึ่งถือเป็น“นวัตกรรมทางความคิด” ที่ตกผลึกและเป็นที่ยอมรับทางสังคม โดยนัยยัทางทฤษฎีนี้แสดงเหตุผลถึง “ความไม่สอดคล้อง” ในบทบาทหน้าที่และอำนาจของ “รัฐ” ต่อการแปรเปลี่ยนไปตามกฎธรรมชาติของระบบนิเวศโลกตามหลักธรณีวิทยา ซึ่ง “รัฐ” เป็นส่วนหนึ่งในระบบโลกเท่านั้น หากนับแต่การวิวัฒนาการของโลก (Earth) โลกเปลี่ยนผ่านสู่ยุคสมัยต่าง ๆ ตั้งแต่ยุคกำเนิดโลกมาจนถึงยุคน้ำแข็ง ซึ่งปัจจุบันก้าวเข้าสู่ยุคสมัยทางธรณีวิทยาใหม่ที่ถูกเรียกว่า “แอนโธรพอซีน” (Anthropocene) หมายถึง “ยุคสมัยที่กิจกรรมของมนุษย์รบกวนสภาวะตามธรรมชาติของโลก โดยสอดคล้องกับปรากฏการณ์การเติบโตของประชากรแบบก้าวกระโดด ผลกระทบของกิจกรรมเหล่านี้ ได้ทิ้งร่องรอยไว้ในอากาศ น้ำ และตะกอนดินทับถมที่สามารถตรวจวัดได้ด้วยวิธีทางธรณีวิทยาและวิทยาศาสตร์แขนงอื่น”

---

[291] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 7, วิญญูชน, 2547) คำนิยม.

ศูนย์บรรณสารสนเทศการเรียนรู้ สถาบันวิจัยพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

ซึ่งเป็นยุคสมัยที่จำนวนและศักยภาพของมนุษย์และกิจกรรมต่าง ๆ (เช่น วัฒนธรรม จารีตประเพณี ความเชื่อ กฎเกณฑ์ กฎหมาย) ของมนุษย์เป็นแรงผลักดันให้ระบบนิเวศโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลเชิงลบต่อศักยภาพในการรองรับ ยืดหยุ่น และฟื้นฟูตนเองของระบบนิเวศโลก (Ecological resilience) ทั้งนี้หากการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ของมนุษย์ยังดำเนินอยู่ต่อไป ผลกระทบอาจทวีความรุนแรงและส่งผลต่อสภาพชั้นบรรยากาศระดับชีวภัย ซึ่งอาจหมายความถึงความล่มสลายของสิ่งมีชีวิตทั้งมวล (Biosphere collapse) อันเป็นมหันตภัยของมวลมนุษยชาติ[292]

ด้วยเหตุผลเชิงประจักษ์นี้ “แอนโธรพอซีน” จึงเป็นยุคที่มนุษยชาติเผชิญความเสี่ยงจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันถือได้ว่าเป็น “ภัยทางสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ” ทำให้ “รัฐ” ในฐาน “ตัวแทน” ของมหาชนในการใช้ “อำนาจสูงสุด” จำต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และตีความใหม่ในหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

7.1 การมีอยู่ของกฎหมายมหาชนในระบบประชาธิปไตย

กฎเกณฑ์ทางมหาชนมีบ่อเกิดมาจากขนบธรรมเนียบและวัฒนธรรมทางสังคม และระบบการเมืองการปกครองของสังคมนั้นๆ ซึ่งเกิดจากการถ่ายทอดประสบการณ์ของผู้คนในแต่ละรุ่นแต่ละยุคสมัย ในบางประเทศการถ่ายทอดประสบการณ์อาจจะขาดตอนไปอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง หรือ ในบางประเทศไม่ขาดตอนไม่ถูกแทรกแทรงและดำรงสืบต่อกันมาได้จนปัจจุบัน

เมื่อกฎเกณฑ์เหล่านี้ถูกสถาปนาขึ้นด้วย **“อำนาจรัฐธิปัตย์”** ไม่ว่าอำนาจนี้จะเป็นของผู้นำคนเดียว คณะบุคคล หรือ มหาชนหมู่มากก็ตาม กฎเกณฑ์ทางมหาชนจึงถูกตราขึ้นเป็นกฎหมายมหาชนเพื่อบังคับ–ปกครอง ผู้คนในสังคมให้ประพฤติปฏิบัติไปในทิศทางตามอุดมการณ์ทางการปกครองของสังคมหรือรัฐนั้น ซึ่งโดยพื้นฐานทางอุดมการณ์นี้ยึดถือประโยชน์ส่วนรวม หรือ ประโยชน์สาธารณะ เป็นบรรทัดฐานร่วมกันเพื่อให้สังคมนั้นเป็นปกติสุขโดยสวัสดิภาพ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ในฐานะที่รัฐเป็นเสมือนตัวแทนปวงชนทั้งมวล[293] เป็นผู้ถูกเลือกให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งผู้บริหารบ้านเมือง ผู้ปกครองในลำดับชั้นต่าง ๆ ทางสังคม โดยอาศัยกฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือเพื่อ

---

[292] Glen Barry, ‘Terrestrial ecosystem loss and biosphere collapse’ (2014) 25 Management of Environmental Quality: An International Journal 5, 542–563.

[293] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน–เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2548) 33–38.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปกป้องประโยชน์สาธารณะโดยไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนในรัฐ[294] ด้วยเหตุนี้ กฎหมายมหาชนจึงกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารประเทศ ก่อตั้งองค์กรดำเนินการกิจการสาธารณะ จัดลำดับชั้นเจ้าหน้าที่รัฐและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ดังนั้นการมีอยู่ของกฎหมายมหาชน จึงถือได้ว่า “เป็นหลักประกันพื้นฐานของประชาชน” ในความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” ด้านต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งแยกได้หลายสาขา[295] เช่นการเมือง การปกครอง และในที่นี้หมายความรวมถึงการแบ่งสรรประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วย

โดยอุดมการณ์ทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย “หลักกฎหมายมหาชนกำหนดความเป็นมาตรฐานกลางบนพื้นฐานประโยชน์สาธารณะ” ด้วยเหตุผลที่ว่า “รัฐ” จำต้องปกป้องประโยชน์ส่วนรวมจึงอาศัยกฎหมายมหาชนในการกำกับดูแล บริหารจัดการกิจการต่างๆ โดยบังคับบัญชาในฐานะ “ตัวแทนมหาชน” จึงอยู่เหนือว่า “เอกชน” ดังจะเห็นได้กฎหมายมหาชนนั้นไม่ถือหลักเสมอภาคแต่เป็นการกำหนดความสัมพันธ์พิเศษระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนเพื่อสาธารณะประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตามสิทธิของเอกชนก็ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองด้วยเช่นกัน ฉะนั้นรัฐจึงมีอำนาจบริหารจัดการ ออกคำสั่งการฝ่ายเดียวได้ โดยไม่จำต้องอาศัยอำนาจทางศาลในการบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตาม กฎหมายมหาชนจึงมีลักษณะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐ[296] ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าหลักสำคัญของกฎหมายมหาชนนั้นต้องมีสาระดังนี้ คือ

1. ต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์สุขของมหาชน คือ เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณชนทั่วไปอย่างเท่าเทียม–ไม่เลือกปฏิบัติ โดยถือหลักที่ว่า รัฐเป็นเสมือนตัวแทนมหาชนจึงมีสถานะเป็นกลางมิได้เป็นคู่ขัดแย้งโดยตรง

2. ต้องเป็นกฎหมายที่สร้างความสมดุลระหว่างการปกป้องประโยชน์สาธารณะโดยไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล โดยที่ต้องพยายามให้ทุกฝ่ายเสียประโยชน์น้อยที่สุดภายใต้สัดส่วนที่ยุติธรรม

3. ต้องคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานการใช้อำนาจดุลพินิจ

4. ต้องตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ได้ เพราะเป็นปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการไม่เป็นกลาง ล่าช้าละเลย–เพิกเฉยละเว้นจึงถือว่าไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด ประชาชนย่อมมีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

---

[294] เพิ่งอ้าง.

[295] เพิ่งอ้าง 23–24.

[296] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน, 2556) 428–429.

ศูนย์บรรณสารและการวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

5. ต้องเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไป มีสภาพบังคับทั่วถึง เนื้อหามีมาตรฐานกลาง

6. นิติสัมพันธ์ในกฎหมายมหาชนนั้นไม่อาศัยหลักสัญญาทางเอกชน ดังนั้นเมื่อกฎเกณฑ์มีความเป็นกลางและเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงมีฐานะเหนือเอกชน อันเป็นวิธีการฝ่ายเดียว

7.2 ต้นทางแห่ง "อำนาจสูงสุด" ในระบบกฎหมายมหาชน

หลักการพื้นฐานแห่งกฎเกณฑ์มหาชน คือ กฎหมายที่ใช้เพื่อควบคุมอำนาจรัฐ มิใช่ส่งเสริมอำนาจให้แก่รัฐ โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐดำเนินกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์มหาชน ซึ่งระบบกฎหมายมหาชนมีที่มาแบ่งเป็น 2 กลุ่มสำคัญ คือ (1) กลุ่มโรมันเยอรมันนิค (Roman–Germanic Jurisprudence) หรือ ซีวิลลอร์ (Civil Law) หรือเรียกว่า "ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร" และ (2) กลุ่มคอมมอนลอร์ (Common Law) หรือ แอนโกล–แซกซอน (Anglo – Saxon Jurisprudence) หรือเรียกว่า "ระบบกฎหมายจารีตประเพณี"

7.2.1 กลุ่มโรมันเยอรมันนิค (Roman–Germanic Jurisprudence) เป็นกลุ่มประเทศที่ได้รับอิทธิพลวัฒนธรรมกฎหมายจากระบบกฎหมายแห่งอาณาโรมันที่ปกครองอาณาจักรต่าง ๆ ในยุโรปมาแต่โบราณ ซึ่งก่อให้เกิดนักปรัชญาทางกฎหมายต่าง ๆ ถ่ายทอดประสบการณ์ทางสังคมของตน และดำรงอยู่เป็นระบบกฎหมายได้มาถึงปัจจุบัน ซึ่งสายวัฒนธรรมทางกฎหมายนี้เริ่มต้นตั้งแต่ยุคสมัยกรีก–โรมัน สมัยยุคกลาง(Feudal Era) ยุครัฐสมัยใหม่ (Modern State) และ ยุคการปฏิวัติในยุโรป

ในต้นทางของความคิดด้านกฎหมายมหาชนเริ่มต้นได้จาก**สมัยยุคอารยธรรมกรีก–โรมัน** ซึ่งเป็นการรวมตัวของมนุษย์ เป็นกลุ่มเป็นเผ่าพันธุ์ มีความเชื่อและพิธีกรรมทางวัฒนธรรมประเพณีเดียวกัน ซึ่งมีจำนวนไม่มากนักมาอยู่รวมกันปักหลัก สร้างที่อยู่อาศัยที่แน่นอน ซึ่งถูกเรียกว่า "นครรัฐ"(City State) โดย "ผู้ปกครอง" คือ ผู้อาวุโสสูงสุด หรือ ผู้รู้มากที่สุด (ปกครองโดยปราชญ์) ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีกำลังมากที่สุดแต่เป็นผู้ที่ได้รับความเคารพมากที่สุด ต่อมาเมื่อสังคมนครรัฐมีการขยายตัวมากขึ้น การแก่งแย่งสูงขึ้น ความเสื่อมอำนาจของผู้อาวุโสประจำเผ่าจึงถูกเปลี่ยนเป็น "ผู้มีกำลังสูงสุด หรือ มีอำนาจมากที่สุด" ดังนี้ระบบกษัตริย์จึงถือกำเนิดขึ้นเป็นผู้นำสูงสุดปกครองโดยมีสภาที่ปรึกษาและสภาประชาชนเพื่อกลั่นกรองการตรากฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งขุนนางและแม่ทัพ ในรูปแบบ "สาธารณรัฐ" (Republic State) แต่อย่างไรก็ตามในยุคสมัยของกรีก–โรมันนั้น การยึดอำนาจปกครองสูงสุดก็ยังคงสลับสับเปลี่ยนระหว่างกษัตริย์กับขุนนางสภาที่ปรึกษา ซึ่งหากอยู่ในช่วงกษัตริย์ปกครอง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยพะเยา

จะถูกเรียกว่า “จักรวรรดิ” (Empire) ซึ่งเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยสมบูรณ์

นักปรัชญาเมธีที่สำคัญในยุคนี้ ได้แก่ โสคราติส (Socrates) เพลโต้ (Plato) และ อริสโตเติ้ล (Aristotle) ในหนังสือนิติปรัชญา ท่านทั้งสามถูกจัดอยู่ในกลุ่มนักนิติปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law school) ซึ่งวัฒนธรรมทางความคิดของทั้งสามท่าน ถือได้ว่าเป็นต้นทางในการพัฒนากฎหมายมหาชน ปรากฏในเอกสารทางวิชาการหลายฉบับ ทั้งนี้แน่นอนว่าได้สร้างนักคิดทางกฎหมายมหาชนมาจนถึงปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น เพลโต้ ได้กล่าวถึงความวงจรของระบบการปกครองที่หมุนเวียนกันไปในหนังสือ “อุดมรัฐ” ในทัศนะที่ว่าถึงแม้จุดเริ่มต้นทางของนครรัฐจะเริ่มที่ “ราชาปราชญ์” ผู้ซึ่งปกครองโดยยึดถือเหตุผล–คุณค่าความดีงาม (Aristocracy) แต่เมื่อปกครองอยู่นาน หลายรุ่นไปก็จะเกิดความเสื่อมถอย ขาดไร้เหตุผลลงไป เพราะลักษณะของราชาปราชญ์เป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวมิได้ส่งผ่านทางสายเลือด เมื่อนั้นนักรบผู้มีกำลังสูงสุดก็จะยึดอำนาจขึ้นมาปกครองและสร้างระบบการปกครองใหม่ โดยยึดถือกำลังความเข้มแข็ง เกียรติยศและความกล้าหาญ (Timocracy) แต่เมื่อกษัตริย์นักรบปกครองนานไปหลายรุ่น ทายาทสืบไร้ซึ่งกำลัง และยกย่องเชิดชูเกียรติยศมากเกินไป ไร้ซึ่งความกล้าหาญ วงจรแห่งความเสื่อมถอยก็เกิดขึ้น ซึ่งผู้ก่อการต่อมา คือ พ่อค้า ซึ่งค่อยสนับสนุนกษัตริญ์นักรบนั้นเอง ทำให้พ่อค้าขึ้นมาปกครองบ้านเมือง โดยยึดถือทรัพย์สิน เงินทองเพื่อสร้างความชอบธรรม (Oligarchy) แต่เมื่อปกครองนานไปหลายรุ่น พ่อค้าผูกขาดทรัพย์สินส่วนรวมทั้งหมด ก็จะเกิดความยากจน เมื่อประชาชนต่างอดอยากหิวโหย ต่อมาประชาชนจะเป็นผู้ปกครอง (Democracy) โดยยึดถืออุดมการณ์ การเสียสละ การปลดปล่อยและเสรีภาพ ขึ้นมาเป็นผู้ปกครองแทน แต่เมื่อปกครองนานไปหลายรุ่น ผู้คนต่างไร้ระเบียบ ไม่เคารพในกฎหมาย จนไม่สามารถปกครองได้ สุดท้ายในวงจรนี้จะกลับมาเริ่มต้นใหม่ที่ราชาปราชญ์

มุมมองในการจัดระบบการปกครองแบบเพลโต้นี้ ก็ถูกโต้แย้งโดย อริสโตเติ้ล ไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ “รัฐ” ไว้อย่างหลากหลายด้วย เช่น ความหมายของคำว่ารัฐ การกำเนิดของรัฐและรูปแบบของรัฐ ทั้งยังได้แสดงให้เห็นถึงการปกครองในลักษณะการปกครองด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ อริสโตเติ้ลเห็นว่าการปกครองรัฐไม่ควรยึดถือที่ “ตัวคน” (มนุษย์) แต่ควรยึดถือตาม “กฎหมาย” นั้นเป็นเพราะมนุษย์มีความคิดอารมณ์ความรู้สึกที่แปรเปลี่ยนไปตามความดี–ชั่ว จึงก่อให้เกิดความลำเอียง ไม่ยุติธรรม ดังนั้น “รัฐ” ควรปกครองด้วยกฎหมาย (นิติรัฐ) โดยเสนอเรื่อง **Democratic Polity** คือ การปกครองโดยเสียงส่วนมากภายใต้การตรวจสอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแนวคิดนี้ทำให้เห็นถึงระบบการปกครองด้วยกฎหมายมหาชน ซึ่งต่อมาถูกพัฒนามาเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

(Constitutional Democracy) อย่างไรก็ตามในยุคสมัยของอริสโตเติ้ลนั้น คำว่า “กฎหมาย” ยังไม่มีความแน่นอนของความหมายที่แท้จริงแต่อย่างใด

เมื่อนครรัฐกรีกได้ล่มสลายลง เผ่าพันธุ์โรมันซึ่งเป็นกลุ่มชนเล็กๆ ได้พัฒนาขึ้นเป็นนครรัฐโรมันและกลายเป็นจักวรรดิ์โรมันที่ยิ่งใหญ่เกรียงไกรสืบทอดอารยธรรมต่าง ๆ กว่า 500 ปีก่อนจะล้มสลายลง ซึ่งหนึ่งในหลายๆ มรดกทางวัฒนธรรมนั้น คือ **กฎหมายมหาชน** และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรอันเป็นต้นทางของกฎหมายภาคพื้นยุโรปในปัจจุบัน ซึ่งกลุ่มนักคิดในยุคสมัยโรมันนี้ ถูกเรียกว่า สำนักความคิด**สโตอิก** (Stoic)[297] ซึ่งจะขอกล่าวถึงนักคิดท่านหนึ่งที่มีความโดดเด่น คือ **ซิเซโร (Cicero)**

งานเขียนของ ซิเซโร เรื่อง “ว่าด้วยรัฐ” (*De re publica*) และ “กฎหมาย” (*De legibus*) มีความสำคัญต่อระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งจัดลำดับความสำคัญแห่งกฎเกณฑ์ โดยวางแนวคิดพื้นฐานบนหลัก “เหตุผลสากล” (logos) อันถือเป็นที่สุดและดำรงอยู่เป็นนิรันดร์ตามธรรมชาติ” หรือ เรียกว่า “กฎนิรันดร” (*Lex aeterna*)[298] ซึ่งแบ่งเป็น (1) กฎธรรมชาติ และ (2) กฎศีลธรรม ทั้งนี้ในงานเขียนชิ้นสำคัญ De re publica III, sec. 33 อ้างโดยวรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายโดยสรุปได้ว่า กฎหมายธรรมชาติอยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่ากฎหมายบ้านเมือง ซึ่งเป็นไปตามเหตุผลปัจจัยของธรรมชาติ ดังนั้นการตรากฎหมายของรัฐ จึงไม่สามารถขัดแย้งต่อกฎหมายธรรมชาติได้[299] ในทัศนะของซิเซโรนั้นกฎเกณฑ์ตามธรรมชาติดำรงอยู่ในจิตสำนึกของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้มนุษย์ทุกคนย่อมรับรู้โดยมิต้องตีความใด ๆ เช่น เมื่อเราหิว เราก็ต้องกิน ความหิวเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ การตรากฎหมายให้อดอาหาร หรือ ห้ามกินอาหาร จึงเป็นกฎเกณฑ์ที่ขัดต่อกฎหมายธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้กฎหมายธรรมชาติจึงเป็นกฎหมายของเหตุผลสากล ที่ละเมิดมิได้ (หลักกฎนิรันดรของซิเซโร จึงไม่ใช่กฎของพระเจ้าในศาสนาคริสต์)[300] อย่างไรก็ตาม หลังจากจักวรรดิ์โรมันล้มสลายลง ความรู้ความคิดต่าง ๆ ก็เสื่อมสลายลงไปตามกฎนิรันดรของธรรมชาติ ตั้งอยู่–เสื่อมลงนั้นเอง ซึ่งในยุคต่อมา ทวีปยุโรปได้เข้าสู่อารยธรรมในยุคกลาง

ยุคกลางแห่งทวีปยุโรป ค.ศ. 476–1500 (Middle Age) เป็นยุคแห่งสงครามความเชื่อและศรัทธา เมื่อสิ้นสุดความเจริญของโรมัน สังคมสมัยนั้นเข้าสู่ความมืดมน เรียกว่ายุคมืด (Dark Age) แว่นแคว้นและชนเผ่าต่าง ๆ แย่งชิงพื้นที่ปกครองและสะสมกำลังคนความยิ่งใหญ่

---

[297] ทัศนะของสำนักความคิดสโตอิก แบ่งกฎหมายธรรมชาติเป็น 2 ส่วน (1) กฎธรรมชาติพื้นฐานอยู่เหนือเหตุผล ซึ่งในปัจจุบันเราอาจเข้าใจในกลุ่มวิทยาศาสตร์ ธรรมชาติวิทยา นิเวศวิทยา และ (2) กฎธรรมชาติของมนุษย์ภายใต้เหตุผล (สัญชาตญาณของมนุษย์)

[298] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ประวัติศาสตร์ความคิด นิติปรัชญา* (สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2561) 108.

[299] เพิ่งอ้าง, 111.

[300] เพิ่งอ้าง, 112.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ความเจริญรุ่งเรืองด้วยเหตุผลและกฎหมายของโรมันก็สะดุดหยุดลง สังคมกลับสู่การปกครองตามความเชื่อและวัฒนธรรมของกลุ่มชนตนเอง ต่างกลุ่มต่างมีกองกำลังและไพร่พลเป็นของตนเป็นอิสระแยกจากกัน ผู้มีอำนาจสูงสุดเกิดขึ้นจากผู้มีกำลังมากเป็น “ผู้ปกครอง” หรือ เรียกว่า “กษัตริย์” แต่ในสมัยนั้นไม่อยู่ในฐานะประมุขสูงสุดของประเทศหรือรัฐ เนื่องจากระบบรัฐสมัยใหม่ยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้นกษัตริย์ในสมัยยุคกลาง จึงเป็นแต่ผู้นำแคว้น หรือ ชนเผ่าใดชนเผ่าหนึ่งเท่านั้น เรียกยุคนี้ว่า Feudalism ปกครองด้วยระบบเจ้าขุนมูลนาย หรือ “ศักดินาสวามิภักดิ์”[301] ดังนั้นการปกครองและความเชื่อความศรัทธาจึงมีหลายลักษณะขึ้นอยู่แต่ละแคว้น ซึ่งมีการตัดสินคดีความตามอำนาจผู้ปกครองและความเชื่อของตน ซึ่งแตกต่างกับระบบของโรมันที่ปกครองมาแต่เดิม เมื่อต่างเมืองต่างแคว้นต่างไม่สามารถตัดสินปัญหาด้วยระบบกฎหมายเดียวกันได้ สงครามจึงเกิดขึ้นตลอดระยะเวลา

ซึ่งต่อมาในช่วงการฟื้นฟูอารยธรรม (Renaissance) การโต้เถียงถึงความชอบธรรมแห่งอำนาจสูงสุด แบ่งเป็น 2 ช่วงเวลาด้วยกัน คือ (1) อำนาจสูงสุดมาจากพระเจ้า และ (2) อำนาจสูงสุดมาจาก “องค์อธิปัตย์”

ช่วงต้นแห่งยุคกลาง ฝ่ายสนับสนุนทางศาสนจักรนั้นมีงานเขียน–คำสอนของนักบุญนักปรัชญาที่สำคัญ คือ **นักบุญออกัสติน** (Augustine) ผู้ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดสืบต่อมาจากซิเซโรแห่งโรมันในเรื่องรัฐและกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่คำสอนของออสตินอธิบายภายใต้ความเชื่อในศรัทธาแห่งพระเจ้าองค์เดียว (God) ในอาณาจักรแห่งพระเจ้านี้ (Christendom State) มีประมุขแห่งศาสนจักร หรือ “องค์สันตะปาปา” เป็นผู้ปกครองสูงสุดซึ่งอาศัยอำนาจอันชอบธรรมจากพระเจ้า ในทางกลับกันผู้ปกครองแคว้นเป็นผู้นำฝ่ายฆารวาส มีอำนาจปกครองแผ่นดินของปุถุชนทั่วไป (Secular State) ดังนั้นทั้งฝ่ายศาสนาจักรและฝ่ายอาณาจักรต่างปกครองโดยกฎนิรันดร์อันเป็นระเบียบแบบแผนบนเจตจำนงค์แห่งพระเจ้าตามคตินิยมของศาสนาคริสต์ โดยแบ่งแยกเป็นกฎหมายธรรมชาติ (กฎศาสนาธรรม) และ กฎเกณฑ์บ้านเมืองใช้บังคับควบคู่กัน แต่ต่อมาภายใต้การครอบงำทางศาสนจักรมีอิทธิพลที่เหนือกว่า หากเกิดความขัดกันระหว่างอำนาจทางกฎหมายของทั้งสองฝ่าย ให้ถือว่ากฎหมายบ้านเมืองจะขัดแย้งกับกฎนิรันดร์มิได้[302]

ต่อมาแนวทางคำสอนของนักบุญออกัสตินได้รับการพัฒนาโดย**นักบุญโทมัส อไควนัส** (Saint Thomas Aquinas) โดยเสนอความชัดเจนในการจัดลำดับชั้นของกฎหมาย ทั้งนี้ ศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ สรุปไว้มีความว่า “กฎหมายเป็นคำบัญชาแห่งเหตุผล มีวัตถุประสงค์หรือ

---

[301] เพิ่งอ้าง, 128.

[302] เซนต์ ออสกัสติน, *คำสารภาพ St. Augustine* (วิกิจ สุขสำราญ ผู้แปล, สำนักพิมพ์คบไฟ, 2560) 69–70.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

เป้าหมายเพื่อความดีงามร่วมกัน เกิดจากผู้อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาประชาคม หรือส่วนรวมและได้รับการประกาศแล้ว”[303] แบ่งเป็น 3 ชั้น คือ (1) กฎนิรันดร์ (lex aeterna) เป็นกฎหมายสูงสุด ถือว่าเป็นเหตุผลแห่งพระเจ้า (2) กฎหมายธรรมชาติ (lex naturalis) เป็นกฎทางศีลธรรมตามธรรมชาติที่มนุษย์สามารถรับรู้ได้เองด้วยเหตุผล คุณธรรม ความดี–ชั่ว และเข้าใจว่าสิ่งใดถูก–ผิด ดังนั้นกฎหมายธรรมชาติเป็นกฎลำดับรองที่กำหนดความประพฤติที่ดีงามสอดคล้องกับเหตุผลของพระเจ้า และ (3) กฎของมนุษย์ (lex humana) เป็นกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง มีผลบังคับเฉพาะในอาณาเขตปกครองบ้านเมืองนั้นเอง ไม่เป็นสากล ด้วยเหตุนี้กฎหมายบ้านเมืองที่ชอบธรรมจึงต้องมีที่มาอ้างอิงได้จากกฎลำดับที่สูงขึ้นไป[304] ด้วยเหตุนี้ทำให้การปกครองในยุคฟื้นฟูยุโรปนี้ถูกปกครองภายใต้อาณาจักรแห่งพระเจ้าผ่านสถาบันคริสตจักรโรมันคาทอลิกและระบบเขตปกครองตามธรรมนูญแห่งจักวรรดิ์โรมัน (ซึ่งระบบกฎหมายนี้เรียกว่า แคนนอน ลอร์ (**Cannon Law**) ทั้งนี้อำนาจการปกครองแบบขุนนางทั้งเขตปกครองขนาดเล็กและขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของยุโรปฝั่งตะวันตก (โดยเฉพาะพื้นที่ฝั่งเศสและเยอรมัน) ในแต่ละเขตจะมีขุนนางปกครองตนเองภายใต้อำนาจของผู้ปกครองและผู้ปกครองทรงเป็นโรมันคาทอลิก ด้วยเหตุนี้อำนาจการปกครองทั้งศาสนจักรและอาณาจักรจึงอยู่ภายใต้กฎนิรันดร์เดียวกัน[305]

ตลอดระยะเวลาในยุคสมัยกลาง แต่ละแคว้นต่างทำสงครามขยายอำนาจอย่างต่อเนื่องยาวนาน ได้แก่ สงคราม 100 ปี ระหว่างราชวงศ์ของอังกฤษกับราชวงศ์ของฝรั่งเศส และในช่วงปลายสมัยแห่งยุคความเชื่อและความศรัทธาในอำนาจของศาสนจักรโรมันคาทอลิกนั้น ความเสื่อมถอยแห่งอำนาจถูกท้าทายด้วยสงครามระหว่างฝ่ายสนับสนุนคาทอลิกและฝ่ายสนับสนุนโปรเตสแตนต์ของกลุ่มขุนนางในฝรั่งเศส (แคว้นฟรังเกีย) ด้วยสภาวะความขัดแย้งยาวนานเหล่านี้[306] ทำให้ผู้คนในสังคมยุคสมัยนั้นต่างแสวงหาสันติภาพ ด้วยเหตุนี้จึงนำมาซึ่งสนธิสัญญาสันติภาพเว็สท์ฟาเลิน (Peace of Westphalia) ก่อให้เกิดนำยุคสมัยใหม่ในยุโรปตะวันตก เรียกว่ายุคสมัยแห่ง **“รัฐสมัยใหม่”** (Modern State) ซึ่งอยู่ในระหว่าง ค.ศ. 1453 – 1789 ด้วยเหตุนี้ “รัฐ” อันเป็นรูปแบบการปกครองใหม่และ “อำนาจใหม่” ที่ไม่ได้บัญญัติขึ้นจากสันตะปาปาแห่งศาสนาจักรและผู้ปกครองแห่งอาณาจักรเก่าจึงถือกำเนิดขึ้น

---

[303] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ประวัติศาสตร์ความคิด นิติปรัชญา* (เชิงอรรถ 292) 163.

[304] เพิ่งอ้าง, 166.

[305] เซนต์ ออสกัสติน, *คำสารภาพ St. Augustine* (เชิงอรรถ 294) 67–68.

[306] เรมอนด์ แวกส์, *ปรัชญากฎหมาย: ความรู้ฉบับพกพา* (พิเศษ สอาดเย็น และ ธงทอง จันทราศุ ผู้แปล, สำนักพิมพ์ openworlds, 2558) 24.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ในช่วงปลายยุคสมัยกลางนี้ นักปรัชญาคนสำคัญที่ริเริ่มโต้เถียงถึง “อำนาจสูงสุด” คือ **ฌอง โบแดง (Jean Baudin)** ค.ศ. 1529–1596 โดยเริ่มต้นจากสถานะความเป็น “รัฐ” และ “อำนาจรัฐ” ฌอง โบแดง เขียนหนังสือชื่อ “หกบรรพว่าด้วยรัฐ”[307] อธิบายถึงเขตแดนและอำนาจสูงสุดเหนือเขตแดนที่แน่นอนเหล่านั้น นั้นคือ “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของ “องค์อธิปัตย์” ในทัศนะของโบแดงนั้นสื่อถึงอำนาจของกษัตริย์ที่ไม่ขึ้นกับอำนาจและกฎหมายของสันตะปาปา ซึ่ง ศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบายว่า อำนาจอธิปไตยแบบโบแดงนี้ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่ปลอดจากความผูกพันต่อกฎหมายอื่นใดในเขตแดนรัฐตน[308] ซึ่งทำให้กลุ่มเขตปกครองต่างๆ พยายามแสวงหาเขตแดนให้มั่นคงเพื่อสถาปนาความเป็น “รัฐ” ขึ้นภายใต้อิทธิพลทางความคิดของโบแดง ซึ่งได้รับการยอมรับทั่วภาคพื้นยุโรปในเวลาต่อมา ทำให้เขตปกครองต่าง ๆ เริ่มประกาศอิสรภาพจากการควบคุมของศาสนจักรโรมันคาทอลิก ปรากฏการณ์ของโบแดงทำให้เกิดการรวมกลุ่มของชนเชื้อสายเดียวกันวัฒนธรรมจารีตประเพณีสายเดียวกันขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐสมัยใหม่จึงต้องมีประชาชนเป็นพลเมืองของตนเอง

ในช่วงเริ่มต้นนั้นกฎหมายธรรมชาติถูกตีความปะปนกับหลักศีลธรรมแบบคริสศาสนา จึงถูกเรียกว่า “ทฤษฎีพันธสัญญา” (Contractarian theory)[309] และต่อมาพัฒนาเป็นแนวคิด “สัญญาประชาคม” (Social contract) ซึ่งนักคิดคนสำคัญในช่วงต้นทาง คือ **โทมัส ฮอบส์** ผู้ซึ่งสนับสนุนอำนาจของกษัตริย์เป็น “องค์อธิปัตย์” มีอำนาจสูงสุดเหนือเขตแดนอาณาจักรและทรงอยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง ราษฎรเป็นผู้เข้ามาสวามิภักดิ์ โดยสละสิทธิบางส่วนของตนเพื่อแลกกับการคุ้มครองปกป้อง เมื่อเข้ามาเป็นพลเมืองของอาณาจักรแล้วจะขอถอนคืนไปไม่ได้ ซึ่งจากทัศนะด้านหลักสัญญาแบบกฎหมายเอกชนของฮอบส์นี้ทำให้กษัตริย์มีอำนาจผูกขาดเพียงผู้เดียว โดย ฮอบส์ เสนอว่าอำนาจสูงสุดนี้ถูกใช้ผ่านกษัตริย์เท่านั้น และสิทธิในอำนาจหรือ “บัลลังก์” ย่อมตกทอดทางสายเลือดแท้จริง ซึ่งทำให้ระบบกษัตริย์ผู้ปกครองมีความต่อเนื่องและเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อยๆ ต่อมาจึงเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างกษัตริย์กับขุนนางและราษฎรในหลายประเด็น เช่น การเกณฑ์แรงงานสงคราม การเก็บภาษี การยึดทรัพย์สินและสิทธิในที่ดิน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐใหม่เหล่านี้จะมีอิสระจากการครอบงำของศาสนาจักร แต่ในการเริ่มต้นก่อร่างสร้างรัฐก็ยังคงแย่งชิงพื้นที่และอิทธิพลความเป็นใหญ่เหนือเขตแดนต่าง ๆ นั้นเป็นเพราะรัฐและอำนาจรัฐ ต้องประกอบด้วย “พื้นที่” เป็นฐานแห่งอำนาจ โดยเฉพาะในยุคสมัยนั้น

---

[307] เซนต์ ออสกัสติน, *คำสารภาพ St. Augustine* (เชิงอรรถ 294) 222.

[308] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ประวัติศาสตร์ความคิด นิติปรัชญา (เชิงอรรถ 292), 224.

[309] เรมอนด์ แวกส์, *ปรัชญากฎหมาย: ความรู้ฉบับพกพา* (เชิงอรรถ 298) 30.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

อาณาเขตทางทะเล ซึ่งเป็นข้อโต้แย้งการเก็บภาษีระหว่างเรือสินค้าเอกชนและรัฐชายฝั่งต่าง ๆ และข้อพิพาทในพื้นที่ทางทะเล ซึ่งเริ่มต้นเข้าสู่การแสวงหาอาณานิคมใหม่ (Colonialism) หรือดินแดนห่างไกล ซึ่งไม่อยู่ภายใต้อำนาจใดๆ การยุติข้อพิพาทเหล่านี้ในดินแดนใหม่เหล่านั้น (ทวีปอเมริกา) จะยึดถือกฎเกณฑ์ใด ดังนั้นเมื่อมีคดีความขึ้นในแผ่นดินในอาณานิคม การตัดสินคดีใช้ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ ซึ่งผู้พิพากษาที่โด่งดังในยุคเริ่มต้น คือDuke of Richelieu หรือถูกเรียกว่า **Cardinal Richelieu (1585–1642)**[310] ซึ่งมีสถานะเป็นนักบวชในนิกายโรมันคาทอลิกแต่อยู่ภายใต้อำนาจกษัตริย์ฝรั่งเศส ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการก่อร่างสร้างระบบรัฐสมัยใหม่ (Modern state system) มีอำนาจในการพิพากษาคดีทางการเมือง ซึ่งการพิจารณาคดีต่าง ๆ ยังคงเป็นไปตามจารีตประเพณีทางศาสนาเป็นหลัก ซึ่งต่อมาระบบศาลแบบ Richelieu ได้ถูกโต้แย้งถึงความชอบธรรมในการพิพากษา โดยแนวคิดทางกฎหมายที่สำคัญของ **ฮูโก โกรเซียส (Hugo Grotius) ค.ศ. 1583–1645** (ก่อให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นในปัจจุบัน) โกรเซียสเป็นผู้นำเสนอทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ โดยแนวคิดของโกรเซียส อธิบายกฎหมายธรรมชาติแบบดั้งเดิมบนพื้นฐานของสำนักสโตอิก ซึ่งแบ่งกฎหมายธรรมชาติเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นสัญชาตญาณตามธรรมชาติพื้นฐานของมนุษย์ ไม่อาจแปรเปลี่ยนได้ และ กฎธรรมชาติแห่งเหตุผลของมนุษย์ ด้วยมนุษย์มีศักยภาพตามธรรมชาติในการแยกแยะผิด–ถูกตามหลักเหตุผล มนุษย์จึงต่างกับสิ่งมีชีวิตอื่นๆ และเหตุผลตามธรรมชาติเหล่านี้เกิดขึ้นติดกับตัวมนุษย์ไม่ว่าจะมีพระเจ้าจริงหรือไม่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าจะมีข้อพิพาทโต้แย้งกันในดินแดนใด ห่างไกลแค่ไหน มนุษย์ยอมรับรู้ถึงเหตุผลได้ด้วยตัวเอง ดังนั้นหากสิ่งใดไม่เป็นไปตามกฎธรรมชาติ แม้จะเป็นกฎหมายของอาณาจักรหรือกฎหมายของศาสนจักร มนุษย์ย่อมมีสิทธิดื้อแพ่งและปฏิเสธอำนาจเหล่านั้นได้[311]

เมื่ออำนาจสูงสุดถูกผูกขาดอยู่ที่ระบบกษัตริย์เป็นเวลานาน ประกอบกับความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และกลุ่มขุนนางก็ผลักดันให้เกิดการโต้แย้งถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจสูงสุดของทฤษฎี “สัญญาประชาชนแบบโทมัส ฮอบส์” ซึ่งได้ถูกวิพากษ์ โดย **จอห์น ล็อค** และ **ฌอง–ฌากส์ รูสโซ**[312] ตามมาในช่วงปลายยุคกลาง ซึ่งช่วงเวลาขณะนั้นหลายๆ รัฐใหม่ต่างก็ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ สถาบันกษัตริย์และขุนนางฟุ่มเฟือย–ร่ำรวย แต่ในทางกลับกันประชาชนอดอยากหิวโหย โดยเฉพาะการถือครองที่ดินแบบศักดินา ซึ่งเมื่ออำนาจของเจ้าศักดินาถือว่าพื้นที่เป็นกรรมสิทธิ์ผูกขาด ผลผลิตจึงถูกผูกขาดไปด้วย ข้อพิพาทจึงเกิดขึ้นตามมา อีก

---

[310] Jean Vincent Blanchard, *Eminence: Cardinal Richelieu and the rise of France* (Bloomsbury Publishing USA, 2011), 20–25.

[311] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ประวัติศาสตร์ความคิด นิติปรัชญา* (เชิงอรรถ 292) 240–241.

[312] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ* (วิญญูชน, 2560) 80–81.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ทั้งระบบศาลแบบ Richelieu มีอำนาจพิพากษาทางการเมือง ตัดสินผู้เห็นต่างทางการเมืองและมีจำนวนนักโทษการเมืองเพิ่มขึ้น ประกอบกับการปฏิวัติในทวีปอเมริกา (American Revolution ค.ศ. 1775–1783) ประชาชนในยุโรปผู้ซึ่งถูกกดขี่ด้วยสงครามและการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองมาหลายศตวรรษ จึงมีเป้าหมายในการเดินทางไปแผ่นดินใหม่เพื่อแสวงหาอิสระภาพเสรีภาพ

การล้มสลายของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุโรปตะวันตกมีจุดเริ่มที่ประเทศฝรั่งเศสก่อนจะขยายตัวไปในหลายประเทศ โดยนับตั้งแต่ ค.ศ. 1789 หรือที่เรียกว่า **การปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789** ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นขากการแย่งชิงอำนาจในกลุ่มเชื้อสายกษัตริย์หรือกลุ่มขุนนางในลักษณะเดิม แต่เป็นการรวมตัวของประชาชน คนชั้นกลาง และชาวบ้านทั่วไป โดยมีเป้าหมายที่จะโค่นล้มอำนาจสูงสุด และเปลี่ยนรูปแบบการปกครองใหม่โดยประชาชน โดยกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และปฏิรูประบบศาลแบบ Richelieu ไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับคดีการเมืองการปกครอง จึงเป็นก้าวแรกที่สำคัญของ**“ระบบกฎหมายมหาชน”**

อย่างไรก็ตาม ผลของการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ถึงแม้จะเกิดระบบการปกครองโดยประชาชนขึ้นแล้ว แต่ในช่วงแรกอำนาจการบริหารประเทศก็ยังคงถูกปฏิวัติซ้ำ ๆ อยู่เป็นระยะ จนในปี ค.ศ. 1799 นายทหาร ชื่อ **นโปเลียน โบนาปาร์ต** (Napoleon Bonaparte) ได้ปฏิวัติสำเร็จและเข้ายึดอำนาจ และสถาปนาตนขึ้นเป็น จักรพรรดินโปเลียนที่ 1 ซึ่งได้ปฏิรูปการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสอย่างเป็นรูปธรรม โดดเด่นทั้งการเมืองและการสงคราม ทำให้ประเทศฝรั่งเศสเข้าสู่ยุคเจริญรุ่งเรืองอีกครั้ง พระเจ้านโปเลียนได้จัดระเบียบการปกครองใหม่ โดยถือหลักว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง มิได้แบ่งแยกอำนาจไปโดยเบ็ดเสร็จ ฉะนั้น รัฐบาลกลางยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งการ ในการปฏิรูปกฎหมายนั้น นโปเลียนเริ่มต้นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้น โดยได้รับแนวทางระบบกฎหมายโรมัน ในการร่างกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะ “กฎหมายแพ่ง” สำเร็จเป็นฉบับแรกในยุคนั้น

การปฏิรูปการเมืองการปกครองในสมัยพระเจ้านโปเลียนนั้นยึด “กฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐาน ของ **“นิติรัฐ”**[313] โดยแบ่งแยกระบบศาลออกเป็นศาลยุติธรรมและศาลปกครอง มีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ เรียกว่า Council of State (*Conseil d'État*) ทำหน้าที่ร่างกฎหมายและเป็นที่ปรึกษากฎหมายและเป็นผู้พิจารณาอรรถคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ดำรงตำแหน่งพิพากษาคดีปกครองนี้ มิได้มาจากระบบศาลแบบ Richelieu เดิม และผู้พิพากษาก็ไม่ได้มาจากศาล Parlement แต่เป็นตุลาการจากส่วนกลาง จึงถือเป็นที่มาของ**ระบบศาลปกครอง**

---

[313] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (เชิงอรรถ 293) 428–429.

ศูนย์บรรณสารและจดหมายเหตุ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ห้องสมุดการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

7.2.2 กลุ่มคอมมอน-ลอร์ (Common Law) หรือ แอนโกล-แซกซอน (Anglo – Saxon Jurisprudence)

ระบบกฎหมายมหาชนแบบคอมมอนลอร์ของอังกฤษนั้นมีต้นทางที่แตกต่างกับประเทศในภาคพื้นยุโรป สาเหตุคงเป็นเพราะลักษณะภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศเป็นเกาะแยกจากแผ่นดินใหญ่ของยุโรป หรือที่เรียกว่า “ช่องแคบอังกฤษ” (English Channel) จึงยากต่อการถูกรุกรานจากทางบก ทำให้ขนบธรรมเนียบและวัฒนาธรรมทางสังคม และระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษมีความเป็นเอกลักษณ์ต่างจากประเทศในยุโรปอื่น ถึงแม้จะผ่านการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมาอย่างยาวนาน แต่ก็สามารถถ่ายทอดประสบการณ์ของผู้คนในแต่ละรุ่นแต่ละยุคสมัยสืบต่อมาได้อย่างไม่ขาดสาย ดังนั้น ระบบกฎหมายมหาชนแบบคอมมอน ลอร์ของประเทศอังกฤษ จึงโดดเด่นเช่นเดียวกับระบบกฎหมายมหาชนแบบยุโรป

ยุคสมัย Anglo – Saxon (ก่อน ค.ศ. 1066)[314] อังกฤษเริ่มต้นก่อร่างสร้างอาณาจักรจากผู้คนหลากหลายชนเผ่ามาแต่เดิม แผ่นดินอังกฤษนั้นปรากฏผู้ตั้งถิ่นฐานยุคแรกได้มีการค้าขายดีบุกกับอาณากรีกมาแต่โบราณก่อนยุคประวัติศาสตร์ โดยกลุ่มชนเผ่าดั้งเดิม มี 2 กลุ่มสำคัญ คือ แองโกลล์ (Anglo) เป็นชาติพันธุ์ดั้งเดิม และ แซคซอล (Saxon) เป็นผู้เข้ารุกรานซึ่งเดินทางโดยเรือมาจากสแกนดิเนเวีย หรือ กลุ่มชาติพันธุ์เยอรมันนิก (Germanic peoples) หรือ “กลุ่มไวกิ้ง” ซึ่งอยู่อาศัยกระจายกันตั้งเป็นกลุ่มชุมชนและสังคมโดยแต่ละกลุ่มยึดถือกฎประเพณีความเชื่อของแต่ละกลุ่มตนในการอ้างความชอบธรรมทางปกครอง ต่อมาได้ถูกจักรวรรดิโรมันเข้ายึดครอง ในสมัยนั้นถูกเรียกว่า “บริเตนเนีย” (Britannia) ตั้งแต่ ค.ศ. 5 เป็นเวลากว่า 400 ปี ซึ่งบ้านเมืองในสมัยนั้นมีแต่สงครามและการแย่งชิงอาณาเขตระหว่างโรมันและกลุ่มชนพื้นเมืองผู้ต่อต้าน ด้วยเหตุนี้ผู้ปกครองโรมันจึงไม่ได้พัฒนาระบบปกครองและกฎหมายของโรมในบริเตนเนีย ต่อมาเมื่อจักรวรรดิโรมันล่มสลายลง อังกฤษจึงแถบไม่ได้รับวัฒนธรรมทางปกครองและกฎหมายจากโรมัน ซึ่งแตกต่างกับภาคพื้นยุโรป

ยุคกลาง หรือ ยุคฟิวดัล (Feudalism) (ระหว่าง ค.ศ. 1066 – 1485) ทั้งนี้ นักประวัติศาสตร์เริ่มนับตั้งแต่ยุคสมัยของพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 (William I) ซึ่งเป็นราชนิกุลจากอาณาจักรฟรังเกีย (ฝรั่งเศส) นำกองทัพเข้ายึดเกาะอังกฤษ จึงได้รวบรวมแคว้นซึ่งปกครองโดยชนเผ่าต่าง ๆ ให้เป็นหนึ่งเดียวกันอยู่ใต้การปกครองของพระองค์ แต่พระองค์มิได้เลิกอำนาจของหัวหน้าเผ่า โดยถือว่าพระองค์เป็นเจ้าของราชอาณาจักร แต่แบ่งดินแดนให้กับขุนนางต่าง ๆ ที่ร่วมรบและมาจากแคว้นนอร์มังดีด้วยกัน และหัวหน้าเผ่าต่าง ๆ ที่สวามิภักดิ์ตน จึงสถาปนาระบบฟิวดัล (Feudalism) ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง “เจ้าของดินแดน” (Lord)

[314] https://www.britannica.com/topic/Anglo-Saxon.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

หรือ ผู้มีสิทธิเหนือที่ดิน กับ “ข้า” (Vassal) อาจจะเป็นผู้อยู่อาศัย ผู้เช่า หรือ ผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงบรรดาทายาทสืบเชื้อสายของ Vassal ในที่ดินนั้น โดยความสัมพันธ์แบบ “เจ้า” และ “ข้า” นี้ มีที่ดิน (Fief) เป็นพื้นฐานของความผูกพันและภาระหน้าที่ที่มีต่อกัน[315] โดยชาวบ้านทั่วไปซึ่งในยุคสมัยนั้นจะเป็นเกษตรกรที่ต้องการความคุ้มครองจากผู้มีอำนาจ จึงยอมตนเข้าสวามิภักดิ์รับใช้ผู้ปกครอง โดยมีพันธะสัญญา (สัจจะสาบาน) ที่จะทำงานรับใช้ หรือ ทำเกษตร เก็บเกี่ยวพืชผลเพื่อแลกกับการปกป้องคุ้มครองของเจ้านาย ซึ่งพันธะกรณีนี้อยู่ในลักษณะอุปการะคุณ[316] หรือ กรณีเจ้าของที่ดินตกเป็นหนี้หรือไม่สามารถชำระหนี้ได้จึงโอนที่ดินให้แก่เจ้านายและย่อมตนเป็นผู้อาศัย มีเพียงสิทธิอาศัยทำกินและแบ่งผลประโยชน์ให้แก่เจ้านาย หรือเจ้านายมีที่ดินจำนวนมากไม่สามารถทำประโยชน์ได้ทั้งหมด จึงให้มีการเช่าที่ดินทำกินได้ ซึ่งเรียกว่าระบบคุณประโยชน์ (Beneficium หรือ Benefice)[317] ทั้งนี้ในความสัมพันธ์ในที่ดินของระบบฟิวดัล ถูกกำหนดเป็นลำดับชั้น โดยกษัตริย์มีสิทธิเด็ดขาดเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด ในลำดับชั้นต่อมาจึงเป็น “ลอร์ด” (Lord) หรือ ขุนนางลำดับสูงที่ได้รับมอบอภิสิทธิ์เหนือที่ดินจากกษัตริย์ ลำดับต่อมาคือ ขุนนางข้ารับใช้ (Vassal) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์และแบ่งผลประโยชน์ และลำดับชั้นสุดท้าย คือ ชนชั้นชาวนาหรือทาส มีหน้าที่ทำไร่ทำนา ซึ่งเป็นผู้อยู่ติดกับที่ดินนั้น[318]

ระบบฟิวดัลของอังกฤษเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจจากศูนย์กลางไปยังแคว้นต่างๆ ในอาณาจักร โดยกษัตริย์มอบสิทธิเหนือที่ดินให้ ลอร์ด (Lord) มีอำนาจปกครองภายใต้พันธะสัญญาในการจงรักภักดีต่อกษัตริย์ ดังนั้นลอร์ดมีอำนาจปกครองโดยตรงในดินแดนของตน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าขาย การเก็บภาษี และกฎหมาย ซึ่งยึดถือกฎหมายจารีตประเพณีของตน (Customary law)

ลักษณะสังคมฟิวดัลในแต่ละแคว้นของอังกฤษในสมัยยุคกลางนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง ขุนนาง–นักบวช–ชาวบ้านและทาส ซึ่งชนชั้นนักบวชมีความสำคัญมากในระบบฟิวดัล เพราะโบสถ์ของคริสต์ศาสนามีพื้นที่ดินมาก ดังนั้นนักบวชจึงเป็นเจ้าของที่ดินไปในตัว ซึ่งชาวบ้านเป็นข้ารับใช้ทั้งทางปกครองและทางพิธีกรรมความเชื่อเช่นกัน อีกทั้งการจัดการที่ดินและเมืองในแต่ละแคว้นจะมีรูปแบบที่เรียกว่า “ระบบแมนเนอร์” (Manorial system) โดยมี “ปราสาทของลอร์ด” เป็นศูนย์กลางเมือง รายล้อมด้วยหมู่บ้าน โบสถ์ พื้นที่เกษตร สวนผลไม้ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ อื่น ๆ และพื้นที่ป่าไม้

---

[315] มยุรี เจริญ, *ประวัติศาสตร์ยุโรป 1*, (พิมพ์ครั้งที่ 7, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2566) 67–69.

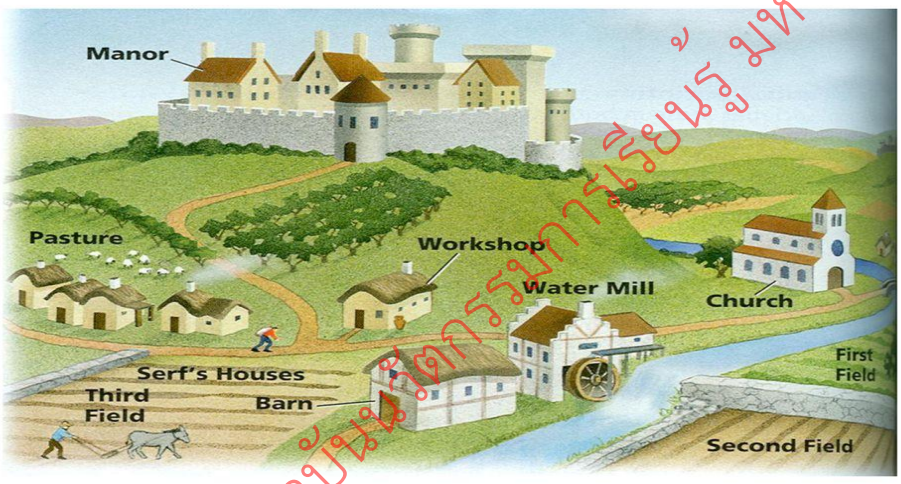
[316] เพิ่งอ้าง, 68.

[317] เพิ่งอ้าง, 67.

[318] เพิ่งอ้าง.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวัฒนธรรมเกาหลี มหาวิทยาลัยแยกเยา

ซึ่งในยุคกลางนี้เกษตรกรรม ถือเป็นกิจกรรมสำคัญในการเลี้ยงชีพ โดยรูปแบบการจัดสรรที่ดินทำกินจะเป็นที่ดิน 2 ลักษณะ คือ (1) ที่ดินพร้อมเพาะปลูกแปลงใหญ่ (Demeanes) มีขุนนางเจ้าของปราสาท “ลอร์ด ออฟ แมนเนอร์” (Lord of the Manor) เป็นผู้ครอบครอง หรือในบางแคว้นอาจมีเป็นที่ของโบสถ์ก็ได้ ซึ่งที่ดินจะเป็นแหล่งผลิตอาหาร โดยมีชาวนาและทาสติดที่ดิน (Serf) เป็นแรงงานทำเกษตรกรรม ลักษณะแบ่งเป็นแปลงยาว 2-3 แปลงมีแนวคันดินหรือหินเป็นแนวกันเขตย่อยๆ ปลูกธัญพืชสลับกันไปตามฤดูกาล และ (2) ที่ดินแปลงใหญ่แบบที่โล่ง ไม่มีแนวรั้วกันชัดเจน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยเป็นแปลงหญ้าเลี้ยงสัตว์เป็นส่วนมาก



ภาพ 19 การจัดที่ดินแบบระบบแมนเนอร์

(https://www.pinterest.com/pin/644859240371975114/)

ในสภาวะไม่มีสงคราม ระบบสังคมในแต่ละแมนเนอร์จะมีขุนนางหรือนักบวชเป็นชนชั้นนำมีความร่ำรวยมั่งคั่ง ซึ่งเศรษฐกิจค้าขายส่วนมากจะเป็นผลผลิตทางการเกษตร โดยขุนนางจะทำการค้าขายแลกเปลี่ยนกันระหว่างแมนเนอร์ ซึ่งหากเกิดข้อพิพาทในแมนเนอร์ จะมีระบบ**ศาลแมนเนอร์** (Manor Court) เป็นศาลท้องถิ่นในการพิจารณาไต่สวนคดีต่าง ๆ โดยมีขุนนางเจ้าของปราสาทเป็นประธาน หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นประธาน ซึ่งไม่ได้มีแบบแผนที่แน่นอน การพิจารณาเป็นไปตามแต่ประเภทคดีทั้งทางแพ่งและอาญา เช่น การบริหารจัดการที่ดิน การแบ่งปันผลประโยชน์ไม่เป็นธรรม ละเมิดรุกล้ำเขตที่ดิน การละเมิดสิทธิเลี้ยงสัตว์ในทุ่งหญ้าส่วนรวม ทะเลาะวิวาท ทั้งนี้ระบบศาลแมนเนอร์นี้ไม่ได้ยึดถือกฎจารีตประเพณีและธรรมเนียบในระบบ Common Laws จึงเกิดเป็นบรรทัดฐานทางคดีที่แตกต่างกันไปในแต่ละแมนเนอร์ไม่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน[319]

[319] เพิ่งอ้าง, 83.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ต่อมาช่วงปลายศตวรรษที่ 12 ได้พยายามให้มีกฎหมายที่เหมือนกันใช้ทั่วราชอาณาจักร เพื่อจะได้เกิดเอกภาพในการปกครอง จึงได้ทรงจัดตั้งผู้พิพากษาหลวงขึ้นมา เรียกว่า “ศาลหลวง” (The Court of King's Bench)[320] โดยถือว่ากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทางศาลโดยตรง (The Court of the King Before the King Himself) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรักษาประโยชน์ส่วนรวมของอังกฤษทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครอง เช่น เรื่องการจัดเก็บภาษีรายได้ การจัดสรรสิทธิในที่ดิน หรือ กรณีคดีอาญาร้ายแรง ได้แก่ การก่อกบฏ จะขึ้นศาลแมนเนอร์ไม่ได้ ต้องขึ้นศาลหลวง โดยส่วนกลาง (เวส์มินเตอร์) จะส่ง “ผู้พิพากษาศาลหลวง” ไปพิจารณาคดีในแคว้นต่าง ๆ ในกรณีที่แคว้นใดไม่มีศาลหลวง ถ้าราษฎรไม่พอใจการตัดสินของศาลแมนเนอร์ ก็ย่อมเดินทางมายังศาลหลวงให้พิจารณาคดีได้ เมื่อศาลหลวงได้ตัดสินอย่างใดก็ได้ถือเป็นที่สุด ซึ่งถือว่า ผู้พิพากษาศาลหลวงเป็นผู้สร้างหลักกฎหมายภายใต้อำนาจของกษัตริย์และให้ใช้หลักกฎหมายเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ด้วยเหตุนี้จึงเกิดระบบกฎหมายจารีตประเพณี Common Law (“Commune Ley”) ขึ้น ซึ่งมีการแพร่หลายในช่วงแรก ได้รับการยอมรับจากราษฎรที่ไม่พอใจกับระบบศาลแมนเนอร์มาแต่เดิม เป็นเพราะผู้พิพากษาศาลหลวงมีความรู้ความสามารถด้วยวิธีการไต่สวน[321] ซึ่งแตกต่างกับศาลท้องถิ่นที่ใช้วิธีการพิสูจน์ความผิดให้ยอมรับสารภาพด้วยวิธีรุนแรง แต่ต่อมาปรากฏว่าถูกต่อต้านจากศาลท้องถิ่นตามแคว้นต่าง ๆ ในเรื่องเขตอำนาจศาล ซึ่งข้อโต้แย้งนั้นเป็นเรื่องการรับรู้และการบัญญัติกฎหมาย โดยอ้างว่าเมื่อ คำพิพากษาศาลหลวงถือเป็นกฎหมาย ก็ต้องมีการลงบันทึกทางทะเบียนเป็นกฎหมายไว้ในศาลท้องถิ่นในแต่ละแมนเนอร์ด้วย ศาลหลวงจะอ้างข้อกฎหมายใหม่ไม่ได้ ซึ่งหลักความชอบธรรมในการอ้างกฎหมายนั้น ศาลหลวงยึดถือหลักกฎหมายธรรมชาติและหลักศาสนา โดยในยุคสมัยนั้นได้รับอิทธิพลจากกฎนิรันดร์ของ**นักบุญโทมัส อไควนัส** ผ่านทางนักบวชในคริสต์ศาสนา แต่อย่างไรก็ตามการปกครองด้วยกฎหมายคอมมอน ลอร์ บนฐานศักดินาก็ยังคงมีปัญหาโดยเฉพาะการอ้างสิทธิเหนือที่ดิน (อังกฤษกับเวลส์) ซึ่งเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างกษัตริย์และลอร์ดในแคว้นเป็นระยะ ๆ ซึ่งต่อมามีพยายามลดความขัดแย้งอันไม่เป็นธรรมจากการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์นี้ด้วยการแต่งตั้ง “ศาลชานเซอรี่” (Court of Chancery) ขึ้นโดยยึดหลัก “เอ็คควิตี้” (Equity) มิได้ใช้กฎจารีตประเพณีของกษัตริย์เท่านั้น ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นของ “หลักความชอบธรรมทางกฎหมาย” แบบอังกฤษขึ้นด้วย ต่อมา ค.ศ. 1215 เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบกฎหมายและการศาลของอังกฤษ โดยกษัตริย์จอห์นถูกกดดันจากเหล่าเจ้า

[320] กำธร ทำประเสริฐ และ สุเมธ จานประดับ, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก*, (พิมพ์ครั้งที่ 2, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544) 154–155.

[321] เพิ่งอ้าง.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพระปกเกล้า

ศักดินาที่มีอิทธิพล 25 แคว้นให้ลงนามในข้อตกลง “**Magna Carta**” ซึ่งเป็นเอกสารที่มีข้อ 63 ข้อ เนื้อความส่วนมากเป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ เช่น การห้ามศาลหลวงพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในอำนาจของศาลแมนเนอร์ ซึ่งผลของ Magna Carta นั้นทำให้เกิดการปฏิรูประบบศาลอย่างชัดเจนขึ้นโดยแบ่งเขตอำนาจออกเป็น 3 ศาล คือ (1) ศาลคอมมอน พลีส์ เกี่ยวกับคดีแพ่งระหว่างประชาชนด้วยกัน, (2) ศาลเอ็คซ์เช็คเกอร์ มีอำนาจเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษี และ (3) ศาลคิงส์ เบนซ์ ดำเนินคดีเกี่ยวกับคดีอาญา[322]

ในระบบคอมมอน-ลอร์แบบอังกฤษนั้น การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ **ยุคสมัยรัฐใหม่ (ค.ศ. 1485 – 1832)** เป็นผลสืบเนื่องจากสงคราม 30 ปี ระหว่างฝ่ายสนับสนุนนิกายโรมันคาทอลิกและฝ่ายสนับสนุนนิกายโปรเตสแตนต์ในยุโรป ประกอบกับการประกาศอิสระภาพของสหรัฐอเมริกา จึงสร้างผลกระทบให้เกิดการตั้งรัฐสมัยใหม่ขึ้น (Modern State) ทำให้รูปแบบการเมืองการปกครองเปลี่ยนแปลงไป มีระบบใหม่ๆ เกิดขึ้น เช่น ระบบเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเข้ามาแทนที่ระบบเกษตรกรรมแบบเดิม หรือระบบการเมืองสังคมในเรื่องแรงงาน และการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ซึ่งประเด็นสำคัญเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองด้วย นั้นก็คือ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินกสิกรรมแบบส่วนรวมมาเป็นที่ดินของเจ้าเมืองหรือรัฐ ด้วยกฎหมาย **“Enclosure Acts”**

ถึงแม้กษัตริย์แห่งอังกฤษจะเป็นองค์รัฐธิปัตย์ แต่ก็ทรงยึดข้อตกลง Magna Carta เป็นรากฐาน ซึ่งถือเป็นการถ่วงดุลทางอำนาจระหว่างกษัตริย์กับขุนนางผู้ปกครองแคว้นมาตลอด ซึ่งต่อมาในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (ค.ศ. 1272–1317) พระองค์ได้ทดลองตั้ง “สภา” (Model Parliament) ขึ้นโดยให้แต่ละแคว้นส่งขุนนาง 2 คน และสามัญชน 2 เข้ารวมการประชุม ซึ่งผลของการประชุมร่วมกันไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องการการโต้แย้งกัน จึงแบ่งสภาออกเป็น สภาขุนนาง (House of Lords) และ สภาสามัญชน (House of Commons) ซึ่งเป็นที่มาของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ โดยกษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ต่อมาราชวงศ์ผู้ปกครองอังกฤษมีการเปลี่ยนแปลงไป เช่นกัน ราชวงศ์สกุลทิวดอร์ (Tudor) หรือราชวงศ์สกุลสตูเวิร์ต (Stuart) มาจนถึงราชวงศ์แฮนโนเวอร์ของอังกฤษ ดังนั้นสถาบันกษัตริย์จึงต้องพึ่งพา “รัฐสภา” ในการบริหารจัดการประเทศมากขึ้น ประกอบกับการเติบโตของระบบพรรคการเมืองชนชั้นกลางที่มีการศึกษามากขึ้น ทำให้ระบบรัฐสภาเข้มแข็งขึ้นไม่ผูกขาดอยู่แค่เพียงขุนนางเดิมเท่านั้น

ในการศาลและกฎหมายของอังกฤษนั้น ระบบกฎหมายคอมมอน ลอร์ ถือเป็นกฎจารีตประเพณีที่สืบต่อกันมาเป็นบรรทัดฐาน ซึ่งการพิจารณาคดีของ “ศาลคอมมอน พลีส์”

---

[322] เพิ่งอ้าง, 161.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนการสอนแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ยังคงใช้บรรทัดฐานทางกฎหมายเดิม โดยเฉพาะคดีเรื่องเกี่ยวกับทางแพ่ง การผิดสัญญา และสิทธิในที่ดิน ไม่ครอบคลุมกับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ ทำให้เกิดการทับซ้อนกันระหว่างอำนาจของศาลซึ่งในข้อเท็จจริงเดียวกับแต่ผลของคำพิพากษาและการเยียวยาต่างๆกัน เช่น ในคดีผิดสัญญารับก่อสร้าง โจทก์ประสงค์จะเรียกค่าสินไหมทดแทนก็จะเลือกฟ้องยังศาลคอมมอน ลอร์ ที่เวสต์มินตัน เพราะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่เคยปฏิบัติมา แต่หากประสงค์ให้คู่กรณีปฏิบัติตามสัญญาก็ไปฟ้องต่อศาลชานเซอรี่ ซึ่งศาลจะยึดหลักเอ็คคิวตี้ ที่สามารถไต่สวนในรายละเอียดได้มากกว่านั้นเป็นเพราะวิธีพิจารณาความของศาลเอ็คคิวตี้จะอาศัยหลักกฎหมายทางศาสนาคริสต์เข้ามาเป็นกฎหมายทั่วไปด้วย จึงไม่ได้ยึดอยู่แค่กฎจารีตประเพณีที่เคยตัดสินไว้เท่านั้น[323] ณ ปัจจุบันหลักกฎหมายคอมมอน ลอร์ และ หลักกฎหมายเอ็คคิวตี้ ได้ถูกนำมาใช้ในศาลสูง (High court of Justice) ตามพระราชบัญญัติจูดิเคเตอร์ แอคท์ ค.ศ. 1873–1875 (The Judicature Acts of 1873 and 1875)

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายอังกฤษ ไม่เคยได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายโรมัน ดังนั้นจึงมีเอกลักษณ์ของตนเอง เมื่ออังกฤษขยายอิทธิพลด้วยการแสวงหาประเทศใต้อาณานิคม (ยุคล่าอาณานิคม) ก็ได้นำระบบกฎหมายของตนไปใช้ในการปกครองด้วย ทำให้ระบบกฎหมายของอังกฤษถูกใช้ในประเทศเครือจักรภพในหลายประเทศ ดังนั้น ด้วยการถือว่าตนเป็นเจ้าอาณานิคมในประเทศใหม่ อังกฤษจึงถือว่าทุกคนในอาณัติต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายคอมมอน ลอร์ เดียวกัน ซึ่งผู้พิพากษาหรือตัวแทนจากส่วนกลาง จึงถือเป็นผู้สร้างกฎหมายในดินแดนภายใต้การปกครองใหม่เหล่านั้น หรือปัจจุบันเรียกว่า “เครือจักรภพแห่งอังกฤษ” (Commonwealth of England) ดังนั้นจึงไม่มีกฎหมายมหาชนแบบลายลักษณ์อักษรแต่เป็นกฎจารีตประเพณี ด้วยเหตุนี้จึงนิยมใช้คำว่า **“นิติธรรม”** ภายใต้เจตจำนงค์แห่ง Magna Carta หรือ “ธรรมนูญแห่งรัฐอย่างไม่เป็นลายลักษณ์อักษร”

กล่าวโดยสรุป อิทธิพลของระบบกฎหมายทั้ง 2 ระบบโดยเฉพาะการถือครองที่ดินและระบบกรรมสิทธิ์ย่อมมีผลต่อกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทางกฎหมายมหาชนของไทย “ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน” และ “รัฐ” ซึ่งจะกล่าวต่อไป

[323] เพิ่งอ้าง, 166.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

7.3 เหตุผลเชิงนิติปรัชญาและปรัชญาสิ่งแวดล้อม[324]

คำกล่าวที่ว่า “ไฟไม่ว่าจะอยู่ในที่ใดก็ร้อนเหมือนกัน” สื่อให้เห็นถึงหลักการทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติที่สามารถอธิบายได้ว่า ไฟมีพลังงานความร้อนในตัวเองที่เกิดจากการเผาไหม้ทั้งที่สมบูรณ์และไม่สมบูรณ์ ซึ่งพลังงานความร้อนนี้มนุษย์ไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตา แต่รับรู้ผ่านความรู้สึก ส่วนที่มองเห็นเป็นเปลวไฟนั้น คือ พลังงานแสง ด้วยเหตุผลทางฟิสิกส์นี้แสดงให้เห็นถึง “กฎธรรมชาติ” (Law of Nature) ที่บังคับได้ในตัวเอง เป็นความจริงแท้เสมอ ไม่ขึ้นอยู่ภายใต้การปกครองหรือรัฐชาติใด แต่ในทางสังคมหากกล่าวว่า “ความชั่วร้ายเปรียบเหมือนไฟ ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็เป็นความชั่วร้ายเหมือนกัน” ประโยคหลังนี้ไม่ได้สื่อถึง “กฎธรรมชาติ” แต่เป็นการตีความตามกฎเกณฑ์ที่สังคมมนุษย์ยึดถือ ดังนั้น “ความชั่วร้ายเสมือนไฟ” ในบริบทนี้จึงขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานต่างๆ ในแต่ละสังคม ความเชื่อและศาสนาซึ่งอาจจะกำหนด “บุคคลผู้ประพฤติชั่วร้ายหรือการกระทำชั่ว” ไว้แตกต่างกัน การลงโทษบุคคลผู้ประพฤติชั่วร้ายจึงตีความแตกต่างกันไป สภาพบังคับจึงขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของสังคมและกฎหมายของประเทศนั้น

นัยยะของคำว่า “กฎธรรมชาติ” นี้สื่อถึงกฎธรรมชาติตามความเป็นจริงที่พิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ได้และเป็นที่ยอมรับสากล ซึ่งเป็นความสัมพันธ์กันระหว่างกฎแห่งการถ่ายเทพลังงาน “กฎเทอร์โมไดนามิก” (Thermodynamics) และ การสลายตัวหรือการตาย หรือ “กฎเอนโทรปี” ซึ่งเปลี่ยนพลังงานต่าง ๆไปเป็นความร้อนและการสูญเสียความร้อน ซึ่งความร้อนนั้นเกิดจากการสั่นไหวอย่างเป็นอิสระของอะตอมและโมเลกุล ซึ่งเป็นระบบนี้ไม่ได้แยกจากกันเป็นผลักดันกัน การอธิบายทางวิทยาศาสตร์นี้ถูกนำเสนอ ผ่านคำศัพท์ต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และ ระบบนิเวศ คำนิยามเหล่านี้เป็นคำที่มีความหมายเชิงวิทยาศาสตร์ที่แสดงถึงสภาพตามธรรมชาติอันเป็นระบบเครือข่ายโยงใยสัมพันธ์กัน บังคับได้ด้วยตัวเองตามวัฏจักร (เหตุปัจจัย) ซึ่งแตกต่างจากฐานคิดตามสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ตามปรัชญาตะวันตก ซึ่งนับแต่อดีตกาลมา “ธรรมชาติ” ถูกตีความและใช้ประโยชน์บนพื้นฐานความเชื่อดั่งเดิม จารีตประเพณี วัฒนธรรมและศาสนา เพื่อสร้างสถานะทางอำนาจ การเมืองการปกครอง ความร่ำรวยมั่งคั่ง ให้แก่ผู้ตีความกฎเกณฑ์ธรรมชาติเหล่านี้ เพื่อประโยชน์หรือข อยกเว้นของตนเอง[325] หมู่กลุ่มหรือประเทศเขตแดนของตน แต่มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของการปกป้อง

---

[324] สิทธิ์ บุตรอินทร์, ‘ปรัชญาสิ่งแวดล้อม’ (2555) 37 วาสารราชบัณฑิตยสถาน 3, 172–197.

[325] ดู, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 บัญญัติ คำว่า “เหตุสุดวิสัย” (Force Majeure) หมายความว่า “เหตุใดๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดีนั้น เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้กระทั่งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการ

ศูนย์บรรณสารและการวิจัย ราชบัณฑิตยสภา ในพระบรมราชูปถัมภ์ มหาวิทยาลัยพะเยา

คุ้มครองและอนุรักษ์ธรรมชาติในตัวเอง กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จึงมีไว้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของมนุษย์เพียงเท่านั้น เช่น ความเป็นเจ้าของ หลักกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือ การเก็บภาษีอากร การสัมปทาน การประทานอาญาบัตร และอื่นๆ แต่ ณ ปัจจุบัน ความเข้าใจกฎธรรมชาติเชิงนิเวศวิทยาได้เจริญก้าวหน้ามีการพัฒนามากขึ้น ซึ่งเป็นเหตุผลที่พิสูจน์ได้ นักวิทยาศาสตร์สามารถอธิบาย “ความสัมพันธ์ตามกฎธรรมชาติ” เช่น การปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลเสียหายสาธารณะต่อเศรษฐกิจและสังคมของมนุษยชาติ ซึ่งในหลากหลายตัวอย่างนับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ชี้ให้เห็นว่ามนุษย์เป็นผู้ฝ่าฝืนกฎธรรมชาติ ทำลายความสัมพันธ์ทางธรรมชาติเหล่านี้ทั้งโดยตรงและอ้อม สร้างความเสียหายสาธารณะแก่สังคมส่วนรวมแก่มนุษยชาติ

ในทางสังคมระบบความสัมพันธ์ตามที่กล่าวมานี้ ปะปนอยู่ในระบบความเชื่อมาแต่โบราณ เช่น ระบบ “หยิน-หยาง” (Yin-Yang) ของจีน หรือ ท่วงทำของการเต้นรำของพระศิวะ “ตาณฑวะ” ตามความเชื่อแบบฮินดูอินเดีย หรือ ทฤษฎีเครือข่ายใยชีวิตของฟริตจ๊อฟ คาปร้า (Fritjof Capra’s The Web of Life) ที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 ซึ่งแน่นอนว่าการรวมตัวของมนุษย์เป็นสังคมจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ในการดำรงชีวิตร่วมกัน ด้วยเหตุเผลเชิงสังคมนี้มนุษย์จึงจำเป็นต้องสร้าง “กฎ” ขึ้นซึ่งกฎเกณฑ์ของมนุษย์ในยุคเริ่มต้นก็ยึดโยงกับสภาวะตามธรรมชาติ ซึ่งในงานทางนิติศาสตร์แนวพุทธศาสนา สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ประยุทธ์ ปยุตฺโต) เรียกว่า “กฎมนุษย์” ซึ่งต้องไม่แปลกแยกจาก “กฎธรรมชาติ”[326] กล่าวคือ **ไม่แปลกแยกจากความเป็นจริงตามธรรมชาติ**[327] ไม่ว่าความจริงต่างๆ เหล่านี้[328] มนุษย์จะรู้หรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้กฎธรรมชาติและกฎมนุษย์มีความสัมพันธ์กัน การที่มนุษย์สร้างกฎหมายขึ้น ก็เพื่อต้องการผลลัพธ์ตามกฎธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ถ้าความแปลกแยกจากกฎธรรมชาตินี้เกิดขึ้น ความผิดพลาดก็จะเกิดขึ้นกับมนุษย์และสังคม

ระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น” ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยอันเป็นภัยภิบัติตามธรรมชาติ อาจยกขึ้นเป็นเหตุให้คู่สัญญาประกันวินาศภัยไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายหรือสินไหมทดแทน หรือ เหตุน้ำท่วมใหญ่ใน ปี พ.ศ. 2554 เป็นเหตุสุดวิสัยอันเป็นภัยภิบัติตามธรรมชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 452/2557)

[326] สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ประยุทธ์ ปยุตฺโต), ‘นิติศาสตร์แนวพุทธ’ (2566) <https://www.watnyanaves.net/en/book-reading/234/3> สืบค้น 26 กรกฎาคม 2566.

[327] เพิ่งอ้าง.

[328] เพิ่งอ้าง, พุทธศาสนามีหลักว่า สัจจะ มี 2 อย่าง คือ (1) สัจจะที่เป็นความจริงแท้แน่นอนมีอยู่ในธรรมชาติ เรียกว่า ปรมัตถสัจจะ (สัจจะโดยเนื้อแท้) และ (2) สัจจะที่เป็นความจริงตามความตกลงยอมรับร่วมกันของหมู่มนุษย์ เรียกว่า สมมติสัจจะ (สัจจะโดยสมมติ).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

วัฏจักรตามธรรมชาติไม่เคยแบ่งแยก เช่น น้ำระเหยกลายเป็นไอ สะสมแปรเปลี่ยนไปเป็นเมฆ และตกสู่พื้นดินกลายเป็นฝน ก่อเกิดเป็นน้ำอีกครั้ง กฎธรรมชาติจึงไม่มีเขตแดน หรืออาจเรียกว่า “ธรรมชาติเป็นพื้นที่สาธารณะสากล” เชื่อมโยงติดต่อกันไม่ได้แบ่งแยก ประกอบไปด้วยความสัมพันธ์ทางกายภาพ ชีวภาพและพลังงาน พื้นที่สาธารณะสากลนี้หล่อเลี้ยงสรรพชีวิตต่างๆ บนโลก ไม่ว่าจะเป็นชั้นบรรยากาศ มหาสมุทร ทะเล ชายฝั่งทะเล ป่าชายเลน พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ราบลุ่มไปจนถึงพื้นที่สูงและภูเขา สิ่งมีชีวิตต่างๆ เคลื่อนย้ายไปมาได้อย่างเสรี ได้แก่ วัฏจักรธาตุ การอพยพข้ามทวีปของนกอพยพ หรือวาฬ (Whale) ในมหาสมุทร มนุษย์จึงเป็นสิ่งมีชีวิตหนึ่งที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะของโลกใบนี้ ต่อมามนุษย์เริ่มสร้างเขตแดนอาณาเขต อาณาจักร วัฒนธรรมและระบบกฎเกณฑ์การแบ่งแยกพื้นที่และประเภทสิ่งของต่างๆขึ้น ซึ่งสามารถสืบค้นไปถึงรากฐานทางความคิดในระบบกฎหมาย Civil Law นับได้ตั้งแต่อารยธรรมกฎหมายโรมันในอดีต (Roman’s Property Jurisprudence)[329] และ ระบบ Common Law อย่างที่กล่าวไว้

ปรัชญาสิ่งแวดล้อมนี้มุ่งเน้นการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างสังคมมนุษย์และระบบนิเวศทางธรรมชาติที่หล่อเลี้ยงสรรพชีวิตในโลก อันถือเป็นประโยชน์ร่วมกันของทุกสิ่งมีชีวิต เมื่อระบบนิเวศโลกแปรปวนจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเป็นผลจากกิจกรรมต่างๆ ของสังคมมนุษย์ คำถามสำคัญถึงความรับผิดชอบสาธารณะทางสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้น

7.4 ข้อเสนอเชิงนิเวศวิทยา

อย่างที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 และ 4 เหตุผลเชิงนิเวศวิทยาปรากฏในข้อเสนอฯ ตามอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการปรับตัวของสังคมและเศรษฐกิจสู่สภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change adaptation) เนื่องจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) เป็นสถานการณ์ระดับโลกที่มีอิทธิพลต่อมนุษยชาติ ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรง ไม่แน่นอนและยาวนานมากขึ้น ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ก่อให้เกิดความเสียหายในระยะสั้นและยาวทางสังคมและเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้การปรับตัวและเตรียมรับมือผลกระทบจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงเป็นสิ่งที่สังคมในปัจจุบันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (โปรดอ่านบทที่ 3)

[329] Klaus Bosselmann, *When Two Worlds Collide: Society and Ecology*, (Ponsonby: RSVP 1995) 52–53.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวทางเชิงนิเวศตามข้อเสนอนี้ได้รับความนิยมในกลุ่มสหภาพยุโรปและสแกนดิเนเวีย (Scandinavia) อีกทั้งเป็นแนวทางตามอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพด้วยเช่นกัน ซึ่งมีความเหมาะสมกับลักษณะพื้นฐานของสังคมเกษตรกรรมของประเทศไทยในบริบท “การปรับตัวเข้าหาธรรมชาติมากกว่าการต่อต้านธรรมชาติ” โดยเพิ่มเติมองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ นิเวศวิทยา ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและสภาพสังคมไทยซึ่งอาศัยระบบนิเวศเป็นพื้นฐาน โดยมุ่งเน้น“การส่งเสริมคุณค่าเชิงนิเวศวิทยาเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจและบ่งบอกความยุติธรรม” และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยอาศัยระบบความรู้ดั้งเดิมของท้องถิ่นที่มีอยู่

ทั้งนี้ในมิติด้านกฎหมายนั้น เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า สังคมใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างสังคมอุดมคติบนพื้นฐานทฤษฎีกฎหมายในสำนักความคิดที่สำคัญต่างๆ ซึ่งมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานผ่านประวัติศาสตร์โลกมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งขณะนี้ยุคสมัยทางธรณีวิทยาได้เข้าสู่ยุค “แอนโธรโปซีน” (Anthropocene) อันเป็นยุคสมัยที่มนุษย์ครอบครองโลกอย่างสมบูรณ์ ที่กิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษชาติเป็นสาเหตุสำคัญอันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างปฏิเสธไม่ได้ ด้วยอิทธิพลทางมิติสิ่งแวดล้อมในระดับสากลนี้เอง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันไว้ก็ดี ไม่ว่าจะในรูปแบบ “Soft law” หรือ “Hard law” ก็ตาม จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต่อระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยในการปรับตัวเพื่อการสร้างความมั่นคงและเข้มแข็ง (Resilience) ต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในอนาคตด้วยเช่นกัน

ข้อเสนอเชิงนิเวศวิทยาในกฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯ จึงเป็นแนวทางการ**ตีความใหม่**บนฐานของนิเวศวิทยา โดยยึดหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่พิสูจน์ได้และเป็นที่ยอมรับสากลเพื่อยุติข้อพิพาทด้วยความยุติธรรม สร้างความชัดเจนให้เห็นถึงความสำคัญของระบบนิเวศที่สนับสนุนเกื้อกูลความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมมนุษย์ทุกคน อันเปรียบเสมือน “ส่วนกลาง” ตามธรรมชาติ ที่สังคมพึ่งปกป้องรักษาและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และโดยยอมรับถึงความรับผิดชอบร่วมกันในผลกระทบของกิจกรรมของมนุษย์ต่างๆ เพื่อการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของระบบนิเวศพื้นฐาน ด้วยเจตจำนงค์นี้บทบาทหน้าที่ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯ ในการตีความใหม่ ไม่ควรพิจารณาภายใต้หลักละเมิด หรือหลักกรรมสิทธิ์แบบดั้งเดิมเท่านั้น แต่ควรพิจารณาตีความให้ลึกถึงการ “ปกป้องคุณค่าเชิงนิเวศ” ในฐานะทรัพย์สินร่วมกันของประเทศที่เกื้อกูลมนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมและยุติธรรมอย่างแท้จริง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

หากจุดประสงค์ร่วมกันของรัฐและสังคมมนุษย์ คือ ความมั่นคง การกินดีอยู่ดี และการมีเสรีภาพ[330] อันเป็นความผาสุกร่วมกันของมนุษย์ในสังคมเป็นจริงนั้น การปกป้องและใช้ประโยชน์จากธรรมชาติจึงเป็นพื้นฐานของความมั่งคงและเสรีภาพ ดังนั้นเนื้อหาในหลักมหาชนทางสิ่งแวดล้อมภายใต้ข้อเสนอเชิงนิเวศเล่มนี้ เป็นความพยายามอธิบายและตีความใหม่ให้เกิดความเข้าใจในการใช้เครื่องมือทางกฎหมายต่างๆ ให้เหมาะสมกับกฎธรรมชาติเพื่อควบคุมพฤติกรรมและกิจกรรมของมนุษย์ในสังคมให้สามารถดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) ได้อย่างสอดคล้องและเคารพขอบเขตภายในระบบนิเวศธรรมชาติ (Harmony with Nature)[331] ดั่งคำโบราณนานมากล่าวว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” เมื่อในน้ำมีปลาและในนามีข้าวอุดมสมบูรณ์ ความผาสุขสวัสดีย่อมเกิดขึ้นในสังคมนั้นเป็นส่วนรวม

7.5 บทบาททางมหาชนของ “รัฐ” ในการปกป้องฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติของประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วยความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติทั้งทางกายภาพและชีวภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมตามฤดูกาลมาแต่โบราณ ต่าง ๆ เหล่านี้ถูกสนับสนุนด้วยระบบนิเวศธรรมชาติที่มั่นคง (Ecological integrity) จึงก่อให้เกิด “ดอกผลทางธรรมชาติ” อันเป็นประโยชน์ทั้งมูลค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าทางนิเวศบริการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงเปรียบเสมือน “ทุนทางธรรมชาติ” อันเป็น “ทรัพย์สินรวม” ของปวงชนชาวไทยทุกคน ดังจะเห็นได้จากหลักจารีตประเพณีทางปกครองแต่เดิมมา ความปรากฏตามพระปฐมบรมราชโองการในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกนับตั้งแต่รัชกาลที่ 1 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน พระเจ้าแผ่นดินมิได้หวงห้ามถือครองสิ่งต่าง ๆ เป็นอภิสิทธิ์แห่งตนแต่ประการใด เช่น พระปฐมบรมราชโองการ (ครั้งหลัง) ในรัชกาลที่ 5 ปรากฏความดังนี้

ศูนย์บรรณสารและจดหมายเหตุ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[330] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ* (เชิงอรรถ 309) 107.

[331] UNGA Res 75/220 ‘Harmony with Nature’ (30 December 2020).

"ครั้งนี้ท่านทั้งปวงพร้อมใจกัน ยอมให้เราเปนเจ้าครองราชสมบัติได้รับมุรธาภิเษกเปนใหญ่ ในสยามราษฎร์วราณาจักรนี้แล้ว เราขออนุญาตยอมให้โดยธรรมิกราชประเพณี พรรณพฤกษชลธี ในสยามราษฎร์วราณาจักรนี้ ซึ่งไม่มีเจ้าของหวงแหนนั้น ตามแต่สมณพราหมณาจารย์ ประชาราษฎรทั้งปวงจะปรารถนาใช้สอยเทอญ"[332]

ดังนี้จึงเห็นว่า "ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมเป็นของปวงชนชาวไทยทุกคน ซึ่งมีสิทธิได้รับประโยชน์จากฐานทุนทางธรรมชาติเหล่านี้อย่างเท่าเทียม ยุติธรรมตามสัดส่วนที่เหมาะสม ต่อมาเมื่อเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่ภายใต้ "รัฐ" และหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในรูปแบบฝ่ายบริหาร หรือ คณะกรรมการ อันเป็น "ตัวแทน" จากภาคส่วนต่าง ๆ อาทิเช่น คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ หรือ คณะกรรมการปิโตรเลียม และ อื่นๆ ซึ่งครอบคลุมฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกประเภทของประเทศ ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเป็น "อำนาจผูกขาด" ของภาครัฐ โดยถือเสมือนว่า "ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐ" ซึ่งในทางกลับกันเป็นการเปิดโอกาสสำหรับการแสวงหาประโยชน์และเป็นปัจจัยสำคัญที่จูงใจในเกิดกระบวนการสมคบคิดผูกขาดแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบ[333] และเปิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชั่น[334] ในลักษณะการประกอบ "ธุรกิจคอร์รัปชั่น"[335] จากกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติ อันมีลักษณะเป็นการสมคบคิดร่วมกันทั้งด้านนโยบาย การแปรญัตติงบประมาณ การจัดทำแผนแม่บท และการใช้มาตรการกฎหมายลำดับรอง ผ่านเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก่อให้เกิดคำถามถึง "ความเหลื่อมล้ำ" "ความยุติธรรม" และ "ความรับผิดชอบ" แก่สาธารณชนทั่วไป[336] ผู้ซึ่งจำเป็นต้องใช้ประโยชน์บนฐานทรัพยากรธรรมชาติทั้ง

---

[332] คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์งานพระราชพิธีบรมราชาภิเษก, 'การเตรียมพระราชพิธีบรมราชาภิเษก พระปฐมบรมราชโองการ นับแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์' (2562) <http://www.phralan.in.th/coronation/royalcoronationdetail.php?id=66> สืบค้นเมื่อ 7 ตุลาคม 2566,

[333] Aled Williams and Philippe Le Billon, *Corruption, Natural Resources and Development: From Resources Curse to Political Ecology* (Cheltenham: Edward Elgar, 2017), 4–11.

[334] Douglass C. North, 'Economic performance through time' (1994) 84 *The American Economic Review* 3, 359–368.

[335] วิชา มหาคุณ, มานะ นิมิตรมงคล, และ ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ, 'ข้อเสนอเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่นอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อการปฏิรูปประเทศ' (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557) <http://tic.car.chula.ac.th/th/news/item/36209-2014-07-26-15-19-41> สืบค้น 7 ธันวาคม 2566.

[336] ยศ สันตสมบัติ, *รัฐ ชุมชน และนโยบายการจัดการทรัยพากร: บทสำรวจองค์ความรู้*, (สำนักงานกองทุนสนันสนุนการวิจัย, 2543), 93, 123–135.

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ทางตรงและโดยอ้อม โดยผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐต่าง ๆ ในหลายกรณีก่อให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อมและความล้มสลายต่อระบบนิเวศในพื้นที่ โดยทิ้งผลกระทบไว้อย่างไร้ความรับผิดชอบและยากต่อการตรวจสอบ จึงถูกเรียกว่า “คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย”[337] ซึ่ง “เป็นพฤติการณ์ร่วมกันทุจริตเชิงนโยบายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการระดับสูง และกลุ่มเอกชน เป็นตัวการร่วมกันในลักษณะการแบ่งหน้าที่กันทำ ตามบทบาทตามหน้าที่และอำนาจที่แต่ละคนมี และเป็นการสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการกระทำความผิด โดยร่วมดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นกระบวนการ”[338] ในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะ จากสภาพปัญหานี้สอดคล้องกับรายงานการศึกษาของศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move) ประเทศไทย ซึ่งพบว่าการคอร์รัปชั่นในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่กำกับดูแลเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการ “ยักยอกเงินสาธารณะ”[339] ส่งผลต่อการขาดงบประมาณด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและความมั่นคงทางอาหาร

อาจถือได้ว่าเป็น “วิกฤติการณ์เกี่ยวกับรัฐในปัจจุบัน”[340] เมื่อบรรษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งมีสัดส่วนผู้ถือหุ้นเป็นทั้งที่คนไทยและคนต่างชาติได้รับสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายครอบครองผูกขาด–กำหนดราคาจากฐานทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของรัฐ โดย ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เรียกว่า “วิกฤติการณ์ของสถาบันในรัฐ”[341] อันเกิดจากการคอร์รัปชั่นของสถาบันในรัฐ และเกิดจากปรากฏการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติข้ามแดน[342]

“การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย” (Policy corruption) ด้านการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[343] จึงเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของ “สถาบันในรัฐ” ผ่านระบบกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายกลายเป็นเครื่องมือในการเอื้อโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้าใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติ

---

[337] มานะ นิมิตรมงคล, ‘โกงให้ถูกกฎหมาย คอร์รัปชันเชิงนโยบาย’ (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชั่น, ประเทศไทย, 2564) <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/1676/1/> สืบค้น 7 ธันวาคม 2566.

[338] เพิ่งอ้าง.

[339] SDG Move, ‘ทุจริตกัดกินความยั่งยืน’ (ศูนย์ความรู้เพื่อความร่วมมือในการต่อต้านคอร์รัปชันและส่งเสริมธรรมาภิบาลในระดับภูมิภาค, KRAC) <https://www.sdgmove.com/2023/09/27/sdg-insights-anti-corruption> สืบค้น 12 ธันวาคม 2566.

[340] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ* (เชิงอรรถ 309) 133, 136.

[341] เพิ่งอ้าง 136–137.

[342] เพิ่งอ้าง 139, 140–142.

[343] Michael Winter, ‘Strong policy or weak policy? The environmental impact of the 1992 reforms to the CAP arable regime in Great Britain’ (2000) 16 Journal of Rural Studies 1, 47–59.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และสิ่งแวดล้อมภายใต้ข้ออ้างของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือในนาม “รัฐอภิสิทธิ์”[344] โดยความเชื่อมโยงของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่างๆ ผ่านรูปแบบคณะกรรมการและระบบอนุญาต–ควบคุม–คำสั่ง (Command and Control system) แต่ในทางตรงข้ามกันนั้น สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญในกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ ฯ กลับถูก**จำกัดสิทธิ** โดยกฎหมายลำดับรองอย่างชัดเจนหลายฉบับ ด้วยเหตุนี้ถึงแม้จะดูเสมือน “รัฐ” ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติรัฐตรากฎหมายและสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายที่ให้อำนาจและผูกขาดการกำกับดูแลไว้ที่รัฐเท่านั้น

รัฐถือเสมือนว่า สรรพสิ่งต่างๆ ตามธรรมชาติที่อยู่ภายใต้อาณาเขตรัฐ เป็น “ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ”[345] ซึ่งเป็นการที่รัฐใช้สิทธิอธิปไตยจากหลักอธิปไตยเหนือดินแดน รัฐย่อมมีสิทธิ (เด็ดขาด) ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐอื่น[346] ทั้งนี้อาจหมายความรวมไปถึงการทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปหรือทำให้เสื่อม “คุณค่า” หรือแม้แต่ทำลายลงจากการดำเนินการอย่างใดก็ได้[347] (ผลกระทบเชิงลบจากนโยบายรัฐ เช่น กำแพงกั้นคลื่น ไร้ความรับผิดชอบ) เหตุผลที่สำคัญของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆนี้ จะถูกเรียกรวมกันไปว่า “กิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ” [348] ซึ่งเป็นถ้อยคำที่เปลี่ยนแปลงไปตามพลวัตของสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม หรือทิศทางด้านนโยบายทางการเมืองระดับประเทศและระดับโลก

ระบบโครงสร้างการคอร์รับชั่นเชิงนโยบายผูกขาดนี้ เห็นได้จากรายละเอียดดังนี้

(1) ครอบงำการตัดสินใจโดยคุณสมบัติของคณะกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ จะประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ภาครัฐเป็นสัดส่วนเสียงข้างมากและเป็นผู้มีอำนาจบริหารซึ่งสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกและเอื้อต่อการครอบงำที่ผิดคลองธรรมในการกำหนดนโยบายและ

---

[344] ธงชัย วินิจจะกูล, *นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชนิติธรรม: ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะเศรษฐศาสตร์, 2563) 51–54.

[345] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 97.

[346] ธิติ ไวกวี, ‘หลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่สอดคล้องในยุคแอนโทรโปซีน’ (2562) 12 *CMU Journal of Law and Social Sciences* 1, 1–21.

[347] Thiti Waikavee, ‘The Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability’ (เชิงอรรถ 148) 85.

[348] อนันต์ คงเครือพันธุ์, ‘ประโยชน์สาธารณะในแง่มุมศาลปกครอง’ (2561) 47 วารสารนิติศาสตร์ 3, 711–730.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผน ทิศทางและโครงการต่างๆ[349] ในทุกประเภทของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยกันทั้งสิ้น ถึงแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 เพิ่มเติมมาตราการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) และอำนาจในการกำหนดประเภทโครงการที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมยังคงถูกผูกขาดด้วยผู้มีอำนาจสูงสุดภาครัฐ

(2) กฎหมายในกลุ่มกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม มีการแก้ไขเพิ่มเติมโทษทั้งทางแพ่งและอาญา แต่โทษทางอาญาถูกปรับเป็นพินัย ปรากฏในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และ

(3) กลไกการตรากฎหมายลำดับรองซึ่งสะดวกต่อการใช้อิทธิพลที่ไม่เป็นธรรม (Undue Influence) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะใช้กฎหมายรองในการกำหนดเงื่อนไขและสิทธิของประชาชนโดย แต่ในทางกลับกันจำกัดความรับผิดชอบของตนเองและขาดสำนึกนิติธรรม (Rules of Law) โดยตรากฎหมายเพื่อประโยชน์ของรัฐเท่านั้น

จากเหตุนี้ทำให้ “รัฐ” เสมือนมีอภิสิทธิ์เหนือทรัพยากรธรรมชาติโดยไร้ความรับผิดชอบเป็นเหตุให้ประชาชนทั่วไป หรือชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ถูกบังคับด้วยกฎหมายที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม[350] (Environmental Justice) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง เนื่องจาก (ก) การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย ฯ ผูกขาดกลไกการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับรัฐ เมื่อรัฐเป็นผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง การร้องเรียนของประชาชนจึงไม่เป็นผล (ข) กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมที่ล้มเหลว (ill-suited procedure)[351] ไม่มีผู้เสียหายที่ชัดเจน และ (ค) ภาระการพิสูจน์ที่ไม่สัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลภายใต้หลักละเมิดทั่วไปบนฐานกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่รวมความเสียหายแก่ระบบนิเวศแบบส่วนรวม ในหลายกรณีเช่น กรณีแพร่ระบาดของ “**ปลาหมอคางดำ**” หรือ ความเสียหายจากเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศตามแหล่งน้ำสาธารณะตามธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ท่องเที่ยวบุกรุกกีดขวางทางน้ำ หรือ การเปลี่ยนสภาพพื้นที่ชุ่มน้ำสาธารณะ (Wetlands) เป็นพื้นที่เกษตรหรือจัดสรรซึ่งส่งผลต่อสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ หรือ การป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

---

[349] Thiti Waikavee, ‘Legal Framework for Ecological Tourism Governance based Ecological Sustainability’ (2022) 6 *CRRU Law, Political Science and Social Science Journal*, 163–185.

[350] คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, *ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม* (สถาบันนโยบายการศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2560) 3–9.

[351] Thiti Waikavee, ‘The Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability’ (เชิงอรรถ 148) 42.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

7.6 แนวคิดการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐาน “ทรัพย์” และ “ทรัพย์สิน”

ด้วยอิทธิพลทางเศรษฐศาสตร์ของอดัม สมิธ (Adam Smith’s Wealth of Nations) ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมถูกตีราคาเป็น “สินค้า” ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์และระบบรัฐสมัยใหม่ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดความเป็นเจ้าของและอำนาจตัดสินใจ ซึ่ง**ผู้เขียนเห็นว่า**ในยุคปัจจุบันนี้ไม่สอดคล้องกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดย**โต้แย้งว่าการแบ่งประเภททรัพยากรธรรมชาติเป็น “สินค้า” นั้น ไม่สอดคล้องต่อความเป็นจริงตามธรรมชาติ**ของลักษณะสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติ ซึ่งสิ่งต่างๆ นั้นไม่สามารถเป็นสินค้าและจัดการได้ตามอำเภอใจเสียทั้งหมด ดังนั้นการแบ่งแยกประเภทสิ่งต่างๆ ให้เกิดความชัดเจนนี้ตามภูมิปัญญาของมนุษยชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสมและความรับผิดชอบในสิ่งของเหล่านั้น

การแบ่งประเภท “สรรพสิ่งต่างๆตามธรรมชาติ” ออกเป็น “ทรัพย์” Things or *Res*[352] อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามพื้นฐานที่ไม่ได้ซับซ้อนว่า “ใครเป็นเจ้าของอะไร?” บนพื้นฐานสังคมตะวันตกนั้น ที่มาแห่งการได้มาซึ่ง “สิทธิครอบครอง” และ “ความเป็นเจ้าของ” ในสรรพสิ่งต่างๆ สามารถสืบค้นได้ถึงยุคกรีก-โรมัน ซึ่งเป็นที่มาของลักษณะทรัพย์แบบตะวันตก ทั้งระบบกฎหมาย Civil และ Common Law ตามหลักวัฒนธรรมกฎหมายโรมัน (Roman’s Property Jurisprudence) โดยแบ่ง “สิ่งต่างๆ” (Things) ที่เกิดขึ้นบนโลก เพื่ออำนวยความเป็นธรรมต่อการใช้ประโยชน์และความรับผิดชอบ ภายใต้บริบทของคำว่า “Res” หรือ “ทรัพย์” โดยกฎหมายโรมันไม่ว่าจะเป็นสำนัก Gaius และสำนัก Justinian ก็แบ่งประเภทของ “สิ่งต่างๆ” เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

(ก) “สิ่งต่างๆ ของเทพเจ้า” *Res divini iuris*[353] (เช่น วิหาร สิ่งสักการะบูชา) กล่าวคือ สิ่งต่างๆ ของบรรดาเทพเจ้าทั้งหลายนั้น จัดอยู่ในหมวด “สิ่งของอันศักดิ์สิทธิ์” Res sacrae และ Res sanctae ทรัพย์ศักดิ์สิทธิ์ ทรัพย์อันละเมิดมิได้) [354], หรือ “สิ่งของทางพิธีกรรม” *Res religiosae (Religious things)*[355] ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยข้อ

---

[352] พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, *รวมศัพท์และภาษิตกฎหมาย ลาติน-ไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), 785.

[353] Alan Watson, *The Law of Property in the Later Roman Republic* (Oxford University Press, Oxford, 1968) A-B.

[354] David J. Bloch, ‘Res Sanctae in Gaius and the Founding of the City’ (2006) 3A Journal of Ancient Medieval and Modern Civil Law 48, 49-64.: พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, *รวมศัพท์และภาษิตกฎหมาย ลาติน-ไทย* (เชิงอรรถ 349) 793.

[355] Reinhard Zimmermann, *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition* (Oxford, Oxford University Press, 1996) 241.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ห้ามและกฎหมาย[356] ไม่อาจถูกครอบครอง เป็นเจ้าของ หรือหวงห้ามโดยผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ

(ข) “สิ่งต่างๆ ของมนุษย์” *Humani iuris* คือ สิ่งต่างๆ ที่มนุษย์สามารถครอบครอง ยึดถือได้ หวงกัน และเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะโดยปัจเจกชน หรือ รัฐ ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งซึ่งจับต้องได้และจับต้องไม่ได้ (Tangible/corporeal and intangible/incorporeal properties)[357] ทั้งนี้ไม่ว่าจะได้มาโดยการยึดถือด้วยกำลังครอบครอง (Rules of Capture in Common Law) หรือ การจับจองก่อนสุด[358] (the Right of the First Taker in Civil Law)[359] สิ่งต่างๆ ดังนี้ แบ่งย่อยออกไปได้เป็น (I) *Res nullius* สิ่งซึ่งไม่มีเจ้าของ หรือ สิ่งซึ่งถูกทิ้งร้างแต่ยังสามารถถูกครอบครองยึดถือเป็นเจ้าของได้ (cannot be owned or to be abandoned but can be captured) หรือ ทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของ ไม่ว่าโดยเจ้าของละทิ้งหรือไม่มีเจ้าของมาก่อนเลยหรือมีเจ้าของไม่ได้[360] ได้แก่ พืชทั่วไป สัตว์น้ำ สัตว์ป่าอื่นๆ ที่มิใช่สัตว์ป่าตามกฎหมายเฉพาะ หรือ สิ่งของที่เจ้าของสละละทิ้งเสียแล้ว หรือ วัตถุเก่าต่างๆ ซึ่งพบใต้แม่น้ำ ทางน้ำสาธารณะที่มิใช่โบราณวัตถุตามกฎหมายเฉพาะ หรือ อื่นๆ (II) *Res communes* สิ่งซึ่งตามธรรมชาติไม่สามารถตกเป็นกรรมสิทธิ์ของใครได้ และเปิดเผยให้กับสาธารณชนทุกคนได้ใช้สอยโดยทั่วไป (cannot be owned and is open to everyone in general) หรือ ทรัพย์ที่ใช้ร่วมกันแต่ไม่มีใครครอบครองได้[361] ได้แก่ ระบบนิเวศ วัฏจักรธาตุ อากาศ แสงแดด กระแสลม กระแสน้ำทะเล ฝุ่นละอองเกสรดอกไม้ และ อื่นๆ (III) *Res publicae* สิ่งซึ่งเป็นของสาธารณรัฐ หรือรัฐเป็นผู้กำกับดูแลให้ใช้ (owned by the public and opened to public by law) หรือ ทรัพย์สินมหาชน[362] ได้แก่ พื้นที่สาธารณะประโยชน์ต่างๆ และ อื่นๆตามที่รัฐกำหนด (IV) *Res privatae* สิ่งซึ่งเป็นของเอกชนคนหนึ่งหรือหลายคน และ *Res propria est quae communis non est* ทรัพย์สินส่วนตัวซึ่งไม่ใช่ทรัพย์สินใช้ร่วมกัน[363] (V) *Res universitatis* สิ่งซึ่งตกเป็นเจ้าของโดยกลุ่มชนหรือชุมชน (owned by a particular group or community) [364] หรือ สิ่งที่เป็นของร่วมกัน ทรัพย์ของชุมชนซึ่งบุคคลมี

---

[356] Paul Krueger, *Corpus Juris Civilis Institutiones* (Peter Birks and Grant McLeod tr, Justinian’s Institutes, Cornell University Press 1987) 55.

[357] Alan Watson, *The Law of Property in the Later Roman Republic*, (เชิงอรรถ 350) B.

[358] ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 56/1.

[359] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1322.

[360] พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, *รวมศัพท์และภาษิตกฎหมาย ลาติน–ไทย*(เชิงอรรถ 349) 790.: *Res nullius naturaliter fit primi occupantis* ของที่ไม่มีเจ้าของ โดยธรรมชาติย่อมเป็นของผู้พบเห็น (ครอบครอง) มันเป็นคนแรก.

[361] เพิ่งอ้าง, 786.

[362] เพิ่งอ้าง, 792.

[363] เพิ่งอ้าง, 792.

[364] Paul Krueger, *Corpus Juris Civilis Institutiones*, (เชิงอรรถ 353) 55–57.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

สิทธิใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งทรัพย์นั้น[365] โดยทั่วไปแล้วทรัพย์ประเภทนี้ ในกฎหมายโรมันพลเมืองชนชาติโรมันเท่านั้นถึงเป็นเจ้าของและมีสิทธิใช้สอย ดังนั้น Res universitatis จึงมักมีเจ้าของเป็นกลุ่มคนเชื้อชาติเดียวกัน หรือถูกห่วงกันไว้ให้กลุ่มสมาชิกเดียวกันได้ใช้ประโยชน์เท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์ส่วนตัวหรือสาธารณะก็ตาม[366]

ด้วยวิวัฒนาการทางความคิดของกฎหมายโรมันสามารถแบ่งแยกประเภทสิ่งต่างๆ ออกเป็น “ทรัพย์” โดยละเอียดนี้เอง ทำให้สิ่งต่างๆ ตามธรรมชาติบางประเภทเท่านั้นที่อาจมีราคาและถือเอาได้ จึงไม่ใช่ทุกสรรพสิ่งที่จะครอบครองเป็นเจ้าของได้ เช่น “สิ่งต่างๆ ของเทพเจ้า” เช่นนี้ทรัพย์ที่สามารถครอบครองเป็นเจ้าของได้นั้นส่วนมากจึงเป็นทรัพย์สินส่วนตัว ซึ่งต้องอาศัยแรงกำลังกายตนในการสร้างขึ้นหรือได้มา ด้วยเหตุนี้การกำหนด “มูลค่า” “ราคา” จึงขึ้นอยู่กับทรัพย์ที่สามารถครอบครองและเป็นเจ้าของได้ เช่น จำนวนปศุสัตว์ใช้ในการแลกเปลี่ยนสินค้า ยิ่งมีปศุสัตว์มากยิ่งแลกเปลี่ยนสินค้าที่มีมูลค่าสูงได้มาก กรณี “โฮเมอร์ได้กล่าวว่า ชุดเกราะของไดโอมิส (Diomedes) มีราคาเท่ากับวัวเก้าตัว และชุดเกราะของกลอคัส (Glaucus) มีราคาเท่ากับวัวร้อยตัว (อดัม สมิธ: the Wealth of Nation เล่มที่ 1 น. 22) ต่อมาเมื่อมีการค้นพบแร่โลหะต่างๆ การแลกเปลี่ยนสินค้าด้วย แร่ทอง และเงิน จึงเกิดขึ้นตามมาเป็นลำดับ ดังนั้น “ความมั่งคั่ง” ย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณทรัพย์ที่เป็นเจ้าของ เมื่อความร่ำรวยขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของทรัพย์ การแสวงหาแย่งชิงสะสมทรัพย์ต่างๆ จึงทวีความรุนแรงขึ้น ผลักดันให้เกิดการเดินทางแสวงหาไปทั่วโลกในยุคต่อมาอย่างชัดเจน[367] ด้วยเหตุนี้ยิ่งสรรพสิ่งตามธรรมชาติมีความหลากหลายเพียงใด การแสวงหาและอ้างความครอบครองเป็นเจ้าของยิ่งมากขึ้นรวมทั้งความขัดแย้งแย่งชิงก็ตามมา ด้วยหลักกฎหมายทั่วไป การที่ปัจเจกชนบุคคลจะได้มาซึ่งอำนาจเหนือทรัพย์จึงถือตาม“หลักการยึดถือครอบครอง” (Property Law based on Common law of Rule of Capture) หรือ “สิทธิของผู้มาก่อนสุด” (the Right of the First Taker) มาตีความบังคับใช้ ดังนั้นหากบุคคลจะถือครองเป็นเจ้าของ “สิ่งต่างๆตามธรรมชาติ” ต้อง “เข้ายึดถือ” (completeness) และ “สามารถที่จะหวงกัน” (exclusivity) และ “โอนสิทธิ–ส่งมอบ” (transferability) หากครบสมบูรณ์ตามนี้ ผู้นั้นย่อมอ้างอำนาจเหนือ “สิ่งต่างๆ” ได้โดยสมบูรณ์ ดังนั้นในกฎหมายโรมันจึงกำหนดให้ “กรรมสิทธิ์” ในทรัพย์สินส่วนตัวเป็น “สิทธิเด็ดขาด” (Absolute right)

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[365] พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, รวมศัพท์และภาษิตกฎหมาย ลาติน–ไทย(เชิงอรรถ 349), 793.

[366] Paul Krueger, *Corpus Juris Civilis Institutiones*, (เชิงอรรถ 353) 56–57.

[367] Kyle Whyte, ‘Settler colonialism, ecology, and environmental injustice’ (2018) 9 Environment and Society 1, 125–144.

เมื่อทรัพย์สร้างความมั่งคั่ง **อดัม สมิธ (Adam Smith)** จึงเสนอให้ “สิ่งต่างๆ ตามธรรมชาติ” ถูกเปรียบเป็นมูลค่าราคาในรูปแบบ “ต้นทุนทางธรรมชาติ” ซึ่งให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดจาก “ความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ” (อดัม สมิธ: the Wealth of Nation เล่มที่ 2 น. 11) โดยมองว่าเป็นหน้าที่ของมนุษย์ที่ต้อง “ดึงหรือแยกส่วน” (Extraction) สิ่งต่างๆ จากธรรมชาติออกมาใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลเพื่อก่อให้เกิดรายได้มากที่สุด หรือไม่ก็นำไปใช้เพื่อสร้างกำไรในอนาคตหรือนำไปใช้เพื่อแสวงหาความสุขและความมั่งคั่ง ดังนั้นกำลังแรงงานที่ลงทุนไปเพื่อดึงหรือแยกสิ่งนั้นออกจากธรรมชาติ จึงก่อให้เกิดสิทธิความเป็นเจ้าของ ซึ่งในยุคก่อนปฏิวัติอุตสาหกรรม เทคโนโลยีมีศักยภาพที่จำกัด ดังนั้นการ “ดึง” ทุนธรรมชาติ (วัตถุดิบ) ออกมาใช้จึงจำกัดบนพื้นฐาน “กำลังแรงงาน” เท่านั้น (อดัม สมิธ: เล่มที่ 2 น. 11) ผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติจึงยังไม่ชัดเจนมากนัก ในปัจจุบันแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มีอิทธิพลต่อการจัดสรรทรัพยากรฯ ต่างๆ เช่น กำหนดราคาและมูลค่าและรูปแบบการบริหารจัดการออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) ทรัพย์สินส่วนบุคคล (private property), (2) ทรัพย์สินของรัฐ (state property), (3) ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ (open access) โดยเฉพาะ *Res nullius* ซึ่งไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจน ทำให้ยากที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่นมาใช้ (4) ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (common property regime) หรือ ทรัพย์สินร่วม หรือ ทรัพย์สินของชุมชน

ด้วยการชี้นำทางเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมจึงเกิดการ การแปลงธรรมชาติเป็น “ทรัพย์” ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประเทศไทยเพื่อสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแห่งยุคสมัยใหม่ ดังนั้น “สรรพสิ่งต่างๆ” ตามที่กล่าวไว้นั้น เมื่อบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยขึ้นในยุคเริ่มต้น ได้กำหนดไว้ในความหมายของคำว่า “ทรัพย์”[368] (“อันว่าทรัพย์นั้น โดยนิตินัย ได้แก่ วัตถุมีรูปร่าง” อันเป็นลักษณะสมมุติทางกฎหมาย ให้แตกแยกจากสิ่งต่างๆตามธรรมชาติ แต่ ปัจจุบันตัดคำว่า “โดยนิตินัย” ออกไป) และ “ทรัพย์สิน” ซึ่งเปลี่ยนสภาพความเข้าใจเรื่อง สิ่งต่างๆ ตามจารีตประเพณีทางพุทธเดิม (สวิญญาณกทรัพย์ และอวิญญาณกทรัพย์)[369] ให้กลายเป็น “วัตถุมีรูปร่างและไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้” และกำหนดหลักแดนกรรมสิทธิ์ในสิ่งต่างๆไว้ในลักษณะสิ่งของส่วนตัว (Private

[368] บัญญัติ สุชีวะ, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์* (สำนักอบรมเนติบัณฑิตยสภา, 2526) 2.: มาตรา 98 (เดิม) บัญญัติว่า “อันว่าทรัพย์นั้น โดยนิตินัย ได้แก่ วัตถุมีรูปร่าง”.

[369] พระครูปราโมทย์ สีลคุณ, พระมหาใจสิงห์ เถื่อนศร, และ ทองเปลือง อภัยวงศ์, ‘การดำเนินชีวิตและการปฏิบัติต่อทรัพย์ตามแนวพุทธปรัชญา’ (2017) 22 วารสารปรัชญาปริทรรศน์ 1, 124–135.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

things) หรือ หลักส่วนควบในไม้ยืนต้นกับที่ดิน[370] และ หลักสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public things) ตามมาตรา 1304[371] โดยกำหนดให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ดูแลบรรดาสาธารณสมบัติ อันได้แก่ ที่ดินรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินทั่วประเทศ และทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่อยู่ภายใต้หลักดินแดนของไทย (หลักอธิปไตยเหนือดินแดน) ซึ่ง**ตัดหลักกรรมสิทธิ์รวม**ในพื้นที่สาธารณะ (*Res communes*) อื่นๆ ออกไปเหลือเพียงแต่สิทธิใช้สอยเก็บกินโดยกลืนไปกับพื้นที่ของรัฐทั้งหมด และกำหนด “ทรัพย์นอกพาณิชย์” ตามมาตรา 143 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ทรัพย์ที่ไม่สามารถถือเอาได้และทรัพย์ที่โอนแก่กันมิได้โดยชอบด้วยกฎหมาย” ด้วยเหตุจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างลักษณะทรัพย์ตามกฎหมายหลักเศรษฐศาสตร์นี้เอง (เอช เอกูร์) จึงมีผลต่อการใช้ประโยชน์จากความสมบูรณ์ของธรรมชาติในสังคมไทยด้วยเช่นนั้น ทำให้ประชาชนขาดจิตสำนึกร่วมกันในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยมองว่าไม่ใช่ของตนเอง หากไม่มีราคาและถือเอาได้ก็จะไม่ปกป้องรักษา ทำให้ประชาชนละเลยความรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะ (Common areas) อื่นๆ มุ่งแต่จะอ้างความเป็นเจ้าของทรัพย์ ซึ่งความเข้าใจนี้เป็นความคลาดเคลื่อนไปมาก โดยเฉพาะในการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในทางนิติศาสตร์นั้น “กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก่อให้เกิดหน้าที่” [372] ด้วยเหตุนี้การเข้าครอบครองทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ย่อมมีหน้าที่ความรับผิดชอบสาธารณะในการดูแลรักษาไว้เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่ง “เป็นสิทธิที่ถูกจำกัด” จึงมิใช่หมายความว่าจะทำลายพื้นที่หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่ได้ตามอำเภอใจ

หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ปรากฏในสังคมมนุษย์ทั่วโลก บางลักษณะแสดงออกทางวัฒนธรรม มารยาททางสังคมสืบต่อกันมา บางลักษณะยึดถือเป็นกฎจารีตประเพณี (Customary laws) (“ฮีตสิบสองคองสิบสี่”) และบางลักษณะถูกบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งมีความเป็นสากลของสังคมมนุษย์ ไม่ว่ามนุษย์ เชื้อชาติใด ทุกคนมีสิทธิ์ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ แต่ในทางกลับกันต้องมีความรับผิดชอบและเคารพในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะด้วยเช่นกัน หลักการสากลนี้ถูกเรียกว่า “ความรับผิดชอบร่วมกัน” (Common responsibility) ซึ่งในระบบกรรมสิทธิ์อันเป็นหลักกฎหมายเอกชนพื้นฐาน

---

[370] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 145 ไม้ยืนต้นเป็นส่วนควบกับที่ดินนั้นขึ้นอยู่.

[371] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1304 มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์.

[372] สมยศ เชื้อไทย, *นิติปรัชญาเบื้องต้น* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566) 48–49.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ของประเทศไทย ในการกำหนดสิทธิหน้าที่นั้น เนื้อหาของความรับผิดชอบมักถูกกลบเกลื่อนไปด้วยสิทธิ์ต่างๆ โดยละเลยว่า “สิทธิและหน้าที่” เป็นสิ่งคู่กันโดยหลักพื้นฐานทางนิติศาสตร์ ทั้งนี้ การอธิบายความกรณีความรับผิดชอบในพื้นที่สาธารณะร่วมกัน ที่ใกล้เคียงที่สุดถูกอธิบายไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 หมวด 3 มาตรา 1356 ถึง 1366 ในหลัก “กรรมสิทธิ์รวม” ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า กรรมสิทธิ์รวม เป็นเพียงชื่อเรียกหมวดเท่านั้น ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้อธิบายความ และไม่ได้ปรากฏนิยามศัพท์ไว้[373] ทั้งนี้ ศรีราชา (2562) ได้อธิบายว่า กรรมสิทธิ์รวม คำนี้บัญญัติขึ้นโดยแปลมาจากภาษาอังกฤษ คือ “belongs to several persons in common”[374] ซึ่งมีความหมายเกินกว่าสิทธิประเภทต่างๆตามหลักกรรมสิทธิ์เท่านั้น แต่ควรหมายความไปถึงสิทธิและหน้าที่ร่วมกันอื่นๆด้วย ซึ่งหากเป็นทรัพย์สินตามมาตรา 138 ที่มีเจ้าของร่วมหลายคนแล้ว ทุกคนก็ย่อมมีสิทธิความเป็นเจ้าของร่วมกัน ไม่อาจแยกส่วนได้ แต่การใช้สิทธินั้นย่อมจำกัดตามหน้าที่ คือ ไม่เป็นขัดต่อสิทธิแห่งเจ้าของร่วมคนอื่นในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นเช่นเดียวกัน หลักการทั่วไปนี้ใช้บังคับกับพื้นที่และสิ่งต่างๆ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติเป็นอย่างอื่น

อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมทางกฎหมายด้านการเรียกร้องสิทธิ์และความรับผิดชอบของไทย มักจะไม่สมดุลกันระหว่างสิทธิและหน้าที่ ดังนั้นการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะ หรือความรับผิดชอบร่วมกัน จึงถูกสื่อสารไปในทางคลาดเคลื่อน เช่น ความกล่าวที่ว่า **“พื้นที่สาธารณะ ใครจะทำอะไรก็ได้”** เป็นความไม่เข้าใจในสิทธิหน้าที่อันเป็นพื้นฐานทางสังคม ผลลัพธ์ที่ตามมาจากความเข้าใจผิดนี้ ทำให้ประชาชนใช้ “สิทธิเกินส่วน” กระทบโต้แย้งกันอยู่ตลอดเวลาในการใช้ชีวิตประจำวัน ซึ่งสะสมกลายเป็นการทะเลาะวิวาทและรุนแรง จนหลายคดีเป็นการกระทำความผิดอาญา ในบางกรณีสาเหตุเกิดแค่เพียงการจอดรถยนต์กีดขวางหน้าบ้านกัน

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8293/2559 การใช้ถนนสาธารณะเป็นที่จอดรถหากไม่มีข้อห้ามตามกฎหมายเป็นอย่างอื่น เจ้าของที่ดินที่มีอาคารติดกับถนนสาธารณะ ก็อาจใช้ทางสาธารณะเป็นที่จอดรถของตนได้ แต่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลักก่อน โดยต้องเว้นทางสำหรับรถยนต์ให้เข้าออกได้เป็นลำดับแรก แล้วเจ้าของอาคารทั้งสองฝั่งถนน รวมถึงบุคคลทั่วไปจึงจะมีสิทธิใช้ทางส่วนที่เหลือเป็นที่จอดรถบนหลักของความเสมอภาค โดยไม่จำต้องคำนึงว่าใครจะเป็นผู้มาใช้สิทธิจอดรถก่อนหลังกัน จากคำพิพากษานี้สามารถเข้าใจได้

---

[373] ศรีราชา วงศารยางกูร, *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน*, (พิมพ์ครั้งที่ 7, วิญญูชน 2562) 223–224.

[374] เพิ่งอ้าง, 223.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ว่า ในปริมณฑลของพื้นที่สาธารณะ ทุกคนย่อมมีสิทธิ์ใช้ประโยชน์ได้ การเข้าใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะต้องมีความรับผิดชอบสาธารณะโดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ร่วมใช้พื้นที่นั้น การจับจองก่อน-หลัง (สิทธิครอบครอง) หากกระทบกับสิทธิของผู้อื่น ย่อมอ้างไม่ได้ ดังนั้นการจอดรถในพื้นที่สาธารณะก่อนโดยกีดขวางทางเข้าออกจึงเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน

การกำกับดูแล “พื้นที่สาธารณประโยชน์ หรือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีสภาพธรรมชาติ” ในระบบกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานรัฐเป็นผู้กำหนดกฎหมายเฉพาะต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามประชาชนย่อมมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ด้วย เช่น สิทธิในการชุมชุนตามรัฐธรรมนูญฯ ในการปกป้องประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5553/2556 การสร้างเขื่อนขวางกั้นแม่น้ำและระเบิดหินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นการทำลายระบบนิเวศที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่โดยตรง และกำลังดำเนินอยู่อย่างชัดแจ้ง หากปล่อยให้กระทำไปแล้วเสร็จ ย่อมยากแก่การแก้ไขสภาพแวดล้อมให้กลับสู่สภาพเดิมได้ จึงถือเป็น **“ภยันตรายที่ใกล้จะถึง”** (สิทธิในการชุมชนคัดค้าน แต่คำพิพากษามิได้อาศัยเหตุผลเชิงนิเวศ แต่เป็นเหตุผลด้านความปลอดภัยของมนุษย์)

7.7 รัฐกับการอ้างสิทธิเด็ดขาดเหนือทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

ภายใต้ภูมิปัญญาแบบไทย ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ (Human-natural relationship) ถูกถ่ายทอดผ่านทางวัฒนธรรมความเชื่อ กฎจารีตประเพณี สั่งสอนสืบทอดต่อเนื่องกันมาเพื่อรักษาความสมบูรณ์ของธรรมชาติอันเปรียบเสมือน “ทรัพย์สินรวมกัน” ของชุมชนมาช้านาน[375] ซึ่งในสังคมชาวพุทธนั้น ทฤษฎีการก่อกำเนิดโลกและจักรวาล ปรากฏชัดเจนในพระไตรปิฎก เช่น “อัคคัญสูตร” ซึ่งหลักคำสอนในพุทธศาสนาต่างๆ มากมายเหล่านี้แต่เดิมเป็นกฎเกณฑ์ควบคุมความประพฤติในสังคม (Moral norms) โดยถูกเชิดชูในมีความศักดิ์สิทธิ์ เพื่อก่อให้เกิดความสำนึกยำเกรง อันเป็นเครื่องมือหนึ่งในการร่วมกันเพื่อปกป้องรักษา “ทรัพย์สินรวมทางธรรมชาติ”[376] มิให้เกิดการแย่งชิงเอาเปรียบซึ่งกันและกัน[377] ใน

[375] ธิติ ไวกวี, “การบริหารจัดการสัตว์ป่าด้วยพันธสัญญาเชิงนิเวศ” (เอกสารรายงานสืบเนื่องจากการประชุมทางวิชาการระดับชาติ พะเยาวิจัย ครั้งที่ 6 2560, หอประชุมพญางำเมือง มหาวิทยาลัยพะเยา พะเยา, 26-27 มกราคม 2560) 1674-1687.

[376] ธรรมนิตย์ สุมันตกุล, ‘การจัดการทรพยากรร่วม (Common-Pool Resources – CPRs) กับข้อเสนอของ Elinor Ostrom: การใช้และการดูแลรักษาภายใต้กฎเกณฑ์ร่วมกัน’ <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act356.pdf> สืบค้น 7 ตุลาคม 2566.

[377] อานันท์ กาญจนพันธุ์, *สถานภาพการวิจัยชุมชนกับการจัดการทรัพยากร: บทสังเคราะห์การศึกษา พลวัตชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย*, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

จารีตประเพณีทางปกครองแบบศักดินาเดิมนั้นนับแต่สมัยสุโขทัย การถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินถือเป็นทรัพย์สินรวม เพียงแต่อำนาจการปกครองเท่านั้นที่ผูกขาดเป็นของ “พ่อขุน” ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเรื่อยมา บรรดาทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ในราชอาณาจักร ถือเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ถูกเรียกว่า “ของหลวง” ซึ่งราษฎรมีสิทธิเก็บกินใช้ประโยชน์ ซึ่งบางประเภทต้องเสียส่วยอากรตามกฎหมาย โดยมีข้าราชการเป็นผู้สนองงานราชการบ้านเมือง หากข้าราชการกระทำการผิดพระอัยการลักษณะอาญาหลวง หรือ “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” (การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ เก็บกินจากราษฎรแล้วไม่ส่งให้หลวงหรือเบียดบังเงินหลวง) จะมีโทษ 10 สถาน ถึง “ฟันคอ ริบเรือน ริบราชบาทว์ เอาลูกเมียข้าคนเป็นราชบาทว์ ทรัพย์สิ่งของเอาเข้าท้องพระคลังจนสิ้น”[378] ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความยำเกรงในพระราชอำนาจ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงธำรงไว้เพื่อรักษาประโยชน์สุขส่วนรวม ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าตามจารีตประเพณีทางปกครอง “หลวง” เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ และ “ข้าราชการ” เป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น

ต่อมาหลังมีการปฏิรูปการปกครองสมัยใหม่ อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากร ฯ โอนจาก “ของหลวง” เป็น “ของรัฐ” โดยถือเสมือน “รัฐเป็นเจ้าของ” ซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายเอกชนที่มีมาอยู่แต่เดิม จึงมีอำนาจบริหารจัดการ ควบคุม การใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีมูลค่าราคาสูง ในยุคเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ภายใต้โครงการพัฒนาประเทศของรัฐ ซึ่งเอื้อประโยชน์ก่อให้เกิดการทุจริตในหลายประเภท ได้แก่ ทุจริตเกี่ยวกับป่าไม้ เหมืองแร่ เบียดบังผลประโยชน์จากทรัพย์สินของหลวงมาเป็นของตน และทุจริตที่ดิน[379] ในช่วงการเปลี่ยนแปลงจากจารีตทางกฎหมายเดิมมาสู่ระบบกฎหมายสมัยใหม่นี้เองจึงเป็นช่องโหว่ในระบบกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อไม่มีอำนาจจาก “หลวง” กำหนดโทษที่รุนแรง และ “รัฐ” สร้างความชอบธรรมทางกฎหมายเสียเองบนฐานแนวคิดของกฎหมายบ้านเมืองมากขึ้น (Legal Positivism) “คำสั่งของรัฏฐาธิปัตย์” จึงกลายเป็นกฎหมายและด้วยเพราะนักกฎหมายกระแสหลักมีความเชื่อทางกฎหมายไปในแนวทางนี้ ผนวกกับแนวคิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจกระแสหลัก การยอมรับแนวคิดอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial Sovereignty) และ การใช้อำนาจเด็ดขาด (Absolute Sovereignty) ด้านการกำกับดูแลบริหาร

---

[378] ‘กฎหมายตราสามดวง’ <https://finearts.go.th/storage/contents/file/szZae3LIYxKMzAWzDKnuxjEshaKa0uDe9d2dKqjT.pdf.>สืบค้นเมื่อ 7 ตุลาคม 2566.

[379] พวงเพชร สุรัตนกวีกุล และ สุพัตรา เพชรมุนี, ‘ฉ้อราษฎร์บังหลวงในอดีตมีผลกระทบต่อการคอร์รัปชั่นของข้าราชการไทยในปัจจุบันจริงหรือ?’ (วรวุฒิการพิมพ์, 2519) <http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv17n3_16.pdf.500-502> สืบค้น 7 ตุลาคม 2566.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ภายใต้อาณาเขตรัฐ จึงถูกขยายไปถึงประเด็น “ความมั่นคงแห่งรัฐ” ซึ่งปรากฏรับรองในรัฐธรรมนูญ และ ข้ออ้างเรื่อง “ประโยชน์สาธารณะ” ในการสร้างความชอบธรรมผูกขาด[380] ซึ่งสภาวะเช่นที่ ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “คนไม่ต้องรับผิด สถาบันรับผิดแทน” หมายความว่า การตัดสินใจเชิงนโยบายและอำนาจโดยไม่คำนึงถึง “ภาระหน้าที่ในลักษณะตัวแทนรัฐ” มิใช่เป็นกรณีส่วนตัวนี้ ทำให้หน่วยงานอาจปฏิเสธไม่กระทำการใดโดยอ้างอำนาจคณะกรรมการ และบุคคลผู้มีอำนาจตัดสินใจ หรือ เป็นคณะกรรมก็อาจปฏิเสธความรับผิดชอบส่วนตนโดยอ้างมติคณะกรรมการในการดำเนินการใด ๆ ได้ จึงเป็นสภาวะไร้ความรับผิดชอบ ปฏิเสธหน้าที่[381] ซึ่งสอดคล้องกับ ศ.ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต ที่ตั้งข้อสังเกตในประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในบทที่ 5 ตามที่ได้กล่าวไว้

จากสภาวะดังกล่าวนี้ทำให้รัฐสถาปนา “อภิสิทธิ์เหนือทรัพยากรธรรมชาติโดยไร้ความรับผิดชอบ” หรือ “วิกฤติการณ์ของสถาบันในรัฐ” อย่างที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น และเป็นต้นทางของโครงสร้างระบบคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย ฯ เพราะว่าขาดอำนาจควบคุมเด็ดขาดตามหลักจารีตความเป็นเจ้าของศักดินาเดิม และ ขาดการตรวจสอบจากประชาชนโดยตรง ดังนั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองทั้งหลายจึงแย่งชิงอำนาจรัฐผ่านทางกระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้นผลลัพธ์ที่ได้จากการแบ่งพื้นที่และประเภททรัพย์ในปัจจุบันทำให้เหลือเพียงพื้นที่เอกชนและพื้นที่รัฐ (หรือพื้นที่สาธารณะในกำกับดูแลของรัฐ) เท่านั้นที่ชัดเจน แต่สูญเสียความเข้าใจในลักษณะทรัพย์อื่น ๆ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเชิงภูมิปัญญาดั้งเดิมไปเสียสิ้น

7.7.1 ข้อจำกัดของระบบกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมถูกจัดเป็นกลุ่ม**กฎหมายมหาชน** ซึ่งโดยพื้นฐานทางมหาชนภายใต้สำนักความคิดบ้านเมืองแบบไทย กฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจหน้าที่กับรัฐบาล หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองบนข้ออ้างเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งการบริการและกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งในทางเอกสารวิชาการทั้งหลายสอนว่ากระทำการใดๆนี้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้และกระทำเพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น จะดำเนินการเกินเลยกว่าเจตนาของกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ อีกทั้งการใช้

---

[380] ธงชัย วินิจจะกูล, *นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชนิติธรรม: ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย* (เชิงอรรถ 341) 54.

[381] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ* (เชิงอรรถ 309) 136–137.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ตามกระบวนการของกฎหมายด้วย ซึ่งในทางกลับกันกฎหมายกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมนี้ถูกร่างขึ้นจากหน่วยงานรัฐทั้งหมดเพื่อให้ตนเองมีอำนาจตามกฎหมายและจำกัดความรับผิดชอบตนเองต่อสาธารณะ

ข้อจำกัดเชิงทัศนคติว่าด้วยความเป็นเจ้าของและระบบกรรมสิทธิ์[382] ใน “ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ” [383] ประกอบกับมโนทัศน์การใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือฐานทรัพยากรธรรมชาติในระบบกฎหมายเฉพาะปัจจุบัน ทำให้ “รัฐ” วางตนเสมือนเจ้าของผู้มีอำนาจอภิสิทธิ์เหนือสิ่งต่าง ๆ โดยเด็ดขาด[384] ในทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท ซึ่งรวมถึง “พื้นที่ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ในการใช้อำนาจกำกับดูแลทั้งส่วนกลางและภูมิภาคในทรัพยากรธรรมชาติของรัฐทุกประเภท โดยผ่านรูปแบบ “คณะกรรมการ” ในระดับต่าง ๆ ทั้งที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลบริหารจัดการกิจการเพื่อ**ประโยชน์สาธารณะ**[385] แต่เนื่องจากประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเป็นนามธรรมอย่างมาก จึงตราเป็นกฎเกณฑ์ทางปกครอง กำหนดความสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองมีอำนาจเหนือกว่า (ผู้พิทักษ์ประโยชน์มหาชน) [386] เป็นผู้กำหนดกฎเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในทางกลับกันก็เป็น**ช่องโหว่เชิงนโยบาย**ให้การตัดสินใจของคณะกรรมการนั้นถูกชี้นำไปเพื่อประโยชน์ทางการเมืองได้ง่าย โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ภายใต้การกระทำของหน่วยงานรัฐซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อม ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศตามธรรมชาติ (การสร้างกำแพงกั้นคลื่น ที่เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมหาดทรายไปอย่างสิ้นเชิง)

ความสำคัญผิดเชิงมโนทัศน์ด้านความเป็นเจ้าของและระบบกรรมสิทธิ์นี้มีพื้นฐานทางกฎหมายเอกชนสืบต่อมาก่อนการเกิดขึ้นของ “รัฐ” ซึ่ง “อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนนั้น” เป็นอำนาจทางมหาชนไม่ใช่กรรมสิทธิ์แบบเอกชน[387] ทั้งนี้ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ชี้ว่า การที่รัฐ

---

[382] ไพสิทธิ์ พาณิชย์กุล, ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้: กฎหมายและประเพณีท้องถิ่น, บรรณาธิการโดย อานันท์ กาญจนพันธุ์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนันสนุนการวิจัย, 2543), 303, 313–316.

[383] มาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

[384] ธงชัย วินิจจะกูล, นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชนิติธรรม | ปาฐกถาป๋วย อึ๊งภากรณ์ ครั้งที่ 17 (กรุงเทพฯ: Way, 2563) <https://www.econ.tu.ac.th/uploads/archive/file/20200826/adfopqruy469.pdf> สืบค้น 7 ตุลาคม 2566, 220, 214–216, 226.

[385] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 30, วิญญูชน, 2564) 65–67.

[386] เพิ่งอ้าง, 278.

[387] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ* (เชิงอรรถ 309) 196.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพะเยา

“มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน หมายถึง รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือตัวคนที่อยู่ในดินแดนเท่านั้น อำนาจอธิปไตยไม่ได้รวมถึงตัวดินแดนด้วย” [388] ดังนั้น รัฐก็อาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งที่อยู่ในดินแดนและนอกดินแดนได้ หรือ ที่เรียกว่า “อำนาจทรัพยสิทธิสถาบัน” คือ อำนาจรัฐเหนือดินแดนทุกตารางนิ้ว (droits réel institutionnel) ซึ่งท่านอาจารย์บวรศักดิ์ ได้อ้างอิงโดยอธิบายเทียบเคียงกับหลักทรัพยสิทธิ[389] โดยกล่าวว่า “ทรัพยสิทธิสถาบัน มีเนื้อหาแห่งสิทธิที่รัฐมีเหนือดินแดนขึ้นอยู่กับประโยชน์ของสถาบัน” ซึ่งสถาบันเป็นตัวแทนมหาชน ดังนั้นจึงมีสิทธิใช้อำนาจนี้เพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นภาระหน้าที่แห่งรัฐ ถือเป็นข้อจำกัดในตัวเอง มิใช่ข้อจำกัดจากปัจจัยภายนอก[390] โดยอำนาจรัฐนี้ถูกใช้ผ่านตัวแทนรัฐ (หน่วยงานและสถาบันในรัฐ)

ทั้งนี้โดยพื้นฐานทางมหาชน กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่กับรัฐบาล หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทางปกครอง (นิติกรรมทางปกครอง) ในการทำหน้าที่ (แทนประชาชน) เพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งการบริการและกิจกรรมสาธารณะ แต่การตรวจสอบและควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์และความสมเหตุสมผลนั้น เป็นอำนาจภายในหน่วยงานฝ่ายบริหาร (รัฐสภา–ผู้ตรวจการแผ่นดิน–ป.ป.ช.)[391] เมื่อกฎหมายถูกตราขึ้นมาจากหน่วยงานรัฐ ทั้งกฎหมายหลัก–รอง ประสิทธิภาพในการตรวจสอบทบทวนจึงจำกัด[392] ทั้งนี้เห็นชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ มักจะเขียนอำนาจให้กว้างและจำกัดความรับผิดชอบตนเองต่อสาธารณะให้แคบลงในการตีความ ทำให้มีจำนวนกฎหมายลำดับรองมาก โดยปราศจากกรอบนิติวิธีใด ๆ ปรากฏตามประกาศกระทรวง ฯ ประกาศอธิบดี มากมายก่อปัญหาสับสนต่อประชาชนผู้ซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรงจาก “ประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งในทางทฤษฎีทางมหาชนนั้น แม้ว่าหน่วยงานรัฐ (ข้ารัฐการ) [393]จะกระทำการใด ๆ ได้ภายใต้กรอบกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่ไว้ก็ตาม แต่ย่อมต้องรับผิดชอบถึงผลกระทบใดซึ่งอยู่ภายใต้พื้นที่หรือขอบเขตแดนทางมหาชนด้วย[394] ไม่ว่าจะเป็นระบบของฝรั่งเศส เยอรมัน หรืออังกฤษ แต่ในทางปฏิบัติของหน่วยราชการไทยตาม “ทัศนคติรัฐอภิสิทธิ์” นั้น การกระทำของรัฐบาลหรือหน่วยงานทางปกครองไม่อาจถูกควบคุมตรวจสอบจากอำนาจตุลาการ

---

[388] เพิ่งอ้าง, 197.

[389] เพิ่งอ้าง.

[390] เพิ่งอ้าง, 198.

[391] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, (เชิงอรรถ 382) 299.

[392] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ* (เชิงอรรถ 309) 137.

[393] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555) 8, 43–46.

[394] เพิ่งอ้าง.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยตรง ศาลไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือความเหมาะสมในการใช้อำนาจดุลพินิจนั้นได้ คงทำได้เพียงควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น[395] ซึ่งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจตามแนวทางประชาธิปไตยนั้นย่อมต้องตรวจสอบซึ่งกันและกันได้บนพื้นฐานนิติรัฐ–นิติธรรม อันถือเป็นเกณฑ์จำกัดอำนาจรัฐ[396]

ข้อจำกัดและช่องโหว่เชิงนโยบายนี้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการตามกฎหมาย (ข้าราชการเมืองและข้าราชการประจำ) สามารถแลกเปลี่ยน (trade–off) ระหว่างการปกป้องประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมกับผลประโยชน์ส่วนตัวหรือทางการเมืองได้ อันเป็นผลลัพธ์จาก “สถานการณ์ทุกฝ่ายต่างก็ได้ประโยชน์” (Win–Win solution) บนฐานทรัพย์สินร่วม[397] ดังนั้นการได้ประโยชน์ในลักษณะนี้จึงปลอดภัยปราศจากการตรวจสอบย้อนกลับ เพราะความเสียหายเป็นสาธารณะไปแล้ว (การสร้างกำแพงกั้นคลื่นเป็นความล้มเหลวเชิงงบประมาณ ที่ไม่มีประสิทธิภาพ) อีกทั้งสอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เอื้อหนุนให้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเชิงนโยบายภาครัฐในลักษณะนี้[398] จะมีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ (1) ฐานทรัพยากรธรรมชาติ (2) อำนาจของเจ้าหน้าที่และการสร้างเครื่องมือทางกฎหมายลำดับรองและนโยบายภาครัฐ และ (3) กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้อง[399]

ด้วยเหตุนี้การ**คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย**ด้านการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[400] จึงเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงทัศนคติเชิงกรรมสิทธิ์ของระบบกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยข้อจำกัดในระบบกฎหมายเสียเองกลับกลายเป็นส่วนหนึ่งในการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้าใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้ข้ออ้างของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือในนาม “รัฐอภิสิทธิ์”[401] โดยความเชื่อมโยงของเจ้าหน้าที่รัฐระดับต่าง ๆ ผ่านรูปแบบคณะกรรมการและระบบอนุญาต–ควบคุม–คำสั่ง (Command and Control system)

---

[395] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (เชิงอรรถ 382), 298–299.

[396] บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ*, (พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน, 2564) 12, 18–24.

[397] งานพรรณ เวชชาชีวะ, *เปิดแฟ้ม 10 คดีทุจริต บทเรียนราคาแพงของคนไทย ความจริงที่ต้องเปิดเผย* (นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558) 51–64.

[398] OECD, ‘Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions’ (2003) <https://www.oecd.org/daf/anti–bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf> accessed June 25, 2023.

[399] วนิดา สัจพันโรจน์, ‘การทุจริตคอรัปชั่นในกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของไทย’ (2561) 23 *วารสารสมาคมนักวิจัย* 2, 13–17.

[400] Michael Winter, ‘Strong policy or weak policy? The environmental impact of the 1992 reforms to the CAP arable regime in Great Britain’ (2000) 16 *Journal of Rural Studies* 1, 47–59.

[401] ธงชัย วินิจจะกูล, *นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชนิติธรรม / ปาฐกถาปวย อึ๊งภากรณ์ ครั้งที่ 17, (เชิงอรรถ 381)* 220.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แต่ในทางตรงข้ามกันนั้น สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญในกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ ฯ กลับถูก**จำกัดสิทธิ** (ปิดกั้นความแตกต่างหรือการปฏิเสธเสรีภาพ)[402] โดยกฎหมายลำดับรองอย่างชัดเจนหลายฉบับ ด้วยเหตุนี้ถึงแม้จะดูเสมือน “รัฐ” ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพด้านสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติ รัฐตรากฎหมายและสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายที่ให้อำนาจและผูกขาดการกำกับดูแลไว้ที่รัฐเท่านั้นและเพื่อลดการตรวจสอบภาคประชาชน

ในสถานะที่ “รัฐ” เป็นสถาบันเชิงสังคมในลักษณะ “นิติบุคคล” จึงอาศัยหน่วยงานหรือสถาบันในรัฐต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ในฐานะ “ตัวแทน” ซึ่งมีภาระหน้าที่และกระทำการแทนรัฐ การกระทำต่างๆนั้นผูกพันรัฐตามภาระหน้าที่นั้น ซึ่งในทางปกครองถึงแม้จะเป็นการดำเนินการทางกฎหมายก็ตาม แต่เพราะหน่วยงานรัฐนั้นมีหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะจึงมีอำนาจ หากไม่มีหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจ ดังนั้นการกระทำนอกเหนือจากหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจึงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว[403] จากที่กล่าวมาเบื้องต้นถึง “อำนาจรัฐเหนือดินแดนทุกตารางนิ้ว” หรือ droits réel institutionnel โดยรากศัพท์โรมันนั้น droits réel (ฝรั่งเศส) มาจาก Jus in rem ซึ่งหมายความถึง “สิทธิในตัวทรัพย์ กรรมสิทธิ์เหนือด้วยทรัพย์เป็นสิทธิในทรัพย์ที่มีที่ตั้งอยู่บนการที่อีกบุคคลหนึ่งมีหนี้ที่เขาก่อขึ้น”[404] ซึ่ง “รัฐ” เปรียบได้กับ “สถาบัน” ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหมดในระบบนิเวศที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ จึงถือเป็น “ทรัพย์สินของรัฐ” หรือ “ทรัพย์สินของแผ่นดิน”[405] เมื่อรัฐเป็นเจ้าของในทรัพย์สินย่อมต้องมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบด้วยเช่นกัน ถึงแม้รัฐจะมีอำนาจเหนือทรัพยากรธรรมชาติทั้งระบบนิเวศ แต่อำนาจนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

ข้อจำกัดนี้นำมาซึ่งการยกระดับการกำกับดูแลและบริหารทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

---

[402] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ* (เชิงอรรถ 309) 137.

[403] เพิ่งอ้าง, 172–173.

[404] พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, รวมศัพท์และภาษิตกฎหมาย ลาติน–ไทย (เชิงอรรถ 349), 478.

[405] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ* (เชิงอรรถ 309) 101.

7.7.2 การยกระดับการกำกับดูแลและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (Stewardship of Nature)

ผู้เขียนได้นำเสนอการยกระดับการกำกับดูแลและบริหารจัดการทรัพยากร ฯ 4 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 ให้ถือเสมือนว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพทั้งหมดทั้งสิ้น ภายใต้ความชอบธรรมโดยอำนาจอธิปไตย[406] รัฐเอกราชทุกรัฐ มีสิทธิเสรีภาพในการกำกับดูแล บริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของตน ซึ่งหลักการนี้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติ ฯ เทียบเท่ากับความมั่งคงของรัฐ[407] โดยถือเสมือนว่าสรรพสิ่งต่างๆ ภายใต้อธิปไตยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน/รัฐ เช่น การกำหนดพื้นที่ทุกประเภทเป็น “ป่า” หรือ การกำหนดไม้ที่ขึ้นในราชอาณาจักรทั้งหมดเป็น ไม้หวงห้ามประเภทต่าง ๆ หรือ การกำหนดชนิดพันธุ์สัตว์ป่าทุกชนิดที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นสัตว์ป่าสงวนและคุ้มครองประเภทต่าง ๆ หรือแม้แต่ “น้ำในบรรยากาศ” ในลักษณะกฎหมายเฉพาะ[408] นอกจากนั้นหากยังหลงเหลือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ อีก ให้ถือเป็นสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันภายใต้การดูแลของรัฐ (ที่ดินสาธารณะ ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ) ดังนั้นอำนาจเด็ดขาดในการใช้และได้ประโยชน์จึงตกเป็นของรัฐผ่านคณะกรรมการระดับชาติและแฝงในระบบสัมปทานกับเอกชนต่างๆ[409] ในทางกลับกันประชาชนจะถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายในระดับต่าง ๆ[410] ทั้งนี้เข้าใจได้เป็นการสร้างความสำคัญด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมขึ้นในระดับชาติ แต่ในปัจจุบันหลักการนี้ปรากฏปัญหาการคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย การผูกขาดทรัพยากรด้านพลังงานและไร้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างที่กล่าวไว้เบื้องต้น[411]

---

[406] จุมพล สายสุนทร, *หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา* (กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2553).

[407] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, *สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (เชิงอรรถ 114) 8.*

[408] พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561.

[409] ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ, ‘ลักษณะและข้อเปรียบเทียบในเชิงกฎหมายของสัญญาสัมปทานปิโตรเลียม สัญญาแบ่งปันผลผลิตและสัญญาจ้างสำรวจและผลิตปิโตรเลียม’ (2560) 46 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2, 498–452.

[410] เขตไท ลังการ์พินธุ์, ‘สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ’ (2560) 10 วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร 1, 49 – 58.

[411] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ* (เชิงอรรถ 309) 136–137.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระดับที่ 2 ให้ถือเสมือนว่ารัฐยังเป็นเจ้าของแต่ยอมรับการมี “ส่วนร่วมของประชาชน”ซึ่งเป็นพลวัตทางสิ่งแวดล้อมสากลที่รัฐจำต้องปรับแก้ทัศนคติการใช้อำนาจเด็ดขาดทางทรัพยากรฯ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับ 2540[412] และการพัฒนาอย่างยั่งยืน[413] ดังนั้นจะเห็นถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2560 และภายใต้กฎหมายที่รัฐกำหนดตามมา (กฎหมายลำดับรอง) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ[414]

ระดับที่ 3 ให้ถือเสมือนว่ารัฐเป็น “เจ้าของร่วมกับชุมชน” ในทรัพยากรฯ บางประเภทใดประเภทหนึ่งโดยผ่านกระบวนการกำกับดูแล ซึ่งปรากฏการณ์เชิงประจักษ์นี้เห็นได้จาก “ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ภาคประชาชน 2540[415] ซึ่งสุดท้าย “รัฐ” ยินยอมสละอำนาจเด็ดขาดลงโดยถือหลักการบริหารจัดการแบบ “ทรัพย์สินร่วมกลาง”[416] โดยรัฐเป็นผู้กำกับดูแล และการบริหารจัดการเป็นของชุมชน กล่าวคือ อำนาจบริหารจัดการทรัพยากรร่วมที่มีชุมชน “เป็นหลัก” ในการจัดการทรัพยากรที่ได้จากป่าชุมชน[417] เช่น จำนวนหน่อไม้ หรือเห็ดตกเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน ซึ่งผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้กำหนดกติกาในการใช้และการดูแลทรัพยากรเหล่านั้น แต่ทั้งนี้ยังพัฒนาไปไม่ถึง “สิทธิชุมชน” เท่าที่ควรมากนัก

ระดับที่ 4 ภายใต้ **“หลักทรัสต์มหาชน”** (Public Trust Doctrine)[418] “รัฐ” ถูกสถาปนาโดยมหาชน รัฐจึงเป็นเสมือนตัวแทนมหาชน ไม่ถือเป็นเจ้าของทรัพยกรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมโดยตรงแบบกรรมสิทธิ์ โดยแนวคิดหลักทรัสต์มหาชนนี้ ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ คือ **กองทรัสต์** (ทุนทางธรรมชาติ) อันเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน รัฐเป็นเสมือนเจ้าของร่วม บริหารจัดการผ่าน “รัฐบาล” ซึ่งเป็นเสมือน “ตัวแทน” เป็นผู้ดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัสต์”[419] ทั้งนี้ รัฐ (State) มิได้เสียสถานะความเป็นเจ้าของทั้งหมดไปและยังคงความเป็น “เจ้าของร่วม” และใช้อำนาจตัดสินใจต่างๆ ในการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐาน “ประโยชน์สาธารณะ” ผ่าน

---

[412] ปารีศร เลิศธรรมเทวี, *รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม* (เชิงอรรถ 258).

[413] พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558.

[414] พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560.

[415] กฤษฎา บุญชัย, ‘26 ปี พ.ร.บ.ป่าชุมชน บทสะท้อนความวกวนของประชาธิปไตยไทย’ (13 เมษายน 2019) <https://thaipublica.org/2019/04/kritsada-boonchai-04/> สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2566.

[416] พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562.

[417] นัทมน คงเจริญ, ‘เอกสารประกอบการสอนกฎหมายกับสิ่งแวดล้อม (177452) บทที่ 3 ปีการศึกษา 1/2561’ <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374128.pdf> สืบค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2566.

[418] Joseph L. Sax, ‘The public trust doctrine in natural resource law: effective judicial intervention’ (1970) 68 Michigan Law Review 3, 471–566.

[419] Klaus Bosselmann, ‘Earth System Law’ (30 May 2566) <https://www.youtube.com/watch?v=x5PhJwmkiqY> สืบค้นเมื่อ 6 กันยายน 2567.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๑๐๐ ปี มหาวิทยาลัยพะเยา

รัฐบาล (Government) ซึ่งเปรียบเสมือน “ตัวแทน” ของรัฐ ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทยทุกคน ซึ่งหลักทรัสต์มหาชนก่อให้เกิดสิทธิทางกฎหมายในการรับประโยชน์ (Beneficiary) แก่ประชาชนปัจจุบันและอนุชนรุ่นต่อไป ดังนั้นภายใต้หลักทรัสต์มหาชนนี้ “ตัวแทน” ของรัฐ จะมีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่อันเกิดจากความไว้ใจ ซึ่งเรียกว่า “Fiduciary obligations” มากขึ้นจากความรับผิดชอบทั่วไป ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของ “รัฐบาล” ในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและเสถียรภาพแห่ง “กองทรัพย์สิน” ตามหลักความสัมพันธ์ 3 เส้า ประกอบด้วย (1) “รัฐ” คือ ผู้ก่อตั้ง (Settlor) โดยมี (2) “รัฐบาล” หรือที่เรียกว่า “ทรัสตี” (Trustee) เป็นตัวแทนตามกฎหมายและมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ก่อตั้งเพื่อประโยชน์ของมหาชน และ (3) ประชาชนปัจจุบันและอนาคต คือ ผู้รับประโยชน์ (Beneficiary) ซึ่งตามทฤษฎีทรัสต์มหาชนนี้ ทุนทางธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิมจึงไม่ถือเป็น “ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐฝ่ายเดียวเท่านั้น” ในลักษณะการกำกับดูแลเชิงกรรมสิทธิ์ในระดับที่ 1 อย่างที่กล่าวไว้ แต่เป็น “ทรัพย์สินรวมของชาติ” ที่บริหารจัดการฝ่าย “รัฐบาล” ในสถานะ “ตัวแทน” และหน่วยงานของรัฐภายใต้รัฐบาลจึงเป็นเพียง “ผู้ดูแล” ซึ่งไม่มีอำนาจกระทำการเกินขอบวัตถุประสงค์ของ “ผู้ก่อตั้ง” ดังนั้นการบริหารจัดการต่าง ๆ จึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของผู้รับประโยชน์ (ประชาชน)

ด้วยการยกระดับการกำกับดูแลฯ ตามทฤษฎีทรัสต์มหาชนจะเพิ่มความมั่นใจให้กับมหาชนได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมจะถูกดูแลจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มกำลังความสามารถ และตรวจสอบได้ เนื่องจาก “รัฐบาล” อยู่ในสถานะที่ได้รับความไว้วางใจเป็นอย่างสูง (Trustfulness) ให้เป็นตัวแทน “รัฐ” ในการกำกับดูแล “ฐานทุนทางธรรมชาติ” ด้วยเหตุนี้หน่วยงานรัฐต่าง ๆ จึงเกิดอำนาจหน้าที่ทางปกครองขึ้น ซึ่งการใช้อำนาจปกครองภายใต้หลักทรัสต์มหาชนนี้ “ไม่ใช่อำนาจเด็ดขาดผ่านคณะกรรมการ” โดยดุลพินิจส่วนตัวของกรรมการในลักษณะเดิม ซึ่งเป็นปัญหาคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายผูกขาด และ ความขัดกันของผลประโยชน์ นั้นเป็นเพราะ “อำนาจการตัดสินใจเชิงกรรมสิทธิ์” นี้อาจถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของมหาชน แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนได้โดยง่าย ดังนั้นภายใต้หลักการนี้ “อำนาจเชิงเจ้าของทรัพย์แบบกรรมสิทธิ์จะถูกจำกัดลงด้วยอำนาจการกำกับดูแลเชิงตัวแทน” ฉะนั้น หากรัฐบาลกระทำการใดๆ ที่ผิดต่อความไว้วางใจ Fiduciary obligations นี้จึงถือว่า**ไร้ซึ่งความรับผิดชอบ**ต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ดังนั้นหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต่างๆ จึงมีหน้าที่ที่สำคัญเหมือนกันเป็นพื้นฐานในการ (1) ดูแลปกป้องและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (custodial stewardship duty) (2) กำกับดูแลและบริการจัดการด้วยความใส่ใจระมัดระวัง (duty of care) และ (3) หน้าที่รักษาไว้ซึ่ง

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความไว้ใจ[420] ไม่สามารถอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ใด ๆ จากฐานทรัพยากรธรรมชาติฯ อันเป็นการขัดต่อประโยชน์ของผู้รับประโยชน์

หลักทรัสต์มหาชนนี้ บทบาทหน้าที่ขององค์กรตุลาการและองค์กรภาคประชาชน (NGOs) มีความสำคัญอย่างยิ่งในการตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ ในการดำกับดูแลปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในกรณีศึกษาประเทศต่าง ๆ หลักทรัสต์มหาชนเพื่อสิ่งแวดล้อมนี้ (Environmental Public Trust) ได้มีคำพิพากษาศาลเป็นแนวทางในหลายประเทศ เช่น กรณีคำพิพากษาศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลายมลรัฐที่นำหลักนี้มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ[421] ในประเทศอื่นๆ เช่น กรณีของประเทศอินเดีย ศาลสูงแห่งอินเดียเช่นกัน[422] สำหรับประเทศไทยนั้นหลักกฎหมายนี้ได้รับการพัฒนาทางวิชาการ[423] และบัญญัติในข้อกฎหมายมาตั้งแต่พ.ศ. 2535[424] แต่ยังคงถูกใช้อย่างจำกัดในประเด็นอำนาจฟ้อง (Standing) โจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ หรือ เป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือไม่บนพื้นฐานละเมิดเท่านั้น ซึ่งแนวทางในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมยังไม่ถูกพัฒนาไปถึงประสิทธิภาพการกำกับดูแลบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์และเพื่อประโยชน์ของมหาชนหรือไม่ หรือหลักความรับผิดชอบของทรัสตีและหน้าที่ในการฟื้นฟู เยียวยาต่าง ๆ เท่าที่ควร ดังนั้นหากโจทก์หรือผู้ร้องสามารถตั้งรูปคดีบนฐานทรัสต์มหาชน ด้วยเหตุผลที่ว่าการกำกับดูแล บริหารจัดการกองทรัพย์สิน สามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลและบนหลักความเป็นธรรมทางกฎหมาย (Equity) อันเป็นพื้นฐานแห่งทรัสต์ โดยเฉพาะประเด็นการใช้อำนาจของทรัสตีในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายและเพื่อประโยชน์ของมหาชน ผู้รับประโยชน์ตามสัดส่วนสมควรหรือไม่ ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลในการพิจารณาทบทวนกระบวนการตัดสินใจนั้นได้ เช่นการเอื้อประโยชน์ในสัญญาสัมปทานต่าง ๆ หรือ การพิจารณาถึงการกระทำภายใต้โครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ หากการตัดสินใจนั้นเป็นไปด้วยการใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือ เป็นไปโดยอิทธิพลอันไม่เป็นธรรม ซึ่งศาลสามารถยกหลักเอ็คควิตี้เพื่อกำหนดมาตรการเยียวยา มาตรการปฏิบัติโดยเฉพาะ หรือ การ

---

[420] Graham Virgo, *The principles of Equity & Trusts* (Third edition: Oxford, Oxford University Press, 2012.) 374–375.

[421] Illinois Central Railroad vs. People of the State of Illinois 1892 in Jan G. Laitos, Sandi B. Zellmer, and Mary C. Wood., Natural Resources Law (second edited: St. Paul, West Thomas Reuters, 2012) 325–327.

[422] Ibid, 331. “The State as a trustee is under a legal duty to protect the natural resources. These resources meant for public use cannot be converted into private ownership.” (M.C. Mehta v. Kamal Nath).

[423] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (เชิงอรรถ 398) 82.

[424] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535, มาตรา 7–8.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

แก้ไขให้ถูกต้องและ อื่น ๆ ได้ ซึ่งยังไม่จำเป็นต้องรอจนถึงขนาดเกิดความเสียหายต่อกองทรัพย์สินนั้นเสียก่อน[425]

ภายใต้ **“หลักทรัสต์มหาชนทางสิ่งแวดล้อม”** นี้ เมื่อทรัสตีได้รับมอบความไว้ใจอย่างยิ่งและอิสระในการตัดสินใจอย่างเต็มที่แล้วนั้น ย่อมมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งความไว้ใจ ซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งถือเป็นความรับผิดทางกฎหมายตามหลัก Fiduciary เพื่อควบคุมการใช้อำนาจนั้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ทั้งนี้โดยเฉพาะกรณีการใช้อำนาจตัดสินใจที่เสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชั่นภาครัฐเชิงนโยบาย ทั้งนี้การกระทำผิดต่อหน้าที่ต่อความไว้ใจแห่งทรัสตีนั้น อาจมีได้ ดังนี้

(1) การกระทำนั้นขัดกับประโยชน์ของผู้รับประโยชน์พึงได้รับตามสัดส่วนที่เหมาะสม

(2) แสวงประโยชน์อันมิควรได้เป็นการส่วนตัว

(3) ใช้ประโยชน์กองทรัพย์ผิดวัตถุประสงค์หรือผิดลักษณะแห่งตัวทรัพย์

(4) ใช้อำนาจครอบงำผิดครองธรรม

(5) เปิดเผยข้อมูลของกองทรัพย์สิน และ (6) ยอมรับผลประโยชน์อื่นๆ เป็นต้น จากความสัมพันธ์ 3 ฝ่ายตามที่กล่าวมานี้ องค์กรภาคประชาชนเพื่อสิ่งแวดล้อมจึงมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในฐานะตัวแทนมหาชน (ผู้รับประโยชน์) ในการใช้เครื่องมือทางกฎหมายนี้เพื่อตรวจสอบรัฐอภิสิทธิ์เหนือทรัพยากรธรรมชาติและนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้หลงเหลือสู่อนุชนรุ่นหลังต่อไป

7.8 อำนาจและหน้าที่กำกับดูแลทางปกครองตามกฎหมาย ณ ปัจจุบัน

กฎหมายมหาชนสิ่งแวดล้อม (Public Environmental Law) คือ กฎหมายที่ปกป้องประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งอาศัยหลักทางกฎหมายมหาชนในการบริหารจัดการ กำกับดูแล กิจกรรมและกิจการต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมและการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ ภายใต้เหตุผลที่ว่าระบบธรรมชาติมี “สถานะความเป็นกลาง” (ดุลยภาพของธรรมชาติ มาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535) และเป็นไปเพื่อสาธารณชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน บทบาทหน้าที่ของกฎหมายมหาชนสิ่งแวดล้อมจึง**ปกป้องความเป็นกลางทางธรรมชาติด้วยความยุติธรรม** ซึ่งหลักการทางมหาชนในปัจจุบัน**มุ่งเพียงแต่ปกป้องประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ ไม่ได้มุ่งปกป้อง “สถานะความเป็นกลาง”**

[425] Graham Virgo, *The principles of Equity & Trusts* (เชิงอรรถ 417) 419–420.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์และการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ของระบบนิเวศโดยแท้จริง ถึงแม้ว่าหลักการทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติปรากฏในรัฐธรรมนูญเรื่อยมา และกฎหมายในกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีมากมาย ตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติและระดับกฎหมายรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศส่วนงาน และอื่นๆ แต่ทั้งนี้ “รัฐ” เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแล ควบคุม อนุญาต เพิกถอน การอนุญาต ในลักษณะการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึง การออกกฎเกณฑ์และคำสั่งทางปกครอง (Command and Control regulation) ให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือ งดเว้นการกระทำต่อสิ่งใด แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั่วไปก็ตาม โดยใช้อำนาจผ่านองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) “รัฐบาล” กับ (2) “ฝ่ายปกครอง”

“รัฐบาล” หมายความถึง คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐด้านการบริหาร เพื่อบริหารจัดการราชการแผ่นดิน กำหนดนโยบายและแผนรวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรภาครัฐทั้งหมด โดยฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการบริหารบ้านเมืองให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประเทศและสาธารณชน

“ฝ่ายปกครอง” หมายความถึง องค์กรภาครัฐที่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือ ในกำกับควบคุมดูแลของฝ่ายบริหาร (ทั้งนี้ไม่รวมถึงองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ)[426] ได้แก่ บุคลากรในกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง จังหวัด อำเภอ ในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ หรือตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และหมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ หรือองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ด้วยเช่นกัน ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะดำเนินการภายใต้บุคคลธรรมดาหรือคณะกรรมการแตกต่างกันไปตามแต่ละองค์กร แต่ทั้งนี้อาจเรียกโดยรวมว่า“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นผู้ดำเนินการแทนและในนามขององค์กร เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี อธิการบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรี คณะกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือคณะกรรมการและผู้บริหาร

[426] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเรื่ององค์กรอิสระ หมวด 12 กำหนดให้มีองค์กรอิสระ จำนวน 5 องค์กร ได้แก่ (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง, (2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน, (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, และ (5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน่วยงานอื่นของรัฐหรือองค์การมหาชน ซึ่งองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ล้วนอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของ “รัฐบาล”

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองนั้นแม้จะไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหารโดยตรง (รัฐบาล คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี) แต่เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการที่ใช้อำนาจทางกฎหมายอันมีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนโดยตรง จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศนั้นมีหลายหน่วยงานและหลากหลายลักษณะพื้นที่ ซึ่งการใช้อำนาจทางมหาชนนี้ย่อมกระทบต่อเอกชน ดังนั้น**เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิของเอกชน** ด้วยนั้น การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงเป็นสิ่งจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นกลไกการตรวจสอบภายในของหน่วยงานภาครัฐนั้นๆ และในที่นี้จะขอกล่าวถึงกลไกทางตุลาการที่สำคัญ คือ **“ศาลปกครอง”**[427] ซึ่งความชอบธรรม (Legitimacy) ของ “องค์กรศาลปกครอง” มาจากอำนาจ 1 ใน 3 ส่วนของอำนาจอธิปไตย (ฝ่ายตุลาการ) และได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ และดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยหลัก**นิติรัฐ (Legal State)** การใช้อำนาจย่อมผูกพันกับหน้าที่และความรับผิดชอบเสมอ ดังนั้นภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นประกันความเป็นธรรมภายใต้มาตรฐานและหลักเกณฑ์พื้นฐานตามกฎหมายนี้[428] ซึ่งมีผลทำให้การเตรียมการและการดำเนินการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์ เงื่อนไข การออกคำสั่ง และการพิจารณาอนุญาต เพิกถอนการอนุญาต ต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามกฎหมายและสามารถกลั่นกรองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้โดย**ศาลปกครอง** ครอบคลุม “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่รัฐ” ตามกฎหมาย

หากเมื่อใดหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจตามบทบาทหน้าที่ของตนตามกฎหมายก่อให้เกิดการกระทำการใดๆ ระหว่างรัฐและเอกชน อันเป็น “กิจกรรมทางปกครอง” ไม่ว่าจะ

[427] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

[428] มาตรา 3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” หรือ “การปฏิบัติการทางปกครอง” ก็ดี กิจกรรมเหล่านี้ต้องเป็นไปเพื่อ **“ประโยชน์แก่ส่วนรวม”**[429] เท่านั้น

นิติกรรมการทางปกครอง เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้กระทำการ ซึ่งได้แก่ การออกกฎเกณฑ์ กำหนดมาตรการต่าง ๆ รวมไปถึงการออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลกระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือ งดเว้นการกระทำใด หรือ คำสั่งเพิกถอน ติดตาม อนุญาต อนุมัติ ในกรณีข้อเท็จจริงภายใต้อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งนิติกรรมทางปกครองนี้อาจเป็นการออกคำสั่ง ฯ ให้มีผลต่อบุคคลใดคนหนึ่ง หรือ กลุ่มบุคคลอันเฉพาะเจาะจง แต่การตราเป็นกฎกระทรวง หรือ ประกาศกระทรวงนั้น มีผลกระทบต่อสาธารณชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งหรือเป็นกฎ ก็ต้องดำเนินการตามวิธีปฏิบัติการทางปกครองให้เป็นพื้นฐานเสมอกัน หากแต่บางประเภทอาจได้รับการยกเว้นตาม มาตรา 37 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งทางปกครอง ตามความในมาตรา 5 (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ[430] (กฎในที่นี้หมายถึงกฎหมายตามลำดับศักดิ์ชั้นต่างๆ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย 3 ฝ่าย โดยตรง มิใช่อำนาจทางปกครอง) ซึ่งลักษณะของ “กฎหมาย” ที่แตกต่างจาก “กฎทางปกครอง” กำหนดไว้ในมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้ง ฯ[431] ด้วยเหตุนี้ หากเจ้าหน้าที่จำต้องออกคำสั่งทางปกครอง ในลักษณะ มาตรา 5 (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอในกระบวนการทำสัญญา, การอนุมัติ สั่งซื้อ สั่งจ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์, การสั่งยกเลิกกระบวนพิจารณาคำสั่งหรือการดำเนินการอื่นๆ, การสั่งให้เป็นผู้ทิ้งงาน และ การให้หรือไม่ให้

---

[429] มาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

[430] มาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

[431] มาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ทุนการศึกษา[432] ก็สามารถออกเป็น “กฎทางปกครองภายใต้อำนาจของกฎกระทรวง” ไม่ว่านิติกรรมทางปกครองนั้น จะมีลักษณะเป็นคำสั่ง หรือ กฎ ก็ตาม จำเป็นต้องกระทำการโดย “เจ้าหน้าที่”[433] ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ “พิจารณาทางปกครอง”[434] ผลของคำสั่งหรือกฎจึงชอบด้วยกฎหมาย (Legality)

นอกจากนิติกรรมทางปกครองแล้ว กลไกทางปกครองที่สำคัญอีกลักษณะหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง คือ “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้คำนิยามไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” โดยเจตนารมย์ของการนิยามศัพท์นี้ ผู้ร่างมิได้จำกัดลักษณะสัญญาทางปกครองเพียงแค่ความหมายในมาตรา 3 เท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้ตีความขยายลักษณะของสัญญาอื่นๆ ซึ่งอาจมีขึ้นในอนาคตให้หมายความรวมถึงสัญญาทางปกครองด้วย ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ได้วางแนวทางไว้ว่า สัญญาใดจะมีลักษณะเป็น สัญญาทางปกครองนั้นต้องมีเนื้อหาสำคัญ 2 ประการ คือ (1) คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ หรือ (2) สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือ **จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ** หรือ เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงอภิสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการนั้นบรรลุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแตกต่างจาก “สัญญาทางแพ่ง” อันเป็นการเข้าทำสัญญาบนพื้นฐานความเสมอภาคและสมัครใจ

อย่างไรก็ตาม หลักการเปิดโอกาสการตีความลักษณะสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้นอาจถูกจำกัดภายใต้แนวทางการตีความตามหลักกฎหมายมหาชน และคำว่า “เพื่อประโยชน์แก่

---

[432] กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ. 2539.

[433] มาตรา 3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

[434] มาตรา 3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนรวม” ตามนิยามที่กำหนดตามมา อันจะต้องเป็นสัญญาที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้นด้วย ซึ่งยังคงไปไม่ถึงการปกป้อง “สถานะความเป็นกลาง” หรือดุลยภาพของธรรมชาติ **(ทั้งนี้ ผู้เขียนได้คัดสรรตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองไว้ในตอนท้ายบทนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้พิจารณาประกอบข้อเสนอ)**

7.8.1 องค์กรภาครัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องการกำกับดูแลและคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติ ถือเป็นทรัพย์สินร่วมกันของปวงชนชาวไทย เป็นเสมือนทุนทางธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิมอันเป็นมรดกทางธรรมชาติตกทอดกันมานับแต่โบราณในแผ่นดินสยามประเทศมาจนถึงประเทศไทย และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมนั้นก็เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของปวงชนชาวไทย ด้วยเหตุนี้องค์กรและหน่วยงานภาครัฐภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ[435] จึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนี้

องค์กรภายใต้กฎหมายที่เป็นมาตรฐานพื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

องค์กรภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

[435] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (เชิงอรรถ 124) 615.

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

องค์กรภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ การใช้ประโยชน์พื้นที่ และการจัดการภูมิทัศน์

- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8, 9, 108, และ 108 ทวิ
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยวลัยรุกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื นที่ พ.ศ. 2547
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติการบริหารราชจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559
- พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561
- ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

องค์กรภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษ

- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559
- พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยวิทยาการและนวัตกรรม มหาวิทยาลัยพะเยา

องค์กรภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ และการคุ้มครองสุขอนามัยสาธารณะ

- พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554
- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562

ในทางมหาชนสิ่งแวดล้อมนั้น กิจกรรมต่างๆ ตามกฎหมายเหล่านี้มีลักษณะเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล คุ้มครองและบริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่ง “รัฐ” ก่อตั้งองค์กรฝ่ายปกครองขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอย่างที่ได้ยกตัวอย่างมาเบื้องต้นนั้น เป็นการกำกับดูแลในรูปแบบ “คณะกรรมการ” เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 12 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 13 (1)–(14) ซึ่งมีข้อกังวลในความเป็นอิสระของคณะกรรมการ โดย ศ.ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต ให้ความเห็นว่า ถึงแม้จะดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายก็ตาม แต่การกำกับดูแลเป็นไปในรูปแบบคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นส่วนราชการ มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป ทำให้ทิศทางการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินการอาจถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองได้ง่าย มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายจัดตั้งโดยแท้จริง แต่ถูกแทรกแซงตามอำนาจทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลนั้น ด้วยเหตุนี้อาจทำให้ทิศทางการกำกับดูแลกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

7.8.2 วิธีการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง โดยหลักกฎหมายมหาชน ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองได้เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายมีได้ 2 ลักษณะ คือ (1) การใช้อำนาจผูกพัน (Mandatory power) อันเป็นการใช้อำนาจโดยตรง เคร่งครัด ควบคุมเด็ดขาด ไม่สามารถต่อรองได้ มีลักษณะบังคับข่มขู่ให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือ งดเว้นต่อสิ่งใดตามกรอบของกฎหมายกำหนด และ (2) การใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretionary power) อันมีลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจ ในการตัดสินใจด้วยตนเองตามความชำนาญการในการปฏิบัติงาน หรือ ความชำนาญการพิเศษนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม **อำนาจฝ่ายปกครองทั้ง 2 ลักษณะนี้ไม่อาจใช้ได้อย่างเสรีตามอำเภอใจ** แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบหลักการ (Principle) นโยบาย (Policy) และวัตถุประสงค์ (Purpose) ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มิเช่นนั้นจะนำไปสู่เหตุแห่ง “การลุแก่อำนาจ” (the Abuse of power) อาจเป็นกากระทำโดยสำคัญผิดในอำนาจนั้น หรือ กระทำผิดรูปแบบหรือผิดวัตถุประสงค์ หรือ บิดเบือนเปลี่ยนสภาพจากประโยชน์สาธารณะประเภทหนึ่งไปอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งวิธีการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ นั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศกับทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งแน่นอนว่าความเสียหายต่อระบบนิเวศนั้นไม่มี “ตัวแทน” ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจนในการใช้สิทธิเรียกร้อง และการแก้ไขเยียวยาอาจใช้ระยะเวลานาน ทำให้คดีเกี่ยวกับการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษที่ผ่านมา มีอุปสรรคและยากลำบากต่อการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

7.8.3 การควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครอง โดยอำนาจตุลาการ

ในการแบ่งแยก “อำนาจรัฏฐาธิปัตย์” (Sovereignty) ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขนั้น ได้แบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลทางอำนาจเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ **“**ฝ่ายตุลาการ” จึงเป็นตัวแทน 1 ใน 3 ของอำนาจอธิปไตย ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญในการดำรงความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หากปราศจากอำนาจฝ่ายตุลาการแล้ว ประชาชนย่อมไม่มีหลักประกันใดๆ ได้ว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนอย่างแท้จริง

โดยทั่วไปการควบคุมตรวจสอบอำนาจฝ่ายปกครองมี 2 ประเภท คือ การควบคุมตรวจสอบฝ่ายใน เช่น กองตรวจสอบภายในในระดับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และการควบคุมตรวจสอบฝ่ายนอก เช่น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ ศาล

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การควบคุมตรวสอบทางสิ่งแวดล้อมฝ่ายใน เป็นกระบวนการควบคุมก่อนดำเนินการจากหน่วยงานฝ่ายปกครองกันเองให้ปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ เช่น การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นระดับ EIA, EHIA และ SEA ซึ่งเป็นการควบคุมในขั้นตอนตระเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือการอนุมัติโครงการต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำต้องจัดทำเป็นลำดับให้ครบถ้วน ประกอบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน การทำประชาพิจารณ์ การลงมติ เป็นต้น ซึ่งองค์กรทางปกครองเป็นผู้กำกับดูแลขั้นตอนต่างๆ ให้เป็นไปตามลำดับกระบวนการตามกฎเกณฑ์ (Due process) ภายใต้หลักการทางสิ่งแวดล้อม ทั้งหมดทั้งมวลนี้ต้องตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจมีข้อขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของกลุ่มในโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายสนับสนุนหรือฝ่ายค้านก็ดี แต่สุดท้ายตามกระบวนการนั้น ฝ่ายปกครองจำต้องมีคำสั่งทางปกครอง อนุมัติ หรือ ไม่อนุมัติก็ตาม หากยังไม่เป็นที่ยุติกันได้นั้น กรณีความขัดแย้งพิพาทนี้อาจนำขึ้นสู่ศาลได้

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายนอกโดยศาลปกครอง เป็นหลักประกันความชอบด้วยกฎหมายที่สำคัญ เนื่องด้วยศาลมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยคดีโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายบริหาร และ วิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนของศาลปกครอง ก็เป็นไปโดยเปิดเผยสาธารณชนสามารถร่วมรับฟังการพิจารณาคดีได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทาง

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

บทบาทหน้าที่ของศาลปกครอง จึงมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางปกครองและสัญญาทางปกครอง โดยควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” กล่าวคือ การปฏิบัติงานนั้นเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ต่อมาหากต้องใช้ดุลพินิจ การใช้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ พยานหลักฐานสนับสนุนหลักการเหตุผล และเป็นไปโดยสุจริต หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยพิจารณาจากขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ วัตถุประสงค์ของกฎหมาย ระเบียบบรรทัดฐานที่เคยถือปฏิบัติ ดังนั้นศาลปกครองจึงเปรียบเสมือน “ตัวแทน” ปวงชนชาวไทยผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในทรัยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีความเป็นกลางเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และเป็นองค์กรฝ่ายนอกที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการกลั่นกรองกระบวนการดำเนินกิจการ และกำหนดมาตรการเยียวยาแก้ไขหากเกิดความเสียหายขึ้นในอนาคต

7.9 ตัวอย่างคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ตามแนวทางปัจจุบัน

คำพิพากษาศาลปกครองที่คัดสรรมาในส่วนนี้เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ศึกษาได้พิจารณาแนวการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายเฉพาะเท่าที่มีอยู่ที่ไม่สะท้อนถึงทฤษฎีมหาชนสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมาเบื้องต้น

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพะเยา

7.9.1 ตัวอย่างกรณี เหตุเฉพาะตัว ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ ศาลไม่รับคำฟ้องขอต่อใบอนุญาตดูดทรายในแม่น้ำปิงไว้พิจารณา (คำสั่งที่ 78/2567 คำร้องที่ 77/2566)

กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นเอกชน ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ด้วยเหตุที่ว่าผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการดูดทรายบริเวณแม่น้ำปิง โดยได้รับอนุญาตดูดทราย และใบอนุญาตให้ทำการขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน (เพื่อนำวัสดุที่ขุดลอกได้ไปใช้ประโยชน์ เช่น ทรายแม่น้ำ) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้น แต่ปัจจุบันที่การแก้ไขกฎหมายการต่อใบอนุญาตฯ โดยต้องขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้อำนายการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อทำรายงานความเห็นประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย จึงเป็นเหตุทำให้การพิจารณาการต่อใบอนุญาตล่าช้าเกินสมควร คดีนี้ศาลพิเคราะห์ว่า สิทธิในการฟ้องคดีล่วงพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ตามมาตรา 49 ถึงแม้จะมี**การทำหนังสือสอบถามติดตามก็ไม่เป็นเหตุให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่** และ**กรณีนี้ไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เป็นแต่ประโยชน์เฉพาะตัว** จึงไม่มีเหตุจำเป็นตามมาตรา 52 ประกอบข้อบังคับ 30 วรรค 2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8, 9 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49 และ 52 ประกอบข้อบังคับ 30 วรรค 2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

7.9.2 ตัวอย่างกรณี โรงงานรับกำจัดขยะหรือกำจัดกากอุตสาหกรรม จังหวัดราชบุรี

กรณีนี้ศาลปกครองกลางได้อ่านผลแห่งคำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ ส. 12/2560 ระหว่าง สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1 กับพวกรวม 49 คน (ผู้ฟ้องคดี) กับ อุตสาหกรรมจังหวัดราชบุรี ที่ 1 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว ที่ 2 ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ที่ 3 ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 4 อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ 5 กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเมือง มหาวิทยาลัยพะเยา

ที่ 6 องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว ที่ 7 จังหวัดราชบุรี ที่ 8 กระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 9 (ผู้ถูกฟ้องคดี) บริษัท แวกซ์ กาเบ็จ รีไซเคิล เซ็นเตอร์ จำกัด (ผู้ร้องสอด) ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบเก้าฟ้องว่า การอนุญาตให้ผู้ร้องสอดประกอบกิจการโรงงานรับกำจัดขยะหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่ ตำบลรางบัว อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี **ซึ่งเป็นเขตที่ตั้งอยู่ติดแหล่งน้ำซับเป็นต้นน้ำของห้วยน้ำพุ อำเภอเมืองราชบุรี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปล่อยปละละเลยก่อให้เกิดปัญหามลพิษกระทบกระเทือนต่อการดำรงชีวิตเกษตรกรรมและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง** จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ศาลปกครองกลางมีคำวินิจฉัยว่า นับแต่วันที่ผู้ร้องสอดเริ่มประกอบกิจการโรงงาน ผู้ร้องสอดมิได้มีมาตรการในการควบคุมและจัดการการประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการกำจัดอุตสาหกรรมและรีไซเคิลวัตถุเหลือใช้โดยคำนึงถึงการป้องกันและควบคุมด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างร้ายแรงของผู้ที่อยู่ในโรงงานหรืออยู่ในบริเวณใกล้กับโรงงานได้อันเป็นการกระทำผิดเงื่อนไขการอนุญาต แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ได้มีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ให้แก้ไขหรือปรับปรุงหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสม และหยุดประกอบกิจการโรงงานต่าง ๆ หลายครั้ง แล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหามลพิษบริเวณโรงงานและพื้นที่ใกล้ของผู้ร้องสอด โดยกรมควบคุมมลพิษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบปรากฏผลการตรวจสอบน้ำใต้ดินภายในพื้นที่ของผู้ร้องสอดและใกล้เคียง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2563 พบว่า มีสารโลหะหนักประเภทนิกเกิล มีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดิน

ผลการศึกษา “สารอินทรีย์ระเหยง่าย” พบสารประเภทไตรคลอโรเอทธิลีน (TCE) และซิส–1 และ–2 ไดคลอโรเอทธิลีน (1,2–DCE) ในบ่อสังเกตการณ์ภายในพื้นที่ของผู้ร้องสอด และบ่อน้ำบาดาลของประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง มีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดิน (มีแนวโน้มลดลง) และตรวจพบไวนิลคลอไรด์ (VC) มีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดิน (มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น) นอกจากนี้ ยังตรวจพบว่าสารเบนซีนมีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดินในบ่อสังเกตการณ์และบ่อน้ำบาดาลของประชาชนที่อยู่ห่างออกไปประมาณ 1 กิโลเมตร เมื่อพิจารณาทิศทางการไหลของน้ำบาดาลที่ไหลจากโรงงานของผู้ร้องสอดไปทางทิศใต้ และทิศตะวันออกเฉียงใต้ พบว่า สอดคล้องกับตำแหน่งที่ตรวจพบสารดังกล่าว โดยพบการแพร่กระจายอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับโรงงาน เป็นแหล่งน้ำบาดาลระดับตื้น และสามารถแพร่กระจายออกสู่แหล่งน้ำ ผิวดิน และมีความเป็นไปได้สูงที่จะแพร่กระจายเข้าสู่ระบบน้ำบาดาลระดับลึก

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

กรณีจึงเห็นได้ชัดเจนว่าการประกอบกิจการโรงงานของผู้ร้องสอด**ยังคงก่อให้เกิดมลพิษ**และ**กระจายสู่พื้นที่ชุมชน**และ**แหล่งน้ำสาธารณะ**ที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 49 **อยู่อาศัยและประกอบอาชีพการเกษตรกรรม** ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะได้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดในการแก้ไขปัญหาจากการประกอบกิจการของผู้ร้องสอดในแต่ละครั้งแล้ว แต่เมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ยังมิได้แก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกและต่อสุขภาพ อนามัยการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 49 รวมถึงประชาชนและชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงให้หมดสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่**พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535** กำหนดไว้ ให้ถูกต้องครบถ้วน อีกทั้ง เมื่อการประกอบกิจการของผู้ร้องสอดดังกล่าวเป็นการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชนตามมาตรา 25 (3) (4) แห่ง**พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535** และเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพดังกล่าวได้ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 **การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้ใช้อำนาจดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร**

นอกจากนั้น เมื่อการประกอบกิจการโรงงานของผู้ร้องสอดก่อให้เกิดมลพิษตามนิยามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุมชนและแหล่งน้ำที่สาธารณะ กรณีจึงเห็นได้ว่ามีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทนในการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานของผู้ร้องสอด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 หรือผู้ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มอบหมายจึงมีอำนาจสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 หรือมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เข้าจัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ แม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จะได้ใช้อำนาจเพื่อแก้ไขปัญหากากอุตสาหกรรมและของเสียเคมีวัตถุตกค้างและปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมในโรงงานของผู้ร้องสอด โดยทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนเพื่อดำเนินการกำจัดกากสารพิษและดินปนเปื้อนในพื้นที่ของผู้ร้องสอด แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ในฐานะผู้ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มอบหมาย รวมทั้งผู้ถูกฟ้อง

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยการจัดการมลพิษ มหาวิทยาลัยพะเยา

คดีที่ 6 ในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังดำเนินการกำจัดกากอุตสาหกรรมและของเสียเคมีวัตถุตกค้างและปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมในโรงงานของผู้ร้องสอดไม่แล้วเสร็จตามอำนาจหน้าที่ **กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในการฟื้นฟูสภาพความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานของผู้ร้องสอด**

ในประเด็นต่อมาที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 กระทำละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ผู้ฟ้องคดีที่ 9 และผู้ฟ้องคดีที่ 27 หรือไม่ ศาลเห็นว่า สาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว คือการประกอบกิจการโรงงานของผู้ร้องสอดที่ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของสารเคมีในสิ่งแวดล้อมภายนอกบริเวณโรงงานเกินค่ามาตรฐาน ซึ่งถือว่า**เป็นผู้ทำให้เกิดแหล่งกำเนิดมลพิษ** ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากการกระทำของผู้ร้องสอดเป็นสำคัญ ดังนั้น ความเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ผู้ฟ้องคดีที่ 9 และผู้ฟ้องคดีที่ 27 กล่าวอ้าง **จึงไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร**ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีคำพิพากษา ดังนี้ (1) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ใช้อำนาจตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในการมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด ในการประกอบกิจการโรงงานจำนวน 2 โรงงาน และหากผู้ร้องสอด จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 หรือผู้ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มอบหมายสั่งให้ผู้ร้องสอดหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว หรือสั่งปิดโรงงานตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แล้วแต่กรณี (2) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 หรือผู้ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มอบหมายใช้อำนาจตามมาตรา 39 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีคำสั่งปิดโรงงานของผู้ร้องสอดจำนวน 2 โรงงาน (3) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้อำนาจตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ของผู้ร้องสอด(4) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ใช้อำนาจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในการฟื้นฟูสภาพความเสียหาย

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานของผู้ร้องสอด ทั้งนี้ กรณีตาม (1) (2) และ (3) ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และกรณีตาม (4) ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 9 ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4,พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 42 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 (3) (4), 60

7.9.3 ตัวอย่างกรณีการก่อสร้างโครงการเขื่อนแม่วงก์[436]

คดีนี้เป็นคดีระหว่าง สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1 กับพวกรวม 151 คน (ผู้ฟ้องคดี) กับ นายกรัฐมนตรีที่ 1 คณะรัฐมนตรีที่ 2 อธิบดีกรมชลประทานที่ 3 และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 4

ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยห้าสิบเอ็ดคนฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเห็นชอบหรืออนุมัติหรืออนุญาตให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อนำไปสู่การก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และหรือพิจารณานำข้อคัดค้านของผู้ฟ้องคดีหรือประชาชนไปดำเนินการหรือรับฟังข้อมูลผลกระทบต่าง ๆ อย่างรอบด้าน อีกทั้ง โครงการดังกล่าวยังไม่ได้รับความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (รายงาน EHIA) จากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ความเห็นชอบโครงการดังกล่าวไปก่อน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมติให้ความเห็นชอบโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 โดยยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขอให้ศาลมี

[436] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อส. 2/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อส. 9/2567

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สถาบันวัฒนธรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

คำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ (1) เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 (2) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการ โดยการจัดทำประชามติตามมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 และ (3) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหรือดำเนินการตามมาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 67 ประกอบมาตรา 85 และมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ครบถ้วนก่อนการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อน

ต่อมา ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า รายงาน EHIA ยังคงอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของ ชก. ซึ่งยังไม่อาจคาดการณ์ได้ว่ารายงาน EHIA จะผ่านความเห็นชอบของ คชก. และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือไม่ และยังมีขั้นตอนที่ต้องส่งรายงาน EHIA ให้องค์การอิสระฯ พิจารณาให้ความเห็นประกอบก่อนเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาอนุมัติต่อไปอีก จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ดำเนินการตามขั้นตอนของมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ก่อนอนุมัติเปิดโครงการเขื่อนแม่วงก์ คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โครงการเขื่อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 อยู่ในข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (รายงาน EHIA) ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2553 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้เกิดโครงการเขื่อนแม่วงก์ได้ก็ต่อเมื่อโครงการดังกล่าวได้มีการจัดทำรายงาน EHIA จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถานอุดมศึกษาที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อมหรือ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยพายัพ

ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการดังกล่าว ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเมื่อได้มีการจัดทำรายงาน EHIA แล้ว และคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) เห็นชอบกับรายงานดังกล่าวต้องให้ผู้รับผิดชอบโครงการจัดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และต้องจัดส่งรายงาน EHIA พร้อมทั้งความเห็นของ คชก. และสรุปสาระสำคัญของมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ต้องเสนอความเห็นของ คชก. ความเห็นขององค์การอิสระ และรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2552 แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด กรมชลประทานได้มีหนังสือ ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2560 ขอถอนรายงาน EHIA ออกจากการพิจารณาของ คชก. เพื่อที่จะดำเนินการตามมติของ คชก. ที่เห็นควรให้กรมชลประทานปรับปรุงแก้ไขและเสนอข้อมูลเพิ่มเติมในรายงาน EHIA จึงเป็นกรณีที่ คชก. ยังไม่เห็นชอบกับรายงาน EHIA โครงการเขื่อนแม่วงก์ และยังไม่มีผลการพิจารณาของ คชก. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2552 กำหนดไว้ ดังนั้น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนของการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนและการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินการให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบ ปัจจุบันไม่มีองค์การอิสระที่จะทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบก่อนแต่อย่างใด

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์และการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ดำเนินการตามขั้นตอนของมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน และการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย (ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ก่อนเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นชอบโครงการเขื่อนแม่วงก์

7.9.4 ตัวอย่างคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกคำขอของบริษัท วินด์ ขอนแก่น 2 จำกัด ที่ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา คำร้องที่ 1541/2566 คำสั่งที่ 301/2567 ในคดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1803/2566 ระหว่าง บริษัท วินด์ ขอนแก่น 2 จำกัด ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ที่ 1 และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำเสนอขายไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนกลุ่มไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิง ประเภทพลังงานลม ต่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่เสนอขาย 90 เมกะวัตต์ กำหนดวันจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Scheduled Commercial Operation Date : SCOD) เร็วที่สุดภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2568 ช้าที่สุดภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2573 และเป็นผู้ผ่านเกณฑ์คะแนนความพร้อมทางด้านเทคนิคขั้นต่ำตามเกณฑ์ผ่านหรือไม่ผ่านในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 17/2566 (ครั้งที่ 845) เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2566 เห็นชอบผลการคัดเลือกผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าจำนวน 175 ราย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ประกาศรายชื่อผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FiT) ปี 2565 – 2573 สำหรับพลังงานลม จำนวน 22 ราย โดยไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติและประกาศดังกล่าว รวมทั้งขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ทุเลาการบังคับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 17/2566 (ครั้งที่ 845) เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2566 ที่พิจารณาเห็นชอบผลการคัดเลือกผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้า จำนวน

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

175 ราย เฉพาะในส่วนที่ไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี และทุเลาการบังคับตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง รายชื่อผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FiT) ปี 2565 – 2573 สำหรับกลุ่มไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิง พ.ศ. 2565 ลงวันที่ 5 เมษายน 2566 สำหรับพลังงานลม จำนวน 22 ราย ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว และคำร้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สมควรมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ทุเลาการบังคับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 17/2566 (ครั้งที่ 845) เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2566 ที่พิจารณาเห็นชอบผลการคัดเลือกผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้า จำนวน 175 ราย เฉพาะในส่วนที่ไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี และทุเลาการบังคับตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง รายชื่อผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FiT) ปี 2565 – 2573 สำหรับกลุ่มไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิง พ.ศ. 2565 ลงวันที่ 5 เมษายน 2566 สำหรับพลังงานลม จำนวน 22 ราย ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่ เห็นว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติและประกาศพิพาท คงมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของมติและประกาศพิพาทไว้เป็นการชั่วคราวยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นคำสั่งที่จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเห็นว่าไม่สมควรมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามมติและประกาศพิพาทไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตามข้อ 115 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ประเด็นที่สอง มีเหตุสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 17/2566 (ครั้งที่ 845) เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2566 ที่พิจารณาเห็นชอบผลการคัดเลือกผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้า จำนวน 175 ราย เฉพาะในส่วนที่ไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี และทุเลาการบังคับตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง รายชื่อผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการ

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์การเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

จัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FiT) ปี 2565 – 2573 สำหรับกลุ่มไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิง พ.ศ. 2565 ลงวันที่ 5 เมษายน 2566 สำหรับพลังงานลม จำนวน 22 ราย ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า การที่คณะอนุกรรมการคัดเลือกโครงการได้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมทางด้านเทคนิคและวิธีการคัดเลือก 5 ด้าน คือ (1) ความพร้อมด้านพื้นที่ (2) ความพร้อมด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสม (3) ความพร้อมด้านเชื้อเพลิงหรือศักยภาพของพลังงานหมุนเวียน (4) ความพร้อมด้านการเงิน (5) ความเหมาะสมของแผนการดำเนินงานที่แสดงกรอบระยะเวลาการพัฒนาโครงการ โดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่ยื่นมาพร้อมคำเสนอขายไฟฟ้าและเสนอรายชื่อผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าที่ผ่านเกณฑ์ความพร้อมทางด้านเทคนิคขั้นต่ำตามเกณฑ์ผ่านหรือไม่ผ่าน (Pass/Fail Basis) ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จากนั้นคณะอนุกรรมการคัดเลือกโครงการพิจารณาคัดเลือกตามเกณฑ์คุณภาพ (Scoring) เรียงลำดับคะแนนความพร้อมทางด้านเทคนิคจากมากไปหาน้อยและจัดลำดับจนกว่าจะครบตามกรอบปริมาณเป้าหมายการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานลม โดยมีผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าสำหรับพลังงานลมที่ผ่านการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการจำนวน 22 ราย เป็นจำนวน 1,490.20 เมกะวัตต์

โดยคณะอนุกรรมการคัดเลือกโครงการได้พิจารณาความพร้อมของผู้ฟ้องคดี พบว่า (1) ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เจ้าของที่ดิน ไม่มีความแน่นอนในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีสัดส่วนพื้นที่ตามสิทธิการใช้ประโยชน์ต่อพื้นที่ระยะล้มของกังหันลมน้อย (2) ผู้ฟ้องคดีไม่แสดงเอกสารความพร้อมในการจัดหาหม้อแปลงไฟฟ้า (Transformer) จากผู้ผลิตหรือเจ้าของเทคโนโลยี (3) ผู้ฟ้องคดีมีสัดส่วนทุนจดทะเบียนต่อปริมาณพลังไฟฟ้าเสนอขายรวมทุกโครงการภายใต้นิติบุคคลเดียวกันน้อยกว่า 5 ล้านบาทต่อเมกะวัตต์ และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์น้อยกว่าร้อยละ 75 ของมูลค่าโครงการ ผู้ฟ้องคดีอยู่ในลำดับที่ 33 จึงไม่ได้รับการคัดเลือกเนื่องจากปริมาณเสนอขายเกินเป้าหมายการรับซื้อไฟฟ้าคงเหลือ การดำเนินการของคณะอนุกรรมการคัดเลือกโครงการจึงเป็นไปโดยชอบตามข้อ 11 และข้อ 16 ของระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FiT) ปี 2565 – 2573 สำหรับกลุ่มไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิง พ.ศ. 2565 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติพิพาท และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีประกาศพิพาท จึงเป็นไปโดยชอบตามข้อ 16 และข้อ 17 ของระเบียบดังกล่าวเช่นกัน อีกทั้งเป็นกรณีเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่จำต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งก่อน ในชั้นนี้จึงยังฟังไม่ได้ว่ามติและประกาศพิพาทที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่ครบ

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เงื่อนไขทั้งสามประการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติและประกาศพิพากษาให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยกคำขอของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ที่ขอให้ระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ และมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 17/2566 (ครั้งที่ 845) เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2566 ที่พิจารณาเห็นชอบผลการคัดเลือกผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้า จำนวน 175 ราย เฉพาะในส่วนที่ไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี และประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง รายชื่อผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FiT) ปี 2565 – 2573 สำหรับกลุ่มไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิง พ.ศ. 2565 ลงวันที่ 5 เมษายน 2566 เฉพาะในส่วนที่ไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี

7.9.5 ตัวอย่างคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้องคดีโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์[437]

คดีนี้เป็นคดีระหว่าง สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1 กับพวกรวม 49 คน (ผู้ฟ้องคดี) กับ ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน ที่ 1 ผู้อำนวยการสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ที่ 2 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ 3 (ผู้ถูกฟ้องคดี) กับ สำนักงานพระคลังข้างที่ ที่ 1 บริษัท ไทยพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) ที่ 2 โรงเรียนวชิราวุธวิทยาลัย ที่ 3 (ผู้ร้องสอด)

คดีนี้ สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1 กับพวกรวม 49 คน ฟ้องว่า ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน ที่ 1 กับพวกรวม 3 คน ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 20/2559 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2559 ให้สำนักงานพระคลังข้างที่ ผู้ร้องสอดที่ 1 ก่อสร้างอาคารโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์ สูง 41 ชั้น ชั้นใต้ดิน 1 ชั้น จำนวน 1 หลัง พื้นที่ 44,618 ตารางเมตร เพื่อใช้อยู่อาศัย

[437] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อส. 60/2562 คดีหมายเลขแดง ที่ อส. 13/2567.

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันบริการวิชาการและนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยนเรศวร

รวม (ให้เช่า) 145 ห้อง มีสถานที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินของสำนักงานพระคลังข้างที่ เนื้อที่ 1 ไร่ 3 งาน 28 ตารางวา หรือ 2,912 ตารางเมตร ซึ่งเป็นที่ดินแปลงย่อยในโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 ตำบลปทุมวัน อำเภอสำเพ็ง กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ 67 ไร่ 67 ตารางวา โดยให้สิทธิ บริษัท ไทยพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) ผู้ร้องสอด ที่ 2 ทำการก่อสร้างและให้เช่าใช้ประโยชน์มีกำหนด 30 ปี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอาคารตามโครงการดังกล่าวเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษและมีระยะด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินยาวไม่ถึง 12 เมตร และพื้นที่ของถนนที่มีความกว้างในซอยมหาดเล็กหลวง 2 ไม่ถึง 10 เมตร จึงขัดหรือแย้งต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และมีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) และอัตราส่วนพื้นที่ว่าง (OSR) ไม่เป็นไปตามที่ **พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535** กำหนด อีกทั้งไม่เป็นไปตาม**กฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522** ซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 3 ที่ว่างภายนอกอาคารข้อ 33 (1) ว่า อาคารแต่ละหลังหรือหน่วยต้องมีที่ว่างตามที่กำหนดดังต่อไปนี้ อาคารอยู่อาศัยและอาคารอยู่อาศัยรวมต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่า 30 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่งที่มากที่สุดของอาคาร แต่ปรากฏว่าพื้นที่โครงการมีพื้นที่ภายนอกอาคารไม่ถึง 30 ส่วน ใน 100 ส่วน ตามกฎกระทรวงดังกล่าว ขอให้มีคำพิพากษาดังนี้

1. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เพิกถอนใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์

2. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามหรือหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์ ภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า อาคารโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์เป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นมากกว่า 30,000 ตารางเมตร ที่ดินซึ่งใช้เป็นที่ตั้งของอาคารดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามข้อ 2 วรรคสองและวรรคสาม ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งคดีนี้ ผู้ร้องสอดที่ 1 ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยนำที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 เลขที่ดิน 3 ทั้งแปลงมายื่นประกอบคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร แต่เนื่องจากที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 แบ่งเป็นแปลงย่อยทั้งสิ้น 28 แปลง ที่ดินที่ผู้ร้องสอดที่ 2 ก่อสร้างอาคาร

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 20/2559 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2559 เป็นที่ดินแปลงย่อยที่ 24 ของโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 ไม่ได้อยู่ติดกับถนนราชดำริ แต่มีทางเข้าออกถนนราชดำริโดยใช้ซอยมหาดเล็กหลวง 2 ที่มีเขตทางกว้าง 12 เมตรถึง 13.57 เมตร ซึ่งอยู่ภายในโฉนดที่ดินแปลงเดียวกันของผู้ร้องสอดที่ 1 ฉะนั้น แม้ถนนมหาดเล็กหลวง 2 จะมีลักษณะเป็นถนนที่เปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ อันเป็นถนนสาธารณะ ตามข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)ฯ แต่มีเขตทางกว้างน้อยกว่า 18 เมตร จึงเป็นการฝ่าฝืนตามข้อ 2 วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)ฯ ประกอบกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 อยู่ในเขตพื้นที่สีแดง หมายเลข พ. 5 – 2 (ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม) ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 จึงห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการการประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 10,000 ตารางเมตร เว้นแต่ที่ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 16 เมตร หรือตั้งอยู่ภายในระยะ 500 เมตร จากบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน เมื่อที่ดินที่เป็นที่ตั้งของอาคารโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์มิได้ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 16 เมตร กรณีจึงไม่ชอบด้วยกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย ดังนั้น ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 20/2559 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2559 ที่อนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ 1 ทำการก่อสร้างอาคารโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนปัญหาว่า การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารมีสัดส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) และสัดส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (OSR) เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ตลอดจนข้ออ้างอื่นนั้น ไม่จำต้องวินิจฉัย เนื่องจากไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 20/2559 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2559 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นกรณีที่ศาลจะต้องมีคำบังคับให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งจะมีผลให้ผู้ร้องสอดที่ 2 ไม่อาจเข้าไปทำการก่อสร้างอาคารพิพาทตามใบอนุญาตได้อีก ศาลจึงไม่จำต้องกำหนดคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติตามหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ 2 อีก ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 20/2559 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2559 โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ออกใบอนุญาตดังกล่าว คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ร้องสอดที่ 2 และที่ 3 อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ว่า การที่ผู้อำนวยการสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 20/2559 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2559 ให้ก่อสร้างอาคารโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์ชอบ

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาข้าราชการครู มหาวิทยาลัยนเรศวร

ด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า พื้นดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารตามข้อ 2 วรรคสอง ของกฎกระทรวงดังกล่าวหมายความรวมถึงที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 ทั้งแปลงเนื้อที่ 67 ไร่ 67 ตารางวา หรือเฉพาะที่ดินแปลงแบ่งย่อยที่ 24 เนื้อที่ 1 ไร่ 3 งาน 28 ตารางวา เห็นว่า เมื่อข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายของ พื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร หมายถึง พื้นที่ของแปลงที่ดินที่นำมาใช้ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ไม่ว่าจะเป็นที่ดินตามหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเดียวกันหรือหลายฉบับซึ่งเป็นที่ดินที่ติดกัน เมื่อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 เนื้อที่ 67 ไร่ 67 ตารางวา ยังไม่ได้ดำเนินการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นหลายแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 79 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินแปลงย่อยทั้ง 28 แปลง รวมทั้งที่ดินแปลงย่อยที่ 24 ซึ่งเป็นที่ตั้งโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์จึงยังคงเป็นที่ดินส่วนหนึ่งของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 การขออนุญาตก่อสร้างอาคารมหาดเล็กเรสซิเดนส์ ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็จะต้องใช้หนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งได้แก่โฉนดที่ดินเลขที่ 2220 ในการขออนุญาตก่อสร้าง ดังนั้น พื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารในคดีนี้จึงได้แก่พื้นที่ตามโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 เนื้อที่ 67 ไร่ 67 ตารางวา มิใช่เนื้อที่ 1 ไร่ 3 งาน 28 ตารางวา เมื่อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 ของผู้ร้องสอดที่ 1 ซึ่งปัจจุบันโอนมาเป็นของผู้ร้องสอดที่ 3 มีแนวเขตติดถนนราชดำริ ภายในที่ดินได้มีการทำทางส่วนบุคคลเพื่อการจราจรภายในที่ดินแปลงย่อยรวมสามซอย คือ ถนนซอยมหาดเล็กหลวง 1 ถนนซอยมหาดเล็กหลวง 2 และถนนซอยมหาดเล็กหลวง 3 ทอดยาวไปติดกับถนนราชดำริซึ่งเป็นถนนสาธารณะ กว้าง 37 เมตร ที่ยาวต่อเนื่องไปเชื่อมต่อกับถนนพระรามที่ 1 และถนนพระรามที่ 4 ที่มีความกว้างของเขตทาง 24.5 ถึง 29 เมตร และ 30 เมตร ตามลำดับ ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 จึงมีแนวเขตด้านทิศตะวันตกยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะ (ถนนราชดำริ) ที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่น (ถนนพระรามที่ 1 และถนนพระรามที่ 4) ที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตร โดยที่ดินด้านที่ติดถนนสาธารณะดังกล่าว (ถนนราชดำริ) คือ ถนนซอยมหาดเล็กหลวง 2 มีความกว้างไม่น้อยกว่า 12 เมตร ยาวต่อเนื่องไปตลอดจนถึงบริเวณที่ตั้งอาคารโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์ ซึ่งถนนซอยมหาดเล็กหลวง 2 ดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงย่อยของโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 ที่กำหนดไว้เป็นที่ว่างเพื่อให้โครงการพิพาทใช้เป็นทางเข้าออกไปสู่ถนนราชดำริ ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์จึงมีทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะและมีสภาพที่รถดับเพลิงสามารถเข้าออกได้สะดวกตลอดเวลา

ศูนย์บรรณสารและการวิจัย สำนักงานศาลปกครอง มหาวิทยาลัยนเรศวร

ตราบเท่าที่อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษตามโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์ดำรงอยู่ ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารของโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์จึงเป็นไปตามข้อ 2 วรรคสองและวรรคสาม ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)ฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540)ฯ และถือเป็นการประกอบพาณิชยกรรมที่มีที่ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มีเขตทางไม่น้อยกว่า 16 เมตร ตามข้อ 22 วรรคสอง (9) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556โดยชอบแล้ว นอกจากนั้นอาคารที่ก่อสร้างในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังทั้งสิ้น 776,223.01 ตารางเมตร ส่วนพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารพื้นที่ 107,468 ตารางเมตร ค่าสูงสุดของอัตราพื้นที่อาคารทุกชั้นรวมทุกหลังต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์ (FAR) จึงเท่ากับ 7.22 ไม่เกิน 10 ต่อ 1 จึงชอบด้วยข้อ 5 วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2533)ฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540)ฯ ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 2220 มีพื้นที่ว่าง 50,585.08 ตารางเมตร และมีพื้นที่อาคารรวม 776,223.01 ตารางเมตร จึงมีอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (OSR) ร้อยละ 6.52 ไม่น้อยกว่าร้อยละสาม จึงเป็นไปตามข้อ 22 วรรคสาม (2) ของกฎกระทรวงดังกล่าวเช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 20/2559 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2559 ที่อนุญาตให้ ก่อสร้างอาคารโครงการมหาดเล็กเรสซิเดนส์ จึงชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ฟังขึ้น ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง

7.9.6 ตัวอย่างคดี เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง แอชตัน อโศก เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ[438]

คดีนี้มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ลักษณะที่ดินที่ตั้งโครงการแอชตันเป็นที่ดินว่างเปล่า 2 แปลงท้ายซอยสุขุมวิท 19 แยก 2 ซึ่งมีทางสาธารณะประโยชน์คั่นกลาง ต่อมาผู้ร้องสอด (เจ้าของโครงการ) ได้ซื้อที่ดินที่ว่างเปล่าทั้งสองแปลงรวมทั้งที่ดินติดกันอีกหนึ่งแปลงใช้ก่อสร้างโครงการพักอาศัย ความสูง 50 ชั้น เป็นอาคารสูงพิเศษ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างฯ อนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องที่ 5 ให้ความเห็นชอบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ระหว่างก่อสร้างมีการทำรั้วปิดกั้นที่ดินทั้งสามแปลง ผู้อยู่อาศัยเดิมไม่สามารถเข้าออกซอย 19 แยก 2 ดังเดิมได้

[438] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อส. 67/2564 คดีหมายเลขแดง ที่ อส. 188/2566.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตการระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยพะเยา

ผู้ฟ้องคดี โดยมีสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1–16 ฟ้องผู้อำนายการเขตวัฒนา ที่ 1 ผู้อำนวยการสำนักการโยธา ที่ 2 ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพ ที่ 3 ผู้ว่าราชการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ที่ 4 คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์กระทบสิ่งแวดล้อมด้านอาคาร การจัดสรรที่ดินและบริการชุมชน ที่ 5 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

โดยพิจารณา (1) อนุญาตให้ก่อสร้างใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ ตามแบบ กทม. 6 เลขที่ 69/2558 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2558 แก่ บริษัท อนันดา ฯ ดำเนินการก่อสร้าง ปิดกั้นทางสาธารณะ และ (2) การทำรายงาน EIA ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ (3) อนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ เป็นทางเข้า–ออก โครงการแอชตัน อโศก โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หากเกิดอัคคีภัยจะก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงแก่ชุมชนโดยรอบซึ่งเป็นชุมชนหนาแน่นและมีอาคารประวัติศาสตร์ที่สำคัญไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ (4) อนุญาตให้โครงการแอชตัน อโศก ใช้พื้นที่เวนคืนเป็นทางเข้า–ออกโครงการไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อดำเนินการขนส่งมวลชน (โครงการมีที่ดินไม่ติดกับถนนสาธารณะที่มีความกว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตร) จึงขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 โดย รฟม. ใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนกว้างเกินไปกว่าประโยชน์เพื่อกิจการขนส่งและไม่ได้ส่งคืนในส่วนที่ไม่ได้ใช้ให้กับเจ้าของที่ดินเดิม แต่กลับนำไปหาประโยชน์ในด้านอื่นๆที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกิจการ รฟม. อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย และ (5) ที่ตั้งอาคารไม่สามารถก่อสร้างอาคารสูงพิเศษได้ ขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบเทศบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ขอให้ศาล (1) เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างโครงการแอชตัน อโศก (2) เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ที่ให้ความเห็นชอบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (3) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 นำทางสาธารณะที่คั่นระหว่างที่ดินที่ว่างเปล่ากลับมาเป็นทางสาธารณะประโยชน์ดังเดิม (4) เพิกถอนนิติกรรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 อนุญาตให้ผู้ร้องสอดใช้ที่ดินของร.ฟ.ม.ที่ได้มาจากการเวนคืนเป็นทางเข้าออกของโครงการแอชตันอโศก (5) มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างใดฯ เกี่ยวกับการออก

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่4กำหนดประเภทของการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของ ร.ฟ.ม. ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดประเด็น วินิจฉัยรวม 5 ประเด็น ดังนี้ (1) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติราชากรแทนผู้ถูกฟ้องที่ 3 อนุญาตให้ทำการก่อสร้างและดัดแปลงอาคารโครงสร้างฯ เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หลังจากพิจาณาได่ส่วนพยานหลักฐานทั้งสิ้นแล้ว ศาลเห็นว่าผู้ร้องสอดยื่นความประสงค์ก่อสร้างครั้งที่ 1 เป็นอาคาร 7 ชั้น 1 หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารชุด 23 ห้อง และ ต่อมายื่นขอดัดแปลงเป้นอาคารชนิดตึก 50 ชั้น และได้ออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์ดัดแปลงฯ โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ แบบ กทม.6 เลขที่ 69/2558 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2558 โดยขั้นตอนนั้นหน่วยงานได้มีการทักท้วงเป็นหนังสือ และมีการปรับแบบแก้ไข และต่อมาผู้ถูกฟ้องที่ 2 จึงออกหนังสือรับแจ้งการก่อสร้าง ฉบับปรับแบบแก้ไขให้แก่ผู้ร้องสอด จึงถือว่าการดำเนินการเป็นไปตาม มาตรา 40 (1) และ (2) และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้รับอนุญาตก่อสร้าง ฯ ดังนั้นการก่อสร้างเป็นไปตามกฎหมายและไม่ปรากฏทางสาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกันอันจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) จึงไม่ปิดกั้นทางสาธารณะ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติราชากรแทนผู้ถูกฟ้องที่ 3 อนุญาตให้ทำการก่อสร้างและดัดแปลงอาคารโครงสร้างฯ โดยมีด้านใดด้านหนึ่งของที่ดินยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่น ที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตร ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 วรรค 2 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้การก่อสร้างอาคารสูงพิเศษต้องจัดให้มีถนนสาธารณะในโครงการฯ ที่มีขนาดความกว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตร เพื่อประโยชน์สาธารณะในกรณีเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ แต่ในการจัดสร้างทางสาธารณะดังกล่าวไม่ถึง 18 เมตร โดยเป็นเนื้อที่ของ รฟม. 6.40 เมตรและด้านสยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์อีก 6.60 เมตร รวมเป็นกว้าง 13 เมตร เพื่อเป็นทางเข้าออกโครงการฯ โดยเสียค่าทดแทนให้แก่ รฟม. และสยามสมาคมฯ โดยได้รับอนุญาตจาก รฟม. แล้ว ทั้งนี้ การอนุญาตให้ใช้ที่ดินของ รฟม. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจนำที่ดิน (บางส่วน) ไปประกอบเป็นถนนเข้า–ออกโครงการฯ ได้ ด้วยเหตุนี้ทำให้ทางเข้า–ออกโครงการฯ ไม่ถึง 18 เมตร

ประเด็นที่ 2 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติราชากรแทนผู้ถูกฟ้องที่ 3 เห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลให้เหตุผลว่าเนื่องจากผลของประเด็นที่ 1 ทำให้ไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

ศูนย์บรรณสารและสารสนเทศ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 1 มหาวิทยาลัยพะเยา

ประเด็นที่ 3 ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และ 3 ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือไม่ ศาลเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และผู้ถูกฟ้องที่ 3 มิได้ดำเนินการใด ๆ กับผู้ร้องสอด ในกรณีดังกล่าวนั้น ไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

ประเด็นที่ 4 การที่ผู้ถูกฟ้องที่ 4 ออกประกาศการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เรื่องกำหนดการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นทางผ่าน ลงวันที่ 26 กันยายน 2556และประกาศการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เรื่องกำหนดประเภทการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของการรถไฟขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นทางผ่าน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2557 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในประเด็นสำคัญนี้ ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องให้เพิกถอนประกาศในประเด็นนี้เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้ง 16 ไม่ได้รับความเสียหายเดือดร้อนจากประกาศดังกล่าว

ประเด็นที่ 5 การที่ผู้ถูกฟ้องที่ 4 ออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นทางผ่าน อนุญาตให้ผู้ร้องสอดผ่านที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย บริเวณลานจอดรถ โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล จำนวน 1 ช่องทาง ขนาดกว้าง 13 เมตรเป็นทางเข้าออกสู่โครงการ เพื่อประโยชน์ในที่ดินอื่นๆ รวมทั้งที่ดินโครงการฯ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในประเด็นสำคัญนี้ ศาลวินิจฉัยถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้ง 16 อีกเช่นกันโดยให้เหตุผลเช่นเดิมในทำนองที่ว่า ผู้ร้องสอดเป็นบุคคลภายนอกไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในทางเข้า–ออกโครงการฯ จึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของ รฟม. และมติที่ประชุมคณะกรรมการ รฟม. ในการอนุมัติการใช้ประโยชน์พื้นที่ รฟม. เพื่อให้ใช้ทางเข้า–ออก บริเวณลานจอดรถสถานีสุขุมวิทออกสู่ถนนอโศกมนตรี ให้แก่ผู้ร้องสอด และเป็นเอกสารประกอบการอนุญาตของผู้ถูกฟ้องที่ 4 นั้นเป็นเพียงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตเท่านั้น การอนุมัติดังกล่าวไม่ได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้ง 16 และ การที่ผู้ถูกฟ้องที่ 4 ออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของการรถไฟฟ้า ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นทั้งผ่าน ให้แก่ผู้ร้องสอด จึงไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ร้องเมื่อผู้ฟ้องคดี เป็นบุคคลภายนอก มิได้มีนิติสัมพันธ์แต่อย่างใดจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ในการออกใบอนุญาตดังกล่าว

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น เพิกถอนใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ตามมาตรา 39 ทวิ ตามแบบ กทม. 6 เลขที่ 18/2558 ลว. 23 กุมภาพันธ์ 2558 และเลขที่ 69/2558 ลว. 16 กรกฎาคม 2558 และใบรับแจ้งการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร ตามมาตรา 39 ตรี ตามแบบ ยผ.4 เลขที่ 48/2559 ลว. 22 มิถุนายน 2559 ฉบับแก้ไข และเลขที่ 129/2560 ลว. 17 พฤศจิกายน 2560 ที่ออกให้แก่บริษัท อนันดา เอ็มเอฟ เอเชีย อโศก จำกัด โดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่ออกหนังสือฉบับดังกล่าวส่วนคำขออื่นจากนี้ให้ยก

7.9.7 ตัวอย่างคดีปกครอง “ป้าทุบรถ”[439]

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่พักอาศัยอยู่ที่บ้านพักในหมู่บ้านเสรีวิลล่า แขวงหนองบอนเขตประเวศ กรุงเทพมหานคร มาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2541 บ้านดังกล่าวปลูกสร้างอยู่บนที่ดินจัดสรรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ได้รับความเดือดร้อนรำคาญและเสียหายจากการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นตลาดรอบบ้านพักอาศัย ทำให้ได้รับผลกระทบจากการที่คนงานของตลาดปีนขึ้นลงหลังคาเต็นท์มองเข้ามาภายในบ้านมีการสาดไฟแรงสูงส่องเข้ามาภายในบ้านยามวิกาล และเกิดมลภาวะทางอากาศจากกลิ่นควันรถยนต์กลิ่นจากการประกอบอาหาร เสียงดังจากเครื่องขยายเสียงโฆษณาขายสินค้า น้ำเสียและขยะสิ่งปฏิกูลตกค้างอุดตันท่อระบายน้ำจากการทำตลาดพิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่แล้วแต่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขปัญหา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ศาลปกครองกลาง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินในขณะเกิดข้อพิพาทอนุญาตให้ผู้จัดสรรที่ดินทำการจัดสรรที่ดินจำนวน 3 โครงการซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารตลาดพิพาทของผู้ร้องสอดอยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดินตามใบอนุญาตเลขที่ 296/2530 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2530 โครงการที่ 2 (มิใช่โครงการที่ 1) วัตถุประสงค์ตามโครงการจัดสรรเฉพาะที่ดินไม่มีสิ่งปลูกสร้าง การที่ผู้จัดสรรที่ดินระบุไว้ในแบบแสดงรายการโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินว่า “ทางบริษัทฯ ได้จัดสรรเฉพาะที่ดินเปล่า จึงดำเนินการทำทางเท้าให้แล้วเสร็จไม่ได้เนื่องจากผู้ซื้อต้องมาก่อสร้างบ้าน และภายหลังจากที่ผู้ซื้อสร้างบ้านเสร็จ ผู้ซื้อจะเป็นผู้ดูแลและจัดทำทางเท้าเองทุกแปลง” กรณีจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดว่า ผู้จัดสรรที่ดินมีเจตนาให้การใช้ประโยชน์ที่ดิน

[439] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ ส. 1/2555 คดีหมายเลขแดง ที่ ส. 59/2561.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันพัฒนาการเมือง มหาวิทยาลัยนเรศวร

จัดสรรโครงการที่ 2 เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเท่านั้น โดยไม่ปรากฏข้อความแห่งใดที่ระบุว่าเป็นการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่ประกอบการพาณิชย์แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ออกใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นตลาดให้แก่ผู้ร้องสอด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่ว่า การก่อสร้างอาคารตลาดในที่ดินพิพาทไม่ได้เป็นการกระทำผิดวัตถุประสงค์ของการจดทะเบียนตามกฎหมายนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้

นอกจากนี้ การที่ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นตลาดทั้ง 5 แห่งโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้มีคำสั่งให้รื้อถอนออกไป จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัดและต่อเนื่องกับตลาดพิพาททั้ง 5 แห่งของผู้ร้องสอดที่จัดตั้งโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ซึ่งเป็นการกระทำผิดตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และปล่อยปละละเลยให้มีผู้จำหน่ายสินค้าบริเวณหน้าบ้านผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ เมื่อนับเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ที่มีการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นตลาดแห่งแรกในคดีนี้จนถึงปี พ.ศ. 2561 ที่เกิดเหตุการณ์ทุบรถจอดกีดขวางหน้าบ้านผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดหยุดประกอบกิจการตลาดพิพาท นับเป็นระยะเวลาประมาณ 7 ปีเศษ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างล่าช้าเกินสมควร ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อีกทั้งยังเป็นการกระทำละเมิดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดีทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและต้องตกอยู่ในภาวะทนทุกข์ทรมานทางด้านจิตใจมาเป็นระยะเวลานาน ศาลจึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 พึงต้องชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ส่วนหนึ่งและกำหนดเพิ่มเติมให้เป็น**ค่าเสียหายสำหรับการสูญเสียความสุข** (Hedonic losses) เพื่อเป็นการชดเชยความสงบสุขในชีวิตที่ต้องสูญเสียไปให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมและเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาลปกครองกลาง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม จึงมีคำพิพากษา ดังนี้

1. เพิกถอนใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกให้แก่ผู้ร้องสอดที่ 1 ที่ 3 ที่ 4 ที่ 6 และที่ 7 โดยให้มีผลย้อนหลังไป ตั้งแต่วันออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารแต่ละฉบับดังกล่าว

2. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้อำนาจตามมาตรา 40 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดำเนินการกับอาคารของผู้ร้องสอดที่ 1 และที่ 3 ถึงที่ 7 ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

3. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 26 มาตรา 28 มาตรา 41 มาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อมิให้ผู้ร้องสอดหรือผู้หนึ่งผู้ใดก่อเหตุรำคาญตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและควบคุมดูแลมิให้มีผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะบริเวณหน้าบ้านผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

4. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยสอดส่องกวดขันมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าบนถนนและทางเท้าบริเวณหน้าบ้านผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

5. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเงินรายละ 368,400 บาทรวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน 1,473,600 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ 30กันยายน 2556 ที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน60 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด และคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่

6. ให้คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2556 ของศาลยังคงมีผลต่อไปจนกว่าคำพิพากษาถึงที่สุด ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์และการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

7.10 บทสรุป

ทฤษฎีมหาชนทางสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับกฎหมายมหาชนสิ่งแวดล้อม (Public Environmental Law) ให้สูงขึ้นถึงการคุ้มครองและฟื้นฟูระบบนิเวศ อันเป็นการปกป้องธรรมชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อม มิใช่ปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของมนุษย์เท่านั้น โดยในทฤษฎีนี้นำเสนอการปรับฐานคิดด้าน “ทรัพย์” ซึ่งในยุคการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา 100 ปีของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มุ่งเน้นให้ “สิ่งต่างๆ” เป็น “ทรัพย์และทรัพย์สิน” หากมีราคาและถือเอาได้ จึงเป็นสิ่งที่มนุษย์ครอบครองและก่อเกิดกรรมสิทธิ์ ดังนั้น**ฐานคิด**ในการแบ่งแยกประเภททรัพย์แบบไทยจึงไม่ละเอียดครบถ้วนตามฐานคิดแบบดั้งเดิมในระบบโรมันอันเป็นรากฐานของการแบ่งแยกสรรพสิ่งต่าง ๆ โดยแบ่งแยกทรัพย์สินส่วนรวมอันไม่มีผู้ใดสามารถเป็นเจ้าของได้ไว้ด้วย ซึ่งส่งผลต่อการอ้างสิทธิและหน้าที่สาธารณะ ทำให้เกิดปรากฏการณ์การกล่าวอ้างสิทธิ (เกินส่วน) แต่ปฏิเสธความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

ทั้งนี้เมื่อวิทยาศาสตร์พัฒนามาถึงปัจจุบัน เหตุผลเชิงระบบนิเวศจึงเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่พิสูจน์ได้ ถึงองค์ประกอบด้านความหลากหลายทางชีวภาพ วัฏจักรธาตุต่าง ๆ ตามธรรมชาติเหล่านี้ ก่อกำเนิด “ระบบสายใยชีวิต” (บทที่ 3) และฤดูกาลทำให้สิ่งมีชีวิตต่างๆ ดำรงอยู่ได้ มีน้ำสะอาดและอากาศบริสุทธิ์เหมาะสมต่อการตั้งถิ่นฐานบ้านเมือง เป็นสังคมและประเทศ ซึ่งสภาวะเช่นนี้ถูกเรียกว่า “ดุลยภาพสิ่งแวดล้อม” อันมีสถานะเป็นกลาง จับต้องครอบครองเป็นเจ้าของไม่ได้แต่ดำรงอยู่เป็นสาธารณะเพื่อประโยชน์ของทุกสรรพชีวิตในระบบนิเวศ จึงถือว่า “เป็นพื้นที่ส่วนกลาง” (บทที่ 5) ซึ่งรัฐก็ไม่อาจควบคุมและยึดถือเป็นกรรมสิทธิ์ได้บริบูรณ์เพราะสถานะเป็นกลางทางระบบนิเวศขึ้นอยู่กับองค์ประกอบจากความหลากหลายทางชีวภาพที่สมบูรณ์ด้วย การดำรงไว้ซึ่งสถานะที่แปรผันได้นี้ ไม่ใช่แค่เพียง “การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” จากแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้น แต่หมายความถึงการปกป้องระบบนิเวศทั้งระบบเท่าที่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และวิทยาการเทคโนโลยีปัจจุบันจะอำนวยเป็นไปได้ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ในทางทฤษฎีมหาชนฯ จึงก่อเกิดเป็น “หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ”

“รัฐจึงต้องปกป้องคุ้มครองแหล่งกำเนิดระบบนิเวศทั้งทางบกและทางทะเลภายในราชอาณาจักรเพื่อดำรงไว้ซึ่งดุลยภาพสิ่งแวดล้อมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ” (บทที่ 4) ซึ่งถือเป็น “หลักการแห่งรัฐ” ด้วยหลักการสำคัญนี้จำต้องได้รับการรับรองไว้ใน “รัฐธรรมนูญ” หากมุ่งหมายให้เป็นไปตามนี้การกระทำอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจึง “ชอบธรรม” หากไม่เป็นไปตามนี้การกระทำของรัฐย่อมไม่ชอบธรรม ดังนั้นในสถานะเชิงสมมุติทาง

ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาชนนี้ “รัฐ” จึงได้รับการสถาปนาอำนาจสูงสุด ซึ่งแบ่งแยกเป็น 3 อำนาจหลัก (บริหาร–นิติบัญญัติ–ตุลาการ) ในทางการบริหารประเทศนั้น รัฐก่อตั้ง “หน่วยงานภาครัฐ” เพื่อดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะภายใต้ระบบกฎหมาย (นิติรัฐ) ตามลำดับศักดิ์ต่าง ๆ หากหน่วยงานเหล่านั้นไม่ดำเนินตามกฎหมายหรือใช้ดุลพินิจไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมอันอาจขัดต่อหลักการแห่งรัฐ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมมี**สิทธิพลเมือง**ในการฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการให้ตรวจสอบอำนาจการตัดสินใจหรือดุลพินิจนั้นเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณชนได้

บทบาทนี้ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลทางมหาชน เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนซึ่งถือว่าอยู่ในเขตอำนาจและความรับผิดชอบอันไม่อาจปฏิเสธได้ พิจารณาวินิจฉัยผ่านระบบไต่สวน โดยมิจำต้องผูกมัดอยู่กับคำฟ้องและคำให้การเฉกเช่นเดียวกับระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด ดังนั้นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองก็ดี จึงมีภาระหน้าที่ประกอบความรับผิดชอบสาธารณะที่ยิ่งใหญ่ มีศักยภาพในการสร้างบรรทัดฐานใหม่ที่สูงขึ้นต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐาน “นิเวศเป็นศูนย์กลาง” และสามารถดำรงไว้ซึ่ง “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม”ได้อย่างแท้จริงในฐานะตัวแทนมหาชนผู้ปกป้อง “สถานะเป็นกลาง” (ดุลยภาพสิ่งแวดล้อม) เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนอย่างเท่าเทียมและบริบูรณ์ สืบต่อไป

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนิติศาสตร์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยพะเยา

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

กอบกุล รายะนาคร, *การปฏิรูประบบสถาบันและกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาขยะพิษจากอุตสาหกรรม,* (พิมพ์ครั้งที่ 1, มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2558).

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน, 2556).

จาเร็ด ไดมอนด์, *ล่มสลาย: ไขปริศนาความล่มของสังคมและอารยะธรรม* (อรวรรณ คูหเจริญนาวายุทธ ผู้แปล, สำนักพิมพ์ โอ้ มายก้อด, 2552).

จิรากรณ์ คชเสนี, *นิเวศพัฒนาเพื่อความยั่งยืน,* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2556).

จิรากรณ์ และ นันทนา คชเสนี, *นิเวศพัฒนาเพื่อความยั่งยืน,* (พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).

จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1* (วิญญูชน 2565).

จุมพล สายสุนทร, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางชีวภาพ,* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, *สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร* (สถาบันนโยบายการศึกษา, 2546).

ชาร์ลส์ ดาร์วิน, *กำเนิดสปีชีส์: The Origin of Species* (ดร. นำชัย ชีววิวรรธน์ และคณะ ผู้แปล, สารคดี, 2563).

ณรงค์ วิทยโพศาล, *หลักการตีความเอกสาร : เกณฑ์วินิจฉัยกฎหมายเพื่อความเป็นธรรมในสังคม ลอร์ด เดนนิ่ง.* (สำนักอักษรสาส์น, 2535)

ดิเรก ควรสมาคม, *กฎหมายมหาชน แนวประยุกต์* (พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560).

เนื่องน้อย บุณยเนตร, *จริยศาสตร์สภาวะแวดล้อม: โลกทัศน์ในพุทธปรัชญาและปรัชญาตะวันตก* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ 7, วิญญูชน, 2547).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน–เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2548).

ศูนย์บรรณสารและสื่อการเรียนรู้ ชั้น 1 อาคารมหาจักรีสิรินธร มหาวิทยาลัยพะเยา

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 4: รัฐ* (วิญญูชน, 2560)

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ*, (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2560).

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, *เศรษฐศาสตร์สีเขียว เพื่อชีวิตและธรรมชาติ* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

ปวริศร เลิศธรรมเทวี, *รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม*, (บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2558).

ปิยะดา วชิระวงศกร, *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2562)

พนัส ทัศนียนนท์, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 10, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2565).

ฟริตจ๊อฟ คาปร้า, *ข่ายใยแห่งชีวิต: ความเข้าใจใหม่ด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับระบบที่มีชีวิต*, สว่าง พงศ์ศิริพัฒน์ ผู้แปล, (มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2556).

มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์, *จดหมายเหตุ ลา ลูแบร์ ราชอาณาจักรสยาม* (ศรีปัญญา, 2022).

มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน.* (พิมพ์ครั้งที่ 10, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย, 2562).

ยูวัล โนอาห์ แฮรารี, *เซเปียนส์ ประวัติย่อมนุษยชาติ Sapiens* (นำชัย ชีววิวรรธน์ ผู้แปล, สำนักพิมพ์ ยิปซี, 2561)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ประวัติศาสตร์ความคิด นิติปรัชญา (สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2561).

วิณัฏฐา แสงสุข และฐิติพร ลิ้มแหลมทอง, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2555)

วินัย พงศ์ศรีเพียร, *กฎหมายตราสามดวง : แว่นส่องสังคมไทย* (เฟื่องฟ้า 2547).

วิสุทธิ์ ใบไม้, *วิวัฒนาการ มนุษย์ และความหลากหลายทางชีวภาพ : รวมบทความวิชาการ* (สำนักพิมพ์จิรวัฒน์ เอ็กซ์เพรส, 2545).

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมาชาติและสิ่งแวดล้อม*, (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

สุรศักดิ์ บุญเรือง, *กฎหมายกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ เล่ม 1*, (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).

อนุมัติ ใจสมุทร, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ตามคำบรรยายของ ศ.ดร. ประกอบ หุตะสิงห์* (โรงพิมพ์สุทธิการพิมพ์ 2509).

ศูนย์บรรณสารและทรัพยากรการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตศึกษาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

อัลวิน ทอฟฟเลอร์, *คลื่นลูกที่สาม* (รจิตลักษณ์ แสงอุไร, วิภา อุดมฉันท์, ยุบล เบญจรงค์กิจ, สุกัญญา ตีระวนิช ผู้แปล นานมีบุ๊คส์, 2539).

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4, วิญญูชน, 2562).

เอ็ดเวิร์ด โอ. วิลสัน, *ความหลากหลายทางชีวภาพ*, ยศ สันตสมบัติ และ อรวรรณ คูหเจริญนาวายุทธ ผู้แปล (คบไฟ, 2563).

หนังสือและวารสาร

ภาษาอังกฤษ

Alan Watson, *The Law of Property in the Later Roman Republic* (Oxford University Press, Oxford, 1968).

CBD, "Thailand's Sixth National Report on the Implementation of the Convention on Biological Diversity (Montreal, CBD press, 2019)." Accessed June 16, 2022. https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/th-nr-06-en.pdf.

Christina W. Mary. *Natural's Trust Environmental Law for a New Ecological Age.* Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

David W. Orr, *Ecological literacy: Education and the transition to a postmodern world.* (State University of New York Press, 1991).

Edith Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity* (Tokyo: UN University, 1989).

Graham Virgo, *The principles of Equity & Trusts.* (3rd ed. Oxford, Oxford University Press, 2012).

Jan G. Laitos, Sandi B. Zellmer, and Mary C. Wood, *Natural Resources Law.* (2nd ed., West Thomas Reuters, 2012).

Joseph L. Sax, "The public trust doctrine in natural resource law: effective judicial intervention." *Michigan Law Review* 68, no. 3 (1970): 471–566.

Klaus Bosselmann, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance* (Burlington: Ashgate Publishing, 2008).

Klaus Bosselmann, *When Two Worlds Collide* (RSVP, Auckland, 1995).

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Kyle Whyte, 'Settler colonialism, ecology, and environmental injustice' *Environment and Society* 9, no. 1 (2018).

Michael C. Blumm, and Mary C. Wood, *The Public Trust Doctrine in Environmental and Natural Resources Law* (Second edition, Carolina Academic Press, 2015).

OECD, "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions," OECD/LEGAL/0293. Last modified 2023. Accessed June 25, 2023.

Paul Krueger, *Corpus Juris Civilis Institutiones* (Peter Birks and Grant McLeod tr, Justinian's Institutes, Cornell University Press, 1987).

Williams, Aled and Philippe Le Billon, *Corruption, Natural Resources and Development: From Resources Curse to Political Ecology*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ดัชนีค้นคำ

ก

กฎหมายบ้านเมือง, 24

กฎหมายมหาชนสิ่งแวดล้อม, 283

กฎหมายอย่างแข็ง, 118

กฎหมายอย่างอ่อน, 119

การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย, 263

การถ่ายทอดพลังงาน, 69

การพัฒนาอย่างยั่งยืน, 113

การพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบอ่อนและเข้ม, 115

การอุดช่องว่างของกฎหมาย, 20, 31

ข

ของหลวงสำหรับแผ่นดิน, 3

ข่ายใยชีวิต, 70

ค

คดีสิ่งแวดล้อม, 41

ความมั่นคงแห่งรัฐ, 58

ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม, 134

ความหลากหลายของพันธุกรรมแมลง, 73

ความหลากหลายทางชีวภาพ, 71

คิดเช่นภูเขา, 104

คุณค่าธรรมชาติ, 100

จ

จริยธรรมบนพื้นโลก, 106

จริยศาสตร์สิ่งแวดล้อม, 93

ช

ช่องโหว่, 19

ต

ตีความกฎหมาย, 15

ท

ทฤษฎีของคาปร้า, 88

ทฤษฎีมหาชนสิ่งแวดล้อม, 241

น

นกยูงไทย, 77

นิติวิธีพื้นฐาน, 33

นิเวศเป็นศูนย์กลาง, 96

นิเวศวิทยาชุมชีพ, 76

นิเวศศึกษา, 63

แนวคิดนิเวศวิทยาเพื่อสิ่งแวดล้อม, 91

ป

ประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อม, 1

ปรัชญาสิ่งแวดล้อม, 257

ศูนย์บรรณสาระและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

พ

พื้นที่สาธารณะทางสิ่งแวดล้อม, 160

ม

มนุษย์เป็นศูนย์กลาง, 94

มนุษย์สมัยใหม่, 55

ย

ยั่งยืนเชิงนิเวศ, 123

ร

ระดับจริยธรรมสิ่งแวดล้อม, 99

ระบบกฎหมาย, 2

ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี, 17

ระบบแมนเนอร์, 252

ล

ล่มสลาย, 56

ละเมิดทางสิ่งแวดล้อม, 208

ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย, 9

ว

วัฏจักรทางชีวธรณีเคมี, 54

วัตถุแห่งการตีความ, 23

วิวัฒนาการของมนุษย์, 55

ศ

เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, 102

ส

สภาวะโลกร้อน, 57

ส่วนควบ, 13

สิทธิส่วนบุคคลหรือกลุ่มธุรกิจ, 1

เสรีนิยมใหม่, 104

ห

หลักกฎหมายทั่วไป, 20

หลักทรัสต์มหาชน, 280

หลักระงับยับยั้งชั่งใจตนเอง, 21

เหตุเดือดร้อนรำคาญ, 197

อ

อำนาจรัฏฐาธิปัตย์, 292

แอนโธรพอซีน, 57, 240

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิติ ไวกวี (THITI WAIKAVEE, Ph.D.)
ที่อยู่	12/79 รามคำแหง 174 มีนบุรี มีนบุรี กรุงเทพฯ 10510
สถานที่ทำงาน	อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา 19 ม.2 ตำบล แม่กา อำเภอ เมือง จังหวัด พะเยา 56000
อีเมลล์	thiti.wa@up.ac.th

ประวัติการบริหาร

- 2561–ปัจจุบัน ประธานหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต และคณะกรรมการประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
- 2564–ปัจจุบัน คณะกรรมการผู้รับผิดชอบหลักสูตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ประวัติการศึกษา

- 2559 ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (กฎหมาย) Ph.D. in Law at University of Auckland, New Zealand [Thesis: The Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability]
- 2549 นิติศาสตรมหาบัณฑิต, LL.M. in Environmental and Natural Resources Law and Policy, at University of Denver Sturm College of Law, U.S.A.
- 2541 นิติศาสตรบัณฑิต, LL.B., มหาวิทยาลัยรามคำแหง (หัวหมาก กรุงเทพฯ)
- 2535 มัธยมศึกษา โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาน้อมเกล้า (สะพานสูง กรุงเทพฯ)
- 2530 ประถมศึกษา โรงเรียนกรุงเทพคริสเตียนวิทยาลัย (กรุงเทพฯ)

ประวัติการทำงาน

- 2550–ปัจจุบัน อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

- 2549–2550 อาจารย์ประจำ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- 2544–2549 นิติกร 3–6 บรรจุองค์การสวนสัตว์ (เดิม สำนักนายกรัฐมนตรี)
- 2541–2544 ทนายความวิชาชีพ บริษัทสำนักงานทนายความมาตรฐาน จำกัด

ประวัติทางวิชาชีพ

- ใบอนุญาตให้เป็นทนายความ เลขที่ 300/2543
- อนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (Thai Arbitration Institute, Office of the Judiciary)

ประวัติงานวิจัย

- กฎจารีตประเพณีท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองสัตว์ป่ามีผลทำให้กฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2557) มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน กรณี นกยูงไทย ณ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเวียงลอ Customary rules of local community related to wildlife conservation and its role as an effective instrument in implementing the Wildlife Protection Act BC. 2535 sustainably โดยงบประมาณรายได้ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558
- ลานรักษ์ ขวงนกยูง : ต้นแบบแห่งวิถีการอนุรักษ์นกยูงไทย สู่การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยชุมชนในจังหวัดพะเยา "Lan Rak Khuang Nok Yoong" : Model of Green Peafowl Conservation for Local Community based Ecotourism Development in Phayao Province โดยงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ประจำปีงบประมาณ 2559–60
- ดอกซ้อ ขนมแห่งภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไทลื้อ ผ่านมุมมองสตรีนิยมเชิงนิเวศ A Flower Dessert of Tai–Lue's Culture based Ecofeminism เพื่อสนับสนุนโครงการ 1 คณะ 1 โมเดล คณะนิติศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2560–61
- กรอบกฎหมายการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลักความยั่งยืนเชิงนิเวศ สนับสนุนงบประมาณจาก สกอ. ร่วมกับ สกว. ในทุนพัฒนาศักยภาพงานวิจัยอาจารย์รุ่นใหม่ ประจำปี 2560–2561

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

- หลักทรัสต์มหาชนเพื่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ Public Trust for Environmental and Natural Resources โดยทุนวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ประจำปีงบประมาณ 2562-2563
- ประเมินการรับรู้ทางกฎหมายสัตว์ป่าระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาการซื้อขายของป่าท้องถิ่น ณ ตลาดค้าชายแดน ไทย-ลาว พื้นที่ เชียงราย พะเยา น่าน: Evaluating the legal awareness of the International Wildlife Law: the case study of the trading wildlife products at Open-Air Markets in the Thai-Laos border, Chiang Rai-Nan-Phayao provinces โดยทุนวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ประจำปีงบประมาณ 2565-2566.

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิติ ไวกวี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้ สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา

ทรัพยากรเล่มนี้ ได้มอบให้ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้
สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา
เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ
ห้ามผู้ใดทำซ้ำ คัดลอก ลอกเลียน ดัดแปลง ปลอมแปลง จัดแผยแพร่
จำหน่าย ให้เช่า เข้าครอบครอง เรียกดึงข้อมูล บันทึก ส่งผ่าน
หรือกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับลิขสิทธิ์ของเล่ม โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
หรือโดยไม่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการจากเจ้าของผลงาน