



ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลาย
ทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง
กฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย

โดย

นายชุกิตต์ ชุกิตติวิบูลย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลาย
ทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง
กฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย

โดย

นายชุกิตต์ ชุกิตติวิบูลย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



PROBLEMS ON STATE LIABILITY FOR THE DAMAGES CAUSED BY
DESTRUCTION OF NATURAL RESOURCES : A COMPARATIVE
STUDY OF FRENCH AND THAI LAW

BY

MISTER CHOOKIT CHUKITWIBUL



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2015
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายชุกิตต์ ชุกิตติวิบูลย์


เรื่อง

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษา
เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. นุศรี ม่วงศ์อุโฆษ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ รังษิณจิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย
ชื่อผู้เขียน	นายชุกิตต์ ชุกิตติวิบูลย์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

ปัจจุบันรัฐมีภารกิจมากมายในการจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนที่มีมากขึ้นจากอดีต โดยที่การกระทำ การงดเว้นกระทำ การ หรือการกระทำดังกล่าวอย่างล่าช้านั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติได้ ไม่ว่าจะรัฐจะมีความผิดหรือไม่ก็ตาม จึงเป็นปัญหาว่าต้องมีการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายจากกรณีดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะจากการจัดทำบริการสาธารณะหรือการดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าว และประโยชน์สาธารณะจากการดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติประกอบกัน อีกทั้งเหตุผลที่ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทยนั้นก็เพราะเหตุว่าระบบความรับผิดชอบของรัฐในประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก แต่ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาตินั้น ประเทศฝรั่งเศสมีความก้าวหน้ากว่าประเทศไทย ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้ของประเทศฝรั่งเศสแล้วนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อนำความรู้ที่ได้มาพัฒนาความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยให้มีความก้าวหน้าโดยสอดคล้องกับระบบความรับผิดชอบของรัฐแบบเดิมในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมุ่งศึกษาเพื่อหาแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้ได้จริงในการดำเนินคดีในศาลปกครอง โดยต้องคำนึงด้วยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไปได้อย่างเป็นรูปธรรม มิใช่คำนึงถึงค่าเสียหายที่เป็นจำนวนเงินแต่เพียงอย่างเดียว

คำสำคัญ: ความรับผิดชอบของรัฐ, การทำลายทรัพย์สินสาธารณะ, ความเสียหายต่อทรัพย์สินสาธารณะ,
เปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย



Thesis Title	PROBLEMS ON STATE LIABILITY FOR THE DAMAGES CAUSED BY DESTRUCTION OF NATURAL RESOURCES : A COMPARATIVE STUDY OF FRENCH AND THAI LAW
Author	Mr. Chookit Chukittiwibul
Degree	Masters of Laws
Major Field/Faculty/University	Natural Resources and Environmental Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Boonsri Mewongkote, Ph.D.
Academic Years	2015

ABSTRACT

Restraint or delay in government action may cause damage to natural resources, whether the State is at fault or not. The question arises whether it is necessary to recover damaged natural resources in such cases, taking into account public interest. This may be done by formulating public policy and carrying out administrative affairs in conjunction with natural resource public interest. An analytical comparison of French and Thai laws on the matter revealed that the state liability system in Thailand was highly influenced by that of France. State liability for natural resource destruction in France is more developed than in Thailand, providing a lesson from its more progressive laws. Guidelines were formulated for conducting legal proceedings in administrative court, taking into consideration whether administrative agencies or state officers abide by administrative court decrees. Also, whether there is tangible recovery of natural resources apart from monetary damages.

Keywords: State liability, natural resource destruction, Damage to natural resources, Comparative Thai and French law.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้เพราะความกรุณาจากอาจารย์หลายท่าน เริ่มต้นจาก ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต ที่เห็นถึงความน่าสนใจของหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ช่วยชี้แนะและให้ความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนทางสิ่งแวดล้อมแก่ผู้เขียน รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ที่ช่วยชี้แนะในการจับประเด็นสำคัญจนผู้เขียนค้นพบข้อเสนอแนะที่ดี อาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ ที่มีเมตตาให้คำปรึกษาแก่ผู้เขียน และอาจารย์ ชาคกริต สิทธิเวช ที่เอาใจใส่ในการสอนและให้คำแนะนำที่ดีแก่ผู้เขียนจนค้นพบหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้

ขอขอบคุณสำนักงานศาลปกครอง หน่วยงานต้นสังกัดของผู้เขียน สำหรับการสนับสนุนในทุกๆ ด้าน รวมถึงการมอบทุนการศึกษา เพื่อให้วิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเสร็จสมบูรณ์

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่านในสำนักงานศาลปกครองที่คอยช่วยเหลือ ชี้แนะ และสนับสนุนผู้เขียนมาโดยตลอด ซึ่งทำให้ผู้เขียนมีกำลังใจในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอันมาก โดยบุคคลที่ผู้เขียนต้องขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่ง คือ คุณธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์ ที่คอยให้คำปรึกษา ชี้แนะ และช่วยเหลือผู้เขียนด้วยความเมตตามาโดยตลอด ในการศึกษาหาความรู้ด้านกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส และคุณเริงชัย นาคแก้ว ที่สอนให้ผู้เขียนได้เรียนรู้ทั้งในด้านการวิชาการ ด้านงานคดีปกครอง และด้านการใช้ชีวิตในฐานะข้าราชการ

กลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญสำหรับผู้เขียนเป็นอย่างยิ่งในการเข้ารับการศึกษาครั้งนี้ คือ กลุ่มเพื่อนนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รหัส 55 ทุกท่านที่มีน้ำใจต่อผู้เขียนเสมอมาจนกระทั่งจบการศึกษา

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอขอบพระคุณนายองอาจ ชูกิตติวิบูลย์ (บิดา) และนางอมรรวรรณ ศิริวงศ์วิเชียร (มารดา) และครอบครัวของผู้เขียน ที่คอยเป็นกำลังใจ และคอยห่วงใยสุขภาพของผู้เขียนมาโดยตลอด อีกทั้งยังเห็นความสำคัญของการศึกษาและสนับสนุนผู้เขียนในด้านนี้เสมอมา

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังซาบซึ้งใจเป็นอย่างยิ่งในความช่วยเหลือ ห่วงใย และดูแล ของนางสาวศรัณย์ญาพร เทศนิยม

ประโยชน์อันใดที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออุทิศความดีให้แก่บุคคลที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด และขอให้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นส่งผลให้ประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ตลอดไป ควบคู่กับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องไม่ว่ามากหรือน้อยเพียงใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไปในภายภาคหน้า

นายชุกิตต์ ชุกิตติวิบูลย์



สารบัญ

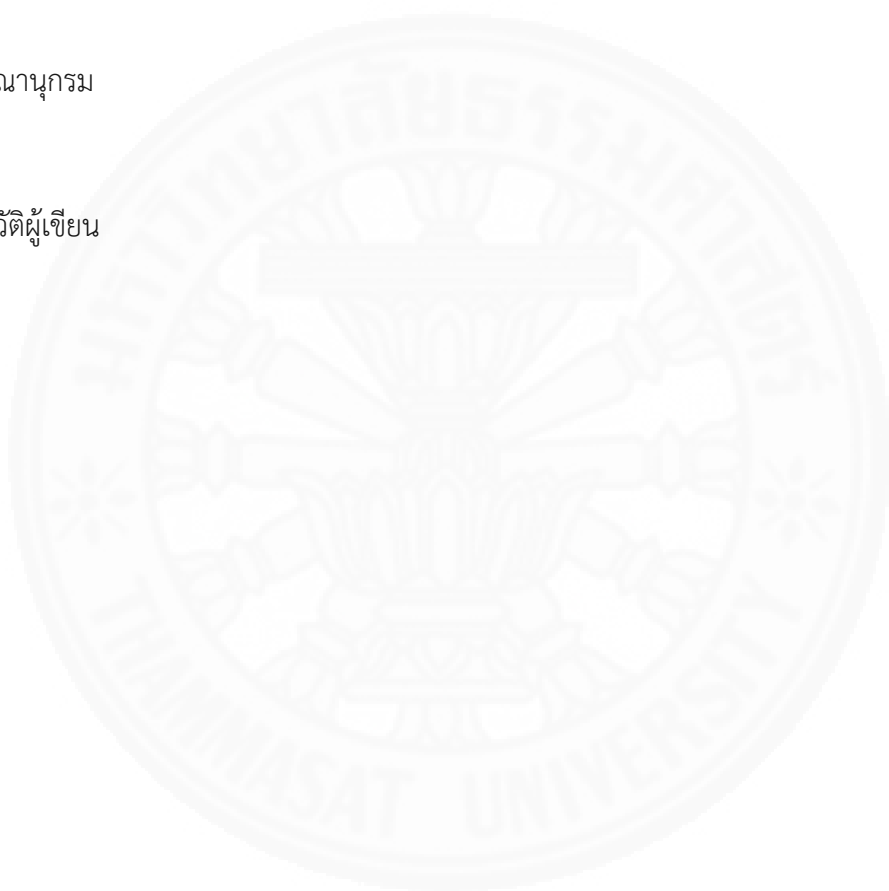
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(4)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 สมมติฐานของการศึกษา	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	4
บทที่ 2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ	5
2.1 ความหมายและความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ	5
2.2 สาเหตุของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ	10
2.2.1 การเพิ่มจำนวนของประชากรโลก	10
2.2.2 การขยายตัวทางเศรษฐกิจ	12
2.2.3 ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	14

	(7)
2.2.4 การแพร่กระจายของกระแสการค้าเสรีและสิทธิบริโภคนิยม	15
2.3 เหตุผลและความจำเป็นของรัฐในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ	16
2.3.1 เพื่อการพัฒนาประเทศ	16
2.3.2 เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ	17
2.4 เหตุผลและความจำเป็นในการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ	20
2.4.1 เพื่อประโยชน์ของตัวมนุษย์เอง	20
2.4.2 เพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ	21
2.4.3 เพื่อดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ	23
2.4.4 เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นหลัง	24
2.5 แนวคิดที่นำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ	25
2.5.1 แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม	25
2.5.2 แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)	26
2.5.3 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)	28
2.5.4 แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	31
บทที่ 3 ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ	32
3.1 บททั่วไป	32
3.1.1 ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส	34
3.1.2 ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย	36
3.2 ประเภทของความรับผิดชอบของรัฐ	38
3.2.1 ความรับผิดชอบของรัฐโดยมีความผิด (ความรับผิดทางละเมิด)	39
3.2.1.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส	39
1) ฐานทางกฎหมายสำหรับความรับผิดโดยมีความผิด	41

	(8)
2) ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย	43
3.2.1.2 ระบบกฎหมายไทย	44
3.2.2 ความรับผิดของรัฐโดยไม่มี ความผิด	46
3.2.2.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส	48
1) ความรับผิดของรัฐโดยไม่มี ความผิดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น พิเศษ	51
2) ความรับผิดของรัฐโดยไม่มี ความผิดนอกเหนือจากที่มีกฎหมาย บัญญัติไว้	
(แนวคำพิพากษา)	52
3.2.2.2 ระบบกฎหมายไทย	52
1) ความรับผิดของรัฐโดยไม่มี ความผิดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น พิเศษ	54
2) ความรับผิดของรัฐโดยไม่มี ความผิดนอกเหนือจากที่มีกฎหมาย บัญญัติไว้	
(แนวคำพิพากษา)	55
3.3 ความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพย์สินของประชาชน	55
3.3.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส	55
3.3.2 ระบบกฎหมายไทย	71
3.3.2.1 ความรับผิดในความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	72
3.3.2.2 ความรับผิดในความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนตามพระราชบัญญัติ วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	74
3.3.2.3 ความรับผิดในความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนตามพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456	74
3.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อให้รัฐรับผิด	75
3.4.1 บุคคลที่เป็นผู้เสียหาย	75
3.4.1.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส	75
3.4.1.2 ระบบกฎหมายไทย	86
3.4.2 สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหาย	93

3.4.3 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐกับการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีหลักเกี่ยวกับนิติบุคคลใน กฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส	97
3.4.4 ลักษณะของความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากร ธรรมชาติ	106
3.4.5 การบังคับคดี	107
3.4.5.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส	107
3.4.5.2 ระบบกฎหมายไทย	117
3.4.6 คำพิพากษาที่เป็นกรณีตัวอย่าง	119
3.4.6.1 คำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส	119
3.4.6.2 คำพิพากษาของศาลปกครองไทย	122
บทที่ 4 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากร ธรรมชาติ	133
4.1 สภาพปัญหา	133
4.2 บุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้เสียหาย	134
4.3 สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหาย	135
4.4 การกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี	137
4.5 การบังคับคดี	137
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	140
5.1 บทสรุป	140
5.2 ข้อเสนอแนะ	141

5.2.1 บุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้เสียหายในกรณีที่รัฐเป็นผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ	141
5.2.2 สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายต่อศาลปกครอง	141
5.2.3 การพิพาทและการบังคับคดีที่คำนึงถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็น รูปธรรม	142
5.2.4 การบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหา	143
บรรณานุกรม	145
ประวัติผู้เขียน	149



บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชน แต่การดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติเองก็เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีในทางสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนเช่นกัน ฉะนั้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อพัฒนาประเทศนั้นต้องมีความสมดุล กล่าวคือ ต้องไม่ใช้มากเกินไปจนก่อให้เกิดความเสียหายอันยากแก่การฟื้นฟูตัวเองของทรัพยากรธรรมชาติ และต้องไม่ใช้น้อยเกินไปจนก่อให้เกิดความยากลำบากในการพัฒนาประเทศ ในปัจจุบันรัฐสมัยใหม่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่าในอดีต เนื่องจากประชากรมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทำให้ต้องจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากร และในการจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่นั้นก็ป็นธรรมดาที่จะต้องใช้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก ถ้าหากไม่มีการจัดการที่ดีก็อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้

เมื่อรัฐจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินกิจการทางปกครองก็อาจสร้างผลกระทบและความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติได้ไม่ต่างจากการประกอบกิจการของเอกชน แต่สิ่งที่ต่างกันคือรัฐทำเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เพื่อผลกำไร ฉะนั้น ถ้ามองอย่างผิวเผินแล้วรัฐก็ไม่ควรต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐทำไปเพื่อส่วนรวม แต่หากมองอย่างลึกซึ้งแล้วจะพบว่าการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ดำรงอยู่เพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีในทางสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนก็เป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐเช่นกัน ดังนั้น จึงสมควรที่รัฐจะต้องรับผิดชอบบ้างหากจัดทำบริการสาธารณะแล้วก่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวและเป็นการตีกรอบให้การพัฒนาของรัฐเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปพร้อมกัน ส่วนรัฐจะต้องรับผิดชอบอย่างไร เพียงไร นั้น ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ

ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในประเทศไทยยังมีปัญหาในการตีความการปรับใช้ และการบังคับใช้อยู่มาก ส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติตามมา เนื่องจากความรับผิดชอบดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบของรัฐในทางกฎหมายมหาชน การพัฒนาจึงต้องอาศัยกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ

ของรัฐที่ดีเป็นพื้นฐาน นอกจากนี้ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็ยังมีปัญหาเฉพาะตัวในการพัฒนาให้เป็นกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ได้จริงอีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาถึงความสำคัญในการดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ ผลกระทบจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ

2) เพื่อศึกษาถึงความสำคัญและความจำเป็นของการจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

3) เพื่อศึกษาถึงปัญหาและการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส

4) เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีปกครอง และบังคับให้รัฐต้องเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไปเป็นสำคัญ มิใช่คำนึงถึงค่าเสียหายที่เป็นจำนวนเงินแต่เพียงอย่างเดียว

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1) ศึกษาเฉพาะความสำคัญในการดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ ความจำเป็นในการใช้หรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ผลกระทบจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และความจำเป็นในการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ

2) ศึกษาเฉพาะการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จากการจัดทำบริการสาธารณะหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่เป็นการกระทำทางกายภาพ การงดเว้นกระทำการ หรือการกระทำการโดยล่าช้า

- 3) ศึกษาถึงบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ให้รัฐรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ
- 4) ศึกษาถึงวิธีการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมแก่การบังคับให้รัฐต้องรับผิดชอบ และทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายไปกลับคืนมาได้อย่างเป็นรูปธรรม
- 5) การคิดค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินจากความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้นได้มีผู้อื่นทำการศึกษาเป็นผลงานทางวิชาการไว้บ้างแล้ว จึงไม่ขอทำการศึกษาในส่วนนี้อีกเพราะจะเป็นการซ้ำซ้อนและทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาที่มากเกินไป
- 6) ศึกษาถึงหน่วยงานทางปกครองที่เหมาะสมจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายค่าเสียหายและ/หรือดำเนินการเยียวยาความเสียหาย
- 7) ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทย

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายของประเทศไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเอง โดยยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่าใครคือผู้เสียหายจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายดังกล่าว และวิธีการเยียวยาใดที่เหมาะสมแก่ความรับผิดชอบของรัฐในกรณีนี้ที่สุด โดยมุ่งหาวิธีการเยียวยาที่ให้ผลลัพธ์เป็นการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนมาเป็นสำคัญ อีกทั้ง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐของประเทศฝรั่งเศส ประกอบกับประเทศฝรั่งเศสมีความก้าวหน้าในการพัฒนากฎหมายมหาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจ จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากที่จะนำการแก้ไขปัญหาของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ เอกสารราชการ สื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ (internet) กฎหมาย และคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งของประเทศไทยและของประเทศฝรั่งเศส

เมื่อได้ข้อมูลต่างๆ แล้วก็นำมาวิเคราะห์วิจารณ์อย่างภาวะวิสัยเพื่อนำไปสู่การค้นพบแนวทางการแก้ไข ปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1) ทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญในการดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ และความจำเป็นในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติ

2) ทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่จำเป็นต้องใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะของ ประชาชน

3) ทำให้ทราบถึงทิศทางที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็น การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ของรัฐ

4) ทำให้ทราบถึงการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเอง เพื่อให้เกิดการเยียวยาความเสียหายต่อ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกใช้ประโยชน์หรือถูกทำลายไปโดยขัดต่อหลักการทางสิ่งแวดล้อมและหลัก กฎหมายมหาชน

บทที่ 2

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ

2.1 ความหมายและความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ

คำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” (natural resources) มีการให้คำจำกัดความ โดย เกษม จันทรแก้ว อธิบายว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายถึงสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง¹ ส่วนองค์การการค้าโลก (WTO) ให้คำจำกัดความ “ทรัพยากรธรรมชาติ” ว่าหมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองและอยู่ในธรรมชาติโดยเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ทั้งในฐานะของวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์แปรรูป² นอกจากนี้ยังปรากฏว่า มีการนิยามคำดังกล่าวในคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม โดยให้คำนิยาม “ทรัพยากรธรรมชาติ” ว่าหมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเป็นสิ่งที่มีคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจต่อมนุษย์ โดยไม่จำกัดว่าจะมีรูปร่างหรือไม่ เช่น แร่ธาตุต่างๆ แสงแดด ลม หรือป่าไม้ สัตว์ป่า เป็นต้น³

โดยภาพรวมแล้วทรัพยากรธรรมชาติ (natural resources) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์นำมาใช้ประโยชน์ได้ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ได้แก่ น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า อากาศ แร่ธาตุ แสงอาทิตย์ เป็นต้น ดังนั้น ในแง่เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดการผลิต ซึ่งจะมีประโยชน์ได้ต่อเมื่อได้นำมาใช้เพื่อการเศรษฐกิจ การใช้จึงต้องใช้ด้วยความประหยัดและไม่ให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ การนำมาใช้ต้องคำนึงถึงหลักการอนุรักษ์พร้อมกันไปด้วย⁴

¹ เกษม จันทรแก้ว, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2527), น.1-2.

² World Trade Organization, world trade report 2010 Trade in natural resources, (Geneva: WTO Publications, 2011), p. 46.

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก 29 เมษายน 2554, น. 47.

⁴ ศศิณา ภาวรา, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550), น.17.

ส่วนคำว่าสิ่งแวดล้อม (environment) นั้น มีรากศัพท์ภาษาฝรั่งเศสคือ environ แปลว่า “around” ฉะนั้น environment จึงหมายถึง totality of man's surrounding ในภาษาไทยหมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม นอกจากนี้ยังมีความหมายอื่นๆ ดังนี้⁵ ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น และความหมายจากคำอธิบายของ เกษม จันทรแก้ว สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น สิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม สิ่ง que เห็นได้ด้วยตาและที่ไม่สามารถเห็นได้ด้วยตา สิ่งที่เป็นทั้งให้คุณและทั้งให้โทษ⁶

สิ่งแวดล้อม หมายถึง “สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวเรา” เป็นคำนิยามสั้นๆ ที่ใช้ในกลุ่มนักบริหารวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เป็นคำที่ง่ายต่อการเข้าใจและชี้ให้เห็นว่า “ตัวเรา” นั้นจะเป็น มนุษย์ ป่าไม้ สัตว์ป่า ฯลฯ ก็ได้ ส่วน “รอบตัว” นั้นขอบเขตไม่แน่นอนอาจใกล้หรือไกลก็ได้⁷ อีกทั้งจะเห็นได้ว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างบนพื้นโลกที่อยู่รอบตัวเรา ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้สร้างขึ้น ทั้งที่มีชีวิต ไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม มีประโยชน์หรือมีโทษ⁸

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าขอบข่ายของสิ่งแวดล้อมนั้นกว้างมาก ไม่สามารถกำหนดว่ากว้างแคบเพียงใด แต่เนื่องจากมนุษย์เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องและเปลี่ยนแปลงสรรพสิ่งมากที่สุด ตัวเราในที่นี้จะเน้นไปที่มนุษย์ จึงสรุปได้ว่า “สิ่งแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งในระยะใกล้และไกล อาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม เป็นสิ่งมีชีวิตหรือไม่มีชีวิตก็ได้ ทุกอย่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นระบบ มีผลกระทบต่อกันเป็นวัฏจักร มีอิทธิพลต่อการดำรงชีพของมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตไม่ทางตรงก็ทางอ้อม”⁹

⁵ เพ็งอ้าง, น.17.

⁶ ศศิณา ภารา, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 4, น.18.

⁷ ศศิณา ภารา, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 4, น.18.

⁸ ศศิณา ภารา, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 4, น.18.

⁹ ศศิณา ภารา, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 4, น.18.

จากคำจำกัดความข้างต้น จะเห็นได้ว่าสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นั้น มีความคล้ายกันและความแตกต่างกันดังนี้¹⁰

ก. ความคล้ายกัน คือต่างก็เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ สิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติที่เป็นสิ่งแวดล้อม ถ้าให้ประโยชน์ต่อมนุษย์แล้วเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดจึงเป็นสิ่งแวดล้อม¹¹

ข. ความแตกต่างกัน จากคำนิยามสรุปได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมและเป็นกลุ่มสิ่งแวดล้อมที่ยอมรับกันว่าสำคัญมาก ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดทุกประเภทเป็นสิ่งแวดล้อม แต่สิ่งแวดล้อมบางประเภทอาจไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติก็ได้ ทรัพยากรตามธรรมชาติจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและมิได้มีประโยชน์ต่อมนุษย์ แต่สิ่งแวดล้อมนั้นอาจเป็นอะไรก็ได้ที่เกิดโดยธรรมชาติที่ให้ประโยชน์หรือไม่ให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ก็ได้¹²

ทรัพยากรธรรมชาติกับสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งเดียวกัน เพียงแต่ถ้ามองเป็นองค์รวมคือสิ่งแวดล้อม แต่ถ้ามองแยกถึงการใช้สอยได้หรือการมีประโยชน์จะถูกเรียกว่าทรัพยากรธรรมชาติ และมีอีกคำที่มักได้ยินเสมอคือทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความหมายเหมือนทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีการรวมเอาสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรสิ่งแวดล้อม¹³ ดังนั้น ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมคือ สิ่งแวดล้อมธรรมชาติรวมไปถึงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นอันได้แก่ ปัจจัยดำรงชีพ สิ่งอำนวยความสะดวกสบาย รวมทั้งของเสียและมลพิษที่เกิดขึ้นรวมเข้าด้วยกันนั่นเอง¹⁴

ทรัพยากรธรรมชาติสามารถแบ่งตามลักษณะของการนำมาใช้ได้ 3 ประเภท ดังนี้¹⁵

1) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดสิ้น (non-exhausting natural resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อกำเนิดมาพร้อมกับมนุษย์ มีความจำเป็นต่อมนุษย์ บางชนิดถ้ามนุษย์ขาดไปเพียงช่วงระยะเวลาสั้นก็อาจจะทำให้ถึงแก่ชีวิตได้ แต่บางชนิดก็ขาดได้เป็นระยะเวลานานหรือมีปริมาณมากเกินกว่าความต้องการที่จะนำมาใช้ประโยชน์ แต่ถ้านำมาใช้ผิดวิธีหรือขาดการบำรุงรักษา

¹⁰ ศศิณา ภาธา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.19.

¹¹ ศศิณา ภาธา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.19.

¹² ศศิณา ภาธา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.19.

¹³ ศศิณา ภาธา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.19.

¹⁴ ศศิณา ภาธา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.20.

¹⁵ ศศิณา ภาธา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.20.

แล้ว คุณภาพของทรัพยากรธรรมชาตินั้นอาจเปลี่ยนไป ทำให้คุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้อีก เช่น แสงอาทิตย์ อากาศ ดิน น้ำซึ่งอยู่ในอุทกวัฏจักร มีการหมุนเวียนเปลี่ยนสภาพไปโดยไม่สิ้นสุด และหากทรัพยากรเหล่านี้หมดเมื่อใด มนุษย์เราต้องตายและหมดไปจากโลกนี้ด้วย และด้วยทรัพยากรเหล่านี้ไม่มีราคาในท้องตลาด เป็นสินค้าสาธารณะ เป็นของฟรีในการที่จะจัดใช้ประโยชน์อย่างไรก็ได้ คุณค่าและคุณภาพของทรัพยากรเหล่านี้จึงลดน้อยลง เมื่อถูกใช้มากๆ เข้าจนเกินขีดความสามารถที่ธรรมชาติจะรองรับไว้ได้ ก็จะปรากฏเป็นปัญหาขึ้น¹⁶

2) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (exhausting natural resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่นำมาใช้แล้วสิ้นเปลืองและหมดไปในที่สุด เมื่อหมดไปแล้วไม่สามารถทดแทนได้ บางชนิดอาจตัดแปลงหรือบูรณะใหม่หรือนำกลับมาใช้ใหม่ได้บ้าง เช่น แร่ธาตุ น้ำมันปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ ถ่านลิกไนต์ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญน้อยในการดำรงชีวิตอยู่ แต่มีประโยชน์ต่อมนุษย์ในแง่ความสะดวกสบาย ช่วยผ่อนแรง ช่วยให้มีมนุษย์มีโอกาสได้งานมากขึ้น ถ้าไม่มีทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้มนุษย์ก็ยังสามารถมีชีวิตอยู่ได้ แต่อาจจะไม่ได้รับความความสะดวกสบาย การใช้ทรัพยากรประเภทนี้จึงต้องใช้อย่างประหยัดและระมัดระวัง¹⁷

3) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วเกิดขึ้นทดแทนหรือรักษาให้คงอยู่ได้ (renewable natural resources) เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นใหม่ได้ตลอดเวลา หากมีการรักษาหรือจัดการให้อยู่ในระดับที่มีความสมดุลกันตามธรรมชาติ หรือหากทำลายลงก็สามารถปรับปรุงให้คืนสภาพปกติได้ แต่ต้องใช้เวลาในระยะสั้นหรือยาวนานก็ได้ เช่น น้ำที่ขุ่น ฝนที่ใดที่หนึ่ง พืชพรรณ ป่าไม้ ดิน สัตว์ป่า พืชหญ้า กำลังงานของมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้เกี่ยวข้องกับตัวมนุษย์ มีความสำคัญยิ่งต่อการมีชีวิตของมนุษย์ เป็นทรัพยากรที่สามารถใช้เป็นปัจจัยสี่ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งในแง่ความสะดวกสบาย การจรรโลงจิตใจ ถ้าขาดทรัพยากรเหล่านี้มนุษย์อาจจะมีชีวิตอยู่ไม่ได้ หรือถ้าส่วนหนึ่งส่วนใดขาดหายไปหรือไม่สมบูรณ์แล้ว ก็อาจกระทบต่อการมีชีวิตของมนุษย์ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม¹⁸

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในบรรดาทรัพยากรธรรมชาติสามประเภทนั้น ประเภทที่ (1) และ (3) เท่านั้น ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ประเภทที่ (2) นั้นเป็นทรัพยากรที่เกินความจำเป็น นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติหากแบ่งประเภทโดยพิจารณาในด้านของการเป็นปัจจัยสำคัญ โดยตรงต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์แล้วมี 7 ประเภท คือ ดิน (soil resources) น้ำ (water

¹⁶ ศศิณา ภารา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.20.

¹⁷ ศศิณา ภารา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.20.

¹⁸ ศศิณา ภารา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.20.

resources) ป่าไม้ (forest resources) สัตว์ป่า (wildlife resources) แร่ธาตุ (mineral resources) สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (recreation resources) และมนุษย์ (human resources)¹⁹

นอกจากนี้คำว่า ทรัพยากร ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง สิ่งทั้งปวงที่เป็นทรัพย์ ซึ่งอาจหมายถึงทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นอีกประเภทหนึ่งก็ได้ ซึ่งทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นอาจมีบางส่วนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและมนุษย์ได้ดัดแปลงหรือสร้างกลไก (mechanism) ควบคุมให้แปรเปลี่ยนทั้งรูปร่างหรือพฤติกรรมได้ บางกรณีมนุษย์ใช้ธรรมชาติเป็นกลไกในการสร้างทรัพยากรเพื่อการอุปโภคบริโภคขึ้น ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ ทรัพยากรเกษตร อุตสาหกรรม คมนาคมขนส่ง การสื่อสาร เชื้อเพลิง การชลประทาน นอกจากนี้นักวิชาการสิ่งแวดล้อมได้มองว่าสิ่งแวดล้อมมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาด้วยกระบวนการทางสิ่งแวดล้อม จึงได้สร้างมิติทรัพยากรออกเป็นกลุ่ม 4 กลุ่ม หรือ 4 มิติ คือ กลุ่มทรัพยากรกายภาพ กลุ่มทรัพยากรชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าคุณภาพชีวิต²⁰

โดยสรุปแล้วทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญในฐานะที่ให้ปัจจัยการดำรงชีวิตแก่มนุษย์ เป็นองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศ การรู้จักนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ย่อมช่วยให้เกิดความอยู่ดีกินดีแก่ประชากร สร้างความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานการใช้อย่างชาญฉลาด ประหยัด แบ่งปัน เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และต้องใช้ได้อย่างยั่งยืน²¹

ผู้เขียนเห็นว่า ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในกระบวนการผลิตและสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับการพัฒนาประเทศและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชน ในปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอและเสื่อมโทรมลงไปมาก จึงต้องใช้ด้วยความระมัดระวังโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติด้วย ทั้งนี้ต้องพึงระลึกไว้เสมอว่าการดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติก็มีคุณค่าและประโยชน์ไม่แพ้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศ

¹⁹ ศศิณา ภาธา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.21.

²⁰ ศศิณา ภาธา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.21.

²¹ ศศิณา ภาธา, *อ่าวแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.22.

2.2 สาเหตุของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ

มนุษย์ได้อาศัยสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ มาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกความสบายในการดำรงชีวิตนับตั้งแต่ในอดีตจนกระทั่งปัจจุบัน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ในอดีตนั้นเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างพอเพียงเพื่อการดำรงชีวิตประจำวันและสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่เมื่อมนุษย์ได้พัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สิ่งแวดล้อมได้ถูกมนุษย์นำมาดัดแปลงใช้สอยมิใช่เพียงเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์เท่านั้น แต่สิ่งแวดล้อมจำนวนมากกลับถูกมนุษย์นำมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยและมากเกินไปกว่าความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิต ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความทันสมัย การพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่นและรัฐ การนำสิ่งแวดล้อมมาใช้จนเกินกำลังผลิตและการขาดเซยของธรรมชาติ นอกจากจะส่งผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแล้วยังก่อให้เกิดการปล่อยของเสียออกสู่ธรรมชาติจนเกิดการรบกวนธรรมชาติ ของเสียเหล่านี้ค่อยๆ สะสมตัวเป็นระยะเวลายาวนาน และเริ่มปรากฏผลจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและในที่สุดปัญหาสิ่งแวดล้อมจะกลายเป็นชนวนของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ และนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองในอันดับต่อไป²²

สาเหตุของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาตินี้มีอยู่หลายประการ อาจจำแนกได้ดังนี้

2.2.1 การเพิ่มจำนวนของประชากรโลก

มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดและเป็นทรัพยากรประเภทเดียวที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วสวนทางกับทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ที่นับวันจะร่อยหรอลงไป เป็นที่ทราบกันดีว่าจำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ทำให้เกิดความไม่สมดุลของระบบนิเวศน์ ส่งผลให้มนุษย์เองไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของประชากรโลกถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำลายทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มประชากรอย่าง

²² จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, การเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2550). น. 11.

รวดเร็วด้วยอัตราที่ทำให้เกิดภาวะ “ประชากรล้น” (Overpopulation) คือ ภาวะที่ทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับและตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้เพียงพอ²³

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรมิใช่แค่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในแง่การนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพิ่มมากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นการเพิ่มขึ้นของ “ของเสีย” จากการอุปโภคบริโภคของมนุษย์ที่ออกมาในรูปของ ขยะ มลพิษต่างๆ นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในขณะที่ภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขหรือตั้งรับปัญหาจะทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในที่สุดอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อม²⁴

ปัจจุบันการเพิ่มของประชากรโดยเฉลี่ยทั่วโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น แม้ว่าการรณรงค์เรื่องการวางแผนครอบครัวจะได้ผลดี แต่ปริมาณการเพิ่มของประชากรก็ยังอยู่ในอัตราทวีคูณ (exponential growth) ความต้องการบริโภคทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นทุกทาง การนำทรัพยากรมาใช้เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิต/ปัจจัยการผลิต ซึ่งจะนำไปสู่ความเสถียรของ มนุษย์ จะเห็นได้จากปี พ.ศ. 2400-2480 ซึ่งเป็นยุคที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างมากมายมหาศาล ยุคนี้จึงเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ยุคประชากรระเบิด” หรือ ยุคทำลาย และเมื่อประชากรโลกเพิ่มขึ้น อาชีพต่างๆ ก็มีการเปลี่ยนแปลง จากการทำอุตสาหกรรมในครัวเรือนจะเปลี่ยนแปลงเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งต้องการวัตถุดิบป้อนโรงงานเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มนุษย์พยายามเสาะแสวงหาและนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ทุกวิถีทาง²⁵

เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นย่อมจะส่งผลให้มีความต้องการในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทำให้การบริโภคทรัพยากรเพิ่มสูงขึ้นไปด้วยเช่นกัน ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณลดน้อยลงเรื่อยๆ และทรัพยากรบางประเภทเมื่อสูญสิ้นไปแล้วไม่สามารถที่จะสร้างขึ้นมาทดแทนใหม่ได้ เช่น น้ำมัน ถ่านหิน และสัตว์ป่า เป็นต้น นอกจากนี้ในการบริโภคทรัพยากรดังกล่าวย่อมจะมีของเสียเพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ได้อีกด้วย การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในลักษณะเช่นนี้หากมิได้มีการจัดการที่ดีพอย่อมเป็นปัจจัยที่จะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้²⁶ พอล เออร์ลิช (Paul Ehrlich) นักวิทยาศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของประเทศสหรัฐอเมริกา

²³ เฟิงอ้าง, น. 11.

²⁴ จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 15.

²⁵ ศศิณา ภารา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.23.

²⁶ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556), น.41.

ได้เคยกล่าวไว้ว่า “การที่มีผู้คนมากเกินไป เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดวิกฤติการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม และการควบคุมประชากรจะเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ปัญหานี้ได้”²⁷

เป็นที่น่าสังเกตว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรนี้ หากสังคมนั้นมีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีดังเช่นในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งประชากรมีการศึกษา มีจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมรวมทั้งมีระบบกฎหมายที่ดี ถึงแม้จะมีประชากรที่หนาแน่นแต่ก็อาจประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงน้อยกว่าประเทศที่ขาดระบบการจัดการที่ดีดังเช่นประเทศด้อยพัฒนาที่มีประชากรเบาบางกว่าได้²⁸ การกล่าวว่าการเพิ่มของประชากรนั้นมีส่วนทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นนั้นมิได้เป็นการสรุปว่า หากพื้นที่ใดมีประชากรอยู่หนาแน่นแล้วจะมีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงกว่าพื้นที่ที่มีประชากรอยู่เบาบางเสมอไป เพราะการที่พื้นที่ใดจะมีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ พื้นที่ที่มีประชากรอยู่หนาแน่นอาจจะไม่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงก็ได้ หากว่าพื้นที่นั้นมีการควบคุมการทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศซึ่งมีพลเมืองอยู่หนาแน่นมีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงน้อยกว่าประเทศกำลังพัฒนาที่มีอัตราความหนาแน่นของประชาชนน้อยกว่า แต่หากเป็นการเปรียบเทียบในพื้นที่เดียวกันแล้ว การที่มีประชากรอยู่หนาแน่นย่อมมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงมากกว่าการที่มีประชาชนอยู่เบาบาง²⁹

2.2.2 การขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การพัฒนาเศรษฐกิจแนวทงทุนนิยมอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากไปใช้เป็นปัจจัยในการผลิตทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดถูกดึงไปใช้ในภาคการผลิตจนร่อยหรอหรือบางชนิดหมดไป นอกจากนี้ของเสียหรือขยะจากการผลิตได้เพิ่มปริมาณมากขึ้นจนก่อให้เกิดปัญหาการเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1950 เศรษฐกิจโลกมีอัตราการขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 คาดกันว่าในปี ค.ศ. 2050 อัตราการผลิต

²⁷ ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์, “ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อโลก” ในเอกสารการสอนชุดวิชา “กฎหมายสิ่งแวดล้อม”, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), น.11.

²⁸ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.41.

²⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น.29.

ของโลกจะเพิ่มขึ้นมากกว่า 5 เท่าของปัจจุบัน การขยายตัวของเศรษฐกิจโลกในอัตราดังกล่าวจะส่งผลเสียหายมากยิ่งขึ้นต่อระบบนิเวศน์ของโลกอันเนื่องมาจากการใช้พลังงานอย่างมหาศาล ในปัจจุบันมีการประมาณการว่าในปี ค.ศ. 2010 ความต้องการพลังงานทุกประเภทจะมีค่าเท่ากับ 92 พันล้านบาร์เรลของน้ำมันดิบ นั่นหมายถึงการเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 50 และเป็นไปได้ว่าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจะถูกนำมาใช้จนหมดไปภายในเวลา 100 – 150 ปี³⁰

การพัฒนาทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งนั้นเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่มีส่วนทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน เป็นสิ่งปกติที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ พยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้ดีขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีรายได้สูงขึ้นและมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้เจริญก้าวหน้ามากขึ้นเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากคนส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนานั้นยังยากจนอยู่ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยด้วยนั้นมีความเชื่อว่า การที่จะทำให้เศรษฐกิจของตนดีขึ้นได้นั้นจะต้องมีการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลไทยมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อมีการทำอุตสาหกรรมมากขึ้น ความต้องการในการใช้วัตถุดิบย่อมมากขึ้นตามตัวซึ่งนำไปสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไปจนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกัน เมื่อมีการผลิตมากขึ้นโรงงานอุตสาหกรรมย่อมก่อให้เกิดของเสียจากระบวนการผลิตเพิ่มตามไปด้วย หากมิได้มีการจัดการของเสียเหล่านั้นอย่างเหมาะสมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดปัญหามลพิษด้านต่างๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางอากาศ เสียง หรือทางน้ำ³¹

มีข้อที่น่าสงสัยว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว แต่ก่อให้เกิดผลดีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน กล่าวคือ เมื่อประเทศมีความเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่เหมาะสมแล้ว รัฐบาลหรือประชาชนย่อมมีความสามารถในการจัดสรรเงินบางส่วนเพื่อมาใช้ในการรักษาสิ่งแวดล้อมได้ ดังจะเห็นตัวอย่างของประเทศที่พัฒนาแล้ว³²

³⁰ CIA, U.S.A., The World Factbook 2006.

³¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น.30.

³² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น.31.

2.2.3 ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร เป็นเหตุให้มนุษย์ต้องพัฒนาความเจริญโดยการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาประดิษฐ์คิดค้นสิ่งอำนวยความสะดวกสบาย รวมทั้งสิ่งฟุ่มเฟือยอื่นๆ ได้กับตนเอง เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยใช้กรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์ การใช้สารเคมีเพื่อควบคุมแมลงและศัตรูพืช การใช้สารกัมมันตรังสีในด้านต่างๆ รวมทั้งการตัดต่อพันธุกรรมพืชและสัตว์ เป็นต้นนับว่ามนุษย์ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นอันมาก พร้อมกับความสำเร็จนี้ก็ได้ออกให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามมาด้วยเช่นกัน ดังเช่น การสร้างเขื่อนขวางกั้นทางน้ำตามธรรมชาติ ทำให้วงจรชีวิตต่างๆ ในน้ำต้องเปลี่ยนแปลงไป การใช้ยาฆ่าแมลงอาจทำให้แมลงและสัตว์อื่นๆ ที่มีประโยชน์ในการควบคุมสมดุลของธรรมชาติต้องพลอยถูกทำลายไปด้วย³³ ในเรื่องนี้ แบร์รี่ คอมมอนเนอร์ (Barry Commoner) นักสิ่งแวดล้อมที่มีชื่อเสียงของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวว่า “วิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทุกวันนี้เป็นผลมาจากการใช้เทคโนโลยีที่ผิดพลาดของมนุษย์”³⁴

เป็นที่ยอมรับกันว่าความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้น นำความสะดวกสบายมาสู่มวลมนุษย์และทำให้ประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ปรากฏว่าประเทศที่พัฒนาแล้วมักเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็พยายามอย่างยิ่งที่จะให้ตนมีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเพื่อประโยชน์ในการแข่งขันและการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเอง ในขณะเดียวกันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีนั้นก็มีส่วนในการก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เช่นกันหากมิได้มีความระมัดระวังในเรื่องการใช้เทคโนโลยี ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างมากมาย เช่น การทำไม้ในอดีตของประเทศไทยนั้นใช้ช่างในการลากซุง แต่เมื่อมีการใช้เครื่องจักรเช่น รถแทรกเตอร์ รถบรรทุกและอุปกรณ์การตัดและลากไม้อื่นๆ แล้ว ทำให้การตัดไม้มีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้นกว่าแต่ก่อน นอกจากนี้การใช้เครื่องจักรยังทำให้ประชาชนผู้บุกรุกเข้าไปกางป่านั้นสามารถกางป่าเพื่อประโยชน์ในการเพราะปลูกได้อย่างรวดเร็ว หลังจากนั้นก็มีกรเพาะปลูก ในอดีตเกษตรกรอาจไม่รู้จักรักการใช้ปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืชแต่ในปัจจุบันนี้ ได้มีการใช้สารเคมีประเภทต่างๆ ในการเกษตรอย่างแพร่หลายเพื่อให้ได้ผลผลิตที่ดีและเป็นที่ต้องการของตลาด สารเคมีเหล่านั้นได้ออกให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อ

³³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.42.

³⁴ ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 27*, น.11.

สภาพแวดล้อมและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนและสัตว์ และหากพิจารณาถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในภาคอุตสาหกรรมแล้ว ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดังกล่าวก็มีส่วนในการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นกัน เพราะเมื่อใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าแล้ว โรงงานจะมีขีดความสามารถในการผลิตที่สูงกว่าเดิม ผลที่ตามมาคือทำให้มีการใช้วัตถุดิบและทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น จนเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติได้ รวมทั้งก่อให้เกิดของเสียจากการกระบวนการผลิตด้วย นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอาจทำให้เกิดการผลิตสารเคมีชนิดใหม่ๆ ที่เรายังไม่ทราบชัดเจนว่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้างและไม่ทราบว่า จะแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นนั้นอย่างไร³⁵

อย่างไรก็ดี ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีนั้นก็มีประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากมีความพยายามในประเทศต่างๆ ที่สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีที่สะอาดในการผลิตสินค้า หรือการใช้ความรู้ในการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียหรืออากาศเสียที่มีประสิทธิภาพเป็นต้น³⁶

2.2.4 การแพร่กระจายของกระแสการค้าเสรีและสิทธิบริโภคนิยม³⁷

ในยุคหลังสงครามเย็น กระแสหลักของการเมืองโลก ปรากฏออกมา 4 กระแสดังต่อไปนี้³⁸

- กระแสประชาธิปไตย หรือระบบการเมืองแบบเปิด
- กระแสสิทธิมนุษยชน
- กระแสการค้าเสรี
- กระแสการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

การค้าเสรีจัดเป็นหนึ่งในกระแสหลักของโลกปัจจุบัน การค้าเสรีเป็นหลักการที่เน้นถึงการทำการค้าที่มีความยุติธรรมในตลาดโลก ป้องกันไม่ให้มีนโยบายสนับสนุนการค้าที่มีผลในการทำลายกลไกของตลาดด้วยมาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการการเงิน การคลัง หรือมาตรการพิเศษอันใดก็ตาม จากหลักการการค้าเสรีที่ต้องการขจัดอุปสรรคทางการค้าไม่ว่าจะเป็นอุปสรรค

³⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น.32.

³⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น.32.

³⁷ จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 22.

³⁸ จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 22.

ทางด้านพิกัดอัตราภาษีศุลกากร (Tariff Barrier) และอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barrier) ล้วนทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เนื่องจากผู้ผลิตต่างพยายามแข่งขันทางการค้าเพื่อผลิตสินค้าและบริการเพื่อให้เป็นที่ต้องการของผู้บริโภค รวมไปถึงความพยายามในการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อให้สินค้าและบริการของตนสามารถแข่งขันได้มากขึ้น ยังมีการผลิตมากเท่าใด ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งพลังงานต่างๆ ก็ถูกนำมาป้อนกระบวนการผลิตมากขึ้น การขยายตัวของการค้าเสรีจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว³⁹

2.3 เหตุผลและความจำเป็นของรัฐในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

2.3.1 เพื่อการพัฒนาประเทศ

การพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าและการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชนคือเหตุผลและความจำเป็นของรัฐในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวย่อมต้องมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นธรรมดา ซึ่งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐนี้เองที่เป็นทั้งการสร้างประโยชน์และการสร้างปัญหา เพราะถ้าหากรัฐใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างรอบคอบและมีการจัดการที่ดี ย่อมก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่น้อยและไม่ยากแก่การฟื้นฟู แต่ถ้าหากรัฐใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่รอบคอบหรือไม่มีการจัดการที่ดี ย่อมก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรงและอาจยากแก่การฟื้นฟูในภายหลัง

ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติรัฐต้องพึงระลึกไว้ด้วยว่า การรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ดำรงอยู่ก็มีประโยชน์และมีความสำคัญไม่แพ้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศ ส่วนประชาชนก็ต้องพึงระลึกไว้ด้วยเช่นกันว่า แม้การดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่จะมีประโยชน์และมีความสำคัญเพียงใดก็ตาม แต่การดำรงรักษาโดยการเรียกร้องให้รัฐห้ามใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเลยนั้นก็เชื่อว่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องเสมอไป การห้ามใช้ประโยชน์ในเรื่องที่ควรห้ามและการใช้ประโยชน์โดยมีวิธีการจัดการที่ดีต่างหากคือสิ่งที่ประชาชนควรเรียกร้องจากรัฐ ทั้งนี้ รัฐและประชาชนต่างก็ต้องระลึกไว้ด้วยว่า ทั้งการใช้ประโยชน์จาก

³⁹ จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 22.

ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ดำรงอยู่ไปยาวนาน ต่างก็เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วยกันทั้งคู่ และในหลายกรณีก็ยากแก่การที่จะชั่งน้ำหนักประโยชน์ว่าสิ่งใดสำคัญมากกว่ากัน

การพัฒนาที่ดีที่สุดคือการพัฒนาคน เพื่อให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม พร้อมกับดูแล ด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป การพัฒนาคนโดยตรงคือการพัฒนาทางความรู้ การให้การศึกษา การศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การศึกษาทางวิชาการกับการอบรมบ่มนิสัย เมื่อคนมีความรู้ความเข้าใจ คิดเป็น ทำได้ ใช้เป็น ฟังตัวเองได้ มีคุณธรรมและมีจิตสำนึกที่ดีด้านสิ่งแวดล้อม เป็นประชากรที่มีคุณภาพ ก็จะสามารถผสมผสานแนวความคิดระหว่างหลักการทางนิเวศวิทยาเพื่อการอนุรักษ์กับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการพัฒนาให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสมกัน เกิดแนวความคิดที่ดีมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาได้ถูกต้อง เหมาะสม เกิดการสูญเสีย น้อยที่สุด ผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาน้อยที่สุด หรือแทบไม่มีเลย⁴⁰

2.3.2 เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

พัฒนาการของรัฐยังคงดำเนินต่อไปภายหลังจากที่ประเทศในยุโรปตะวันตกหลายประเทศประสบความสำเร็จในการปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตยและสวัสดิการสังคม และประเทศในยุโรปตะวันออกไม่ประสบความสำเร็จในการปกครองแบบสังคมนิยม อย่างไรก็ตามนับแต่ทศวรรษที่ 70 ของศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา รัฐต่างๆ ได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาใหม่ที่คุกคามการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันของมนุษย์ นั่นก็คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อม⁴¹ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ส่งผลให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ มากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ระมัดระวังก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา ปัจจุบันนี้หลายประเทศตระหนักถึงปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม บางประเทศถึงกับ

⁴⁰ ศศิณา ภารา, *อั้งแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.244.

⁴¹ วรเจตน์ ภาศิริตัน, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 36.

กำหนดให้การรักษาสິงแวดล้อมให้มีความสมดุลเป็นภารกิจของรัฐ และบัญญัติหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ⁴²

การจัดการและการดำเนินกิจกรรมของรัฐเกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สำคัญคือ ประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) เราสามารถแบ่งประเภทภารกิจของรัฐที่จัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองกับภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน⁴³

โดยที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเท่านั้น จึงไม่ขอกล่าวถึงภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และขอเริ่มต้นด้วยการอธิบายความหมายของบริการสาธารณะเสียก่อน

ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” นั้น มีนักวิชาการหลายท่านพยายามให้ความหมายไว้ ในช่วงแรกของการศึกษาทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะนั้น ศาสตราจารย์ ดร. Léon DUGUIT ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ⁴⁴ คำจำกัดความนี้แม้จะเป็นคำจำกัดความที่สั้นแต่หากพิจารณาดูอย่างละเอียดลึกซึ้งแล้วจะพบว่า เป็นคำจำกัดความที่สะท้อนให้เห็นถึงความมีอยู่ของบริการสาธารณะคู่กับรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยผ่านทางบริการสาธารณะ นอกเหนือจากความหมายดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีนักวิชาการจำนวนมากที่ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะเอาไว้ รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแห่งประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ที่พยายามชี้ให้เห็นถึงภาพของบริการสาธารณะซึ่งก็ยังมี ความแตกต่างกันอยู่เป็นอย่างมาก เนื่องจากคดีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในแต่ละคดีนั้น มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยแตกต่างกันไป ในบางครั้งคำว่าบริการสาธารณะจึงหมายถึง การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในบางครั้งก็หมายความถึงฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นองค์กร แต่อย่างไรก็

⁴² เห่งอั้ง, น.36.

⁴³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554), น.33.

⁴⁴ Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel (Tome 2), (Paris : Sirey, 1923), p.54. อั้งใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554), น.74.

ตาม หากพิจารณาโดยรวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้วจะพบว่า บริการสาธารณะ คือ กิจกรรมหรือภารกิจของฝ่ายปกครองนั่นเอง⁴⁵

สำหรับประเทศไทยนั้น การให้ความหมายของบริการสาธารณะอาจพิจารณาได้จากการแบ่งภารกิจของรัฐที่พึงจัดทำให้แก่ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยสามารถแบ่งภารกิจของรัฐออกเป็นสองประเภทคือ ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง จากอิทธิพลของข้อความคิดดังกล่าว ประกอบกับมีผู้พยายามให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะไว้หลายๆ รูปแบบจึงพอสรุปได้ว่า การให้ความหมายของบริการสาธารณะของศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล เป็นการให้ความหมายและคำจำกัดความของบริการสาธารณะที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับแนวคิดการแบ่งภารกิจของรัฐดังกล่าวข้างต้นมากที่สุด โดยศาสตราจารย์ ดร.ประยูร ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่า “บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”⁴⁶ ความหมายดังกล่าวสามารถอธิบายขยายความได้ว่าการให้บริการสาธารณะหลักเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งรัฐกระทำการโดยฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องลงมือกระทำเอง อาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยรัฐมอบอำนาจให้โดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญา แต่กิจกรรมดังกล่าวต้องอยู่ในการควบคุมของรัฐด้วยตามหลักนิติรัฐ เหตุที่ต้องให้ฝ่ายปกครองผู้กระทำการแทนรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนเพราะการจัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะที่กระทบต่อคนส่วนใหญ่ ดังนั้น เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นได้ รัฐจึงต้องเข้าควบคุมดูแลกิจการเช่นว่านี้อยู่เสมอ⁴⁷

⁴⁵ Guy Braibant et Bernard Stirn, *Le droit administratif français*, 4^e édition (Paris : Presses de Science Po et Dalloz, 1997), p.140. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554), น.75.

⁴⁶ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.108. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554), น.75.

⁴⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 43, น.75.

ในปัจจุบันรัฐมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ทำให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ถ้ารัฐปล่อยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปเรื่อยๆ โดยไม่เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเสียบ้างก็จะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติลดลงเรื่อยๆ จนหมดสิ้นไป ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่จะไม่ใช้หรือใช้น้อยเกินไปก็ได้ไม่ได้เพราะจำเป็นต้องนำทรัพยากรธรรมชาติมาจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น วิธีแก้ไขปัญหาก็เหมาะสมคือต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างพอประมาณและเท่าที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่ใช้จนเกินศักยภาพของธรรมชาติที่จะฟื้นฟูเยียวยาตัวเอง แต่ถ้ามีกรณีที่ใช้จนเกินศักยภาพรัฐก็ควรที่จะต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติบ้างตามสมควรและเท่าที่เป็นไปได้ มิใช่ปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงเรื่อยๆ อันเป็นการขัดต่อหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.4 เหตุผลและความจำเป็นในการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ

2.4.1 เพื่อประโยชน์ของตัวมนุษย์เอง

โดยธรรมชาติของมนุษย์แล้วมนุษย์ย่อมกระทำการสิ่งต่างๆ หากสิ่งนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตัวเองและพวกพ้อง และตามธรรมชาติหากสิ่งใดที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อตัวเองและพวกพ้องแล้วมนุษย์ย่อมจะไม่ทำสิ่งนั้นนอกจากถูกบังคับให้ทำโดยกฎหมายทางสังคม⁴⁸ เช่นเดียวกันกับเหตุผลในการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์จำเป็นต้องทำก็เพื่อการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย เพราะหากมนุษย์ปล่อยปละละเลยไม่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว มนุษย์จะเป็นผู้ได้รับผลร้ายจากการกระทำนั้นเอง ในทางกลับกันหากมนุษย์ช่วยกันป้องกันและเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มนุษย์ก็จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย ดังนั้น การป้องกันและเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้น เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ในการดำรงชีวิตในสภาวะสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัยนั่นเอง⁴⁹ เช่นเดียวกันกับรัฐซึ่งมีภารกิจสำคัญประการหนึ่งในการรักษา

⁴⁸ อานาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น. 41.

⁴⁹ สุรศักดิ์ บุญเรือง, “ปัญหาความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 10.

ความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ หากเกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นย่อมทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในรัฐอย่างแน่นอน เช่น เกิดปัญหาน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งประชาชนใช้อุปโภคบริโภคเน่าเสีย ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่มีน้ำใช้อุปโภคบริโภคซึ่งจะทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้น ซึ่งรัฐก็จำเป็นต้องเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น บทบาทของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยจึงเป็นบทบาทที่มีความสำคัญซึ่งรัฐก็ทำไปเพื่อประโยชน์ของรัฐเองและประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในรัฐ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐจะออกมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาเพื่อป้องกันควบคุมดูแล และเยียวยาความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์ข้อนี้เน้นให้ความสำคัญกับมนุษย์เป็นที่ตั้ง⁵⁰

2.4.2 เพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

ธรรมชาติที่อยู่รอบตัวเราประกอบด้วยสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต ในบรรดาสิ่งมีชีวิตด้วยกัน ย่อมมีการพึ่งพาอาศัยกันทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจนเกี่ยวพันกับส่วนที่ไม่มีชีวิต (ดิน แร่ธาตุ แสงแดด) มีการใช้พลังงานและแลกเปลี่ยนสารอาหารซึ่งกันและกันเป็นวัฏจักรที่ดำเนินไปภายใต้ความสมดุลของธรรมชาติ หากขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของระบบมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น จะส่งผลเกี่ยวเนื่องไปทั้งระบบ กระทั่งเกิดปัญหากับการดำรงชีวิตของมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ระบบที่กล่าวมานี้เรียกว่า “ระบบนิเวศ” มนุษย์เราเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะทั้งเป็นผู้ให้และผู้รับ⁵¹ คำว่า “ระบบนิเวศ” ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในยุคปัจจุบัน ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับระบบนิเวศจะช่วยให้เข้าใจปัญหาต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความกระทบกระทั่งที่เกิดจากการเพิ่มจำนวนประชากร รวมไปถึงระบบนิเวศที่มนุษย์สร้างขึ้น ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับระบบนิเวศจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญยิ่งสำหรับการหาทางออกเพื่อความอยู่รอดของมนุษยชาติภายใต้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างจำกัดบนโลกนี้⁵² ระบบนิเวศอาจจะมีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาพที่สิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่ ซึ่งอาจจะมีขนาดเท่าแอ่งน้ำ

⁵⁰ เฝิงอั้ง, น. 10.

⁵¹ ศศิณา ภารา, อั้งแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น.67.

⁵² ศศิณา ภารา, อั้งแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น.67.

ในรอยเท้าควาย ในกะลามะพร้าว บนขอนไม้ ในสวนยางพารา ในสวนลั่นจี่ ในป่าธรรมชาติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า โลกนี้เป็นโลกของสิ่งมีชีวิตหรือระบบนิเวศของสิ่งมีชีวิต⁵³

การสูญเสียความสมดุลในระบบนิเวศ อาจเกิดขึ้นจากธรรมชาติหรือน้ำมือของมนุษย์ก็ได้ ทำให้องค์ประกอบของระบบนิเวศได้ถูกเปลี่ยนแปลงไป หากเกิดโดยธรรมชาติระบบนิเวศจะช่วยแก้ไขได้ด้วยตนเอง แต่ถ้าเกิดจากมนุษย์จะแก้ไขได้ยากมาก เมื่อมนุษย์เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการพัฒนาวิถีชีวิตมากขึ้นด้วยเทคโนโลยี ทำให้มีความเป็นอยู่สุขสบายมากขึ้น มนุษย์จึงได้ชื่อว่า “เป็นตัวการในการทำลายระบบนิเวศมากที่สุด”⁵⁴ ดังนั้น การพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ นั้น จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศ มิฉะนั้นก็จะเกิดการเสียหายร้ายแรงทั้งต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมและความเป็นอยู่ของมนุษย์เอง เช่น การสร้างเขื่อน ทำให้ระบบนิเวศดั้งเดิมที่อยู่เหนือเขื่อนเปลี่ยนแปลงไปอย่างกะทันหัน พืชพรรณธรรมชาติ ป่าไม้ สัตว์ป่าถูกทำลายลงจำนวนมาก ระบบนิเวศที่เกิดขึ้นใหม่จะแตกต่างจากระบบนิเวศเดิม และการที่น้ำขังเป็นจำนวนมากอาจทำให้เกิดการระบาดของโรค ระบบนิเวศในแหล่งน้ำนิ่งเช่นนี้จะสูญเสียความสมดุลไป สำหรับปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เป็นผลมาจากความไม่สมดุลของระบบนิเวศที่เห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่ การเกิดอุทกภัยในบังกลาเทศ อินเดีย และ ภาคใต้ของประเทศไทย ความร้อนและความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นในหลายภูมิภาคของโลก การเกิด แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่มในประเทศรัสเซีย การลดลงของโอโซนในบรรยากาศ ฯลฯ⁵⁵

จะเห็นได้ว่าการเรียนรู้เรื่องระบบนิเวศ จะทำให้มนุษย์เข้าใจถึงฐานะและหน้าที่ของตัวเอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการกระทำของมนุษย์ต่อสิ่งแวดล้อมมีผลเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กับสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในระบบสุดท้ายจะส่งผลกระทบต่อตัวมนุษย์เอง การพัฒนาใด ๆ ของมนุษย์ก็ตาม หากจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นวัตถุดิบนั้น เราจำต้องคำนึงถึงปัญหาการเสียสมดุลทางระบบนิเวศด้วย เพื่อไม่ให้เกิดการพัฒนานั้นย้อนกลับมาสร้างปัญหาต่อตัว มนุษย์เอง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมหรือการขาดแคลนทรัพยากรในอนาคต⁵⁶

⁵³ ศศินา ภารา, *อังกแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.69.

⁵⁴ ศศินา ภารา, *อังกแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.133.

⁵⁵ ศศินา ภารา, *อังกแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.135.

⁵⁶ ศศินา ภารา, *อังกแล้ว เขิงอรรถที่ 4*, น.135.

เหตุผลข้อนี้ ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต ได้อธิบายเอาไว้ว่า⁵⁷ “แนวความคิดนี้มาจากแนวความคิดทางนิเวศวิทยาซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ความคิดทางนิเวศวิทยานั้นเห็นว่าสรรพสิ่งในโลกใบนี้ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งไม่มีชีวิตนั้นต่างอาศัยอยู่ด้วยการพึ่งพาอาศัยกัน หากมีการทำลายสิ่งหนึ่งๆ แล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น จึงควรอนุรักษ์สิ่งต่างๆ บนโลกใบนี้” การอนุรักษ์เพื่อวัตถุประสงค์ประการนี้ไม่ได้ห้ามการล่าหรือการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ อย่างเด็ดขาด หากแต่ยังสามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ได้แต่ต้องหาวิธีการจัดการให้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นอยู่ในภาวะสมดุล วัตถุประสงค์ข้อนี้เน้นการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ต่อระบบนิเวศเป็นตัวตั้ง⁵⁸

2.4.3 เพื่อดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ

สิ่งมีชีวิตที่มีความหลากหลายสูง ทั้งในด้านจำนวน ชนิด และพันธุกรรม จะมีโอกาสปรับตัวและวิวัฒนาการได้ดีกว่าสิ่งมีชีวิตที่มีความหลากหลายน้อย เพราะมีโอกาสสูญพันธุ์ไปจากโลกนี้ได้น้อยกว่า ในสิ่งแวดล้อมถ้ามีความหลากหลายทางชีวภาพมากเท่าใด ก็จะทำให้มนุษย์เราสามารถคัดเลือกนำเอาสายพันธุ์ต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ในการอุปโภคบริโภคได้อย่างเหมาะสม ส่วนสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ก็จะมีระบบนิเวศที่มีความหลากหลาย มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม สิ่งมีชีวิตแต่ละชนิดก็จะทำหน้าที่และให้ประโยชน์แตกต่างกันไป เช่น ป่าไม้ ทำหน้าที่ดูดซับน้ำฝนไว้ไม่ให้เกิดน้ำท่วมและดินพังทลาย ทำให้เกิดความชุ่มชื้นและมีสภาพอากาศที่พอเหมาะ เป็นแหล่งต้นน้ำ ลำธาร อาหาร แหล่งผลิตยารักษาโรค เป็นต้น⁵⁹ ดังนั้น ความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นผลของการวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม จึงมีความสำคัญต่อมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องใช้ในการดำรงชีพ ปัจจุบันเพราะความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือเพราะความโลภของมนุษย์ มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยเปลือง เป็นการเร่งความเร็วของวัฏจักรต่าง ๆ ในระบบสิ่งแวดล้อมให้เกิดมากและเร็วขึ้น โดยเริ่มต้นจากการทำลายพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพลงทั่วโลก⁶⁰

⁵⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น. 41.

⁵⁸ สุรศักดิ์ บุญเรือง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 49*, น. 11.

⁵⁹ ศศิณา ภารา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.125.

⁶⁰ ศศิณา ภารา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.126.

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐควรให้ความสำคัญและส่งเสริมการดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ เพราะความหลากหลายทางสายพันธุ์จะนำมาซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้รัฐมีฐานทรัพยากรธรรมชาติไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างหลากหลายและเพียงพอ

2.4.4 เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นหลัง

ประเด็นการจัดสรรทรัพยากรระหว่างปัจจุบันและอนาคตย่อมนำไปสู่แนวคิดเกี่ยวกับมูลค่าของต้นทุนผู้ใช้ประโยชน์ (ในอนาคต) (User's Cost Value) ซึ่งหมายความว่า การใช้ทรัพยากรอย่างมากมายในปัจจุบันทำให้เกิดภาระแก่ผู้ใช้ประโยชน์ในอนาคต ทั้งนี้ เนื่องจากทรัพยากรมีน้อยลง หรือหาได้ยาก ทำให้ผู้ใช้ในอนาคตต้องแบกรับภาระในต้นทุนการใช้ที่มีสูงขึ้น เช่น การใช้ทรัพยากรแหล่งน้ำธรรมชาติไปเป็นที่รองรับของเสียจนเกิดมลพิษทางน้ำทั่วไปของคนในปัจจุบัน ย่อมจะก่อให้เกิดต้นทุนกับผู้ใช้ลำนน้ำธรรมชาตินี้ของคนในอนาคต ถ้าหากจะต้องปรับปรุงสภาพแหล่งน้ำนี้ให้มีสภาพที่ปลอดมลพิษทางน้ำ ดังนั้น การนำเอาทรัพยากรมาใช้ของคนปัจจุบัน มากน้อยแค่ไหน จึงควรเทียบค่าเสียโอกาสของการสูญเสียประโยชน์ของสังคมในปัจจุบันกับต้นทุนในการใช้ที่จะบังเกิดกับสังคมในอนาคตด้วย แนวคิดดังกล่าวนี้จะเป็นหลักที่สำคัญต่อการใช้และการจัดการอย่างยั่งยืน ดังที่ได้มีการกล่าวถึงกันในยุคปัจจุบันนี้⁶¹

การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อประโยชน์ของผู้ดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นคนรุ่นปัจจุบันเท่านั้น หากแต่ยังมีวัตถุประสงค์รองเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นต่อไปให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีทรัพยากรธรรมชาติใช้อย่างไม่ลำบากอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ที่มีอยู่ไม่ได้เป็นสมบัติของคนรุ่นปัจจุบันเท่านั้น เนื่องจากเป็นสมบัติที่มวลมนุษยชาติมีสิทธิใช้ร่วมกัน ต้องอนุรักษ์ไว้ให้คนรุ่นต่อไปได้ใช้บ้าง วัตถุประสงค์ประการนี้จึงเป็นวัตถุประสงค์ที่ให้ความสำคัญต่อประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป⁶²

⁶¹ สมพร อิศวิลานนท์, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2537), น.41.

⁶² สุรศักดิ์ บุญเรือง, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 49, น. 11.

2.5 แนวคิดที่นำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ

2.5.1 แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม

ถึงแม้มนุษย์จะมีวิวัฒนาการที่ยาวนาน แต่สิ่งหนึ่งที่มนุษย์เกี่ยวข้องและเกี่ยวเนื่องใน แต่ละวิวัฒนาการ คือ ความสัมพันธ์กับสิ่งมีชีวิตอื่นและสิ่งแวดล้อมโดยรอบ การเปลี่ยนแปลงของ สิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากน้ำมือของมนุษย์หรือจากธรรมชาติก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อมนุษย์ทั้งสิ้น มนุษย์จะอยู่โดดเดี่ยวและตามลำพังไม่ได้ หากไม่ได้พึ่งพาสิ่งอื่นทั้งในแง่อากาศที่ใช้หายใจดำรงชีพ ที่ อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และทั้งยังเพื่อปัจจัยอื่น ๆ อันบ่งบอกถึงความ สะดวกสบายของมนุษย์ที่นอกเหนือจากความจำเป็นขั้นพื้นฐาน⁶³ จากความฉลาดของมนุษย์ ก่อให้เกิดการดัดแปลงธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรอบตัวให้ เป็นสิ่งที่ตนต้องการ ไม่ว่าจะปัจจัยสี่ หรือสิ่งอื่น เมื่อปัจจัยทางธรรมชาติและทางสังคมเปลี่ยนแปลง มนุษย์ยังเรียนรู้ที่จะปกป้องตัวเองจาก ภัยธรรมชาติหรือจากศัตรู การรู้จักรวมตัวเป็นกลุ่ม เป็นเครือญาติเป็นชุมชน ทำให้เกิดพลังในการต่อสู้ ทุกด้าน⁶⁴

เมื่อมนุษย์รู้จักใช้สิ่งแวดล้อมในการดำรงชีวิตหรือเพื่อความอยู่รอดพร้อมๆ กับ สภาวะแวดล้อมในโลกได้เปลี่ยนแปลงไปคือ ทรัพยากรร่อยหรอหรือหมดไป ภาวะมลพิษเกิดใน สิ่งแวดล้อมในเมืองใหญ่และท้องถิ่นชนบท และยิ่งมนุษย์มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและมี การปฏิบัติทางอุตสาหกรรม การใช้ทรัพยากรยิ่งมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ทำให้มีของเสียที่เป็นพิษต่อ สิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นด้วย⁶⁵ ฉะนั้น ประชากรมนุษย์จึงมีบทบาทที่สำคัญยิ่งทั้งต่อระบบนิเวศและระบบ สิ่งแวดล้อม การที่มนุษย์สามารถเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศในธรรมชาติ เช่น การตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำ ไร่เลื่อนลอยหรือการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ ฯลฯ การกระทำดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบ ของระบบนิเวศไปด้วย การสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำในบริเวณที่เป็นป่าไม้ เมื่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ ขนาดใหญ่ ระบบนิเวศป่าไม้ที่เคยมีก็จะถูกน้ำท่วม เกิดระบบนิเวศใหม่เป็นระบบนิเวศอ่างเก็บกักน้ำ แทนสมาชิกและองค์ประกอบในระบบนิเวศใหม่จะแตกต่างกับระบบนิเวศป่าไม้ เป็นต้น แต่เชื่อว่าการ สร้างเขื่อนจะมีแต่ผลเสีย มนุษย์รู้บทบาทของตนว่าหากดำเนินการแล้วจะเกิดผลประโยชน์มากมาย

⁶³ ศศินา ภารา, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 4*, น.105.

⁶⁴ ศศินา ภารา, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 4*, น.105.

⁶⁵ ศศินา ภารา, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 4*, น.109.

เพียงใด เชื้อนที่มนุษย์สร้างหลายเชื้อน เช่น เชื้อนป่าสักชลสิทธิ์ จังหวัดลพบุรี สามารถช่วยแก้ปัญหา น้ำท่วมในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ เมื่อถึงหน้าแล้งก็สามารถบรรเทาความรุนแรงของการเกิดมลพิษ ทางน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาได้ นอกจากนี้ประโยชน์ของเชื้อนยังมีในแง่ของการผลิตกระแสไฟฟ้า การทำการเกษตร การชลประทานต่างๆ เป็นต้น⁶⁶

บทบาทของมนุษย์ที่เป็นผู้ใช้ทรัพยากรในการดำรงชีวิต ทรัพยากรธรรมชาตินั้นถือว่า มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และประเทศชาติ เนื่องจากทรัพยากรเป็นสิ่งล้ำค่า ความเจริญในทุกๆ ด้านโดยเฉพาะในแง่ปัจจัยสี่อันเป็นพื้นฐานแห่งความเป็นอยู่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเทศใด มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ประกอบกับประชาชนรู้จักหลักวิธีการอนุรักษ์หรือ มีการใช้ ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด ประเทศนั้น ๆ มักจะมีความสุขสบาย ในทางตรงกันข้ามถ้าประเทศใดไม่มี ทรัพยากรหรือไม่รู้จักวิธีการอนุรักษ์ ประเทศนั้นก็ประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจตกต่ำ สภาพ สังคมที่วุ่นวาย ประเทศไทยจัดเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรที่มีค่ามากมาย แต่ถ้า ประชากรของเรายังใช้ทรัพยากรกันอย่างไม่ประหยัดและขาดการอนุรักษ์แล้ว ในอนาคตข้างหน้า ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติและจะส่งผลกระทบต่อปัญหา ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมได้⁶⁷

2.5.2 แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

การพัฒนาประเทศไทยช่วงที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการ เติบโตทางด้านเศรษฐกิจจนความเชื่อที่ว่าหากเศรษฐกิจมีการขยายตัวสูง รายได้ของคนในชาติก็จะเพิ่ม สูงขึ้นและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนก็จะสูงตามไปด้วยแต่ในความเป็นจริงการขยายตัวทาง เศรษฐกิจในเชิงปริมาณดังกล่าวเกิดจากการขยายตัวทางการผลิตอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และภาคบริการที่ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมากมายเพื่อป้อนกระบวนการผลิต โดยมีได้มีการวางแผนต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรม ร่อยหรอ และความสูญเสีย ของทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงปัญหามลพิษด้านต่างๆ ซึ่งได้นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองอันเกิด

⁶⁶ ศศินา ภารา, *อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 4*, น.109.

⁶⁷ ศศินา ภารา, *อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 4*, น.110.

จากการแย่งชิงทรัพยากร และปัญหาความไม่เท่าเทียม ความไม่เป็นธรรมในการแจกแจงแบ่งปันทรัพยากรระหว่างคนในสังคม⁶⁸

สถานการณ์การพัฒนาที่ผ่านมาจึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยดำเนินแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งก็คือการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญแต่การเติบโตของเศรษฐกิจกลับได้สร้างปัญหาและผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสังคม เป็นที่แน่ชัดว่าหากการพัฒนาที่ยั่งยืนยังคงดำเนินต่อไปในที่สุดแล้วความเจริญทางเศรษฐกิจก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้หากต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมหรือหมดไป นอกจากนี้การพัฒนาที่เน้นด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญได้สร้างผลกระทบให้แก่สังคมไทย ดังเช่น พฤติกรรมการผลิตและการบริโภคที่ไม่เหมาะสมของคนในสังคม การเสื่อมถอยในเรื่องศีลธรรม จริยธรรมและคุณค่าที่ดั่งงาม ดังนั้น แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงถือเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อม⁶⁹

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาที่ยั่งยืนหมายถึงการพัฒนาที่สนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือสร้างความเสียหายให้ทรัพยากรธรรมชาติจนทำให้คนรุ่นหลังไม่สามารถสนองความต้องการของเขาได้เต็มที่กล่าวคือคนในรุ่นปัจจุบันอยู่อย่างมีความสุข คนในอนาคตก็ต้องอยู่อย่างมีความสุขด้วย ทั้งนี้การจะเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริงต้องทำให้เกิดความสมดุลใน 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านระบบนิเวศน์ โดยการพัฒนาทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องพัฒนาควบคู่กับการให้การคุ้มครองสภาพแวดล้อม⁷⁰ ดังนั้น “การพัฒนาที่ยั่งยืน” จึงเป็นการนำเสนอทางออกที่พยายามหาความสมดุลระหว่างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ยังคงเน้นการสะสมทุนกับความห่วงใยในสภาพแวดล้อมและความลดน้อยลงของทรัพยากรธรรมชาติ แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ค่อนข้างประนีประนอมต่อโครงสร้างเก่าทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม “แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน” ต่างก็เป็นที่ยอมรับของประชาคมโลกส่วนใหญ่ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเป็นบทสรุปที่ได้มาจากการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 ที่เป็นพันธะสัญญาระหว่างประเทศ⁷¹

การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นอีกทางเลือกในการแก้ไขปัญหาการเมืองสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย การจะทำให้การพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดขึ้นและประสบผลสำเร็จในสังคมไทยได้จำเป็นอย่างยิ่ง

⁶⁸ จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 110.

⁶⁹ จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 110.

⁷⁰ จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 114.

⁷¹ จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 115.

ที่ทุกภาคส่วนของสังคมต้องผนึกกำลังร่วมกันในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง บนพื้นฐานของทุนทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งนี้จำเป็นต้องสร้างจิตสำนึกใหม่ของคนในสังคมให้มุ่งผลประโยชน์ส่วนร่วม และปรับวิถีคิด ทักษะคติในการดำเนินชีวิตใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง ขณะเดียวกันต้องประสานเชื่อมโยงบทบาทภาครัฐ ท้องถิ่นและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการทำงานด้วยกัน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าของทรัพยากรท้องถิ่น⁷² ในประเทศไทยนั้นได้มีการยอมรับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้เป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ โดยมีสาระสำคัญที่รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งหลักการดังกล่าวแสดงว่าหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการสำคัญประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงพร้อมกับการพัฒนาประเทศ โดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีความชัดเจนในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติก็ถือเป็นภารกิจหนึ่งที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน⁷³

2.5.3 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁷⁴ (Polluter Pays Principle : PPP)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นหลักการที่กำหนดให้ ผู้ที่ก่อปัญหามลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายเช่นว่านั้น ดังปรากฏตามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษไว้ในข้อบทที่ 16 ว่า⁷⁵ “องค์กรของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนหลักการที่ว่าผู้ที่ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในความ

⁷² จุฑาทิพ คล้ายทับทิม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 119.

⁷³ สุรศักดิ์ บุญเรือง, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 49*, น. 14-15.

⁷⁴ เรียกอีกชื่อว่า หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย

⁷⁵ อุตมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.33.

เสียหายจากมลพิษนั้นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักการของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ”⁷⁶

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ เป็นเรื่องที่รัฐพึงดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่า ผู้ก่อมลพิษจักต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้นทุนทางสังคมที่เสียไปจากกิจกรรมที่ได้สร้างความเสียหายขึ้นนั้น⁷⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับรองและนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมทั้งสิ่งแวดล้อมจากการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้น⁷⁸ และในส่วนของมาตรการส่งเสริม (incentive) โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการติดตั้งและดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากกระบวนการผลิต⁷⁹ รวมทั้งให้การสนับสนุนการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนในกระบวนการลดมลพิษจากการผลิตในกิจการของตน⁸⁰ โดยเป็นการลดภาระทางด้านต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการที่จะต้องรับผิดชอบต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายลง ทั้งนี้เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น⁸¹

⁷⁶ Rio Declaration on Environment and Development, 1992 Article 16

“National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.” อังโน อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556)

⁷⁷ อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, น.33.

⁷⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96.

⁷⁹ เพ็ญอ้าง.

⁸⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 23 (1, 2, และ 3)

⁸¹ อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, น.34.

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้เป็นหลักการที่กำหนดให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย (costs) ซึ่งเกิดจากมลพิษจะต้องถูกรับผิดชอบโดยบุคคลที่ก่อมลพิษขึ้น⁸² โดยเป็นแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเห็นว่าการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนการใช้นั้น ทำให้ผู้ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมละเลยที่จะปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และไม่สนใจมลพิษที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากมุ่งแต่เพียงตัดดวงผลประโยชน์ตามความสามารถของตน ซึ่งนอกจากเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์แล้วยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีแต่ประการใด⁸³

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น รัฐอาจเป็นผู้ก่อมลพิษให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น รัฐก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวด้วย ซึ่งอาจนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปปรับใช้กับหลักความรับผิดชอบของรัฐได้ทั้งแบบมีความผิดและแบบไม่มีความผิด แนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเริ่มจากมุมมองที่ว่า “มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” และยังมีจุดยืนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ที่ต้องการให้ผู้คนในสังคมปรับเปลี่ยนวิถีคิด วิถีการดำรงชีวิต และวิธีการผลิตเพื่อนำไปสู่การไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือทำลายน้อยที่สุด อันจะทำให้กระบวนการบริโภคและกระบวนการผลิตสามารถดำรงอยู่และเอื้อประโยชน์ให้ทั้งประชาชนในรุ่นนี้และประชาชนในรุ่นต่อไป แนวความคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Polluter Pays Principle) นี้เป็นแนวความคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ซึ่งมาจากความเชื่อที่ว่า ปัจจุบันผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะ (Public Goods) โดยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนทำให้สินค้าราคาถูกลงกว่าที่เป็นจริงและผลจากการที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนนี้เอง ทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม นอกจากการตัดดวงผลประโยชน์ตามความสามารถของตน ซึ่งนอกจากเป็นการใช้

⁸² Philippe Sand QC, Principle of international environmental law, 2nd edition (New York : Cambridge University Press, 2003), pp. 279-280.

⁸³ มงคล วุฒินากุล, “การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม,” (กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2536, น. 115.

ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีแต่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของการบำบัดมลพิษ โดยถือเสมือนหนึ่งว่า ธรรมชาติเป็นเครื่องบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ที่มีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเป็นการประหยัดมากที่สุดที่ปล่อยให้ธรรมชาติบำบัดของเสียเกินขีดจำกัดของธรรมชาติ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมแล้วผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียก็คือสังคมนั่นเอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกระตุ้นให้ผู้ปล่อยของเสียดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของตน โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ (ผู้ปล่อยของเสีย) ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดมลพิษ หรือเพื่อการอื่น ๆ⁸⁴

2.5.4 แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การอนุรักษ์ (conservation) หมายถึง การรู้จักใช้ ใช้อย่างฉลาด ใช้อย่างสมเหตุสมผล ใช้อย่างรู้ค่าและระมัดระวังดูแลรักษา ดังนั้น การอนุรักษ์จึงเป็นการใช้อย่างรักษา ได้แก่ การรักษา/ซ่อมแซม การฟื้นฟู การพัฒนา การป้องกัน การแบ่งเขต เป็นต้น การอนุรักษ์จึงเป็นแนวทางการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามหลักวิชาการเพื่อการมีใช้ในอนาคต⁸⁵ ส่วนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (natural resources conservation) หมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด ขณะเดียวกันต้องมีการดูแลรักษา ซ่อมแซม หรือหาทางเลือกสำหรับการนำมาใช้เพื่อให้ได้ประโยชน์มากที่สุด ใช้ได้นานที่สุด และมีให้ใช้ในวันหน้า⁸⁶

⁸⁴ เเพ็งอั้ง, น. 115.

⁸⁵ ศศิณา ภารา, อั้งแล้ว เชียงธรรมที่ 4, น.275.

⁸⁶ ศศิณา ภารา, อั้งแล้ว เชียงธรรมที่ 4, น.276.

บทที่ 3

ความรับผิดของรัฐต่อความเสียหาย

อันเกิดจากการทำลายทรัพย์สินของประชาชน

3.1 บททั่วไป

ในการดำเนินกิจการต่างๆ ในการปกครองนั้น รัฐอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของเอกชนได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนรัฐอาจกระทำการอันละเมิดสิทธิของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงกับเอกชน รัฐออกกฎหมายเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนให้มาเป็นของรัฐ หรือออกคำสั่งทางปกครองจำกัดสิทธิของเอกชนในการเดินทางหรือในการใช้สิทธิในทรัพย์สินบางประการ หรือสร้างโรงงานกำจัดขยะโดยส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณนั้น การกระทำต่างๆ ที่กล่าวมานี้อาจทำให้รัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าทดแทนความเสียหายให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ คำว่า “รัฐ” ในที่นี้ใช้ในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หมายถึงบรรดาผู้ทรงอำนาจมหาชนและเป็นนิติบุคคลทั้งหลาย¹

ความรับผิดของรัฐอาจแบ่งแยกออกได้เป็นหลายประเภทขึ้นอยู่กับว่าจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ หากพิจารณาจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยคำนึงถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเกณฑ์แล้ว เราอาจแยกความรับผิดของรัฐออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง และความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายอีกประการหนึ่ง หากพิจารณาจาก “ความผิด” ซึ่งมีรูปแบบสำคัญสองรูปแบบ คือ เจตนาหรือประมาทเลินเล่อแล้ว เราอาจแยกความรับผิดของรัฐออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ ได้เช่นกัน คือ ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยมีความผิดอย่างหนึ่ง และความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยไม่มีความผิดอีกอย่างหนึ่ง²

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.7.

² เพ็งอ้าง, น.8.

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้เขียนมุ่งศึกษาเฉพาะการทำลายทรัพย์สินทางปัญญาหรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางกายภาพหรือการงดเว้นกระทำการ จึงขอเสนอคำอธิบายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่เป็นการกระทำทางกายภาพ หรือปฏิบัติการทางปกครองไว้ดังนี้ รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย อธิบายว่า³ “การกระทำทางปกครอง” นั้นในทางกฎหมายสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ในลักษณะที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) กับในลักษณะที่เป็นปฏิบัติการ (Real Act)⁴

การกระทำทางปกครอง ที่เป็นนิติกรรมนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน⁵ ส่วน “การกระทำทางปกครอง” ที่เป็นปฏิบัติการนั้นเป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดหรือสิ่งปลูกสร้างในคูคลองสาธารณะที่ปลูกสร้างผิดกฎหมาย หรือการใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย เป็นต้น ถือเป็นกระทำที่เป็นการปฏิบัติการทางปกครอง มิใช่การกระทำที่เป็นนิติกรรม⁶

ปฏิบัติการทางปกครอง อาจก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ฯลฯ กับบุคคลอื่นได้เช่นกัน เช่น “ปฏิบัติการทางปกครอง” ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้บุคคลใดเสียหายย่อมเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่กระทำการนั้นจำต้อง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบนี้ได้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาขององค์กรดังกล่าว แต่เป็นผลบังคับของกฎหมาย⁷

³ สมยศ เชื้อไทย, “การกระทำทางปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17, ฉบับที่ 3, (กันยายน 2530), หน้า 61-62 อ้างใน ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551), หน้า 274.

⁴ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551), หน้า 274.

⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 276.

⁶ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, หน้า 276.

⁷ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, หน้า 280.

3.1.1 ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกที่เป็นเอกชนอื่นได้ ความเสียหายเหล่านี้เกิดขึ้นบ่อยและมีความสำคัญมากเนื่องจากในปัจจุบันฝ่ายปกครองได้เพิ่ม “การแทรกแซง” ของฝ่ายปกครองเข้าไปในด้านต่าง ๆ มากเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นก็ย่อมต้องเป็นที่เข้ากันอยู่แล้วว่าจะต้องมีการเยียวยาความเสียหายนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ในปัจจุบันนี้ระบบความรับผิดของฝ่ายปกครองที่มีต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครองเองได้รับการยอมรับด้วยวิธีการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองจ่ายค่าทดแทน ซึ่งฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนดังกล่าวให้แก่เอกชนผู้เสียหาย หลักดังกล่าวใช้กับฝ่ายปกครองทุกประเภทรวมทั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ด้วย⁸

แต่ในอดีตนั้น แนวความคิดเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองมิได้เป็นเช่นทุกวันนี้ในตอนต้นศตวรรษที่ 19 มีหลักสำคัญหนึ่งคือ ความไม่ต้องรับผิดของอำนาจมหาชน (irresponsabilité de la puissance publique) ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่ต้องรับผิดใด ๆ ต่อความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้น ซึ่งถือเป็น เอกสิทธิ (prérogatives) ประเภทหนึ่งของรัฐแต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวก็ได้พัฒนาไปเรื่อย จนกระทั่งเปลี่ยนไปในที่สุดว่า ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน ความเปลี่ยนแปลงแนวความคิดดังกล่าวนี้มีได้เกิดจากตัวบทกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น แต่เกิดจากคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ในคดี Blanco ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 ที่ได้วางหลักสำคัญเอาไว้ว่ารัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนอันเกิดจากการกระทำของผู้ที่ทำงานให้หน่วยงานทางปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยความรับผิดดังกล่าวไม่เป็นเรื่องตามเกณฑ์ทั่วไปและต้องใช้กฎเกณฑ์พิเศษ ภายหลังจากคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันในกรณีดังกล่าวพัฒนาการด้านความรับผิดของฝ่ายปกครองก็เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในปี ค.ศ. 1905 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยไว้ในคดี Tomaso Grecco ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1905 ว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินกิจกรรมของตำรวจ จนกระทั่งในปัจจุบัน ความรับผิดของฝ่ายปกครองก็ขยายตัวกว้างออกไปครอบคลุมถึงกระบวนการยุติธรรม เมื่อรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินงานที่บกพร่อง (défectueux) ของหน่วยงานด้านยุติธรรม (le service de la justice) จึงเห็นได้ว่า

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553),

วิวัฒนาการของเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศสได้ขยายตัวออกไปมากและครอบคลุมฝ่ายปกครองประเภทต่าง ๆ หลายประเภทด้วยกัน เริ่มตั้งแต่ฝ่ายปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะมาจนกระทั่งฝ่ายปกครองประเภทตำรวจ ไปจนถึงหน่วยงานด้านยุติธรรม⁹

เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ใครจะเป็นผู้รับผิด ทั้งนี้เนื่องจากนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (les personnes morales de droit public) นั้น ไม่อาจทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องทำโดยผ่านทางบุคคลธรรมดา (personnes physiques) มีสองแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้ในกรณีดังกล่าว แนวทางแรก คือถือเป็นการรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (agents) ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นและต้องชดเชยค่าเสียหายจากทรัพย์สินของตนเอง กับแนวทางที่สอง คือเป็นการรับผิดของฝ่ายปกครองที่จะต้องรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งในระบบของฝรั่งเศสนั้นยอมรับทั้งแนวทางการรับผิดส่วนตัว (la responsabilité personnelle) และแนวทางการรับผิดของฝ่ายปกครอง (la responsabilité de l'administration) การยอมรับแนวทางทั้งสองก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องความรับผิดชอบร่วมกัน (cumul de responsabilité) และปัญหาเรื่องการแบ่งความรับผิดชอบ (partage de responsabilité) ระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานฝ่ายปกครอง¹⁰

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐอาจรับผิดได้ทั้งตามหลักในกฎหมายมหาชนและตามหลักในกฎหมายเอกชนขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรมที่รัฐปฏิบัติ ความรับผิดของรัฐตามกฎหมายแพ่งที่ถือเสมือนว่ารัฐเป็นเอกชนคนหนึ่งในการกรณีที่รัฐดำเนินกิจกรรมเหมือนกับเอกชนและไม่ได้มีการใช้อำนาจมหาชนนั้น ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่ในราวต้นศตวรรษที่ 19 ส่วนในการกรณีที่รัฐดำเนินกิจกรรมทางปกครองโดยใช้อำนาจมหาชนนั้น แต่เดิมถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิด แต่นับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาแนวคิดที่ว่ารัฐจะต้องรับผิดแม้จะได้ใช้อำนาจมหาชนก็เป็นที่ยอมรับมากขึ้น และมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ลักษณะสำคัญประการแรกนี้คือ ลักษณะของความรับผิดของรัฐที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน¹¹

ลักษณะที่สำคัญประการที่สองของความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่เป็นผลมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ คือ ความรับผิดที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งความรับผิดที่เป็น

⁹ เฝิงอ๋าง, น.485

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.485.

¹¹ วรเจตน์ ภาศิริตัน, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 128.

ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ข้าราชการและความรับผิดของรัฐสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ ขึ้นอยู่กับว่าความผิดนั้นเป็น *faute personnelle* หรือ *faute de service* ในกรณีที่ทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่มีส่วนผิดร่วมกัน ความรับผิดนั้นก็กลายเป็นความรับผิดร่วมแบบ *cumul des fautes*¹²

ลักษณะที่สำคัญประการที่สามของความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส คือ การดำรงอยู่คู่ขนานกันของความรับผิดสำหรับความผิดและความรับผิดโดยปราศจากความผิด (*responsabilité pour faute et responsabilité sans faute*) ดังที่ได้ชี้ให้เห็นว่าแต่เดิมความรับผิดของรัฐเป็นความรับผิดสำหรับความผิด แต่ในเวลาต่อมาศาลได้พัฒนาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดขึ้นมาเสริม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น ความรับผิดโดยปราศจากความผิดนี้ได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในปัจจุบัน¹³

3.1.2 ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย

เมื่อกล่าวถึงความรับผิดของรัฐ โดยปกติแล้วย่อมมุ่งหมายถึงความรับผิดทั้งปวงอันเกิดจากกระทำขององค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดของฝ่ายบริหาร (ฝ่ายปกครอง) ความรับผิดของฝ่ายตุลาการ หรือความรับผิดของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามความรับผิดของฝ่ายปกครองเป็นความรับผิดที่ได้รับการพัฒนามายาวนานกว่าความรับผิดของรัฐในทางอื่น เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากงานของฝ่ายปกครองเป็นงานที่มีความหลากหลาย เป็นงานในทางปฏิบัติที่มุ่งผลในทางกฎหมายและเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลในทางข้อเท็จจริง การกระทำของฝ่ายปกครองจึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลได้ในหลายลักษณะ ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นก็มีปัญหาว่าฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดหรือไม่ ภายใต้กฎหมายใด¹⁴

แต่เดิมนั้น ระบบกฎหมายต่างๆ ถือหลักที่คล้ายคลึงกันว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิด ทั้งนี้สืบเนื่องจากอิทธิพลของแนวความคิดที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด” (*The king can do no wrong*) ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับความคุ้มครองให้ไม่ต้องถูกฟ้องคดี แม้ข้าราชการในสังกัดของตนได้ปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ต่อมาเมื่อประเทศต่าง ๆ ไม่ได้

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 128.

¹³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 128.

¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. (กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554), น. 335.

ปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป หลักการในเรื่องนี้ก็คล้ายความเข้มข้นลง ระบบกฎหมายต่าง ๆ เริ่มยอมรับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองมากขึ้น และได้พัฒนาหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองมาโดยลำดับ¹⁵

หากพิจารณาความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยตัดความรับผิดชอบอันเกิดจากสัญญาหรือมูลหนี้อื่น ๆ ออกไปแล้ว เราจะพบว่าในประเทศต่าง ๆ ฝ่ายปกครองมีความรับผิดชอบในลักษณะสำคัญสองลักษณะใหญ่ ๆ คือ ความรับผิดทางละเมิด อันเป็นความรับผิดชอบสำหรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีความผิด (กล่าวคือผู้กระทำความผิดโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ) ประการหนึ่ง และความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งหมายถึงความรับผิดชอบสำหรับการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือแม้ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ก็ไม่มี ความผิด (กล่าวคือผู้กระทำ กระทำโดยไม่มีเจตนาหรือไม่ประมาทเลินเล่อ) อีกประการหนึ่ง ซึ่งความรับผิดประการหลังนี้ อาจเกิดขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์บางประการได้ หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในเกือบทุกประเทศเริ่มต้นพัฒนาจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองก่อน และต่อมาค่อย ๆ ขยายตัวออกไปยังความรับผิดในลักษณะอื่น¹⁶

เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทยแล้ว จะเห็นว่าความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองเป็นความรับผิดหลักที่ได้รับการพัฒนามาเป็นลำดับ ความรับผิดในลักษณะอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดโดยปราศจากความผิดจะปรากฏอยู่ในเรื่องของการเวนคืนทรัพย์สิน ซึ่งมักเป็นไปตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรได้กำหนดไว้ ในส่วนของความรับผิดของฝ่ายนิติบัญญัติและความผิดของฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดของผู้พิพากษาในผลและละเมิดที่ผู้พิพากษาได้ปฏิบัติไปในการปฏิบัติหน้าที่นั้น แทบจะไม่มี การกล่าวถึงเลย¹⁷

สำหรับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้น หากพิจารณาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์แล้ว อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคด้วยกัน ยุคแรกเป็ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในช่วงที่ประเทศไทยยังปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กล่าวคือความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองก่อน พ.ศ. 2475 ยุคนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นยุคที่รัฐไม่ต้องรับผิด ยุคที่สองเป็นยุคที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตน ในศาลยุติธรรม ยุคนี้อยู่ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ. 2539 ยุคที่สามเป็นยุคปัจจุบัน

¹⁵ เห่งอ้าง, น. 336.

¹⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 14*, น. 336.

¹⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 14*, น. 337.

เริ่มต้นตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน ยุคนี้เป็นยุคที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่แต่ผู้เดียว แต่อาจใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ในช่วง พ.ศ.2539 ถึง พ.ศ. 2542 ก่อนที่จะมีการตั้งศาลปกครอง ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในทุกกรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย จากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่กรณีอื่นอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม¹⁸

3.2 ประเภทของความรับผิดของรัฐ

ในระบบความรับผิดของรัฐนั้น การกระทำของรัฐอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลนั้นอาจเป็นการกระทำโดยมีความผิด (la responsabilité pour faute) ซึ่งเรียกว่า การกระทำละเมิด หรือเป็นการกระทำของรัฐอันก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่มี ความผิด (la responsabilité sans faute) ที่เรียกว่า ความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งความรับผิดอย่างอื่นนี้เป็นถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้นจึงแบ่งความรับผิดได้เป็นความรับผิดทางละเมิดซึ่งต้องอาศัยองค์ประกอบของความผิดของผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหาย และความรับผิดโดยปราศจากความผิดที่ไม่คำนึงถึงความผิดใดๆ¹⁹

¹⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 338.

¹⁹ ฉันทิกา กุลธำรงค์, *“ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย,”* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น.18.

3.2.1 ความรับผิดของรัฐโดยมีความผิด(ความรับผิดทางละเมิด)

ความรับผิดของรัฐโดยมีความผิด (la responsabilité pour faute) หรือความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทย ต่างก็เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการกระทำที่เป็นความผิด (la faute) ซึ่งเป็นแนวความคิดพื้นฐานของระบบว่าด้วยความรับผิดชอบทั้งในระบบกฎหมายเอกชนและระบบกฎหมายมหาชน โดยหากไม่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น ก็ไม่มีความรับผิดชอบ แต่ถ้าหากมีผู้กระทำผิด ก็ต้องมีบทลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำผิดนั้นด้วย²⁰

3.2.1.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส

หากละเว้นไม่พิจารณาความรับผิดของรัฐอันเกิดจากสัญญาแล้ว จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายฝรั่งเศสแยกความรับผิดของรัฐออกเป็นประเภทใหญ่ๆ สองประเภท คือ ความรับผิดโดยมีความผิดและความรับผิดโดยปราศจากความผิด หากพิจารณาเปรียบเทียบความรับผิดโดยมีความผิดและความรับผิดโดยปราศจากความผิดแล้ว จะเห็นต่อไปว่าความรับผิดโดยมีความผิดถือเป็นความรับผิดที่เป็นเสาหลักของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิดนั้นเป็นความรับผิดที่ได้รับการกำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกรณีที่ไม่สามารถนำหลักเรื่องความรับผิดโดยมีความผิดไปใช้ได้ ด้วยเหตุนี้ความรับผิดโดยปราศจากความผิดจึงมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์เสริมความรับผิดโดยมีความผิด²¹

โดยเหตุที่ความรับผิดโดยมีความผิดมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่ง ก่อนที่จะพิจารณาโครงสร้างของความรับผิดโดยมีความผิด สมควรที่จะกล่าวถึงลักษณะของความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่งเปรียบเทียบกับความรับผิดโดยมีความผิดเพื่อให้เห็นภาพรวมเบื้องต้นเล็กน้อย ระบบกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสแบ่งความรับผิดทางละเมิดซึ่งกระทำลงโดยมีความผิดออกเป็นสองประเภท คือ ความรับผิดสำหรับการกระทำของตนตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1382 และ 1383 และความรับผิดสำหรับการกระทำของบุคคลที่สามตามประมวลกฎหมาย

²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 8*,

²¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น. 146.

แฟงมาตรา 1384 วรรคสี่ วรรคห้าและวรรคหก ศาลคดีซัดกัน (ในคดี Blanco มีความเห็นว่าการแบ่งแยกประเภทความรับผิดชอบและหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดตามกฎหมายแฟงจะนำมาใช้บังคับกับความรับผิดของรัฐไม่ได้ เหตุผลสำคัญส่วนหนึ่งมาจากความไม่เชื่อมั่นในระบบศาลยุติธรรมซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของระบอบเดิมที่หากมีเขตอำนาจในเรื่องความรับผิดของรัฐด้วยแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานทางปกครองได้ เหตุผลสำคัญอีกส่วนหนึ่งมาจากการปรับใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ²² ยิ่งไปกว่านั้นศาลคดีซัดกันยังมองว่าศาลปกครองน่าจะอยู่ในสถานะที่จะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะ (ซึ่งเป็นเหตุก่อนให้เกิดความรับผิด) ได้ดีกว่าศาลยุติธรรมด้วยเหตุนี้เราอาจกล่าวได้ว่าโดยทั่วไปแล้วความรับผิดของรัฐ (โดยมีความผิด) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นความรับผิดที่มีลักษณะพิเศษไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแฟง โดยหลักแล้วเราไม่สามารถนำเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแฟง มาตรา 1382 และ 1383 ซึ่งเป็นกรณีของความรับผิดสำหรับการกระทำของตนเองมาใช้บังคับกับรัฐได้เนื่องจากรัฐไม่ได้กระทำการต่างๆ ด้วยตนเองแต่กระทำการผ่านองค์กรของตน ในขณะที่เดียวกันเราก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแฟง มาตรา 1384 วรรคสี่ วรรคห้าและวรรคหก ซึ่งเป็นกรณีของความรับผิดสำหรับการกระทำของบุคคลอื่นมาใช้บังคับกับรัฐได้เช่นกัน เนื่องจากความรับผิดดังกล่าวเป็นความรับผิดร่วมกันระหว่างผู้มีอำนาจบัญชาสั่งการ (commettant)²³ กับผู้อยู่ใต้การบัญชาสั่งการ เช่น ความรับใช้ (domestique) หรือเสมียนหรือลูกจ้าง (employé) แต่ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายปกครองเป็นความรับผิดที่รัฐรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายโดยเจ้าหน้าที่ข้าราชการที่กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย²⁴

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส มีแนวความคิดว่าระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดนั้นแตกต่างหากจากกฎหมายเอกชน แต่เมื่อพิจารณาถึงแก่นของหลักกฎหมายว่าด้วยความรับ

²² ศาลคดีซัดกันอ้างรัฐบัญญัติลงวันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ.1790 ที่ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการแยกอำนาจในงานทางปกครองกับงานทางยุติธรรมออกจากกัน (principe de la separation des aurorités administrative et judiciaires) อ้างใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.147.

²³ นายจ้างซึ่งมีความสัมพันธ์กับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานอยู่ในความหมายของ Commettant อ้างใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.147.

²⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 147

ผิดของรัฐตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสแล้ว สารของหลักความรับผิดทางแพ่ง ในประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1382 มาตรา 1383 และมาตรา 1384 ยังเป็นพื้นฐานในการวินิจฉัย คดีของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสในกรณีความรับผิดที่ต้องมีการกระทำความผิด มีความเสียหายและมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่เป็นความเสียหาย²⁵

มาตรา 1382 และมาตรา 1383 วางหลักทั่วไปเรื่องความรับผิด โดยมาตรา 1382 มีความว่า การกระทำความผิดให้บุคคลอื่นเสียหาย ผู้กระทำความผิดต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนมาตรา 1383 ได้ขยายหลักของมาตรา 1382 โดยบัญญัติว่า การกระทำความผิดให้บุคคลอื่นเสียหายซึ่งต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่จำเป็นต้องเกิดจากการกระทำโดยจงใจก็ได้แต่อาจเกิดจากการประมาท เลินเล่อ บทบัญญัติทั้งสองเป็นการวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งต่อมาได้รับการพัฒนา จนไปปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครอง²⁶

หลักกฎหมายเรื่องละเมิดของฝรั่งเศสจะคล้ายกับของไทย คือ ต้องมีความเสียหาย ความผิด และความสัมพันธ์ระหว่างความผิดกับความเสียหาย²⁷

1) ฐานทางกฎหมายสำหรับความรับผิดโดยมีความผิด²⁸

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เป็นที่ถกเถียงกันอย่างยาวนานในระบบกฎหมายฝรั่งเศส คือ ปัญหาที่ว่าด้วย “ฐานทางกฎหมาย” ที่จะใช้ในการอธิบายความรับผิดของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศสไม่มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐให้อยู่ในรูปของประมวลกฎหมาย และในเวลาเดียวกันระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็ไม่ได้ถือหลักให้รัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ข้าราชการของตนดังเช่นที่ปรากฏในระบบกฎหมายเยอรมันหรือระบบกฎหมายไทย แต่ให้รัฐรับผิดโดยตรง สำหรับการกระทำของตนเอง ด้วยเหตุนี้นักกฎหมายฝรั่งเศสจึงต้องพัฒนาความรับผิดของรัฐในทางกฎหมายมหาชนขึ้นมาใหม่ แยกขาดจากความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง กรณีจึงแตกต่างจากระบบกฎหมายเยอรมันหรือระบบกฎหมายไทยที่ใช้ฐานความรับผิดทางละเมิดตาม

²⁵ นิพนธ์ ะกะมี, “เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศไทย,” วารสารกรมบัญชีกลาง 50, เล่มที่ 4 น. 18(2550),

²⁶ เพ็งอั้ง, น. 3.

²⁷ นิพนธ์ ะกะมี, อั้งแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 3-5.

²⁸ วรเจตน์ ภาศิริตัน, อั้งแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 149.

ประมวลกฎหมายแพ่งหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วแต่กรณี เป็นฐานทางกฎหมาย
สำหรับความรับผิดของรัฐ²⁹

ปัญหาสำคัญที่นักกฎหมายฝรั่งเศสต้องเผชิญในทางทฤษฎีสำหรับความรับผิดโดยมี
ความผิดก็คือ ความรับผิดโดยมีความผิดเป็นความรับผิดที่ระบบกฎหมายกำหนดให้บุคคลใดก็ตามที่
ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยมีความผิด คือกระทำการโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อต้อง
รับผิดสำหรับการกระทำที่สมควรถูกตำหนิและก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ
ซึ่งเป็นรูปแบบของ “ความผิด” จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับความรับผิดประเภทนี้ แม้ว่าในปัจจุบันที่
ไม่เป็นที่ต้องอภิปรายกันต่อไปอีกแล้วว่ารรัฐจะต้องรับผิดสำหรับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำ
ขององค์กรของตนหรือไม่ แต่ปัญหาที่สำคัญที่จะต้องอธิบายก็คือ แล้วรัฐมี “ความผิด” ได้อย่างไร³⁰

ระบบกฎหมายที่กำหนดให้รัฐเข้ามารับผิดแทนองค์กรของตนย่อมไม่มีปัญหาที่
จะต้องอธิบายเพราะในการพิจารณาความผิดนั้น เราพิจารณาจาก “ความผิด” ของบุคคลธรรมดาที่
กระทำการแทนรัฐหรือเพื่อรัฐ แต่ระบบกฎหมายที่กำหนดให้รัฐรับผิดโดยตรงจะต้องอธิบายว่ารัฐใน
ฐานะที่เป็นนิติบุคคลมหาชนซึ่งเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นไม่มีชีวิตจิตใจจะมี “ความผิด” ได้
อย่างไรได้บ้าง นักนิติศาสตร์ฝรั่งเศสได้สร้างทฤษฎีจำนวนมากเพื่อตอบปัญหาดังกล่าว ตั้งแต่การให้ถือ
ว่า “เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ” ขององค์กรของรัฐเป็น “เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ” ของรัฐเอง
หรือให้ถือว่า “เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ” ของรัฐเป็น “เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ” ลักษณะ
พิเศษ³¹ อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวดูเหมือนจะเป็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันทางทฤษฎีเท่านั้น
เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งสภาแห่งรัฐได้เริ่มพัฒนาหลักเกณฑ์
เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐตามกฎหมายมหาชนขึ้นมานั้นไม่ปรากฏว่าสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยประเด็น
ปัญหาดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาแต่อย่างใด ถ้อยคำที่ใช้เรียกความรับผิดของรัฐในกรณีที่เกิดการละเมิด
ในกรอบของบริการสาธารณะในทางตำราก็คงเรียกกันโดยทั่วไปว่า ความรับผิดสำหรับความผิด
(responsabilité pour faute) จนกระทั่งปัจจุบันนี้ แม้ในทางทฤษฎีการอธิบายความรับผิดโดยตรง
ของรัฐยังคงมีปัญหาอยู่แต่ในทางปฏิบัติถือกันโดยทั่วไปว่า นิติบุคคล (รัฐ) ย่อมต้องรับผิดชอบสำหรับ
การแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ของตน ตลอดความบกพร่องผิดพลาดในการจัดองค์กรและ
การดำเนินงานของฝ่ายปกครอง³²

²⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 150.

³⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 150.

³¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 150.

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 138.

2) ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ความรับผิดสำหรับความผิดเป็นความรับผิดของรัฐต่อการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาก็คือความไม่ชอบด้วยด้วยกฎหมายอันเป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดความรับผิดนั้นเกิดขึ้นในกรณีใดบ้าง หากพิจารณาจากลักษณะของการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดแล้วจะพบว่ามียู่ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การกระทำที่เป็นคำสั่งทางปกครองและกฎประการหนึ่ง และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพหรือการงดเว้นกระทำการอีกประการหนึ่ง³³

เนื่องจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาเฉพาะความรับผิดของรัฐอันเกิดจากการทำลายทรัพย์สินสาธารณะชาติที่เป็นกระกระทำทางกายภาพหรือการงดเว้นกระทำการ หรือปฏิบัติการทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น จึงขอไม่นำเสนอเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและกฎ

ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางกายภาพหรือการงดเว้นการกระทำ การเกิดจากการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการงดเว้นไม่กระทำบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องกระทำ มีข้อสังเกตว่าหน้าที่ที่รัฐจะต้องกระทำปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครองในการต้องจัดทำบริการสาธารณะ³⁴

อนึ่ง การละเมิดในหน้าที่ที่เป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดนั้น จะต้องปรากฏว่าหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่หน้าที่โดยทั่วไปที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะเท่านั้น แต่หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองมีต่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเฉพาะ ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ก็คือ เราจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำนั้นเป็นหน้าที่ที่มีต่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ไม่ใช่หน้าที่ทั่วไปที่มีต่อสาธารณะ หากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสแล้ว จะพบว่าศาลมีแนวโน้มที่จะถือว่าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองมีต่อปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลเป็นหลัก เฉพาะในกรณียกเว้นเท่านั้นที่ศาลจะมองว่าหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะ³⁵

³³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น. 150.

³⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น. 156.

³⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น. 156.

3.2.1.2 ระบบกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าความรับผิดของรัฐที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกระทั่งถึงปัจจุบันนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะจำกัดอยู่ที่ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ ความรับผิดของฝ่ายตุลาการและความรับผิดของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสิ่งที่แทบจะไม่ได้รับการอภิปรายในวงวิชาการนิติศาสตร์เลย สำหรับความรับผิดของฝ่ายปกครองนั้น โดยส่วนใหญ่ก็จะจำกัดอยู่ที่ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ยังไม่ปรากฏการอภิปรายความรับผิดของฝ่ายปกครองในลักษณะอื่นเท่าที่ควรจะเป็น³⁶

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองเป็นความรับผิดของฝ่ายปกครองในการกระทำที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของตนกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเจตนา (กฎหมายไทยใช้คำว่า “จงใจ”) หรือประมาทเลินเล่อ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก โดยทั่วไปแล้วการเยียวยาความเสียหายมักจะเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือว่าเป็นการเยียวยาแบบทฤษฎี³⁷ อันอยู่บนเหตุผลที่ว่า เมื่อบุคคลใดก่อความเสียหายให้กับบุคคลอื่นใดโดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้และความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำดังกล่าวแล้ว บุคคลนั้นย่อมต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหาย วัตถุประสงค์ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายนั้น เพื่อให้ผู้เสียหายนั้นกลับสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงสถานะเดิมก่อนที่จะถูกทำละเมิดมากที่สุด³⁸ อย่างไรก็ตามอาจมีการเยียวยาในลักษณะของการทำให้กลับฟื้นคืนดีซึ่งเป็นการเยียวยาแบบปฐมภูมิก็ได้ หากสภาพแห่งนี้เปิดช่องให้กระทำเช่นนั้นได้ ประเด็นปัญหาของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองจะอยู่ที่องค์ประกอบความรับผิด ตลอดจนความสัมพันธ์ในแง่ความรับผิดระหว่างฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ และผู้เสียหาย³⁹

ในเรื่องการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ต้องนำหลักในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ประกอบกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

³⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น.1-2.

³⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 336.

³⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 336.

³⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 337.

มิได้ให้ความหมายคำว่า “ละเมิด” เอาไว้ การจะพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นละเมิดหรือไม่ ต้องรับผิดเพียงใด และได้รับยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดหรือไม่ นั้น จำต้องนำหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิด ค่าสินไหมทดแทน และนิรโทษกรรมตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยแท้จริงแล้วเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือการสร้างหลักความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปอย่างเป็นเหตุเป็นผล แต่ในขณะเดียวกันก็มีความเกี่ยวพันกันกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐผสมอยู่ด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดทางละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นหน่วยงานของรัฐต้องรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวไปก่อน แต่หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่หรือไม่เพียงใดนั้น จำต้องพิจารณาว่าละเมิดนั้นได้เกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งหรือไม่ โดยหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานในภายหลังได้ ถ้าปรากฏว่าการละเมิดนั้นเป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้จงใจกระทำละเมิดหรือกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาแล้ว ความรับผิดก็จะตกอยู่กับหน่วยงานของรัฐ

คดีละเมิดที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองได้นั้นต้องเป็นคดีที่เข้าลักษณะ 2 ประการ คือ⁴⁰

1) เป็นคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครอง⁴¹

2) เป็นคดีที่ความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองนั้นเกิดจาก⁴²

(ก) การใช้อำนาจตามกฎหมาย

(ข) การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

⁴⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 434.

⁴¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 434.

⁴² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 434.

(ค) การละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ

(ง) การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม⁴³

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองไทยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง (ความรับผิดของรัฐโดยมีความผิด) และในการพิพากษาคดีนั้นศาลปกครองไทยมีอำนาจกำหนดค่าบังคับด้วยการสั่งให้ฝ่ายปกครองใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการก็ได้ โดยอาจกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ได้อีกด้วย

3.2.2 ความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิด

ความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิดในประเทศฝรั่งเศสเรียกว่า *responsabilité sans faute* หรือที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า ความรับผิดโดยปราศจากความผิด นั้น เป็นความรับผิดของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่น รัฐจึงอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวถึงแม้จะได้กระทำลงไปโดยไม่มีความผิด (*faute*) เลยก็ตาม

⁴³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 434.

ในเรื่องความเสียหายนั้นเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในวงการนิติศาสตร์ว่าเป็นองค์ประกอบของความรับผิด หากขาดซึ่งความเสียหายแล้วก็จะไม่ทำให้เกิดความรับผิดขึ้นได้ เพราะผลแห่งความรับผิดคือการชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อไม่มีความเสียหายก็ไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหายอันใด ส่วนเรื่องความผิดนั้น มีนักนิติศาสตร์บางกลุ่มเห็นว่าความรับผิดไม่จำเป็นจะต้องมีการกระทำความผิด เพียงแต่ผู้ใดก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นก็เพียงพอแล้วที่จะเกิดความรับผิดขึ้นได้⁴⁴

ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดเป็นความรับผิดของรัฐโดยที่รัฐมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดในแดนกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่การกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือไม่มีการกระทำที่เป็นความผิด (faute) เช่น ในกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐกระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ แต่การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชน จึงสมควรที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนตามสมควร แม้ว่าจะกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีความผิดก็ตาม หลักเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดนี้เป็นผลมาจากความต้องการที่จะไม่ให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นโดยไม่มีการแก้ไขเยียวยา และยิ่งถ้าเป็นความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมหรือความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติด้วยแล้ว ยิ่งมีความสำคัญที่จะต้องแก้ไขเยียวยาแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวโดยไม่มี ความผิดก็ตาม

ความรับผิดของรัฐแบบไม่มีความผิดนั้น ทั้งระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีการแยกย่อยออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

- 1) ความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ
- 2) ความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิดนอกเหนือจากที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ (แนวคำพิพากษา)

⁴⁴ จิต เศรษฐบุตฺตร, หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550), น. 103.

3.2.2.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ความรับผิดกรณีไม่มีการกระทำความผิด (responsabilité sans faute) โดยปกติแล้ว เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำความผิดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของตน แต่ในบางกรณี ความรับผิดอาจเกิดขึ้นได้แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจมิได้มาจากการกระทำความผิด⁴⁵ โดยทั่วไปแล้วถือกันว่าความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (responsabilité sans faute) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นความรับผิดเสริมความรับผิดโดยมีความผิด ความรับผิดของรัฐประเภทนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อแก้ปัญหาในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นจากการกระทำซึ่งจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐได้ แต่ตามหลักความรับผิดโดยมีความผิด รัฐไม่ต้องรับผิด ทั้งนี้เนื่องจากขาดองค์ประกอบในแง่ที่การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นกรณีที่การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่มีความผิด ด้วยเหตุนี้หลักการสำคัญของความรับผิดโดยปราศจากความผิดก็คือเพียงแต่ผู้ได้รับความเสียหายชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการกระทำของฝ่ายปกครองก็เพียงพอแล้วที่จะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหาย⁴⁶ ทั้งนี้ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดมีอยู่ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ก) ทฤษฎีความเสี่ยงภัย⁴⁷

ความรับผิดชอบของรัฐมิได้ตั้งอยู่บนทฤษฎีว่าด้วยความผิดอย่างเดียว แต่ยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีความเสี่ยงภัยอีกด้วย โดยทฤษฎีความเสี่ยงภัยนี้ ถือว่ากิจกรรมทุกอย่างล้วนแต่

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.487.

⁴⁶ Bendlin, Responsabilité pour faute – Responsabilité sans faute Eine rechtssprachliche Untersuchung über die Haftung des Staates im französischen und deutschen öffentlichen Recht, 1982, S. 92. อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 174.

⁴⁷ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น 382.

ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับทั้งตัวบุคคลภายนอกและทั้งผู้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเอง การกำหนดให้ผู้กระทำการนั้นต้องรับผิดชอบเยียวยาให้แก่บุคคลภายนอกผู้ต้องเสียหายจากการกระทำนั้นจึงเป็นธรรมแล้ว เพราะผู้กระทำนั้นได้สร้างความเสียหายขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนเอง เมื่อตนเองได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น จึงสมควรที่จะต้องรับผิดชอบของต่อผลร้ายทั้งปวงที่อาจจะเกิดจากการกระทำอันเดียวกันนั้น⁴⁸

ความรับผิดชอบตามหลักความเสียหายแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการที่เป็นอันตรายและเสียหายจากการช่วยดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ⁴⁹

ข) ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ⁵⁰

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะเป็นหลักย่อยของหลักว่าด้วยความเสมอภาค ซึ่งมีการนำหลักนี้มาใช้ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้น แต่ไม่ได้เกิดจากการกระทำผิดของรัฐ เนื่องจากถือว่าเป็นความไม่เป็นธรรมขึ้นหากบุคคลหนึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเพียงคนเดียวจากการกระทำที่กระทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จึงมีหลักการหนึ่งเกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส คือหากปราศจากกฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่นโดยเฉพาะเจาะจงแล้ว จะต้องแบ่งความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐโดยเท่าเทียมกัน หากเอกชนคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ ก็จะต้องได้มาซึ่งการแบ่งค่าใช้จ่ายของรัฐโดยเท่าเทียมกันเพราะเอกชนผู้ได้รับความเสียหายนั้นต้องแยกรับภาระที่เกิดจากการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่เพียงผู้เดียวโดยที่

⁴⁸ วรวิมล ทวาทสิน, “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี”, ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, น. 593. อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น. 382.

⁴⁹ Duncan Fairgrieve, สรุปรจาก ฉันทิกา กุลธำรงค์, “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น. 66-93, น. 138.

⁵⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 47*, น. 382.

ประชาชนอื่นในรัฐได้ประโยชน์จากการกระทำนั้นแต่มีต้องรับภาระใด ๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงได้มีความคิดให้รัฐต้องรับผิดชอบแม้ว่าความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนนั้นจะมีได้เป็นความผิดของรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะให้มีการกระจายภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะในระหว่างประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งการกระจายภาระนี้จะกระทำโดยผ่านระบบการเก็บภาษีอากรที่ประชาชนทุกคนมีหน้าที่จะต้องเสียให้แก่รัฐ⁵¹

การชดเชยความเสียหายตามหลักนี้ต้องปรากฏว่าบุคคลผู้เสียหายได้รับภาระความเสียหายที่มากเกินไปกว่าปกติอันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ดำเนินการโดยชอบตามปกติทั่วไป ซึ่งศาลปกครองของฝรั่งเศสได้ใช้หลักนี้อย่างระมัดระวังเพื่อเป็นการจำกัดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่องบประมาณของแผ่นดิน⁵²

ค) ทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ⁵³

ทฤษฎีนี้มีการกล่าวอ้างไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ซึ่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 ได้บัญญัติรับรองให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วยโดยมีการบัญญัติให้ชาวฝรั่งเศสมีความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อประสบภัยพิบัติของประเทศ⁵⁴

ทฤษฎีนี้เกิดจากความต้องการให้มีการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยมีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชน เช่น การชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมหรือการจลาจล⁵⁵

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดนั้นถือเป็นสถานบันทางกฎหมายปกครองที่แยกตัวเป็นเอกเทศจากหลักความรับผิดโดยมีความผิด และเป็นเอกเทศจากความรับผิดโดยปราศจากความผิดในทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 1384 ด้วยตัวอย่างสำคัญของความรับผิดโดยปราศจากความผิดก็เช่นในกรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะรัฐอาจต้องกระทำการบางประการที่

⁵¹ วรวิทย์ ทวาทศิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น 593.

⁵² ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น 383.

⁵³ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น 383.

⁵⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น 383.

⁵⁵ ฉันทิกา กุลธำรงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น 40.

กระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลใดคนหนึ่งเป็นพิเศษโดยการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจ หากระบบกฎหมายไม่กำหนดให้รัฐต้องชดเชยความเสียหายที่ปัจเจกชนคนหนึ่งได้รับเป็นพิเศษแล้ว ก็จะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับปัจเจกบุคคลได้ ด้วยเหตุนี้บุคคลที่ต้องเสียหายเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะจำเป็นที่จะต้องได้รับค่าทดแทนความเสียหายนั้น⁵⁶

อย่างไรก็ตามประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเท่านั้น แต่ยังไม่ได้อธิบายปัญหาว่าความรับผิดชอบในลักษณะดังกล่าวนี้ควรจะมีขอบเขตเพียงใด แม้กระนั้นก็เห็นประจักษ์ชัดว่าถ้าความรับผิดชอบในลักษณะดังกล่าวขยายออกไปโดยไม่มีขอบเขตจำกัดแล้ว ก็อาจกระทบกับประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณที่จะต้องนำมาชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น แม้ว่าด้านหนึ่งรัฐพึงชดเชยค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ปัจเจกบุคคลที่ต้องรับ “บาปเคราะห์” เป็นพิเศษจากการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีข้อพิจารณาว่าปัจเจกบุคคลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของส่วนรวม ก็ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากฝ่ายปกครองเช่นกัน ดังนั้นหากปัจเจกบุคคลใดได้รับผลกระทบอันเป็นผลธรรมดาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ปัจเจกบุคคลผู้นั้นจะมาเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากรัฐไม่ได้⁵⁷

กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดไม่มีความแตกต่างกับความรับผิดชอบโดยมีความผิด กล่าวคือศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีโดยทั่วไปแล้วการดำเนินกระบวนการพิจารณา ศาลปกครองจะพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายอันเกิดจาก “ความผิด” ของฝ่ายปกครองหรือไม่เมื่อยืนยันว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่มีความผิดแล้ว ศาลปกครองจึงจะนำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาบังคับใช้⁵⁸

ประเภทความรับผิดชอบของรัฐโดยไม่มีความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส มีดังนี้

- 1) ความรับผิดชอบของรัฐโดยไม่มีความผิดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ

⁵⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น.175.

⁵⁷ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่พิพากษาวางหลักในลักษณะเช่นนี้ได้แก่คำพิพากษาลงวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1947 (คดี Soc. Boulenger) อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.175.

⁵⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น.186.

ในบางกรณี รัฐก็ได้ตรากฎหมายออกมาบัญญัติให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดทางอาญา การก่อการร้ายหรือความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุม หรือให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ โดยกฎหมายอาจจะกำหนดให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีก็ได้⁵⁹

2) ความรับผิดชอบของรัฐโดยไม่มีคามผิดนอกเหนือจากที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ (แนวคำพิพากษา)

ในการวินิจฉัยคดีปกครองที่สำคัญๆ หลายคดี ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของฝรั่งเศสได้วางหลักกฎหมายว่า ในกรณีที่เอกชนหรือประชาชนได้รับความเสียหายจากวัตถุที่เป็นอันตรายหรือจากการดำเนินกิจกรรมที่เป็นอันตราย หรือได้รับความเสียหายอันมีเหตุมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐตราขึ้น ฯลฯ รัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทก็คือศาลปกครองโดยใช้หลักกฎหมายปกครอง⁶⁰

3.2.2.2 ระบบกฎหมายไทย

สำหรับความรับผิดชอบอื่นที่ไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิด โดยทั่วไปแล้วจะเป็นความรับผิดในการชดเชยค่าทดแทนความเสียหาย ให้แก่ปัจเจกบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งมักจะเป็นกรณีที่ปัจเจกบุคคลต้องสูญเสียสิทธิบางประการของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การถูกเวนคืนทรัพย์สินเพื่อไปใช้ในกิจการสาธารณะ เป็นต้น ในปัจจุบันนี้ ความรับผิดชอบอื่นเป็นความรับผิดที่เสริมความรับผิดทางละเมิด เพราะในหลายกรณีปัจเจกบุคคลไม่อาจฟ้องฝ่ายปกครองให้รับผิดทางละเมิดได้ เนื่องจาก การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจไม่ครบองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะตรากฎหมายเฉพาะขึ้น กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบสำหรับเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายบางอย่างเพื่อความเป็นธรรมก็ได้ เช่น ให้รับผิดในกรณีที่การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมบกพร่อง ทำให้บุคคลต้องถูกจับกุมคุมขังโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น⁶¹

⁵⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 47*, น 361.

⁶⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 47*, น 361.

⁶¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 336.

ในเรื่องความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองนั้น ไม่มีหลักกฎหมายสารบัญญัติรองรับไว้ดังเช่นความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ปัญหาว่าความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง หมายถึงความรับผิดในลักษณะใดบ้างนั้น ยังไม่มีการอธิบายอย่างชัดเจนในทางตำรา แต่หากพิจารณาจากโครงสร้างของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองคือ ความรับผิดของฝ่ายปกครองซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง หรือที่มิใช่ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ย่อมมิได้หมายถึงความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง เช่น จากสัญญาทางแพ่ง จัดการงานนอกสั่งทางแพ่ง หรือลางมิควรรได้ทางแพ่ง⁶²

เมื่อตัดความรับผิดชอบที่ไม่ถือว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ออกไปในเบื้องต้นแล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่าความรับผิดอย่างอื่นที่เหลือทั้งหมดจะเป็นความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยอัตโนมัติ แต่ความรับผิดชอบอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁶³

การที่กฎหมายใช้คำว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” นั้นสันนิษฐานว่า น่าจะเป็นการเปิดทางให้ศาลพัฒนาหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดขึ้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของราษฎรกรณีที่ไม่อาจฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดทางละเมิดได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือแม้กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างไรก็ตามโดยเหตุที่ระบบกฎหมายไทยยังไม่ได้พัฒนาหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองอย่างเป็นระบบกรณีจึงอาจมีปัญหากฎเกี่ยวกันถึงความหมายของความรับผิดอย่างอื่นได้⁶⁴

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็คือ ความรับผิดที่ไม่คำนึงถึงความผิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำการ ซึ่งเทียบเคียงได้กับความรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจาก

⁶² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 456.

⁶³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 456.

⁶⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 456.

การกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายในระบบกฎหมายอังกฤษ ความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเวนคืนสิทธิในทรัพย์สิน หรือการลบล้างกรรมสิทธิ์ที่ไม่ใช่เป็นการเวนคืน หรือความรับผิดชอบในในระบบกฎหมายเยอรมัน ตลอดจนความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส⁶⁵

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองไทยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง (ความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิด) และในการพิพากษาคดีนั้นศาลปกครองไทยมีอำนาจกำหนดค่าบังคับด้วยการสั่งให้ฝ่ายปกครองใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการก็ได้ โดยอาจกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ได้อีกด้วย

ประเภทความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิดในระบบกฎหมายไทย มีดังนี้

1) ความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ

ในประเทศไทยความรับผิดของรัฐโดยที่รัฐไม่มีความผิดแทบทั้งหมดเกิดขึ้นมาจากการบัญญัติกฎหมาย โดยเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติชัดเจนให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหาย ถือเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ความเดือดร้อนเสียหายได้รับการแก้ไขบรรเทา จึงมีการตรากฎหมายให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งในบางเรื่องกฎหมายอาจกำหนดคล้ายกับว่าให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเข้าไปให้ความช่วยเหลือหรือเป็นลักษณะของการสงเคราะห์เพื่อเยียวยาในความเสียหายที่เกิดขึ้น แม้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวอาจจะไม่ได้เกิด

⁶⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 458.

ขึ้นมาจากการกระทำใดๆ ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่สมควรที่รัฐจะช่วยเยียวยาความเสียหายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม

2) ความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิดนอกเหนือจากที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ (แนวคำพิพากษา)

ศาลปกครองไทยยังไม่มีการวางแนวคำพิพากษาของศาลในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดโดยปราศจากความผิดของหน่วยงานของรัฐ คงมีแต่การพิพากษาให้รัฐรับผิดโดยปราศจากความผิดตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น เช่น การพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนอันเกิดจากการเวนคืนที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายแก่เอกชน เป็นต้น

3.3 ความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

3.3.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส⁶⁶

การพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากประชาคมยุโรปที่มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมมานานก่อนหน้านั้นแล้ว⁶⁷ สาธารณรัฐฝรั่งเศสเองได้แสดงเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ในการต่อสู้กับการสร้างความ

⁶⁶ สรุปรจาก เอกสิทธิ์ จันทะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 128-155.

⁶⁷ ประชาคมยุโรป (La Communauté européenne) โดยคณะกรรมการบริหารแห่งประชาคมยุโรป (Commission européenne) ในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารของประชาคมยุโรป ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมในทวีปยุโรป และได้ผลักดันให้ประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปต้องทำการปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายของประชาคมยุโรป (แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปหรือ Directive européenne) ซึ่งจะเห็นได้จากความพยายามของ

เสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005⁶⁸ ที่กำหนดให้ “กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม” (Charte de l’environnement) เป็นกฎหมายระดับเทียบเท่ากฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ⁶⁹

คณะกรรมการแห่งประชาคมยุโรปหลายๆ ครั้งที่จะสร้างหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมยุโรปขึ้นมา คณะกรรมการแห่งประชาคมยุโรปได้ดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 เป็นต้นมา ในปี ค.ศ. 1984 คณะกรรมการได้ทำการศึกษาข้อเสนอเพื่อจัดทำแนวปฏิบัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการขนส่งขยะอันตราย และได้เสนอให้จัดทำแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปในเรื่องเดียวกันนี้ในปี ค.ศ. 1989 แต่แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปฉบับนี้ไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมผู้นำยุโรป ในปี ค.ศ. 1993 คณะกรรมการได้ตีพิมพ์สมุดปกเขียวเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหาย ต่อสิ่งแวดล้อม (Livre vert sur la responsabilité pour dommage à l’environnement) และต่อมาในปี ค.ศ. 2000 ก็ได้ตีพิมพ์สมุดปกขาวเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม (Livre blanc sur la responsabilité environnementale) ซึ่งได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป เลขที่ 2004/35/CE ว่าด้วยความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบโดยมติของรัฐสภายุโรปเมื่อวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2004 อ้างใน เอกสิทธิ์ จันต๊ะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 130-131.

⁶⁸ บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เลขที่ 2005-205 ลงวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005 (Loi constitutionnelle n° 2005-205, 1^{er} mars 2005, JO 2 mars 2005) อ้างใน เอกสิทธิ์ จันต๊ะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 131.

⁶⁹ CHAHID-NOURAI N., *La portée de la Charte de l’environnement*, AJDA, 2005 ; FORT F.-X., « L’insertion de la charte constitutionnelle de l’environnement au sein du droit public français, *Environnement* », janvier, 2009, n° 1, p. 12 ; CARTON O., *De l’inutilité d’une constitutionnalisation du droit de l’environnement*, LPA, n° 175, 2 sept. 2005, p. 3 อ้างใน เอกสิทธิ์ จันต๊ะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ⁷⁰ และกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ต้องป้องกันการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเยียวยาความเสียหายด้วย⁷¹ อีกทั้งยังได้กำหนดหลักกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อม และรับรองหลักกฎหมายเหล่านั้นมีให้สถานะเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส อันได้แก่ หลักการป้องกันล่วงหน้า (Principe de prévention)⁷² หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Principe de précaution)⁷³

ตามกฎหมายฝรั่งเศส, ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดินและน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 131.

⁷⁰ La Charte de l'environnement, art. 1 « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». (บุคคลแต่ละคนมีสิทธิที่ดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย (แปลโดยผู้เขียน)) อ้างใน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 131.

⁷¹ La Charte de l'environnement, art. 2. « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.* » (บุคคลทุกคนมีหน้าที่ต้องร่วมป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อมและปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น) อ้างใน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 131.

⁷² La Charte de l'environnement art. 3 « *Tout personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.* » (ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บุคคลทุกคนต้องป้องกันการกระทำที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม หรือ หากมีอาจป้องกันได้ บุคคลต้องจำกัดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมนั้น) อ้างใน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และ

และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชดใช้ค่าเสียหาย (Principe du pollueur-payeur)⁷⁴ หลักกฎหมายเหล่านี้ ถือเป็นหัวใจของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสซึ่งต้องนำมาปรับใช้กับกรณีปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเกือบทุกกรณี⁷⁵

น้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 132.

⁷³ La Charte de l'environnement, art. 5 « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible

l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs

domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. » (เมื่อมีเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง หรือที่ไม่อาจจะแก้ไขได้ในภายหลัง แม้ว่าในขณะดังกล่าวยังไม่มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่อาจนำมาใช้ ยืนยันได้อย่างแน่ชัด หน่วยงานของรัฐต้องปรับใช้หลักการระมัดระวังไว้ก่อน และภายใต้ขอบเขต หน้าที่รับผิดชอบ ต้องมีมาตรการต่างๆ ที่เป็นมาตรการชั่วคราวและได้สัดส่วนเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิด ความเสียหายนั้น และต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุดังกล่าวด้วย) อ้างใน เอกสิทธิ์ จันทะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงาน ศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 132.

⁷⁴ La Charte de l'environnement, art. 4 « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. » (บุคคลทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ตน เป็นผู้ก่อขึ้น ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย) อ้างใน เอกสิทธิ์ จันทะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาล ปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 132.

กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่จะใช้การป้องกันล่วงหน้า (Prévention) มิให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีการหลักในการรักษาคุณภาพของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การป้องกันล่วงหน้ามิให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมในบางครั้งไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่คาดหวังไว้ได้หรืออาจกระทำได้โดยอาจขาดตกบกพร่อง ดังนั้น กฎบัตรฉบับเดียวกันนี้จึงได้กำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมไว้ด้วยพร้อมกัน โดยกำหนดให้ผู้กระทำ ความเสียหายเป็นผู้ต้องเยียวยาความเสียหายนั้น กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมจึงเป็นกฎหมายที่แสดงให้เห็นว่าการป้องกันการทำลายสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กันและไม่อาจจะแยกออกจากกันได้⁷⁶

นอกจากกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแล้ว สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ มาผนวกรวมกันเป็นกฎหมายฉบับเดียวและเรียกว่า “ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม” (Code de l’environnement)⁷⁷ ซึ่งเป็นกฎหมายสารະบัญญัติที่รวบรวมตัว

⁷⁵ โปรดดูเพิ่มเติม MALINGREY Ph., Introduction au droit de l’environnement, 4^e éd., Lavoisier, 2008, V-333 p. VAN LANG A., « L’enracinement constitutionnel de la responsabilité environnementale », in *La responsabilité environnementale : Prévention, imputation, réparation*, CANS CH. (Sous la dir.), Dalloz, 2009, pp. 45-56 อ้างใน เอกสิทธิ์ จันดีมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 132.

⁷⁶ เอกสิทธิ์ จันดีมา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 66, น. 132-133.

⁷⁷ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ภาคนิติบัญญัติ (partie législative) ออกมาโดยรัฐกำหนด (Ordonnance) เลขที่ 2002-914 ลงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 2000 โดยบรรพ 1 บรรพ 3 บรรพ 4 และบรรพ 5 ของภาคนี้ได้รับการประกาศใช้โดยรัฐกฤษฎีกา (Décret) เลขที่ 2005-935 ลงวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 2005 ว่าด้วยภาคบัญญัติหลักเกณฑ์ (partie réglementaire) ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม และบรรพ 2 และบรรพ 6 ได้รับการประกาศใช้โดยรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 2007-397 ลงวันที่ 22 มีนาคม ค.ศ. 2007 ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลังจากนั้นอีกหลายครั้ง สามารถสืบค้นได้จากเว็บไซต์ <http://www.legifrance.gouv.fr/> อ้างใน เอกสิทธิ์ จันดีมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การ

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติหลายๆ ฉบับ มากำหนดไว้เป็นประมวลกฎหมายฉบับเดียว ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักความรับผิดในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ โดยกำหนดโดยปริยายให้แบ่งความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ ความเสียหายต่อบุคคลหรือต่อทรัพย์สินของบุคคล และความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อธรรมชาติโดยตรง⁷⁸

ความรับผิดในความเสียหายต่อบุคคลหรือต่อทรัพย์สินของบุคคลอันเกิดจากการทำลายสิ่งแวดล้อมหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีพื้นฐานที่มาจากทฤษฎีทางกฎหมายว่าด้วยความรับผิดอันเกิดจากเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อยู่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง (Théorie des troubles de voisinages)⁷⁹ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทั่วไปที่ให้ผู้คนที่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเดือดร้อนรำคาญต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติโดยตรงเป็นหลักความรับผิดที่เพิ่งจะได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเมื่อไม่นานมานี้ และเป็นผลของการรับเอากฎหมายของประชาคมยุโรปมากำหนดเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม⁸⁰

ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดเกี่ยวกับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงได้บัญญัติขึ้นภายหลังจากที่รัฐสภายุโรปและคณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้มีมติเมื่อวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2004 เพื่อรับรอง “แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป เลขที่ 2004/35/CE ลงวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2004 ว่าด้วยความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการป้องกันและการ

บริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 133.

⁷⁸ เอกสิทธิ์ จันทะมา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 66*, น. 133.

⁷⁹ โปรตดู MORAND-DEVILLER J., *Le droit de l'environnement*, PUF, Col. Que sais-je ?, 2010 ; *spéc.* p. 18 อ้างใน เอกสิทธิ์ จันทะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 133.

⁸⁰ เอกสิทธิ์ จันทะมา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 66*, น. 133-134.

เยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม^{81, 82} สาธารณรัฐฝรั่งเศสในฐานะที่เป็นรัฐภาคีของสหภาพยุโรป มีพันธะที่ต้องนำเอาแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปนี้มาอนุวัติเป็นกฎหมายภายในของตน ในการนี้ ด้วยการออกรัฐบัญญัติ (loi) ลงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 2008⁸³ สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้อนุวัติการแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปและผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส

⁸¹ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, Journal officiel de l'Union européenne n° L 143 du 30/04/2004 p. 0056 – 0075 อ้างใน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 134.

⁸² โปรดตุ KAMARAT A., « La directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale : défis principaux de la transposition et de la mise en œuvre », in La responsabilité environnementale : Prévention, imputation, réparation, CANS CH. (Sous la dir.), อ้างแล้ว, pp. 205-214 อ้างใน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 134.

⁸³ Loi 2008-757, JO du 2 août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n°0179 du 2 août 2008 page 12361 ; โปรดตุเพิ่มเติม SOUSSE M., « De la responsabilité environnementale », Environnement nov. 2008, p. 9 ; TREBULLE F.-G., « La loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et le droit privé », BDEI 2008, n° 18, p. 37 อ้างใน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 134.

(ตั้งแต่มาตรา L160-1 เป็นต้นไป) บทบัญญัติของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมส่วนนี้ถือเป็นบทกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง⁸⁴

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดชอบที่กล่าวมาก่อนหน้านี้เป็นบทกฎหมายที่มีขอบเขตการปรับใช้ที่จำกัด โดยมุ่งเยียวยาเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น (ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ส่วนความเสียหายประเภทอื่นที่เป็นผลกระทบจากการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น ความเสียหายต่อร่างกายต่อชีวิต หรือทรัพย์สินของบุคคล หรือการเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนนี้แต่อย่างใด⁸⁵ ดังนั้น การจะนำเอาหลักกฎหมายความรับผิดชอบนี้มาปรับใช้จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาเสียก่อนว่าความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายประเภทใด ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบมาปรับใช้กับความเสียหายแต่ละประเภทได้อย่างถูกต้อง⁸⁶

ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในทางวิชาการของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน⁸⁷ คือ ความเสียหายต่อบุคคลหรือต่อทรัพย์สินของบุคคลที่เกิดขึ้นหรือเป็นผลกระทบจากการทำลายสิ่งแวดล้อม และความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อธรรมชาติโดยตรง⁸⁸

⁸⁴ เอกสิทธิ์ จันตะมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น. 134.

⁸⁵ อย่างไรก็ตาม ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในบางกรณี เช่น ความเสียหายด้านพลังงานนิวเคลียร์ มีการกำหนดระบบการเยียวยากรณีนี้ไว้เป็นการเฉพาะ โปรดดู Convention de Paris du 29 juillet 1960 relative aux dommages provenant d'une installation nucléaire. ดูเพิ่มเติม BOUTONNET M., *Lamy droit de la responsabilité civile. préc.*, n° 370. 40 อ้างใน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 135.

⁸⁶ เอกสิทธิ์ จันตะมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น. 135.

⁸⁷ แม้ว่าประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีได้บัญญัติแบ่งความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภทโดยตรง แต่โดยนัยของบทบัญญัติกฎหมายที่ได้กำหนดหลักกฎหมายความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติโดยตรง (ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L160-1 เป็นต้นไป) ซึ่งไม่รวมถึงความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมประเภทอื่นๆ จึงทำให้สามารถอนุมานได้ว่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติ โดยตรงเท่านั้น จึงไม่ขอแนะนำในส่วนที่เกี่ยวกับความเสียหายต่อบุคคลหรือต่อทรัพย์สินของบุคคล

ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติโดยตรง เป็นความเสียหายที่เกิดต่อผืนดิน ท้องฟ้า อากาศ แหล่งน้ำ หรือต่อธรรมชาติโดยทั่วไป หรือสภาวะแวดล้อมอื่นๆ เช่น สภาวะทาง นิเวศวิทยาที่หายาก เป็นต้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อธรรมชาติหรือต่อสิ่งแวดล้อมนี้ในทางวิชาการ ของฝรั่งเศสเรียกว่าความเสียหายประเภทนี้ว่า “ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยแท้” (*Préjudice écologique pur*)⁸⁹

ดังกล่าวโดยปริยาย อังโน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดย สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 137.

⁸⁸ ในบางกรณีอาจเรียกความเสียหายทั้งสองอย่างแตกต่างกันออกไป โดยอาจ เรียกว่าเป็นความเสียหายต่อระบบนิเวศวิทยา (*Les dommages écologiques*) และความเสียหายที่เกิดจากมลพิษหรือมลภาวะ (*Les dommages de pollution*); VINEY G., « Le préjudice écologique », *in* *Le préjudice*, colloque du CREDO, Resp. et ass. n° spécial mai 1998, p. 6 ; WIEDEKER G., « Dommage écologique et responsabilité civile », *in* *Les hommes et l’environnement*, Mélanges A. KISS, Frison-Roche, 1998, p. 513 ; VAN LANG A., *Droit de l’environnement*, PUF, 2007, p. 262 อังโน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 137.

⁸⁹ MATIN G. J., « Réflexions sur le dommage à l’environnement, le dommage écologique pur », *op. cit.* ; LITTMANN-MARTIN M.J. et LAMBRECHT CL., *La spécificité du dommage écologique*, *in* *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Economica, 1992 อังโน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ

กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสแต่เดิมไม่ได้ยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมโดยทันทีไว้อย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากว่าระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทั่วไปไม่เปิดช่องให้มีการเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมประเภทนี้ได้ การเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยทันที โดยลักษณะแล้วเป็นการเยียวยาความเสียหายที่แยกต่างหากจากกรณีของความเสียหายที่เกิดต่อบุคคล⁹⁰ แต่การที่มุ่งจะเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ธรรมชาติโดยแยกมนุษย์ออกจากบริบทความเสียหายดังกล่าวนี้ส่งผลให้เกิดข้อขัดข้องในการนำเอากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบมาปรับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีของบุคคลเพื่อเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากเงื่อนไขในการฟ้องคดีเพื่อการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่ง บทบัญญัติของมาตรา 31 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของฝรั่งเศส⁹¹ กำหนดให้บุคคลผู้ฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งต้องมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายและเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องแสดงถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียนั้นด้วย แต่เมื่อสิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติมิได้มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายจึงมีอาจใช้สิทธิเรียกร้องเช่นนั้นได้ ตลอดจนความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ส่วนรวม บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลต่างๆ จึงไม่อาจอ้างว่าตนเป็นผู้เสียหายที่จะเรียกร้องหรือใช้สิทธิทางศาลในฐานะที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายเป็นการส่วนตัวได้ การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อธรรมชาติจึงมีข้อขัดข้อง

อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 138.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Nouveau Code de procédure civile, article 31 : « *L'action est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention, sous réserve des cas dans lesquels la loi attribue le droit d'agir aux seules personnes qu'elle qualifie pour élever ou combattre une prétention, ou pour défendre un intérêt déterminé.* » อังโน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 139.

ทางกฎหมายดังกล่าวจนสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสได้เคยพิพากษาไว้ เป็นทำนองที่ว่า การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงนั้นแทบเกิดขึ้นไม่ได้เลย⁹²

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทั่วไปจึงไม่อาจนำมาปรับใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายใดๆ ที่เป็นความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อธรรมชาติโดยตรงได้ เพราะการขาดบุคคลผู้ทรงสิทธิ ตามกฎหมาย อาศัยเหตุผลดังกล่าวนี้ สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงนี้ “โดยตัวของมันเองแล้วไม่อาจก่อสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายได้”⁹³ ส่วนศาลฎีกาฝรั่งเศส (Cour de cassation) แม้จะไม่ได้พิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานในทำนองเดียวกันกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส และแม้ศาลยุติธรรมจะได้พิพากษาให้มีการชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ศาลยุติธรรมก็ไม่ได้ยอมรับว่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นความเสียหายที่มีลักษณะเฉพาะหรือแตกต่างจากความเสียหายประเภทอื่น⁹⁴ อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีได้มองข้ามความ

⁹² VAN LANG A., Droit de l'environnement, *op. cit.* p. 212 et s. อ้างใน เอกสิทธิ์ จันทะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 139.

⁹³ คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ คดี Ville de Saint Quentin ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1969 (CE, 12 juillet 1969, Ville de Saint Quentin, *Rec. Lebon*, P. 385) ได้กล่าวว่า Ce type de préjudice « ne peut par lui-même ouvrir le droit à réparation ». ; คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ คดี Fédération des associations de pêche et de pisciculture de la Somme ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1984 (CE, 26 octobre 1984, Fédération des associations de pêche et de pisciculture de la Somme, *Dr. Adm.* 1984, p. 489) อ้างใน เอกสิทธิ์ จันทะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 139-140.

⁹⁴ NEYRET V. L., « La réparation des atteintes à l'environnement par le juge judiciaire », D. 2008, chron. p. 170 อ้างใน เอกสิทธิ์ จันทะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครอง

เสียหายดังกล่าวไปเสียทีเดียว โดยได้พิพากษาให้นิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสามารถเป็นผู้ที่ได้รับค่าชดเชยความเสียหายจากการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมสภาพได้⁹⁵

กฎหมายของฝรั่งเศสได้ให้การรับรองแนวคิดเกี่ยวกับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงนี้อย่างเป็นทางการในเวลาต่อมา รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 2008 ที่ออกมาเพื่อ อนุวัติการแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป (Directive européenne) ลงวันที่ 21 เมษายน 2004⁹⁶ และผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดคำจำกัดความของ “ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยแท้” ไว้ในมาตรา L161-1⁹⁷ อีกทั้งได้กำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อความสงบ

ด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 140.

⁹⁵ *Ibid.* p. 172

⁹⁶ ข้อ 2 ของแนวปฏิบัติของประชาคมยุโรป ได้กำหนดความหมายของความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในทำนองเดียวกันกับที่ปรากฏในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส อ้างใน เอกสิทธิ์ จันต๊ะมา, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 140.

⁹⁷ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศสได้ให้ความหมายของความว่า “ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม” ไว้ในมาตรา L161-1 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกำหนด เลขที่ 2010-1232 ลงวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 2010 มาตรา 3) ไว้ดังนี้ « *l.-Constituent des dommages causés à l'environnement au sens du présent titre les détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement qui :*

1° Créent un risque d'atteinte grave à la santé humaine du fait de la contamination des sols résultant de l'introduction directe ou indirecte, en surface ou dans le sol, de substances, mélanges, organismes ou micro-organismes ;

2° Affectent gravement l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux, à l'exception des cas prévus au VII de l'article L212-1 ;

เรียบร้อยที่เรียกว่า “Police administrative”⁹⁸ เพื่อให้ฝ่ายปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม⁹⁹

อย่างไรก็ดี ดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนนี้ มิได้คุ้มครองความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการเสียประโยชน์ทางธุรกิจแต่อย่างใด หรือกล่าวอีกอย่าง คือ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่กล่าวถึงนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ

3° Affectent gravement le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable : ». อังโน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 140.

⁹⁸ มาตรการทางปกครองเพื่อความสงบเรียบร้อยนี้ เป็นการกระทำทางปกครองที่มีจุดมุ่งหมายในการป้องกันภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ มาตรา L2212-2 แห่งประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Code général des collectivités territoriales) กำหนดให้เป็นมาตรการทางปกครองที่มีไว้เพื่อรับรองและรักษา “ความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง ความปลอดภัยและอนามัยของสาธารณะ” ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้แปลคำว่า Police administrative ว่า “ตำรวจทางปกครอง” โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำอธิบายคำศัพท์กฎหมายมหาชน ฝรั่งเศส-ไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2553 อังโน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 141.

⁹⁹ โปรดดู CANS CH. (Sous la dir.), *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, Dalloz, 2009 อังโน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 141.

สิ่งแวดล้อมโดยตรงเท่านั้น ส่วนความรับผิดชอบต่อความเสียหายอื่นจำเป็นต้องกลับไปปรับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทั่วไป ในจุดนี้เองที่ทำให้เห็นอย่างชัดแจ้งถึงการแบ่งประเภทความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยปริยายของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม¹⁰⁰

เมื่อมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นทำให้มีความจำเป็นต้องมีการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เพื่อให้สิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือมีสถานที่ใกล้เคียงกับสภาพดั้งเดิมให้มากที่สุด ซึ่งอาจกระทำในรูปของการชดเชยเป็นเงิน หรือกำหนดให้ผู้สร้างความเสียหายยุติการกระทำที่เป็นเหตุแห่งความเสียหาย ค่าชดเชยเป็นจำนวนเงินดังกล่าวได้รับอาจนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหายหรือเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของผู้เสียหายในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะสามารถกำหนดให้มีการเยียวยาได้นั้น จำต้องแสวงหาผู้ที่ต้องรับผิดในการเยียวยาในความเสียหายนั้นเสียก่อน หลักกฎหมายความรับผิดจึงเป็นกฎหมายที่นำมาปรับใช้เพื่อแสวงหาผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งนับเป็นเพียงกระบวนการเริ่มต้นที่นำไปสู่หน้าที่ในการเยียวยาและชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายอาจต้องรับผิดในความเสียหายทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นแม้ว่าจะมิได้เป็นต้นเหตุของความเสียหายก็ตาม¹⁰¹

เมื่อเกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น สิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดคือการเยียวยาความเสียหายนั้นให้หมดสิ้นไป หรือบรรเทาผลร้ายของความเสียหายให้คงเหลือน้อยที่สุด อาจกล่าวได้ว่าหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการทางกฎหมายในขั้นเริ่มแรกของการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมทั้งหมด โดยมุ่งที่จะแสวงหาตัวบุคคลผู้ที่ต้องมีหน้าที่รับผิดในการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น¹⁰²

ฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐหรือกระทำการในนามของรัฐ นอกจากจะมีหน้าที่ในการรักษาดูแลสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองยังมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอีกด้วย หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครอง (Responsabilité administrative)¹⁰³ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งได้เป็น

¹⁰⁰ เอกสิทธิ์ จันตะมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น. 141.

¹⁰¹ เอกสิทธิ์ จันตะมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น. 141-142.

¹⁰² เอกสิทธิ์ จันตะมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น. 142.

¹⁰³ มีข้อสังเกตว่า คำว่า “Responsabilité” ในภาษาฝรั่งเศสจะมีความหมายที่แบ่งออกเป็น 2 นัยด้วยกัน ความหมายแรกคือ “ความรับผิด” ซึ่งเทียบได้คำศัพท์ภาษาอังกฤษคือ

สองกรณีด้วยกัน คือ ความรับผิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง และความรับผิดของฝ่ายปกครองเมื่อบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบกำหนดบทลงโทษเอกชนผู้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม¹⁰⁴

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเอง จึงขอเสนอเฉพาะแต่ความรับผิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองเท่านั้น โดยที่ความรับผิดของฝ่ายปกครองในความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้จะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเป็นผลจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง โดยเป็นความรับผิดที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและมีกรกระทำผิดเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจเช่นนั้น กระนั้นฝ่ายปกครองก็อาจต้องรับผิดในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแม้ฝ่ายปกครองมิได้กระทำความผิดใดๆ ซึ่งเรียกว่าเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด¹⁰⁵

ความรับผิดของฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจตามกฎหมาย ทั้งความรับผิดกรณีที่มีความผิดและกรณีปราศจากความผิดนั้น เป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทั่วไปของฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาตัวบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การที่รัฐจะเข้ามารับผิดในกรณีนี้ได้จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้เสียหาย และความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นความเสียหายที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ หากเป็นความเสียหายที่เกิดจากความผิดของฝ่ายปกครองต้องเป็นความเสียหายโดยตรง (direct) และแน่นอน (certain) ส่วนความเสียหายที่เป็นความรับผิด

“Liability” และอีกความหมายหนึ่ง คือ “ความรับผิดชอบ” ซึ่งมีความหมายเทียบได้กับคำศัพท์ภาษาอังกฤษคือคำว่า “Responsibility” ส่วนคำศัพท์ภาษาไทย คำว่า “ความรับผิดชอบ” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้หมายความไว้ว่า “การยอมรับผลทั้งที่ดีและไม่ดีในกิจการที่ตนได้ทำลงไปหรือที่อยู่ในความดูแลของตนการรับเป็นภาระธุระ และหมายรวมถึง การรับเป็นภาระธุระด้วย” อ้างใน เอกสิทธิ์ จันทะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดย สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 142.

¹⁰⁴ เอกสิทธิ์ จันทะมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น. 142.

¹⁰⁵ เอกสิทธิ์ จันทะมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น. 143.

โดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่ร้ายแรงกว่าปกติและเป็นความเสียหายที่มีลักษณะพิเศษ¹⁰⁶

อย่างไรก็ตาม หากเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อธรรมชาติโดยตรง ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจจะระบุตัวบุคคลผู้ได้รับความเสียหายได้และเป็นความเสียหายที่ไม่อาจจะกำหนดขอบเขตลงไปได้อย่างชัดเจนแน่นอน ความเสียหายที่เกิดขึ้นกรณีนี้ย่อมไม่อาจนำหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจตามกฎหมายมาปรับใช้ได้ ผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นทำให้ไม่อาจมีการเยียวยาความเสียหายต่อธรรมชาติโดยตรงโดยหลักกฎหมายความรับผิดของฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจตามกฎหมายได้¹⁰⁷

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับตัวผู้เสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นสาเหตุให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส โดยการตราบัญญัติ เลขที่ 2010-788 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2010 มาตรา 127¹⁰⁸ เพื่อบัญญัติข้อสันนิษฐานทางกฎหมายไว้ก่อนให้สมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีเพื่อขอให้รัฐชดใช้ค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมหรือกับธรรมชาติโดยตรง เมื่อกฎหมายบัญญัติเป็นเช่นนี้แล้ว การแบ่งความเสียหายออกเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติและความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติโดยตรงจึงมีความจำเป็นน้อยลงไป เพราะไม่ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นความเสียหายประเภทใด ฝ่ายปกครองก็ยังคงต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอยู่เสมอ¹⁰⁹

โดยสรุปแล้วหลักกฎหมายความรับผิดในความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นหลักกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาบุคคลที่ต้องรับผิดชอบต่อความ

¹⁰⁶ เอกสิทธิ์ จันตะมา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 66*, น. 147.

¹⁰⁷ เอกสิทธิ์ จันตะมา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 66*, น. 147-148.

¹⁰⁸ บทบัญญัติของรัฐบัญญัติในมาตรานี้ถูกนำมาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L142-1 ถึงมาตรา L142-4 อ้างใน เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำอย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556) น. 148.

¹⁰⁹ เอกสิทธิ์ จันตะมา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 66*, น. 148.

เสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เพื่อให้บุคคลดังกล่าวที่อาจเป็นฝ่ายปกครอง หรือผู้ประกอบการ เข้ามารับผิดชอบต่อหรือมีหน้าที่ต้องทำการเยียวยาแก้ไขความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือหลักกฎหมายความรับผิดเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นของกระบวนการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นมาตรการในการป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไปในขณะเดียวกัน¹¹⁰

การจำแนกประเภทของความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมออกเป็นความเสียหายต่อบุคคลหรือต่อทรัพย์สินของบุคคล และความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติโดยตรงมีความสำคัญที่ทำให้สามารถใช้หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดได้อย่างถูกต้องด้วย ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมมิได้กำหนดหลักความรับผิดในความเสียหายที่เกิดต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลไว้โดยตรง ดังนั้น หากเกิดความเสียหายประเภทนี้ขึ้นจึงต้องนำหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทั่วไปมาปรับใช้ ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติโดยตรงนั้น ประมวลกฎหมายได้กำหนดมาตรการไว้เป็นพิเศษแล้ว อีกทั้งการนำเอาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทั่วไปมาปรับใช้กับความเสียหายประเภทนี้ยังมีข้อขัดข้องทางกฎหมายบางประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตามเมื่อประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้รับรองสิทธิในการฟ้องคดีทางสิ่งแวดล้อมให้แก่สมาคมหรือนิติบุคคลทางด้านสิ่งแวดล้อมเอาไว้แล้ว ในกรณีนี้ย่อมสามารถนำเอาหลักกฎหมายความรับผิดทั่วไปมาปรับใช้กับกรณีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อธรรมชาติโดยตรงได้¹¹¹

3.3.2 ระบบกฎหมายไทย

ตามกฎหมายไทยยังไม่ปรากฏถึงการให้สิทธิแก่เอกชนหรือบุคคลใดในการฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ มักจะปรากฏแต่การให้อำนาจรัฐในการฟ้องร้องให้เอกชนต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติเสียมากกว่า โดยบทบัญญัติดังกล่าวนั้นปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹¹⁰ เอกสิทธิ์ จันตะมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น. 154-155.

¹¹¹ เอกสิทธิ์ จันตะมา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น. 155.

3.3.2.1 ความรับผิดในความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือ ค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

จึงแสดงให้เห็นว่า หากมีการสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐด้วยมลพิษ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแก่รัฐตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติข้างต้น โดยที่ “ทรัพย์สินของรัฐ” นั้น น่าจะหมายถึงทรัพย์สินต่างๆ ที่มีใช้ของเอกชนและอยู่ในความคุ้มครองดูแลของรัฐ เช่น ดิกลของกระทรวง ทบวง กรม ที่ดินสาธารณะ ป่าสงวนแห่งชาติ และทางน้ำ เป็นต้น ส่วนคำว่า “รัฐ” นั้น ควรหมายถึงทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว¹¹² ฉะนั้น การทำลายทรัพย์สินของประชาชนอาจเกิดจากการปล่อยมลพิษไป

¹¹² อำนวย วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น.543.

กระทบและสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นได้ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ถ้าหากรัฐเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษและได้ทำการปล่อยมลพิษไปกระทบและสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นทรัพย์สินของรัฐเสียเอง จะมีผู้ใดมีสิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นบ้างหรือไม่ ในปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีผู้ใดมีสิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบได้ เนื่องจากการที่รัฐทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเอง จึงไม่มีผู้เสียหายและกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้บุคคลใดเป็นผู้เสียหายไว้โดยเฉพาะเจาะจง กรณีนี้จึงยังเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณากันต่อไปว่าควรปล่อยให้รัฐทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเอง โดยไม่มีผู้ใดเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบหรือไม่ สรุปว่าบทบัญญัติตามมาตรานี้ก็ยังคงเป็นเรื่องของความรับผิดชอบที่เอกชนมีต่อเอกชนด้วยกันหรือที่เอกชนมีต่อรัฐ หรือที่รัฐมีต่อเอกชน แต่ยังไม่ปรากฏถึงการที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเอง

ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น” จึงเห็นได้ว่ารัฐไม่สามารถเป็นผู้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรานี้ได้ รัฐจะเป็นได้ก็แต่เพียงผู้เสียหายตามมาตรานี้เท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติมาตรานี้กำหนดไว้ชัดเจนว่าความเสียหายต้องเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น ทำให้มีแต่เอกชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมาตรานี้ได้ เพราะเหตุว่าเมื่อใดก็ตามที่รัฐกระทำการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็เปรียบเสมือนรัฐสร้างความเสียหายให้แก่ทรัพย์สินของตนเอง จึงไม่มีบุคคลใดเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบได้ ทำให้อาจเกิดกรณีที่รัฐทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติแล้วไม่มีการเยียวยาความเสียหายใด ๆ จากรัฐ สรุปว่ามาตรานี้ก็ยังคงเน้นที่การให้เอกชนต้องรับผิดชอบต่อรัฐโดยยังไม่ปรากฏถึงแนวความคิดที่จะให้รัฐต้องรับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติอันเกิดจากการทำลายของรัฐ

3.3.2.2 ความรับผิดในความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่วัตถุอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม ถ้ารัฐได้รับความเสียหายเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด บรรเทา หรือขจัดความเสียหายให้เกิดการคืนสู่สภาพเดิมหรือสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิม หรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินไม่มีเจ้าของหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดิน เมื่อได้รับคำร้องขอจากหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบวัตถุอันตรายดังกล่าวให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐดังกล่าวได้” จึงเห็นได้ว่าการเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตรายตามมาตรา 69 นี้มีสองลักษณะคือ การเรียกร้องสำหรับการที่รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด บรรเทาหรือทำให้เกิดการคืนสู่สภาพเดิมหรือที่ใกล้เคียงกับเดิมไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดแก่ทรัพย์สินของเอกชนหรือของรัฐ หรือแม้แต่สิ่งแวดล้อมทั่วไป ส่วนอีกกรณีนั้น เป็นการเรียกร้องต่อการที่ทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของแผ่นดินได้รับความเสียหายโดยที่รัฐอาจยังไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายในการทำให้ทรัพย์สินดังกล่าวกลับสู่สภาพเดิมแต่อย่างใด¹¹³ ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรานี้ก็ยังคงเป็นเรื่องการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยรัฐ และไม่มีวัตถุประสงค์ให้รัฐต้องรับผิดในความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากการทำลายของรัฐเอง

3.3.2.3 ความรับผิดในความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

ตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวาง

¹¹³ เฟิงอ้าง, น.467.

โทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย”

นอกจากนี้ตามมาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย”

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งน้ำประเภทต่างๆ ผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าวก็คือรัฐ ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการแก้ไขปัญหาหรือค่าเสียหายให้แก่รัฐ โดยยังไม่ปรากฏถึงแนวคิดที่จะให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบการรัฐเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเสียเอง

สรุปว่ากฎหมายไทยยังคงไม่ปรากฏเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นช่องว่างให้การพัฒนาภาคีรัฐสามารถสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติโดยขัดต่อหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ และอาจสร้างผลเสียมากกว่าผลดีต่อประเทศในระยะยาว

3.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อให้รัฐรับผิดชอบ

3.4.1 บุคคลที่ เป็นผู้เสียหาย

3.4.1.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส¹¹⁴

¹¹⁴ สรุปจาก ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/283>

ตีพิมพ์ครั้งแรกใน วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2556

คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองอาจแบ่งออกได้เป็นคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ (Recours pour excès de pouvoir ; Contentieux de l'annulation) และคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากฝ่ายปกครอง (Contentieux de l'indemnisation) ซึ่งการพิจารณาว่าผู้ใดมีส่วนได้เสียเพียงพอที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวก็ใช้เกณฑ์ในการพิจารณาแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎซึ่งเป็นคดีที่มุ่งหมายให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ไม่ได้มุ่งหมายต่อการฟื้นฟูเยียวยาสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎจึงไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าสิทธิของตนที่กฎหมายรับรองนั้นถูกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ผู้ฟ้องเพียงแสดงให้ศาลเห็นว่าประโยชน์หรือส่วนได้เสียของตนถูกระทบก็เพียงพอแล้ว ในขณะที่คดีฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นคดีที่มุ่งหมายให้ศาลตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีและทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ฝ่ายปกครองจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าสิทธิของตนถูกระทบ สำหรับคดีสิ่งแวดล้อมแล้วบทบาทการฟ้องคดีมักตกอยู่กับบรรดาสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย ทั้งนี้เนื่องจากความเสียหายหรือผลกระทบอันเกิดจากข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีผลในวงกว้างและอาจไม่มีปัจเจกบุคคลริเริ่มฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร เพราะตนไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงเป็นองค์กรสำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมผ่านการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การพิจารณาส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง อาจแยกพิจารณาเป็นการฟ้องคดีเพื่อบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสมาคม และการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม¹¹⁵ แต่เนื่องจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ผู้เขียนจึงขอเสนอเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาคมในการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ทรัพยากรธรรมชาติ) เท่านั้น

ก่อนจะศึกษาหลักเกณฑ์การพิจารณาส่วนได้เสียในการฟ้องคดีของสมาคม จำเป็นต้องกล่าวถึงประเภทของสมาคมในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเสียก่อน เมื่อได้ทราบส่วนได้เสียของ

¹¹⁵ เฟ็งอ้าง

สมาคมในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแล้ว จึงสมควรนำมาวิเคราะห์และตั้งข้อสังเกตเรื่องดังกล่าวในระบบกฎหมายไทย¹¹⁶

ก) ประเภทของสมาคม

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เราอาจแบ่งสมาคมได้เป็น 2 ประเภท คือ สมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียน (Associations non déclarées) และสมาคมจดทะเบียน (Associations déclarées) รัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901 รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อก่อตั้งสมาคมไว้โดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนกับทางการ ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากทางการ ตลอดจนไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้า หากกลุ่มบุคคลใดต้องการรวมตัวกันเป็นสมาคม เพียงแต่แสดงเจตจำนงร่วมกันว่าต้องการจัดตั้งเป็นสมาคม ก็ถือว่าสมาคมเกิดขึ้นแล้ว เพียงแต่หากสมาคมใดจดทะเบียน สมาคมนั้นก็จะได้รับสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไป ความข้อนี้แตกต่างจากระบบกฎหมายไทยที่บังคับให้การรวมตัวกันของบุคคลเพื่อก่อตั้งสมาคมจะสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹¹⁷

นอกจากสมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียน และสมาคมจดทะเบียนแล้ว ในเรื่องสิ่งแวดล้อมยังมีสมาคมเฉพาะอีกประเภทหนึ่ง คือ สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม¹¹⁸ (Associations agréées de protection de

¹¹⁶ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 114*

¹¹⁷ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 114*

¹¹⁸ รายละเอียดปรากฏตาม มาตรา L 141-1 ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม “เมื่อสมาคมดำเนินกิจกรรมอย่างน้อยสามปีขึ้นไป สมาคมที่จดทะเบียนนิติบุคคลและดำเนินกิจกรรมตามเอกสารจัดตั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติ การจัดการสัตว์ป่า การปรับปรุงคุณภาพชีวิต การคุ้มครองน้ำ อากาศ ดิน พื้นที่ ผังเมือง หรือมีวัตถุประสงค์ต่อต้านมลพิษและสิ่งรบกวน หรือกล่าวโดยทั่วไป มีวัตถุประสงค์คุ้มครองสิ่งแวดล้อม สามารถยื่นขอจดทะเบียนและทำความตกลงต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ได้”

มาตรา L 142-1 ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม “สมาคมทั้งหลายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมฟ้องคดีต่อศาลปกครองในความเสียหายที่กระทบกับสมาคมนั้นได้”

(l'environnement) อีกด้วย ซึ่งเงื่อนไขเบื้องต้นของการจดทะเบียนและทำความตกลง ก็คือ สมาคมเหล่านี้ต้องเป็นสมาคมจดทะเบียนตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901 เพื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลเสียก่อน จึงจะมาจดทะเบียนและทำความตกลงตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อมีสถานะเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้¹¹⁹

ข) ความสามารถและสถานะสมาคมกับการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อม

ความเป็นนิติบุคคลของสมาคมย่อมส่งผลต่อความสามารถและคุณสมบัติของสมาคมในการฟ้องคดี สมาคมที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นสมาคมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สมาคมจะได้รับสถานะนิติบุคคลก็ต่อเมื่อจดทะเบียน ณ ศาลว่าการจังหวัด และให้มีสถานะนิติบุคคลนับแต่การประกาศการจดทะเบียนสมาคมนั้นในรัฐกิจจานุเบกษา¹²⁰

สมาคมที่ไม่จดทะเบียนย่อมถือว่าไม่มีสถานะนิติบุคคล ดังนั้น โดยหลักแล้วจึงไม่อาจมีความสามารถในการฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยเฉพาะการฟ้องคดีโดยสมาคมต่อศาลยุติธรรมแล้ว ศาลจะเคร่งครัดอย่างยิ่ง ถ้าสมาคมไม่จดทะเบียนมาฟ้องคดี ศาลยุติธรรมจะไม่รับฟ้อง และสมาคมไม่จด

สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนตามมาตรา L 141-1 รวมทั้งสมาคมตามมาตรา L 433-2 ย่อมถือว่ามีส่วนได้เสียในการฟ้องโต้แย้งการกระทำทางปกครองซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์และกิจกรรมของสมาคม และซึ่งสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วน ในการนี้ สมาคมจะได้รับประโยชน์จากการจดทะเบียนและทำความตกลงนับแต่การกระทำทางปกครองที่โต้แย้งนั้นเกิดขึ้นภายหลังจากการลงทะเบียนและทำความตกลง” อ้างใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/283>

¹¹⁹ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 114*

¹²⁰ รัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901 มาตรา 5 อ้างใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/283>

ทะเบียนก็ไม่อาจถูกฟ้องเป็นจำเลยได้เช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ โจทก์และจำเลย หรือคู่ความในคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมนั้นต้องมีสถานะเป็นบุคคล¹²¹

ตรงกันข้าม สมาคมที่ไม่จดทะเบียนสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะถือว่าการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีแบบภาววิสัย (recours objectif) ซึ่งผู้ฟ้องมุ่งหมายให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง มิใช่มุ่งหมายให้ศาลแก้ไขเยียวยาให้แก่สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองไม่อาจรับฟ้องในกรณีที่สมาคมไม่จดทะเบียนฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทน เพราะถ้าหากรับฟ้องและศาลพิจารณาคดีแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่สมาคมไม่จดทะเบียนผู้ฟ้องคดี ก็เกิดปัญหาตามว่าจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ใคร เพราะ สมาคมไม่จดทะเบียนไม่มีสถานะเป็นบุคคล นอกจากนี้ การฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นการฟ้องคดีแบบอัตวิสัย (recours subjectif) ซึ่งผู้ฟ้องมุ่งหมายให้ศาลแก้ไขเยียวยาให้แก่ตนที่ถูกกระทบสิทธิ ดังนั้น จึงต้องมีบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิเสียก่อนบุคคลนั้นจึงจะฟ้องคดีได้ เมื่อสมาคมไม่จดทะเบียนไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ก็เท่ากับว่าไม่มีบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ และก็ไม่มีสิทธิให้ถูกกระทบ เพราะไม่มีบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิ¹²²

ศาลปกครองสูงสุดในคดี Syndicat de défense des eaux de la Durance วางหลักไว้ว่า “ถ้าการบังคับใช้มาตรา 5 และมาตรา 6 ของรัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901 ทำให้สมาคมไม่จดทะเบียนไม่มีความสามารถในการฟ้องคดีเพื่อปกป้องสิทธิในกองทัพสินของตนแล้ว การปราศจากการจดทะเบียนของสมาคมก็ไม่นับอุปสรรคต่อสมาคมที่ก่อตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งหลายในการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งกระทบส่วนได้เสียของสมาคมซึ่งสมาคมมีภารกิจคุ้มครอง”¹²³ จากคดีนี้ ศาลปกครองได้ยืนยันว่า สมาคมไม่จดทะเบียนซึ่งไม่

¹²¹ เฟ็งอ้าง

¹²² อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 120

¹²³ CE 31 octobre 1969, *Syndicat de défense des eaux de la Durance*, Rec., p.462. อ้างใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครอง

มีสถานะเป็นนิติบุคคลย่อมไม่มีความสามารถในการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ เพราะหากสามารถฟ้องได้และศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็จะไม่มิตินิติบุคคลใดที่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและเป็นผู้รับค่าสินไหมทดแทนนั้น ส่วนคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ แม้สมาคมไม่จดทะเบียนจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็สามารถฟ้องคดีเหล่านี้ได้¹²⁴

ในส่วนของสมาคมต่างประเทศ ถ้าสมาคมต่างประเทศต้องการฟ้องคดีในประเทศใด ก็ต้องใช้กฎหมายของประเทศนั้น สำหรับกฎหมายฝรั่งเศส สมาคมต่างประเทศต้องจดทะเบียน ณ ศาลว่าการจังหวัดในจังหวัดที่ทำการของสมาคมตั้งอยู่เสียก่อน จึงจะมีความสามารถฟ้องคดีได้¹²⁵

ในกรณีที่ข้อบังคับของสมาคมกำหนดไว้ว่าผู้แทนของสมาคมจะฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสมาคมเสียก่อน ผู้แทนของสมาคมก็ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสมาคมให้ฟ้องคดีแล้ว ในกรณีที่ข้อบังคับของสมาคมไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาตให้ฟ้องคดีไว้เลย ศาลปกครองถือว่า ผู้แทนสมาคมต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้รับอนุญาตจากที่ประชุมใหญ่ของสมาคมแล้ว อย่างไรก็ตาม ในปี 1998 ศาลปกครองได้กลับแนวคำพิพากษาเดิม โดยวางแนวคำพิพากษาใหม่ว่า นายกสมาคมในฐานะเป็นบุคคลผู้รับผิดชอบสมาคมได้รับสมมติฐานว่าการตัดสินใจใดๆของสมาคมย่อมอยู่ในความรับรู้ของกรรมการบริหารสมาคม ดังนั้น นายกสมาคมจึงสามารถฟ้องคดีต่อศาลในนามของสมาคมได้เสมอ¹²⁶

สิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/283>

¹²⁴ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 114*

¹²⁵ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 114*

¹²⁶ CE 3 avril 1998, *Fédération de la plasturgie* อ้างใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/283>

ค) การพิจารณาส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม

ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สมาคมเหล่านี้ไม่ได้มุ่งหมายคุ้มครองทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ใดๆ ของตนเอง แต่มุ่งหมายคุ้มครองเรื่องที่เกิดกระทบต่อวัตถุประสงค์ทางสังคมของสมาคม นั้นๆ เมื่อสมาคมเหล่านี้ได้ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อปกป้องคุ้มครองวัตถุประสงค์ดังกล่าว เมื่อมีข้อพิพาทใดที่กระทบกระเทือนต่อวัตถุประสงค์นั้น จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่สมาคมย่อมมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อคุ้มครองวัตถุประสงค์ของสมาคม สมาคมที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ในกรณีที่ข้อพิพาทนั้นกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าเมื่อไรก็ตามที่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการกระทำใดที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วสมาคมจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้เสมอ ตรงกันข้าม ศาลได้วางกรอบไว้พอสมควร สมาคมอาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ในคดีหลายประเภท และมีเกณฑ์ในการประเมินส่วนได้เสียของสมาคมผู้ฟ้องคดีแตกต่างกันไป ได้แก่ คดีขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และคดีเรียกค่าสินไหมทดแทน¹²⁷

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ จึงขอเสนอเฉพาะเกณฑ์ในการประเมินส่วนได้เสียของสมาคมในคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น

การพิจารณาว่าสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมใดมีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ต้องแยกพิจารณาจากประเภทของสมาคม ได้แก่ สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลง และสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จดทะเบียนและทำความตกลง¹²⁸

1) สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลง

¹²⁷ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 114*

¹²⁸ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 114*

ตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำ ความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) มีสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายทั้ง ทางตรงและทางอ้อมซึ่งสมาคมได้รับ¹²⁹

การเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายทางอ้อมถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักเกณฑ์การ เรียกค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางแพ่งซึ่งยอมรับเฉพาะการเรียกค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ความเสียหายทางตรงเท่านั้น ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเป็นการเฉพาะเจาะจงให้สมาคมคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนสามารถฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายโดยอ้อมได้ นั้นแสดง ว่า การที่ความเสียหายเกิดแก่สิ่งแวดล้อม ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงแก่สมาคมคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมตามมาด้วย เพียงแต่กฎหมายยินยอมให้สมาคมนั้นได้ฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสมาคมนั่นเอง¹³⁰

เมื่อกฎหมายกำหนดชัดเจนอนุญาตให้สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนมี สิทธิฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมเช่นนี้ จึงหากรณีได้ยากมากที่ ศาลจะพิจารณาว่าสมาคมเหล่านี้ไม่มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทน อย่างไรก็ตาม ศาลยังคงพิจารณาว่ากรณีสมควรสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าไร แน่แน่นอนว่าการ เยียวยาความเสียหายที่ดีที่สุด คือ การทำให้สิ่งแวดล้อมที่เสียหายไปกลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุด เท่าที่จะมากได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้ที่ต้องรับผิดชอบไม่สามารถทำเช่นนั้นได้เสมอไป ศาลจึงใช้วิธี คำนวณความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นตัวเงิน แล้วสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนนั้นแก่สมาคม คุ้มครองสิ่งแวดล้อมผู้ฟ้องคดี เพื่อให้สมาคมนำเงินนั้นไปใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การตี ค่าให้ความเสียหายอันเกิดแก่สิ่งแวดล้อมเป็นผลทางเศรษฐกิจด้วยย่อมช่วยให้ศาลพิจารณาจำนวน ค่าเสียหายได้ง่ายขึ้น¹³¹

¹²⁹ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 114*

¹³⁰ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 114*

¹³¹ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 114*

โดยทั่วไปแล้ว ศาลมักจะสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีในกรณีเป็นความเสียหายทางวัตถุ แต่ในบางกรณี สมาคมอาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อ ความเสียหายทางจิตใจมาด้วยโดยอ้างว่าความเสียหายทางจิตใจเกิดต่อประโยชน์ร่วมที่สมาคมมี วัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครอง กรณีเช่นนี้ ศาลจะปฏิเสธไม่สั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หาก เห็นว่าไม่เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อสิ่งแวดล้อม¹³²

อนึ่ง สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตาม กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) นี้ อาจถูกยกเลิกได้ โดยอาศัยเหตุตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาตรา R 141-20 ซึ่งบัญญัติว่า

“สมาคมอาจถูกยกเลิกได้ด้วยเหตุต่อไปนี้ :

- 1° เมื่อสมาคมไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา L. 141-1 และมาตรา R. 141-2 ;
- 2° เมื่อสมาคมดำเนินกิจกรรมในเขตพื้นที่ที่แคบกว่าหรือที่จำกัดกว่าเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ตามวัตถุประสงค์ของสมาคม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา R. 141-3 ;
- 3° เมื่อสมาคมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา R. 141-19.

สมาคมมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งเหตุผลในการยกเลิกสมาคมและมีสิทธิชี้แจงก่อนที่จะมีการยกเลิก สมาคม”¹³³

¹³² ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 114*

¹³³ Article R141-20

L'agrément peut être abrogé :

1° Lorsque l'association ne justifie plus du respect des conditions prévues par les articles L. 141-1 et R. 141-2 ;

2° Lorsque l'association exerce son activité statutaire dans un cadre territorial plus limité que celui pour lequel elle bénéficie de l'agrément, dans les conditions définies à l'article R. 141-3 ;

จากบทบัญญัติดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า หากสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียน และทำความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) ชะนะคดีโดยได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ไม่นำเงินนั้นไป เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติตามวัตถุประสงค์ของตนเอง สมาคมดังกล่าว ก็อาจถูกยกเลิกได้ เพราะเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา L. 141-1 ซึ่งเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2) สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จดทะเบียนและทำความตกลง

สมาคมที่จดทะเบียนตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901 แต่ไม่ได้จดทะเบียน และทำความตกลงเพื่อเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา L 141-1 แห่งประมวลกฎหมาย สิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นสมาคมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นกัน เพียงแต่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์บาง ประการตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เมื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคล ก็ย่อมฟ้องคดีเรียกค่า สินไหมทดแทนได้ ประเด็นปัญหาจึงเหลือเพียงว่า ความเสียหายในลักษณะใดที่ศาลปกครองจะสั่งให้ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้¹³⁴

3° En cas de non-respect des obligations mentionnées à l'article R. 141-19.

L'association est préalablement informée des motifs susceptibles de fonder l'abrogation et mise en mesure de présenter ses observations.

แปลและเรียบเรียงโดย ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์ น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ร.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, น.ม. (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปริญญาโททางกฎหมายมหาชน (Master 2 Droit public) มหาวิทยาลัย Clermont-Ferrand I ประเทศฝรั่งเศส, ปริญญาเอกทางกฎหมายมหาชน เกียรตินิยมดีมาก (Doctorat en droit public) (mention très honorable et les félicitations à l'unanimité) มหาวิทยาลัย Montpellier I ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงาน ศาลปกครอง

¹³⁴ ปิยุบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 114*

สมาคมเป็นองค์กรกลุ่ม ความเสียหายที่สมาคมได้รับและอาจเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ จึงต้องเป็นความเสียหายร่วมของทั้งสมาคม ไม่ใช่ความเสียหายเฉพาะบุคคลของสมาชิกสมาคมคนใดคนหนึ่ง ในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้วางบรรทัดฐานไว้ตั้งแต่ปี 1906 ในคดี *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges*¹³⁵ ดังที่ตุลาการผู้แถลงคดี *Latournerie* แสดงความเห็น “การกระทำใดๆที่เป็นอุปสรรคโดยตรงและแน่นอนชัดเจนต่อการดำเนินการให้บรรลូវัตถุประสงค์ของสมาคม ย่อมนำมาซึ่งความเสียหายที่อาจได้รับการชดเชยได้”¹³⁶

หากกล่าวจำเพาะเจาะจงในเรื่องสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองชั้นต้น *Versailles*¹³⁷ ก็นำความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี *Latournerie* มาใช้เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น *Nantes*¹³⁸ กล่าวโดยสรุป กรณีที่สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่ความเสียหายร่วมกันของทั้งสมาคมนั้น ศาลจะพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นกระทบต่อวัตถุประสงค์ของสมาคมหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่ากระทบ ความเสียหายนั้นก็

¹³⁵ CE 28 décembre 1906, *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges* อ้างใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/283>

¹³⁶ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 114*

¹³⁷ TA Versailles 21 novembre 1986, *Association pour la défense de la qualité de la vie à Bondy* อ้างใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/283>

¹³⁸ TA Nantes 18 février 1997, *Association des marais d’Olonne* อ้างใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/283>

ความเสียหายของสมาคมที่อาจได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตรงกันข้าม ถ้าหากศาลเห็นว่าไม่กระทบ ศาลก็จะปฏิเสธไม่สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่สมาคม¹³⁹

3.4.1.2 ระบบกฎหมายไทย

ในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่านิติบุคคลเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 7¹⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น เป็นบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้เสียหายในกรณีนี้มากที่สุด เนื่องจากมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) ของประเทศฝรั่งเศส โดยมีการดำเนินการทางทะเบียนถึง 2 ชั้นเหมือนกัน คือ 1) การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และ 2) การจดทะเบียนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุน สิทธิพิเศษ หรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามกฎหมาย กับได้รับการควบคุมและกำกับดูแลจากภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสมาคมหรือองค์กร ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรดังกล่าวนี้ไว้เป็นอย่างดี

¹³⁹ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 114*

¹⁴⁰ มาตรา 7 เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางพาณิชย์ หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อได้กล่าวถึงองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว ก็จะขออธิบายเกี่ยวกับองค์กรฯ ดังนี้

ในอดีตที่ผ่านมา การดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงลำพัง องค์กรพัฒนาเอกชนถึงแม้จะมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมดังกล่าวอยู่บ้างแต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เด่นชัด และมักมีแนวความคิดและการกระทำที่สวนทางกันอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น ในการสร้างเขื่อนรัฐจะมองว่าเป็นการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาประเทศ ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนกลับมองว่าเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ประกอบกับการขาดแคลนปัจจัยบางประการของรัฐที่จะเกื้อหนุนในการทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว จากเหตุผลดังกล่าวทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ด้วยการยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติรับรองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ในมาตรา 7 และมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป¹⁴¹

ปัจจุบัน รัฐได้ตระหนักถึงบทบาทขององค์กรเอกชนที่เพิ่มมากขึ้นในการให้ความช่วยเหลือภาครัฐเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่การทำงานขององค์กรเอกชนค่อนข้างเป็นอิสระจึงเป็นการยากที่รัฐจะเข้าไปกำกับดูแลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น จึงได้มีแนวความคิดในการรับรองสถานะและบทบาทขององค์กรเอกชนไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้องค์กรเอกชนเหล่านั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการเสริมสร้างและขยายเครือข่ายการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยให้สิทธิองค์กรเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กรนิติบุคคลด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้อง

¹⁴¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556), น. 96.

โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทาง การเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชน ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”¹⁴²

คุณสมบัติขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะจดทะเบียนตามมาตรานี้ได้จะต้องมีฐานะเป็น นิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมขององค์กรนั้น ดังนี้¹⁴³

1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

องค์กรเอกชนที่มีความประสงค์จะจดทะเบียนต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศก็ได้ ดังนี้¹⁴⁴

1.1) นิติบุคคลตามกฎหมายไทย

นิติบุคคลตามกฎหมายไทย หมายถึง นิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ และกฎหมายอื่น¹⁴⁵ ได้แก่ ทบวงการเมือง วัดวาอาราม ห้างหุ้นส่วนบริษัท มูลนิธิและ สมาคม ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับวรรคแรกของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ว่า “จะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือการค้า หากำไรแล้ว” ฉะนั้น นิติบุคคลที่จะขอจดทะเบียนตามมาตรานี้ได้จึงหมายถึงเฉพาะมูลนิธิและสมาคม เท่านั้น โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการ การควบคุมโดยรัฐ รวมทั้งการยุบเลิกมูลนิธิและสมาคมไว้ในมาตรา 78 ถึงมาตรา 136 และได้ให้ความหมายของ “สมาคม” ไว้ในมาตรา 78 ว่า “หมายถึงการรวมกลุ่มของคนตั้งเป็นสมาคมเพื่อทำ การใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน” และใน มาตรา 110 ได้ให้คำจำกัดความของ “มูลนิธิ” ไว้ว่า “หมายถึงทรัพย์สินที่จัดไว้โดยเฉพาะสำหรับ วัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อ

¹⁴² เฟิ่งอ้าง, น. 96.

¹⁴³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 141*, น. 97.

¹⁴⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 141*, น. 97.

¹⁴⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วย อาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

สาธารณประโยชน์อย่างอื่นโดยมิได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งกัน” โดยจะเห็นได้ว่าการก่อตั้งมูลนิธิหรือสมาคมจะต้องมีการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น¹⁴⁶

1.2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ

นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ หมายถึง นิติบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนในต่างประเทศโดยจะต้องมีสำนักงานสาขาหรือที่ตั้งทำการอยู่ในประเทศไทย¹⁴⁷

นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้นตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว นิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่จะขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรานี้จะต้องดำเนินการตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย เช่น จะต้องมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง กล่าวคือ จะต้อง มีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ไม่ต่ำกว่า 500,000 บาท รวมทั้งมีหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้มาตรฐานและมีการตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกที่รัดกุมเพียงพอ เป็นต้น¹⁴⁸

2) มีกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ในการดำเนินการของนิติบุคคลโดยทั่วไปจะมีวัตถุประสงค์หรือข้อบังคับของนิติบุคคลนั้นๆ เป็นตัวกำหนด ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ ข้อบังคับของมูลนิธิ หรือข้อบังคับของสมาคมแล้วแต่กรณี ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 79 (2)¹⁴⁹ และในมาตรา 112 (2)¹⁵⁰ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มูลนิธิหรือสมาคมที่จะขอจดทะเบียนตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้ได้ จะต้อง มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการ

¹⁴⁶ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 141*, น. 97.

¹⁴⁷ ข้อ 1 (2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 พ.ศ. (2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อ้างใน อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556), น. 97.

¹⁴⁸ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 141*, น. 98.

¹⁴⁹ มาตรา 79 ข้อบังคับของสมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้ (2) วัตถุประสงค์ของสมาคม

¹⁵⁰ มาตรา 112 ข้อบังคับของมูลนิธิอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้(2) วัตถุประสงค์ของมูลนิธิ

เรียนรู้ตระหนักถึงคุณค่า รวมทั้งส่งเสริมการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาจจัดทำในรูปของการรณรงค์หรือเผยแพร่ความรู้ในการคุ้มครองหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสนับสนุนหรือช่วยเหลือบุคคลหรือองค์กรอื่นให้กระทำกิจกรรมดังกล่าว กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไป ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของที่ดินและป่าไม้ ทรัพยากรสัตว์น้ำและการประมง พลังงานและแร่ธาตุ ต่างๆ การอนุรักษ์โบราณสถาน การสาธารณสุขและการรักษาความสะอาด เรื่องของมลพิษทางอากาศ น้ำ เสียงและความสั่นสะเทือนรวมทั้งวัตถุมีพิษและของเสียอันตรายอื่นๆ¹⁵¹

3) มิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการขององค์กร

ดังที่ได้กล่าวถึงในตอนต้นแล้วว่านิติบุคคลที่จะขอจดทะเบียนต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้หมายถึงมูลนิธิหรือสมาคมที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁵² เท่านั้น ซึ่งมาตรา 78 ของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้คำนิยามของสมาคมไว้ว่า “การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช่เป็นหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน” และในมาตรา 110 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้กล่าวถึงมูลนิธิไว้ว่า “มูลนิธิได้แก่ ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งกัน” ดังนั้น ทั้งมูลนิธิและสมาคมถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้หรือผลกำไรในทางธุรกิจจึงมีสิทธิที่จะขอจดทะเบียนต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้ได้¹⁵³

นอกจากนี้นิติบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายประสงค์ที่จะแบ่งแยกการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเอกชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในด้านสิ่งแวดล้อม และในด้านอื่นๆ ออกจากกัน เพื่อที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างถูกต้องชัดเจนตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้ให้การ

¹⁵¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 141*, น. 98.

¹⁵² โปรดดูกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (2535) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบ

¹⁵³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 141*, น. 99.

รับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมตามที่สนใจ เช่น กิจกรรมในทางศิลปวัฒนธรรม ในทางการเมือง หรือในด้านสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 64¹⁵⁴ มาตรา 65¹⁵⁵ และมาตรา 67¹⁵⁶ ตามลำดับ¹⁵⁷

อนึ่ง การจดทะเบียนตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้มิใช่เป็นการรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคล แต่เป็นการจดทะเบียนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กร¹⁵⁸ โดยมีรายละเอียดตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

มาตรา 8 “องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

¹⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

¹⁵⁵ มาตรา 65 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น

¹⁵⁶ มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

¹⁵⁷ อุตมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 141*, น. 99.

¹⁵⁸ อุตมศักดิ์ สินธิพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 141*, น. 99.

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง และร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือ ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป

คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้

ในกรณีที่องค์กรเอกชนใดที่ได้จดทะเบียนแล้วดำเนินการโดยก่อความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือไม่เหมาะสม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้”

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 วรรคห้า ยังได้กำหนดกรณีให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนไว้ด้วย โดยเป็นกรณีที่จดทะเบียนแล้วดำเนินการโดยก่อความวุ่นวาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นการกำหนดอันมีขอบเขตที่กว้างมาก และเปิดช่องให้รัฐมนตรีมีดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ในการพิจารณาใช้อำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชน แตกต่างจากการยกเลิกสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางราชการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) ของประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดเหตุในการยกเลิกสมาคมดังกล่าวไว้อย่างละเอียด และมีความชัดเจนกว่า โดยหนึ่งในเหตุสำคัญที่จะทำให้สมาคมดังกล่าวถูกยกเลิกก็คือ การไม่รักษาไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่กลับไม่ปรากฏเหตุดังกล่าวในการสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่อย่างใด

3.4.2 สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหาย

การตอบข้อสงสัยในประเด็นนี้จำเป็นต้องศึกษาและพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองของนิติบุคคล ซึ่งผู้เขียนขอเสนอ ดังนี้

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดตั้งสมาคม มูลนิธิ ชมรม หรือกลุ่มอนุรักษ์ต่าง ๆ เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ ชมรมเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ สมาคมคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ไม่ว่าการรวมกลุ่มกันของบุคคลจะมีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับได้มีการยอมรับในบทบาทของนิติบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมและมีอำนาจที่จะฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ ดังเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522¹⁵⁹

แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีได้มีกฎหมายระบุถึงขอบอำนาจของนิติบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวไว้ ปัญหาจึงมีอยู่ว่า นิติบุคคลหรือคณะบุคคลจะสามารถฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะได้หรือไม่¹⁶⁰

แต่ในประเทศฝรั่งเศสยอมรับในการที่นิติบุคคลหรือคณะบุคคล มีอำนาจฟ้องคดีปกครอง เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลหรือคณะบุคคลนั้น ๆ เป็นสำคัญ โดยเหตุผลที่ว่า การให้นิติบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ฟ้องคดีได้เองย่อมทำให้การปกป้องและรักษาความชอบด้วยกฎหมายเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะปล่อยให้สมาชิกแต่ละคนของนิติบุคคล ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาดำเนินการเอง ได้แก่ การฟ้องร้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง ศูนย์พลังงานนิวเคลียร์ เป็นต้น¹⁶¹

เช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน ได้รับรองสิทธิของนิติบุคคลในการฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ฟ้องโต้แย้งมติเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานดำเนินโครงการตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของ

¹⁵⁹ เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์, “สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546), น. 116.

¹⁶⁰ เพิ่งอ้าง, น. 116.

¹⁶¹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 มิถุนายน 1984 อ้างใน เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์, “สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546), น. 116.

กฎหมายสหพันธรัฐ ว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติซึ่งกำหนดให้สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาโครงการได้¹⁶²

นอกจากนี้ยังมีในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ ที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้ากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้ากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” และ มาตรา 8 บัญญัติว่า “องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้วอาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้ (5) การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย¹⁶³

เมื่อเปรียบเทียบการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล ระหว่างประเทศ ฝรั่งเศสและไทยในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว ปรากฏว่า

ฝรั่งเศส : ตามแนวทางของฝรั่งเศสนิติบุคคลและคณะบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ถ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อการนั้น¹⁶⁴

ไทย : การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้นน่าจะกระทำได้ถ้านิติบุคคลและคณะบุคคลมีวัตถุประสงค์เพื่อการนั้นหรือมีกฎหมายให้อำนาจได้ แต่ในปัจจุบันศาลปกครองไทยยังไม่มีบรรทัดฐานในเรื่องดังกล่าว¹⁶⁵

¹⁶² เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 159*, น. 116.

¹⁶³ เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 159*, น. 117-118.

¹⁶⁴ เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 159*, น. 120.

¹⁶⁵ เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, “*อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 159*”, น. 120.

ทั้งนี้ จากการศึกษาหลักการวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ อันได้แก่ ฝรั่งเศส และเยอรมนี รวมทั้งของประเทศไทยเอง ส่วนใหญ่จะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชน กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็ได้ นำเอาการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่จะใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง เพื่อป้องกันไม่ให้คดีปกครองล้นศาล¹⁶⁶

สำหรับการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลในประเทศไทยนั้น ศาลปกครองได้ยอมรับสิทธิของนิติบุคคลในการฟ้องร้องเพื่อสมาชิกขององค์กรได้ แต่สำหรับสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อสาธารณประโยชน์นั้นยังคงไม่ชัดเจนต้องรอคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไป แต่สำหรับคณะบุคคลนั้นยังไม่มี ความแน่ชัดในเรื่องสิทธิการฟ้องคดีปกครองในการปกป้องสมาชิกและฟ้องเพื่อสาธารณประโยชน์แม้ว่าจะมีการยอมรับสิทธิในการเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และสิทธิในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ไว้ก็ตาม¹⁶⁷

แต่ในต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส และเยอรมัน จะเห็นได้ว่า ประเทศดังกล่าวได้มีการพัฒนาหลักการของการฟ้องคดีปกครองมาเป็นเวลาช้านานแล้ว จนกระทั่งได้ยอมรับบทบาทของนิติบุคคลและคณะบุคคลในการฟ้องร้องคดีปกครองเพื่อปกป้องประโยชน์ของสมาชิกขององค์กรและเพื่อปกป้องสาธารณประโยชน์อันเป็นวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยในฝรั่งเศสนั้นนิติบุคคลและคณะบุคคลจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตนเองจะฟ้องด้วย แต่สำหรับเยอรมันต้องปรากฏโดยชัดแจ้งว่า มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นิติบุคคลและคณะบุคคลสามารถฟ้องร้องในประเด็นดังกล่าวได้¹⁶⁸

ควรบัญญัติรับรองสิทธิอย่างชัดแจ้งในการฟ้องร้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล ในกรณีที่เป็นการฟ้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ ไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้ “นิติบุคคลหรือคณะบุคคลใดที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาประโยชน์สาธารณะ หรือคุ้มครอง

¹⁶⁶ เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 159*, น. 122.

¹⁶⁷ เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 159*, น. 123.

¹⁶⁸ เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 159*, น. 123.

ประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกสามารถฟ้องคดีปกครองได้ ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าประโยชน์ที่ตนปกป้องได้รับความกระทบกระเทือน และสมาชิกขององค์กรของตนได้รับความเสียหายโดยตรง”¹⁶⁹

สรุปว่า ตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้นนิติบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ถ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อการนั้น แสดงให้เห็นว่านิติบุคคลเอกชนในประเทศฝรั่งเศสที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถฟ้องคดีปกครองเพื่อให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเองได้ เนื่องจากการฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนในประเทศไทยนั้นการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลเอกชนเพื่อให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเองนั้น น่าจะกระทำได้เหมือนในประเทศฝรั่งเศส ถ้านิติบุคคลเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาประโยชน์สาธารณะทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว หรืออาจมีกฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีในกรณีนี้ แต่ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดของไทยยังไม่มีแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานในเรื่องดังกล่าว

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับการบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิอย่างชัดเจนในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์สาธารณะที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของตนเอง

เมื่อนิติบุคคลเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์สาธารณะทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในวัตถุประสงค์ของตนเองได้แล้ว นิติบุคคลเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้ โดยในประเทศฝรั่งเศสจะเป็นการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (le plein contentieux) และฟ้องให้รัฐรับผิดโดยอาศัยหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครอง ส่วนในประเทศไทยจะเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁷⁰

¹⁶⁹ เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 159*, น. 124.

¹⁷⁰ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทาง

3.4.3 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐกับการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี

เมื่อจำต้องมีการฟ้องรัฐเพื่อให้เกิดความเสียหาย ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาถึงสภาพบุคคลของรัฐ หน่วยงานที่เป็นองค์การของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากผู้ที่สามารถถูกฟ้องคดีต่อศาลได้นั้นจะต้องมีสภาพบุคคล โดยอาจเป็นนิติบุคคล หรือบุคคลธรรมดาก็ได้ แต่เมื่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เขียนเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ ผู้เขียนจึงขอนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นสำคัญ

3.4.3.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส

หลักเกี่ยวกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส¹⁷¹

ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายและมีการแบ่งแยกประเภทของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและมหาชนเช่นประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการแบ่งประเภทของนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน (personnes morales de droit privé) และนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (personnes morales de droit public) โดยนิติบุคคลทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์สำคัญที่ต่างกัน คือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนมีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของเอกชนเป็นส่วนใหญ่และมุ่งแสวงหาผลกำไร ขณะที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนซึ่งได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (intérêt public)¹⁷² และมีการใช้อำนาจมหาชน (puissance publique)¹⁷³

ปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

¹⁷¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 8*, น.66.

¹⁷² Martine LOMBARD, Droit administratif, น.83-84 อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553), น. 66.

¹⁷³ ชาญชัย แสงศักดิ์, *นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2541), หน้า 14. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553), น. 66.

ฝรั่งเศสมีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอยู่ 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรมหาชน¹⁷⁴

1) รัฐ เป็นที่ยอมรับในทางทฤษฎีว่า รัฐในประเทศฝรั่งเศสเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลก็เพราะรัฐมีองค์ประกอบของนิติบุคคลครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพย์สิน บุคลากรหรือผู้แทน การกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลนั้นเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญของทฤษฎีว่าด้วยรัฐ เพราะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำรงอยู่ของรัฐ ทำให้ข้อผูกพันของรัฐดำเนินไปอย่างต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารก็ตาม¹⁷⁵

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลก็ทำให้เกิดความเสมอภาคในระหว่างรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นใหญ่หรือเล็ก ไม่ว่าจะเป็นรัฐที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนานอกจากนี้ความเป็นนิติบุคคลยังทำให้รัฐสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและใช้จ่ายเงินทองเพื่อการบริหารได้ เช่น กรณีกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ มีที่ดิน มีสำนักงาน มีกิจการต่างๆ ของตน¹⁷⁶

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁷⁷ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาถือเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ (décentralisation) อันเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองแบ่งอำนาจการปกครองของตนเองออกมาแล้วมอบให้นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (personnes morales de droit public) อื่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les collectivités locales หรือ les collectivités territoriales) ไปดำเนินการปกครองพื้นที่แทนตนโดยให้มีความเป็นอิสระทางด้านบุคลากร (independance personnelle) จากส่วนกลาง¹⁷⁸

¹⁷⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.66.

¹⁷⁵ โภคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 6 ตอน 2 (สิงหาคม 2530) : 292 – 293 อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553), น. 67.

¹⁷⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย (รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ, กันยายน 2539), หน้า 35 – 36. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553), น. 67.

¹⁷⁷ สรุปลความจาก นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน 2551), หน้า 32 – 50. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553), น. 67.

¹⁷⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.67.

3) องค์การมหาชน นอกเหนือจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วองค์การมหาชน (établissement public) นับได้ว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่งที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการสาธารณะแทนรัฐ เช่น โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย หรือไปรษณีย์ เป็นต้น¹⁷⁹

องค์การมหาชนจะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมา โดยการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น รัฐอาจเป็นผู้จัดตั้ง เช่น มหาวิทยาลัย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้ง เช่น ศูนย์ให้ความช่วยเหลือของเทศบาล เป็นต้น โดยหากเป็นองค์การมหาชนที่รัฐเป็นผู้จัดตั้ง ก็จะต้องจัดตั้งโดยการออกเป็นรัฐบัญญัติ (loi) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁸⁰

องค์การมหาชนส่วนใหญ่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหลายอย่างได้ในเขตพื้นที่ของตนเอง ทั้งองค์การมหาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนด้วยกัน ในขณะที่วิสาหกิจมหาชน (entreprise public) นั้นอาจเป็นได้ทั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (industriel et commercial) และมีวิธีการดำเนินงานใกล้เคียงกับวิสาหกิจเอกชน (entreprise privée) รวมทั้งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐหรือของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้น มีบางหน่วยงานที่มีสองสถานะในตัว คือเป็นทั้งองค์การมหาชนและวิสาหกิจมหาชนได้ เช่น การไปรษณีย์ (la poste) เป็นองค์การมหาชนเพราะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน แต่ในเวลาเดียวกันก็เป็นวิสาหกิจมหาชนด้วยเพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมและมีวิธีการบริหารงานเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน¹⁸¹

3.4.3.2 ระบบกฎหมายไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐกับความเป็นนิติบุคคลในระบบกฎหมายของไทยยังไม่สู้จะมีความชัดเจนนัก โดยจะเห็นได้ว่าในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับ พ.ศ. 2468 ซึ่งจะเป็น

¹⁷⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.70.

¹⁸⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.70.

¹⁸¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.70.

การตรวจชำระบรรพ 1 และ 2 ใหม่ นั้น ปรากฏในมาตรา 72 ว่า “จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ¹⁸²

- (1) ทบวงการเมือง
- (2) วัดวาอาราม
- (3) ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว
- (4) บริษัทจำกัด
- (5) สมาคม
- (6) มูลนิธิได้รับอำนาจแล้ว”

และมาตรา 73 ได้อธิบายความหมายของคำว่าทบวงการเมืองไว้ดังต่อไปนี้¹⁸³

“ทบวงการเมืองนั้น คือ กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่ และประชาบาลทั้งหลาย”

จากการพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับ พ.ศ. 2468 ทั้งสองมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้กล่าวถึงคำว่า “รัฐ” ไว้แต่อย่างใด มีแต่คำว่ากระทรวงและกรมในรัฐบาล ฉะนั้น เมื่อมีคำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490 ตัดสินว่า รัฐไม่เป็นนิติบุคคล จึงมีผู้สรุปแบบเหมารวมว่า รัฐไทยในระบบกฎหมายภายในของไทยเอง ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลไปด้วย¹⁸⁴ ตามความเป็นจริงแล้ว หากได้อ่านคำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490 ให้ถี่ถ้วนก็จะพบว่าการใช้คำว่า “รัฐบาลนั้น” แม้จะหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งสหประชาชาติ หรือหมายถึงคณะบุคคลที่ไม่เป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติว่าเป็นนิติบุคคลจึงเป็นคู่ความไม่ได้” ประเด็นหลักซึ่งเป็นประเด็นชี้ขาดแห่งคดี (ratio decidendi) ก็ยังคงอยู่ที่คำว่ารัฐบาลซึ่งเป็นจำเลยในคดีนั่นเอง ที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยตรงยอมรับว่า การพิพากษาออกมาว่ารัฐบาลไม่เป็นนิติบุคคลนั้นเป็นคำตัดสินชี้ขาดที่ถูกต้องแล้วเพราะในทางสากลก็เป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐบาลในฐานะที่

¹⁸² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.88.

¹⁸³ เพิ่งอ้าง, น.88.

¹⁸⁴ โปรตตุ สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2536, หน้า 167 อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.88.

เป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารกิจการบ้านเมืองไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด เพราะต้องเป็นผู้ดำเนินการบริหารงานของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว¹⁸⁵

ตามฎีกาดังกล่าว การที่มีสร้อยคำ (obiter dictum) ตามมาว่า “แม้จะหมายถึงรัฐอันเป็นหมายแห่งประเทศชาติ” ข้อความดังกล่าวเป็นเพียงการอธิบายความหมายของคำว่า “รัฐบาล” นั้นเอง จึงไม่มีช่องทางที่จะแปลความไปได้ว่ารัฐจะตีตราแห่งไม่เป็นนิติบุคคลไปด้วย¹⁸⁶

จากความไม่เข้าใจในสภาพของความเป็นรัฐและกลไกของรัฐสมัยใหม่ ทำให้ในระบบกฎหมายเกิดความคลุมเครือจนกลายเป็นความลึกลับ เมื่อรัฐไม่เป็นนิติบุคคลตามระบบกฎหมายภายใน แต่กลับเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁸⁷

สาเหตุของปัญหานี้จะมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 และมาตรา 73 ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งคงต้องยอมรับว่ากฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นในอีกบริบทหนึ่ง กล่าวคือ อยู่ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคลก็ย่อมสามารถมีความรับผิดชอบไปตัวเอง โดยที่คดีความทั้งหลายที่เกิดขึ้นจะไม่ขึ้นมารบกวนเบื้องยุคลบาท แต่เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปแล้ว การยึดถือตามรูปแบบเดิมๆ ที่ปฏิบัติกันมาได้กลายเป็นปัญหา เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็ดำเนินการโดยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 7 บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่มาตรา 8 บัญญัติให้การจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อาจเรียกว่าแปลก เพราะน่าจะเป็นรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่บัญญัติได้ว่ากรณีใดบ้างที่ต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้แล้ว การบัญญัติดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปรับองค์กรของรัฐ เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติในระบบการเมืองของไทยเท่านั้นที่ผ่านมานับได้ว่าเป็นเรื่องที่ยากมาก การที่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนองค์กรให้ทันต่อความต้องการได้ นับว่าได้เป็นความสูญเสียในแง่ของโอกาส ที่หากมีองค์กรที่เหมาะสมอาจจะสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และในขณะเดียวกันก็เป็นความสูญเสียโดยตรงในแง่ของค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียอย่างต่อเนื่องต่อไป สำหรับหน่วยงานที่อาจจะหมดความจำเป็นไปนานแล้ว¹⁸⁸

¹⁸⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 182*, น.88.

¹⁸⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 182*, น.89.

¹⁸⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 182*, น.89.

¹⁸⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 182*, น.89.

ยิ่งไปกว่านั้น การที่กำหนดให้หน่วยงานระดับกรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้เกิดปัญหาเชิงจิตวิทยาตามมา กล่าวคือ ทำให้เกิดสภาพของ “รัฐซ้อนรัฐ” หรือ “รัฐอิสระ” ของหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีความเป็นเอกเทศ จนไม่ต้องคำนึงถึงหน่วยงานอื่นๆ ทั้งนี้โดยไม่ต้องกล่าวถึง “ประโยชน์ของส่วนรวม” ซึ่งยิ่งกลายเป็นสิ่งที่อยู่ห่างไกลเกินกว่าจะได้รับความสะดวก โดยเฉพาอย่างยิ่งเมื่อ “ประโยชน์ของส่วนรวม” ดังกล่าว ขัดกับผลประโยชน์เฉพาะหน้าของหน่วยงานนั้นๆ¹⁸⁹

แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีความพยายามในการที่จะแก้ปัญหานั้นที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 230 ดังต่อไปนี้ “การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่... หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ¹⁹⁰ การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา...”¹⁹¹

เท่ากับว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้นำเอาหลักการของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาบัญญัติซ้ำไว้อีกครั้งหนึ่ง เป็นการยืนยันความถูกต้องของพระราชบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่บัญญัติไว้เป็นวรรคแรกของมาตรา 230 เพียงแต่เพิ่มเงื่อนไขลงไประบุว่ารัฐธรรมนูญยอมรับความถูกต้องเฉพาะกรณีที่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น วรรคสองของมาตรา 230 ได้กำหนดหลักการใหม่ว่า ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ได้ การบัญญัติดังกล่าวเท่ากับว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องการแก้ไขปัญหาที่ได้เกริ่นไว้ในตอนต้นนั่นเอง แต่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะบางประเด็น ในทำนองที่มีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะเป็นการแก้ปัญหาทั้งระบบ เพียงแต่ทำให้การปรับองค์กรทำได้ง่ายขึ้นระดับหนึ่ง¹⁹²

แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาใหม่ต่อกับกล่าวคือทำให้มาตรา 230 ต้องบัญญัติต่อมาในวรรคที่สี่ โดยบัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่า

¹⁸⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 182*, น.89.

¹⁹⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 182*, น.89-90.

¹⁹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 182*, น.90.

¹⁹² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 182*, น.90.

พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย” ซึ่งก็เป็นการทำให้เกิดความลักลั่นตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาอีก เมื่อพระราชกฤษฎีกาสามารถแก้ไขพระราชบัญญัติซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าได้¹⁹³

ผลจากการแก้ไขปัญหายังไม่เป็นระบบดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาใหม่ตามมา เนื่องจากการกำหนดให้พระราชกฤษฎีกาซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติสามารถแก้ไขพระราชบัญญัติได้ จึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในมาตรา 230 วรรคห้า ไว้ด้วยว่า “...ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย” จากความลักลั่นดังกล่าวจึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาาร่างรัฐธรรมนูญสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตัดบทบัญญัติที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230 ออกไป โดยไม่มีบทบัญญัติอื่นมาแทน สถานการณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงเป็นการ “ย้อนยุค” กลับไปเป็นดังเช่นในช่วงเวลาก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์กรภาครัฐของไทยยังเป็นปัญหาที่แฝงอยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป¹⁹⁴

ในประเทศไทยนั้น หน่วยงานของรัฐจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น¹⁹⁵

1) ราชการบริหารส่วนกลาง มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดังต่อไปนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี¹⁹⁶

2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แม้ในประเทศไทยจะมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

¹⁹³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 182*, น.90.

¹⁹⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 182*, น.90.

¹⁹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.70.

¹⁹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.71.

พุทธศักราช 2457 แต่ก็มีเพียงจังหวัดเท่านั้นที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534¹⁹⁷

การที่มีกฎหมายบัญญัติให้จังหวัดในสถานะที่เป็นหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีสถานะเป็นนิติบุคคลนี้ได้มีมาตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และกฎหมายจัดระเบียบบริหารที่ประกาศใช้บังคับในสมัยต่อๆ มา คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และแม้แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็ได้บัญญัติตามให้จังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคลต่อมาจากกระทั่งทุกวันนี้ การที่กฎหมายบัญญัติให้จังหวัดอันเป็นหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคลนี้ นับว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง เพราะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงสาขาของราชการบริหารส่วนกลางที่ได้แบ่งออกไปทำส่วนต่างๆ ของประเทศ โดยราชการบริหารส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำบริหารราชการในเขตท้องที่จังหวัดต่างๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่มิได้แยกออกเป็นหน่วยงานอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง เจ้าหน้าที่และงบประมาณก็ใช้เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และงบประมาณแผ่นดินที่ตั้งให้กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น มิได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหาก โดยมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเองเหมือนกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ เช่น เทศบาล เป็นต้น¹⁹⁸

3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะทั่วไปอยู่ 3 ประเภทคือ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะอีก 2 ประเภท คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทที่กล่าวไปมีสถานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมดเนื่องจากการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทว่าให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล¹⁹⁹

4) หน่วยงานอื่นๆ นอกจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแล้ว รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นกันหากมีการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เช่นเดียวกับองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้ง

¹⁹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.71.

¹⁹⁸ ประยูร กาญจนตุล, “คำบรรยายกฎหมายปกครอง,” น.135. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553), น.71.

¹⁹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.71-72.

องค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ส่วนหน่วยงานของรัฐบาลอื่นที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาลและองค์การมหาชนดังกล่าวไปแล้ว หากในกฎหมายจัดตั้งมีการกำหนดให้เป็นนิติบุคคล หน่วยงานดังกล่าวก็ย่อมมีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น²⁰⁰

เมื่อกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกัน ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้รับความเสียหายจากการกระทำของเอกชน กระทรวง ทบวง กรมนั้น ก็ชอบที่จะฟ้องคดีเรียกร้องค่าเสียหายจากเอกชนได้ ดังนั้น ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากกระทรวง ทบวง กรมด้วยกันเอง กระทรวง ทบวง กรม ผู้เสียหายจึงอาจฟ้องต่อกันและกันได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สมควรในทางบริหารเพราะกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็เป็นองคาพยพของรัฐด้วยกัน และถ้ากระทรวง ทบวง กรมใดแพคดีให้แก่กระทรวง ทบวง กรมอื่น กระทรวง ทบวง กรมที่แพคดีก็จะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยนำเงินงบประมาณของรัฐมาจ่าย กระทรวง ทบวง กรม ที่ชนะคดี เมื่อได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนแล้ว ก็ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป²⁰¹

การที่ประเทศไทยไม่ยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในขณะที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และหน่วยงานอื่นอีกจำนวนหนึ่งของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้น ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเองที่ทำให้ความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการแผ่นดินลดน้อยลง หรือปัญหาที่ทำให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ตามความต้องการหรือตามนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างยากลำบากไม่ทันต่อสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว²⁰²

สรุปได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสมีความชัดเจนว่ารัฐเป็นนิติบุคคล และมีการแบ่งประเภทนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอย่างเป็นระบบ จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีมากเท่ากับประเทศไทย

²⁰⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.72.

²⁰¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 116.

²⁰² นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.74.

3.4.4 ลักษณะของความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพย์สินสาธารณะ

เมื่อพิจารณาลักษณะของความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพย์สินสาธารณะแล้วเห็นว่า ในทางทฤษฎีอาจเป็นไปได้ทั้งความรับผิดของรัฐโดยมีความผิดหรือความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิด²⁰³ ตามระบบกฎหมายฝรั่งเศส และอาจเป็นไปได้ทั้งความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในระบบกฎหมายไทย แต่ข้อเท็จจริงในปัจจุบันยังไม่ปรากฏกรณีนี้ที่เป็นความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิดในประเทศฝรั่งเศส หรือที่เป็นความรับผิดอย่างอื่นในประเทศไทยแต่อย่างใด จะปรากฏก็แต่เพียงกรณีที่เป็นความรับผิดของรัฐโดยมีความผิดหรือความรับผิดทางละเมิดเท่านั้น อีกทั้งยังเป็นคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเสมอ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความยากอย่างยิ่งยวดในการชั่งน้ำหนักประโยชน์ระหว่างการจัดทำบริการสาธารณะที่ทำลายทรัพย์สินสาธารณะ กับการอนุรักษ์ทรัพย์สินสาธารณะไว้ให้ดำรงอยู่ต่อไป เนื่องจากทั้งสองสิ่งต่างก็เป็นประโยชน์สาธารณะเหมือนกัน

นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพย์สินสาธารณะนั้น เป็นคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

²⁰³ ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏกรณีที่เป็นความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพย์สินสาธารณะโดยไม่มีความผิด แต่ในทางทฤษฎีนั้นอาจเกิดขึ้นได้โดยผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐนั้น ต้องพิจารณาความรับผิดโดยมีความผิดก่อนเสมอ เมื่อปรากฏว่าไม่เป็นความรับผิดโดยมีความผิดแล้ว จึงค่อยพิจารณาต่อไปว่าเป็นความรับผิดโดยไม่มี ความผิดหรือไม่ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกรณีวินิจฉัยไปถึงขั้นให้รัฐต้องรับผิดในกรณีนี้โดยไม่มี ความผิด แต่ในอนาคตอาจมีการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาปรับใช้และวินิจฉัย ให้รัฐต้องรับผิดในกรณีนี้โดยไม่มี ความผิดก็เป็นได้

3.4.5 การบังคับคดี

3.4.5.1 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส²⁰⁴

การปฏิบัติตามคำพิพากษานั้นมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีว่าด้วยความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาถึงที่สุด (la théorie de la chose jugée) หรือ *res judicata pro veritate habetur* ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายทางปกครองจะต้องเคารพและปฏิบัติตามเพื่อให้การปกครองแบบนิติรัฐดำเนินต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศสในอดีตมีอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง²⁰⁵ แม้ว่าจะมีการตรากฎหมายมาแก้ไขปัญหาย่อยๆ ก็ตาม ปัญหาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองก็ยังคงมีอยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

²⁰⁴ สรุปรจาก สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิจัยพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 154-181.

²⁰⁵ Circulaire du 13 octobre 1988 relative au respect des décisions du juge administratif เป็นหนังสือเวียนโดยนาย Michel ROCARD นายกรัฐมนตรีในสมัยประธานาธิบดี François Mitterrand ระหว่างปี 1988 ถึง 1991 เนื้อหากล่าวโดยสรุปได้ว่า การเคารพคำพิพากษาของศาลเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของระบบประชาธิปไตย อันเป็นส่วนหนึ่งของนิติรัฐ ซึ่งการเคารพและปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้นิติรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ทำให้ประชาชนเกิดการสิ้นหวังต่อกระบวนการยุติธรรม และทำให้เกิดข้อขัดข้องในการบริหารราชการ สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังทำให้มีการร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อสภาแห่งรัฐเป็นจำนวนมาก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคำพิพากษาของศาลจะต้องมีค่าบังคับในทันที และฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็สมควรจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้นๆ อย่างรวดเร็ว อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิจัยพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 154.

จึงได้มีการตรารัฐบัญญัติเลขที่ 80-539 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1980²⁰⁶ เกี่ยวกับการกำหนดเบี้ยปรับในกรณีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยกำหนดว่าคำพิพากษาที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้เงิน หากหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตาม สภาแห่งรัฐสามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินจำนวนหนึ่ง (l'astreinte) สำหรับวันที่ล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างหนึ่ง ต่อมา ได้มีการตรารัฐบัญญัติเลขที่ 95-125 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995²⁰⁷ กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้น จนถึงสภาแห่งรัฐ สามารถกำหนดคำบังคับ (l'injonction) เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาและกำหนดมาตรการปรับกรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา และเมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

²⁰⁶ รัฐบัญญัติเลขที่ 80-539 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1980 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจกำหนดมาตรการปรับฝ่ายปกครอง (นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน) ที่ไม่ดำเนินการปฏิบัติตามคำพิพากษา กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินตามจำนวนที่กำหนด ซึ่งจะต้องชดใช้ให้ภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา และกำหนดวิธีการในการแก้ไขหากฝ่ายปกครองไม่มีงบประมาณเพียงพอในการปฏิบัติตามที่ศาลมีคำพิพากษา กฎหมายฉบับนี้ทำให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจบังคับฝ่ายปกครองให้ดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาของศาล อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 154-155.

²⁰⁷ รัฐบัญญัติ เลขที่ 95-125 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 (Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative) ว่าด้วยการจัดองค์กรศาลและกระบวนการพิจารณาความแพ่ง อาญา และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับมาตรการปรับโดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งมาตรการปรับฝ่ายปกครองได้เอง หากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็อาจส่งคำขอที่ขอให้ศาลกำหนดมาตรการปรับฝ่ายปกครองให้สภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาก็ได้ อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 155.

ปี ค.ศ. 2000 จึงได้นำบทบัญญัติทั้งหลายเกี่ยวกับการบังคับตามคำพิพากษาศาลamarบรรวมไว้เป็นหมวดหมู่ในประมวลกฎหมายฉบับนี้²⁰⁸

จากหลักการที่ว่า “ศาลปกครองไม่อาจทำเสมือนเป็นฝ่ายปกครองและไม่อาจสั่งให้ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและไม่สามารถใช้อำนาจของตุลาการศาลปกครองในการบังคับกับฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐได้” หลักการที่ว่าเป็นหลักการที่รับรู้กันเป็นการทั่วไปมาเป็นเวลานาน นับแต่อดีต มีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่ยึดถือหลักที่ว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจสั่งปรับให้หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษานี้เสมอ²⁰⁹ โดยศาลปกครองเห็นว่าการสั่งปรับฝ่ายปกครองเป็นการบังคับฝ่ายปกครองทางอ้อม เป็นการสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด (l'injonction) ซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายปกครองกับศาลปกครอง ซึ่งตามหลักแล้วเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่ศาลไม่สามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐกระทำการหรือละเว้นกระทำการ²¹⁰ และหลักนี้จะต้องแยกระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติการกับหน่วยงานของรัฐที่ตัดสินใจด้วย ดังนั้น ในรัฐกฤษฎีกาปี ค.ศ. 1971 เกี่ยวกับการออกมาตรการปรับ (l'astreinte) ที่ให้อำนาจตุลาการศาลปกครองในการใช้มาตรการนี้สำหรับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครอง ได้กำหนดให้เป็นทางเลือกของตุลาการศาลปกครองในการกำหนดเพื่อเป็นการปฏิบัติตามคำพิพากษามีผล แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะนิ่งเฉยก็อาจตั้งสมมติฐานได้ว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามได้ นอกจากนี้ มาตรา 53-4 ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ. 1963 กล่าวว่า ถ้าไม่มีการดำเนินการต่อหรือการดำเนินการรายงานผลของคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดถือว่าหน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำบังคับ ซึ่งมีคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐลงวันที่ 8

²⁰⁸ สุคนธา ศรีภิรมย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 204*, น. 154-155.

²⁰⁹ CE., 5 juillet 1922, Cne. de Coglin. อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 162.

²¹⁰ CE., 4 novembre 1983, NOULARD. อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 162.

มิถุนายน ค.ศ. 1988 และลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1983 ตัดสินว่าศาลปกครองไม่มีหน้าที่ในสั่งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งหลักนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และศาสตราจารย์ GAUDEMET ได้มีความเห็นว่าการกำหนดค่าบังคับและการบังคับตามคำพิพากษาเป็นห้วงเวลาที่แตกต่างกัน ค่าบังคับอาจทำให้คำพิพากษาเข้าใจได้ง่ายขึ้นและสามารถปฏิบัติตามได้ ซึ่งการกำหนดค่าบังคับนี้แต่เดิมไม่อาจทำได้เนื่องจากเกรงว่าจะขัดกับอำนาจของศาลปกครอง แต่ในที่สุดแล้วก็กลายเป็นสิ่งที่ขัดแย้งหากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติและบังคับตามที่ศาลมีคำพิพากษาก็จะเป็นการละเมิดอำนาจศาลได้เช่นกัน²¹¹

ต่อมาหลักการห้ามศาลปกครองมีคำสั่งบังคับกับหน่วยงานของรัฐให้กระทำหรือละเว้นกระทำการของตุลาการศาลปกครองมีความอ่อนคลาย และสืบเนื่องจากข้อขัดข้องในการที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับไว้ในคำพิพากษาได้ ทำให้มีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาอยู่เรื่อยๆ จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับในรัฐบัญญัติลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 โดยได้มีการปรับปรุงรูปแบบโดยทั่วไปของระบบการกำหนดค่าบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยเป็นการบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังนั้น ค่าบังคับจึงเป็นส่วนประกอบของคำพิพากษา ส่วนมากปัญหาการบังคับตามคำพิพากษาจะเกิดขึ้นเมื่อมีคำพิพากษาแล้ว กฎหมายจึงได้มีการปรับปรุงโดยให้อำนาจศาลที่จะสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐกระทำการได้ในกรณีที่เรียกว่า “คำสั่งเพื่อบังคับตามคำพิพากษา”(l'injonction d'exécution) ทำให้อำนาจในการออกคำสั่งเพื่อบังคับตามคำพิพากษาเป็นอำนาจของตุลาการ และได้กำหนดให้มีการติดตามให้มีการดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาอย่างเคร่งครัดในทุก ๆ ศาล ตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้นจนถึงสภาแห่งรัฐ ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการยกเลิกหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับกับหน่วยงานของรัฐได้ ดังนั้น รัฐบัญญัติที่ออกมานี้เป็น การแก้ไขปัญหาในการไม่มีการบังคับตามคำพิพากษาหรือการบังคับคดีไม่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากค่าบังคับในคำพิพากษานั้นเองที่บางครั้งอาจเกิดขึ้นในกรณีที่หน่วยงาน

²¹¹ Y.GAUDEMET “Réflexion sur l'injonction dans le contentieux administratif” Mélanges offerts à G. BURDEAU, (Paris: LGDJ, 1997), p.810. อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิจัยพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 163.

ของรัฐไม่บังคับตามคำพิพากษาหรือหน่วยงานของรัฐไม่เข้าใจในคำพิพากษาของตุลาการก็มีได้เช่นกัน จะเห็นได้ว่ากฎหมายปี 1980 ทำให้การบังคับตามคำพิพากษามีประสิทธิภาพขึ้น แต่ยังไม่เพียงพอจะเป็นหลักประกันได้ว่าหน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติตามคำพิพากษา จึงได้มีกฎหมายลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 ขยายอำนาจให้ศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์สามารถสั่งใช้มาตรการปรับ (l'astreinte) โดยได้เพิ่มอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล (pouvoir d'injonction) โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องคอยจนกระทั่งคำพิพากษาของศาลไม่ได้รับการปฏิบัติตามก็สามารถยื่นคำร้องขอเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของหน่วยงานของรัฐได้²¹²

คำบังคับในคำพิพากษาศาลปกครองเป็นส่วนหนึ่งที่ประกอบเป็นคำพิพากษาที่มีอำนาจผูกพันเกี่ยวข้องกับหลักว่าด้วยความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา (l'autorité de la chose jugée) เป็นสิ่งที่ศาลได้ตัดสินไปแล้ว และเป็นสำนึกและความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามและผูกพันตามคำพิพากษา ในทางปฏิบัติ การกำหนดคำบังคับมีหลายรูปแบบ โดยเป็นอำนาจของศาลในการสั่งเป็นกรณีๆ ไป การบังคับตามคำพิพากษา (la formule exécutoire) ระบุเอาไว้ในคำพิพากษา โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา และเป็นที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา แต่การกำหนดบังคับตามคำพิพากษาจะไม่รวมถึงคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (l'excès de pouvoir) เพราะตุลาการศาลปกครองสามารถยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นไม่สามารถกำหนดคำบังคับได้ จึงเห็นได้ว่า คำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐสามารถถูกทำลายได้จากการแทรกแซงของตุลาการหรือจากอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งอำนาจนี้เป็นอำนาจพิเศษของตุลาการที่จะต้องใช้อย่างเคร่งครัด การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ใช่เป็นคำบังคับ แต่เป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษาที่ตุลาการศาลปกครองสั่งให้มีการสิ้นสภาพทางกฎหมายทันทีของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว (l'anéantissement juridique immédiate) สำหรับคำบังคับในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (le plein contentieux) จะมีการแทรกแซงของตุลาการศาลปกครองในคดีประเภทนี้มากโดยเฉพาะคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนนั้นไม่ว่าจะเป็นคู่กรณี บุคคลอื่น ๆ หรือกับหน่วยงานของรัฐเองนั้น ในคดีประเภทนี้ ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะดำเนินการให้มีผลในการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของคู่กรณีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐว่ากระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดมาตรการให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายอย่างเต็มที่เพื่อให้เป็นไปตามหลักว่าด้วยอำนาจบังคับของคำพิพากษาหรือความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา (l'autorité de la chose jugée)

²¹² สุคนธา ศรีภิรมย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 204, น. 163-164.

ซึ่งหมายความว่า มีผลบังคับผูกพันคู่กรณีและจะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น คำบังคับจึงเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพิจารณาที่อาจกำหนดให้เป็นโทษในคดีประเภทนี้ได้²¹³

คำฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มตามอำนาจของศาลนั้น เป็นคำฟ้องที่ศาลใช้อำนาจของตนอย่างเต็มรูปแบบที่สุดเพื่อให้สิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีกลับคืนมา โดยศาลไม่ได้มีอำนาจเพียงแต่เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังมีอำนาจพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือสั่งการแทนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ก็ได้ จึงอาจเรียกคดีประเภทนี้ว่าคดีฟ้องขอให้รับรองสิทธิ หรือคดีฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนก็ได้ แล้วแต่กรณี²¹⁴

อย่างไรก็ดี แม้ศาลปกครองฝรั่งเศสจะมีอำนาจเต็มโดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและการสั่งการได้อย่างกว้างขวาง แต่โดยเหตุที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังคงยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐและฝ่ายตุลาการอย่างเคร่งครัด โดยหลักแล้ว ตุลาการศาลปกครองจึงเข้ามาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของหน่วยงานของรัฐหรือวินิจฉัยสั่งการแทนหน่วยงานของรัฐไม่ได้ เว้นแต่มีกระบวนการพิจารณาเฉพาะกำหนดไว้ เช่น สิทธิเรียกร้องที่เกิดจากลาภมิควรได้ หรือสิทธิเรียกร้องจากมูลหนี้ภาษีอากร เป็นต้น เพราะคำฟ้องในกระบวนการเหล่านี้มุ่งประสงค์ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้คู่ความจ่ายเงินเพื่อการเยียวยาเป็นหลัก และบางกรณีการเพิกถอนการกระทำทางปกครองก็ไม่ได้ก่อประโยชน์ใดๆ อีกต่อไป จึงต้องอาศัยคำฟ้องประเภทนี้เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจเยียวยาความเสียหายได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อที่ต้องพิจารณาอีกว่า คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด กล่าวคือ ขอให้ยอมรับว่าตนมีสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ขอให้วินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิดังกล่าว และขอให้พิพากษากำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิที่ถูกละเมิดได้รับการเยียวยา²¹⁵

²¹³ สุคนธา ศรีภิรมย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 204, น. 164-165.

²¹⁴ สุคนธา ศรีภิรมย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 204, น. 166.

²¹⁵ นฤมล ฆนะรัตน์ ปัญหาการจัดทำคำพิพากษาและการกำหนดคำบังคับในคดีปกครอง หน้า 99 อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 166.

เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ผู้ชนะคดีได้มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาแต่ประการใด ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “คำพิพากษามีผลบังคับทันที” (les jugements administratifs sont exécutoires) ดังนั้น หลังจากมีการอ่านและแจ้งคำพิพากษาดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่ของศาล กระบวนการในการปฏิบัติตามคำพิพากษาจะเริ่มขึ้น ดังนี้²¹⁶

1) กรณีที่มีคำพิพากษาให้บังคับกับทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชน

โดยทั่วไปแล้วนิติบุคคลมหาชนไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีได้²¹⁷ ซึ่งกรณีเช่นนี้จึงมีกระบวนการพิเศษในการบังคับกับทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชน จึงมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อให้มีการบังคับกับทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชน โดยมีการตราบัญญัติลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ขึ้นเพื่อบังคับกับนิติบุคคลมหาชนกำหนดให้สามารถใช้มาตรการปรับได้ตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว²¹⁸

2) กรณีที่มีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้เงินให้กับผู้ชนะคดี คำพิพากษานั้นจะต้องมีการกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอน และคำพิพากษานั้นจะต้องถึงที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงจะสามารถใช้กระบวนการวิธีการบังคับให้หน่วยงานจ่ายเงินได้²¹⁹ โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

²¹⁶ สุคนธา ศรีภิรมย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 204, น. 167.

²¹⁷ Tri.conf., 9 déc.1899 Ass.Canal de Gignac. อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 168.

²¹⁸ Erstein, Lucienne., Simon Odile, *L'exécution des décisions de la juridiction administrative*, (Paris : Berger Levrault, 2000), p.47-48. อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 168.

²¹⁹ L'exécution des jugement.[online] Available from : www.conseil-etat.fr [4 มิถุนายน 2556] อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556

2.1) กรณีที่ลูกหนี้เป็นรัฐ

ผู้ชนะเลิศจะต้องได้รับการชดใช้เงินภายในระยะเวลา 2 เดือนหากไม่ได้รับการชดใช้เงินภายในเวลากำหนด 2 เดือนนับตั้งแต่ได้รับแจ้งคำพิพากษาอย่างถูกต้อง ผู้ชนะเลิศสามารถนำเรื่องที่รัฐต้องชดใช้เงินนั้นเสนอต่อกรมบัญชีกลาง (Comptable public) เพื่อดำเนินการขอให้จ่ายเงินได้²²⁰

2.2) กรณีที่ลูกหนี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนของรัฐ

ในกรณีนี้ หากเกินกำหนดระยะเวลา 2 เดือนแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด (le préfet) หรือผู้รับมอบอำนาจให้ดูแลองค์การมหาชนของรัฐ (l'autorité de tutelle de l'établissement public) สามารถดำเนินการขอบังคับคดีได้ทันที ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการส่งเอกสารสำคัญและคำพิพากษานั้นมาด้วย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด มีเวลา 1 เดือนในการพิจารณาคำขอดังกล่าว และตรวจสอบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีงบประมาณเพียงพอหรือไม่ และแจ้งให้มีการขอบังคับคดี ในกรณีที่ไม่มีงบประมาณเพียงพอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเฉลี่ยหางบประมาณที่จำเป็นและดำเนินการตามมาตรา 1-2 ของรัฐบัญญัติ เลขที่ 80-539 ลงวันที่ 16 ก.ค. 1980 ต่อไป ซึ่งก็คือการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้มีการบังคับตามคำพิพากษา²²¹

มาตรการปรับ (l'astreinte) เป็นกระบวนการบังคับคดีที่อยู่ในรูปของการชดใช้เงิน หากมีการบังคับตามคำพิพากษาล่าช้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในการบังคับตามคำพิพากษาและข่มขู่ลูกหนี้ให้จ่ายเงินชำระหนี้เท่านั้น ซึ่งมาตรการปรับนี้มีขอบเขตการใช้กว้างและหลากหลายมาก มาตรการปรับอาจใช้ควบคู่กับการส่งมอบทรัพย์สิน การบังคับให้กระทำการหรือไม่กระทำการก็ได้²²²

: กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 168.

²²⁰ สุคนธา ศรีภิรมย์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 204, น. 168.

²²¹ สุคนธา ศรีภิรมย์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 204, น. 168-169.

²²² CE., 13 juillet 1956, OPHLM de la Seine, n°37656. อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 172-173.

มาตรการปรับนี้แต่เดิมเป็นมาตรการที่อยู่ในกฎหมายแพ่งและหน่วยงานของรัฐ หลีกเลี่ยงการใช้มาตรการนี้ อย่างไรก็ตาม ได้มีการพัฒนามาตรการปรับและมีแนวคำพิพากษา เกี่ยวกับเรื่องนี้มาโดยตลอด จนกระทั่งได้มีการนำมาบัญญัติใช้เป็นครั้งแรกในรัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1980²²³

มาตรการปรับตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1980 ใช้เป็นมาตรการ ลงโทษโดยให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าทดแทนเป็นจำนวนเงินและกำหนดวันที่ชำระเมื่อมีการชำระหนี้ ตามคำพิพากษาซ้ำกว่าที่กำหนดไว้ โดยมีนัยของการ “ข่มขู่” ว่าหากไม่ชำระจะมีการเพิ่มจำนวน ค่าปรับขึ้นโดยคิดเป็นรายวัน เพื่อให้ “ลูกหนี้” ตามคำพิพากษาชำระหนี้ ต่อมา ได้มีการตรากฎหมาย ออกมาอีกหนึ่งฉบับ คือ รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1981 กล่าวถึงกระบวนการพิจารณา ในการใช้มาตรการปรับ ซึ่งปัจจุบันได้นำมารวบรวมกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายในกระบวนการ ยุติธรรมทางปกครอง (CJA) มาตรา L.911-4 ถึง L.911-8 และมาตรา R.931-3 ถึง R. 931-9²²⁴

มาตรการปรับนี้ไม่ใช่มาตรการเยียวยาความเสียหายของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นการบังคับคดี อย่างหนึ่ง เป็นมาตรการบังคับให้นิติบุคคลมหาชนปฏิบัติตามคำพิพากษาและเคารพหลักความ ศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา ซึ่งหากไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาอันสมควร ก็จะมี มาตรการปรับโดยเพิ่มจำนวนเงินขึ้นเรื่อยๆ เป็นรายวัน ตามระยะเวลาที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำ พิพากษานั้น²²⁵

ผู้ที่มีสิทธิร้องขอมาตรการปรับคือผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงจากการที่ฝ่ายปกครองไม่ ดำเนินการตามคำพิพากษา²²⁶ หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลปกครอง อาจไม่ใช่ คู่กรณีก็ได้ แต่จะต้องเป็นผู้ที่มีผลกระทบจากคำพิพากษาจึงจะสามารถขอมาตรการปรับได้ บุคคลที่ว่า

²²³ สุคนธา ศรีภิรมย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 204, น. 173.

²²⁴ สุคนธา ศรีภิรมย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 204, น. 173.

²²⁵ สุคนธา ศรีภิรมย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 204, น. 173.

²²⁶ CE., 25 octobre 1995, Mlle. Muller, n° 154627. อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน *รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้าน สิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิถีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม*. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 172-173.

นั้นจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับคำพิพากษาด้วยโดยใช้หลัก “notion de personne directement concernée par l’acte qui a donné à l’instance” (บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรง)²²⁷ ดังนั้น บุคคลที่ไม่ได้เป็นคู่กรณีหรือบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงจากการไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาไม่อาจขอให้ศาลสั่งปรับฝ่ายปกครอง²²⁸ การขอมาตรการปรับนั้นไม่จำเป็นต้องใช้ทนายความ (มาตรา R.931-5 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองฯ) โดยการขอมาตรการปรับจะมีได้ต้องมีคำพิพากษาที่เป็นคำพิพากษาที่มีค่าบังคับ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว เพียงแต่ไม่มีการบังคับตามคำพิพากษาก็สามารถกำหนดมาตรการปรับได้แล้ว โดยสภาแห่งรัฐยกขึ้นพิจารณาได้เองถ้าได้รับแจ้งว่าฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา มาตรการปรับที่ใช้กับนิติบุคคลมหาชนหรือองค์การเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะนั้น จะขอในชั้นพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ อนึ่ง สภาแห่งรัฐไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาคำขอให้กำหนดมาตรการปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม แม้ว่าฝ่ายปกครองที่ถูกศาลยุติธรรมสั่งลงโทษจะเป็นนิติบุคคลมหาชนก็ตาม²²⁹

²²⁷ CE., sect., 13 novembre 1987, Tsques et Marcaillou, p.360, aux conclusions de M Roux ; confirmé par CE, sect., 27 janvier 1995, Melot, AJDA 20 février 1995 p.157 ซึ่งได้ตัดสินว่าผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้เสียภาษีประจำจังหวัดไม่เป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะยื่นคำขอให้ศาลสั่งปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ดำเนินการเรียกร้องให้สถานศึกษาคืนเงินที่ได้รับ อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 174.

²²⁸ CE., 13 novembre 1987, Mme. Tusques et M. Marcaillou , n° 75473. อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556.) น. 174.

²²⁹ CE., 23 février 1990, Mme. Martinat., n° 102940. อ้างใน สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : (2556 : กรุงเทพมหานคร) วิธีพิจารณาคดี

จากการศึกษาพบว่า ในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (le plein contentieux) การกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองฝรั่งเศส และการบังคับคดีปกครองของฝรั่งเศสนั้น สามารถบังคับให้รัฐหรือฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายด้วยการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้ ไม่จำกัดแต่เพียงการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเป็นเงินเท่านั้น ถ้าหากไม่ปฏิบัติตามค่าบังคับ ก็อาจถูกศาลปกครองฝรั่งเศสใช้มาตรการปรับเพื่อบีบให้ปฏิบัติตามค่าบังคับได้ ซึ่งมาตรการปรับนี้มีขอบเขตการใช้ที่กว้างขวาง อาจใช้ควบคู่กับการส่งมอบทรัพย์สิน การบังคับให้กระทำการหรือไม่กระทำการก็ได้

3.4.5.2 ระบบกฎหมายไทย

ในเรื่องการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองไทยในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า “ในการพิพาททางคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

จึงแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองไทยมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้รัฐไปดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้ 4 วิธีการด้วยกัน กล่าวคือ 1) ให้ใช้เงิน 2) ให้ส่งมอบทรัพย์สิน 3) ให้กระทำการ 4) ให้งดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ศาลปกครองไทยมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้รัฐไปดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยวิธีการให้ส่งมอบทรัพย์สิน ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ก็ได้ ไม่ได้จำกัดแต่เพียงวิธีการให้ใช้เงินเท่านั้น ทั้งนี้ ต้องพิจารณากฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดถึงความรับผิดของรัฐในกรณีที่รัฐเป็นผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติประกอบด้วย

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2559 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการบังคับคดีปกครอง โดยเพิ่มเรื่องการใช้มาตรการปรับ

เข้ามา ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับมาตรการปรับของศาลปกครองฝรั่งเศส ทั้งนี้ ได้เพิ่มเติมไว้เป็น มาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 75/4 “เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตาม คำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลปกครองได้สอบสวน หรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองได้สอบสวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า การที่ มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอัน สมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตาม คำบังคับ ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ

คำสั่งปรับตามวรรคหนึ่งให้จัดทำโดยองค์คณะ และให้นำเงินค่าปรับดังกล่าวส่งเป็น รายได้แผ่นดิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ชำระค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ศาล ปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ให้นำความในมาตรานี้ไปใช้บังคับกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็น การชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามมาตรา 66 หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรด้วยโดยอนุโลม

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปฏิบัติตามมาตรานี้ได้”

แสดงให้เห็นว่าศาลปกครองไทยก็ประสบปัญหาในการบังคับคดีปกครองไม่ต่างจาก ศาลปกครองฝรั่งเศส จึงต้องนำมาตรการปรับมาบังคับใช้ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้า โดยไม่มีเหตุอันสมควร และศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ อีกทั้งให้ นำเงินค่าปรับที่ได้มาส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ไม่ใช่มอบให้แก่ผู้ชนะคดี

3.4.6 คำพิพากษาที่เป็นกรณีตัวอย่าง

3.4.6.1 คำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส²³⁰

จากการค้นคว้าของผู้เขียนเพื่อค้นหาคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสที่เป็นกรณีตัวอย่างนั้น ไม่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐซึ่งมีฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ที่พิพากษาให้รัฐต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ แต่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ซึ่งถึงที่สุดแล้ว พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้รัฐจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่สมาคมคุ้มครองรักษาคุณภาพน้ำ เนื่องจากรัฐงดเว้นกระทำการด้วยการละเลยต่อหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนทำให้เกิดตระคริวน้ำสีเขียวตลอดแนวชายหาดท่องเที่ยวและมีค่าไนเตรดในน้ำเกินกว่าระดับปกติ อันเป็นการทำให้ชายหาดและทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย

คำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมืองนองต์ (La cour administrative d'appel de Nantes) ซึ่งพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่สมาคมคุ้มครองรักษาคุณภาพน้ำ (association de défense de la qualité

²³⁰ สรุปรจาก บทความชื่อ "L'action en reparation du prejudice moral subi par les associations de protection de l'environnement" ของ Benoist BUSSON ในวารสาร AJDA ปี 2015 หน้า 1754, บทความชื่อ Droit de l'environnement, mai 2009-juillet 2010, โดย Francois Guy Trebulle ใน วารสาร Recueil Dalloz ปี 2010 หน้า 2468 เรื่อง Eau และ บทความเรื่อง Responsabilite de l'Etat โดย Veronique Inserguet-Brisset ในวารสาร Revue juridique de l'environnement เล่มที่ 2 ฉบับที่ 36 ปี 2011 หน้า 281-306 แปลและสรุปโดย นายธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง จบการศึกษาในระดับนิติศาสตรบัณฑิต และนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ D.E.A. droit public Université de Paul Cézanne Aix-Marseille III , France.

de l'eau) ฟ้องให้รัฐฝรั่งเศสต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดเนื่องจากละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ²³¹ กล่าวคือ

ประการแรก ฝรั่งเศสถูกศาลประชาคมยุโรปลงโทษหลายครั้ง เนื่องจากยังไม่ทำการอนุวัติให้ใช้กฎหมายประชาคมยุโรปว่าด้วยคุณภาพน้ำ (les multiples condamnations de la France pour manquement dans la mise en oeuvre des directives relatives à la qualité des eaux superficielles (dir. n° 75/440/CEE du 16 juin 1975)) และกฎหมายประชาคมยุโรปว่าด้วยค่าไนเตรดในน้ำ (la mise en oeuvre des directives relatives aux nitrates (dir.n° 91/676/CEE du 12 déc. 1991)) ภายในระยะเวลาที่กำหนด²³²

ประการต่อมา พิจารณารายงานที่จัดทำจากศาลบัญชี (Cour des comptes) ที่ยืนยันว่า แผนงาน ของฝ่ายบริหาร (le programme) ในการปรับปรุงแก้ไขและให้เงินสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรที่บุกรุกที่ดินชายฝั่ง ได้จัดทำขึ้นโดยไม่มีกฎหมายรองรับ (mené sans base légale, de régularisation massive et subventionnée d'exploitations agricoles existantes en zones d'excédent structurel) เป็นกรณีที่รัฐละเลยต่อหน้าที่อย่างมากในการควบคุมดูแลการทำกิจกรรมในพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาต« la singulière passivité de l'Etat devant l'inapplication de la réglementation des installations classées » ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างหนึ่ง (police administrative)²³³

การละเลยต่อหน้าที่ทั้งสองประการข้างต้น ทำให้เกิดตระไคร้ น้ำสีเขียวตลอดแนวชายหาดท่องเที่ยว (les masses d'algues vertes du littoral des Côtes-d'Armor) มีค่าไนเตรด

²³¹ คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ วันที่ 1 ธันวาคม 2009 เลขที่ 07NT03775 ระหว่าง สำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม พลังงาน การพัฒนาอย่างยั่งยืน และทะเล ผู้อุทธรณ์ กับ สมาคมคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, AJDA 2010. 900 , note A. Van Lang ; D. 2010. 2468, obs. F. G. Trébulle), (CAA Nantes, 1er déc. 2009, n° 07NT03775, Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer c/ Association Halte aux marées vertes, AJDA 2010. 900 , note A. Van Lang ; D. 2010. 2468, obs. F. G. Trébulle) แปลและสรุปโดย นายธีระชัย จาตุรนต์ สวัสดิ์, เพิ่งอ้าง.

²³² แปลและสรุปโดย นายธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 230.

²³³ แปลและสรุปโดย นายธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 230.

ในน้ำเกินกว่าระดับปกติ (des apports excessifs de nitrates d'origine agricole dans les cours d'eau) ความเสียหายเหล่านี้มีลักษณะชัดเจนแน่นอนเป็นผลโดยตรง (il existe un lien de causalité direct et certain entre celles-ci et les dommages que constitue la pollution par les masses d'algues vertes du littoral des Côtes-d'Armor จากการปล่อยให้มีการทำเกษตรโดยอ้างโครงการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในพื้นที่ (ที่ไม่ได้รับอนุญาต) โดยไม่อนุวัตกฎหมายยุโรป มาควบคุมปรับใช้ภายในระยะเวลาที่ผูกพัน และจากการไม่ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองรักษาทรัพยากรน้ำเพื่อป้องกันมลพิษที่มาจากเกษตรกรรม (La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole)²³⁴

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมืองนองต์ (La cour administrative d'appel de Nantes) พิพากษายืนให้รัฐจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่สมาคมเป็นเงิน 15 000 ยูโร²³⁵

²³⁴ แปลและสรุปโดย นายธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 230.*

²³⁵ นอกจากนี้มีคำพิพากษาที่ให้รัฐต้องรับผิดชอบจากการทำลายสิ่งแวดล้อมเนื่องจากละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือกระทำการหรือออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น

คดีที่สมาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ฟ้องขอให้เพิกถอน ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของประกาศให้งดล่านกที่เป็นสัตว์สงวนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีชื่อนกสัตว์สงวนที่ตกหล่น, ศาลปกครองชั้นต้นเมืองโป พิพากษาให้รัฐจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้สมาคมเป็นเงิน 10 000 ฟรังก์ ไป (คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเมืองเมืองโป วันที่ 21 มกราคม 1999, เลขที่ 981838, (TA Pau, 21 janv. 1999, n° 981838, Association France nature environnement) ซึ่งเป็นแนวทางให้ศาลปกครองอื่นตัดสินคดีตามมาอีกหลายคดี เช่น คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเมืองตีมง วันที่ 23 พฤษภาคม 1999 (TA Dijon, 23 mars 1999 n° 987079, ASPAS) ; คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเมืองแกลมงต์ แพรฮองต์ วันที่ 27 มกราคม 2000 (TA Clermont-Ferrand, 27 janv. 2000, n° 991624, ASPAS.) เป็นต้น

คดีที่สมาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ฟ้องเทศบาลว่าก่อสร้างอาคารตามชายฝั่งทะเลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นเมืองกอง พิพากษาให้เทศบาลจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้สมาคมเป็นเงิน 1 500 ยูโร (คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเมืองกอง วันที่ 20 มกราคม 2004, เลขที่ 02-1474 (TA Caen, 20 janv. 2004, n° 02-1474, Association Manche nature, AJDA 2004. 1776 , note X. Braud)

จึงอาจสรุปได้ว่า ศาลปกครองฝรั่งเศสมีแนวคำวินิจฉัยที่ให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่านั้น อีกทั้งยังปรากฏแต่เพียงความรับผิดโดยมีความผิด

3.4.6.2 คำพิพากษาของศาลปกครองไทย

จากการศึกษาค้นคว้า ผู้เขียนได้ค้นพบคำพิพากษาของศาลปกครองไทยที่เป็นกรณีตัวอย่างเพียงคดีเดียว คือ คดีหมายเลขดำที่ 903/2553 หมายเลขแดงที่ 754/2556 ของศาลปกครองกลาง ลงวันที่ 16 เดือน พฤษภาคม 2556 ระหว่าง สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวกรวม 130 คน และกรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย²³⁶ โดยมีประเด็นที่ได้วินิจฉัยไว้รวม 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยสามสิบรายเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และ

คดีที่สมาคมพิทักษ์ชายฝั่งทะเลเกาะคอสะชิกา ฟ้องเทศบาลว่าก่อสร้างอาคารศูนย์ท่องเที่ยวตามชายฝั่งทะเลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมักไซย์ พิพากษาให้เทศบาลจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้สมาคมเป็นเงิน 1 500 ยูโร (คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมักไซย์ วันที่ , 27 พฤษภาคม 2014, เลขที่ 12MA02298 (CAA Marseille, 27 mars 2014, n° 12MA02298, Commune de Bonifacio, Envir. 2014. Comm. 64, M. Sousse)

แปลและสรุปโดย นายธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง จบการศึกษาในระดับนิติศาสตรบัณฑิต และนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ D.E.A. droit public Université de Paul Cézanne Aix-Marseille III , France.

²³⁶ คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 903/2553 หมายเลขแดงที่ 754/2556 ซึ่งในระหว่างการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คดีนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เป็นคดีหมายเลขดำที่ อ. 963/2556

ได้รับการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 130 ส่วนหนึ่งเป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการ อีกส่วนหนึ่งเป็นนักท่องเที่ยว นักอนุรักษ์นิยม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินโครงการเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2090 ตั้งแต่ กม.2+000.000 ถึง กม.10+100.000 มีผลให้มีการตัดโค่นต้นไม้ขนาดต่างๆ บริเวณสองข้างทาง อันเป็นการละเมิดต่อวัตถุประสงค์การดำเนินกิจกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 130 นั้น บางส่วนเป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการพิพาท และบางส่วนเป็นนักท่องเที่ยว นักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ที่เคยได้เห็นและสัมผัสใช้ชีวิตในพื้นที่ดังกล่าว จึงถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเช่นเดียวกัน และการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินโครงการตามฟ้องจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและให้ฟื้นฟูสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับให้ได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องยสามสิบรายจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ทั้งนี้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องยสามสิบรายไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลจึงไม่อาจรับฟังได้ในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีอำนาจฟ้องเนื่องจากคำขอท้ายฟ้องที่ขอให้ระงับโครงการก่อสร้างนั้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้อ 4.2 ที่ว่า... รวมทั้งเป็นผู้แทนในการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ค่าเสียหาย ค่าชดเชยให้แก่ประชาชน ชุมชนและสาธารณชน และข้อ 4.4 ที่ว่า ส่งเสริมการปลูกและรักษาป่า...รักษาสัตว์ป่า ตามที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจาก “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และมาตรา 4 (2) ไม้ หมายถึง ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิด แต่ต้นไม้ในคดีนี้มิได้เกิดขึ้นในเขตป่าหรือในเขตอุทยานแต่เป็นเขตของกรมทางหลวงนั้น เห็นว่า วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีหลายประการ และหนึ่งในนั้นคือการดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ของประชาชนตามข้อบังคับของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ข้อ 4.9 ซึ่งการฟ้องคดีเพื่อให้มีการระงับโครงการพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 อ้างว่ามีการตัดต้นไม้อันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เห็นได้ว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ข้อ 4.9 แล้ว และวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น แตกต่างกัน ดังนั้น คำว่า “ป่า” ใน

วัตถุประสงค์ข้อ 4.4 ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ตามที่กล่าวข้างต้น จึงไม่จำเป็นต้องมีขอบเขตเช่นเดียวกับ คำว่า ป่า ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยจะมีความหมาย โดยทั่วไป มิได้มีความหมายจำกัดเฉพาะตามบทนิยามในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแล้วอ้างไม่ ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วน ประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำว่าชุมชนหรือประชาชนตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างว่า ประชาชนจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นสาธารณะ โดยนำจำนวนผู้ฟ้องคดี 130 รายไปเทียบกับ ประชาชนทั้งประเทศจำนวน 60 ล้านคนนั้น เห็นว่าน่าจะพิจารณาจากผู้ที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการ ได้รับประโยชน์จากสิ่งเหล่านั้นก็น่าจะเพียงพอแล้ว มิฉะนั้นทุกกรณีก็ต้องนำไปเทียบกับประชาชนทั้ง ประเทศ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนประเด็นที่ได้แย้งว่า โครงการพิพาทเป็นโครงการ ตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะและเกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ทางการเมือง การฟ้องขอให้ระงับโครงการโดยอ้างว่าไม่เหมาะสม จึงเกี่ยวข้องกับการเมืองอันขัดต่อ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น เห็นว่า ผู้ ฟ้องคดีมิได้มีคำขอโดยเด็ดขาดให้ระงับโครงการแต่ต้องการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก่อน ซึ่งหากไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาให้ระงับโครงการได้ โดยมีได้เป็นการ ระงับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ที่ ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่อย่างไร ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองจึงไม่อาจรับฟังได้เช่นกัน

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาของศาลปกครอง ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า “ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และได้รับ การจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจาก กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 130 ส่วนหนึ่งเป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ใน พื้นที่ที่ดำเนินโครงการ อีกส่วนหนึ่งเป็นนักท่องเที่ยว นักอนุรักษ์นิยม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนิน โครงการเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2090 ตั้งแต่ กม.2+000.000 ถึง กม. 10+100.000 มีผลให้มีการตัดโค่นต้นไม้ขนาดต่างๆ บริเวณสองข้างทาง อันเป็นการละเมิดต่อ วัตถุประสงค์การดำเนินกิจกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน เสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 130 นั้น บางส่วนเป็นผู้ อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการพิพาท และบางส่วนเป็นนักท่องเที่ยว นักอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ที่เคยได้เห็นและสัมผัสใช้ชีวิตในพื้นที่ดังกล่าว จึงถือว่าเป็นผู้ได้รับ

ความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเช่นเดียวกัน และการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินโครงการตามฟ้องจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและให้ฟื้นฟูสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยสามสิบรายจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ทั้งนี้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” นั้น แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองไทยมีแนวโน้มในการยอมรับให้นิติบุคคลเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้รับการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ถ้าวัตถุประสงค์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลเอกชนนั้นถูกระทบกระเทือน โดยถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นแนวโน้มที่ดี แต่ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยในส่วนที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีรายอื่นนอกจากผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีได้ โดยให้เหตุผลว่า “ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 130 นั้น บางส่วนเป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการพิพาท และบางส่วนเป็นนักท่องเที่ยว นักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ที่เคยได้เห็นและสัมผัสใช้ชีวิตในพื้นที่ดังกล่าว จึงถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเช่นเดียวกัน” เนื่องจากสุ่มเสี่ยงต่อการขัดหลัก *l'action populaire* อันอาจทำให้กรณีเช่นนี้เป็นคดีที่ฟ้องโดยประชาชนคนใดก็ได้ และจะก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลตามมา อีกทั้ง คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินโครงการตามฟ้องจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและให้ฟื้นฟูสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนของการออกคำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ จึงไม่ควรนำมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาประกอบการพิจารณา

ประเด็นที่ 2 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันอนุมัติ/อนุญาตให้บริษัทเอกชนดำเนินโครงการเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2090 หรือถนนธนรัชต์ จากแยกทางหลวงหมายเลข 2 – ต่อเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ตำบลหนองน้ำแดง อำเภอปากช่อง จังหวัด

นครราชสีมา ตั้งแต่ กม.2+000.000 ถึง กม.10+100.000 ระยะทาง 8.100 กิโลเมตร เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินโครงการพิพาทไม่เป็นไปตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยไม่มีการจัดทำรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) อีกทั้งการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นอกจากนี้การตัดต้นไม้ไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ถูกต้องก่อน ทำให้มีการทำลายต้นไม้และพื้นดินบริเวณสองข้างทาง ซึ่งมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริเวณดังกล่าวและอาจมีผลกระทบต่อการใช้พื้นที่เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติของอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ดงพญาเย็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตาม มาตรา 47 มาตรา 48 มาตรา 49 และวรรคสอง บัญญัติว่า ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภท และแต่ละขนาดด้วย และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2552 ข้อ 3 กำหนดว่า ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และ

หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ ให้เป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ 1 ให้จัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น เสนอในขั้นตอนขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการ โดยตามเอกสารท้ายประกาศ 1 ลำดับ 20 กำหนดว่า ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้ 20.1 พื้นที่เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 20.2 พื้นที่อุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ..... 20.6 พื้นที่ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชีแหล่งมรดกโลกตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ในระยะทาง 2 กิโลเมตร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าทางหลวงหมายเลข 2090 หรือถนนระยะรัศมีตอนแยกทางหลวงหมายเลข 2 ถึงต่อเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ระยะทาง 23.700 กิโลเมตร จุดเริ่มต้นที่ กม.0.000 ตำบลหนองน้ำแดง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา จุดสิ้นสุดที่ กม.23.700 ตำบลหมูสี อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ใช้เป็นเส้นทางสำหรับเดินทางเข้าสู่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเมื่อเดือนกรกฎาคม 2548 ได้ดำเนินการในช่วงระหว่าง กม.2+000.000 ถึง กม.10+000.000 ระยะทาง 8.100 กิโลเมตร ซึ่งอยู่ช่วงต้นถนน จึงย่อมชัดเจนว่าได้อยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ดังนั้น จึงไม่เข้าข่ายโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่อย่างใด

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ โครงการพิพาท เป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จังหวัดนครราชสีมาได้มีหนังสือลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 ขอความอนุเคราะห์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สนับสนุนงบประมาณในการปรับปรุงขยายผิวจราจรทางเข้าอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ทางหลวงหมายเลข 2090 ตอนแยกทางหลวงหมายเลข 2 ถึงต่อเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วเห็นควรสนับสนุน จึงมีหนังสือลงวันที่ 17 มีนาคม 2552 เสนอคำขอตั้งงบประมาณไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ส่งคำขอตั้งงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณตามหนังสือลงวันที่ 18 มีนาคม 2552 และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2552 ซึ่งมีโครงการพิพาทรวมอยู่ด้วย และสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2552 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังไม่มีประกาศประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2553 ในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2553 (นัดพิเศษ) ได้มีการประกาศประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจมี

ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจำนวน 11 โครงการ ซึ่งโครงการเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงสายดังกล่าวไม่เข้าข่ายโครงการหรือกิจการตามประกาศข้างต้น จึงไม่ต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน (EIA และ HIA) รวมทั้งไม่ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงการเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงหมายเลข 2090 จะไม่เข้าข่ายโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่ต้องดำเนินการดังกล่าวข้างต้นตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่เนื่องจากโครงการพิพาทเป็นโครงการของรัฐตามความหมายในข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งออกตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีข้อกำหนดที่เกี่ยวกับคดีนี้ ดังนี้ ข้อ 5 วรรคหนึ่ง ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้ ข้อ 7 ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ต่อประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อมูลดังต่อไปนี้ (1) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ (2) สาระสำคัญของโครงการ (3) ผู้ดำเนินการ (4) สถานที่ที่จะดำเนินการ (5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ (6) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ (7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว (8)...วรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนตามวรรคหนึ่งในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย ข้อ 8 วรรคหนึ่ง ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย ข้อ 9 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ 8 อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ (1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้... (2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้ (ก) การประชาพิจารณ์ (ข) การอภิปรายสาธารณะ (ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย ข้อ 12 เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ฟ้องคดีอ้าง

ว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่เป็นไปตามขั้นตอนวิธีการตามกฎหมาย ไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มที่มีส่วนได้เสีย และไม่มีหลักฐานยืนยันว่าชาวบ้านส่วนใหญ่เห็นด้วยกับโครงการ ไม่ได้มีการปิดประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เป็นการให้ข้อมูลฝ่ายเดียว ไม่มีการทำบันทึกและรับรองการประชุมแจ้งให้ผู้เข้าประชุมทราบภายใน 15 วัน นับจากวันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอตั้งงบประมาณโครงการพิพาทไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามบันทึกข้อความ ที่ คค 0632.5/1936 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2552 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ส่งคำขอตั้งงบประมาณไปที่สำนักงานประมาณ ตามหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ คค 0805.2/2163 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2552 โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ตามข้อ 5 วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ 7 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้น ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกข้อความกรมทางหลวง ที่ คค 0603/137 ลงวันที่ 14 มกราคม 2553 มีสาระสำคัญว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยสำนักทางหลวงที่ 8 (นครราชสีมา) ได้ออกประกาศประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ งานจ้างเหมาโครงการเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงหมายเลข 2090 ตอนแยกทางหลวงหมายเลข 2 - ต่อเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ระหว่าง กม. 2+000.000 ถึง กม. 10+100.000 กำหนดรับเอกสารประกวดราคาในวันที่ 12 พฤษภาคม 2552 และประกวดราคาในวันที่ 20 พฤษภาคม 2552 (เอกสารท้ายคำให้การ ลำดับที่ 45/29) โดยที่งบประมาณโครงการยังไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าในเวลาต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะได้มีหนังสือลงวันที่ 23 มกราคม 2553 ก่อนประกาศผลการประกวดราคาจ้างข้างต้น ซึ่งได้ประกาศในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 โดยเชิญหน่วยงานภาครัฐ 9 คน ผู้นำชุมชน 18 คน ภาคเอกชน 7 คน สถานศึกษา 2 คน สื่อมวลชน 8 คน ผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จำนวน 30 คน และประชาชนในพื้นที่ที่สนใจ 80 คน รวมทั้งสิ้น 154 คน ให้เข้าประชุมเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2553 ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลหนองน้ำแดง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่าที่ประชุมมีมติเห็นด้วยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะดำเนินโครงการเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงหมายเลข 2090 ดังกล่าว แต่เอกสารหมายเลข 4 ท้ายคำให้การมิได้ปรากฏรายชื่อที่อยู่พร้อมหลักฐานอื่นของผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นการยืนยันว่ามีผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมจริง ตลอดจนไม่มีรายละเอียดต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความเพียงพอแก่การชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐได้มุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 8 แม้ว่าเอกสารโครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เสนอต่อผู้เข้าประชุมจะประกอบด้วยข้อมูลตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 7 ก็ตาม อีกทั้งไม่มีการจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เข้าประชุมและประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการประชุมดังกล่าวตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น

ของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 11 และข้อ 12 นอกจากนี้ยังเป็นการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลังจากมีการประกาศผลการประกวดราคาจ้างแล้ว ซึ่งโดยปกติผู้ถูกฟ้องคดีต้องผูกพันผลการประกวดราคาดังกล่าว ทำให้หน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจดำเนินโครงการดังกล่าว จึงเห็นว่าการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2090 จากทางแยกทางหลวงหมายเลข 2 – ต่อเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ตั้งแต่ กม.2+000.000 ถึง กม.10+100.000 ระยะทาง 8.100 กิโลเมตร ไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ถูกต้องดังกล่าว ประกอบกับคำขอที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองระงับการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการขยายหรือปรับปรุงทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2090 ที่พิพาทนั้น เป็นการกระทบกระเทือนต่อการใช้ถนนสายดังกล่าว อันเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็น ซึ่งการขยายหรือปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 2090 ได้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยและเปิดใช้งานแล้ว จึงไม่มีเหตุผลสมควรที่ศาลจะมีคำพิพากษาและมีคำสั่งบังคับตามคำขอในส่วนนี้แต่อย่างไรมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยหน่วยงานในพื้นที่และหน่วยงานเกี่ยวข้องอื่น ได้ทำการตรวจสอบเพื่อทำการขุดล้อมบอนต้นไม้บริเวณสองข้างทางหลวงข้างต้น นำไปใช้ปลูกในราชการตามข้อเสนอแนะของกรมป่าไม้ แล้วสรุปว่าไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยเหตุผลต่างๆ โดยไม่ปรากฏว่าได้มีความพยายามที่จะดำเนินการเท่าที่จะทำได้ในบางส่วนแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่จากบันทึกของแขวงทางนครราชสีมาที่ 2 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2552 ที่ได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักทรัพยากรป่าไม้ที่ 8 ทำการตรวจสอบไม้ในเขตทางหลวงหมายเลข 2090 ที่จะดำเนินโครงการเพื่อตัดออก จำนวน 14 ชนิด รวม 128 ต้น เมื่อพิจารณาบัญชีแนบท้ายบันทึกแล้วเป็นไม้สะเดาถึง 86 ต้น โดยไม้ต่างๆ ระบุว่าโตประมาณ 100 เซนติเมตรเศษ (ขนาดเส้นรอบวงต้นไม้) และยาวประมาณ 300 เซนติเมตร หรือประมาณ 3 เมตร (ความสูงของต้นไม้) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับความสูงของคนแล้วสูงกว่าไม่ถึงหนึ่งเท่า จึงไม่น่าจะเป็นไม้ขนาดใหญ่จนทำการขุดบอนนำออกไปปลูกที่อื่นทำได้ยากและมีโอกาสรอดยากตามที่ระบุในบันทึกลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2553 แต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อนำการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องหน่วยอื่นๆ ไปประกอบกับการขออนุญาตทำไม้โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ตระหนักถึงการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น เกี่ยวกับการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุ่มครองและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความสำคัญเชิงระบบนิเวศ จึงสมควรที่จะต้องมีการเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้ตามคำขอเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้ดำเนินการได้ คือการนำต้นไม้ชนิด ประเภท ขนาดเดียวกันหรือใกล้เคียงกันและในจำนวนเท่ากันกับต้นไม้ที่ถูกตัดโค่นไปแล้วตามบัญชีที่ได้สำรวจบันทึกเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2552 ไปปลูกทดแทนตามแนวเขตทางหลวงสาย 2090 ช่วง กม.2+000.000 ถึง กม.10+100.000 ระยะทาง 8.100 กิโลเมตร สำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนำไม้ไปปลูกทดแทนจำนวนไม่ต่ำกว่า 10,000 ต้นนั้น ไม่มีรายละเอียดที่ศาลจะพิจารณาให้ได้ อย่างไรก็ตาม แม้การเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับต้นไม้อื่นๆ และพื้นดินบริเวณสองข้างทางนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2553 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประสานกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการจัดทำแผนฟื้นฟูพื้นที่ที่เสียหาย ปลูกหญ้าแฝกเพื่อป้องกันการพังทลายของดินให้แล้วเสร็จโดยเร็ว นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยแขวงทางหลวงนครราชสีมาที่ 2 ได้มีหนังสือลงวันที่ 26 มกราคม 2553 ขอความอนุเคราะห์กล้าไม้จำนวน 2,000 ต้น จากศูนย์เพาะชำกล้าไม้ นครราชสีมาเพื่อนำไปปลูกเสริมบริเวณที่ว่างในเขตทางหลวง กรณีดังกล่าว แม้จะเป็นการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทางหลวงพิพาทได้ตามสมควร แต่ก็ยังเห็นได้ว่ายังไม่เป็นการเพียงพอแก่พฤติการณ์แห่งความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายโดยการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันนำต้นไม้ตามชนิดประเภทขนาดเดียวกันหรือใกล้เคียงกันและในจำนวนเท่ากันกับต้นไม้ที่ถูกตัดโค่นไปแล้วตามบัญชีที่ได้สำรวจบันทึกเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2552 ไปปลูกทดแทนตามแนวเขตทางหลวงสาย 2090 ช่วง กม.2+000.000 ถึง กม.10+100.000 โดยให้เริ่มดำเนินการภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด เพื่อให้มีสภาพใกล้เคียงของเดิมให้มากที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาของศาลปกครอง ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำ หรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น” เป็นกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบของเอกชนที่มีต่อรัฐ เพื่อให้เอกชนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินให้แก่รัฐเท่านั้น ในกรณีที่เอกชนกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหาย หรือเสียหาย แก่ทรัพยากรธรรมชาติ โดยขยายความอีกด้วยว่า ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 97 ดังกล่าวยังถูก

บัญญัติไว้ในหมวด 6 ความรับผิดทางแพ่ง อีกด้วย แต่ทว่า ในคดีนี้ศาลปกครองกลางกลับหยิบยก มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาวินิจฉัยให้รัฐต้องรับผิดต่อเอกชนแทนซึ่งไม่ถูกต้อง และยัง ได้กำหนดค่าบังคับให้รัฐต้องเยียวยาความเสียหายโดยการปลูกต้นไม้ทดแทนอันเป็นการกระทำการอีก ด้วย ทั้งๆ ที่มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดวิธีการเยียวยาความเสียหายไว้ โดยเฉพาะแล้ว คือ การมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป ซึ่งค่าเสียหายดังกล่าวหมายถึงค่าเสียหายที่ เป็นตัวเงินเท่านั้น และเป็นการกำหนดให้เอกชนชดเชยให้แก่รัฐ มิใช่ให้รัฐชดเชยให้แก่เอกชน เหตุที่ศาล ปกครองกลางวินิจฉัยเช่นนี้น่าจะเกิดจากการตีความกฎหมายอย่างไม่ถูกต้อง โดยตีความคำว่า “ผู้ใด” ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าหมายถึง “รัฐ” หรือ “หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าทีของรัฐ” ด้วยไม่ใช่แต่เพียงเอกชนเท่านั้น ซึ่งเป็นการตีความกฎหมายตามตัวอักษรแต่เพียง อย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงว่า ที่จริงแล้วมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นเรื่องความรับผิดทางแพ่งของเอกชนที่มีต่อรัฐ ไม่ใช่เรื่องความรับผิดของรัฐแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า ปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่ปรากฏบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ “รัฐ” หรือ “หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ต้องรับผิดต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเองเป็นการเฉพาะ

บทที่ 4

การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหาย อันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

4.1 สภาพปัญหา

ระบบกฎหมายปกครองของไทยและฝรั่งเศสคล้ายคลึงกันมาก และในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐก็มีการจัดระบบที่แทบจะไม่แตกต่างกัน ทำให้ทั้งไทยและฝรั่งเศสพบปัญหาที่เหมือนกันในการนำหลักความรับผิดชอบของรัฐมาใช้บังคับเพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ นั่นคือ การขาดองค์ประกอบความรับผิดชอบในส่วนของกรกระทำต่อผู้อื่นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือขาดตัวผู้เสียหายนั่นเอง เนื่องจากการที่รัฐจัดทำบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้น บุคคลที่จะเป็นผู้เสียหายได้ก็คือเจ้าของหรือผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น ซึ่งก็คือตัวของรัฐเอง เปรียบเสมือนว่ารัฐทำลายทรัพย์สินของตนเอง จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐกระทำละเมิดตัวเองหรือต้องรับผิดชอบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นทรัพย์สินของตนเองหรือตนเองเป็นผู้ดูแล ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การที่รัฐจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม รัฐไม่ต้องรับผิดชอบและเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นแต่อย่างใด เพราะขาดองค์ประกอบความรับผิดชอบในเรื่องการกระทำต่อผู้อื่น จึงไม่เป็นทั้งละเมิดและความรับผิดชอบอื่น

การแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้ เพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบเมื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้น ต้องเริ่มต้นจากการสร้างตัวบุคคลที่จะมาเป็นผู้เสียหายเสียก่อน เมื่อมีผู้เสียหายแล้วก็ต้องมีการให้สิทธิแก่ผู้เสียหายนั้นในการฟ้องคดีเพื่อให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติต่อไป ซึ่งการสร้างตัวบุคคลที่จะมาเป็นผู้เสียหาย การฟ้องคดีของผู้เสียหายเพื่อให้รัฐรับผิดชอบ ตลอดจนการบังคับคดีเพื่อให้เกิดการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีปัญหาที่ต้องพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขอยู่หลายประการ ผู้เขียนจึงขอเสนอเป็นรายชื่อ ดังนี้ 1.บุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้เสียหาย 2.สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหาย 3.การกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี 4.การบังคับคดี

4.2 บุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้เสียหาย

ในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีให้รัฐรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ควรให้ประชาชนทั่วไปเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีได้ แม้ว่าการทำลายทรัพยากรธรรมชาติจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมของประชาชนก็ตาม เพราะอาจทำให้เกิดความวุ่นวายในสังคม และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานภาครัฐเกินสมควร อีกทั้งยังขัดต่อหลัก *l'action populaire* ที่ห้ามการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยอ้างความเป็นประชาชนมาเป็นฐานในการฟ้องคดี

ส่วนการให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายเป็นผู้เสียหาย และมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้รับผิดนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นสิ่งที่ไม่สมควร เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างก็เป็นองค์การของรัฐเหมือนกัน ไม่ควรจะต้องมาทะเลาะเบาะแว้งกันเองจนถึงขั้นเป็นคดีให้รบกวนศาล แต่สมควรที่จะทำความตกลงกันเพื่อระงับประเด็นพิพาทดังกล่าวโดยอาศัยกระบวนการภายในฝ่ายปกครอง¹ อีกทั้งหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต่างก็มีภารกิจในอำนาจหน้าที่มากพออยู่แล้ว ไม่ควรต้องมาเพิ่มภาระเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีก

ผู้เขียนเห็นว่า การให้นิติบุคคลเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้เสียหาย และมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐรับผิดต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเองจะเป็นการอันสมควรที่สุด เพราะเหตุว่า นิติบุคคลเอกชนกับหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่เป็นนิติบุคคลมหาชนนั้น ไม่ได้เป็นองค์การในโครงสร้างเดียวกัน จึงเป็นไปได้ที่จะมีผลประโยชน์ขัดกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและอาจขัดแย้งกันจนถึงขั้นต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ในเรื่องนี้ประเทศฝรั่งเศสได้มีกฎหมายกำหนดให้สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (*Associations agréées de protection de l'environnement*) เป็นผู้เสียหายได้ และมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐรับผิดต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเอง ส่วนในประเทศไทยนั้นยังไม่ปรากฏว่ามีนิติบุคคลเอกชนใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวได้

ประเทศฝรั่งเศสแก้ไขปัญหาในเรื่องขาดองค์ประกอบความรับผิดโดยการสร้างบุคคลที่จะมาเป็นผู้เสียหายเพื่อให้ครบองค์ประกอบความรับผิด และเมื่อรัฐต้องรับผิดแล้วก็จะนำไปสู่การ

¹ โปรดศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) และสำนักงานอัยการสูงสุด

เยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติต่อไป ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดกรณีที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายโดยรัฐอย่างชัดหลักการและหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยที่ไม่มีการเยียวยาความเสียหายดังกล่าว เนื่องจากรัฐเองก็สามารถทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้ไม่ต่างจากเอกชน แต่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยเอกชนนั้นมีกฎหมายรองรับให้เอกชนต้องรับผิดชอบต่อรัฐผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นอยู่แล้ว จึงสมควรที่จะให้รัฐต้องรับผิดชอบเมื่อทำลายทรัพยากรธรรมชาติด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีใช้ต่อไปอย่างยั่งยืน ประกอบกับเป็นการสร้างสถานะทางสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนอันเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐอีกด้วย

บุคคลที่ประเทศฝรั่งเศสสร้างขึ้นมาให้เป็นผู้เสียหายเพื่อแก้ไขปัญหาที่คือ “สมาคม” โดยมีรายละเอียดตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 การสร้างตัวผู้เสียหายในกรณีนี้ของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐแบบใหม่ขึ้นมา แต่เป็นการอาศัยหลักกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐในแบบเดิมมาประยุกต์ใช้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นเทคนิคทางกฎหมายที่น่าสนใจมากที่สุดทีเดียวและยังเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นอันมาก

สำหรับประเทศไทยนั้นผู้เขียนเห็นว่า มีแต่เพียงองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เท่านั้น ที่มีคุณสมบัติคล้ายคลึงกันกับสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) ของประเทศฝรั่งเศส

4.3 สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหาย

ตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) มีสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งสมาคมได้รับ ซึ่งการเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายทางอ้อมถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางแพ่งซึ่งยอมรับเฉพาะการเรียกค่าสินไหมทดแทนให้แก่ความเสียหายทางตรงเท่านั้น ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเป็นการเฉพาะเจาะจงให้สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนสามารถฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายโดยอ้อมได้ นั้นแสดงว่า การที่ความเสียหายเกิดแก่สิ่งแวดล้อม ไม่ได้ก่อให้เกิดความ

เสียหายโดยตรงแก่สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาด้วย เพียงแต่กฎหมายยินยอมให้สมาคมนั้นได้ฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนได้โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสมาคมนั่นเอง²

จึงเห็นได้ว่าในระบบกฎหมายฝรั่งเศส สิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาตินั้น เกิดจากการที่วัตถุประสงค์ของสมาคมในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติถูกระทบกระเทือน อันเป็นผลมาจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดความเสียหายโดยอ้อมแก่สมาคม

ปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดของไทยยังไม่มีแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานว่า การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลเอกชนเพื่อให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเองนั้น สามารถกระทำได้นิติบุคคลเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อการนั้นหรือมีกฎหมายให้อำนาจ เนื่องจากยังคงมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะของนิติบุคคล

เมื่อได้ข้อสรุปแล้วว่า “นิติบุคคลเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนและทำความตกลงกับรัฐ” แล้วเท่านั้น ที่เหมาะสมจะเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเอง จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีในกรณีนี้แก่นิติบุคคลเอกชนดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแน่นอน โดยผู้เขียนเห็นว่ามีสาระสำคัญ 3 สิ่งที่ต้องบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย คือ

1) ให้สิทธินิติบุคคลเอกชนฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ ถ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อการนั้นและวัตถุประสงค์ดังกล่าวถูกระทบกระเทือน ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีผู้ทำการศึกษาไว้แล้ว³

2) ให้สิทธินิติบุคคลเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนและทำความตกลงกับรัฐแล้ว ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้รัฐรับผิดชอบ

² สรุปจาก ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/page/283>

ตีพิมพ์ครั้งแรกใน วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2556

³ โปรตดู เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, “สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546)

ต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้ ถ้าวัตถุประสงค์ดังกล่าวถูกกระทบกระเทือน

3) ให้สงวนสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติไว้กับนิติบุคคลเอกชนตามข้อ 2) เท่านั้น และไม่ให้สิทธิดังกล่าวแก่นิติบุคคลเอกชนอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะได้จดทะเบียนและทำความตกลงกับรัฐแล้ว

4.4 การกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี

จากการศึกษาค้นคว้า สรุปได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสมีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอยู่ 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน ซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวทั้ง 3 ประเภทนั้น อาจถูกกำหนดตัวให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ทั้งสิ้น แต่การที่ “รัฐ” ไทยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ส่งผลให้การฟ้องคดีเพื่อให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาตินั้น ไม่สามารถกำหนดให้ “รัฐ” ไทยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ แต่ต้องกำหนดไปเลยว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยหน่วยงานนั้นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยด้วย

นอกจากนี้ การฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและก่อความเสียหายโดยตรงนั้น ยังเป็นการเคารพต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Principe pollueur-payeur) และยังเป็นการคอยตรวจสอบให้รัฐพัฒนาประเทศอยู่บนหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Développement durable) อีกด้วย

4.5 การบังคับคดี

ผู้เขียนเห็นว่า การบังคับคดีเพื่อให้รัฐเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้นสมควรให้เป็นการชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากตามความเป็นจริงแล้วการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายกลับคืนสู่สภาพเดิมนั้น เป็นไปได้ยากมากและอาจถึงขั้นเป็นไปได้ไม่ได้เลย อีกทั้งจะเป็นการดีกว่าหากให้ผู้เสียหายที่เป็นนิติบุคคลเอกชนรับเงินค่าสินไหมทดแทนไปเพื่อดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง เพราะหน่วยงานของรัฐก็มีภารกิจในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการมากพออยู่แล้วและบางหน่วยงานอาจจะไม่มีความเชี่ยวชาญในการฟื้นฟู

ทรัพยากรธรรมชาติเท่ากับนิติบุคคลเอกชน อย่างไรก็ตาม การบังคับคดีให้รัฐรับผิดชอบโดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่นิติบุคคลนั้นก็มีความเสี่ยงอยู่มีใช่น้อย ในการที่เงินค่าสินไหมทดแทนจากรัฐซึ่งเป็นงบประมาณที่มาจากภาษีประชาชนจะสูญเปล่าไปกักบังครทที่ไม่น่าไว้วางใจ และไม่มีศักยภาพในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง

การที่ประเทศฝรั่งเศสไว้น้ำใจเชื่อใจสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) ถึงขนาดให้มีสิทธิฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากรัฐได้ ก็เพราะเหตุว่าสมาคมประเภทดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือและไว้วางใจได้ในการที่จะนำเงินค่าสินไหมทดแทนจากรัฐไปดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายซึ่งความน่าเชื่อถือและไว้วางใจนี้เป็นผลมาจากการมีกระบวนการตรวจสอบและคัดกรองที่มีคุณภาพ จนได้สมาคมทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีศักยภาพมาขึ้นทะเบียนไว้ และหลังจากจดทะเบียนแล้วก็ไม่ได้ปล่อยปละละเลย แต่มีการตรวจสอบการดำเนินการของสมาคมหลังจากนั้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะเอาแบบอย่างประเทศฝรั่งเศสโดยการให้นิติบุคคลเอกชนมีสิทธิฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ เพื่อนำไปฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้นั้น จึงเป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนเห็นว่า ถ้านิติบุคคลเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังไม่มีมีความน่าเชื่อถือและไว้วางใจได้เหมือนอย่างกับสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations Agréées de protection de l'environnement) ของประเทศฝรั่งเศส และระบบตรวจสอบการดำเนินกิจการของนิติบุคคลเอกชนดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็ไม่ควรให้นิติบุคคลเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีสิทธิฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากรัฐได้ เนื่องจากอาจก่อให้เกิดผลเสียเกินเยียวยาจากการที่รัฐต้องสูญเสียเงินงบประมาณไปให้แก่องค์กรที่ไม่มีศักยภาพในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้จริง อีกทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไปก็ไม่ได้รับการฟื้นฟูกลับมา

ผู้เขียนเห็นว่า สำหรับประเทศไทยในช่วงเริ่มต้นที่ให้นิติบุคคลเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาตินั้น ยังไม่ควรให้มีสิทธิฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ แต่ควรให้มีสิทธิฟ้องคดีให้รัฐรับผิดชอบโดยการกระทำการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ หรือให้เงินอุดหนุนการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติต่อไปเสียก่อนจะเป็นการอันสมควรมากกว่า เพราะรัฐจะไม่ต้องเสี่ยงกับการสูญเสียเงินงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์ และสามารถนำเงินงบประมาณนั้นไปฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไปได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงด้วยว่าการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาตินั้นอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ในกรณีที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ตนเองทำลายนั้น การบังคับคดีโดยให้กระทำการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

ดังกล่าว ซึ่งไม่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเองนั้น ก็จะก่อให้เกิดปัญหาใหม่เกี่ยวกับความซ้ำซ้อนหรือความสับสนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ และคงจะสร้างปัญหาเรื้อรังให้กับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยต่อไปในอนาคต ฉะนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายด้วยการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ แต่หากศาลเห็นว่าไม่สามารถบังคับเช่นนั้นได้ ด้วยเหตุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ หรือด้วยเหตุอื่นใด ก็ให้บุคคลอื่นดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายแทน โดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย อนึ่ง บุคคลอื่นที่จะเข้ามาดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายแทนนี้ อาจเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนก็ได้ แต่ต้องมีความสามารถและศักยภาพในการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายได้อย่างแท้จริง และมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

นอกจากนี้ หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบไม่ได้ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองก็อาจใช้มาตรการปรับโดยมีคำสั่งให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อีกทั้ง การฟ้องขอให้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายด้วยการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้น ถือได้ว่าเป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์ จึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

ส่วนการให้รัฐฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติด้วยการส่งมอบทรัพย์สินนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นสิ่งที่อาจเป็นไปได้ในอนาคตเนื่องจากทรัพย์สินบางอย่างอาจจำเป็นต่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ อาทิเช่น ต้นกล้าของพืชหายาก พ่อพันธุ์แม่พันธุ์สัตว์หายาก อุปกรณ์และเทคโนโลยีขั้นสูง ฯลฯ ซึ่งทรัพย์สินเหล่านี้อาจหาซื้อไม่ได้ด้วยเงิน แต่ต้องอาศัยการจัดหามาให้จากภาครัฐเท่านั้น ในปัจจุบันยังไม่พบว่ามิประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงควรให้เป็นเรื่องของการศึกษาต่อไปในอนาคต

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การทำลายทรัพยากรธรรมชาติอาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากการกระทำของเอกชนและจากการกระทำของรัฐ โดยในส่วนของที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเอกชนนั้นมักกฎหมายรองรับให้เอกชนต้องรับผิดชอบต่อรัฐ และต้องเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นด้วยการชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐ แต่ในส่วนที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐนั้นในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับในส่วนนี้ ทำให้อาจเกิดกรณีที่รัฐไทยจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินกิจการทางปกครองแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติโดยขัดต่อหลักการทางสิ่งแวดล้อมได้ และรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว เพราะเหตุว่ารัฐเป็นเจ้าของหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ รัฐจึงไม่อาจเป็นผู้เสียหายจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากการกระทำของรัฐเองได้ เป็นผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไปนั้นไม่ได้รับการเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุด ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมตามมาและอาจกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐกับประชาชนที่ควรได้รับการดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ ฉะนั้น ประเทศไทยควรหาทางแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้ แล้วนำไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองนำไปใช้พิจารณาพิพากษาให้รัฐรับผิดชอบและต้องเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนเอง หนึ่งในวิธีการแก้ไขปัญหาคือ การให้สิทธิแก่นิติบุคคลเอกชนที่ไว้วางใจได้ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องให้รัฐมีความรับผิดชอบ และต้องดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไปให้กลับคืนมาสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุด ซึ่งการให้สิทธิฟ้องคดีแก่นิติบุคคลเอกชนในลักษณะนี้มีความคล้ายคลึงกันกับการให้สิทธิฟ้องคดีแก่สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) ของประเทศฝรั่งเศส ในการฟ้องคดีปกครองเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายทางอ้อม อันเป็นความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่สมาคมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครอง และสมาคมดังกล่าวก็ต้องนำค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับไปดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายต่อไป แต่มีความแตกต่างกันตรงวิธีการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย โดยผู้เขียนเห็นว่าสำหรับประเทศไทยในปัจจุบันควรใช้วิธีการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวด้วยการให้กระทำการหรือ

งดเว้นกระทำการเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไป ยังไม่ควรใช้วิธีการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวด้วยการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยให้มีไว้ใช้กันต่อไป ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Développement durable) และให้รัฐซึ่งเป็นผู้ก่อความเสียหายต้องเป็นผู้จ่ายหรือผู้รับผิดชอบตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Principe pollueur-payeur) ประเทศไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้นิติบุคคลเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติได้มีโอกาสเข้ามาเป็นผู้เสียหาย และมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้ อีกทั้ง ยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐได้อีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 บุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้เสียหายในกรณีที่รัฐเป็นผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

การกำหนดตัวบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้เสียหายในระบบกฎหมายไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า นิติบุคคลเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น เป็นนิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายไทยที่มีความคล้ายคลึงกันกับสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) ของประเทศฝรั่งเศสมากที่สุด จึงเหมาะสมจะเป็นผู้เสียหายในกรณีนี้มากที่สุด ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรดังกล่าวไว้เป็นอย่างดี

5.2.2 สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายต่อศาลปกครอง

เบื้องต้นต้องมีการกำหนดให้นิติบุคคลเอกชนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้เสียก่อน ต่อมาจึงต้องกำหนดให้นิติบุคคลเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 7 แห่ง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นผู้มสิทธิฟ้องคดีในกรณีที่รัฐทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้ อีกด้วย โดยให้ถือว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้สงวนสิทธิฟ้องคดีในกรณีที่รัฐทำลายทรัพยากรธรรมชาติไว้กับองค์กรเอกชนดังกล่าวเท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแน่นอนควรมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญ 3 สิ่งที่ต้องบัญญัติไว้ กล่าวคือ

1) ให้สิทธินิติบุคคลเอกชนฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ ถ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อการนั้นและวัตถุประสงค์ดังกล่าวถูกระทบกระเทือน ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีผู้ทำการศึกษาไว้แล้ว¹

2) ให้สิทธิองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้ ถ้าวัตถุประสงค์ขององค์กรดังกล่าวถูกระทบกระเทือน

3) ให้สงวนสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติไว้กับองค์กรเอกชนตามข้อ 2) เท่านั้น และไม่ให้สิทธิดังกล่าวแก่นิติบุคคลเอกชนอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เว้นแต่จะได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว

5.2.3 การพิพาทและการบังคับคดีที่คำนึงถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นรูปธรรม

ผู้เขียนขอเสนอการบังคับคดีเพื่อให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

¹ โปรตดู เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์, “สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546)

1) กำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายด้วยการกระทำหรือดเว้นการกระทำ

2) แต่หากศาลเห็นว่าไม่สามารถบังคับเช่นนั้นได้ ก็ให้บุคคลอื่นดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายแทน โดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

อนึ่ง บุคคลอื่นที่จะเข้ามาดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายแทนนี้อาจเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเอกชนก็ได้ แต่ต้องมีความสามารถและศักยภาพในการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายได้อย่างแท้จริง และให้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

นอกจากนี้ หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบไม่ได้ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองก็อาจใช้มาตรการปรับโดยมีคำสั่งให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

5.2.4 การบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้

หมวด 6/1

ความรับผิดชอบทางปกครอง

มาตรา 97/1 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากกระทำ หรือดเว้นการกระทำตามกฎหมาย หรือกระทำตามกฎหมายโดยล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และอยู่ในวัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชน ดังกล่าวที่จะคุ้มครองหรืออนุรักษ์ โดยให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย หรือสูญหาย หรือเสียหายนั้น ด้วยการกระทำหรือดเว้นการกระทำ แต่หากศาลเห็นว่าไม่สามารถบังคับเช่นนั้นได้ ก็ให้บุคคลอื่นฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวแทน โดยให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลอื่นใดจะมีสิทธิตามวรรคหนึ่งได้ ก็ต่อเมื่อได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้วเท่านั้น



บรรณานุกรม

หนังสือ

- เกษม จันทร์แก้ว. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2527.
- จิต เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550.
- จุฑาทิพ คล้ายทับทิม. การเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : ชุมชนการสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2550.
- จุมพต สายสุนทร. กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.
- _____ . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.
- _____ . มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554.
- บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : พลสยามปริ้นติ้งประเทศไทย, 2550.
- บุญศรี มีวงศ์ไชย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- พนัส ทัศนียานนท์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม (environmental law). หน่วยที่ 1 แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ชุดที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- _____. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554.
- _____. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ศศิณา ภารา. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550.
- สมพร อิศวิลานนท์. เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2537.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิเคราะห์วิจารณ์คดีปกครองเปรียบเทียบ เสนอ สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

วิทยานิพนธ์

- ฉันทิกา กุลธำรงค์. “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- มงคล วุฒินากุล. “การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์. “สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546.
- สุรศักดิ์ บุญเรือง. “ปัญหาความรับผิดเพื่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

บทความ

นิพนธ์ ฮะกิมิ. “เปรียบเทียบความรับผิดชอบทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความรับผิดชอบทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย.” วารสารกรรมบัญญัติกลาง 50. เล่มที่ 4, (2550) : 18.

ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์. “ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อโลก.” ในเอกสารการสอนชุดวิชา “กฎหมายสิ่งแวดล้อม”. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (2533) : 11.

สุคนธา ศรีภิรมย์. “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส.” ในรายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, (2556) : 154.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. “ทางเลือกในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ.” อุลพาห. เล่มที่ 1. ปีที่ 43, (มกราคม-มีนาคม 2539) : 104.

เอกสิทธิ์ จันตะมา. “ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส.” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. จัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, (2556) : 128.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ปิยบุตร แสงกนกกุล. “ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.” <http://www.enlightened-jurists.com/page/283>, 10 มิถุนายน 2556.

BOOKS

Guy Braibant et Bernard Stirn. Le droit administratif français. 4e édition. Paris : Presses de Science Po et Dalloz, 1997.

Léon Duguit. Traité de droit constitutionnel (Tome 2). Paris : Sirey, 1923.

OECD. Economic Instrument for Environmental Protection. Paris : OECD Publication, 1989.

_____. The Polluter Pays Principle Definition Analysis Implementation. Paris : OECD Publication, 1975.

Philippe Sand QC. Principle of international environmental law. 2nd edition. New York : Cambridge University Press, 2003.

World Trade Organization. world trade report 2010 Trade in natural resources. Geneva : WTO Publications, 2011.

ARTICLES

Benoist BUSSON. “L'action en reparation du prejudice moral subi par les associations de protection de l'environnement.” AJDA (2015) : 1754.

Francois Guy Trebulle. “Droit de l'environnement.” Receuil Dalloz (mai 2009-juillet 2010) (2010) : 2468.

Veronique Inserguet-Brisset. “Responsabilite de l'Etat.” Revue juridique de l'environnement. Volume 2nd. Issue 36th. (2011) : 281.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายชูกิตต์ ชุกิตติวิบูลย์
วันเดือนปีเกิด	10 มกราคม 2531
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2552: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง
ทุนการศึกษา	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556: ทุนอุดหนุนเพื่อการศึกษาในประเทศ

ผลงานทางวิชาการ

ชูกิตต์ ชุกิตติวิบูลย์. “ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558.

ประสบการณ์ทำงาน	2555-ปัจจุบัน: พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง 2554: นิติกร (ลูกจ้างชั่วคราว) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง
-----------------	---