

การกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดเป็นผู้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562

The act of designating those who caused damage by violation as responsible
for restoring natural resources according to the National Parks

Act, B.E.2562 (2019)

อวยพร โสมล¹, สุมาลี วงษ์วิจิตร² และปัญญา สุทธิบดี³

Auyporn Somon¹, Sumalee Wongwittit² and Panya Sutthibodee³

¹โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

^{2,3}คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

¹Doctor of Philosophy Program in Social Science Ramkhamhaeng University

^{2,3}Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

Email: auysomon@gmail.com

Received May 18, 2023 & Revise May 31, 2023 & Accepted May 31, 2023

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดเป็นผู้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในแผนการบริหารจัดการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายโดยละเมิด และปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การหลุดพ้นจากการรับผิดชอบโดยการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหาย โดยนำความหมายของการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักวัตถุแห่งหนี้ การหลุดพ้นจากความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ พบว่า ปัญหาดังกล่าวทั้งหมดยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงต้องมีการปรับปรุงเพื่อเพิ่มโอกาสในการชำระหนี้โดยกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้อีกทางหนึ่ง และเพื่อเพิ่มสิทธิทางกฎหมายจึงควรกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในแผนการบริหารจัดการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

ที่เสียหายโดยละเมิด นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมจึงควรกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นอันหลุดพ้นจากการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายให้แก่อำนาจแล้ว

คำสำคัญ: ผู้ก่อความเสียหาย, ทรัพยากรธรรมชาติ, ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

Abstract

This academic paper aimed to analyze the problem of requiring the offenders of damage to restore natural resources, the problem of participation and opinion in the management plan for rehabilitation of natural resources damaged by violations, and the problem of determining the criteria for release from liability by carrying out the restoration of damaged natural resources by taking the meaning of natural restoration, the principle of polluter pays, the principle of public participation, the principle of the object of indebtedness, the principle of liability exemption, commercial and financial laws, and the National Parks Act, B.E. 2562 (2019) as a framework for analysis.

The analytic results revealed that all of the aforementioned issues are not currently legislated specifically, thus requiring amendments to increase the opportunity for debt repayment by designating those who caused damage as one of the operators for natural resource restoration. To enhance legal rights, it should also be designated that the offenders have a stake and a voice in the plan for managing the restoration of natural resources damaged by violations. Moreover, to ensure clarity and fairness, it should be specified that the offenders are exempted from liability for compensation through the implementation of natural resource restoration actions provided by the government.

Keywords: offender, natural resources, natural resource restoration

บทนำ

ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดซึ่งมีอิทธิพลต่อมนุษย์ในการนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีวิตตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทำให้รัฐตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติโดยส่งเสริมให้มีการฟื้นฟูระบบนิเวศป่าธรรมชาติที่เสื่อมโทรมจากการถูกบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย จึงได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ.2561-2580 มีเป้าหมายเพื่อฟื้นฟูและสร้างฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนับว่าเป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติบนพื้นฐานความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และยังได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายโดยให้มีผลใช้บังคับกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยละเมิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการฟื้นฟูอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความมั่นคง ส่งผลให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพนั้นเกิดความสมดุลและยั่งยืนสืบต่อไป ส่วนผู้ก่อความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติกฎหมายถือว่าผู้นั้นละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น และกำหนดให้โดยให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการฟื้นฟูตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 40 วรรค 2 ซึ่งกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นำไปใช้จ่ายเพื่อการฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ในบางกรณีการดำเนินการฟื้นฟูของรัฐไม่สำเร็จตามเป้าหมาย อย่างเช่น กรณีความล้มเหลวในการแก้ปัญหาลำห้วยคลิตี้ที่หน่วยงานของรัฐว่าจ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูแต่พบว่ายังมีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ เนื่องจากปัญหาแนวทางการฟื้นฟูไม่เป็นไปตามวิถีชีวิตชุมชน ปัญหาการไม่นำชุดข้อมูลชุมชนในการมีส่วนร่วมมาเป็นแนวทางการฟื้นฟู และปัญหาที่รัฐต้องมีภาระในการนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้จ่ายในการฟื้นฟูก่อนการเรียกเก็บจากผู้ก่อความเสียหายได้ (ภูริช วรรณโณมณ, ม.ป.ป.) ซึ่งการที่บทกฎหมายตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 ไม่ได้กำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดเป็นผู้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดให้มีเพียงเฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้นเป็นผู้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ จึงอาจไม่เป็นไปตามหลักวัตถุประสงค์แห่งนี้ซึ่งเป็นข้อกำหนดอีกทางหนึ่งที่ทำให้ลูกหนี้ได้เป็นผู้กระทำการใดอันเป็นการปฏิบัติการชำระหนี้ และในการชำระหนี้ที่ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนลูกหนี้โดยให้ลูกหนี้เป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายเองนั้นก็ยิ่งขาดความชัดเจนในเรื่องการดำเนินการฟื้นฟูซึ่งอาจไม่คุ้มค่างบค่าใช้จ่ายที่ผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบและอาจไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงได้ จึงมีปัญหาว่าจะกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดเป็นผู้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายเพื่อให้เป็นไปตามหลักวัตถุประสงค์แห่งนี้ได้หรือไม่ นอกจากนี้ แม้ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 จะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชน

ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการจัดทำแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติและตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการกำหนดพื้นที่ การขยาย และการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ พ.ศ.2564 ไว้แล้ว แต่ก็ยังไม่มีบทกฎหมายกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้มีส่วนร่วมและเสนอความคิดเห็นในแนวทางการฟื้นฟูโดยร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนซึ่งอาจทำให้มีปัญหาข้อโต้แย้งสิทธิที่อาจเกิดขึ้นในภายหลังเมื่อลูกหนี้ไม่อาจหยั่งรู้ได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการฟื้นฟูแนวทางใด ควรที่จะมีค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง เริ่มฟื้นฟูเมื่อไหร่ และเสร็จสิ้นเมื่อใด เนื่องจากเป็นแนวทางการฟื้นฟูที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงมีปัญหาว่าจะกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายได้มีส่วนร่วมและการแสดงความคิดเห็นแผนการบริหารจัดการพื้นที่ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายโดยละเมิดได้อย่างไร ยิ่งไปกว่านั้นในเรื่องหลักเกณฑ์การหลุดพ้นจากการรับผิดชอบโดยการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายก็ไม่อาจนำหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 441 มาปรับใช้กับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 ได้ เนื่องจากบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 เป็นการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐเท่านั้นไม่ใช่ผู้ก่อความเสียหาย อีกทั้ง ทรัพยากรธรรมชาติได้หมายรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติที่นำมาทดแทนหรือสร้างขึ้นใหม่ด้วย ทำให้ขาดหลักกฎหมายว่าด้วยการหลุดพ้นจากการรับผิดชอบเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายอันเป็นการชำระค่าสินไหมทดแทนที่เป็นการกระทำการคืนทรัพยากรธรรมชาติที่มีใช้ตัวเงิน จึงมีปัญหาว่าจะกำหนดหลักเกณฑ์การหลุดพ้นจากการรับผิดชอบโดยการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายอย่างไร

ด้วยเหตุที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ รักษา ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 ที่นำมาบังคับใช้ในปัจจุบันยังมีปัญหาบทกฎหมายที่ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งหรือแม้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นแต่ก็ยังขาดความชัดเจน จึงมีประเด็นปัญหาสำคัญที่ต้องศึกษา ได้แก่ ปัญหาการกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดเป็นผู้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในแผนการบริหารจัดการพื้นที่ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายโดยละเมิด และปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การหลุดพ้นจากการรับผิดชอบโดยการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหาย

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ความหมายของการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง ทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตที่มีอยู่บนพื้นโลก ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และเป็นประโยชน์ต่อมนุษย์ภายใต้สภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เป็นอยู่ โดยหมายความรวมถึง สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ (Howe, Charles W, 1979) คำว่า “ฟื้นฟู” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้นิยามไว้ว่า ทำให้กลับเจริญขึ้นงอกงามขึ้นมาใหม่ ส่วนกรมควบคุมมลพิษได้นิยามศัพท์คำว่า การฟื้นฟู (Restoration) หมายถึง การออกแบบหรือการดำเนินการฟื้นฟูแก้ไข (กรมควบคุมมลพิษ, ม.ป.ป.) เช่น การฟื้นฟูปะการังโดยการทำให้สภาพแนวปะการังกลับมามีความอุดมสมบูรณ์และสามารถเอื้อประโยชน์ ในแง่ต่างๆ ให้กับสิ่งมีชีวิตในทะเลรวมไปถึงมนุษย์ (นลินี ทองแถม, 2553) ได้แก่ การสร้างปะการังเทียม และขยายพันธุ์ปะการัง เป็นต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การกระทำที่ให้เกิด การซ่อมสร้างและเร่งกระบวนการฟื้นฟูสภาพของทรัพยากรธรรมชาติจากการถูกทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหาย เพื่อให้กลับคืนไปสู่สภาวะที่มีความหลากหลายทางพืชพันธุ์หรือความหลากหลายทางชีวภาพ ที่สมบูรณ์ ซึ่งการดำเนินการอาจเป็นการฟื้นฟูรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่บาดเจ็บ การปลูกป่าทดแทนตามสายพันธุ์ ท้องถิ่นดั้งเดิม และการเสริมสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า การเพาะพันธุ์สัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ด้วยการสร้าง หรือทดแทนขึ้นมาใหม่ที่รวมถึงการรักษา เป็นต้น ดังนั้น การดำเนินการเพื่อฟื้นฟูถ้าเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่ถูกทำลายแต่ไม่เสียหายทั้งหมดก็สามารถทำการซ่อมแซม ดูแลรักษาให้กลับมามีสภาพดีดั้งเดิม และหากเป็น ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำให้สูญหายหรือเสียหายไปทั้งหมดซึ่งไม่สามารถทำให้กลับมามีสภาพเดิมได้ก็ต้อง ดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติโดยการสร้างหรือการทดแทนขึ้นมาใหม่

2. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP)

เป็นหลักพื้นฐานในการเชื่อมโยงความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นกับผู้ก่อความเสียหายกับสิ่งแวดล้อม (E. Hey, 2016) หลักการนี้ได้จำกัดเพียงปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการหลีกเลี่ยง หรือค่าใช้จ่ายในการกำจัด หรือชดเชยความเสียหายที่มีต่อสิ่งแวดล้อม เท่านั้น หากแต่หลักการนี้ครอบคลุมไปถึงเครื่องมือในการกำหนดพฤติกรรมโดยตรง เช่น ข้อห้ามหรือข้อบังคับ หรือเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตต่างๆ หรือสิทธิเรียกร้องทางแพ่งให้งดเว้นการกระทำหรือให้อีกฝ่ายหนึ่งต้อง รับผิดชอบด้วย (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2560) ซึ่งแนวคิดนี้มีสาระสำคัญคือ การนำเอาแนวคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์โดย มีความเชื่อว่าผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เหมาะสมตามหลักการทาง เศรษฐศาสตร์ นอกจากจะไม่สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังส่งผลให้ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นต้องได้รับความเสียหายจนยากที่จะฟื้นฟู ซึ่งหากต้องมีการฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมก็จะต้องใช้จ่ายเงินมหาศาล อันส่งผล

กระทบต่อสังคมโดยรวมเพราะค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องใช้จ่ายเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติก็คือภาษีอากรที่รัฐเก็บจากประชาชน จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการเพื่อให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระด้วย (ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, 2550) นอกจากนี้ กฎหมายเพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูธรรมชาติ (Law for the Promotion of Nature Restoration) ของประเทศญี่ปุ่นได้ยอมรับแนวคิดในเรื่องหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการวางหลักกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ ความรับผิดชอบของผู้ทำให้เกิดผลกระทบตามมาตรา 5 การกำหนดให้ผู้ทำให้เกิดผลกระทบจะต้องกำหนดแผนสำหรับการดำเนินโครงการฟื้นฟูธรรมชาติตามมาตรา 9 ดังนั้น เมื่อทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติโดยผิดกฎหมายถือเป็นการทำละเมิดต้องรับผิดชอบในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหาย และหากได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยนอกจากผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดแล้วก็ยังคงเป็นผู้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติด้วย ซึ่งน่าจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญทางกฎหมายในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติได้โดยตรง

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle)

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณา ตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2526) โดยจะเน้นในเรื่องของการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายโดยการเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่างๆ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2560) ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ดังนั้น ทุกคนควรจะได้มีส่วนร่วมทั้งในสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสังคม รวมถึงการมีส่วนร่วมในภาระหน้าที่ในการดูแล แก้ไข และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2554) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 18 ยังได้รับรองและนำแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาบัญญัติไว้ในหมวด 1 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครอง บำรุง ดูแล และรักษาอุทยานแห่งชาติ โดยมีกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมโดยให้ผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่างๆ ของแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 2 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการกำหนดพื้นที่ การขยาย และการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ พ.ศ.2564 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” คือผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากพื้นที่ หรือผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย โดยมีชื่ออยู่ใน

ทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของเขตตำบล และ “ชุมชนที่เกี่ยวข้อง” คือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเฉพาะหมู่บ้านของเขตตำบลต่อเนื่องถัดออกไปจากหมู่บ้านในระยะไม่เกินหนึ่งกิโลเมตร โดยวัดทางเส้นตรง รวมถึง “ประชาชน” คือบุคคลธรรมดาทั่วไปซึ่งได้รับประโยชน์จากพื้นที่ หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ส่วนกฎหมายเพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูธรรมชาติ (Law for the Promotion of Nature Restoration) ของประเทศญี่ปุ่นในมาตรา 8 ก็ยอมรับแนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการวางหลักกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้ทำให้เกิดผลกระทบจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการฟื้นฟูธรรมชาติร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและบุคคลอื่นๆ เข้าร่วมโครงการฟื้นฟูธรรมชาติหรือโครงการที่ดำเนินการโดยผู้ทำให้เกิดผลกระทบ รวมถึงประชาชนในพื้นที่ องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่กำหนดไว้ บุคคลที่มีความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและเจ้าของที่ดิน เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมและการแสดงความคิดเห็นถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้เกิดประโยชน์ในการรวบรวมแนวความคิดในด้านต่างๆ ซึ่งช่วยให้เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพในการฟื้นฟู ทั้งยังลดความขัดแย้งหรือข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในภายหลัง และเป็นการเปิดโอกาสให้มีการร่วมกันตรวจสอบกรอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ได้อีกด้วย

4. หลักวัตถุแห่งหนี้

หลักวัตถุแห่งหนี้ ความหมายแรกคือ “ตัวหนี้” หรือสิ่งที่ลูกหนี้ต้องปฏิบัติชำระหนี้ ส่วนความหมายที่สองคือ “วัตถุแห่งการชำระหนี้” หรือ “ตัวที่ใช้ในการชำระหนี้” โดยเหตุที่คำว่า “วัตถุแห่งหนี้” ได้ถูกนำมาใช้ในความหมายสองประการเนื่องจากเป็นทั้งตัวภาระหน้าที่ (วัตถุแห่งหนี้) และตัวทรัพย์สินซึ่งรองรับการปฏิบัติหน้าที่ (วัตถุแห่งการชำระหนี้) ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะกรณีที่มีการปฏิบัติการชำระหนี้มีตัวทรัพย์สินเข้ามารองรับการปฏิบัติชำระหนี้แล้วตัวทรัพย์สินจะกลายเป็นวัตถุแห่งหนี้ไปในตัว (โสภณ รัตนกร, 2553) ด้วยเหตุนี้ เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้โดยกำหนดวิธีการที่ลูกหนี้จะต้องปฏิบัติการชำระหนี้ หรือเป็นสิ่งที่เจ้าหนี้เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ภายใต้ขอบเขตเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ (ปราโมทย์ จารุณิล, 2562) แบ่งออกได้เป็น 3 กรณีคือ

(1) กระทำการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 วรรค 2 วางหลักไว้ว่า “เมื่อสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับชำระหนี้ได้ ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำการอันหนึ่งอันใด เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับให้บุคคลภายนอกกระทำการอันนั้นโดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่ายให้ก็ได้ แต่ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งไซ้ ศาลจะสั่งให้ถือเอาตามคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ก็ได้”

(2) งดเว้นกระทำการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 194 วางหลักไว้ว่า ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ อนึ่งการชำระหนี้ด้วยงดเว้นการอันใดอันหนึ่งก็ย่อมมี

ได้ ประกอบมาตรา 213 วรรค 3 วางหลักไว้ว่า “ส่วนหนี้ซึ่งมีวัตถุเป็นอันจะให้แก่การอันใด เจ้าหนี้จะเรียกร้องให้หรือถอนการที่ได้กระทำลงแล้วนั้นโดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่ายและให้จัดการอันควรเพื่อปกัลกายหน้าด้วยก็ได้”

(3) ส่งมอบทรัพย์สิน

ทั้งนี้ ข้อกำหนดที่ลูกหนี้ต้องปฏิบัติการชำระหนี้เหล่านี้รวมเรียกว่า วัตถุแห่งหนี้ ดังนั้น หลักวัตถุแห่งหนี้จึงเป็นหลักกฎหมายที่เปิดช่องให้เจ้าหนี้สามารถเลือกกำหนดให้ลูกหนี้ปฏิบัติการชำระหนี้ได้ ซึ่งนอกจากจะกำหนดการชำระหนี้ที่เป็นตัวเงินแล้วเจ้าหนี้ยังเลือกให้ชำระหนี้ทางอื่น เช่น การกำหนดให้ลูกหนี้ได้ส่งมอบคืนทรัพย์สินหรือกรรมชาติที่ได้เอาไปหรือให้ลูกหนี้ได้ซ่อมแซม พื้นฟู รักษา ทรัพย์สินหรือกรรมชาติที่บุบสลายก่อนส่งมอบคืนให้แก่รัฐได้ เพราะเป็นการวางหลักกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นในการให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในการเลือกให้ลูกหนี้ปฏิบัติการชำระหนี้ได้หลายทาง ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ทรัพย์สินหรือกรรมชาติหากเจ้าหนี้เห็นว่าลูกหนี้มีความพร้อมและมีความสามารถในการชำระหนี้ที่เป็นการฟื้นฟูทรัพย์สินหรือกรรมชาติที่เสียหายได้

5. การหลุดพ้นจากความรับผิด

เมื่อมีการชำระหนี้หรือชำระค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากมูลละเมิดไปโดยสุจริตแล้ว จำเลยผู้กระทำความผิดก็สามารถอ้างความหลุดพ้นจากการชำระหนี้ได้ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 441 ที่ได้วางหลักไว้ว่า ถ้าบุคคลจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ เพราะเอาสังหาริมทรัพย์ของเขาไปก็ดี หรือเพราะทำของเขาให้บุบสลายก็ดี เมื่อใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลซึ่งเป็นผู้ครองทรัพย์สินนั้นอยู่ในขณะที่เอาไป หรือขณะที่ทำให้บุบสลายนั้นแล้ว ท่านว่าเป็นอันหลุดพ้นไปเพราะการที่ได้ใช้ให้เช่นนั้น แม้กระทั่งบุคคลภายนอกจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือมีสิทธิอย่างอื่นเหนือทรัพย์สินนั้น เว้นแต่สิทธิของบุคคลภายนอกเช่นนั้นจะเป็นที่รู้อยู่แก่ตนหรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตน ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ได้กำหนดประเภทของค่าสินไหมทดแทนที่มีทั้งการชำระด้วยตัวทรัพย์สิน ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน และที่เป็นการชำระด้วยตัวเงิน อย่างไรก็ตาม การอ้างมาตรา 441 นี้ใช้เฉพาะกรณีตัวทรัพย์สินที่ถูกเอาไปหรือทำให้บุบสลายจะต้องเป็นสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ซึ่งไม่ใช่กับกรณีที่อสังหาริมทรัพย์เสียหาย (สุมาลี วงษ์วิฑิต, 2565) ดังนั้น เมื่อผู้ก่อความเสียหายได้ดำเนินการส่งมอบคืนทรัพย์สินหรือกรรมชาติเป็นสังหาริมทรัพย์ที่ได้เอาไปและได้ส่งมอบคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้วก็พ้นจากการรับผิด เนื่องจากการได้ส่งมอบคืนสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐถือได้ว่าเป็นการชำระค่าสินไหมทดแทนอย่างหนึ่งแล้ว

ผลการวิเคราะห์

เมื่อเกิดความความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมส่งผลกระทบต่อมายังมนุษยชาติ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านสุขภาพอนามัย การสูญเสียประโยชน์ที่ได้รับทางเศรษฐกิจ เกิดภาวะมลพิษทั้งดิน น้ำ และอากาศ รวมไปถึงการที่ทรัพยากรธรรมชาติต้องขาดความสมดุลในระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพด้วย จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการแก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายให้กลับมามีสภาพความอุดมสมบูรณ์มั่นคงดีเหมือนเดิม เพื่อให้ผู้ก่อความเสียหายได้ตระหนักถึงการดำรงอยู่ของสังคมที่สอดคล้องกับธรรมชาติและสภาพแวดล้อมโลก และเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนั้น จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดเป็นผู้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 จะต้องมีการพัฒนากฎหมายในประเด็นปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดเป็นผู้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 พบว่า เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักความรับผิดชอบในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายโดยละเมิดในเขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ซึ่งกำหนดให้ความรับผิดชอบในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำการฟื้นฟู ทำให้ไม่เป็นไปตามหลักวัตถุแห่งหนี้ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ลูกหนี้ต้องปฏิบัติตามชำระหนี้ แม้ว่ารัฐจะยินยอมให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้ฟื้นฟูก็ไม่สามารถทำได้เพราะอาจเป็นการขัดต่อกฎหมาย ซึ่งหลักการชำระหนี้โดยการกระทำการใดๆ เพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับทรัพย์สินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 วรรค 2 โดยกำหนดในเรื่องวัตถุแห่งหนี้ไว้ว่าลูกหนี้ต้องรับผิดชอบในการให้กระทำการอันหนึ่งอันใดเพื่อเป็นการชำระหนี้อันถือเป็นหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งของวัตถุแห่งหนี้ที่เจ้าหนี้เรียกร้องบังคับให้ลูกหนี้ชำระได้ หรือการให้ลูกหนี้งดเว้นกระทำการใดๆ รวมถึงการโอนทรัพย์สิน เป็นต้น ดังนั้น หากทรัพย์สินที่เสียหายเป็นทรัพยากรธรรมชาติก็ย่อมทำให้หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายในฐานะลูกหนี้ดำเนินการคืนทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในสภาพดีเหมือนเดิม และหากทรัพยากรธรรมชาตินั้นเสียหายก่อนส่งมอบคืนก็ย่อมบังคับให้ผู้ก่อความเสียหายเข้าดำเนินการฟื้นฟู ซ่อมแซม รักษาสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศ หรือความหลากหลายทางชีวภาพให้มีกลับมามีสภาพดีดังเดิมก่อนส่งมอบทรัพยากรธรรมชาติคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 ที่ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติแทนลูกหนี้ นั้น ก็ยังขาดความชัดเจนในเรื่องกรอบแนวทางการฟื้นฟู

ทำให้การดำเนินการฟื้นฟูอาจมีปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมค่าใช้จ่ายหรืออาจไม่เป็นไปตามหลักวิชาการ เนื่องจากไม่มีกรอบข้อกำหนดเพื่อที่จะนำไปตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการฟื้นฟู จึงอาจจะไม่คุ้มค่างบประมาณที่ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบที่จะต้องจ่ายและอาจไม่ สมฤทธิ์ผลบรรลุเป้าหมายได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าใช้จ่าย ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการฟื้นฟูนั้น เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของผู้ก่อความเสียหาย ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องให้มีการดำเนินการฟื้นฟูของพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน หรือเป็นหลักกฎหมาย ที่กำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดำเนินการฟื้นฟูแล้ว จึงจะไปเรียกเก็บจากผู้ก่อความเสียหาย ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมต่อรัฐที่ไม่สามารถเรียก ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูได้ก่อน เนื่องจากหลักกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินการ ฟื้นฟูและยังต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในระหว่างดำเนินการฟื้นฟูด้วย เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ก่อ ความเสียหายเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในระหว่างดำเนินการฟื้นฟูซึ่งดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงอาจ ถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายที่สร้างภาระทางการเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐในการจัดหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายใน การดำเนินการฟื้นฟู ดังนั้น หากได้มีการกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูและออกค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการฟื้นฟูเองทั้งสิ้น ก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระทางการเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยไม่ต้องนำเงิน ภาษีอากรของประชาชนมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูก่อนแล้วจึงจะไปเรียกเก็บจากผู้ก่อความ เสียหายในภายหลัง

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ตามหลักวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นข้อกำหนด ที่ลูกหนี้ต้องปฏิบัติตามชำระหนี้ด้วยวิธีการกระทำการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 194 ประกอบมาตรา 213 วรรค 3 และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่ครอบคลุมไปถึงเครื่องมือที่ เป็นการกำหนดพฤติกรรมโดยตรง จึงควรกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้สภาพแห่งหนี้ เปิดช่องให้บังคับชำระหนี้ได้ ซึ่งเป็นการให้สิทธิเจ้าหนี้ในการเรียกร้องให้ชำระหนี้ด้วยวิธีการอย่างอื่นได้อีกด้วย โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะการชำระหนี้ด้วยตัวเงินแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น นอกจากนี้ ยังเป็นการกระตุ้นให้ผู้ก่อ ความเสียหายได้เกิดจิตสำนึกที่ดีต่อทรัพยากรธรรมชาติและได้พิจารณาถึงการกระทำที่ไม่สมควร เกิดการขีด หลาก ทั้งในระหว่างที่ต้องดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติยังทำให้ผู้ก่อความเสียหายได้เกิดการเรียนรู้จาก สภาพความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้น สภาพความยากลำบากในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งส่งมอบทรัพยากรธรรมชาติคืน ส่งผลต่อการปรับพฤติกรรมหรือพฤติกรรมให้เกิดความห่วงใยใน ทรัพยากรธรรมชาติและอยู่ร่วมกับสังคมได้ดีอีกด้วย

2. ปัญหาการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในแผนการบริหารจัดการพื้นที่พุทธอุทยานธรรมชาตินที่เสียหายโดยละเมิด

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 18 พบว่า เป็นกฎหมายที่วางหลักในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อการคุ้มครอง บำรุง ดูแล รักษา และการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ดังนั้นการฟื้นฟูพุทธอุทยานธรรมชาตินที่เสียหายโดยละเมิดโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมถือว่าการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างหนึ่งที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องจัดให้มีแผนการฟื้นฟูพุทธอุทยานธรรมชาตินที่เสียหายโดยละเมิดไว้ด้วย นอกจากนี้ ตามหลักกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ซึ่งข้อ 2 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการกำหนดพื้นที่ การขยาย และการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ พ.ศ.2564 ได้ให้ความหมายของผู้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเฉพาะผู้ซึ่งได้รับประโยชน์หรือผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากทรัพยากรธรรมชาตินที่ถูกทำลายโดยละเมิดเท่านั้น โดยไม่รวมไปถึงฝ่ายของผู้ก่อความเสียหายซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูพุทธอุทยานธรรมชาตินที่เสียหายโดยละเมิด อย่างไรก็ตาม แม้บทกฎหมายตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 กำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดแก่ทรัพยากรธรรมชาตินต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูสภาพธรรมชาติน ระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติน หรือความหลากหลายทางชีวภาพไว้ก็ตาม แต่ยังไม่มียกกฎหมายใดที่กำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูพุทธอุทยานธรรมชาตินเป็นผู้มีส่วนร่วมอีกฝ่ายหนึ่งในการเสนอความคิดเห็นและแนวทางการฟื้นฟูร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ทำให้มีข้อโต้แย้งสิทธิที่อาจเกิดขึ้นได้ในภายหลังเมื่อลูกหนี้ไม่อาจหยั่งรู้ได้ว่าค่าใช้จ่ายที่รัฐได้กำหนดขึ้นนั้นเป็นค่าใช้จ่ายที่อาจจะเกินความจำเป็น หรือค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูที่ผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบชดเชยให้แก่รัฐนั้นอาจไม่คุ้มค่า เนื่องจากแนวทางการฟื้นฟูได้ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว อย่างเช่น กรณีการแก้ไขฟื้นฟูปัญหาสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ ซึ่งแม้รัฐได้เปิดพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของชุมชนแต่ก็ไม่ได้มีการนำชุดข้อมูลชุมชนมาร่วมคลี่คลายปัญหาเพราะนโยบายของหน่วยงานของรัฐที่กำหนดแนวทางการฟื้นฟูไม่สอดคล้องกับวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนจึงอาจทำให้ผู้ก่อความเสียหายไม่ยอมรับแนวทางการฟื้นฟูได้

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดในฐานะลูกหนี้ที่ต้องปฏิบัติตามการชำระหนี้จากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูสภาพธรรมชาติน ระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติน หรือความหลากหลายทางชีวภาพ

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 จึงควรกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้มีส่วนอีกฝ่ายหนึ่งในการแสดงความคิดเห็น เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบเมื่อต้องชำระค่าใช้จ่ายจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายโดยละเมิด และควรกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการใช้สิทธิโต้แย้งกระบวนการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้ทุกขั้นตอน เนื่องจากการจัดทำแผนการบริหารจัดการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายโดยละเมิดซึ่งถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น เป็นเรื่องที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดในฐานะลูกหนี้ได้เห็นถึงสภาพการดำเนินการฟื้นฟูแนวทางการฟื้นฟู ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู ซึ่งอาจประกอบไปด้วยวิธีการดำเนินการแนวทางการฟื้นฟูหรือการประเมินค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูที่จำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดไว้พอสมควร เพื่อให้ผู้ก่อความเสียหายได้รับรู้และเปิดโอกาสได้โต้แย้งถึงแนวทางการฟื้นฟูหรือการประเมินค่าใช้จ่ายก่อนที่จะได้มีการดำเนินการฟื้นฟู หรือต้องแสดงรายละเอียดของค่าใช้จ่ายรวมถึงเอกสารทางการเงินที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้น หากได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมีฉันทามติร่วมกันตั้งแต่เริ่มพิจารณาแผนการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงการกำหนดมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู ก็จะเป็นการลดปัญหาการโต้แย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหลังได้ ทำให้เกิดการยอมรับแนวทางการฟื้นฟู ส่งผลต่อความคุ้มค่ากับเงินที่ได้ใช้จ่ายไปและเกิดผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงได้ นอกจากนี้ เมื่อเห็นว่าการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายโดยละเมิดเป็นการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติอย่างหนึ่ง ก็ควรจะให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดร่วมกับผู้ก่อความเสียหายที่เป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการเพื่อการฟื้นฟูด้วย เพื่อให้แผนการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายโดยละเมิดเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้สภาพบังคับของกฎหมายมีความสมบูรณ์อย่างแท้จริง

3. ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การหลุดพ้นจากการรับผิดชอบโดยการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหาย

เมื่อได้พิจารณาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 พบว่า เป็นบทกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติแทนผู้ก่อความเสียหายและให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้รับผิดชอบชำระเงินเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการฟื้นฟู โดยที่ยังไม่ได้วางหลักกฎหมายให้สิทธิแก่ผู้ก่อความเสียหายได้ชำระค่าสินไหมทดแทนอย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงินอันเป็นการคืนทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ เมื่อผู้ก่อความเสียหายได้ดำเนินการเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายหรือบอบสลายไป และส่งมอบคืนให้แก่รัฐเพื่อจะได้หลุดพ้นจากการรับผิดชอบ จึงไม่อาจนำหลักการหลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 441 มาบังคับใช้ได้กับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.

2562 มาตรา 40 วรรค 2 เพื่อนำมาอ้างให้ผู้ก่อความเสียหายหลุดพ้นจากความรับผิดได้แม้มีการจะคืนทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่เสียหายภายหลังจากที่ได้ดำเนินการเพื่อฟื้นฟูแล้ว เนื่องจากทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่เสียหายตามบทกฎหมายของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 เป็นทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่มีทั้งสิ่งของหรือทรัพย์สินและสิ่งของหรือทรัพย์สิน และยังอาจหมายถึงความรวมถึงสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศ ทรัพย์สินหรือทรัพย์สินหรือความหลากหลายทางชีวภาพด้วย ซึ่งเมื่อทรัพย์สินหรือทรัพย์สินถูกทำลายหรือบุบสลายแต่ไม่เสียหายทั้งหมดก็ต้องดำเนินการฟื้นฟูทรัพย์สินหรือทรัพย์สินโดยการซ่อมแซมดูแลรักษาให้กลับมามีสภาพดีดังเดิมก่อนส่งมอบคืน หรือหากทรัพย์สินหรือทรัพย์สินถูกทำให้สูญหายหรือทำให้เสียหายไปทั้งหมดไม่สามารถทำให้กลับมามีสภาพดีเหมือนเดิมได้ก็ต้องดำเนินการฟื้นฟูทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเหล่านั้นโดยการสร้างหรือการทดแทนขึ้นมาใหม่ให้กลับมามีสภาพดีดังเดิมก่อนส่งมอบคืน ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 441 กำหนดให้มีการคืนสิ่งของหรือทรัพย์สินและเป็นสิ่งของหรือทรัพย์สินที่ถูกทำให้บุบสลายเท่านั้น โดยไม่รวมไปถึงการนำทรัพย์สินหรือทรัพย์สินอื่นมาทดแทนทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่ถูกทำให้สูญหายหรือถูกทำให้เสียหายไปทั้งหมดซึ่งไม่สามารถทำให้กลับมามีสภาพดีเหมือนเดิมได้อีกแล้ว ทำให้ผู้ก่อความเสียหายไม่สามารถอ้างสิทธิทางกฎหมายที่จะได้รับประโยชน์เพื่อได้หลุดพ้นจากความรับผิดเมื่อผู้ก่อความเสียหายได้ปฏิบัติการชำระหนี้ที่เป็นการใช้สินไหมทดแทนโดยการส่งมอบคืนทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่เสียหายแล้วตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 441

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมแก่ผู้ก่อความเสียหายในเรื่องการหลุดพ้นจากการรับผิดกับหลักการการดำเนินการฟื้นฟูทรัพย์สินหรือทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 40 วรรค 2 จึงควรวางหลักเกณฑ์ให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยกำหนดให้การส่งมอบคืนทรัพย์สินหรือทรัพย์สินทั้งสิ่งของหรือทรัพย์สินและสิ่งของหรือทรัพย์สินที่เสียหายโดยให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟู ซ่อมแซม ดูแลรักษา การสร้าง หรือการทดแทนขึ้นมาใหม่แล้วส่งมอบทรัพย์สินหรือทรัพย์สินนั้นให้แก่รัฐโดยถือว่าผู้ก่อความเสียหายได้ชำระหนี้สินไหมทดแทนเป็นอันหลุดพ้นจากการรับผิด

บทสรุป

ด้วยทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้ก่อความเสียหายสามารถดำรงอยู่ได้มาอย่างเนิ่นนาน กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟูทรัพย์สินหรือทรัพย์สินให้เกิดความมั่นคง ซึ่งแม้จะมีบทกฎหมายกำหนดให้มีการฟื้นฟูทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่เสียหายโดยละเมิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 แต่บทกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายโดยละเมิดเป็นฝ่ายดำเนินการฟื้นฟูทรัพย์สินหรือทรัพย์สินได้ จึงไม่สอดคล้องและขัดกับหลักวัตถุประสงค์แห่งหน้าที่กำหนดให้มีการชำระหนี้ด้วยการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ด้วย ทั้งยังไม่ได้กำหนดให้ผู้ก่อความ

เสียหายเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางกฎหมาย ในขณะที่บทกฎหมายได้กำหนดให้เป็นฝ่ายผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู จึงอาจมีข้อโต้แย้งสิทธิในภายหลังและเป็นเหตุให้ไม่ยอมรับทั้งในเรื่องแนวทางการฟื้นฟู และการกำหนดค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูได้ นอกจากนี้ ยังไม่ได้กำหนดหลักการหลุดพ้นจากความรับผิดชอบโดยการกระทำการใดที่ไม่ใช่การชำระหนี้ด้วยตัวเงิน จึงขาดความชัดเจนในเรื่องสภาพบังคับตามกฎหมายที่ไม่เปิดช่องให้ผู้ก่อความเสียหายที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างหนึ่งโดยทำการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายและส่งมอบทรัพย์สินนั้นคืนรัฐเพื่อได้หลุดพ้นจากการรับผิดชอบ

ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมหลักกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 มาตรา 40 วรรค 2 ดังนี้ (1) กำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการฟื้นฟูเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายได้ด้วย (2) กำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในแผนการบริหารจัดการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหาย (3) กำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเมื่อได้ดำเนินการเพื่อฟื้นฟูและส่งมอบคืนทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายแล้วเป็นอันหลุดพ้นจากการรับผิดชอบ

เอกสารอ้างอิง

กรมควบคุมมลพิษ. (ม.ป.ป.). หนังสือคู่มือการฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับความเสียหายจากการปนเปื้อนของมลพิษในดินหรือน้ำในดิน. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

นลินี ทองแถม. (2553). แนวทางการฟื้นฟูระบบนิเวศจากภูเขาสู่ทะเล การฟื้นฟูปะการัง. กรุงเทพมหานคร: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (IUCN).

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2560). กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2550). “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.”
วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7(2), 28-33.

ปราโมทย์ จารุณิล. (2562). กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้. (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภูริช วรรณโนรมณ์. (ม.ป.ป.). บทเรียนจากเหมืองแร่: ความล้มเหลวของรัฐในการแก้ปัญหา “ลำห้วยคลิตี้”.
สืบค้นจาก <https://www.seub.or.th/blogging/news/มลพิษลำห้วยคลิตี้>

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2526). หลักการพัฒนาชุมชนและหลักการพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร: ไทยอนุเคราะห์.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. สืบค้นจาก

<https://www.krisdika.go.th/law?lawld=4>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562. สืบค้นจาก

https://www.krisdika.go.th/web/guest/law?p_p_id=LawPortlet_INSTANCE_aAN7C2U5h

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554. สืบค้นจาก

<https://dictionary.orst.go.th/>

สุมาลี วงษ์วิฑิต. (2565). กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้.

(พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

โสภณ รัตนกร. (2553). คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิด ทางแห่งการชดเชย
เยียวยา และการระงับข้อพิพาท. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

E. Hey. (2016). *Advanced introduction to International Environmental Law*. Cheltenham:
Northampton MA.

Howe, Charles W. (1979). *Nature resource economics, Issues, Analysis, and policy*. New York:
John Wiley & Sons, Inc.

Law for the Promotion of Nature Restoration (Law No. 148, December 11, 2002). Retrieved
from <http://faolex.fao.org/docs/pdf/jap50709.pdf>