

ข้อเสนอหลักทรัสต์มหาชนทางสิ่งแวดล้อมเพื่อการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่ดี*

Public Environmental Trust Proposals for Good Governance of Natural Resources



ธิติ ไวกวี

Thiti Waikavee

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Faculty of Law, University of Phayao, Thailand.

Corresponding Author's Email: thiti.wa@up.ac.th

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) ศึกษาสภาพปัญหาเชิงหลักการและข้อจำกัดกฎหมายด้านการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่ส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และ (2) นำเสนอหลักการทรัสต์มหาชนทางสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มศักยภาพการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐภายใต้กลไกทางตุลาการ โดยงานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร

ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพปัญหาเชิงแนวคิดในการอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นผลมาจากการตีความของกลุ่มนักคิดเชิงอำนาจเด็ดขาด ตามหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนแบบจักรวรรดินิยม ซึ่งเมื่อนำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้หน่วยงานภาครัฐถือตนเสมือนเป็นเจ้าของทรัพยากรฯ จึงมีสิทธิและอำนาจในการใช้ประโยชน์ได้โดยเด็ดขาดเฉกเช่นเดียวกับหลักการสิทธิในทรัพย์สินแบบเอกชน เมื่อเป็นเจ้าของจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย อีกทั้งไม่สามารถตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการภาครัฐได้ อันมีความเสี่ยงสูงต่อการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และ (2) ผู้วิจัยนำเสนอหลักการ “ทรัสต์มหาชนทางสิ่งแวดล้อม” เพื่อยกระดับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะตามหลัก “ความรับผิดชอบอื่น” ต่อประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ: หลักทรัสต์มหาชน; สิ่งแวดล้อม; ทรัพยากรธรรมชาติ; คอร์รัปชันเชิงนโยบาย; ประโยชน์สาธารณะ

Abstract

This research article aimed to: (1) examine the conceptual and legal constraints in state governance of natural resources that contribute to policy-related corruption, and (2) propose principles of a public environmental trust to enhance oversight of state authority through judicial mechanisms. The study employed a doctrinal research methodology. The findings revealed that: (1) the conceptual problem of claiming rights over natural resources stems from the interpretation by authoritarian thinkers based on the principle of territorial sovereignty under imperialist frameworks. When applied to environmental and natural resource law, this

*Received June 12, 2025; Revised July 24, 2025; Accepted August 3, 2025

principle leads government agencies to treat themselves as owners of resources, granting them absolute rights to utilize resources similarly to private property ownership. As de facto owners, they are not held accountable for damages and their discretion cannot be effectively monitored, creating a high risk of policy-related corruption; and (2) the researcher proposed the principle of a 'public environmental trust' to strengthen oversight of discretionary powers exercised by statutory committees, based on the principle of 'liability for public environmental benefits,' thereby enhancing accountability and protection of public environmental interests.

Keywords: Public Trust; Environment; Natural Resources; Policy Corruption; Public Interest

บทนำ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็น “ทุนทางธรรมชาติ” ของประชาชนทุกคนในการดำรงชีวิต แต่เพื่อมิให้เกิดการแย่งชิงเข้าใช้ประโยชน์จนท้ายที่สุดทรัพยากรนั้นหมดสิ้นไปบนฐานคิด “โศกนาฏกรรมทรัพยากรส่วนรวม” (Tragedy of Commons) (Hardin, 2018) “รัฐ” จึงเข้ามากำกับดูแลบริหารจัดการ ปกป้อง ค้ำครอง และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ แต่ด้วยรัฐถือ “สิทธิในอำนาจอธิปไตย” (Rights of sovereignty) เสมือนว่ารัฐ “เป็นเจ้าของ” สิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติ ทั้งมวลที่อยู่ภายในอาณาเขตรัฐ ไม่ว่าจะเป็น แร่ธาตุ น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ป่าไม้ ประมง แม่น้ำ น้ำบาดาล สถานที่ท่องเที่ยวธรรมชาติ หรือ ความหลากหลายทางชีวภาพ และอื่น ๆ (Waikavee, 2019) รัฐจึงตราเป็นกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมในประเภทต่าง ๆ ผ่านกลไกการอนุญาตและการควบคุมค่ามาตรฐานจากหน่วยงานภาครัฐ (Command and Control measurement) กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องจึงมีจำนวนมากทั้งในระดับพระราชบัญญัติ ไปจนถึงเทศบัญญัติท้องถิ่น ในการกำกับกิจกรรม ๆ ตั้งแต่ข้อสัมปทานเหมืองแร่ไปจนถึงขออนุญาตประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ โดยจำต้องพึ่งพาอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการอนุญาตหรืออนุมัติ จึงมีความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เพื่อให้กลุ่มพวกพ้องตนได้รับการสัมปทานอนุญาตเข้าใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติ (Jensantikul, 2022) ซึ่งเป็นกระบวนการผูกขาดการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นการสมคบคิดร่วมกันเชิงนโยบาย ตั้งแต่ระดับจัดทำแผนแม่บทสู่กลไกทางกฎหมายลำดับรอง (กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง) ผ่านเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งการเข้าถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ก่อให้เกิดคำถามถึง “ความเหลื่อมล้ำ” ในการเข้าถึง และ “ความรับผิดชอบ” เมื่อเกิดความเสียหายเชิงสาธารณะทางสิ่งแวดล้อมขึ้น ทั้งนี้จากข้อมูลสถิติการรับรู้คอร์รัปชันของประเทศไทย ผลการสำรวจคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI ประจำปี 2022-2024 มีระดับลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอยู่คะแนน 34/100 อยู่ในอันดับ 107 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก (Valérian, 2024)

งานวิจัยนี้ได้ตั้งสมมุติฐานงานวิจัยว่า เมื่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นต้นทุนทางธรรมชาติมาแต่ดั้งเดิมของชาติและประชาชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ นั้น ตามสัดส่วนที่เหมาะสมอย่างเป็นธรรม ซึ่งในการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มอบสิทธิการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรของประเทศเหล่านี้แก่หน่วยงานรัฐ ในการดำเนินการแทนประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้หากการกระทำของหน่วยงานนั้นเป็นการใช้อำนาจในทางที่ผิดต่อความไว้วางใจ สมคบคิดและไร้ซึ่งความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทรัพย์สินร่วม อันมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนชาวไทย บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใต้หลักการ “ทรัสต์มหาชน” เพื่อยับยั้งและปกป้องฐานทรัพยากรธรรมชาติในฐานะเสมือน “เจ้าของ” มิให้อยู่ในฐานะ “ผู้ได้รับความเสียหาย”

หลักทรัสต์มหาชน (Public Trust Doctrine, “PTD”) เป็นหลักการทางกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้ประโยชน์ร่วมกันจากฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นที่ยอมรับในหลายประเทศและสอดคล้องกับหลักการยั่งยืน (Sustainability) (Bosselmann, 2008) ซึ่งมีความเหมาะสมต่อการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งระบบนิเวศ (ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ) ทั้งนี้ภายใต้หลักทรัสต์มหาชนทางสิ่งแวดล้อมนั้น “รัฐบาล” มีสถานะประหนึ่ง “ตัวแทน” ของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอย่างระมัดระวังเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะในทรัพย์สินร่วมทางธรรมชาติของประเทศชาติ ความผิดพลาดจากการใช้อำนาจหน้าที่ ถึงแม้จะยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย แต่ไม่อาจปฏิเสธหน้าที่ต่อความรับผิดชอบได้ตามหลัก “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาสภาพปัญหาเชิงหลักการกฎหมายและข้อจำกัดด้านการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่ส่งต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย
2. นำเสนอหลักการทรัสต์มหาชนทางสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มศักยภาพการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐภายใต้กลไกการตรวจสอบทางตุลาการ

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) มุ่งศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary research) ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept interview) กับผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปราย ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีในประเด็นที่ศึกษาทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ คัดเลือกเอกสารที่สำคัญทั้งปฐมภูมิ ได้แก่ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คำพิพากษาศาลฎีกาและศาลปกครอง

ขั้นตอนที่ 2 ดำเนินการกลุ่มสัมมนาในประเด็นปัญหาปัจจุบันด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดสภาพปัญหาด้วยแนวทาง (Regulatory Impact Assessment “RIA” วิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายเชิงคุณภาพจากกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เปรียบเทียบจำนวนพระราชบัญญัติและระดับกฎกระทรวง จากฐานข้อมูลหน่วยงานในระดับกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องในลักษณะ “คัดเข้า” (Inclusion Criteria) ตามเกณฑ์ คือ กฎที่ตราขึ้นกำหนดให้อำนาจเชิงดุลพินิจผ่านระบบคณะกรรมการเฉพาะ ในการอนุมัติและอนุญาตจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และ

ขั้นตอนที่ 3 “คัดออก” ด้วยเกณฑ์การพิจารณากรอบบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะในประเด็นย่อย การสร้างภาระของประชาชนเกินส่วน เป็นภาระงบประมาณ เพิ่มเงื่อนไข ไม่สอดคล้องกับสถานะการณปัจจุบัน ตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย วิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกและคัดแยกข้อมูลฝ่ายฐานคิดอำนาจนิยมและฐานคิดแบบทรัพย์สินร่วม เพื่อถอดบทเรียนและแสวงหาองค์ความรู้

ขั้นตอนที่ 4 ผู้ทรงคุณวุฒิวิเคราะห์ความเป็นไปได้ขององค์ความรู้ใหม่

ขั้นตอนที่ 5 นำเสนอองค์ความรู้ใหม่ที่ได้ เผยแพร่แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ผลการวิจัยพบว่าสภาพปัญหาเชิงแนวคิดเกี่ยวกับ “อำนาจทางปกครอง” และ “กรรมสิทธิ์” เหนือทรัพยากรธรรมชาติมีวิวัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ความคิดของสังคมมนุษย์แบบฟิวดัล (Feudalism) ซึ่งผู้ปกครองเป็นเจ้าของสิ่งต่าง ๆ ในอาณาเขตของตน แต่เมื่อสังคมและระบบการปกครองเปลี่ยนแปลงสู่ระบบรัฐ-ชาติ การอ้างสิทธิเด็ดขาดเหนือทรัพยากรของผู้ปกครองก็พัฒนาไปให้สอดคล้องกับพลวัตรของสภาพสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม แต่ในทางกฎหมาย หลักการและแนวปฏิบัติเปลี่ยนแปลงไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามยุคสมัย จึงเกิดความสับสนในทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ ในการใช้อำนาจทางปกครองของกฎหมายมหาชนและความเป็นเจ้าของตามหลักกรรมสิทธิ์ของกฎหมายเอกชน ซึ่งเมื่อหน่วยงานรัฐนำหลักกฎหมายมาปรับใช้กับการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติ จึงเกิด(ก) ปัญหาดุลพินิจการอนุญาตใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรฯ ตามวัตถุประสงค์และลักษณะทรัพย์ กล่าวคือหากพิจารณาแต่เพียงทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมเป็นเพียง “วัตถุ” ซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้ การใช้ดุลพินิจจะมุ่งเพียงผลประโยชน์เชิงมูลค่าเศรษฐกิจ แต่ทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศที่สัมพันธ์เกื้อกูลกันมิใช่เพียงวัตถุ จึงมี “คุณค่าในตัวเอง” (Intrinsic values) ด้วยเช่นกัน และระบบขายยชีวิตของระบบนิเวศนี้เองก่อให้เกิด “การบริการทางนิเวศ” (Ecosystem services) อันเป็นประโยชน์สาธารณะร่วมกันของประชาชน และ (ข) ปัญหาสิทธิหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบเหนือทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ เชิงกรรมสิทธิ์หน่วยงานรัฐ (ผู้ทรงสิทธิ) จะใช้อย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ แต่หากพิจารณาว่ามีได้เป็นกรรมสิทธิ์แห่งตน จำต้องพึงใช้อย่างระมัดระวัง

กลุ่มแนวคิดอำนาจนิยม (Authoritarianism) เป็นฐานความคิดหลักที่มีอิทธิพลสนับสนุนรัฐให้ยึดถือ “หลักอำนาจเด็ดขาด” เหนือดินแดนทั้งปวง (Beeson, 2010) เสมือนรัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรในระบบกรรมสิทธิ์ โดยมีความเชื่อมั่นในหลักการ “อธิปไตยเหนือดินแดน” และ “หลักดินแดน” บนพื้นฐาน “แดนกรรมสิทธิ์” ซึ่งอธิบายสนับสนุนไว้ 2 เหตุผลหลัก คือ (ก) รัฐก่อตัวจากขอบเขตทางสังคม ขอบเขตทางสังคมเป็นเขตแดนสมมุติที่ช่วยให้มนุษย์สามารถจำแนกชาติพันธุ์ของตนเองได้ ความสัมพันธ์เครือญาติ คติความเชื่อเดียวกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานในการก่อกำเนิดรัฐชาติ และ (ข) ขอบเขตทางภูมิศาสตร์โดยอาศัยระบบแผนที่ (มิใช่อาศัยภูมิศาสตร์ตามธรรมชาติ) มีความสำคัญในการแบ่งแยกและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดความเป็นเจ้าของที่เหมาะสม และผู้ใดหรือกลุ่มใดควรเป็นผู้ได้ใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน ดังนั้นเส้นสมมุติฐานนี้จะลดความขัดแย้ง ซึ่งแนวคิดนี้ถูกนำมาใช้สนับสนุน “ลัทธิจักรวรรดินิยม” (Imperialism) อย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับต่อมาหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าเหตุใด “หลักดินแดน” จึงเป็นการแสดงอิทธิพลในการสร้างอาณาเขตของรัฐเอกราชให้ชัดเจนระหว่างขอบเขตของตนกับรัฐที่ติดกัน หรืออาณาเขตที่ไม่สมควรครอบครอง หรือบริเวณทะเลเปิด (Oppenheim, 1912) และภายในขอบเขตสมมุตินี้ รัฐมีอำนาจอธิปไตยในการหวงกั้นและหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้โดยเสรี トラบใดก็ตามไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น ๆ ดังนั้น รัฐจึงเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติของรัฐจึงมีสิทธิและอำนาจในการใช้ประโยชน์ได้โดยเด็ดขาดเช่นเดียวกับหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแบบเอกชน และไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายเนื่องจากเป็นทรัพย์สินตนเอง (Simpson, 2023)

นักคิดกลุ่มที่ 2 ได้นำแนวคิดเชิงวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมสมัยใหม่มาโต้แย้ง หรือที่เรียกว่า “ข้อเสนอเชิงนิเวศวิทยา” (Bosselman and Taylor, 2017) โดยเน้นจุดยืนถึงความสัมพันธ์ของระบบนิเวศโลกที่ไม่แบ่งแยกไปตามหลักดินแดนแห่งรัฐ แต่ขึ้นอยู่กับ “ชีวภูมิศาสตร์” (Biogeography) โดยอ้างการเปลี่ยนแปลงยุคสมัยทางธรณีวิทยาปัจจุบัน “แอนโทรโปซีน” ซึ่งเป็นยุคที่มนุษย์และกิจกรรมต่าง ๆ (เช่น วัฒนธรรม จารีต ประเพณี ความเชื่อ กฎเกณฑ์ กฎหมาย) (Kim, and Bosselmann, 2013) ของมนุษย์เป็นแรงผลักดันให้

ระบบนิเวศโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลเชิงลบต่อศักยภาพในการรองรับ ยืดหยุ่น และฟื้นฟูตนเองของระบบนิเวศโลก ที่เริ่มเห็นชัดเจนจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งหากการกระทำต่าง ๆ ของมนุษยชาติยังดำเนินต่อไปเช่นเดิม ผลกระทบอาจทวีความรุนแรงและส่งผลต่อสภาพชั้นบรรยากาศระดับชีวลิข ซึ่งนั่นหมายความว่าความล้มเหลวของสิ่งมีชีวิตทั้งมวล (Biosphere collapse) (Williams et al. 2015) อันเป็นมหันตภัยของมวลมนุษยชาติ โดยโต้แย้งว่ารัฐควรปรับแนวคิดการใช้ฐานทรัพยากรธรรมชาติโลก ซึ่งถูกแบ่งแยกตามเขตแดนแผนที่เป็นระบบนิเวศเดียวกันไม่แบ่งแยกและมนุษยชาติต่างพึ่งพาทรัพยากรหนึ่งเดียวกันนี้ รัฐควรผ่อนคลายการยึดมั่นในหลัก “อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากร” เชิงแบ่งแยกความเป็นเจ้าของมาเป็น “หลักความรับผิดชอบร่วมกัน” (Common Interests of Community) เพื่อเป็น “ตัวแทน” ความเชื่อมั่นของมนุษยชาติ โดยเสนอ “ทฤษฎีทรัสต์เพื่อมหาชน (PTD)” (Sax, 1970) ที่มุ่งเน้นความเป็นเจ้าของร่วมในลักษณะหุ้นส่วนร่วมกัน โดยมองว่าฐานทรัพยากรทางธรรมชาติ “ถือโดยอธิปไตยในนามของพลเมือง” ทั้งนี้จำต้องตระหนักว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็น “ทุนทางธรรมชาติ” (สินทรัพย์) ซึ่งบางประเภทมีอยู่ทั่วไปและไม่อยู่ภายใต้ความเป็นเจ้าของโดยรัฐหรือบริษัทเอกชนข้ามชาติ ดังนั้นด้วยหลักการนี้ พลเมืองจึงมีสิทธิตรวจสอบความผิดพลาดในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของรัฐบาล เพื่อเป็นประกันว่าทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศที่สำคัญต่อการดำเนินชีวิตเหล่านี้จะเป็นไปภายใต้กรอบการดำเนินงานที่ดี (Good Governance) และเพื่อให้มั่นใจว่าจะประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม แนวคิดอำนาจนิยามเป็นแนวคิดในปัจจุบันของประเทศไทยที่มีอิทธิพลครอบงำกลไกของรัฐ ซึ่งถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน ภายใต้ระบบอำนาจนิยามนี้ ภาคประชาชนจะถูกจำกัดสิทธิด้วยกฎหมายหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ของรัฐเพื่อกลุ่มอำนาจนิยามจะสามารถรักษาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้มากที่สุด ดังนั้นด้วย “หลักนิติรัฐเชิงอำนาจนิยาม” จึงสร้างกลไกผ่านการตรากฎหมายเฉพาะ เป็นรูปแบบแผนเดียวกัน ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่แก่ “คณะกรรมการเฉพาะ” โดยจำนวนส่วนมากเป็นหน่วยงานภาครัฐเพื่อกำกับดูแลตามกฎหมายทั้งเชิงนโยบายและแผนปฏิบัติงาน และอำนาจทางปกครอง ตามประเภทของทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เช่น “คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ” “คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” และอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้กลไกเชิงอำนาจนิยามรัฐความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเชิงอำนาจทั้งงบประมาณและกำลังพลจึงเป็นกลุ่มพวกพ้องเดียวกัน หรือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐ อันเป็นกลุ่มที่ใช้อำนาจรัฐเสมือนเป็นเจ้าของทรัพยากรฯ เสียเอง ทั้งนี้การตรากฎหมายเฉพาะหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะใช้คำว่า “หน้าที่และอำนาจ” อันเป็นการมุ่งเน้นให้คณะกรรมการฯ มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่มากกว่าการใช้สิทธิและอำนาจ อันเป็นข้อจำกัดของหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนอย่างที่เคยกล่าวไว้แล้ว

ดังนั้น จากข้อจำกัดด้านการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่ส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและเปิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ (Douglass, 1994) ในระบบการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติ โดยความพยายามเข้าครอบงำและผูกขาดแหล่งทรัพยากรนั้น บางกรณีผิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง เช่น การบุกรุกพื้นที่สาธารณะประโยชน์ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือ บางกรณียังอยู่ระหว่างการผลักดันเพื่อแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดทำแผนนโยบายทางทรัพยากรประเภทต่าง ๆ หรือ การสัมปทานป่าชายเลนเพื่อประโยชน์จากการค้าคาร์บอนเครดิต หรือ การแก้ไขบัญชีสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เพาะพันธุ์ได้ หรือ บางกรณีสำเร็จไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น การแก้ไขมาตรา 7 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562 หรือ มาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2560 ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดเชิงอำนาจนิยามในการกำกับดูแลฐานทรัพยากรธรรมชาติทั้งสิ้น

ช่องโหว่ทางระบบกฎหมายเฉพาะนี้เป็นเจตนาของหน่วยงานที่เสนอกฎหมายนั้น อันมาจากการแลกเปลี่ยน (trade-off) ระหว่างผลประโยชน์ของทรัพย์สินรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัวและเฉพาะกลุ่มอันเป็นผลลัพธ์จาก “สถานการณ์ที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้ประโยชน์” (Win-Win solution) ซึ่งการได้ประโยชน์จากกองทรัพย์สินรวมในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับนโยบายการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Haber, and Menaldo, 2011) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เอื้อหนุนกับกลุ่มทุนทางธุรกิจในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเชิงนโยบายภาครัฐ อันประกอบกัน 3 ส่วน คือ (1) ฐานทรัพยากรธรรมชาติ (2) อำนาจของเจ้าหน้าที่ (3) การสร้างเครื่องมือทางกฎหมายลำดับรองและนโยบายภาครัฐ (George, Lacey, and Birmele, (1999) “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” (Policy corruption) ด้านการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Winter, 2000) จึงเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของระบบกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกฎหมายกลายเป็นเครื่องมือในการเอื้อโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้าใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมภายใต้ข้ออ้างของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” โดยความเชื่อมโยงของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่าง ๆ ผ่านรูปแบบคณะกรรมการและระบบอนุญาต-ควบคุม-ค่าสิ่ง แต่ในทางตรงข้ามกันนั้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญในกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ ฯ กลับถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมายลำดับรองอย่างชัดเจนหลายฉบับ ด้วยเหตุนี้ถึงแม้จะดูเหมือน “รัฐ” ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน แต่ในความเป็นจริง รัฐตรากฎหมายและสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายที่ให้อำนาจและผูกขาดการกำกับดูแลไว้ที่รัฐเท่านั้น และเพื่อลดการตรวจสอบภาคประชาชนซึ่งเป็นข้อจำกัดในอำนาจฟ้องเพื่อตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการเฉพาะฯ

ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า “ทรัสต์” (Trusts) หรือ “กองสินทรัสต์” เป็นการบริหารจัดการทรัพย์สินลักษณะหนึ่ง มีจุดกำเนิดย้อนกลับไปได้ตั้งแต่ยุคกลางของยุโรปสมัยสงครามครูเสด (Crusade) เมื่อนักรบอังกฤษที่ต้องไปรบในสงครามศักดิ์สิทธิ์ ไม่รู้ชะตากรรมว่าตนเองจะมีชีวิตรอดกลับไปหาครอบครัวหรือไม่ จึงโอนสิทธิในการจัดการทรัพย์สินของตน จัดตั้ง “กองทรัสต์” ขึ้นมา อันเป็นการตั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลขึ้นมาบริหารกองทรัพย์สินของตนขณะที่ตนเองไม่อยู่ หรือบริหารจัดการทรัพย์สินมรดกหากตนเองเสียชีวิตในสงคราม ที่เรียกว่า “ทรัสตี” (Trustee) ซึ่งสัญญาแต่งตั้งทรัสตีจะผูกพันไว้ด้วยความรับผิดชอบต่อหน้าที่ด้วยความไว้วางใจ (Fiduciary duty) ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่เชิงคุณธรรม (Moral duty) ไม่ได้หวังเพียงประโยชน์ทางธุรกิจ แต่เป็นการจัดการกองทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น ๆ เรียกว่า “ผู้รับประโยชน์” ซึ่งทั้งนี้ต้องเข้าใจลักษณะสังคมพิตลในแต่ละแคว้นของอังกฤษในสมัยยุคกลาง ซึ่งจัดการปกครอง “ระบบแมนเนอร์” (Manorial system) อันมีขุนนางเป็นผู้ปกครอง (Waikavee, 2024) ซึ่งเกิดข้อพิพาทขึ้นเมื่อผู้ก่อตั้งทรัสต์ได้กลับมาจากสงครามแล้วพบว่าที่ดินทำกินนั้นถูกขุนนางโอนไปเพื่อประโยชน์ของตนเองแทนที่จะโอนไปเพื่อประโยชน์ของครอบครัว เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลคอมมอน-ลอว์ของท้องถิ่น (Common Law Court) นั้นกลับมีคำพิพากษาไปตามหลักกรรมสิทธิ์ของสัญญาซื้อขาย ซึ่งเกิดความไม่เป็นธรรมเนื่องจากทรัสต์ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของความไว้วางใจที่มอบให้ ทำให้ผู้ก่อตั้งทรัสต์ไปอุทธรณ์ต่อศาลชานเซอร์รี่ (Chancery Court) ระบบศาลชานเซอร์รี่นั้นถือหลักเอควิตี้ (Equity) อันมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ความไว้วางใจ (Fiduciary duty) เป็นองค์ประกอบเชิงคุณธรรมสำคัญ ดังนั้นจึงพิพากษาให้คืนที่ดินที่ขายไปกลับแก่ครอบครัวของเจ้าของเดิม เนื่องด้วยผิดสัญญาทรัสต์ อันถือเป็นต้นทางแห่ง “หลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน” มาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาระบบทรัสต์เป็นที่ยอมรับมากขึ้นในอังกฤษ จนมีการตรากฎหมายขึ้นเรียกว่า “Trust Law” องค์ประกอบของทรัสต์ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ผู้ก่อตั้ง (Settlor), ผู้ดูแลจัดการทรัพย์สิน (Trustee), และผู้รับผลประโยชน์ (Beneficiary) โดยความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ผู้ก่อตั้งซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าของกองทรัพย์สินจะโอนทรัพย์สินและแสดงเจตนาตั้งทรัสต์ไปให้แก่ทรัสตี โดยทรัสตีจะมีอำนาจบริหารจัดการเด็ดขาด

ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งผู้ก่อตั้งและเมื่อมีผลประโยชน์ก็จะส่งมอบให้แก่ผู้รับผลประโยชน์ที่ระบุไว้ในสัญญา (Waikavee, 2024)

ถึงแม้หลักกฎหมายทรัสต์จะมีจุดเริ่มต้นที่อังกฤษ แต่กฎหมายนี้ได้ขยายไปถึงยุโรปและประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางกฎหมายในเครือจักรภพอังกฤษอีกหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ นิวซีแลนด์ และต่อมาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ เรียกว่า อนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการบังคับใช้ทรัสต์ (The Hague Convention on the Law Applicable to Trusts and on their Recognition, 1985) หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในประเทศฝรั่งเศสก็มีบัญญัติเกี่ยวกับทรัสต์เช่นกัน ซึ่งปรากฏหลักความรับผิดชอบต่อหน้าที่ความไว้วางใจ (La Fiducie) ในมาตรา 2011 ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ในการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. 2007 (Emerich, and Yaëll, 2013) แม้ว่าหลักทรัสต์จะเป็นที่นิยมในกลุ่มกฎหมายเอกชนระหว่างประเทศก็ตาม แต่ในทางกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศก็ได้มีการนำเสนอแนวคิดเรื่อง “ทรัสต์มหาชนเพื่อสิ่งแวดล้อม” (the Planetary Trust) ขึ้นเช่นเดียวกัน โดย Weiss (1983) เสนอว่าทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศของโลกควรได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็น “กองทรัสต์ร่วมกัน” ที่ถือครองโดยคนรุ่นปัจจุบันในนามของพลเมืองโลกทั้งในปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต แนวคิดนี้มีกรอบเชิงหน้าที่ทางจริยธรรม ซึ่งยึดหลักการความเสมอภาคระหว่างรุ่น ซึ่งถือว่าคนรุ่นอนาคตมีสิทธิที่จะมีโลกที่มีสุขภาพดี และคนรุ่นปัจจุบันมีภาระผูกพันทางจริยธรรมในการอนุรักษ์ระบบธรรมชาติของโลกเพื่อประโยชน์ของพวกเขา (Bosselmann, 2015) ในกรอบแนวคิดนี้ “ประเทศ” แต่ละประเทศทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าจะเป็นเจ้าของทรัพยากรโลก ซึ่งในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์นี้มีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการจัดการและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติของโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหามลพิษข้ามแดน และอื่น ๆ เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในระยะยาวซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development)

แนวคิดของ Weiss (1984) ที่กล่าวมานี้จึงสอดคล้องกับหลักกฎหมายภายในของหลายประเทศและคุณค่าด้านจริยธรรมสากลเรื่องความไว้วางใจของสาธารณะ และการคุ้มครองมรดกส่วนรวมของมนุษยชาติ โดยขยายขอบเขตเหล่านี้ไปสู่ระดับระบบนิเวศโลก นอกจากนี้ยังต่อยอดถึงความจำเป็นในการร่วมมือแบบหุ้นส่วนระดับโลก รวมทั้งการปฏิรูปสถาบันทางสิ่งแวดล้อมภายในประเทศของประเทศต่าง ๆ ให้ตระหนักถึงการกำหนดกรอบระยะยาวด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม การกระจายผลประโยชน์และภาระด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยุติธรรม

องค์ความรู้ใหม่

การยกระดับแนวทางฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนดของคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ หากนำหลักกฎหมายทรัสต์มหาชนทางสิ่งแวดล้อม (Public Trust Doctrine (PTD) เป็นฐานฟ้องคดีจะเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบภาคประชาชนได้อย่างละเอียดมากยิ่งขึ้น

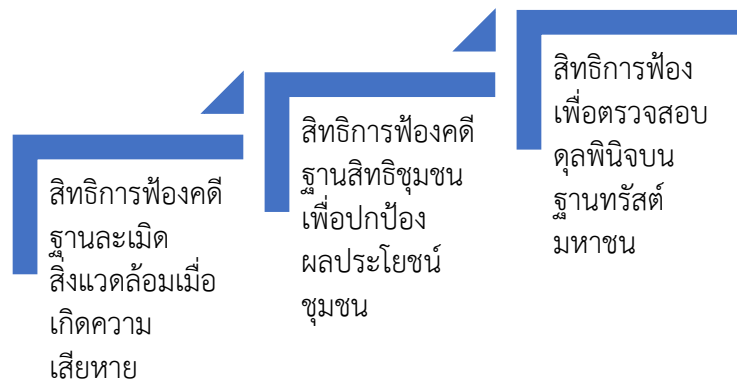


Figure 1: The New Body of Knowledge

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่าการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติภาครัฐของประเทศไทย ถือเสมือนหน่วยงานเป็นเจ้าของในลักษณะกรรมสิทธิ์ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากหลักกฎหมายเอกชนที่เป็นวัฒนธรรมทางกฎหมายมาก่อน จึงตรากฎเกณฑ์เพื่อควบคุมหวงห้ามประชาชนใช้ประโยชน์ฐานทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ แต่เมื่อระบบกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ได้เพิ่มเติมระบบกฎหมายมหาชนและศาลปกครองขึ้นมาเป็นระบบศาลคู่ จึงจำต้องแบ่งแยกขอบเขตอำนาจและประเภทของทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยยึดถือ “หลักกฎหมายมหาชน” ทั้งนี้หากศึกษางานวิจัยของ Ganjanapan (1998) ได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรฯ ไว้ 4 ลักษณะ (1) “เชิงอรรถประโยชน์” คือ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นฐานการใช้ประโยชน์สูงสุด มุ่งเน้นกลไกของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายและการตลาด ซึ่งมองทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ หรือสินค้า (Commodification of Nature) เช่น กลุ่มแร่ธาตุ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ที่ดิน ไม้เศรษฐกิจ ทรัพยากรทางทะเล อันเป็นกลุ่มที่มีราคา (2) “เชิงนิเวศวัฒนธรรม” มุ่งเน้นการบริหารจัดการแบบองค์รวม มองถึงความสัมพันธ์ที่กลมกลืนระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่น เพิ่มเติมจิตสำนึกเชิงนิเวศวัฒนธรรมอันเป็นรากฐานในการดำเนินชีวิต โดยรัฐต้องยอมรับในหลักการทรัพย์สินรวมของชุมชนท้องถิ่นและรับรองสิทธิชุมชนโดยกฎหมาย เช่น กลุ่มป่าชุมชน ชายฝั่งทะเล (3) “เชิงสถาบัน” เป็นการบริหารจัดการฯ โดยไม่ยึดติดกับชุมชนหรือรัฐ แต่จัดตั้งองค์กรร่วมกันในการบริหารจัดการ ซึ่งแนวทางนี้มุ่งเน้นถึงระบบการเข้าถึงทรัพยากรฯ (Access to natural resources) ของทุกกลุ่มโดยผ่านระบบสิทธิที่เปิดเสรีแต่คัดสรรผู้ใช้ประโยชน์โดยไม่แบ่งแยกกว่าทรัพยากรฯ นั้นจะเป็น ทรัพย์สินของรัฐ ทรัพย์สินสาธารณะ ทรัพย์สินส่วนตัว เนื่องจากทุกกลุ่มย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าเทียมกัน เช่น กลุ่มทรัพยากรท่องเที่ยว ป่าชุมชน และสุดท้าย (4) “เชิงความสัมพันธ์ของอำนาจ” นำเสนอการศึกษาเชิงวิพากษ์วิจารณ์ในแนวทางที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เพื่อหาแนวทางในการบริหารจัดการฯ อย่างยั่งยืน (Ganjanapan, 1998)

จากแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้ง 4 ลักษณะนี้วิเคราะห์ได้ว่าภายใต้บริบทของกฎหมายไทย “ทรัพยากรธรรมชาติ” (Natural resources) ถึงแม้จะเข้าใจได้ว่า “ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน” แต่การบริหารจัดการถูกผูกขาดโดยรัฐเท่านั้น ผ่านระบบกฎหมายเฉพาะ (a Sui Generis System) โดยคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งส่วนมากมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่และอำนาจควบคุมกำกับตามกฎหมาย ซึ่งการผูกขาดเชิงอำนาจรัฐนี้เป็นต้นทางระบบโครงสร้างการคอร์รัปชันเชิงนโยบายผูกขาดในโครงการภาครัฐต่าง ๆ เห็นได้ประจักษ์จากคุณสมบัติของคณะกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ จะประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงต่าง ๆ ภาครัฐเป็นสัดส่วนเสียงข้างมากและเป็นผู้มีอำนาจมากในการกำหนดนโยบายและแผนทิศทางและโครงการต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยกันทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 เพิ่มเติมมาตรการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) และบทกำหนดโทษใหม่ก็ดี แต่อำนาจในการกำหนดประเภทโครงการที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมยังคงถูกผูกขาดด้วยผู้มีอำนาจสูงสุดภาครัฐเพียงไม่กี่คน จากสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบกฎหมายการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างที่กำลังมานี้ ทำให้ประชาชนทั่วไป หรือชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) (Sribuaiam, 2009) ได้อย่างทั่วถึงเนื่องจาก (1) การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ๆ ผูกขาดกลไกการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับรัฐ เมื่อรัฐเป็นผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง การร้องเรียนของประชาชนจึงไม่เป็นผล (2) กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมที่ล้มเหลว (ill-suited procedure) เนื่องจากสิทธิในการฟ้องร้องขึ้นอยู่กับความเสียหายเท่านั้น และ (3) ความเสียหายแก่ระบบนิเวศขึ้นอยู่กับระยะเวลาเชิงประจักษ์ เช่น ความเสียหายจากเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศตามธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ท่องเที่ยวที่ทำลายสิ่งแวดล้อมดั้งเดิม

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่าหลักการทริสต์มหานทางสิ่งแวดล้อม เป็นหลักกฎหมาย (Legal doctrine) ที่ยอมรับในหลายประเทศทั่วโลกโดยคำนึงถึง “ความไว้วางใจ” ซึ่งประเทศไทยมีการวางหลักทำนองเดียวกันนี้ในมาตรา 7-8 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เรียกว่า “การฟ้องร้องภาคประชาชน” (Citizen suits) แต่อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ที่ได้จากกลไกการฟ้องร้องภาคประชาชนของไทยกับของประเทศสหรัฐอเมริกาแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ประการสำคัญเป็นเพราะประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับหลัก “ทริสต์มหานทางสิ่งแวดล้อม” เมื่อ “รัฐบาล” ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างใดอย่างหนึ่ง “เสมือนตัวแทนประชาชน” จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ปกป้องและจัดการทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั้งปัจจุบันและอนาคต ประชาชนจึงมีสิทธิฟ้องร้องตามหลัก Citizen suits เพื่อตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่กรณีประเทศไทยนั้น หน่วยงานภาครัฐทำตนเสมือนเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดกฎหมายไว้ว่า “ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ” เช่น มาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนั้น สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีจึงเริ่มต้นจากสถานะ “ผู้เสียหาย” หากไม่ได้เป็นผู้เสียหายก็จะมีสิทธิฟ้องดำเนินคดีได้ อันเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายไทยที่ได้วิเคราะห์ในเบื้องต้นแล้ว

หลักกฎหมาย “ทริสต์มหาน” เป็นหลักความไว้วางใจที่มอบให้แก่ผู้แทนเพื่อมุ่งเน้นการปกป้องประโยชน์สาธารณะของประชาชน ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมาย Common law และ ระบบ Civil law ที่เกี่ยวเนื่องกับกลุ่มกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันถือเป็นปทัสถานทางกฎหมายมายาวนาน กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา หลักทริสต์มหาน ถูกพัฒนามาจากหลักมหานพื้นฐาน ที่มุ่งเน้นปกป้องประโยชน์สุขของมหาชน เป็นสำคัญ ด้วยอาศัยอำนาจอันชอบธรรมผ่านหลักการดังกล่าวนี้ รัฐบาลกลางของสหรัฐ (US federal government) อาศัยอำนาจมหาชนเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนพลเมืองชาวอเมริกาในการตัดหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนในความเป็นเจ้าของ ทางน้ำสาธารณะ การประกาศที่ดินสาธารณะ การสงวนรักษาสัตว์ป่าพืชป่า โดยผ่านเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น ซึ่งหัวใจสำคัญที่สุดของหลักกฎหมายนี้ คือ ความไว้วางใจ (Trustfulness) “เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ความไว้วางใจของสาธารณชนและเพื่อผลประโยชน์สาธารณะของประชาชน ซึ่งในแง่มุมของการจัดสรร บันส่วน ทรัพยากรธรรมชาติ หลักกฎหมายนี้ให้ความมั่นใจว่า สรรพสิ่งต่าง ๆ จะไม่ถูกรับครอบครองและอ้างความเป็นเจ้าของภายใต้กรรมสิทธิ์ส่วนตัวทั้งหมด และ

บางสิ่งบางอย่างต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ” (Sax, 1970) ตัวอย่างเช่น ประเทศแอฟริกาใต้ “น้ำ” เป็นทรัพยากรสำคัญ ก่อนการประกาศเอกราชนั้น แหล่งน้ำถูกรับรองผูกขาดโดยผู้ปกครองผิวขาว ต่อมาเมื่อประกาศเอกราช ประเทศแอฟริกาใต้กำหนดกฎหมายน้ำภายใต้หลัก PTD (the National Water Act of 1998) มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลความยุติธรรมในการจัดสรรแบ่งปันซึ่งถือว่า “น้ำ” เป็นทรัพย์สินรวมของชาติ โดยผลทางกฎหมายนี้จะรับประกันว่า พลเมืองทุกคนไม่ว่าจะสีผิวใด (ผิวขาว-ดำ) จะได้รับประโยชน์จากการแบ่งสรรปันส่วนจากแหล่งน้ำ โดยรัฐบาลในฐานะผู้ดูแลทรัพยากรน้ำของประเทศและดำเนินการในนามของประชาชน ซึ่งหลัก PTD นี้เปลี่ยนสิทธิในการใช้น้ำจากการเป็นเจ้าของโดยเอกชนแบบดั้งเดิมไปเป็นระบบที่รัฐจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน โดยรับรองการเข้าถึงที่เท่าเทียมกันและการใช้ที่ยั่งยืน (Gildenhuys, 1998)

หลักการของทรัพย์สินส่วนรวมสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการที่สัมพันธ์กับกฎหมายทรัพย์สิน (Property Law) ซึ่งแบ่งประเภททรัพย์สินและทรัพย์สินไว้เป็นประเภทต่าง ๆ (Weiss, 2023) เช่น ทรัพย์สินส่วนตัว ทรัพย์สินส่วนรวม ทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ทรัพย์สินของรัฐ ทรัพย์สินที่ไม่อาจจับจองเป็นเจ้าของได้ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นที่อยู่ภายใต้หลักดินแดนนี้ รัฐย่อมมีหน้าที่กำกับดูแลให้ชัดเจนว่าทรัพยากรธรรมชาติประเภทใด เอกชน กลุ่มบุคคลคน ปังเจกบุคคล มีสิทธิครอบครองเป็นเจ้าของได้ หรือทรัพยากรใดไม่สามารถเป็นเจ้าของได้ หรือตกเป็นของรัฐ เมื่อกำหนดเป็นกฎหมายแล้ว รัฐย่อมมีหน้าที่และความผูกพันที่จะคุ้มครองและจัดการทรัพยากรนั้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต หากทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทเป็นทรัพยากรส่วนรวมโดยธรรมชาติ การใช้ประโยชน์ของทุกคนในทรัพยากรส่วนรวมนั้น ทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น พื้นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ผู้ใช้พื้นที่ทุกคนต่างได้ประโยชน์อยู่แล้วแต่ต้องใช้อย่างรับผิดชอบ ซึ่งรัฐเป็นตัวแทนมหาชนโดยการตรากฎเกณฑ์เพื่อกำกับสิทธิและหน้าที่นี้ หน่วยงานของรัฐจึงมีความเป็นกลางเพราะมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในฐานทรัพยากรส่วนรวมนั้น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางมหาชนในการดำเนินการกิจกรรมหรือบริการสาธารณะ ดังนั้น โดยหลักการทางปกครอง รัฐจึงต้องกระทำภายใต้หน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ส่วนเอกชนย่อมมีเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

ดังนั้นถ้าเปรียบว่าทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม คือ “กองทุนทางธรรมชาติของประเทศ” รัฐไม่ได้เป็นเจ้าของกองทุนนี้ เจ้าของที่แท้จริงคือมหาชน เมื่อรัฐไม่ได้เป็นเจ้าของ รัฐจะนำไปใช้ในทางส่วนตัวไม่ได้ รัฐมีหน้าที่เพียงดูแลรักษา กองทุนทางธรรมชาตินี้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของเจ้าของกองทุนซึ่งก็คือมหาชนเท่านั้นในการพิจารณาหน้าที่ของรัฐตามหลักทรัพย์สินส่วนรวมสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งได้เป็น 3 ข้อ ดังนี้

(1) ถึงแม้จะอยู่ภายใต้ประโยชน์สาธารณะ แต่กองสินทรัพย์ที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (Non-renewal resources) จะนำมาใช้จนหมดสิ้นไปไม่ได้ การที่รัฐจะดำเนินกิจกรรมใด ๆ จะต้องคำนึงถึงประเภทของทรัพยากรธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมของมหาชนมากที่สุด (2) รัฐต้องไม่หาประโยชน์จากกองทุนนั้นจนเกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงของสินทรัพย์ แม้ราคาจะเป็นธรรมก็ตาม (3) ต้องมีการสงวนรักษาและปกป้องคุ้มครองทรัพยากรฯ บางประเภทที่สำคัญไว้เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป

ผู้วิจัยวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบการกำกับดูแลทรัพยากรฯ ภายใต้กรอบแนวคิดแบบกรรมสิทธิ์กับกรอบแนวคิดทรัพย์สินส่วนรวมซึ่งพบว่า เมื่อ “รัฐ” ถือหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรฯ ใดโดยหลักถือว่ารัฐมีความเป็นเจ้าของเด็ดขาด สามารถที่จะกระทำการใด ๆ แม้แต่ทำลายทำให้เสื่อมคุณค่าต่อทรัพยากรฯ นั้นก็ได้ ถ้าไม่กระทบถึงความเสียหายแก่ผู้อื่น แต่ถ้าทรัพยากรฯ ที่ครอบครองนั้นมีขนาดใหญ่ขึ้น ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน ป่าไม้ ทรัพยากรทางการประมง แร่ธาตุ แม่น้ำ หรือแหล่งน้ำบาดาลและก๊าซธรรมชาติ การที่รัฐจะครอบครองหวงกันภายใต้แนวคิดกรรมสิทธิ์นั้นจึงไม่สามารถกระทำแบบเด็ดขาด เนื่องจากทรัพยากรฯ บางประเภทเคลื่อนย้าย

ได้เอง หรือ ขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ทับซ้อนเขตแดน จึงต้องอ้าง “อำนาจอธิปไตย” (กำลังหรือหลักฐานเขตแดนที่) ในการควบคุมและครอบครองทรัพยากรฯ ในอาณาเขตพื้นที่ตน แต่กรอบแนวคิดนี้มีข้อจำกัดเรื่อง ความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งต่างฝ่ายต่างดูแลและใช้ประโยชน์พื้นที่ตนโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน จึงเกิดปัญหาสถานะ “เกี่ยง” ความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งรัฐจะอ้างเพียงหน้าที่ภายในเขตแดนตนเท่านั้น ซึ่งข้อจำกัดนี้มีความสัมพันธ์กับการกำกับดูแลทรัพยากรฯ ภายในของรัฐด้วย เนื่องจาก “รัฐบาล” จัดตั้งหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ขึ้นครอบคลุมทำหน้าที่ของรัฐ โดยมีคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการฯ เหล่านี้ต่างก็ยึดถือขอบเขตแห่งตนตามกฎหมาย โดยเชื่อมั่นว่าการใช้ดุลพินิจทางปกครองนั้นยากต่อการตรวจสอบ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจใด ๆ ดังนั้น การแก้ไขข้อผิดพลาดนี้จึงต้องเริ่มจากการยกระดับฐานคิดของสถาบันภาครัฐจากเดิมที่กล่าวมาเป็นหลัก ทรัพย์สินทางสิ่งแวดล้อม การใช้สิทธิและอำนาจจะอยู่ภายใต้กรอบหน้าที่และความรับผิดชอบภายใต้กรอบกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้แน่นอนว่าความไว้วางใจ (Trust) ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ (Fiduciary duty) อาจมีคำถามว่า เมื่อ “รัฐบาล” ได้รับความไว้วางใจให้เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน แลลงนโยบายต่อรัฐสภา แล้วได้รับมติเห็นชอบให้ดำเนินการตามนโยบายนั้นผ่านการกำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในรูป คณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะ จึงถือว่ายอมรับความรับผิดชอบต่อหน้าที่นั้นโดยตรงหรือไม่ หรือเมื่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นภายใต้การกำกับดูแล คณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะนั้นจะต้องรับผิดชอบใด ๆ ต่อหน้าที่ของตนหรือไม่? คำถามเหล่านี้หากวิเคราะห์จากหลักความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ จะพบว่า (1) ความรับผิดเมื่อมีความเสียหาย (Liability as a result of fault) และ (2) ความรับผิดโดยไม่คำนึงถึงความเสียหาย (Liability without fault) หรือที่เรียกว่า “ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด” ในคดีความทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น นักกฎหมายจะคุ้นเคยกับหลักความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict liability) อันเป็นฐานความรับผิดทางละเมิดในการเรียกค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งเมื่อปรากฏชัดเจนว่าความเสียหายเกิดขึ้นแล้วจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ตามมาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือ มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือในทางกฎหมายปกครองนั้นก็จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือเรียกว่า “ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” ซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็น “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ความรับผิดทางละเมิดแตกต่างกับความรับผิดอย่างอื่น แต่อย่างไรก็ตาม หลักความรับผิดอย่างอื่นนี้ มิได้มีการนิยามไว้จึงเปิดโอกาสให้ตีความใหม่ตามทฤษฎีทางมหาชนอื่น ๆ

ทฤษฎีมีความสำคัญกับกฎหมายปกครองเนื่องจากเป็นกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ มิได้อ้างอิงมาจากวัฒนธรรมความเชื่อทางศาสนา จึงจำต้องอาศัยนักวิชาการทางมหาชนในการสร้างทฤษฎีทางกฎหมาย (Legal theory) เช่นตัวอย่างที่กฎหมายปกครองได้ยอมรับอ้างอิงไว้แล้ว กรณีหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด “ภายใต้ทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษและเพื่อสังคม” หรือ “ทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ” มีรากฐานบนความเสมอภาคของบุคคลภายใต้หลักกฎหมายเดียวกัน เป็นต้น (Charoenthanawat, 2013)

ซึ่งในงานวิจัยนี้เสนอว่า “หลักทฤษฎีมหาชนทางสิ่งแวดล้อม” ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายเฉพาะทางทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมต่อความรับผิดชอบในหน้าที่แห่งหลักความไว้วางใจ (Trustfulness) ในทำนองเดียวกันกับทางการเมืองในการ “อภิปรายไม่ไว้วางใจ” (No-confidence debate) จากการสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า “ความรับผิดชอบอย่างอื่น” มีกรอบภายใต้หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ซึ่งมีได้อาศัยฐานละเมิดซึ่งต้องมีผู้เสียหายในการฟ้องร้องดำเนินคดี แต่เป็นความรับผิดชอบอื่นต่อผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางนิติศาสตร์นั้นคือ “สิทธิและหน้าที่เป็นสิ่งที่คู่กันในสายตากฎหมาย” ด้วยเหตุนี้เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ประชาชนทั่วไปย่อมมีสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะ ต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือข้อเทศบัญญัติ เหล่านั้นหรือไม่อย่างไร หากการใช้ดุลพินิจนั้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิย่อมมีอำนาจฟ้องต่อศาลปกครองได้

สรุป

สภาพปัญหาการขาดความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลฐานทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นหรืออาจเป็นความเสียหายที่เกิดจากนโยบายหรือการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดหรือละเลยข้อคัดค้านโดยสุจริตนั้น เป็นปัญหาเชิงหลักการยึดถือครอบครองทรัพยากรฯ เสมือนรัฐเป็นเจ้าของเชิงกรรมสิทธิ์ มีสิทธิเด็ดขาดตามอำเภอใจในสิ่งของของตน อันก่อให้เกิดข้อจำกัดด้านสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีของภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของหน่วยงานภาครัฐ ศาลจะพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายเท่านั้น ทำให้คณะกรรมการตามกฎหมายเหล่านั้นลอยตัวไร้ความรับผิดชอบ ทั้งที่ตามข้อเท็จจริงตนเองเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามซึ่งเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นข้อจำกัดด้านอำนาจฟ้องของประชาชน ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเสนอหลักการทฤษฎีมหาชนทางสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มศักยภาพการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐภายใต้กลไกทางตุลาการ โดยเสนอให้ยกระดับกรอบแนวคิดใหม่ (Paradigm shift) โดยมองว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นกองทรัสต์มหาชน ซึ่งกำกับดูแลโดยรัฐบาล ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนคนไทยทุกคนทั้งรุ่นปัจจุบันและอนาคต ในการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นจึงไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใด ๆ ไม่ใช่คู่ขัดแย้ง จึงสามารถถูกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้ โดยอาศัยองค์กรตุลาการ เมื่อรัฐบาลเป็นตัวแทนประชาชนในฐานะ “ทรวสตี” ภาคประชาชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลในฐานะ “ผู้รับประโยชน์” มิใช่ “ผู้เสียหาย” เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการภาครัฐ เมื่อเกิดความไม่มั่นใจในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ไม่อาจไว้วางใจได้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า การตรากฎหมายทั้งระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายระดับรองต่าง ๆ ในการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่มีรูปแบบการมอบอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการคณะหนึ่งที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ดำเนินกิจกรรมภายใต้ประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ ควรยกระดับกรอบความคิดใหม่

เพื่อให้อาณาประชามีสิทธิมากขึ้นในการตรวจสอบได้ในลักษณะว่า “ทุนทางธรรมชาติ” เป็น “กองทรัสต์มหาชน” ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของ “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ในการให้ข้อเสนอแนะและปรับปรุงแบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนโดยแท้จริง เพื่อให้หน่วยงานระดับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนำไปปฏิบัติได้ต่อไป

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า กฎหมายในกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดเชิงเทคนิค ซึ่งผู้ร่างกฎหมายมีฐานคิดเชิงอำนาจนิยมไม่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการภาครัฐโดยภาคประชาชน อันถือเป็นการจำกัดสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อันสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เนื่องจากกลไกการใช้ประโยชน์ฐานทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันอาศัยคณะกรรมการฯ เป็นกลุ่มอำนาจบริหารหลักพิจารณาเชิงแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรฯ ส่วนรวมของชาติ เมื่อกฎหมายปิดกั้นการตรวจสอบภาคประชาชนเสียเอง จึงเปิดช่องทางให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองและใช้ฐานทรัพยากรฯ ร่วมเป็นการต่อรองทางการเมือง ดังนั้นจึงเป็นการไร้ผลโดยสิ้นเชิงที่จะอาศัยหน่วยงานภาครัฐในการตรวจสอบกันเอง ด้วยเหตุนี้ควรคืนอำนาจตรวจสอบให้อาณาประชาชนผ่านองค์กรตุลาการ อันเป็นการถ่วงดุล 3 อำนาจอย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

- 2.1 ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำประมวลกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.2 ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

References

- Beeson, M. (2010). The Coming of Environmental Authoritarianism. *Environmental Politics*, 19(2), 276-294.
- Bosselmann, K. (2008). *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. Burlington, VT: Ashgate Publishing.
- Bosselmann, K. (2015). Earth Governance: Trusteeship of the Global Commons. In *Earth Governance*. New York: Edward Elgar Publishing.
- Charoenthanawat, K. (2013). *Fundamentals of Public Law*. Bangkok: Winyuchon.
- Emerich, Y. (2013). La Fiducie Civiliste: Modalité de la Propriété ou Intermède à la Propriété? *McGill Law Journal*, 58(4), 827-846.
- Ganjanapan, A. (1998). The Politics of Conservation and the Complexity of Local Control of Forests in the Northern Thai Highlands. *Mountain Research and Development*, 18(1), 71-82.
- George, B. C., Lacey, K. A., & Birmele, J. (1999). The 1998 OECD Convention: An Impetus for Worldwide Changes in Attitudes Toward Corruption in Business Transactions. *American Business Law Journal*, 37(3), 1-45.
- Gildenhuys, A. (1998). The National Water Act. *De Rebus*, 1998(371), 58-62.
- Haber, S., & Menaldo, V. (2011). Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse. *American Political Science Review*, 105(1), 1-26.

- Hardin, G. (2018). The Tragedy of the Commons. In *Classic Papers in Natural Resource Economics Revisited*. Milton Park, UK: Routledge.
- Jensantikul, N. (2022). Pluralistic Social Networking to Combat Fraud and Corruption in Thai Society: Roles and Policy Recommendations for Action. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 20(1), 192-208.
- Kim, R. E., & Bosselmann, K. (2013). International Environmental Law in the Anthropocene: Towards a Purposive System of Multilateral Environmental Agreements. *Transnational Environmental Law*, 2(2), 285-309.
- Oppenheim, L. F. L. (1912). *International Law, A Treaties, Vol. 1, Peace*. New York: Longman, Green and Co.
- Sax, J. L. (1970). The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention. *Michigan Law Review*, 68(3), 471-566.
- Simpson, A. (2023). In *Myanmar: Natural Resource Governance and the Environment: Unconstrained Exploitation Under Authoritarianism*. Milton Park, UK: Routledge.
- Sribuaiaam, K. (2009). *Environmental Justice*. Bangkok: P. Press Co., Ltd.
- Valérien, F. (2024). Corruption Perceptions Index. Retrieved July 23, 2025, from <https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/tha>
- Waikavee, T. (2019). Territorial Sovereignty Inconsistent with the Anthropocene Period. *CMU Journal of Law and Social Sciences*, 12(1), 1-21.
- Weiss, E. B. (1983). The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity. *Ecology Law Quarterly*, 11, 495-582.
- Weiss, E. B. (2011). International Law in a Kaleidoscopic World. *Asian Journal of International Law*, 1(1), 21-32.
- Weiss, E. B. (2023). The Emerging Structure of International Environmental Law. In *The Global Environment* (pp. 98-115). Routledge.
- Williams, M. et al. (2015). The Anthropocene Biosphere. *The Anthropocene Review*, 2(3), 196-219.
- Winter, M. (2000). Strong Policy or Weak Policy? The Environmental Impact of the 1992 Reforms to the CAP Arable Regime in Great Britain. *Journal of Rural Studies*, 16(1), 47-59.