

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชน  
ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551

ฉัตรวิวัฒน์ คำพันธุ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2565

**LEGAL ISSUES RELATING TO FOSSIL MANAGEMENT OF PRIVATE  
SECTOR UNDER THE FOSSIL PROTECTION ACT B.E. 2551**

**CHATPIVAT KHAMPHAN**



**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2022**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากสัตว์ของภาคเอกชน  
ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากสัตว์ฉบับรพ. พ.ศ. 2551

เสนอ โดย นายฉัตรภวิวัฒน์ คำพันธุ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภาณินี กิ่งพ้อคำ)

..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... ศ. รังษิยา ..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล)

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการชาวดึกดำบรรพ์ ของภาคเอกชน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองชาวดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551
ผู้เขียน	ฉัตรวิวัฒน์ คำพันธุ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา เลื่อนฉวี
สาขา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2564

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารจัดการชาวดึกดำบรรพ์ เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการชาวดึกดำบรรพ์ของประเทศไทยกับต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อหาแนวทางเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองชาวดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเกี่ยวกับชาวดึกดำบรรพ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยมุ่งศึกษาในประเด็นการบริหารจัดการชาวดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชน

จากการศึกษาพบว่า แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองชาวดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการชาวดึกดำบรรพ์โดยเฉพาะอยู่แล้วก็ตาม แต่เมื่อทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว จึงทำให้ทราบว่า ยังมีข้อบกพร่องบางประการ ที่เป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชาวดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชน เช่น ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการค้าชาวดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรและได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร ปัญหาการไม่มีกฎหมายควบคุมเอกชนเกี่ยวกับการทำเทียมชาวดึกดำบรรพ์ เป็นต้น ด้วยเหตุผลที่มีประเด็นความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติคุ้มครองชาวดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งบางประเด็นไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือมีบัญญัติไว้แล้วแต่ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จนไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองชาวดึกดำบรรพ์

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอแนวทางเลือก เพื่อการปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 บางประการ ที่ยังคงเป็นปัญหา เกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชน โดยเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อสามารถนำมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ต่อไปอย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ** ซากดึกดำบรรพ์ , แหล่งซากดึกดำบรรพ์ , ทรัพยากรธรรมชาติ



Thesis Title	Legal Issues Relating to Fossil Management of Private Sector Under the Fossil Protection Act B.E. 2551
Author	Chatpivat Khamphan
Thesis Advisor	Prof. Dr. Phaisith Phipatanakul
Thesis Co - Advisor	Assoc. Prof. Dr. Apinya Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2021

### ABSTRACT

The objectives of this thesis are to study the concepts and theories on fossil management, to study, analyze and compare the law on fossil management of Thailand and foreign countries, as well as to find a way to suggest an amendment to the Fossil Protection Act B.E. 2551 to make it more clear. This will result in more efficient enforcement of the law by officers and agencies involved in paleontology missions. which the researcher focuses on the issue of fossil management of the private sector.

The study found that although Thailand currently has the Fossil Protection Act B.E. 2551 (2008), which specifically deals with the management of fossils, but when studying and analyzing the said law therefore know that there are still some drawbacks, which is a legal problem related to the lack of clear provisions on the management of fossils by the private sector, such as legal problems concerning the trade in fossils found outside the kingdom and imported into the kingdom. The problem of the lack of private control laws regarding the reproduction of fossils, etc., due to the unclear issue of the Paleontology Protection Act B.E. 2551 (2008) which some issues are not stipulated in the said Act or has been prescribed but is not clear enough until it cannot be effectively enforced not in accordance with the true intent of the law on the protection of paleontology.

Therefore, this thesis proposes an alternative approach for improvement or amending some provisions of the Paleontology Protection Act B.E. 2551 that are still a problem for the private

sector's management of fossils, by suggesting that relevant agencies amend such provisions in order to be able to solve problems that arise in a sustainable manner.

**Keywords:** paleontology, paleontology, natural resources



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ประสบความสำเร็จได้ด้วย ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ท่านได้ให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และรองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา เลื่อนฉวี ซึ่งท่านได้ให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ท่านอาจารย์ทั้งสองท่านได้สละเวลาอันมีค่าในการตรวจทาน ปรับปรุง และยังให้ความกรุณาชี้แนะแนวทางการทำวิทยานิพนธ์นี้จนเสร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยมีความซาบซึ้งและขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองท่านเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพอคำ ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุงแก้ไข จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยขอน้อมรำลึกถึงพระคุณของคุณครูและอาจารย์ทุกท่าน ที่กรุณาประสิทธิ์ประสาทความรู้ ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อบิดา มารดา ที่ให้โอกาสในการศึกษา สนับสนุน และให้กำลังใจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์นี้

อนึ่ง ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้แต่งตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ และงานวิจัยต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยนำมาศึกษาและค้นคว้า ซึ่งหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ผู้วิจัยขอมอบความดีความชอบนี้ให้แก่บุคคลทุก ๆ ท่านที่กล่าวมาข้างต้น แต่หากมีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยต้องขอกราบขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้

ฉัตรวิวัฒน์ คำพันธุ์



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์และแหล่งซากดึกดำบรรพ์และหลักทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับซากดึกดำบรรพ์และแหล่งซากดึกดำบรรพ์.....	8
2.2 หลักทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์.....	15
2.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์.....	33
3. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ในกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย.....	45
3.1 กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์.....	45
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ในต่างประเทศ.....	48
3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ในประเทศไทย.....	54
4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551.....	84

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าซากดึกดำบรรพ์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ และแนวทางแก้ไข.....	84
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติควบคุมการทำเทียมซากดึกดำบรรพ์ และแนวทางแก้ไข.....	91
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่มีสถานะเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ประกาศเป็นเขตสำรวจ ศึกษา วิจัย หรือที่ประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน และแนวทางแก้ไข.....	102
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ และแนวทางแก้ไข.....	108
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	115
5.1 บทสรุป.....	115
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	118
บรรณานุกรม.....	122
ประวัติผู้เขียน.....	127

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ซากดึกดำบรรพ์ (Fossil) ในทางกฎหมาย หมายความว่า ซากหรือร่องรอยของสิ่งมีชีวิตในสมัยดึกดำบรรพ์ที่อยู่ในชั้นเปลือกโลก หรือที่หลุดหรือที่นำออกมาจากชั้นเปลือกโลก ทั้งนี้ไม่รวมถึงโบราณวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ส่วนแหล่งซากดึกดำบรรพ์ หมายความว่า บริเวณที่มีการค้นพบหรือเคยมีซากดึกดำบรรพ์<sup>1</sup> ส่วนซากดึกดำบรรพ์ในเชิงวิชาการ หมายความว่า ซากหรือร่องรอยของสิ่งมีชีวิตดึกดำบรรพ์ โดยเมื่อสิ่งมีชีวิตตายลงส่วนที่เป็นเนื้อเยื่อจะย่อยสลายไป เหลือเพียงส่วนโครงสร้างที่แข็งดกทับถมกับตะกอน และมีน้ำแร่จากตะกอนไหลซึมเข้าไปใน โครงสร้างที่หลงเหลืออยู่ดังกล่าว ทำให้แข็งและกลายเป็นซากดึกดำบรรพ์ ซากดึกดำบรรพ์สามารถบอกเล่าประวัติของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น เช่น วิวัฒนาการ นิเวศวิทยา สภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศโบราณ และการแพร่กระจายของสิ่งมีชีวิตในยุคต่าง ๆ<sup>2</sup> ช่วยในการค้นหาแหล่งแร่ แหล่งถ่านหิน และแหล่งน้ำมัน การเคลื่อนที่ของเปลือกโลก และการเปลี่ยนแปลงสถานะอากาศของโลกแต่ละช่วงเวลาในอดีตได้จากสภาพซากดึกดำบรรพ์ที่ปรากฏในชั้นหิน มนุษย์สามารถนำความรู้เกี่ยวกับซากดึกดำบรรพ์ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นบทเรียนเปรียบเทียบอุบัติการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต เพื่อเป็นแนวทางในการพยากรณ์อุบัติการณ์ที่อาจเกิดขึ้นซ้ำได้อีก ทำให้สามารถเตรียมการป้องกันการสูญเสียทั้งแก่ชีวิตและทรัพย์สินได้ด้วยความไม่ประมาท ด้วยเหตุนี้ซากดึกดำบรรพ์จึงเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีความสำคัญ และมีคุณค่าของโลก ซึ่งในปัจจุบันมีการค้นพบซากดึกดำบรรพ์แหล่งใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญ และมีคุณค่าทางวิทยาศาสตร์และการศึกษาทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยเพิ่มมากยิ่งขึ้น สำหรับประเทศไทยจากการสำรวจทางธรณีวิทยาของกรมทรัพยากรธรณี ได้ค้นพบทั้งซากดึกดำบรรพ์ของสัตว์ที่มีกระดูกสันหลัง ซึ่งมักมีขนาดใหญ่ และสามารถมองเห็นได้ง่าย แต่เป็นสิ่งที่หายากและมีโอกาสค้นพบได้น้อยมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 3

<sup>2</sup> กรมทรัพยากรธรณี, ความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดึกดำบรรพ์ในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณีจัดพิมพ์ใน โอกาสครบรอบ 114 ปี แห่งการสถาปนากรมทรัพยากรธรณี พ.ศ. 2549, 2549), น. 15.

ซากกระดูกไดโนเสาร์ที่อำเภอสหพันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ และที่อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น และซากรอยเท้าไดโนเสาร์ภูหลวงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูหลวง จังหวัดเลย ในภาคเหนือ ได้แก่ ซากปลาโบราณที่จังหวัดเพชรบูรณ์ ซากดึกดำบรรพ์ของสัตว์ที่ไม่มีกระดูกสันหลังซึ่งมีขนาดเล็ก และบางชนิดอาจเล็กจนไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า ในภาคใต้ ได้แก่ สุสานแหลมโพธิ์ อำเภอเมือง และซากหอยสองฝา อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดสระบุรี ลพบุรี และนครสวรรค์ ภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย น่าน และเพชรบูรณ์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดเลย และจังหวัดหนองบัวลำพู ภาคตะวันตก ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี และซากดึกดำบรรพ์ของพืช เช่น แผลงไม้กลายเป็นหินบ้านตาก อุทยานแห่งชาติดอยสอยมาลัย -ไม้กลายเป็นหิน จังหวัดตาก ซึ่งอยู่ระหว่างการเตรียมการขึ้นทะเบียนสถิติโลก “Guinness World Records”<sup>3</sup> เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการค้นพบซากดึกดำบรรพ์เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกันกับต่างประเทศ แต่ในปัจจุบันมีการลักลอบขุดซากดึกดำบรรพ์ หรือขุดค้นโดยไม่ถูกหลักวิชาการ หรือนำไปเพื่อประโยชน์ทางการค้าโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือมีการขุดค้นพบซากดึกดำบรรพ์โดยไม่ตั้งใจ รวมทั้งยังมีการทำเทียมซากดึกดำบรรพ์เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่สุจริต เป็นเหตุให้ซากดึกดำบรรพ์ถูกทำลาย และทำให้สูญเสียมรดกของแผ่นดินที่มีคุณค่ายังเป็นจำนวนมาก โดยกรมทรัพยากรธรณีซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 28 “ห้ามมิให้ผู้ใดทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี” จากข้อความดังกล่าว มิได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าคำว่าซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 28 หมายถึงซากดึกดำบรรพ์ที่พบในราชอาณาจักรไทยเท่านั้นหรือไม่ ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติในเวลาปัจจุบัน คือ อาจเกิดกรณีของการตีความกฎหมายที่มีได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยบางส่วนเห็นว่าคำว่าซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 28 รวมถึงซากดึกดำบรรพ์ที่พบหรือนำเข้ามาจากนอกราชอาณาจักรด้วย ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การทำเทียมซากดึกดำบรรพ์ ณ ปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายออกมาควบคุม โดยเฉพาะกรณีภาคเอกชนทำเทียมซากดึกดำบรรพ์ ซึ่งหากเอกชนผู้ใดไม่สุจริต ก็อาจอาศัยช่องว่างของกฎหมายทำเทียมซากดึกดำบรรพ์ขึ้นและนำออกวางขายให้แก่บุคคลภายนอกหรือกรณีที่ดินของเอกชนที่ได้รับการประกาศให้เป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เจ้าของหรือผู้ครองครองที่ดินมีหน้าที่บางอย่างตามกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินนั้น หากมีการโอนที่ดินให้แก่

<sup>3</sup> กองคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ กรมทรัพยากรธรณี

บุคคลภายนอก ก็อาจจะเกิดปัญหาแก่ผู้รับโอนในการบริหารจัดการหรือใช้ประโยชน์ที่ดินในแหล่งชากดึกดำบรรพ์นั้น ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้โอนไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของที่ดินแหล่งชากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังมีความไม่ครบถ้วนในการบังคับใช้กับข้อเท็จจริงบางประการ ซึ่งผู้วิจัยจะขอเสนอประเด็นปัญหาไว้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าชากดึกดำบรรพ์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและแนวทางแก้ไข

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองชากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการค้าชากดึกดำบรรพ์ไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำการค้าชากดึกดำบรรพ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี<sup>4</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติการตีความคำว่าชากดึกดำบรรพ์ของเจ้าหน้าที่ ไม่รวมถึงชากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรและนำเข้ามาในราชอาณาจักรจึงก่อให้เกิดสถานะการคุ้มครองที่ไม่เท่าเทียมกันในชากดึกดำบรรพ์ประเภทเดียวกัน

ประเด็นที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติควบคุมการทำเทียมชากดึกดำบรรพ์ และแนวทางแก้ไข

เนื่องจากชากดึกดำบรรพ์ถือเป็นทรัพย์สินซึ่งเอกชนรายใดรายหนึ่งสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามกฎหมาย รวมทั้งสามารถขออนุญาตทำการค้าได้ ด้วยเหตุผลนี้เองหากไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการทำเทียม ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาการลวงขายชากดึกดำบรรพ์เทียมแก่ผู้ซื้อได้

ประเด็นที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีสถานะเป็นแหล่งชากดึกดำบรรพ์ที่ประกาศเป็นเขตสำรวจ ศึกษา วิจัย หรือที่ประกาศเป็นแหล่งชากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน และแนวทางแก้ไข

ชากดึกดำบรรพ์ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าสามารถนำมาศึกษาเพื่อบ่งบอกประวัติของโลก รวมทั้งสามารถใช้ฐานข้อมูลชากดึกดำบรรพ์บ่งบอกถึงแหล่งแร่ต่าง ๆ ได้ ซึ่งหากมีการสำรวจที่ดินของเอกชนรายใดแล้วพบชากดึกดำบรรพ์ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีก็จะประกาศให้บริเวณที่ดินนั้นเป็นเขตสำรวจ ศึกษา วิจัย ชากดึกดำบรรพ์ หรือประกาศเป็นแหล่งชากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน เพื่อการอนุรักษ์ต่อไป อันส่งผลให้เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองไม่สามารถใช้

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองชากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 28

ประโยชน์ที่ดินบางส่วนได้ แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองก็ยังคงมีสิทธิจำหน่ายที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของตนเองได้ ดังนั้น หากไม่มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้โอนในส่วนที่เกี่ยวกับการประกาศ ก็อาจจะทำให้ผู้รับโอนต้องเสียประโยชน์ในการดใช้สิทธิบางอย่างในที่ดิน โดยไม่สมควรใจ

ประเด็นที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ และแนวทางแก้ไข

ตามที่ผู้วิจัยได้หยิบยกอธิบายในประเด็นที่ 1 และประเด็นที่ 2 ว่าซากดึกดำบรรพ์เป็นทรัพย์สินที่สามารถขออนุญาตทำการค้าได้ รวมทั้งเมื่อซากดึกดำบรรพ์เป็นทรัพย์สินที่เอกชนรายใดรายหนึ่งสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้ ก็อาจเกิดเหตุกระทาะละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ซากดึกดำบรรพ์ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์จะทำให้การค้าซากดึกดำบรรพ์มีมาตรฐานไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งกรณีเกิดเหตุละเมิด ศาลก็จะมีมาตรฐานการกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์
2. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ของประเทศไทยกับต่างประเทศ
3. เพื่อหาแนวทางเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ยังมีข้อบกพร่องในบางประการ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และจะส่งผลให้ให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 แนวคิด ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมายในประเทศไทย โดยทำการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แอฟริกาใต้ และสาธารณรัฐประชาชนจีน

### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การวิจัยใช้วิธีการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ ข้อมูลจากพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์และ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น กฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาจากสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อสังคม (social media)<sup>5</sup> บทความ คำพิพากษาศาลฎีกา และบทสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบแนวคิด และทฤษฎีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชน
2. ได้ทราบถึงกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ของประเทศไทยกับ ต่างประเทศ
3. ได้ทราบแนวทาง เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

---

<sup>5</sup> “คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศราชบัณฑิตยสถาน,” สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 พฤษภาคม 2565, จาก <http://legacy.orst.go.th/?knowledges>.



## บทที่ 2

### วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ และแหล่งซากดึกดำบรรพ์ และหลักทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เมื่อศึกษาจำนวนซากดึกดำบรรพ์ที่มีการขุดค้นพบไม่ว่าจะขุดค้นพบในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักร พบว่ามีปริมาณน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณสิ่งมีชีวิตทั้งหลายที่เคยมีชีวิตอยู่ในโลก ซากสิ่งมีชีวิตส่วนใหญ่ถูกทำลายไปตามธรรมชาติ ดังนั้นการเก็บรักษาซากสิ่งมีชีวิตจนกระทั่งกลายเป็นซากดึกดำบรรพ์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีสภาพที่พิเศษ ซึ่งได้แก่ การตกลงตัวและถูกเก็บรักษาไว้อย่างรวดเร็ว เพื่อเป็นการป้องกันการถูกทำลายจากธรรมชาติ และ การที่ต้องมีส่วนที่แข็งของสิ่งมีชีวิต ซึ่งเป็นส่วนที่ถูกเก็บรักษาได้ง่ายกว่าส่วนที่นิ่ม ซากดึกดำบรรพ์จึงมีความเปราะบางกว่าทรัพย์สินชนิดอื่น ๆ ซากดึกดำบรรพ์ที่พบในหินมีความสำคัญอย่างมาก เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตชนิดต่าง ๆ ใช้เป็นตัวกำหนดอายุของหิน และนำมาใช้เป็นหลักฐานในการหาความสัมพันธ์ของชั้นหินในบริเวณต่าง ๆ สิ่งนี้นักธรณีวิทยาสนใจเป็นพิเศษ เกี่ยวกับการนำซากดึกดำบรรพ์ มาเป็นตัวกำหนดอายุของหิน คือ ซากดึกดำบรรพ์ดัชนี (index fossils) ซึ่งเป็นซากของสิ่งมีชีวิตที่เคยมีชีวิตอยู่ในโลก มีการแพร่กระจายอยู่ทั่วไป แต่มีชีวิตอยู่ในช่วงสั้น ๆ ซึ่งการที่พบซากดึกดำบรรพ์ดัชนีในชั้นหินต่างบริเวณกัน นักธรณีวิทยาสามารถกำหนดได้ว่าหินที่พบซากดึกดำบรรพ์ดัชนีเหล่านั้นมีอายุในช่วงเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดี ในชั้นหินต่าง ๆ อาจพบซากดึกดำบรรพ์ดัชนีได้ยาก ดังนั้นอาจจำเป็นต้องใช้กลุ่มของซากดึกดำบรรพ์ ในการหาความสัมพันธ์ของชั้นหินในบริเวณต่าง ๆ ซึ่งจะมีความแม่นยำกว่าการใช้ซากดึกดำบรรพ์เพียงชนิดเดียวนอกจากประโยชน์ที่ใช้ในการหาความสัมพันธ์ของชั้นหินแล้ว ซากดึกดำบรรพ์ยังถูกนำมาใช้ในการบอกถึงสภาพแวดล้อมของการสะสมตัวของตะกอนด้วย ถึงแม้ว่าสภาพแวดล้อมการสะสมตัวอาจได้จากการศึกษารายละเอียดจากชั้นหิน แต่ซากดึกดำบรรพ์อาจให้รายละเอียดที่มากกว่า

หากจะกล่าวถึงการขุดค้นพบซากดึกดำบรรพ์ในราชอาณาจักรที่สำคัญอันส่งผลให้มีแนวคิดในการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อบังคับใช้ในการบริหารจัดการและเพื่อการอนุรักษ์อนุรักษ์เป็นกรณีที่เกิดกรณีพิพาทกรณีขุดค้นพบซากกระดูกไดโนเสาร์มากขึ้น จุดที่ประชาชนเกิดความสนใจมากที่สุด คือ การขุดค้นซากไดโนเสาร์ที่หลุมขุดค้นที่ 1 อุทยานแห่งชาติภูเวียง จังหวัดขอนแก่น ในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ผลการวิจัยพบว่ากระดูกในหลุมนี้เป็นไดโนเสาร์กินพืช สกุลและ



ชนิดใหม่ของโลก ชื่อวิทยาศาสตร์ สิริทรเน่ โดยชื่อชนิดไดโนเสาร์ได้รับพระมหากรุณาธิคุณจาก สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ให้ใช้พระนามาภิไธยของพระองค์ หลังจากปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ประชาชนให้ความสนใจเกี่ยวกับซากไดโนเสาร์กันอย่างกว้างขวาง ในปี พ.ศ. 2532 กรมทรัพยากรธรณี ค้นพบซากกระดูกคอของไดโนเสาร์กินพืชที่หลุม 2 ในปีนั้น สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จทอดพระเนตรด้วยพระองค์เอง และในปี พ.ศ. 2533 สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ได้เสด็จเยี่ยมชมด้วย จึงยิ่งเพิ่มความสนใจในหมู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2539 เมื่อผลการวิจัยของกรมทรัพยากรธรณี เรื่อง ไดโนเสาร์กินเนื้อสกุลและชนิดใหม่ของโลก สยามโบ ไทรันนัสอีสานเอ็นซิส จากหลุมขุดที่ 9 ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารเนเจอร์ทั่วโลก การซื้อขายกระดูกไดโนเสาร์น่าจะเกิดในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา และมีมากในปี พ.ศ. 2538 ถึง ปี พ.ศ. 2539 เมื่อมีการซื้อขาย ทำให้เกิดการลักลอบขุดค้นซากดึกดำบรรพ์ ทำให้แหล่งซากดึกดำบรรพ์ถูกทำลาย ประเทศสูญเสียข้อมูลมีคุณค่าทางวิชาการ และโลกสูญเสียมรดกทางธรรมชาติ กรมทรัพยากรธรณีจึงจำเป็นต้องหาหนทางเพื่อทำการอนุรักษ์ซากและแหล่งซากดึกดำบรรพ์เหล่านี้ไว้ ความพยายามบรรลุผลสัมฤทธิ์ในปี พ.ศ.2546 เมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตค้นพบแหล่งซากดึกดำบรรพ์หอยแม่เมาะ จ.ลำปาง ในพื้นที่ท่าเหมือง เมื่อรัฐบาลทราบเรื่องจึงได้มอบหมายให้ท่านรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ร้อยตำรวจเอกประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ประธานคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 6 (ฝ่ายสังคม) เป็นผู้ดูแล กรมทรัพยากรธรณี จึงได้นำเรื่องแนวทางการอนุรักษ์ซากดึกดำบรรพ์หอยแม่เมาะ ซากดึกดำบรรพ์แม่เมาะ เข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้นำเรื่องร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ เพื่อขอความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจนคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการต่อไป และเกิดเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งได้บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน<sup>6</sup>

<sup>6</sup> กองคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ กรมทรัพยากรธรณี, “ความเป็นมาของการออกกฎหมายห้ามซื้อขายฟอสซิล หรือ พ.ร.บ. คุ้มครองซากดึกดำบรรพ์เป็นอย่างไร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2565, จาก

## 2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับซากดึกดำบรรพ์และแหล่งซากดึกดำบรรพ์

โลกเราเกิดมาประมาณ 4,600 ล้านปีมาแล้ว แต่สิ่งมีชีวิตชนิดแรกที่ถูกเก็บบันทึกไว้บนโลกเกิดขึ้นเมื่อประมาณ 3,500 ล้านปีก่อนหลักฐานสิ่งมีชีวิตในอดีตซึ่งบันทึกอยู่ในชั้นหินยุคต่างๆเรียกว่า “ซากดึกดำบรรพ์” ซึ่งสามารถบอกเล่าความเป็นมาและวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตในอดีต นอกจากนี้ยังบอกเล่าเรื่องราวสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศในยุคต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

ในประเทศไทยพบซากดึกดำบรรพ์หลากหลายประเภทตั้งแต่สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง เช่น ไทโรไบต์ ปะการังและหอย สัตว์มีกระดูกสันหลัง เช่น ไดโนเสาร์ เต่า ปลา จระเข้ และสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม พืชหลากหลายชนิด ทั้งส่วนลำต้นใบและละอองเรณู สาหร่าย และร่องรอยของสัตว์ดึกดำบรรพ์ เช่น รอยตีน และรอยทางเดินของไดโนเสาร์ โดยซากดึกดำบรรพ์ที่เก่าแก่ที่สุดที่พบในประเทศไทยมีอายุราว 500 ล้านปีมาแล้วพบที่เกาะตะรุเตา ส่วนซากหอยนางรมยักษ์ที่พบในชั้นดินเหนียวกรุงเทพฯ มีอายุเพียง 5,500 ปี อาจจะไม่เป็นซากดึกดำบรรพ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 และไม่เป็นซากดึกดำบรรพ์ความหมายทั่วไปแต่ก็มีความสำคัญในทางธรณีวิทยายุคใหม่<sup>7</sup> ซึ่งเมื่อพบซากดึกดำบรรพ์ในพื้นที่ใดไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ก็อาจถูกประกาศให้เป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนได้

### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์

ซากดึกดำบรรพ์ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมวลมนุษยย์และประเทศชาติ เป็นสิ่งที่คอยคำนวณความเจริญในทุก ๆ ด้านของมนุษยชาติ จะเห็นได้ว่าประเทศใดมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ และประชาชนรู้จักหลักวิธีการอนุรักษ์หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ๆ อย่างชาญฉลาดในเชิงของการอนุรักษ์แล้ว ประเทศนั้น ๆ มักประกอบไปด้วยประชาชนที่มั่งคั่งสมบูรณ์ มีความเป็นอยู่สุขสบาย ตรงกันข้ามกับประเทศที่ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติหรือประชาชนไม่รู้จักรวิธีการอนุรักษ์ ปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติต้องสูญเสียชีวิตไปโดยเปล่าประโยชน์ ในไม่ช้าประชาชนของประเทศนั้นก็จะเป็นตัวเองต้องเผชิญกับความตกต่ำทางเศรษฐกิจ มาตรฐานการครองชีพจะถูกกระทบกระเทือน ความวุ่นวายต่าง ๆ ก็จะตามมา ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์เป็นอู่อั่วอู่น้ำ แต่ถ้าประชาชนยังใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ประหยัดและขาดหลักการอนุรักษ์แล้ว อนาคตของประเทศก็จะตกอยู่ในฐานะที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง

<sup>7</sup> วัฒนา ตันเสถียร, กองคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ กรมทรัพยากรธรณี, (ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับซากดึกดำบรรพ์, 2557), น. 5.

### ก. ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติมีประโยชน์สามารถสนองความต้องการของมนุษย์ได้ หรือมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น บรรยากาศ ดิน น้ำ ป่าไม้ ทุ่งหญ้า สัตว์ป่า แร่ธาตุ พลังงาน รวมทั้งซากดึกดำบรรพ์ด้วย

### ข. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุด และต้องให้สูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุด และจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยทั่วถึงกันด้วย ดังนั้น การอนุรักษ์จึงไม่ได้หมายถึงการเก็บรักษาทรัพยากรไว้เฉย ๆ แต่ต้องนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามอีกด้วย<sup>8</sup> เช่น การใช้ประโยชน์ซากดึกดำบรรพ์สามารถนำมาเป็นเครื่องมือช่วยในการสำรวจค้นหาแหล่งแร่ แหล่งถ่านหิน เป็นต้น

### ค. การจำแนกประเภททรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากร คือ ทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์ จำแนกได้เป็น 2 จำพวก ได้แก่

1. ทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติสามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ หรือมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น บรรยากาศ ดิน น้ำ ป่าไม้ ทุ่งหญ้า สัตว์ป่า แร่ธาตุ รวมทั้งกำลังงานจากมนุษย์ด้วย ซากดึกดำบรรพ์ เช่น ซากกระดูกไดโนเสาร์ ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรธรรมชาติ ตามแนวนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>10</sup> ส่วนแหล่งธรรมชาติประเภทซากดึกดำบรรพ์ หมายถึง บริเวณที่มีซากหรือร่องรอยของสิ่งมีชีวิต ทั้งพืชและสัตว์ทั้งชั้นสูงและชั้นต่ำที่ตายมาเป็นเวลานาน และยังคงรูปร่างอยู่โดยไม่สลายหรือเปลี่ยนรูปเป็นอย่างอื่น เช่น

<sup>8</sup> นิวัติ เรืองพานิช, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ริ้วเขียว, 2537), น. 45.

<sup>9</sup> สมชาย เตชะพรหมพันธุ์ และสุรินทร์ มัจฉาชีพ, ทรัพยากรธรรมชาติและ การอนุรักษ์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรววิทยา, 2532), น. 4. อ้างถึงใน วลัยภรณ์ฉิมศิริ, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ซากไดโนเสาร์ตามนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 27.

<sup>10</sup> อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 6.

หอยน้ำจืดที่สุสานหอย 75 ล้านปี จังหวัดกระบี่ หรือรอยเท้าไดโนเสาร์ที่บนภูหลวง จังหวัดเลย เป็นต้น แหล่งธรรมชาติประเภทนี้ไม่นับรวมเอาซากโครงกระดูกมนุษย์และร่องรอยการตั้งถิ่นฐาน<sup>11</sup>

2. ทรัพยากรทางวัตถุ อันเป็นทรัพยากรที่เกิดจากการสร้างสรรค์ของมนุษย์ เช่น โบราณวัตถุ โบราณสถาน เป็นต้น

### 2.1.2 ความหมาย และลักษณะของซากดึกดำบรรพ์

ก. ความหมายตามกฎหมาย

“ซากดึกดำบรรพ์” หมายความว่า ซากหรือร่องรอยของสิ่งมีชีวิตในสมัยดึกดำบรรพ์ที่อยู่ในชั้นเปลือกโลก หรือที่หลุดหรือที่นำออกมาจากชั้นเปลือกโลก ทั้งนี้ ไม่รวมถึงโบราณวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ส่วนคำว่า “แหล่งซากดึกดำบรรพ์” หมายความว่า บริเวณที่มีการค้นพบหรือเคยมีซากดึกดำบรรพ์<sup>12</sup>

ข. ความหมายทั่วไปในภาษาอังกฤษ

Fossil เป็นคำนาม (Noun) มีความหมายว่า ซากสัตว์หรือพืชที่เป็นหิน หรือสิ่งที่ขุดออกจากพื้นดิน ถ้าเป็นคำคุณศัพท์ (Adjective) มีความหมายว่า เกี่ยวกับซากสัตว์หรือพืชที่เป็นหิน หรือซึ่งขุดจากพื้นดิน หรือเกี่ยวกับยุคดึกดำบรรพ์<sup>13</sup>

ส่วนคำอื่นที่อาจใช้ในความหมายใกล้เคียง หรือเหมือนกันในทางวิชาการด้านธรณีวิทยา ได้แก่ Paleontology เป็นคำนาม (Noun) มีความหมายว่า ชีววิทยาที่เกี่ยวกับชีวิตของพืช และสัตว์โบราณ<sup>14</sup>

ค. ความหมายทั่วไปในภาษาไทย

ซากดึกดำบรรพ์ (คำนาม) หมายความว่า ซากของพืชหรือสัตว์ดึกดำบรรพ์ที่ฝังอยู่เป็นเวลานานมากจนกระทั่งกลายเป็นหิน (คำในภาษาอังกฤษใช้ Fossil)<sup>15</sup>

<sup>11</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะวิทยาศาสตร์, คู่มือการจัดการแหล่งธรรมชาติประเภทซากดึกดำบรรพ์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, 2545), น. 1.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 3

<sup>13</sup> วิทย์ เทียงบูรณธรรม, พจนานุกรมอังกฤษ-ไทย, (กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดยูเคชั่น2541), น. 360.

<sup>14</sup> เพ็งอึ้ง, น. 616.

<sup>15</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร: นามมีบุ๊คส์, 2546), น. 378.

แหล่ง (ค่านาม) หมายความว่า ถิ่น, ที่อยู่, บริเวณ, ศูนย์รวม, บ่อเกิด, แห่ง, ที่

จ. ความหมายตามพจนานุกรมศัพท์ธรณีวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2544

ซากดึกดำบรรพ์ หมายความว่า ซากและร่องรอยของบรรพชีวินที่ประทับอยู่ในหิน บางแห่งเป็นรอยพิมพ์ บางแห่งก็มีซากเดิมปรากฏอยู่ รอยตีนสัตว์ มูลสัตว์ ถ่านหิน ไม่กลายเป็นหิน รวมอยู่ในหมู่ซากดึกดำบรรพ์นี้เหมือนกัน ถ้าเป็นไพล์มหรือชั้นของชีวินใดที่สามารถใช้บ่งบอกอายุหินได้ เรียกว่า ซากดึกดำบรรพ์ดัชนี (Index Fossil)<sup>16</sup>

จ. ความหมายในทางวิชาการด้านธรณีวิทยา และบรรพชีวินวิทยา

ซากดึกดำบรรพ์ (Fossil) คือ ซากหรือร่องรอยของสิ่งมีชีวิตดึกดำบรรพ์ โดยเมื่อสิ่งมีชีวิตตายลงส่วนที่เป็นเนื้อเยื่อจะย่อยสลายไป เหลือเพียงส่วน โครงสร้างที่แข็งดกทับถมกับตะกอน และมีน้ำแร่จากตะกอนไหลซึมเข้าไปใน โครงสร้างที่หลงเหลืออยู่ดังกล่าว ทำให้แข็งและกลายเป็นซากดึกดำบรรพ์ ซากดึกดำบรรพ์สามารถบอกเล่าประวัติของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น เช่น วิวัฒนาการ นิเวศวิทยา สภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศโบราณ และการแพร่กระจายของสิ่งมีชีวิตในยุคต่าง ๆ

### 2.1.3 ประเภทของซากดึกดำบรรพ์

นักบรรพชีวินวิทยานิยมจำแนกซากดึกดำบรรพ์เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่<sup>17</sup>

ก. ซากดึกดำบรรพ์สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง (Invertebrate Fossils) สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง คือ สัตว์ที่ไม่มีแกนกระดูกส่วนใหญ่เป็นสัตว์ที่อาศัยอยู่ในทะเล เริ่มเกิดขึ้นมาตั้งแต่ก่อนยุคแคมเบรียน จนถึงปัจจุบัน สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังในยุคแรก ๆ ยังไม่มีเปลือกหุ้ม ต่อมาเมื่อเปลือกแข็งห่อหุ้มอยู่ภายนอก มีทั้งสัตว์เซลล์เดียว ได้แก่ ฟอแรมมินิเฟอรา และสัตว์หลายเซลล์ ได้แก่ ฟองน้ำ ปะการัง ไบรโอซัว แกรปโตไลต์ แอมโมไนต์ ไครนอยต์ แบรคิโอพอด หอยกาบคู่ หอยกาบเดี่ยว ปู นอกจากนี้ยังมี สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในทะเล ได้แก่ แมลงชนิดต่าง ๆ

ข. ซากดึกดำบรรพ์มีกระดูกสันหลัง (Vertebrate Fossils) สัตว์มีกระดูกสันหลัง คือ กลุ่มสัตว์ที่มีแกนกระดูกยาวช่วยพยุงร่างกายให้คงรูปอยู่ได้ เป็นกลุ่มสัตว์ที่มีวิวัฒนาการสูง ได้แก่ ปลา สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก สัตว์เลื้อยคลาน นก และสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม เริ่มเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปลายยุคแคม

<sup>16</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์ธรณีวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2544, (กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2544), น. 155.

<sup>17</sup> กรมทรัพยากรธรณี, ความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดึกดำบรรพ์ในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณีจัดพิมพ์ในโอกาสครบรอบ 114 ปี แห่งการสถาปนากรมทรัพยากรธรณี พ.ศ. 2549, 2549), น. 15-19.

เบรียน และมีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซากดึกดำบรรพ์สัตว์มีกระดูกสันหลังเป็นสิ่งหายาก นอกจากนี้ซากที่ครบสมบูรณ์ทั้งตัวพบได้น้อยมาก การศึกษาซากดึกดำบรรพ์สัตว์มีกระดูกสันหลังส่วนใหญ่ทำได้โดยการศึกษาชิ้นส่วนกระดูก หัวกะโหลก และฟันของสัตว์

ก. ซากดึกดำบรรพ์พืช (Plant Fossils) ซากดึกดำบรรพ์พืชพบมาตั้งแต่ยุคพรีแคมเบรียน จนถึงยุคปัจจุบัน ซากดึกดำบรรพ์พืชที่เริ่มเกิดขึ้นมาบนโลกนี้ ได้แก่ สาหร่าย ซึ่งเป็นพืชเซลล์เดี่ยวที่สะสมตัวออกเป็นแถบ ๆ เรียกว่าสโตรมาโตไลต์ ซากดึกดำบรรพ์สาหร่ายมีความสำคัญในอุตสาหกรรมน้ำมันสูง และเป็นตัวผลิตออกซิเจนให้ชั้นบรรยากาศโลก ต่อมาวิวัฒนาการเป็นพืชบกในยุคไซลูเรียน และมีความหลากหลายสูงในยุคคาร์บอนิเฟอรัส ส่วนพืชดอกเริ่มขึ้นในยุคครีเทเชียส ซากดึกดำบรรพ์พืชส่วนใหญ่พบในรูปไม้กลายเป็นหิน ถ่านหิน สปอร์ หรือละอองเรณู นอกจากนี้ยังพบเป็นรอยพิมพ์ซากใบไม้ที่บันทึกอยู่ในหินดินดาน หรือหินทราย

ง. ร่องรอยสัตว์ดึกดำบรรพ์ (Trace Fossils) คือ ร่องรอยที่เกิดจากการกระทำของสัตว์และถูกบันทึกไว้ในชั้นหิน ไม่ใช่ชิ้นส่วนของสิ่งมีชีวิต แต่ร่องรอยเหล่านี้สามารถบอกเล่าเรื่องราวสภาพแวดล้อม และพฤติกรรมของสัตว์โลกได้ เช่น รอยตีน หรือแนวทางการเดินของสัตว์ รูหรือรอยซอนไชของสัตว์ หรือมูลของสัตว์

#### 2.1.4 ประโยชน์ของซากดึกดำบรรพ์

การศึกษาซากดึกดำบรรพ์มีประโยชน์ที่สำคัญต่อมนุษย์ ดังนี้<sup>18</sup>

ก. บอกอายุของชั้นหิน เนื่องจากสิ่งมีชีวิตมีวิวัฒนาการและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สิ่งมีชีวิตดึกดำบรรพ์บางชนิดดำรงชีวิตอยู่ในโลกนี้ในช่วงเวลาอันสั้น และมีจำนวนมาก แพร่หลายอยู่เป็นบริเวณกว้างขวางมาก ช่วยในการกำหนดอายุของหินได้ดีเรียกว่า ซากดึกดำบรรพ์ดัชนี (Index Fossil) เช่น ฟิวซูลินิด (Fusulinid) ที่ดำรงชีวิตอยู่ในช่วงยุคคาร์บอนิเฟอรัสถึงยุคเพอร์เมียนเท่านั้น

ข. บอกลำดับชั้นหิน เนื่องจากสิ่งมีชีวิตที่เก่าแก่กว่าจะตกทับถมอยู่ในหินชั้นล่างและสิ่งมีชีวิตที่อ่อนกว่าจะตกทับถมอยู่ชั้นบน หากพบซากดึกดำบรรพ์ที่เก่าแก่กว่าแสดงว่าชั้นหินดังกล่าวเกิดก่อนชั้นหินที่มีซากดึกดำบรรพ์อ่อนกว่า

ค. เทียบเคียงอายุหิน ชั้นหินที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและมีซากดึกดำบรรพ์ชนิดเดียวกัน แม้ว่าพบในต่างบริเวณกันถือว่าชั้นหินทั้งสองแหล่งเกิดขึ้นมาในช่วงเวลาเดียวกัน และเกิดในแอ่งสะสมตะกอนลักษณะเดียวกัน

<sup>18</sup> กรมทรัพยากรธรณี, เพิ่งอ้าง, น. 20.



ง. ใช้เป็นกุญแจไขความลับให้กับการสำรวจทำแผนที่ธรณีวิทยา ซึ่งเป็นแผนที่รากฐานสำหรับการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ<sup>19</sup> เช่น การค้นพบแหล่งแร่ แหล่งถ่านหิน และแหล่งน้ำมัน การค้นพบซากดึกดำบรรพ์บางชนิด เช่น สหรัยทะเลที่สะสมตัวอยู่ในหินกักเก็บน้ำมัน สามารถช่วยให้เราสำรวจหาปิโตรเลียมอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย

จ. บอกถิ่นกำเนิดและวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิต การศึกษาซากดึกดำบรรพ์ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาของสิ่งมีชีวิต เช่น การค้นพบซากเอป (ซากดึกดำบรรพ์บรรพบุรุษอุรังอุตัง) ที่อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา และเอป โคราช (Khorat Ape) ที่อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับอุรังอุตังปัจจุบันมาก ทำให้เราสันนิษฐานว่า ประเทศไทยอาจเป็นแหล่งกำเนิด และวิวัฒนาการของอุรังอุตังมาตั้งแต่สมัยไมโอซีน หรือราว 13 ล้านปีมาแล้ว

ฉ. บอกสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศในอดีต การศึกษาชนิดและสภาพของซากดึกดำบรรพ์ รวมทั้งชนิดหินที่มีซากดึกดำบรรพ์นั้น แล้วนำมาเปรียบเทียบกับสิ่งมีชีวิตปัจจุบัน ทำให้สามารถแปลความหมายสภาพแวดล้อม และสภาพภูมิอากาศในอดีตได้ เช่น ถ้าพบซากปะการังในหินปูนสามารถบอกได้ว่า บริเวณนั้นเคยเป็นทะเลน้ำตื้นมาก่อน เนื่องจากหินปูนเป็นหินที่เกิดจากการตกตะกอนทางเคมีของสารละลายคาร์บอเนต ส่วนใหญ่เกิดในทะเล และเป็นทะเลน้ำตื้นแสงแดดส่องถึง น้ำใส และมีอุณหภูมิอบอุ่น ทั้งนี้โดยเปรียบเทียบกับสภาพแวดล้อมของปะการังปัจจุบัน

ช. บอกให้ทราบถึงการเคลื่อนที่ของเปลือกโลก เนื่องจากโลกเราเป็นพลวัต และเปลือกโลกมีการเคลื่อนที่อยู่ตลอดเวลา เช่น การพบไดโนเสาร์ยุคครีเทเชียสในประเทศไทยหลายชนิด เป็นไดโนเสาร์กลุ่มเดียวกับที่พบในประเทศจีน ทำให้สันนิษฐานว่า แผ่นดินแดนไทย ซึ่งเคลื่อนมาจากซีกโลกทางใต้ ได้ชนกับแผ่นดินอินโดจีนตั้งแต่ปลายมหายุคพาลีโอโซอิก

#### 2.1.5 การบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ในประเทศไทย

กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการบริหารจัดการด้านธรณีวิทยา ทรัพยากรธรณี ซากดึกดำบรรพ์ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจ การตรวจสอบ การศึกษา การวิจัย การพัฒนาองค์ความรู้ การให้บริการข้อมูล การเผยแพร่ความรู้

<sup>19</sup> กรมทรัพยากรธรณี, 110 ปี กรมทรัพยากรธรณี ตำนานสืบสานห้าแผ่นดิน, (กรุงเทพฯนคร: กรมทรัพยากรธรณีจัดพิมพ์ในโอกาสครบรอบ 110 ปี แห่งการสถาปนากกรมทรัพยากรธรณี พ.ศ. 2545, 2545), น. 187.

การบริการทางวิชาการ ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในด้านธรณีวิทยา ทรัพยากรธรณี ซากดึกดำบรรพ์<sup>20</sup> โดยได้มีการจัดตั้งศูนย์ศึกษาวิจัยและพิพิธภัณฑ์ซากดึกดำบรรพ์ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกิจของกรมทรัพยากรธรณี โดยมีเจ้าหน้าที่ตำแหน่งนักธรณีวิทยา และภัณฑารักษ์ปฏิบัติหน้าที่ในการศึกษาค้นคว้า และเก็บรักษาซากดึกดำบรรพ์ ซึ่งซากดึกดำบรรพ์ที่เก็บได้จะต้องมีการเตรียมตัวอย่าง (Preparation) จำแนกชนิดตัวอย่างซากดึกดำบรรพ์ (Identification) ลงทะเบียนตัวอย่างพร้อมรายละเอียด (Cataloging) และจัดเก็บรักษาตัวอย่างอย่างเป็นระบบ (Collection)<sup>21</sup> ตลอดจนนำมาจัดแสดงเพื่อเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีมีศูนย์ศึกษาวิจัยและพิพิธภัณฑ์ซากดึกดำบรรพ์ที่สำคัญ ได้แก่ พิพิธภัณฑ์ธรณีวิทยา (Geological Museum) กรุงเทพฯ พิพิธภัณฑ์ไดโนเสาร์ภูเวียง อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดขอนแก่น (Phuwiang Dinosaur Museum) พิพิธภัณฑ์สิรินธร (Sirindhorn Museum) อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติธรณีวิทยาเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดปทุมธานี และศูนย์ศึกษาวิจัยแร่และหิน จังหวัดระยอง

ประเทศไทยมีการค้นพบซากดึกดำบรรพ์ที่สำคัญเพิ่มมากขึ้น และซากดึกดำบรรพ์เหล่านั้นล้วนมีความสำคัญต่อการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของโลกและสิ่งมีชีวิตบนพื้นโลก ถือเป็นสมบัติของแผ่นดินที่ควรอนุรักษ์ไว้ แต่ในปัจจุบันมีการลักลอบขุดซากดึกดำบรรพ์ หรือขุดค้นโดยไม่ถูกหลักวิชาการ หรือนำไปเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรือมีการขุดค้นพบซากดึกดำบรรพ์โดยไม่ได้ตั้งใจ เป็นเหตุให้ซากดึกดำบรรพ์ถูกทำลาย และทำให้สูญเสียมรดกของแผ่นดินที่มีคุณค่าเป็นจำนวนมาก โดยกรมทรัพยากรธรณีซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เพื่อคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ไม่ให้ถูกทำลายได้ในทุกสภาพปัญหา จึงสมควรจะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ในส่วนที่ยังพบปัญหาให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีกลไก และมาตรการทางกฎหมายที่สามารถคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ที่มีคุณค่าควรแก่การอนุรักษ์ให้เป็นมรดกทางธรรมชาติของแผ่นดินได้ ตลอดจนสามารถพัฒนาเป็นแหล่งความรู้และแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้กับท้องถิ่น นอกจากนี้ปัญหาที่ซากไดโนเสาร์อยู่ในที่ดินของเอกชนและไม่ได้รับความร่วมมือในการขุดสำรวจแล้ว ยังมีการขุดค้นนำซากไดโนเสาร์ไปเป็น

<sup>20</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรธรณีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2561 ข้อ 2

<sup>21</sup> กรมทรัพยากรธรณี, ความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดึกดำบรรพ์ในประเทศไทย, *เท็งอ้วง*, น. 21.



สินค้า นอกจากนี้ไม่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์เกิดขึ้นในชุมชน แม้จะจัดโครงการอนุรักษ์ไดโนเสาร์ขึ้นเป็นบางครั้งบางคราวแต่ก็เน้นแต่กลุ่มเป้าหมายที่เยาวชนและนักเรียนนักศึกษาเท่านั้น คนในชุมชนไม่มีผู้นำในการอนุรักษ์ หลาย ๆ คนคิดว่าหน้าที่ในการอนุรักษ์และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นหน้าที่ของภาครัฐบาล<sup>22</sup>

## 2.2 หลักทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์

แนวความคิด หลักการ และมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์มีดังนี้

### 2.2.1 แนวความคิดว่าด้วยหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้เกิดความเจริญ หรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น และมีลักษณะอยู่คงทนถาวรเพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้หากนำไปใช้ประกอบกับการดำเนินการใดก็จะหมายถึง การทำให้งิจกรรมนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต<sup>23</sup> แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวความคิดที่เป็นหลักการทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมโลกที่ได้รับการพัฒนาโดยองค์การสหประชาชาติ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาสภาพวิกฤติการณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมโลกที่ทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมมนุษย์โดยรวม จึงกล่าวได้ว่าแนวความคิดของหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เริ่มปรากฏครั้งแรกจากการประชุมครั้งนี้ในปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม (The Stockholm Declaration, 1972) และการประชุมครั้งนี้ได้นำไปสู่การจัดตั้งองค์การด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ คือ The United Nations Environment Program (UNEP), 1972 และการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม (Environment Fund) ในระยะเวลาต่อมา นอกจากนี้ ยังเป็นที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) เพื่อทำการศึกษาและจัดทำรายงานเสนอแนวทางการพัฒนาประเทศในลักษณะที่ยั่งยืนต่อองค์การสหประชาชาติ ในรายงานที่ชื่อว่า “Our Common Future”

<sup>22</sup> วรวิเศษ สันธเดชะ, “ปัญหาด้านนโยบายและการบริหารในการอนุรักษ์ซาก ดึกดำบรรพ์ไดโนเสาร์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 25.

<sup>23</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย, 2545), น. 5.

ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้กล่าวถึง กลยุทธ์ที่จำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับการพัฒนา และเงื่อนไขที่นำไปสู่การใช้กลยุทธ์ดังกล่าว

ผลของรายงาน Our Common Future ได้วางรากฐานของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ให้มีความชัดเจนขึ้นกว่าที่ปรากฏใน The Stockholm Declaration, 1972 จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1992 แนวความคิดนี้ได้ปรากฏอย่างเป็นทางการในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือเรียกว่าประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล มีประเทศที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมครั้งนี้มากที่สุดครั้งหนึ่งของโลก คือ กว่า 169 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในนั้น ผลของการประชุมครั้งนี้ดังที่ปรากฏในประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (The Rio Declaration on Environment and Development, 1992) มีหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน 27 หลักการ ซึ่งหลักการที่ถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีอยู่ถึง 14 หลักการ เช่น<sup>24</sup>ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม ความร่วมมือนี้มีทั้งระดับทวิภาคี (Bilateral) และระดับพหุภาคี (Multilateral) , การให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง , หลักการป้องกันล่วงหน้า หรือสิทธิของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

จากแนวคิดว่าด้วยหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่กล่าวข้างต้นนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญอย่างยิ่งต่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งรับรองเป็นหลักการว่าในแต่ละรัฐย่อมมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐนั้น จึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ แต่จะต้องไม่ส่งผลร้ายแก่ประเทศข้างเคียงอันเป็นหลักการทั่วไปที่แต่ละรัฐได้ยอมรับแล้ว และรัฐอื่นจะต้องเคารพในสิทธิอธิปไตยนั้น โดยรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้ไว้ให้เป็นสมบัติของมนุษยชาติสืบไป

## 2.2.2 หลักกรรมสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับได้แยกบริหารจัดการเฉพาะประเภทและชนิดทรัพยากรที่แตกต่างกันออกไปตามนโยบายของรัฐ โดยส่วนใหญ่กฎหมายมีหลักการและเหตุผลในการควบคุมการใช้ประโยชน์ คุ้มครอง

<sup>24</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, *เพ็งอ้วง*, น. 14-44.

สงวน และอนุรักษ์ทรัพยากรนั้นไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ หรือความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน จากการศึกษาพบว่ากฎหมายบางฉบับจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ หรือความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างชัดเจน แต่บางฉบับก็ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ หรือความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติไว้ ทั้งนี้ การเข้าถึงเอากรรมสิทธิ์ หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดทุกประเภทดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอกรณีศึกษาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ หรือความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ ดังนี้<sup>25</sup>

1) ซากดึกดำบรรพ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติมาตรา 26 กำหนดให้ซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนใดเป็นสิ่งที่หายากและมีคุณค่าเป็นพิเศษ สมควรเก็บรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ให้อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีประกาศรายละเอียดของซากดึกดำบรรพ์ดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา โดยแนวทางการเก็บรักษาหากซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนนั้นอยู่ในความครอบครองของเอกชน ให้บุคคลดังกล่าวส่งมอบซากดึกดำบรรพ์นั้นให้แก่อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในกรณีที่ซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนนั้นอยู่ในความดูแลรักษาของหน่วยงานอื่นของรัฐ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีจะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นส่งมอบซากดึกดำบรรพ์ดังกล่าวให้แก่กรมทรัพยากรธรณีก็ได้<sup>26</sup>

2) ทรัพยากรป่าไม้ กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงว่า ไม้ที่เกิดขึ้นในป่าไม่ว่าจะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งหมายถึงที่ดินที่มีไม้บุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน หรือป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นสิทธิของผู้ใด ใครอาจอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของไม้ในป่าได้ ซึ่งมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 แนวความคิด ดังนี้

(1) แนวความคิดแรก เป็นความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเห็นว่าไม้ในป่าเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีการปลูกป่าในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม้ที่ปลูกจึงไม่ตกเป็นส่วนควบของที่ดินที่ปลูกนั้น แต่เป็นไม้ซึ่งไม่มีผู้ใดอ้างเป็นเจ้าของได้ ในกรณีนี้ไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยส่วนควบในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากส่วนควบนั้นหมายความว่าถึงส่วนควบของทรัพย์สินที่มีเจ้าของเท่านั้น แต่อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์

<sup>25</sup> จักรกฤษณ์ ควรพจน์, “กฎหมายลักษณะเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น,” (4 มีนาคม 2550) [Online], Available URL: <http://www.judiciary.go.th/library/pdf/articletrupsin2.pdf>.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 26

ศาลันต์ มีความเห็นแย้งว่า การตีความว่าไม้เป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ ไม่น่าจะต้องถูกนัก เพราะเรื่องทรัพย์สินไม่มีเจ้าของไม่ใช่กับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต้องถือว่าเป็นของรัฐเสมอ เมื่อต้นไม้ยึดติดเป็นอันเดียวกับที่ดิน จึงเป็นส่วนควบของที่ดินและเป็นของรัฐ ในทำนองเดียวกันดิน หิน ทราย หรือแร่ รวมทั้งซากดึกดำบรรพ์ ซึ่งประกอบอยู่กับที่ดิน จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย ส่วนการให้บุคคลใดได้สิทธิที่จะเข้าถือเอาทรัพย์สินดังกล่าว อาจกระทำได้โดยกฎหมายเฉพาะ โดยกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น เป็นบทยกเว้นกฎหมายว่าด้วยสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>27</sup>

(2) แนวความเห็นที่สอง เป็นความเห็นของศาลฎีกา ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกา 1823/2493 ว่า ไม้หวงห้ามเป็นส่วนควบของป่า แม้จะถูกลักลอบตัดโดยไม้ได้รับอนุญาตจนกลายเป็นสังหาริมทรัพย์แล้ว ก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม

ถ้าพิจารณาตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม้ที่มีอยู่ในป่าเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ กล่าวคือ รัฐและบุคคลไม่อาจอ้างกรรมสิทธิ์หรือสิทธิความเป็นเจ้าของในป่าไม้ได้ หากถือเอาคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานแล้ว ไม้ที่เกิดขึ้นในป่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเพราะป่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม การที่ไม่เป็นส่วนควบของป่า และรัฐเป็นเจ้าของป่าย่อมแสดงว่ารัฐมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของป่านั้น ซึ่งหลักการนี้แตกต่างจากซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เพราะกรณีพบซากดึกดำบรรพ์ในที่ดินของผู้ใด ซากดึกดำบรรพ์ก็ยังคงเป็นของเจ้าของที่ดิน แต่หากเป็นซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนเป็นสิ่งหายากและมีคุณค่าเป็นพิเศษ สมควรเก็บรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ก็จะมีกลไกทางกฎหมายให้ซากดึกดำบรรพ์นั้นตกเป็นของแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>28</sup> จะเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้กำหนดว่าทรัพย์สินประเภทนี้เป็นสิ่งบุคคลสามารถเข้าถือเอากรรมสิทธิ์ได้หรือไม่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงแต่กำหนดว่า หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องนี้ไว้ อย่างไรก็ตาม การเข้าถือเอากรรมสิทธิ์ก็ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายนั้น ๆ ได้บัญญัติไว้ อันเป็นการยอมรับถึงอำนาจของรัฐที่จะจัดการทรัพย์สินประเภทนี้ รัฐสามารถที่จะออกกฎหมายเฉพาะเพื่อการจัดการทรัพย์สินแต่ละชนิดได้ แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติว่าทรัพย์สินประเภทนี้เป็นของรัฐ หรือเป็นของ

<sup>27</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์, สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2537, อ้างถึงใน สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), น. 48.

<sup>28</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1318.

แผ่นดิน โดยตรงก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า ทรัพย์สินประเภทนี้เป็นทรัพย์สินที่ผู้ใดผู้หนึ่งสามารถถือเอากรรมสิทธิ์ได้จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา กฎหมายไทยถือว่าทรัพย์สินประเภทนี้เป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้อำนาจการดูแลจัดการของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม้ที่มีอยู่ในป่าเป็นทรัพย์สินของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งเทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลฎีกา ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1046-1047/2493 ยอคลานในป่า แม้จะมีผู้ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ตัดก็ยังเป็นของป่าอยู่ หาใช่เป็นของผู้ได้รับอนุญาตนั้นไม่ ผู้ใดไปทำการตัดยอคลานนั้น ไปจึงไม่มีความผิดฐานลักทรัพย์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 337/2535 ไม้ที่อยู่เองตามธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นของรัฐ ดังนี้ ไม้ขบคงซึ่งขึ้นเองตามธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ผู้เสียหายครอบครองทำประโยชน์อยู่ย่อมเป็นของรัฐไม่ใช่ของผู้เสียหาย แต่โจทก์ฟ้องว่าเป็นของผู้เสียหายถูกจำเลยตัดและนำไปแปรรูปเป็นไม้ของกลาง ข้อเท็จจริงในทางพิจารณาจึงต่างกับฟ้องในข้อสาระสำคัญต้องยกฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>29</sup>

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายดังกล่าวที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในไม้ที่มีอยู่ตามธรรมชาติไว้อย่างชัดเจน แต่กฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดหลักการที่ทำให้สันนิษฐานได้ว่า รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในไม้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศรี ที่มีความเห็นว่า การเข้าถือเอาต้องไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยมากมักเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองสงวน หรือการห้ามการเก็บการจับทรัพย์สินบางอย่าง ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งบัญญัติห้ามบุคคลเข้าถือเอาไม้หวงห้าม ของป่า สัตว์น้ำ หรือช้างป่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทรัพย์สินเหล่านี้แม้เป็นสังหาริมทรัพย์ไม่มีเจ้าของ ผู้เข้าถือเอาโดยไม่ได้รับอนุญาตก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ เพราะการถือเอานั้นต้องห้ามตามกฎหมาย นอกจากนี้การเข้าถือเอาต้องไม่ฝ่าฝืนสิทธิของบุคคลอื่นด้วย<sup>30</sup>

<sup>29</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 192 วรรคสอง.

<sup>30</sup> ประมุข สุวรรณศรี, คำอธิบายตอนที่ 2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศรีวิกรมชาติ, 2501), น. 65-71.



3) สัตว์น้ำสถานภาพทางกฎหมายของสัตว์น้ำก็เช่นเดียวกับสัตว์ป่า เพราะคำว่า “สัตว์ป่า” ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562<sup>31</sup> ได้ให้คำนิยามครอบคลุมถึงสัตว์น้ำด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ที่มีความเห็นว่า สัตว์หายากไม่มีเจ้าของมีลักษณะที่จะต้องสังเกตในเบื้องต้น 2 ประการ คือ (1) อาจเป็นทรัพย์ที่เคยมีเจ้าของมาก่อน แต่เจ้าของนั้นเลิกครอบครองด้วยเจตนาสละกรรมสิทธิ์ประการหนึ่ง หรือ (2) อาจเป็นทรัพย์ไม่มีเจ้าของมาก่อนเลยประการหนึ่ง เช่น หอยชายทะเล ปลาในน้ำ ล่าคลอง การเข้าถือเอาต้องไม่เป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย กล่าวคือ ทรัพย์ไม่มีเจ้าของบางประการมีกฎหมายพิเศษควบคุมไว้ ซึ่งในการที่บุคคลจะเข้าถือกรรมสิทธิ์จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ และอยู่ในความควบคุมของกฎหมายนั้น เช่นพระราชบัญญัติอาคารน้ำที่ห้ามจับสัตว์น้ำในที่บางแห่งโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น ซึ่งการเข้าถือเอาต้องไม่ฝ่าฝืนสิทธิของบุคคลอื่นที่จะเข้าถือเอา<sup>32</sup>

4) ทรัพย์ากรแร่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นแร่ไว้อย่างชัดเจน แต่จะมีบทบัญญัติเพื่อการควบคุมการสำรวจแร่และการผูกขาดสำรวจแร่เว้นแต่จะได้รับอนุญาตบัตรสำรวจแร่ อนุญาตบัตรผูกขาดสำรวจแร่ หรืออนุญาตบัตรพิเศษ<sup>33</sup> การควบคุมการทำเหมืองแร่แต่ละจะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร<sup>34</sup> การควบคุมการขุดหาแร่รายย่อยและการร่อนแร่แต่ละจะได้รับใบอนุญาตขุดหาแร่รายย่อย หรือใบอนุญาตร่อนแร่<sup>35</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กฎหมายกำหนดให้อำนาจรัฐในการควบคุมทรัพย์ากรแร่ในทุก ๆ ด้าน โดยเอกชนไม่มีสิทธิที่จะกระทำการใด ๆ ต่อทรัพย์ากรแร่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐ และกฎหมายยังให้อำนาจรัฐในการแสวงหาประโยชน์ในแร่ได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้แม้จะพบว่ามีแร่อยู่ในที่ดินซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของ เจ้าของที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ผู้มึกรรมสิทธิ์ในแร่ และไม่สามารถนำแร่มาใช้ประโยชน์ได้ เพียงแต่มีสิทธิในการขอประทานบัตรทำเหมืองแร่จากรัฐเท่านั้น<sup>36</sup> ซึ่ง

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 4

<sup>32</sup> สัญญา ธรรมศักดิ์, กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2483), น. 103.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 38.

<sup>34</sup> เพ็งอ้าง, มาตรา 52.

<sup>35</sup> เพ็งอ้าง, มาตรา 94.

<sup>36</sup> อานุภาพ นันทพันธ์, “กรรมสิทธิ์ในแร่ตามกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น. 107.

สอดคล้องกับความเห็นของแอล คูปลาต์ ที่มีความเห็นว่า รัฐบาลเป็นเจ้าของบ่อแร่ ป่าไม้ รัฐบาลจะจัดการทำประโยชน์เองก็ได้ แต่รัฐบาลนิยมให้ประทานบัตรหรืออนุญาตแก่เอกชนไปจัดการ โดยมีบทกฎหมายกำหนดวางกฎเกณฑ์อันเอกชนผู้ขอประทานบัตรหรือผู้รับอนุญาตจะพึงปฏิบัติให้ถูกต้อง<sup>37</sup> และความเห็นของศาสตราจารย์เสนีย์ ปราโมช ที่มีความเห็นว่า เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน แม้ผู้ใดจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ไม่มีอำนาจขุดหาแร่เอาจากที่ดินของตนได้โดยลำพัง แร่ที่เข้าถือเอาโดยฝ่าฝืนต่อข้อบัญญัติแห่งกฎหมาย อาจถูกริบเป็นของหลวงได้ (พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ ร.ศ. 120 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461 ประกาศปี พ.ศ. 2461 ให้ใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ คุ่มครองไปถึงเพชรพลอยต่าง ๆ พระราชบัญญัติจำกัดแร่ดินบุก พ.ศ. 2474 และพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2474)<sup>38</sup> โดยสรุป แม้ในกฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแร่แม้แต่ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ก็ตาม นอกจากการยอมรับอำนาจของรัฐในอันที่จะควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับการสำรวจและการทำเหมืองแร่ จึงเห็นได้ว่า ทรัพยากรแร่ซึ่งอยู่ในพื้นดินถือเป็นทรัพย์สินของรัฐ<sup>39</sup>

5) ทรัพยากรปิโตรเลียมพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือของบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทาน การขอสัมปทานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และแบบสัมปทานให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>40</sup>

จากกรณีศึกษาจึงสรุปได้ว่า ตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดรัฐเป็นเจ้าของและมีอำนาจเหนือทรัพยากรซึ่งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ผู้ใดจะแสวงหาประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามกฎหมายก่อนเสมอ เมื่อพิจารณาถึงซากดึกดำบรรพ์ หากรัฐตรวจสอบพบว่าซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนใดเป็นสิ่งที่หายากและมีคุณค่าเป็นพิเศษ สมควรเก็บรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ รัฐก็สามารถเรียกกลับคืนมาไว้ในครอบครองได้ ทั้งนี้ แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติให้ทรัพย์สินประเภทนั้นเป็นของรัฐ

<sup>37</sup> แอล คูปลาต์, แผนแห่งการศึกษาหลักกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, ม.ป.ป.), น. 101.

<sup>38</sup> เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชัยฤทธิ, 2497), น. 201-205.

<sup>39</sup> สิทธิโชค ดันดีสุขสันต์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจและการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2543), น. 15, 18.

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, มาตรา 23.

หรือเป็นของแผ่นดินโดยตรงก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า ทรัพยากรประเภทนั้นเป็นทรัพยากรที่ผู้ใดผู้หนึ่งสามารถถือเอากรรมสิทธิ์ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องนี้ไว้อย่างไร การเข้าถือเอากรรมสิทธิ์ก็ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายนั้น ๆ ได้บัญญัติไว้ อันเป็นการยอมรับถึงอำนาจของรัฐที่มีอยู่เหนือทรัพยากรดังกล่าว โดยรัฐมีอำนาจที่จะจัดการทรัพยากรประเภทนั้น และรัฐสามารถที่จะออกกฎหมายเฉพาะเพื่อการจัดการทรัพยากรแต่ละชนิดได้ ทรัพยากรเหล่านี้จึงเป็นทรัพยากรที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐในการดูแลจัดการ ซึ่งเรียกได้ว่า ทรัพยากรเหล่านี้เป็นทรัพยากรของรัฐประเภทหนึ่งนั่นเอง ทรัพยากรประเภทนี้จึงมิใช่ทรัพยากรที่เอกชนคนใดคนหนึ่งจะสามารถแสวงหาประโยชน์โดยไม่มีขอบเขตจำกัด โดยไม่มีหลักการที่เหมาะสม เพราะนั่นย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรอย่างไม่มีที่สิ้นสุด เกี่ยวกับเรื่องนี้แม้ในกฎหมายระหว่างประเทศก็ยังมีหลักกฎหมายว่า รัฐแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในรัฐของตน (Sovereignty over Natural Resources) ด้วย ซึ่งหลักกฎหมายนี้ก็เป็นที่ยอมรับของนานอารยประเทศ<sup>41</sup> ทั้งนี้ รัฐจะต้องกำหนดสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติที่ชัดเจนว่า ใครมีสิทธิเพียงใด มีสิทธิเหนือทรัพยากรใด ในลักษณะใด และมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด รวมไปถึงทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในพื้นที่เดียวกันหรือร่วมกันที่ยากจะแบ่งหรือแยกแยะที่จะต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ และจำนวนผู้เกี่ยวข้องที่ชัดเจน ซึ่งจะลดความขัดแย้งลงได้<sup>42</sup> นอกจากนี้แนวคิดในการกำหนดสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติให้มีความชัดเจนแล้วยังต้องมีมาตรการควบคุมและกำกับดูแลโดยกฎหมายและหน่วยงานภาครัฐรับผิดชอบ ส่วนการจะนำทรัพยากรประเภทใดมาใช้ประโยชน์ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐเป็นผู้กำหนด แต่โดยทั่วไปภาครัฐมิได้กำหนดการลำดับความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ หรือลำดับการนำทรัพยากรชนิดใดมาใช้ในสถานการณ์ใด ด้วยเหตุดังกล่าวและประกอบกับทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทไม่อาจเกิดทดแทนได้ การใช้ทรัพยากรที่หมดสิ้นเปลืองไปย่อมมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และสภาพแวดล้อม และมีผลต่อเนื่องเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประชาชนใน

<sup>41</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์ มหาวชิวัตินิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), น. 49.

<sup>42</sup> เชิดพงษ์ สิริวิษฐ์, รายงานการวิจัยเรื่อง ความขัดแย้งทางความคิดในการพัฒนาทรัพยากรธรณี กรณีศึกษา ทรัพยากรแร่, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2545), น. 44-45.



ประเทศ จึงเป็นที่มาของการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>43</sup>

### 2.2.3 หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ในอดีตที่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงาน ของรัฐ ซึ่งปรากฏผลว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันแก้ไขและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ มิให้น้อยลงและถูกทำลายลงไปได้ ซึ่งเดิมมักจะกล่าวอ้างเสมอว่าที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุมาจากจำนวน บุคลากรภาครัฐ และงบประมาณที่มีไม่เพียงพอที่จะรองรับกับสถานการณ์และความรุนแรงของปัญหา การทำลายทรัพยากรธรรมชาติทวีมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งประเทศไทยเองเมื่อได้เผชิญกับความวิกฤตปัญหา ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบทางฝ่ายภาครัฐเองก็ได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้สิทธิใน ทรัพยากรธรรมชาติด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนบริหารในการพิทักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับภาครัฐโดยภาครัฐได้นำแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ<sup>44</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดใน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะ ดำเนินการมาเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย โดยส่งผลให้หน่วยงานของรัฐ ต้องออกกฎหมายใหม่ หรือดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมต่อไป อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมิได้หลายระดับด้วยกัน ขึ้นอยู่กับรัฐที่จะยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมได้ในระดับใดบ้าง และประชาชนพึงพอใจในระดับการมีส่วนร่วมที่รัฐให้เพียงใด ซึ่งอาจแยกออก ได้เป็น 6 ระดับ คือ<sup>45</sup>

#### ก. สิทธิในการร่วมรับรู้

สิทธินี้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับ โครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่ม หรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน หรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร

<sup>43</sup> สิริรัตน์ สิริคันทานนท์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานทรัพยากรแร่,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 32.

<sup>44</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, *เพ็งอ้าง*, น. 84.

<sup>45</sup> *เพ็งอ้าง*, น. 56 - 62.

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและข้อมูลข่าวสารที่รัฐมอบแก่ประชาชนนั้น นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะบอกถึงโครงการหรือกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น ความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น รวมถึงการดำเนินการและมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

#### ข. สิทธิในการร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น

สิทธินี้ หมายถึง เมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนจะร่วมกันหาปัญหาสาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการเหล่านั้นพร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของกิจกรรมหรือโครงการ หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ จะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

#### ค. สิทธิในการร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ

สิทธินี้ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่ หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้ในการลดผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจน และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย

#### ง. สิทธิในการร่วมดำเนินการ

สิทธินี้ หมายถึง การร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือร่วมปฏิบัติงานเองในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจทำได้ในทุกประเภทของโครงการเช่น หากเป็นโครงการที่มีความจำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือเทคโนโลยีระดับสูงแล้ว บางครั้งอาจเกิดความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมในระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ลุ่มน้ำ หรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีส่วนร่วมในการดำเนินการได้

#### จ. สิทธิในการร่วมติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล

สิทธินี้หมายถึง การร่วมตรวจสอบ และติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ได้มีการนำมามาตรการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะมี

ประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย การดำเนินการของโครงการเมื่อเกิดปัญหาและทำการแก้ไขได้อย่างทันท่วงทีก่อนที่ผลร้ายจะเกิดขึ้น และเมื่อดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ก็ต้องมีการประเมินผลว่า การดำเนินการนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงไรมีการนำมาตรการที่วางไว้เพื่อลดผลกระทบมาใช้จริงหรือไม่ และผลการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณาสร้างหรือปรับปรุงมาตรการให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

#### จ. สิทธิในการร่วมรับผล

สิทธินี้ หมายถึง การดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบที่เป็นทั้งผลกระทบด้านบวก และผลกระทบด้านลบทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 6 ระดับนั้น หากประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ของประเภทโครงการ กิจกรรม หรือกระบวนการดำเนินงาน รวมทั้งช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม องค์กรหรือกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนร่วม และกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 2.2.5 ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ Feudalism & Public Trust Doctrine & the Commons

ในสังคมมนุษย์ เริ่มมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมาตั้งแต่สมัยบุพกาล จากเดิมที่การตั้งถิ่นฐาน ตั้งชุมชนในพื้นที่ เริ่มสร้างระบบการบริหารจัดการในสังคม จากชุมชนขยายตัวเป็นเมือง และรัฐ มีการกำหนดหลักกฎหมายอธิบายถึงการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน รวมไปถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น น้ำ สัตว์ป่า พืชป่า หรือของป่า ซึ่งในทางกฎหมายแพ่ง มีการรับรองถึงการยึดถือครอบครองมาเป็นทรัพย์สิน ซึ่งมีการกำหนดถึงหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้ครอบครองทำประโยชน์มา ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของสังคมก็มีการกำหนดหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยเช่นกัน เช่น แนวคิดในเรื่องสาธารณสมบัติที่ทุกคนสามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้คำถามที่สำคัญ ที่จะพิจารณาถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือ ใครเป็นเจ้าของและมีอำนาจในการจัดการ

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ใครเป็นเจ้าของและมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดเหตุผลทางกฎหมาย เพื่อกำหนดกรอบรายละเอียดของวิธีการต่าง ๆ มีอยู่ 2 แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางที่หนึ่ง เจ้าของทรัพยากร คือ รัฐหรือผู้ปกครอง ภายใต้แนวคิดระบบศักดินา (feudalism) และแนวทางที่สอง คือ เจ้าของทรัพยากรคือประชาชน รัฐเป็นเพียงผู้ดูแลแทนให้เท่านั้น ภายใต้แนวคิดที่เรียกว่า Public Trust Doctrine แนวคิดระบบศักดินา หรือ Feudal System คือ แนวคิดที่อธิบายถึงรูปแบบในการจัดการพื้นที่และระบบการทำประโยชน์ในที่ดินที่เริ่มมีการอธิบายถึงรูปแบบการจัดการที่ดิน หรือการปกครองเหนือพื้นที่ นับตั้งแต่ยุคกลาง (Middle Age) ที่การปกครองแบบเมืองเล็ก ๆ กระจายไปทั่วยุโรป จากการทำสงครามที่กระจายไปทั่ว การรวมกลุ่มกันเป็นเมืองเล็ก ๆ ที่มีผู้นำที่เข้มแข็ง คอยปกป้องดูแลชาวบ้านที่เป็นชาวไร่ชาวนา รูปแบบการก่อกุลกันอาศัยการปกป้องและตอบแทนด้วยผลประโยชน์จากการเพาะปลูกส่งให้กับผู้ที่คอยปกป้องดูแลในยามที่มีสงคราม ชาวบ้านพวกนี้ต้องคอยส่งพืชผลที่ตนเองปลูกได้เพื่อเป็นเสบียงให้กองทัพ รวมถึงการเกณฑ์แรงงานของผู้ชายเพื่อไปรบด้วย รูปแบบความสัมพันธ์แบบนี้มีเช่นเดียวกันในแถบเอเชีย การที่ผู้ปกครองพื้นที่ เป็นหัวหน้าในการจัดสรรว่าจะให้ชาวไร่ชาวนา ทำไร่นานาในพื้นที่ใด การอนุญาตให้ทำกินในพื้นที่ซึ่งตนเองปกครองอยู่ และการเรียกเก็บหรือให้ชาวบ้านเหล่านั้น ส่งผลผลิตให้แก่ผู้ปกครองเพื่อเป็นการตอบแทน หรือค่าตอบแทนในการให้ที่ทำกิน และในยามสงครามก็จะถูกเรียกให้ไปประจำการในกรมกองที่ชาวบ้านผู้นั้นสังกัดอยู่ เป็นระบบไพร่ที่ถูกเกณฑ์แรงงานได้ ผู้ปกครองจะให้รางวัลเป็นที่ดินทำกิน จากรูปแบบที่อธิบายว่าใครคือผู้เป็นเจ้าของที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติก็คือผู้ปกครองเหล่านั้นนั่นเอง ดังนั้น เมื่อเป็นเจ้าของ ก็มีอำนาจจะทำอย่างไรกับของซึ่งเป็นของตนเอง เช่น จะให้แก่ใครหรือจะเรียกคืนเมื่อใดก็ย่อมได้เสมอ

#### 2.2.6 ทฤษฎีในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition)

ในระบบเศรษฐกิจการแข่งขันอย่างเสรีเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญยิ่งอันจะทำให้การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์การแข่งขันมีความหมายเป็น 2 กรณี

กรณีแรก หมายถึงการมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Freedom) กล่าวคือทุกคนในสังคมมีเสรีภาพในการที่จะผลิตสินค้าหรือเสนอบริการใดๆได้ตามใจปรารถนา โดยจะเลือกใช้เทคนิควิธีการผลิตที่ตนเห็นว่ามีความเหมาะสมและเป็นผู้กำหนดจำนวนและคุณภาพ การแข่งขันในการขายสินค้าหรือบริการย่อมเกิดขึ้นเมื่อผู้ผลิตเป็นผู้มีเสรีภาพในการจะส่งสินค้าเข้าไปในตลาดโดยไม่จำกัด

ชนิดและปริมาณ ตลอดจนสามารถที่จะกำหนดราคาสินค้าได้ตามใจชอบในขณะเดียวกัน ทางฝ่ายผู้ซื้อ ก็มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ มีข้อมูลเพียงพอในประกอบการตัดสินใจสำหรับการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ นั้นได้โดยมีอิสระที่จะเลือกซื้อในปริมาณหรือราคาที่ตนพอใจการแข่งขันตามความหมายนี้หมายถึงการ มีเสรีภาพที่จะเลือกกระทำการอย่างเป็นอิสระ

กรณีที่สอง การแข่งขันหมายถึง การต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเป็นผู้นำทาง ธุรกิจรวมทั้งการต่อสู้เพื่อความอยู่รอดเป็นการแข่งขันที่กระทำขึ้นระหว่างบุคคลหรือกลุ่มธุรกิจที่ พยายามมุ่งให้บรรลุผลสำเร็จอันเดียวกัน ดังนั้น การที่รัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและ ชำรงไว้ซึ่งการแข่งขันในตลาดสินค้าและบริการก็ต้องเป็นไปตามแนวทางการแข่งขันตามความเป็นจริง (Effective Competition) หากมีการแข่งขันที่เป็นธรรมเกิดขึ้น จะเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมวลรวม ซึ่งถือว่าการแข่งขันในทางธุรกิจนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดเสถียรภาพด้านราคาและที่สำคัญคือช่วยเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้ สามารถแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่นๆ ในตลาดโลกด้วย<sup>46</sup>

#### 2.2.7 ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปประกอบกับสภาพการค้าที่ผู้ประกอบการธุรกิจรวมตัวกัน จัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วน บริษัทหรือบริษัทข้ามชาติเพื่อความเข้มแข็งในการต่อสู้กับผู้ประกอบการรายอื่น การแข่งขันทำให้ความรู้ทางวิชาการเพิ่มขึ้นและผู้ประกอบการมีพลังทางเศรษฐกิจมากกว่าผู้บริโภค สังคมเริ่มพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมมีการวิจัยและพัฒนาสินค้าเพื่อให้ผลิตสินค้าได้ในปริมาณที่มาก ๆ ทำให้ต้องมีการพัฒนาตลาดให้ขายสินค้าได้เป็นจำนวนมากเช่นกันการโฆษณาในรูปแบบต่าง ๆ ทางโทรทัศน์ จึงเกิดขึ้น การทำสัญญาที่ใช้สัญญาสำเร็จรูป งานบริการหลายอย่างต้องอาศัยความรู้เฉพาะ ด้านของผู้ประกอบการ ความรู้ของผู้บริโภคไม่เท่าเทียมกันกับผู้ประกอบการ แต่กฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของคู่สัญญาไม่อาจคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่าง เพียงพอ จากพัฒนาการและแนวคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้เกิดทฤษฎีกฎหมายในการคุ้มครอง ผู้บริโภคดังนี้

ก. การไม่ให้ความสำคัญกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) หรือเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of

<sup>46</sup> เนตรชนก นนทะเสน, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด,” (การศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), น. 25.



Contract) มักจะถูกกล่าวควบคู่กับหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Sanctity of Will) ตั้งอยู่บนสมมติฐานทางเศรษฐศาสตร์แนวคลาสสิกที่ว่าปัจเจกชนเป็นผู้มีความสามารถใช้เหตุผลตัดสินใจได้ (Rational Being) จึงสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนได้ (Self-Interest Protection) และตัดสินใจกระทำการที่ตนเห็นว่าจะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ตน (Maximum Benefits) การที่บุคคลเข้าทำสัญญาจึงแสดงว่าตนจะได้รับประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่าจากสัญญา ดังนั้น นิติสัมพันธ์ทางสัญญาอยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคล<sup>47</sup> ผลของหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Sanctity of Will) คือ เฉพาะคู่กรณีเท่านั้นที่จะมีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายรับผิดชอบตามสัญญาได้ (Privity of Contract) หากไม่ใช่คู่สัญญา ก็ไม่มีนิติสัมพันธ์ใดให้อีกฝ่ายที่ตนจะเรียกร้องให้รับผิดชอบหรือชดเชยค่าเสียหายได้ ดังนั้น ทฤษฎีกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่คำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ทางสัญญา<sup>48</sup> เนื่องจากในชีวิตประจำวันผู้บริโภคอาจไม่ได้เป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการด้วยตัวเอง

ข. หลักความรับผิดในทางสัญญา (Contractual Liability) ความรับผิดอันเกิดจากสินค้าที่มีความชำรุดบกพร่อง ซึ่งเป็นความรับผิดในทางสัญญาซื้อขายนั้น เป็นกรณีที่ผู้ขายได้ให้การรับรองแก่ผู้ซื้อว่าผู้ขายจะเป็นฝ่ายรับผิดชอบ หากมีความบกพร่องอันเกิดจากตัวสินค้านั้น ๆ จึงอาจเรียกความรับผิดในกรณีนี้ได้อีกอย่างหนึ่งว่าความรับผิดในคำรับประกัน (Warranty) โดยคำรับประกันนี้ หมายถึง ข้อความใด ๆ ที่แสดงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสินค้าโดยผู้ขาย ซึ่งผู้ขายรับประกันว่าสินค้านั้นมีคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่ได้แสดงไว้ และยืนยันว่าหากข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามคำรับประกันแล้ว ผู้ขายยินยอมรับผิดต่อผู้ซื้อ ซึ่งความรับผิดตามคำรับประกันในทางกฎหมายนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือความรับผิดอันเกิดจากการรับประกันโดยชัดแจ้ง (Express Warranty) และความรับผิดอันเกิดจากการรับประกันโดยปริยาย (Implied Warranty) ดังนี้ คือ

1) ความรับผิดอันเกิดจากการรับประกันโดยชัดแจ้ง คำรับประกันที่ผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้าได้แสดงออกอย่างชัดแจ้งในสัญญา ซึ่งอาจแสดงด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร อันเป็นการรับประกันของผู้ขายหรือผู้ผลิต ที่แสดงต่อผู้ซื้อไม่ว่าจะเป็นการแสดงด้วยวิธีการโฆษณา หรือวิธีอื่นใด ถ้าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมิได้เป็นไปตามที่แสดงไว้ โดยผู้ซื้อหลงเชื่อและทำให้ผู้ซื้อได้รับความเสียหาย ผู้ซื้อย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายโดยตรงได้จากผู้ขายตามสัญญา การรับประกันที่ผู้ขายให้กับผู้ซื้อซึ่ง

<sup>47</sup> ดารารพร ธีระวัฒน์, กฎหมายสัญญา : สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 7 - 10.

<sup>48</sup> สุขุม สุภนิษฐ์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น. 11.

เป็นคู่สัญญาโดยตรง (Immediate Buyer) นี้ เป็นการรับประกันโดยชัดเจนของผู้ขายที่ให้แก่มือซื้อซึ่งเป็นผู้ทำสัญญา โดยเกิดขึ้นเมื่อผู้ขายได้ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพสินค้าซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานของการตกลงไม่ว่าจะเป็นให้ข้อเท็จจริงด้วยวิธีการใดก็ตาม การรับประกันของผู้ขายนั้นไม่มีรูปแบบและไม่จำเป็นต้องมีข้อความว่า รับประกัน (Warranty) หรือคำรับรอง (Guarantee) แต่ต้องมีสิ่งที่อยู่ภายในใจของผู้ขายที่ไม่ได้แสดงออกมา ใดๆก็ตาม ต้องเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวสินค้า โดยคำยืนยันดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา แต่ถ้าเพียงแต่ยืนยันถึงคุณค่าหรือเพียงแค่แสดงความเห็นหรือคำแนะนำ ไม่ถือว่าเป็นคำรับประกัน

2) ความรับผิดชอบเกิดจากการรับประกันโดยปริยาย คำรับประกันที่ผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้ามีต่อผู้ซื้อ แต่ไม่ได้แสดงออกโดยชัดเจนหากแต่เป็นการรับประกันที่มีกฎหมายรับรองและสร้างภาระความรับผิดชอบให้แก่ผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้าว่าได้รับประกันไว้เช่นนั้น แม้ว่าตามความเป็นจริงแล้วผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้าอาจไม่ได้ให้สัญญาหรือรับประกันก็ตาม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การรับประกันประเภทนี้เป็นการรับประกันโดยผลของกฎหมาย เช่น การรับประกันในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่แม้จะไม่มีการตกลงในสัญญาอย่างชัดเจนว่าทรัพย์สินที่ซื้อขายจะต้องเป็นของผู้ขายก็ตาม กรณีนี้กฎหมายก็ถือว่า ผู้ขายได้ให้คำรับประกันต่อผู้ซื้อแล้วว่าทรัพย์สินที่ซื้อมานั้น ตนเองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ดังนั้น หากผู้ซื้อไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ซื้อมานั้นมีสาเหตุมาจากการรอนสิทธิโดยมีผู้อื่นมาอ้างความเป็นเจ้าของเหนือทรัพย์สินที่ซื้อมาแล้ว ผู้ขายจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้ซื้อเป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ทั้งหลักการในเรื่องคำรับประกันก็ดี หลักการไม่ชำระหนี้ก็ดีหรือหลักการชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามความประสงค์ที่แท้จริงแห่งมูลหนี้ก็ดี ยังมีข้อจำกัด ในการให้ความคุ้มครองอยู่ กล่าวคือ ผู้ที่จะสามารถทำการฟ้องร้องและผู้ที่ถูกฟ้องร้องจะต้องเป็นคู่สัญญากัน เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความรับผิดชอบคู่กรณีในสัญญา (Doctrine of Privity) ดังนั้น บุคคลอื่นที่ไม่ใช่คู่สัญญากับผู้ขาย หรือผู้ผลิตสินค้า แม้จะได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าก็ไม่สามารถที่จะทำการฟ้องร้องผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้าได้ เพราะไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อกัน<sup>49</sup>

<sup>49</sup> สุวิจักขณ์ จันดาพันธ์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษากรณีความรับผิดชอบร่วมกันของผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 10– 13.

### 2.2.8 ทฤษฎีความผิด (Theory of Fault)

ความรับผิดของบุคคลในการกระทำของตนเอง พื้นฐานความรับผิดในการกระทำของตนเองอยู่บนหลักทฤษฎีความผิดที่ว่า “ไม่มีความรับผิดถ้าปราศจากความผิด”<sup>50</sup> หมายความว่า ผู้ก่อความเสียหายจะรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเมื่อมีความผิดหรือเป็นฝ่ายผิดในเหตุที่เกิดขึ้นนั้น ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วางหลักว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อดอนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการนั้น” มีข้อพิจารณาความรับผิดจะต้องพิจารณาจาก

ก. กระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย “การกระทำ” จะต้องมี การเคลื่อนไหวร่างกายที่อยู่ในบังคับของจิตใจ โดยรู้สำนึกในการกระทำของตน รวมถึงการละเว้นหรืองดเว้นการที่จักต้องกระทำ เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายขึ้นเพราะตนมีหน้าที่ป้องกันตามกฎหมายหน้าที่ตามวิชาชีพ หน้าที่ตามสัญญา หรือหน้าที่โดยพฤตินัย ส่วน “โดยผิดกฎหมาย” หมายความว่า ถ้าการกระทำ นั้นเป็นการล่วงละเมิดสิทธิโดยผิดหน้าที่ ที่ต้องเคารพต่อสิทธินั้น เป็นการกระทำผิดกฎหมายในตัวโดยไม่ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำเช่นนั้นเป็นผิดกฎหมายอีกชั้นหนึ่งแต่ถ้ามีอำนาจกระทำที่เกิดจากกฎหมายให้อำนาจ สัญญา คำพิพากษาหรือมีกฎหมายนิรโทษกรรมเช่นนี้ก็ไม่ใช่เป็นการผิดกฎหมาย

ข. กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ “จงใจ” หมายถึง รู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน โดยประสงค์ต่อผลความเสียหายเท่านั้น ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลแม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่จงใจกระทำแต่อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่อ<sup>51</sup> ส่วน “ประมาทเลินเล่อ” หมายถึง การกระทำที่ไม่จงใจ แต่ไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควรที่จะใช้ กล่าวคือ ปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาใช้ให้เพียงพอไม่ และรวมถึงในลักษณะที่บุคคลผู้มีความระมัดระวังจะไม่กระทำด้วย สำหรับระดับความระมัดระวังที่สมมติเป็นมาตรฐาน เพื่อวินิจฉัยเปรียบเทียบความรับผิดของผู้กระทำ ความเสียหายนั้นแตกต่างจากความรับผิดทางสัญญา โดยต้องเปรียบเทียบกับบุคคลที่มีความระมัดระวังตามพฤติการณ์

<sup>50</sup> พจน์ บุญปกคม, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, (พระนคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 74.

<sup>51</sup> ไพจิตร ปุณณพินธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดและหลักกฎหมายละเมิด เรื่อง ข้อสันนิษฐานความผิดของกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2558),



และตามมาตรฐานในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำความเสียหาย ความระมัดระวัง จึงอาจแตกต่างกันไปตามพฤติกรรมแห่งตัวบุคคลไม่แน่นอนคงที่เหมือนกรณีความรับผิดชอบตามกฎหมาย บุคคลที่สมมตินี้ต้องอยู่ในพฤติกรรมภายนอกเช่นเดียวกับผู้กระทำความเสียหาย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงพฤติกรรมแวดล้อมในขณะที่เกิดเหตุประกอบด้วย

ก. การกระทำนั้นทำให้บุคคลอื่นเสียหายถึงชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพและทรัพย์สิน หมายถึง การทำให้บุคคลอื่นเสียหายแก่สิทธิในบุคคล สิทธิทางทรัพย์สิน และสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นผลจากการกระทำของผู้ก่อความเสียหาย คือ ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล พิจารณาจากทฤษฎีเงื่อนไขที่ว่าถ้าไม่มีการกระทำของจำเลยผลจะมีเกิดขึ้นเช่นนั้น ผลที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากการกระทำของจำเลยผลอันหนึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากเหตุหลายประการประกอบกัน ซึ่งถ้าหากขาดเหตุทั้งหลายนั้นแม้แต่เหตุใดเหตุหนึ่งผลนั้นย่อมไม่เกิดขึ้น จึงถือว่า เป็นเหตุผลที่ทำให้เกิดผลได้เท่านั้น ไม่มีเหตุใดสำคัญกว่ากันและพิจารณากับทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมว่าผลเสียหายนั้นผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบเฉพาะเหตุตามปกติที่ย่อมก่อให้เกิดผลเช่นนั้นขึ้น ต้องพิจารณาตามความรู้ความชำนาญของมนุษย์ว่าผลอาจจะเกิดจากการกระทำของผู้กระทำหรือไม่ และผลที่อาจเกิดขึ้นจะต้องไม่ห่างไกลจนตามความคิดเห็นของคนธรรมดาไม่สามารถคาดหมายได้

#### 2.2.9 ทฤษฎีเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา ราวศตวรรษที่ 14 ในยุคที่มีความคิดขบถและเชื่อว่ามนุษย์มีเหตุผลทำให้ความคิดนี้พัฒนามาสู่กฎหมายสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 17-19 เริ่มมีแนวคิดของลัทธิเสรีนิยมซึ่งเห็นว่ามนุษย์มีเหตุผลดังนั้นจึงควรปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับความคิดของลัทธิปัจเจกนิยมที่มีความเชื่อว่าปัจเจกชนย่อมมีคุณค่าในตัวเอง มีความสามารถใช้เหตุผลตัดสินใจได้จึงสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้ และจะตัดสินใจกระทำการที่ตนเห็นว่าก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ตน ฉะนั้นการที่บุคคลเข้าทำสัญญาจะแสดงถึงว่าบุคคลนั้นเห็นว่าตนจะได้รับประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่าจากสัญญาดังกล่าวจึงไม่อาจกล่าวอ้างว่าเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมได้<sup>52</sup>

หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนามีแนวคิดที่เอกชนต้องมีอิสระทางแพ่งหมายถึงอำนาจของเอกชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับขอบเขตทางกฎหมายของตนทางทรัพย์สิน โดยหลักอิสระ

<sup>52</sup> พินัย ฌ นคร, “กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม: แนววิเคราะห์ใหม่เชิงเปรียบเทียบ,” วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 30, ฉบับที่ 4, น. 550 (ธันวาคม 2543).

ในทางเป็นหลักที่ค่อนข้างกว้างมีลักษณะทั่วไป<sup>53</sup>ที่เป็นหลักพื้นฐานของการทำนิติกรรมสัญญาทุกชนิด แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการคือกฎหมายความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นต้น

หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาเป็นส่วนหนึ่งของอิสรภาพในทางแพ่งที่บุคคลจะต้องมีอิสระในการผูกมัดตนเองจนก่อให้เกิดสัญญาและเกิดผลของสัญญาซึ่งเจตนานี้มีผลต่อสัญญา 3 ประการคือ

- 1) เจตนาเป็นตัวที่ก่อให้เกิดสัญญา
- 2) เจตนาเป็นตัวกำหนดเนื้อหาของสัญญา
- 3) เจตนาเป็นตัวกำหนดผลของสัญญา

หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาจึงมีอยู่ในตัวตามธรรมชาติเป็นสิ่งที่บุคคลแสดงออกมาด้วยความสมัครใจของบุคคลนั่นเองเพื่อต้องการที่จะผูกพันตนตามสัญญาซึ่งรัฐต้องรับรองหลักนี้ให้เป็นสิทธิพื้นฐานและไม่เข้าไปแทรกแซงหรือทำลายเสรีภาพที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล

ดังนั้นหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาคือหลักที่อาศัยความเป็นเหตุเป็นผลทางนิติปรัชญาว่าด้วยนิติสัมพันธ์ทางนี้ว่าอยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคลโดยเจตนาเป็นแหล่งกำเนิดและเป็นมาตรการของสิทธิทั้งยังเป็นการแสดงความเคารพต่อเจตนาของแต่ละบุคคลด้วยเจตนาของบุคคลจึงมีอิสระและศักดิ์สิทธิ์<sup>54</sup>

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญาสะท้อนได้จากคำพิพากษาที่ตัดสินว่าสัญญาไม่ตกเป็นโมฆะ เพราะไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

หลักความยุติธรรม เป็นหลักทั่วไปที่ใช้กับการทำนิติกรรมสัญญาทุกประเภทเป็นหลักที่ใช้เสริมกฎหมายหรือสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อสัญญาที่เกิดขึ้นมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายแม้บุคคลจะสามารถแสดงเจตนาได้อย่างเสรีก็ตาม แต่หากถือเอาประโยชน์แก่ตนมากกว่าขณะที่ทำให้อีกฝ่ายถูกเอาเปรียบอย่างร้ายแรง สัญญาก็ย่อมต้องถูกควบคุมโดยหลักนิติธรรมเพื่อให้สังคมมีความสงบและเกิดความยุติธรรมมุ่งคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่า จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาของบุคคล และเมื่อบุคคลมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมจึงต้องนำหลักยุติธรรมมาใช้กับการทำสัญญาด้วย เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ โดยหลักยุติธรรมนี้จะถูกบัญญัติไว้ทั้งในบทบัญญัติของกฎหมาย

<sup>53</sup> จำปี โสคติพันธุ์, คำอธิบายหลักกฎหมายนิติกรรมสัญญา, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543), น. 26.

<sup>54</sup> ไชยศ เหมะรัชตะ, กฎหมายว่าด้วยสัญญา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น. 87 – 88.

และถูกใช้บังคับโดยองค์กรศาลเนื่องจากความยุติธรรมอาจจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงด้วยทำให้ศาลต้องมีบทบาทใช้ดุลพินิจเป็นกรณีไปด้วย

หลักสุจริต หลักสุจริตเป็นพื้นฐานของกฎหมายเอกชนทั่วไป หลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชนซึ่งพบอยู่ในการทำสัญญามานานแล้ว ซึ่งเดิมการค้าขายไม่มีแบบวิธี ทำง่าย ๆ ด้วยการตกลงราคากันเอง โดยยึดถือคำมั่นสัญญาเพราะถือว่าทุกคนสุจริตอาศัยหลักสุจริตเป็นที่ตั้งในการเกิดขึ้นของสัญญาการค้าขายเท่านั้น

ต่อมาการค้าขายมีความซับซ้อนมากขึ้นทำให้หลักสุจริตพัฒนากลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและหลักสุจริตก็ถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานของกฎหมายแพ่งในเรื่องสัญญาทำให้เกิดหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา ดังนั้น หลักสุจริตจึงเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีเป็นหลักที่คำนึงถึงเหตุผลโดยปรุ้งแต่ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและยังเป็นหลักที่แสดงถึงมาตรฐานของสังคม

ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดลักษณะของสัญญาที่มีความสุจริตที่จะสามารถนำสัญญานั้นมาใช้กับคู่กับสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้จึงเป็นการกำหนดขอบเขตของความสุจริตลงไปตามกฎหมายเพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุขและไม่ให้มีการเอาเปรียบอีกฝ่ายมากเกินไปและเป็นการเน้นอนของกฎหมายโดยกฎหมายจะต้องเป็นที่รับรู้กันทั่วไปและเป็นกฎหมายที่มีความชัดเจนแน่นอนจึงจะก่อให้เกิดความเสมอภาคเพื่อเกิดความเป็นธรรมในสังคม

หลักความรับผิดชอบในทางสัญญา

“หลักความรับผิดชอบในคำรับประกัน” เป็นหลักความรับผิดชอบในการทำสัญญาโดยผู้ประกอบการ หรือผู้ขายจะต้องรับผิดชอบตามข้อความใดๆที่รับรองว่าจะรับผิดชอบหากมีข้อเท็จจริงนั้นเกิดขึ้น

“หลักผู้ซื้อต้องระวัง” เป็นหลักทฤษฎีเกี่ยวกับการทำสัญญาที่เกิดขึ้นในสมัยที่เทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ยังไม่ก้าวหน้าและการติดต่อสื่อสารทางการค้ายังไม่สะดวกนัก ทำให้การติดต่อทางการค้าส่วนใหญ่อยู่เพียงในห้องถิ่นของตน ส่วนกระบวนการผลิตก็ยังไม่มีความซับซ้อนทำให้ลักษณะการทำการค้ามีลักษณะที่เป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกันซึ่งการทำสัญญายังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและมีอิสระในการแสดงเจตนาในระบบการค้าเสรีมนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการเลือกบริโภครัฐจึงยังไม่มีแทรกแซงเสรีภาพเอกชน จึงเกิดหลักกฎหมายในการซื้อขายว่าผู้ซื้อต้องระวัง โดยการขายสินค้านั้นมีความบกพร่องในสินค้าอย่างไรผู้ซื้อต้องแบบแบกรับภาระในความเสียหายนั่นเอง

แต่ต่อมาหลักผู้ซื้อต้องระวังนั้นไม่เหมาะกับระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีระบบการผลิตรวมทั้งมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยทำให้ผู้ซื้อไม่ได้อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันอีกต่อไป ผู้ซื้อจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายเดิมทำให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้ซื้อเป็นการเฉพาะ

### 2.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการชากดักดำบรรพ์

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในปัจจุบันที่จะนำมาพิจารณาปรับใช้เป็นแนวทางในการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองชากดักดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้<sup>55</sup>

#### 2.3.1 มาตรการทางปกครอง

มาตรการทางปกครองเป็นมาตรการทางกฎหมายมหาชน ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชนแต่ละฉบับกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ทันที โดยไม่ต้องเป็นคดีฟ้องต่อศาลที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจด้านตุลาการเพื่อให้มีคำพิพากษา ออกคำสั่งบังคับ หรือหมายบังคับคดี แก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

มาตรการทางปกครองที่มีการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น จำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) คำสั่งทางปกครอง คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่<sup>56</sup> ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพ

<sup>55</sup> มหาวิทยาลัยรามคำแหง, สถาบันกฎหมายไทย, โครงการศึกษาร่างกฎหมายด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณี กระทรวง-ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547), น. 49 - 62.

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5. “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ<sup>57</sup>

2) มาตรการบังคับทางปกครอง คือ การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาใช้ มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อย ที่สุด<sup>58</sup> ประกอบด้วย<sup>59</sup>

(1) การยึด หรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาด

(2) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปี ของ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ หรือ

(3) การเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครอง

เป็นที่น่าสังเกตว่าการออกคำสั่งทางปกครองหรือการดำเนินมาตรการบังคับทางปกครอง ของเจ้าหน้าที่ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับนั้นจะ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ๆ แต่หลังจากวันที่ 14 พฤษภาคม 2540 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับนั้น การปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น ไม่ว่าจะเป็นการออก คำสั่งทางปกครองที่ดีหรือการพิจารณาคำสั่งทางปกครองที่ดี หรือรูปแบบและผลของการออกคำสั่งทาง ปกครองที่ดี หรือการดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองที่ดี หรือการดำเนินการใด ๆ อันเป็นวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง<sup>60</sup>จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติ ราชการไม่ว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้<sup>61</sup>

<sup>57</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 5. “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือ บุคคลใดเป็นการเฉพาะ

<sup>58</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 56.

<sup>59</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 57 – 58.

<sup>60</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 5. “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของ เจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>61</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 3.

ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดมาตรการทางปกครองใด ๆ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เช่น การขออนุญาต การสั่งการ และการออกกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า จะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมในเนื้อหาสาระสำคัญของมาตรการทางปกครองที่สัมพันธ์กับหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย

### 2.3.2 มาตรการทางแพ่ง

สภาพบังคับทางแพ่ง เป็นความรับผิดชอบทางแพ่งที่เกิดจากคู่กรณีที่มีข้อพิพาทต่อกันจากมูลหนี้ที่เป็นบ่อเกิด 2 ประการ คือ นิติกรรมและนิติเหตุ ในส่วนของ นิติเหตุ นั้นเกิดจากการกระทำอันเป็นละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามกมิควรได้ เมื่อมีหนี้เกิดขึ้นมาแล้วลูกหนี้ย่อมมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้

ในส่วนของสภาพบังคับทางแพ่งกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ทำให้เกิดความเสียหายในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาจมีการใช้ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือการใช้ที่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น รวมถึงการกระทำใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ แล้วยังส่งผลโดยตรงให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ข้อพิพาทนี้จะเป็นข้อพิพาททางแพ่งเนื่องจากผู้เสียหายจะเรียกร้องผู้ก่อความเสียหายให้มีการชดเชยความเสียหาย รวมถึงการงดเว้นมิให้ก่อความเสียหายขึ้นมาอีกจึงเท่ากับมีมูลหนี้เกิดขึ้นมาแล้ว มูลหนี้ในกรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นนิติเหตุเนื่องจากบ่อเกิดแห่งหนึ่งเกิดจากเหตุการณ์ตามธรรมชาติ หรือเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งมิได้มุ่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้น<sup>62</sup> จึงเท่ากับเป็นการทำละเมิด ซึ่งการทำละเมิดนั้นเป็นนิติเหตุอันเป็นบ่อเกิดแห่งหนึ่งที่เกิดมาจากการล่วงละเมิดหน้าที่ (Breach of Duty) หมายความว่า บุคคลทั่วไปมีสิทธิที่จะไม่ให้ใครมาทำละเมิด ผู้ใดมาทำละเมิดอันเป็นการล่วงละเมิดและผิดหน้าที่ ขวางสิทธิ คือ มีสิทธิที่จะไม่ให้ผู้ใดมาทำให้เกิดความเสียหายและผิดหน้าที่ คือ เป็นหน้าที่ของบุคคลอื่นที่จะไม่ไปล่วงละเมิดเขา เพราะฉะนั้น เมื่อเกิดการล่วงละเมิดผิดหน้าที่ขึ้นย่อมก่อให้เกิดหนี้ที่ผู้ผิดหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ถูกล่วงละเมิด<sup>63</sup> อันเป็นความรับผิดชอบอยู่บนฐานของความผิด (Liability Based of Fault) ที่เกิดจากความจงใจหรือประมาท

<sup>62</sup> จิต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร:ธรรมสาร, 2538), น. 4.

<sup>63</sup> ไพจิตร บุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 7



เดินเล่อในการกระทำจนเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ในการกระทำที่เป็นละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้อง คือ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 5 ละเมิด ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มลักษณะคดีละเมิดกลุ่มย่อยได้ 3 กลุ่ม คือ<sup>64</sup>

- (1) ความรับผิดเพื่อละเมิดอันเกิดจากการกระทำของตนเอง หรือละเมิดทั่วไป<sup>65</sup>
- (2) ความรับผิดเพื่อละเมิดอันเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น<sup>66</sup>
- (3) ความรับผิดเพื่อละเมิดอันเกิดจากการกระทำของทรัพย์<sup>67</sup>

ฉะนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ซากดึกดำบรรพ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการเสนอให้แก่ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 จึงอาจพิจารณากำหนดมาตรการทางแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นในการเรื่องการทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ การครอบครองซากดึกดำบรรพ์ การโอนไปซึ่งที่ดินแหล่งซากดึกดำบรรพ์ เป็นต้น ให้เหมาะสมอันสอดคล้องกับภารกิจของกรมทรัพยากรธรณีในปัจจุบัน<sup>68</sup>

### 2.3.3 มาตรการทางอาญา

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายที่จะใช้เป็นกฎหมายป้องกันสังคมมิให้ถูกประทุษร้าย ป้องกันผลประโยชน์ของรัฐ และการใช้อำนาจอื่นโดยมิชอบของบุคคลในสังคม กฎหมายอาญาเป็นการแสดงออกถึงอำนาจของสังคมที่มีต่อการกระทำอันละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมนั้น ๆ จัดว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันภัยของสังคมที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายอาญามีบทลงโทษที่มีโทษทางอาญาคือจำคุกและปรับเป็นหลัก

<sup>64</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 420 - 452.

<sup>65</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 420.

<sup>66</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 425 - 432.

<sup>67</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 433-437.

<sup>68</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562.



มาตรการทางอาญาที่นำมาใช้เพื่อการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ แยกพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง ดังนี้<sup>69</sup>

1) มาตรการทางอาญาที่นำมาใช้เป็นมาตรการโดยตรง หมายถึง การกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นความรับผิดทางอาญาด้วยการกำหนดบทลงโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญาโดยตรง เช่น ตามมาตรา 380 ผู้ใดทำให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อสระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

2) มาตรการทางอาญาที่นำมาใช้เป็นมาตรการประกอบ หมายถึง การนำเอาบทกำหนดโทษทางอาญามาใช้กับการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น ในกฎหมายเหล่านี้จะมีบทกำหนดโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

การนำเอามาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะนำมาใช้เป็นมาตรการโดยตรง หรือมาตรการประกอบก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า ถ้าหากโทษที่จะนำมาระบุไว้ในกฎหมายเป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน 10,000 บาท<sup>70</sup> หรือมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>71</sup> และเมื่อผู้ต้องหาได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบปรับให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นต้น จึงทำให้ผู้ต้องหาที่กระทำผิดตามกฎหมายไม่ต้องถูกดำเนินคดีในศาลยุติธรรม และผู้ต้องหาที่ไม่ต้องรับโทษจำคุกแต่อย่างใด อัตราโทษที่ระบุไว้ในกฎหมายดังกล่าวจึงไม่อาจถูกนำมาบังคับใช้ได้อย่างครบถ้วนเป็นผลให้ผู้ต้องหาไม่ค่อยเกรงกลัวต่อกฎหมายประเภทนี้เท่าใดนัก

เนื่องจากผู้ต้องหาในคดีประเภทนี้มักจะเป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างสูง จึงมีความสามารถจะชำระค่าปรับในอัตราสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนดได้ไม่ยากนัก ทำให้กฎหมายดังกล่าว

<sup>69</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), น. 40, อ้างจาก มหาวิทยาลัยรามคำแหง, สถาบันกฎหมายไทย, โครงการศึกษาร่างกฎหมายด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรณี, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547), น. 54 – 55.

<sup>70</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 37.

<sup>71</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 102.

ถูกลดความศักดิ์สิทธิ์ หรือความขลังลงไปไม่น้อย เพราะกรณีที่กฎหมายระบุให้อำนาจแก่ คณะกรรมการเปรียบเทียบเป็นผู้พิจารณาว่า ผู้ต้องหาใดที่ไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือ ไม่ควรรับโทษจำคุก นั้น เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้อย่างมีความเป็นอิสระ หากคณะกรรมการเปรียบเทียบ คดีจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจมากกว่าการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อนโยบายการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไม่ อาจหลีกเลี่ยงได้

อย่างไรก็ตาม กลไกที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การกำหนดโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ในกฎหมายฉบับนั้น ๆ เรียกว่า โทษอาญา ซึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา จำแนกเป็น 5 ประเภท คือ<sup>72</sup> ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน จำแนกประเภทของโทษทางอาญา มาตรการทางอาญาเป็นมาตรการที่มีสภาพบังคับในลักษณะตอบได้ ผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งในกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นโทษจำคุกและปรับ และอัตรา โทษที่กำหนดไว้นั้นจะสัมพันธ์กับประเภทและลักษณะของการกระทำ

อย่างไรก็ตาม มีแนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษที่สมควรจะนำไปประกอบการ เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เป็นการเฉพาะ มีดังนี้

#### 1) ทฤษฎีทดแทน (Retribution Theory)

ทฤษฎีนี้ตามแนวคิดของ Jeffrie G. Murphy คือ การลงโทษต้องกระทำเพื่อทดแทน ความรู้สึกของผู้เสียหาย และจะต้องทำให้ผู้เสียหายเกิดความรู้สึกว่าได้มีการแก้แค้นทดแทนเกิดขึ้น อีกประการหนึ่งคือ ลงโทษเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมโดยมีหลักการให้กฎหมายมีผลคุ้มครองประโยชน์ สุขของส่วนรวม เพื่อเกิดการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายลักษณะของโทษจึงมีความรุนแรงเทียบเท่า กับความได้เปรียบเสียเปรียบที่ผู้กระทำผิดจะได้รับจากผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย<sup>73</sup> ประการสุดท้าย คือ การ ลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด (Proportionality of Punishment) ซึ่ง Immanuel Kant ให้ความเห็นว่า “โทษที่ผู้กระทำได้รับจะต้องได้สัดส่วนพอดีทั้งสภาพ และความหนักเบาของความผิดของเขา”<sup>74</sup>

<sup>72</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 18.

<sup>73</sup> Jeffrie G. Murphy, *Retribution, Justice, and Therapy*, (Dordrecht, Holland: D. Reidel, 1979), p. 58.

<sup>74</sup> อุททิศ แสนโกสติก, *กฎหมายอาญา ภาค 1*, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการ-เอกสารและวิชาการ กอง วิชาการ กรมอัยการ, 2525), น. 22, อ้างจาก มหาวิทยาลัยรามคำแหง, สถาบันกฎหมายไทย, *โครงการศึกษาร่าง*

## 2) ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory)

ทฤษฎีนี้คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของสังคมและกฎหมายอาญา ซึ่งมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ ประการแรก มนุษย์พยายามแสวงหาความพอใจและประโยชน์สูงสุด เพื่อสมาชิกจำนวนมากที่สุด และประการสุดท้ายในส่วนของกฎหมายอาญานั้น ความร้ายแรงของความผิดแต่ละฐานความผิดควรพิจารณาจากความเสียหายซึ่งทำต่อสังคม ทฤษฎีอรรถประโยชน์มีวัตถุประสงค์ของการลงโทษ 4 ประการ คือ<sup>75</sup>

ประการที่ 1 เพื่อข่มขู่หรือยับยั้งหรือป้องปราม (Deterrence) ซึ่งการลงโทษต้องมีความแน่นอน มีความรุนแรง การทำโดยลับไว และการทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

การลงโทษเพื่อการข่มขู่ ป้องปราม เป็นการลงโทษโดยวิธีการที่รุนแรงเพื่อเป็นการขู่ผู้กระทำผิด และปรามผู้อื่นไม่ให้กระทำผิดในอนาคต Cesare Beccaria ได้ให้ความเห็นว่า การลงโทษไม่ควรจะเป็นการทรมานผู้กระทำผิด หรือการชดเชยความผิดแต่ควรจะทำเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กระทำผิดไปทำอันตรายต่อสังคม และป้องกันบุคคลอื่นไม่ให้กระทำผิดเช่นเดียวกันนั้น และการลงโทษควรมีอัตราความรุนแรงเพียงพอที่จะยับยั้งบุคคลอื่น<sup>76</sup>

การลงโทษตามทฤษฎีนี้ยังมีปัญหาเรื่องขอบเขตของการลงโทษว่า การลงโทษอย่างไรจึงจะสามารถทำให้เกิดผลต่อความเกรงกลัวของผู้อื่น เพราะเป็นการยากที่จะวัดว่าการลงโทษชนิดนั้นมีผลต่อความเกรงกลัวเพียงใด และการลงโทษเพื่อป้องปรามจะเป็นผลหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ การกำหนดโทษไว้รุนแรงเพื่อข่มขู่อาจใช้ไม่ได้ผลบางกรณี เช่น ผู้ที่กระทำความผิดเนื่องจากถูกบีบคั้นทางจิตใจ หรืออารมณ์จนเกิดโทสะได้ไปกระทำความผิดในขณะนั้น ย่อมไม่สามารถที่จะยังคิดถึงความรุนแรงของโทษที่ตนจะได้รับจากการกระทำผิดนั้นได้ หรือในกรณีผู้ที่กระทำผิดในลักษณะมีอาชีพที่ผ่านการฝึกฝนมานานปี การลงโทษเพื่อข่มขู่หรือป้องปรามย่อมไม่มีผลต่อบุคคลเหล่านี้ และยิ่งกำหนดโทษไว้รุนแรงมากเท่าใดก็ยิ่งจะทำให้ผู้กระทำผิดทางหลีกเลี่ยงเพื่อไม่ต้องรับโทษ จึงอาจเป็น

กฎหมายด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรณี, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547), น. 56.

<sup>75</sup> Graeme Newman, *The Punishment Response*, (Philadelphia, Pennsylvania: Lippincott, 1978), น. 15, อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, สถาบันกฎหมายไทย, *โครงการศึกษาร่างกฎหมายด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรณี*, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547), น. 57.

<sup>76</sup> มหาวิทยาลัยรามคำแหง, สถาบันกฎหมายไทย, *เพ็ญอ้อ*, น. 52.

การผลักดันให้มีการกระทำความผิดที่รุนแรงมากขึ้น เพื่อปกปิดความผิดของตน เช่น การฆ่าคนเพื่อปิดปากไม่ให้ไปเป็นพยานยืนยันความผิด เป็นต้น

ประการที่ 2 เพื่อการป้องกัน (Prevention) เป็นการลงโทษโดยมุ่งป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิด หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก มากกว่าที่จะป้องกันผู้อื่น โดยการให้ได้รับโทษที่ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องการที่จะถูกลงโทษเช่นนั้นอีก แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่ไม่อาจวัดได้ว่าผู้ที่ถูกลงโทษตามกฎหมายนี้ จะเกิดความเข็ดหลาบมากน้อยเพียงใด

ประการที่ 3 เพื่อตัดโอกาส (Restraint) เป็นการลงโทษเพื่อตัดโอกาสไม่ให้กระทำความผิดอีก (Incapacitation) โดยการเอาตัวผู้กระทำความผิดไปปรับโทษจำคุก หรือประหารชีวิต ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถออกไปก่ออาชญากรรมหรือทำความเดือดร้อนแก่สังคมได้ อย่างน้อยก็ระหว่างที่ได้รับโทษ จำคุกซึ่งอาจเป็นโทษจำคุกที่มีกำหนดระยะเวลาจนถึงจำคุกตลอดชีวิต หรืออาจตัดโอกาสโดยเด็ดขาดด้วยการลงโทษประหารชีวิต การลงโทษตามกฎหมายนี้ไม่ได้นำวิธีการแก้ไขมาใช้ทำให้เกิดผลเสียเมื่อผู้กระทำความผิดพ้นโทษแล้วออกไปสู่สังคมอาจไปกระทำความผิดก่อให้เกิดภัยต่อสังคม ดังนั้น เมื่อเห็นว่าผู้กระทำความผิดจะไปกระทำความผิดอีกไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดชนิดนิสัย หรือเพราะเป็นผู้วิกลจริตก็มักจะถูกลงโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิตโดยไม่มีโอกาสพักการลงโทษ โดยเชื่อว่าผู้กระทำความผิดเหล่านี้ไม่อาจจะปรับปรุงแก้ไขได้ ถือว่าการปล่อยให้ผู้ร้ายกลับไปสู่สังคมเปรียบเสมือนการปล่อยสัตว์ร้ายออกไปตามถนน ถ้าเห็นว่าผู้ร้ายจะทำอันตรายต่อสังคมก็ควรจะควบคุมจนกว่าจะหมดอันตรายแล้ว และถ้าจำเป็นถึงลงโทษถึงขั้นประหารชีวิตได้

ประการที่ 4 เพื่อแก้ไข คัดนิสัย และฟื้นฟู (Correction or Rehabilitation) เป็นการลงโทษโดยมีการแก้ไขปรับปรุงฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยมีการฝึกอบรมให้กลับตนเป็นคนดีกลับสู่สังคมได้ จะได้ไม่มีความต้องการไปกระทำความผิดอีก วิธีการนี้ส่งผลเฉพาะตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้น พื้นฐานแนวคิด ทฤษฎีนี้เห็นว่า การที่ผู้กระทำความผิดยอมเกิดจากการที่จิตใจของผู้กระทำความผิดนั้นเห็นว่าสิ่งที่กระทำเป็นสิ่งถูกต้อง จึงกระทำลงไป โดยไม่รู้ว่าเป็นการฝ่าฝืนปทัสสถานของสังคม เหตุที่มีทัศนคติที่ผิดนั้นเนื่องมาจากสภาพแวดล้อม หรือสภาพจิตใจของผู้กระทำความผิดที่ผิดไปหากได้รับการแก้ไขเยียวยาให้มีค่านิยมที่ถูกต้องก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นหลีกเลี่ยงไม่กระทำความผิดต่อไป วิธีการนี้ ไม่เหมือนกับการลงโทษ เพราะไม่ใช่วิธีการทำให้ผู้ต้องโทษต้องได้รับความทุกข์ทรมาน (Suffer) แต่กลับทำให้ชีวิตดีมีความสุขขึ้น ถือว่าพฤติกรรมของคนสามารถเปลี่ยนแปลงได้หากได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างถูกต้อง วิธีการแก้ไขคัดนิสัย และฟื้นฟูกระทำได้หลายวิธีดังต่อไปนี้

ก. วิธีการหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำผิดถูกทำลายคุณลักษณะประจำตัวของผู้ขึ้นจากการต้องรับโทษจำคุกหรือต้องถูกจองจำในเรือนจำ โดยปะปนกับผู้ต้องโทษร้ายแรงคนอื่น ๆ ทั้งนี้ เพราะการที่ผู้กระทำผิดต้องถูกจำคุกข่มเหงเสมือนเสี้ยนหนามเสี้ยนชื้อเสี้ยนและประวัติดังกล่าว ทำให้โอกาสกลับตนเป็นคนดีทำได้ยาก และการที่ต้องโทษจำคุก โดยถูกควบคุมปะปนกับผู้กระทำผิดร้ายแรง หรืออาชญากรรมอาชิวาจาจะมีการถ่ายทอดพฤติกรรมไม่ดีต่อกันได้ง่าย จึงมีวิธีการหลีกเลี่ยงโดยไม่ต้องลงโทษจำคุกแต่ใช้วิธีการอื่นแทน เช่น เปลี่ยนเป็นโทษกักขัง หรือให้รอการลงโทษ หรืออาจใช้วิธีการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโดยวิธีการพักการลงโทษ หรือท้ายสุดหากจำเป็นต้องรับโทษจำคุกก็ใช้วิธีแยกประเภทนักโทษตามความหนักเบาของความผิด ประเภทความผิด พฤติกรรมของการกระทำผิด อายุของผู้กระทำ ตลอดจนการแยกผู้กระทำผิดครั้งแรกออกจากผู้ที่กระทำผิดหลายครั้ง

ข. วิธีการปรับปรุงแก้ไขผู้ต้องโทษในระหว่างถูกคุมขังด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การฝึกหัดอาชีพ การให้การศึกษาความรู้วิชาสามัญ การอบรมทางศาสนา ศีลธรรม และจริยธรรม และการเยียวยารักษาทั้งทางร่างกาย และจิตใจ เป็นต้น

ค. การแก้ไขสภาพแวดล้อม โดยพยายามจัดให้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยเฉพาะครอบครัวของผู้ต้องโทษ ให้มีความเข้าใจและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการปรับตัวของผู้กระทำผิดให้เข้าสังคมได้ ทำให้เกิดความรักความเข้าใจ ความอบอุ่นในครอบครัว และไม่ออกไปกระทำผิดซ้ำอีก

ง. การให้ความช่วยเหลือหลังพ้นโทษ โดยการให้คำแนะนำการดำเนินชีวิต และการให้ความช่วยเหลือด้านอาชีพ

ทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษทั้ง 2 ทฤษฎีนี้มีส่วนสำคัญในการกำหนดบทลงโทษที่จะนำมาใช้กับผู้ทละเมิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีบทกำหนดโทษไว้เหมือนกันคือ โทษจำคุก และโทษปรับ จะต่างกันก็เพียงแต่อัตราโทษเท่านั้นก็ตาม แต่ก็มีแนวความคิดใหม่ที่โทษทางอาญาที่นำมาใช้นั้นบางครั้ง อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม

ทั้งนี้ เพราะหากกฎหมายกำหนดโทษสำหรับผู้ประกอบการ หรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือวิศวกรที่คุมระบบบำบัดทั้งหลายให้ต้องรับโทษจำคุกหรือปรับทางอาญาอันด้วยทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษทางอาญา แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อภาวะการลงทุน หรือการประกอบการอุตสาหกรรมได้ ในขณะที่เดียวกันหากไม่กำหนดโทษทางอาญาไว้ก็จะผิดด้วยทฤษฎีการลงโทษทางอาญาที่จำต้องมี



ในกฎหมายเพื่อเป็นการป้องปรามและลงโทษผู้กระทำผิด เพราะฉะนั้น จึงมีแนวความคิดใหม่ คือ การนำเอาทฤษฎีว่าด้วยวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาผนวกเข้ากับการลงโทษทางอาญาแล้ว น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า ทั้งนี้เพราะวิธีการเพื่อความปลอดภัยจะมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันสังคมให้ปลอดภัย และป้องกันการกระทำผิดซ้ำ รวมถึงการแก้ไขผู้กระทำความผิดให้สำนึกตัวและกลับตัวเป็นคนดี ซึ่งหลักการนี้คล้ายคลึงกับทฤษฎีอรรถประโยชน์

อย่างไรก็ตาม โทษทางอาญาที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติโดยทั่วไป จะมีโทษ 2 ประการ คือ

#### 1) โทษจำคุก (Imprison)

โทษจำคุกเป็นโทษที่นิยมใช้โดยแพร่หลายโดยทั่วไปใช้ลงโทษกับผู้กระทำความผิดร้ายแรง รองลงมาจากโทษประหารชีวิต เป็นโทษที่กระทำต่อเสรีภาพ โดยการเอาตัวผู้ต้องโทษไปจองจำไว้ในที่จำกัด คือ เรือนจำซึ่งอาจมีกำหนดชั่วระยะเวลาหนึ่ง หรืออาจไม่มีกำหนดระยะเวลาคือ จำคุกตลอดชีวิต โทษจำคุกตอบสนองต่อทฤษฎีการลงโทษทุกทฤษฎี คือ การแก้แค้นทดแทน ช่มชู้ ป้องปราม การป้องกัน การตัดโอกาส และการแก้ไขทัศนียภาพและฟื้นฟู การเอาตัวผู้กระทำความผิดไปรับโทษจำคุกในปัจจุบันมีการให้การอบรมทั้งทางด้านวิชาสามัญ วิชาชีพ และศีลธรรม จริยธรรม เพื่อให้รู้สำนึกกลับตนเป็นคนดี ประกอบอาชีพสุจริตอยู่ในสังคมหลังจากพ้นโทษ ขณะเดียวกันการลงโทษจำคุกก็เป็นการช่มชู้และป้องปรามให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบและเป็นตัวอย่างแก่บุคคลอื่นไม่ให้กระทำความผิดจะได้ไม่ต้องรับโทษอย่างผู้กระทำ

#### 2) โทษปรับ (Fine)

โทษปรับเป็นโทษที่บังคับกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยที่ผู้ถูกศาลลงโทษปรับจะต้องชำระค่าปรับเป็นเงินตามจำนวนที่ศาลกำหนด ซึ่งค่าปรับต้องตกเป็นของแผ่นดินหรือว่าเป็นของรัฐ โทษปรับอาจเป็นโทษที่เป็นเอกเทศโดยไม่มีโทษอื่นด้วย หรืออาจใช้ควบคู่กับโทษอื่น โทษปรับนิยมนำมาใช้กับความผิดใหม่ ๆ เช่น ความผิดอาญาทางเศรษฐกิจ ความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น และมักจะมีการบัญญัติโทษปรับให้เป็นโทษที่รุนแรง กำหนดค่าปรับให้สูงสมกับที่เป็นความผิดทางเศรษฐกิจ

โทษปรับที่จะนำมาใช้นั้น มีวัตถุประสงค์ที่คำนึงถึงการกระทำความผิดอาญาในคดีเล็กน้อย หรือคดีที่จำเลยไม่ควรได้รับโทษจำคุก รวมถึงคดีที่ผู้กระทำมุ่งผลประโยชน์ในทางทรัพย์สิน การนำโทษปรับไปใช้กับการกระทำความผิดดังกล่าวย่อมเป็นทางออกที่ดีในการหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น เป็นการป้องปรามมิให้ผู้ถูกลงโทษไปกระทำความผิดขึ้นอีก และยังทำให้บุคคลอื่นเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด โทษปรับมีประโยชน์ช่วยให้รัฐประหยัดงบประมาณ ลดภาระการจัดหาสถานที่



ควบคุมตัวผู้ต้องโทษ และทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิด ตลอดจนความสามารถในทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด และผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดได้รับ ถ้าผู้กระทำผิดมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี หรือผลประโยชน์จากการกระทำผิดมีน้อยก็จะลงโทษปรับน้อย ส่วนผู้กระทำผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี หรือได้รับประโยชน์มาก หรือเป็นความผิดจากความโลภเห็นแก่ได้ ก็จะลงโทษปรับให้รุนแรงขึ้น เป็นการลงโทษได้ตรงจุด ตรงกับต้นเหตุของการกระทำผิด

กล่าวโดยสรุป การลงโทษทางอาญาโดยพิจารณาจากทฤษฎีของการลงโทษดังกล่าวมาใช้ในการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองชากดักคำบรรพ์ พ.ศ. 2551 จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำผิดที่มีความหลากหลายทั้งเรื่องการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง หรือฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่น การขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน อีกทั้งลักษณะของกิจการต่างๆที่เกี่ยวข้องก็มีความแตกต่างกันมาก ในแง่ของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำผิดและความเสียหายจากการกระทำนั้น จึงทำให้ต้องกำหนดบทลงโทษไว้กว้างๆ ให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดชนิดและปริมาณของโทษภายในกรอบของกฎหมาย ดังเห็นได้จากการกำหนดโทษจำคุก หรือโทษปรับ แม้จะกำหนดจำนวนค่าปรับสูง เช่น ปรับไม่เกิน 100,000 บาท ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าปรับมากน้อยได้ตามความเหมาะสม นอกจากนั้นในกรณีที่มีความเหมาะสมที่จะมีการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ก็ให้นำมาใช้บังคับได้โดยอนุโลม ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการป้องกันการกระทำผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือเพื่อรักษาความปลอดภัยของประชาชน เช่น การขอให้ศาลสั่งเรียกประกันทัณฑ์บน กรณีมีสาเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ใดจะกระทำให้เกิดภัยอันตรายต่อชากดักคำบรรพ์ หรือการที่ศาลสั่งห้ามเข้าเขตกำหนด หรือการห้ามประกอบอาชีพบางอย่างก็เพื่อป้องกันรักษาความปลอดภัยไม่ให้ผู้นั้นเข้าไปทำความเสียหาย หรือทำอันตรายต่อชากดักคำบรรพ์หรือเพื่อตัดโอกาสไม่ให้ผู้นั้นอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพนั้น ๆ ไปกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองชากดักคำบรรพ์ พ.ศ. 2551

## บทที่ 3

# กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ในกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย

ในบทนี้ผู้วิจัยขอหยิบยกกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

### 3.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์

ประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (The Rio Declaration on Environment and Development, 1992)

ปรากฏหลักการสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม 14 หลักการประกอบด้วย<sup>77</sup>

#### 1) ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม

ความร่วมมือนี้มีทั้งระดับทวิภาคี (Bilateral) และระดับพหุภาคี (Multilateral) สำหรับความร่วมมือในระดับทวิภาคี โดยเฉพาะในกรณีประเทศที่มีพรมแดนติดกันมีโอกาสที่จะเกิดผลกระทบของมลพิษข้ามพรมแดน (Transboundary Pollution) ได้ง่าย และความร่วมมือระดับพหุภาคีมีทั้งความร่วมมือในระดับภูมิภาค (Regional) และความร่วมมือในระดับโลก (Global) การร่วมมือนั้นมุ่งถึงข้อตกลงร่วมกันในการหาแนวทาง กลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ รวมถึงการตราเป็นกฎหมายเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

#### 2) การให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

การให้คำแนะนำจากรัฐหนึ่งหรือหลาย ๆ รัฐไปสู่รัฐอื่นในด้านเทคโนโลยี ประสิทธิภาพ วิธีการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยใช้กระบวนการสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศที่จะทำการติดตามตรวจสอบสถานการณ์ของระบบนิเวศ

<sup>77</sup> สุณีษ์ มลลิกะมาลย์, *เพ็ญอ้อ*, น. 14 - 44.

และสิ่งแวดล้อม การประเมินผลการติดตามตรวจสอบ การรายงานผลการประเมิน เพื่อที่จะทำให้การป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3) หลักการป้องกันล่วงหน้า

การป้องกันล่วงหน้าเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่มีมุ่งถึงการหาวิธีการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะให้มีกิจการหรือโครงการเกิดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่หาวิธีการลดผลกระทบนั้นสามารถจะนำมาใช้ได้จริงจังและมีประสิทธิภาพ

### 4) สิทธิของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ในแต่ละรัฐย่อมมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐนั้น จึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ แต่จะต้องไม่ส่งผลร้ายแก่ประเทศข้างเคียง อันเป็นหลักการทั่วไปที่แต่ละรัฐได้ยอมรับแล้ว และรัฐอื่นจะต้องเคารพในสิทธิอธิปไตยนั้น

### 5) ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติในบางที่จะมีรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น แม่น้ำที่ไหลผ่านหลายประเทศหรือรัฐ เพราะฉะนั้น การใช้ประโยชน์จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าแต่ละรัฐมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้มากที่สุด เป็นธรรมที่สุด และก่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด บนพื้นฐานของหลักความสุจริตใจและความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน

### 6) การแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เมื่อมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดขึ้นจากรัฐหนึ่งไปสู่รัฐอื่นแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐต้นเหตุที่จะต้องรีบแจ้งเหตุฉุกเฉินนั้นแก่รัฐที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้เพื่อการแก้ไขปัญหาได้ทัน

### 7) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

รัฐที่เป็นต้นเหตุแห่งปัญหามลพิษจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการแก้ไขเยียวยาและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงค่าเสียหายที่พึงจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐที่เป็นผู้เสียหายด้วย ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle: PPP)

### 8) สิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีความสมบูรณ์ทางระบบนิเวศ เป็นสิทธิพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้ใน The Stockholm Declaration, 1972 ระบุไว้ในอารัมภบทว่าสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ทั้งที่เป็นธรรมชาติหรือที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นย่อมเป็นสาระสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่พึงมีอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์

### 9) ความยุติธรรมในทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคอนาคต

ในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นยอมรับให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีข้อแม้ว่าการใช้ประโยชน์นั้นจะต้องไม่ให้หมดสิ้นไป จะต้องเหลือไว้ให้ชนยุคอนาคตได้ใช้ประโยชน์เสมอ หรือเท่าเทียมกับที่ชนยุคปัจจุบันได้ใช้

### 10) การขจัดปัญหาความยากจน

ความยากจนเป็นปัญหาที่ประเทศพัฒนาได้ก้าวล่วงไปแล้ว ในขณะที่ประเทศกำลังมีความมุ่งหวังที่จะชะลอ หรือขจัดความยากจนให้หมดไปจากประเทศ

### 11) พันธกรณีร่วมและพันธกรณีที่แตกต่างกัน

เมื่อประเทศทั่วโลกยอมรับว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติแล้ว ย่อมเป็นพันธกรณีที่ทุกประเทศจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน แต่โดยเหตุที่ศักยภาพ ความพร้อม และสถานภาพทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยีของแต่ละประเทศไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนา จึงทำให้ความรับผิดชอบ หน้าที่ และบทบาทในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกจำกัดให้เท่าเทียม หรือเสมอภาคกันไม่ได้ เพราะฉะนั้นแม้ว่าปัจจุบันประเทศกำลังพัฒนาได้ชื่อว่าทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าประเทศพัฒนา แต่เป็นการชำระยอดคิดที่ประเทศพัฒนาได้เคยทำเช่นนี้มาแล้วเช่นกัน

### 12) การมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นที่ยอมรับกันมาแล้วว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นจะป้องกัน หรือแก้ไขได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชน ทั้งเป็นฝ่ายดูแล จ้องจับ และติดตาม ทั้งนี้ เพราะประชาชนเองเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม

### 13) การไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาประเทศย่อมนำมาซึ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่เฉพาะแต่จะเป็นทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้นยังกระทบไปถึงประชาชนด้วย ความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ชีวิต และทรัพย์สิน ในทางระหว่างประเทศต่างมีความเห็นพ้องต้องกันว่า สิทธิเสมอภาคของแต่ละประเทศ และประชาชนในประเทศนั้น ๆ ย่อมต้องได้รับการคุ้มครองที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดก็ตาม

### 14) การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ

การพัฒนาเป็นตัวละครสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการร่อยหรอหมดไปและความไม่เพียงพอของทรัพยากรธรรมชาติที่จะมีไว้ให้แต่ละประเทศได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ย่อมอาจเกิดปัญหาแย้งชิง

ทรัพยากรธรรมชาติกันได้ หรือเกิดปัญหามลพิษข้ามแดนซึ่งการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสำหรับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐจะระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมด้วยสันติวิธี และโดยวิธีการที่เหมาะสม ตามบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติ

### 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ในต่างประเทศ

#### 3.2.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศใช้ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพยากรทางบรรพชีวินวิทยา ค.ศ. 2009) Paleontological Resources Preservation Act of 2009<sup>78</sup> โดยเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักคำนิยาม กรรมสิทธิ์ และการบริหารจัดการตลอดจนกลไกและมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ ดังนี้

##### 1) คำนิยาม (Definitions)

ทรัพยากรทางบรรพชีวินวิทยา (Paleontological Resources) หมายถึง ซากดึกดำบรรพ์และร่องรอยของสิ่งมีชีวิตที่อยู่ทั้งในและบนเปลือกโลกซึ่งมีความน่าสนใจและบ่งชี้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของสิ่งมีชีวิตในอดีตยกเว้นวัตถุโบราณและเครื่องมือเกษตรกรรม<sup>79</sup>

##### 2) กรรมสิทธิ์ (Right of Ownership)

กฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเรื่องกรรมสิทธิ์ หรือความเป็นเจ้าของซากดึกดำบรรพ์ไว้อย่างชัดเจน

##### 3) การบริหารจัดการ (Management Fossil)

(1) กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบด้านบริหารจัดการและปกป้องดูแลแหล่งทรัพยากรทางบรรพชีวินวิทยา

(2) การจัดเก็บทรัพยากรทางบรรพชีวินวิทยาต้องได้รับการอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตร<sup>80</sup>

<sup>78</sup> “Paleontological Resources Preservation Act of 2009,” [Online], Available URL:

<https://irma.nps.gov/DataStore/DownloadFile/640026>. Retrieved 11 May 2022.

<sup>79</sup> “Paleontological Resources Preservation Act of 2009 ,Sec 6301(4),” [Online], Available URL:

<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s109-263&page-command=print>, Retrieved 11 May 2022.

<sup>80</sup> “Paleontological Resources Preservation Act of 2009 ,Sec 6302(1)(2),” [Online], Available URL:

<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s109-263&page-command=print>, Retrieved 11 May 2022.

(3) การสะสมซากดึกดำบรรพ์ที่มีใช้เพื่อการพาณิชย์สามารถทำได้โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาต หากทรัพยากรทางชีววิทยาของสัตว์และพืชโบราณนั้นอยู่ในพื้นที่ที่อยู่ในการดูแลของสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land) สำนักบุกเบิก (Bureau of Reclamation) และสำนักบริการป่าไม้ (Forest Service)<sup>81</sup>

#### 4) มาตรการบังคับทางกฎหมาย

##### (1) บทลงโทษทางอาญา (Criminal Penalties)<sup>82</sup>

ก. ห้ามขุดค้น เคลื่อนย้าย ทำลาย หรือเปลี่ยนแปลง ก่อความเสียหาย หรือพยายามขุดค้น เคลื่อนย้าย ทำลาย หรือเปลี่ยนแปลง ก่อความเสียหายให้แก่ทรัพยากรทางบรรพชีวินวิทยา

ข. ห้ามแลกเปลี่ยน ขนส่ง ส่งออกนอกประเทศ รับ หรือมีการนำเสนอการแลกเปลี่ยน การส่งออกนอกประเทศ หรือรับทรัพยากรทางบรรพชีวินวิทยา

ค. ห้ามซื้อขาย หรือนำเสนอเพื่อการซื้อขายทรัพยากรทางบรรพชีวินวิทยา

หากผู้ใดเจตนากระทำการฝ่าฝืน สมรู้ร่วมคิด สร้างความเสียหายหรือจ้างวานผู้อื่นให้กระทำความผิดจะถูกจำคุกหรือปรับเงินหรือทั้งจำคุกทั้งปรับเงิน โดยระยะเวลาจำคุกไม่เกิน 5 ปี แต่หากทรัพยากรทางบรรพชีวินวิทยาที่ได้รับความเสียหายมีมูลค่าไม่เกิน 500 เหรียญสหรัฐ บุคคลผู้กระทำความผิดจะถูกปรับหรือถูกจำคุกไม่เกิน 2 ปี

##### (2) บทลงโทษทางแพ่ง (Civil Penalties)<sup>83</sup>

ผู้ใดที่ละเมิดและฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอนุรักษ์ทรัพยากรทางบรรพชีวินวิทยาจะถูกพิจารณาโทษหลังจากได้รับหนังสือแจ้งความผิดจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตร

จำนวนเงินค่าปรับให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่จะประกาศใช้ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติอนุรักษ์ทรัพยากรทางบรรพชีวินวิทยาโดยขึ้นอยู่กับปัจจัย ดังนี้

ก. มูลค่าในตลาดตามจริงและเหมาะสม ซึ่งทั้งสองกระทรวงจะเป็นผู้พิจารณากำหนด

ข. มูลค่าในการดูแล เก็บรักษา และบำรุงรักษา

ค. ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งสองกระทรวงจะเป็นผู้พิจารณา

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Paleontological Resources Preservation Act of 2009, Section 6306, *Ibid.*

<sup>83</sup> Paleontological Resources Preservation Act of 2009, Section 6307, *Ibid.*



### 3.2.2 สาธารณรัฐแอฟริกาใต้

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยแหล่งมรดกแห่งชาติ ฉบับที่ 25 ค.ศ. 1999 (National Heritage Resources Act, 1999. No. 25 of 1999)<sup>84</sup> ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักค่านิยม กรรมสิทธิ์ และการบริหารจัดการตลอดจนกลไก และมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ ดังนี้

#### 1) คำนิยาม (Definitions)

พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติความหมายคำว่า ซากดึกดำบรรพ์ (Fossil) ไว้ โดยเฉพาะ แต่ซากดึกดำบรรพ์ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งใน “แหล่งมรดกแห่งชาติ” ของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ซึ่งมีความหมายว่า สถานที่ หรือวัตถุที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรม<sup>85</sup>

#### 2) กรรมสิทธิ์ (Right of Ownership)

##### (1) ภาครัฐ<sup>86</sup>

ซากดึกดำบรรพ์และแหล่งซากดึกดำบรรพ์ในประเทศแอฟริกาใต้ถือเป็นทรัพย์สินสมบัติของชาติโดยรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย

##### (2) ภาคเอกชน<sup>87</sup>

ก. แม้จะมีการค้นพบซากดึกดำบรรพ์ในพื้นที่ฟาร์มของเกษตรกรแต่เจ้าของฟาร์มต้องได้รับอนุญาตก่อนจะดำเนินการเคลื่อนย้ายซากดึกดำบรรพ์และห้ามนำไปขายและมอบให้แก่ผู้ใด ยกเว้น พิพิธภัณฑ์หรือสถาบันวิจัย

ข. ภายหลังจากปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติใหม่ ผู้ได้ที่ครอบครองซากดึกดำบรรพ์ ซึ่งมีได้อยู่ในพื้นที่ของพิพิธภัณฑ์ สถาบันวิจัย หรือสถานการศึกษา สามารถขอจดทะเบียนกับองค์การแหล่งมรดกแห่งแอฟริกาใต้ (South African Heritage Resources Agency: SAHRA) ได้ก่อนวันที่ 31 มีนาคม 2545

#### 3) การบริหารจัดการ (management fossil)

การบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

<sup>84</sup> “National Heritage Resources Act, 1999. [No. 25 of 1999],” [Online], Available URL: <http://www.dac.gov.za/acts/a25-99.pdf>, Retrieved 11 May 2022.

<sup>85</sup> National Heritage Resources Act, 1999. [No. 25 of 1999], Table of Contents Article 2 (XVI), *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> National Heritage Resources Act, 1999. [No. 25 of 1999], Chapter II Part 2, Article 35(2), *Ibid.*

(1) องค์การแหล่งมรดกแห่งแอฟริกาใต้ (South African Heritage Resources Agency: SAHRA) เป็นผู้รับผิดชอบซากดึกดำบรรพ์ระดับชาติ

(2) ซากดึกดำบรรพ์ในระดับจังหวัดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบแหล่งมรดกส่วนภูมิภาค

(3) ซากดึกดำบรรพ์ในระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบแหล่งมรดกส่วนท้องถิ่น<sup>88</sup>

(4) ก่อนการประกาศ แก้วไข หรือถอดถอน การเป็นแหล่งมรดกแห่งชาติของพื้นที่ใด เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องปฏิบัติ ดังนี้<sup>89</sup>

ก. แจ้งให้เจ้าของพื้นที่รับทราบ

ข. แจ้งให้ผู้ถือสิทธิจำนอง ผู้ถือครอง และผู้ที่ร่วมผลประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวทราบ

ค. แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องด้านการอนุรักษ์ที่มีผลประโยชน์ร่วมทางภูมิศาสตร์ในพื้นที่จะประกาศเป็นแหล่งมรดกแห่งชาติ และต้องใช้ระยะเวลาอย่างน้อย 60 วัน เพื่อขอความยินยอมให้ประกาศ แก้วไข หรือถอดถอน การเป็นแหล่งมรดกแห่งชาติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนำไปใช้การพิจารณาขั้นสุดท้าย

ง. ก่อนแจ้งให้เจ้าของพื้นที่รับทราบ ต้องเปิดโอกาสให้เจ้าของพื้นที่ได้ชี้แจงหรือแสดงความยินยอม

(5) การกำหนดข้อกำหนดดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ ภายหลังจากขุดค้นพบ การจัดเก็บ และการนำออกนอกประเทศ และเพื่อก่อให้เกิดการจัดเก็บข้อมูลที่ถูกต้องและการดำรงอยู่ของซากดึกดำบรรพ์ เพื่อการศึกษาวิจัยทั้งในปัจจุบันและอนาคต

(6) ผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้รวบรวมซากดึกดำบรรพ์ คือ นักบรรพชีวินวิทยาซึ่งทำงานในพิพิธภัณฑ์ มหาวิทยาลัย หรือสถาบันวิจัย รวมทั้งผู้ที่ทำงานในฐานะตัวแทนของพิพิธภัณฑ์

(7) มีการอนุญาตการนำซากดึกดำบรรพ์ออกนอกประเทศเป็นการชั่วคราว โดยการขออนุญาตจากผู้ดูแลพิพิธภัณฑ์

<sup>88</sup> National Heritage Resources Act, 1999. [No. 25 of 1999], Chapter I Part 1, Article 8, *Ibid.*

<sup>89</sup> National Heritage Resources Act, 1999. [No. 25 of 1999], Chapter II Part 1, Article 27(8), *Ibid.*

(8) มีการอนุญาตการนำซากดึกดำบรรพ์ออกนอกประเทศเป็นการถาวร เพื่อนำไปจัดแสดง และเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาที่พิพจน์กันไปในต่างประเทศ โดยจะต้องมีแบบจำลองซากดึกดำบรรพ์อยู่ในประเทศ

#### 4) มาตรการบังคับทางกฎหมาย

ตามกฎหมายว่าด้วยแหล่งมรดกแห่งชาติ (ฉบับที่ 25 ค.ศ. 1999) (พ.ศ. 2542) (มาตรา 25) โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2543 ซึ่งกำหนดไว้ว่า ห้ามผู้ใดทำลาย เปลี่ยนแปลง ขุดเจาะ เคลื่อนย้ายซากดึกดำบรรพ์ออกจากแหล่งเดิม หากมีการถือครองกรรมสิทธิ์ ชื่อ ขาย ส่งออกซากดึกดำบรรพ์โดยไม่ได้รับการอนุญาตจากองค์การแหล่งมรดกแห่งแอฟริกาใต้ (South African Heritage Resources Agency: SAHRA) หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ผู้ใดละเมิดจะได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับสูงสุด 10,000 Rand หรือทั้งจำคุกและปรับ<sup>90</sup>

#### 3.2.3 สาธารณรัฐประชาชนจีน

มีการประกาศใช้ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (แก้ไขปรับปรุงเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1982) Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics (Adopted on November 19, 1982)<sup>91</sup> ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักคำนิยาม กรรมสิทธิ์ และการบริหารจัดการตลอดจนกลไก และมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ ดังนี้

##### 1) คำนิยาม (definitions)

กฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติความหมายคำว่า ซากดึกดำบรรพ์ (fossil) ในไว้โดยเฉพาะแต่ซากดึกดำบรรพ์ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในทรัพยากรหินหรือมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

##### 2) กรรมสิทธิ์ (right of ownership)<sup>92</sup>

<sup>90</sup> National Heritage Resources Act, 1999. [No. 25 of 1999], Chapter III Part 1, Article 51(2), (3)(a), (b), *Ibid.*

<sup>91</sup> “Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics,” [Online], Available URL: [http://www.patrimoine-culturel.com/mods/blog/law-of-the-peoples-republic-of-china-on-the-protection-of-cultural-relics\\_32.html](http://www.patrimoine-culturel.com/mods/blog/law-of-the-peoples-republic-of-china-on-the-protection-of-cultural-relics_32.html), Retrieved 11 May 2022.

<sup>92</sup> Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics, Chapter I, Article 4-5, *Ibid.*

(1) ซากดึกดำบรรพ์ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล และเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ซากดึกดำบรรพ์ที่อยู่ในขอบเขตของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนทั้งหมดทั้งในพื้นที่ใต้ดิน ในแม่น้ำ หรือใต้ทะเล

(2) ห้ามบุคคลใดถือครองหรือสะสมซากดึกดำบรรพ์

(3) บุคคลที่ครอบครองมรดกทางวัฒนธรรมต้องอยู่ภายใต้ความคุ้มครองโดยกฎหมายของ รัฐบาล

3) การบริหารจัดการ (management fossil)<sup>93</sup>

(1) หน่วยงานใดหรือบุคคลใดจะดำเนินการขุดค้นทางโบราณคดีต้องได้รับอนุญาตจาก รัฐบาล

(2) หากมีการค้นพบซากดึกดำบรรพ์ และมีได้มีการส่งมอบให้แก่สถาบันวิจัยให้อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลขององค์กรบริหารทางวัฒนธรรมส่วนท้องถิ่น

(3) นักบรรพชีวินวิทยาต้องนำเสนอรายการขุดค้นให้แก่กระทรวงวัฒนธรรมและสถาบัน สังคมศาสตร์แห่งชาติ เพื่อดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาอนุมัติ หากแหล่งขุดค้นเป็นมรดกใน ระดับชาติ ต้องได้รับการอนุมัติจาก State Council ทั้งนี้ ชาวต่างประเทศและองค์กรต่างประเทศที่ต้องการ เข้าร่วมในการขุดค้นต้องได้รับการอนุญาตเป็นกรณีพิเศษจาก State Council

4) มาตรการบังคับทางกฎหมาย

(1) บุคคลใดหรือหน่วยงานใดที่ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมจะได้รับรางวัลจากรัฐบาล<sup>94</sup>

(2) กำหนดบทลงโทษตามกฎหมายอาชญากรรมต่อผู้ที่กระทำผิด โดยบทลงโทษขึ้นอยู่กับ ความรุนแรงของการกระทำความผิด และระดับความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งมีทั้งโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งปรับและจำคุก (Article 324-29 of the 1997 Criminal Law are concerned with

<sup>93</sup> Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics, Chapter III, Article 16-21, *Ibid.*

<sup>94</sup> Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics, Chapter VII, Article 29, *Ibid.*

“Crimes of Obstructing Cultural and Historical Relics Control.”)<sup>95</sup> โดยกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1982) ได้กำหนดลักษณะแห่งการกระทำความผิดเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมไว้ดังนี้<sup>96</sup>

- ก. ครอบครองโดยผิดกฎหมายหรือขโมยมรดกทางวัฒนธรรมของรัฐ
- ข. ลักลอบนำมรดกทางวัฒนธรรมออกนอกประเทศ
- ค. ทำลายมรดกทางวัฒนธรรมโดยเจตนา
- ง. สร้างความเสียหายและก่อให้เกิดการสูญหายเนื่องจากละทิ้งหน้าที่
- จ. ขุดค้นแหล่งวัฒนธรรม โบราณและสุสานโบราณโดยไม่ได้รับอนุญาต
- ฉ. บุคคลใดที่ขายของสะสมให้แก่ชาวต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต

### 3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ในประเทศไทย

#### 3.1.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ในประเทศไทย เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่มีการค้นพบซากดึกดำบรรพ์ที่สำคัญในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น สมควรอนุรักษ์ไว้เพื่อการศึกษาวิจัยในการสืบค้นความเป็นมาของประวัติของโลก อีกทั้งยังเป็นมรดกทางธรรมชาติของแผ่นดินและมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นแหล่งเรียนรู้และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ ซึ่งแต่เดิมยังไม่มีกฎหมายเพื่อคุ้มครอง อนุรักษ์ และการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ไว้เป็นการเฉพาะ เป็นเหตุให้มีการลักลอบขุดค้นซากดึกดำบรรพ์ หรือขุดค้น โดยไม่ถูกหลักวิชาการทำให้ซากดึกดำบรรพ์เหล่านั้นถูกทำลาย หรือนำไปเพื่อประโยชน์ทางการค้า ทำให้สูญเสียมรดกของแผ่นดินที่มีคุณค่ายังเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2551

<sup>95</sup> Anne Carlisle Schmidt, “The Confuciusornis Sanctus: An Examination Of Chinese Cultural Property Law And Policy In Action,” [Online], Available URL: [http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/law/lwsch/journals/bciclr/23\\_2/02\\_TXT.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/law/lwsch/journals/bciclr/23_2/02_TXT.htm), Retrieved 11 May 2022.

<sup>96</sup> Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics, Chapter VII, Article 31, op. cit.

โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมายของซากดึกดำบรรพ์ ซึ่ง “ซากดึกดำบรรพ์” หมายความว่า ซากหรือร่องรอยของสิ่งมีชีวิตในสมัยดึกดำบรรพ์ที่อยู่ในชั้นเปลือกโลก หรือที่หลุดหรือที่นำออกมาจากชั้นเปลือกโลก ทั้งนี้ ไม่รวมถึงโบราณวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ” และคำนิยามสำคัญอีกคำหนึ่ง คือ “แหล่งซากดึกดำบรรพ์” หมายความว่า บริเวณที่มีการค้นพบหรือเคยมีซากดึกดำบรรพ์” ดังนั้น จากคำนิยามคำว่าซากดึกดำบรรพ์ จะไม่รวมถึงโบราณวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

#### ก. การประกาศเป็นเขตสำรวจ ศึกษา วิจัย

เมื่อซากดึกดำบรรพ์ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญในทางวิชาการด้านต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประวัติของโลก บรรพชีวินวิทยา บรรพชีววิทยา หรือการลำดับชั้นหิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีจึงมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ก็ได้ และเมื่อได้มีประกาศแล้ว ให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับค่าทดแทน เนื่องจากไม่อาจดำเนินงานหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินตามภาวะปกติด้วย โดยภายในเขตสำรวจศึกษาวิจัย ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรธรณีมีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเพื่อจุดค้นเก็บตัวอย่าง และกระทำการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจและศึกษาวิจัย แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายทราบถึงกิจการที่ต้องกระทำล่วงหน้าก่อนเริ่มกระทำการนั้น<sup>97</sup> รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดขุดค้นในเขตสำรวจและศึกษาวิจัยหรือเคลื่อนย้าย นำเอาไป ทำให้เสียหาย หรือทำลายซึ่งแหล่งซากดึกดำบรรพ์ หรือซากดึกดำบรรพ์ในเขตสำรวจและศึกษาวิจัยดังกล่าว

#### ข. การประกาศเป็นซากดึกดำบรรพ์ขึ้นทะเบียนและแหล่งซากดึกดำบรรพ์ขึ้นทะเบียน

1) การประกาศให้เป็นซากดึกดำบรรพ์ขึ้นทะเบียน เมื่อปรากฏว่าซากดึกดำบรรพ์ใดที่พบในราชอาณาจักรมีความสำคัญหรือมีคุณค่าในการศึกษาประวัติของโลก บรรพชีวินวิทยา บรรพชีววิทยา หรือการลำดับชั้นหิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ซากดึกดำบรรพ์นั้นเป็นซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน<sup>98</sup> และเมื่อประกาศเป็นซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนแล้ว

<sup>97</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 12 – 13.

<sup>98</sup> เห่งอ้าง, มาตรา 26.



คณะกรรมการคุ้มครองชากรศึกษา<sup>99</sup> ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองชากรศึกษา พ.ศ. 2551 เห็นว่าชากรศึกษาที่ขึ้นทะเบียนเป็นสิ่งที่หายากและมีคุณค่าเป็นพิเศษ สมควรเก็บรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ก็ให้อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีประกาศรายละเอียดของชากรศึกษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และมีอำนาจดังนี้ ให้เอกชนที่ครอบครองชากรศึกษานั้นส่งมอบชากรศึกษาให้แก่อธิบดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยได้รับค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด<sup>100</sup>

2) การประกาศให้เป็นแหล่งชากรศึกษาที่ขึ้นทะเบียน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าพื้นที่บริเวณใดเป็นแหล่งชากรศึกษาที่มีความสำคัญต่อการศึกษาประวัติของโลก บรรพชีวินวิทยา บรรพชีวินวิทยา หรือการลำดับชั้นหิน และไม่ว่าจะได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยหรือไม่ก็ตาม อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้พื้นที่บริเวณนั้นเป็นแหล่งชากรศึกษาที่ขึ้นทะเบียน นอกจากนี้หากปรากฏว่าอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีเห็นว่าแหล่งชากรศึกษาที่ขึ้นทะเบียนมิใช่เป็นที่ดินของรัฐ เป็นแหล่งชากรศึกษาที่สมควรสงวนไว้เพื่อเป็นสมบัติของชาติและเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา คุ้มครอง และอนุรักษ์ให้อธิบดีมีอำนาจจัดซื้อแหล่งชากรศึกษาที่ขึ้นทะเบียนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการคุ้มครองชากรศึกษากำหนด

#### ค. การค้าชากรศึกษา

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองชากรศึกษา พ.ศ. 2551 มาตรา 28 ได้วางหลักเกี่ยวกับการค้าชากรศึกษาไว้ว่าห้ามมิให้ผู้ใดทำการค้าชากรศึกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการขอรับใบอนุญาต ให้ปฏิบัติตามตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

อย่างไรก็ตาม แม้เอกชนรายใดรายหนึ่งจะสามารถขออนุญาตทำการค้าชากรศึกษาได้ แต่หากพิจารณาตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำการค้าชากรศึกษา พ.ศ. 2553 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองชากรศึกษา พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดห้ามการค้าชากรศึกษาดังต่อไปนี้ โดยเด็ดขาด

<sup>99</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 6.

<sup>100</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 26 วรรคสอง.

1) ซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551

2) ซากดึกดำบรรพ์ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2553 ซึ่งประกอบด้วยซากดึกดำบรรพ์ทั้งสิ้น 13 ประเภท

1. ซากไดโนเสาร์ทุกชนิด
2. ไข่ไดโนเสาร์ทุกชนิด
3. รอยเท้าและรอยทางเดินของไดโนเสาร์และสัตว์เลื้อยคลานทุกชนิด
4. ซากดึกดำบรรพ์สัตว์เลื้อยคลานที่อาศัยอยู่ในทะเลทุกชนิด
5. ซากดึกดำบรรพ์สัตว์เลื้อยคลานบินได้ทุกชนิด
6. ซากดึกดำบรรพ์จระเข้ทุกชนิด
7. ซากดึกดำบรรพ์เต่าและตะพาบน้ำทุกชนิด
8. ซากดึกดำบรรพ์งูทุกชนิด
9. ซากดึกดำบรรพ์ปลาทุกชนิด
10. ซากดึกดำบรรพ์นกทุกชนิด
11. ซากดึกดำบรรพ์สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบกทุกชนิด
12. ซากดึกดำบรรพ์สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมทุกชนิด
13. ซากดึกดำบรรพ์ไม้กลายเป็นหินที่มีเส้นรอบวงเกิน 1.5 เมตร

จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ที่กล่าวมาข้างต้น การกระทำใดของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับซากดึกดำบรรพ์ หรือสิทธิ หน้าที่ ต่าง ๆ เกี่ยวกับซากดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชน อยู่ในกำกับการดูแลของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากซากดึกดำบรรพ์เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญในหลาย ๆ ด้าน เช่น ใช้ในการหาแร่ธาตุต่าง ๆ การบอกอายุของหิน เป็นต้น

ทรัพยากรธรรมชาติประเภทซากดึกดำบรรพ์นี้ ในปัจจุบันประเทศไทย นอกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ยังปรากฏว่ามีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย ที่จะนำมาปรับใช้หรือเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์หลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักคำนิยาม กรรมสิทธิ์ และการบริหารจัดการตลอดจนกลไก และมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ ดังนี้

### 3.1.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1328 บัญญัติว่า สหกริมทรัพย์มีค่าซึ่งซ่อนหรือฝังไว้ นั้น ถ้ามีผู้เก็บได้โดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ ให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของแผ่นดิน ผู้เก็บได้ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น แล้วมีสิทธิจะได้รับรางวัลหนึ่งในสามแห่งค่าทรัพย์สินนั้น<sup>101</sup>

สังหาริมทรัพย์มีค่าตามมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องเป็นทรัพย์สินที่ซ่อนหรือฝังไว้ ของที่ตกอยู่บนดินแล้วมีการทับถมจมอยู่ใต้ดินไม่เข้ากรณีมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นเรื่องทรัพย์สินหาย สังหาริมทรัพย์มีค่าที่ซ่อนหรือฝังไว้ในดินนี้จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดินต่อเมื่อโดยพฤติการณ์ไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ ถ้ามีผู้พิสูจน์ความเป็นเจ้าของได้ก็ไม่ตกเป็นของแผ่นดิน กรณีเป็นทรัพย์สินที่มีค่าฝังอยู่ในดินตามธรรมชาติแตกต่าง เช่น เพชรพลอยหายอยู่ในความหมายของมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่<sup>102</sup>

สังหาริมทรัพย์มีค่านั้นมิได้หมายความว่า มีราคาสูงอย่างเดียวเท่านั้น จะต้องมีค่าในตัวทรัพย์สินนั้นด้วย แต่ราคาจะสูงขนาดไหนมีคุณค่าในตัวเองเพียงใดย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป เช่น เพชรนิลจินดาเป็นหีบ ๆ ที่โจรนำมาซ่อนไว้ หรือทองคำเป็นแท่ง ๆ ที่เศรษฐีฝังไว้ย่อมถือเป็นสังหาริมทรัพย์มีค่าได้ แต่ถ้าเป็นเพียงสร้อยเพชรเส้นเดียวหรือสองเส้น หรือแหวนทองคำเพียงวงสองวงคงไม่ถือว่าเป็นสังหาริมทรัพย์มีค่า<sup>103</sup>

ปัญหาสำคัญของมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้อยู่ที่ว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นสังหาริมทรัพย์มีค่า กฎหมายไม่ได้ให้ความหมายไว้ คงต้องให้เป็นดุลพินิจของศาล ในอดีตมีคำพิพากษาฎีกาที่ 110/130 แบ่งทรัพย์สินแผ่นดินออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- (1) ทรัพย์สินมีค่ามาก
- (2) โบราณวัตถุ หรือของประหลาด
- (3) ทรัพย์สินไม่มีค่า และไม่ใช่อของโบราณ หรือของประหลาด

โดยศาลถือว่าทรัพย์สินประเภท (1) และ (2) เป็นของแผ่นดินหวงห้าม ส่วนประเภท (3) แผ่นดินไม่ต้องการ บุคคลใดเก็บได้ก็เป็นของผู้นั้น ในคดีดังกล่าวนี้คนไถนาเก็บทองคำแท่งหนัก 17 บาทได้

<sup>101</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1328.

<sup>102</sup> เสนีย์ ปราโมช, *เพิ่งอ้าง*, น. 304.

<sup>103</sup> บัญญัติ สุชีวะ, *เพิ่งอ้าง*, น. 179.

ศาลตัดสินว่า เป็นทรัพย์สินประเภท (3) โดยเป็นของไม่มีค่า ของมีค่าตามมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะปรับเข้าในของประเภทใดคงแบ่งแยกไว้ในคำพิพากษานั้นเป็นปัญหาว่า คิดว่าควรอยู่ในสถานที่ 1 แต่ตามผลที่ตัดสินว่า ทองคำแท่งหนักถึง 17 บาท เป็นของเล็กน้อยไม่มีราคา จะปรับเข้ากับมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ยาก เว้นแต่ในเวลานั้นราคาทองคำจะถูกลงมาก ถ้าปัญหาเกิดขึ้นในเวลาที่ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะต้องปรับคำพิพากษาฎีกาเข้ากับหลักกฎหมายในมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ใช่ปรับมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เข้ากับหลักคำพิพากษาฎีกา ถ้าไปด้วยกันไม่ได้ก็ต้องถือหลักตามกฎหมายเป็นใหญ่ กรณีคำพิพากษาฎีกาที่ 1012/2462 วินิจฉัยว่า ลูกกระสุนปืนชนิดตะกั่วหุ้มเหล็กอย่างเก่าจมอยู่ในน้ำช้านานไม่ปรากฏว่า เป็นของบุคคลใดไม่เข้าอยู่ในประเภททรัพย์สินแผ่นดินสถานที่ 1 หรือ 3 ซึ่งตามคำพิพากษาฎีกาเรื่องก่อนนั้นมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กล่าวแต่ว่า เป็นเรื่องสังหาริมทรัพย์มีค่า แต่โดยนัยคำพิพากษาฎีกาที่กล่าวแล้วเห็นจะต้องมีค่ามากมายเพียงไรจึงจะถือว่ามีค่าตามมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น จะหาหลักเกณฑ์แน่นอนไม่ได้ หากเกิดโต้แย้งกันขึ้นก็คงมีแต่ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยของมีค่าตามมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีค่าเพียงใด หรือมีลักษณะอย่างไร ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นของโบราณเก่าแก่เสมอไป แต่โดยพฤติการณ์ที่ไม่มีใครจะอ้างได้ว่าเป็นเจ้าของมักจะเป็นของเก่าเสียโดยมาก<sup>104</sup>

จากที่กล่าวมาจึงมีปัญหว่า หากมีการขุดทองคำที่ทหารญี่ปุ่นซ่อนไว้ในสมัยสงครามโลกครั้งที่สองจำนวนมาก ทองคำนี้จะเป็นสังหาริมทรัพย์มีค่าอันตกเป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดินหรือไม่ อนึ่งสร้อยคอและแหวนซึ่งเป็นของใช้ของบุคคลธรรมดา นั้น ไม่ใช่วัตถุโบราณหรือของมีค่าอันจะพึงถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดิน ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 705/2489<sup>105</sup> ซึ่งนักวิชาการด้านนิติศาสตร์บางท่านที่มีความเห็นว่าสังหาริมทรัพย์อันมีค่าตามมาตรานี้หมายถึง ไม่อาจกำหนดราคาได้ (Priceless) ซึ่งต่อมามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1558/2509 ได้วินิจฉัยว่า เทวรูปหินอ่อน โบราณรูปนารายณ์สี่กรขุดได้บริเวณปราสาทหิน โบราณ ไม่ใช่สังหาริมทรัพย์ที่มีค่าตามมาตรานี้ แต่มีความผิดตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 31<sup>106</sup>

<sup>104</sup> เสนีย์ ปราโมช, *เพิ่งอ้าง*, น. 303-304.

<sup>105</sup> มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ด้านสหราชอาณาจักรพิมพ์, 2546), น. 202 - 203.

<sup>106</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, *ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง*, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544), น. 567.

### 3.1.3 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 355 บัญญัติว่า ผู้ใดเก็บได้ซึ่งสังหาริมทรัพย์อันมีค่า อันซ่อนหรือฝังไว้โดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ แล้วเบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือของผู้อื่น ต้องระวางโทษ ...<sup>107</sup>

องค์ประกอบ

- (1) เก็บได้
- (2) ซึ่งสังหาริมทรัพย์อันมีค่า
- (3) อันซ่อนหรือฝังไว้
- (4) โดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดอ้างว่าเป็นเจ้าของได้
- (5) แล้วเบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือของผู้อื่น

องค์ประกอบภายใน เจตนารมณ์

คำว่า “เก็บได้” ในที่นี้ต้องให้ความหมายโดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์ที่ซ่อนหรือฝังไว้ ฉะนั้น ไม่ได้หมายความถึงกรณีที่ผู้กระทำให้ไปพบทรัพย์ที่วางหรือตกอยู่เฉย ๆ แล้วเก็บขึ้นมา แต่หมายถึงกรณีที่ผู้กระทำให้ไปขุดหิน ขุดดิน หรือค้ำลงในแม่น้ำ ลำคลอง บ่อ หรือบึง แล้วพบทรัพย์ หรือเข้าไปพบทรัพย์ซ่อนอยู่ในถ้ำแล้วเก็บมาไว้ การที่มาตรานี้บัญญัติเป็นความผิดก็เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1328 บัญญัติว่า สังหาริมทรัพย์มีค่าซึ่งซ่อนหรือฝังไว้ นั้น ถ้ามีผู้เก็บได้ โดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของแผ่นดิน ผู้เก็บได้ต้องส่งมอบทรัพย์นั้นแก่เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น แล้วมีสิทธิจะได้รับรางวัลหนึ่งในสามแห่งค่าทรัพย์นั้น<sup>108</sup> ซึ่งหมายความว่า สังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐตั้งแต่ขณะที่เก็บได้ ฉะนั้น ถ้าภายหลังผู้เก็บได้เบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือของผู้อื่นจึงเป็นความผิดอาญา แม้ทรัพย์สินดังกล่าวจะต้องเป็นของแผ่นดินเพราะเก็บได้โดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของก็ตาม แต่ถ้าต่อมามีผู้ใดพิสูจน์ความเป็นเจ้าของได้ แผ่นดินก็น่าจะต้องคืนทรัพย์นั้นให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ<sup>109</sup>

<sup>107</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 355.

<sup>108</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1328.

<sup>109</sup> บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พลสยาม พรินต์ ประเทศไทย, 2548), น. 179.

คำว่า “เบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตน” หมายความว่า กระทำต่อทรัพย์สินในลักษณะที่เป็นการแสดงว่าผู้กระทำเองเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ส่วนคำว่า “เบียดบังเอาทรัพย์สินเป็นของผู้อื่น” หมายความว่า กระทำต่อทรัพย์สินในลักษณะที่เป็นการแสดงว่าผู้อื่นเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ซึ่งการกระทำความผิดตามมาตรานี้ผู้กระทำเจตนาธรรมดา คือ เจตนาเบียดบังก็มีความผิด<sup>110</sup>

### 3.1.4 พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีขึ้นเพื่อควบคุมการขายทอดตลาดและการค้ำของเก่า ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ คือ การควบคุมการค้ำของเก่า โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักคำนิยาม กรรมสิทธิ์ และการบริหารจัดการตลอดจนกลไก และมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

#### 1) คำนิยาม

“ของเก่า” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้รวมถึงของโบราณด้วย<sup>111</sup>

#### 2) กรรมสิทธิ์

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นของเก่าไว้แต่ประการใด

#### 3) การบริหารจัดการ

##### (1) องค์กรในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย<sup>112</sup>

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและนายตรวจ และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต เป็นต้น

ข. เจ้าพนักงาน คือ ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น ออกใบอนุญาต และเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>110</sup> หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 2 - 3, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 343.

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474, มาตรา 3.

<sup>112</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474, มาตรา 15.



ค. นายตรวจ คือ ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(2) มาตรการที่ใช้ในการควบคุมการค้าของเก่า คือ ใช้การควบคุมโดยการออกใบอนุญาตค้าของเก่า และกำหนดหน้าที่แก่ผู้ค้าของเก่าให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น ผู้ค้าของเก่าต้องแสดงนามของตนและคำว่าผู้ค้าของเก่าไว้ ณ ที่ทำการของตน เป็นต้น

4) มาตรการบังคับทางกฎหมาย

(1) มาตรการทางแพ่ง จากการศึกษาพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่พบมาตรการทางแพ่งแต่ประการใด

(2) มาตรการทางปกครอง เช่น ไม่ออกใบอนุญาตประกอบการอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า หากผู้ขอใบอนุญาตขาดคุณสมบัติและพื้นความรู้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>113</sup> เพิกถอนใบอนุญาตเมื่อปรากฏว่า ผู้รับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามความผิดซึ่งได้ระบุไว้ในกฎหมาย หรือต้องคำพิพากษาในฐานทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ถึง 2 ครั้งในปีเดียวกัน<sup>114</sup> เป็นต้น

(3) มาตรการทางอาญา เช่น ผู้รับใบอนุญาตทำการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยใบอนุญาตขาดอายุหรือทำการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท<sup>115</sup> เป็นต้น

### 3.1.5 ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินประมวลกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อกำหนดการถือครองที่ดิน ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ คือ บทบัญญัติในหมวด 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป เรื่อง การดูแลรักษาที่ดินของรัฐ อันเป็นบทบัญญัติที่ใช้กับที่ดินของรัฐทั่ว ๆ ไป ที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้<sup>116</sup> โดยประมวลกฎหมายฉบับนี้มีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักค่านิยาม กรรมสิทธิ์ และการบริหารจัดการตลอดจนกลไก และมาตรการที่จะนำมาปรับใช้ในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

<sup>113</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 6.

<sup>114</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 9.

<sup>115</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 12 ทวิ.

<sup>116</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, มาตรา 9.

## 1) คำนินยาม

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย<sup>117</sup>

ประมวลกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติศัพท์ที่มีความหมายถึงซากดึกดำบรรพ์ไว้ โดยเฉพาะจึงต้องใช้ความหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551

## 2) กรรมสิทธิ์

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย<sup>118</sup>

ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเรื่องสิทธิในที่ดินในลักษณะที่เป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้อย่างชัดเจนโดยบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้<sup>119</sup>

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น ส่วนที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ<sup>120</sup>

## 3) การบริหารจัดการ

(1) องค์กรในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>121</sup> มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ที่ดินที่อยู่ในการดูแลรักษาของอธิบดีกรมที่ดิน<sup>122</sup> และออกประกาศกระทรวงหวงห้ามที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทรายในท้องที่ใด ๆ<sup>123</sup>

<sup>117</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 1.

<sup>118</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 1.

<sup>119</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 3.

<sup>120</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 2.

<sup>121</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 15.

<sup>122</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

<sup>123</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 9 (2).

ข. อธิบดีกรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>124</sup>

ค. ทบวงการเมือง คือ หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย<sup>125</sup>

ง. พนักงานเจ้าหน้าที่ คือ เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>126</sup>

(2) มาตรการที่ใช้ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้คือ การห้ามมิให้บุคคลที่มิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ ดังต่อไปนี้ในที่ดินของรัฐ ประกอบด้วย

ก. เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่าในที่ดินของรัฐ

ข. ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา

ค. ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

การขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543<sup>127</sup>

ข้อ 24 (2) ต้องไม่เป็นพื้นที่สงวนหรือหวงห้ามตามหลักเกณฑ์ทางด้านสิ่งแวดล้อม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2529

<sup>124</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

<sup>125</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

<sup>126</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 9.

<sup>127</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 24 (2) ฉ.

“ฉ. แหล่งที่มีซากดึกดำบรรพ์หรือโครงสร้างทางธรณีวิทยาที่สำคัญและหายาก”

#### 4) มาตรการบังคับทางกฎหมาย

(1) มาตรการทางแพ่ง จากการศึกษาประมวลกฎหมายฉบับนี้ ไม่พบมาตรการทางแพ่งแต่ประการใด

(2) มาตรการทางปกครอง เช่น บุคคลใดเข้าครอบครองที่ดินตามนัยแห่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้ และนับตั้งแต่วันได้รับคำสั่ง ให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอันจะพึงได้ตามระเบียบข้อบังคับทั้งหลายทันที<sup>128</sup> เป็นต้น

(3) มาตรการทางอาญา เช่น ไม่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน หรือไม่ตั้งตัวแทนเพื่อการดังกล่าวต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท<sup>129</sup> เป็นต้น

#### 3.1.6 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาและควบคุมการทำไม้และเก็บหาของป่าและการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตราประทับไม้ ควบคุมการประกอบกิจการแปรรูปไม้และควบคุมการแผ้วถางป่า ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์คือ การเก็บหาของป่า การนำของป่าเคลื่อนที่และการแผ้วถางป่า โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักคำนิยาม กรรมสิทธิ์ และการบริหารจัดการตลอดจนกลไก และมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ ดังนี้

##### 1) คำนิยาม

คำว่า “ป่า”<sup>130</sup> หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

“ของป่า”<sup>131</sup> หมายความว่า บรรดาของที่เกิดหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติ คือ

- (1) ไม้รวมทั้งส่วนต่าง ๆ ของไม้ ถ่านไม้ น้ำมันไม้ ยางไม้ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดจากไม้
- (2) พืชต่าง ๆ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดจากพืชนั้น
- (3) รังนก ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง และมูลค้างคาว

<sup>128</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 มาตรา 32.

<sup>129</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 107.

<sup>130</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 4(1).

<sup>131</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 4(7).

(4) หินที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และหมายความรวมถึงถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย “นำเคลื่อนที่”<sup>132</sup> หมายความว่า ชักลาก หรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วย ประการใด ๆ

## 2) กรรมสิทธิ์

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นของป่าไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดของป่าอย่างใดในท้องที่ใดให้เป็นของป่าหวงห้ามแล้ว การเก็บหาของป่าหวงห้ามหรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ของป่าหวงห้ามในป่าต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวง กับทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต<sup>133</sup>

## 3) การบริหารจัดการ

### (1) องค์กรในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>134</sup> และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น ออกกฎกระทรวงแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และออกประกาศกระทรวงกำหนดอัตราค่าภาคหลวง เป็นต้น

ข. คณะกรรมการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการเช่น ออกประกาศจังหวัดให้งดเว้นไม่ต้องเรียกเก็บเงินค่าภาคหลวงล่วงหน้า<sup>135</sup> เป็นต้น

ค. พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบด้วยเจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น ออกใบเบิกทางในการนำของป่าเคลื่อนที่<sup>136</sup> เป็นต้น

(2) มาตรการที่ใช้ในการบริหารจัดการของป่าในพื้นที่ป่าไม้ คือ การพิทักษ์รักษาและควบคุมการเก็บหาของป่า การนำของป่าเคลื่อนที่และการแผ้วถางป่า ประกอบด้วย

<sup>132</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 4(10).

<sup>133</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 28 และ 29.

<sup>134</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 75.

<sup>135</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 14(1).

<sup>136</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 39.

ก. มาตรการที่นำมาใช้ควบคุมเก็บหาของป่า คือ การกำหนดประเภทของป่าอย่างใดในท้องที่ใด ๆ เป็นของป่าหวงห้ามโดยพระราชกฤษฎีกา<sup>137</sup> โดยผู้ที่ประสงค์จะเก็บหา ค้ำ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งของป่าหวงห้ามต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายนี้บัญญัติ เช่น ผู้เก็บของป่าหวงห้าม หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ของป่าหวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวง<sup>138</sup> เป็นต้น

ข. ของป่าระหว่างเคลื่อนที่<sup>139</sup>ในการนำของป่าเคลื่อนที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง<sup>140</sup> เป็นต้น

ค. มาตรการที่นำมาใช้ควบคุมการแผ้วถางป่า คือ การบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำในเขตที่จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือ โดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>141</sup> และการกำหนดข้อสันนิษฐานทางกฎหมายให้ผู้ครอบครองป่าที่ได้แผ้วถางโดยฝ่าฝืนเป็นผู้แผ้วถางป่า<sup>142</sup>

#### 4) มาตรการบังคับทางกฎหมาย

(1) มาตรการทางแพ่ง จากการศึกษาพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่พบมาตรการทางแพ่งแต่ประการใด

(2) มาตรการทางปกครอง เช่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ได้ดังต่อไปนี้<sup>143</sup>

<sup>137</sup> เพ็งอ้าง, มาตรา 27 - 28.

<sup>138</sup> เพ็งอ้าง, มาตรา 4 (12).

<sup>139</sup> เพ็งอ้าง, มาตรา 38 - 41.

<sup>140</sup> เพ็งอ้าง, มาตรา 39.

<sup>141</sup> เพ็งอ้าง, มาตรา 54.

<sup>142</sup> เพ็งอ้าง, มาตรา 55.

<sup>143</sup> เพ็งอ้าง, มาตรา 59.



ก. เมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง  
ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตาม  
พระราชบัญญัตินี้ จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกิน 120 วัน

ข. เมื่อมีการฟ้องผู้รับอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะสั่งพักใช้  
ใบอนุญาตไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดก็ได้

(3) มาตรการทางอาญา เช่น ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้ามหรือทำอันตรายด้วยประการใดๆ  
แก่ของป่าหวงห้ามในป่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ใดนำไม้หรือของป่า  
เคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง ผู้ใดฝ่าฝืน  
หรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>144</sup> เป็น  
ต้น

3.1.7 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ  
พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ  
พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองดูแลรักษา การบูรณะและการซ่อมแซม ที่  
เกี่ยวกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติซึ่งเป็นสมบัติของชาติเป็นไป  
อย่างเหมาะสมและเพียงพอ และป้องกันการลักลอบนำโบราณวัตถุและศิลปวัตถุออกนอกประเทศ อีก  
ทั้งยังใช้ควบคุมการผลิตและการค้าสิ่งเทียม โบราณวัตถุหรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุให้ เป็นไปอย่างมี  
ประสิทธิภาพด้วย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ คือ การคุ้มครองดูแลรักษา  
การบูรณะ และการซ่อมแซมที่เกี่ยวกับโบราณวัตถุ และป้องกันการลักลอบนำโบราณวัตถุออกนอก  
ประเทศ อีกทั้งยังใช้ควบคุมการผลิตและการค้าสิ่งเทียมโบราณวัตถุ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มี  
รายละเอียดเกี่ยวกับหลักคำนิยาม กรรมสิทธิ์ และการบริหารจัดการตลอดจนกลไก และมาตรการทาง  
กฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ ดังนี้

#### 1) คำนิยาม

“โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่ง โดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการ  
ก่อสร้าง หรือ โดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ

<sup>144</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 29, 39 และ 71 ทวิ.

ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

“โบราณวัตถุ” หมายความว่า สัมหาริมทรัพย์ที่เป็นของโบราณ ไม่ว่าจะเป็สิ่งประดิษฐ์หรือเป็สิ่งทีเก็เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือทีเป็ส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ซากมนุษย์หรือซากสัตว์ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของสัมหาริมทรัพย์นั้น เป็ประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี

“สิ่งเทียมโบราณวัตถุ” หมายความว่า สิ่งทีทำเทียมโบราณวัตถุหรือส่วนของโบราณวัตถุทีได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือทีอยู่ในความครอบครองของกรมศิลปากร

“สิ่งเทียมศิลปวัตถุ” หมายความว่า สิ่งทีทำเทียมศิลปวัตถุหรือส่วนของศิลปวัตถุทีได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือทีอยู่ในความครอบครองของกรมศิลปากร

“ทำเทียม” หมายความว่า เลียนแบบ จำลอง หรือทำเอาอย่างด้วยวิธีการใด ๆ ให้เหมือนหรือคล้ายของจริง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิขนาด รูปลักษณะ และวัสดุอย่างเดิมหรือไม่<sup>145</sup>

กรณีเกี่ยวกับคำนิยามนี้กรมศิลปากรได้ขอหารือเกี่ยวกับการตีความนิยามคำว่า “โบราณวัตถุ” ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ครอบคลุมถึงซากฟอสซิลหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว และรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม (กรมศิลปากร) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (มหาวิทยาลัยศิลปากร) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรธรณี) ผู้แทนสมาคมประวัติศาสตร์ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ผู้แทนสมาคมโบราณคดีแห่งประเทศไทย และนักวิชาการอิสระด้านโบราณคดี (นายศรีศักร วัลลิโภดม) แล้วมีความเห็นว่า จากบทนิยามคำว่า “โบราณวัตถุ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 สามารถแยกองค์ประกอบ หรือความหมายของโบราณวัตถุได้ว่า

- (1) ต้องเป็นสัมหาริมทรัพย์
- (2) สัมหาริมทรัพย์นั้นต้องเป็นของโบราณ
- (3) สัมหาริมทรัพย์นั้นอาจเป็สิ่งประดิษฐ์ เป็สิ่งทีเก็เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็ส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณ เป็ซากมนุษย์หรือเป็ซากสัตว์ และ

<sup>145</sup> พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 4.

(4) โดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์ หรือประวัติของสังหาริมทรัพย์นั้นต้องเป็นประโยชน์ในทางศิลป ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดี

เมื่อพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพของซากดึกดำบรรพ์แล้วปรากฏว่า เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากซากสัตว์หรือร่องรอยของสิ่งมีชีวิตในอดีตได้ผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติและทำให้ส่วนประกอบของอินทรีย์สารเปลี่ยนแปลงไปจากส่วนประกอบเดิม แต่ยังคงรูปลักษณะ โครงสร้าง ให้เห็นอยู่เป็นรอยพิมพ์หรือรูปพิมพ์ของสิ่งมีชีวิตประทับอยู่บนหรือในเนื้อหิน ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงทางเคมีและฟิสิกส์จนทำให้เกิดการแข็งตัวกลายเป็นหิน และสามารถบ่งชี้อายุและความสัมพันธ์ของชั้นหินที่ฟอสซิลเหล่านั้นฝังตัวอยู่ได้ ซากฟอสซิลจึงเป็นของ โบราณ และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่โดยอายุหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของซากฟอสซิลนั้นจะเป็นประโยชน์ในทางศิลป ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดีหรือไม่เพียงใด จะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความหมายทางวิชาการของศาสตร์ที่เกี่ยวข้องแต่ละเรื่องเป็นสำคัญ

ประเด็นที่จะกล่าวว่า ซากฟอสซิลมีประโยชน์ในทางศิลปหรือไม่นั้น เนื่องจากในทางวิชาการศิลปต้องเป็นงานประดิษฐ์ของมนุษย์ แต่ซากฟอสซิลเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซากฟอสซิลจึงไม่มีประโยชน์ในทางศิลปแต่อย่างใด ประเด็นจึงต้องพิจารณาต่อไปว่า ซากฟอสซิลจะเป็นประโยชน์ในทางประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดีหรือไม่ สำหรับเรื่องโบราณคดีนั้นนักวิชาการด้าน โบราณคดีมีความเห็นว่า วิชาโบราณคดีเป็นศาสตร์ที่ใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์และศิลปเพื่อศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับมนุษย์ วัฒนธรรมของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในอดีต ตามความหมายนี้ซากฟอสซิลซึ่งเกิดมาก่อนและมีอายุย้อนหลังขึ้นไปได้จนถึงก่อนกำเนิดของมนุษยชาติ จึงไม่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาทางโบราณคดี เพราะไม่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับเรื่องราวของมนุษย์แต่อย่างใด เว้นแต่ซากฟอสซิลนั้นมีความเชื่อมโยงกับมนุษยชาติ เช่น เป็นซากฟอสซิลของเอป (Ape) ที่มีเค้าโครงว่าเป็นบรรพบุรุษของมนุษย์ หรือเป็นซากฟอสซิลดึกดำบรรพ์ที่มนุษย์ได้นำมาใช้หรือนำมาเกี่ยวข้องกับ วัฒนธรรมของมนุษย์ในภายหลัง ส่วนด้านประวัติศาสตร์นั้นนักวิชาการด้านประวัติศาสตร์มีความเห็นว่า วิชาประวัติศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาครอบคลุมเรื่องราวในอดีตไม่ได้จำกัดแต่เพียงเรื่องราวของมนุษยชาติเท่านั้น หากแต่รวมถึงประวัติศาสตร์ธรรมชาติหรือประวัติศาสตร์โลกด้วย เมื่อซากฟอสซิลเป็นประโยชน์ในการศึกษาถึงความเป็นมาของสิ่งแวดล้อมและดินแดนที่เกี่ยวข้อง ซากฟอสซิลจึงเป็นประโยชน์ในการศึกษาประวัติศาสตร์ธรรมชาติและประวัติศาสตร์โลกโดยตรง

เมื่อพิจารณาความเห็นทางวิชาการ โดยสรุปแล้ว จึงเห็นได้ว่าแต่เดิมก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ซากฟอสซิลเป็นโบราณวัตถุตามความหมายที่กำหนด

ไว้ในบทนิยามของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เนื่องจากเป็นของโบราณที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ธรรมชาติและประวัติศาสตร์โลก

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า บทนิยามคำว่า “โบราณวัตถุ” ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น แม้จะหมายความรวมถึงซากฟอสซิลตามความเห็นข้างต้นด้วยก็ตาม หากจะได้มีการปรับปรุงบทนิยามคำว่า “โบราณวัตถุ” เสียใหม่ให้มีความชัดเจน หรือมีกฎหมายคุ้มครองซากฟอสซิลขึ้นเป็นการเฉพาะ ก็จะเป็นประโยชน์แก่การคุ้มครองและการสงวนรักษาลึ่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีของชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>146</sup>

## 2) กรรมสิทธิ์

กรณีที่จะกำหนดให้โบราณวัตถุเป็นสมบัติของชาติมีดังนี้

(1) ในกรณีที่อธิบดีเห็นว่าโบราณวัตถุใดไม่ว่าจะได้ขึ้นทะเบียนแล้วหรือไม่หรือศิลปวัตถุใดที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว สมควรสงวนไว้เป็นสมบัติของชาติ อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นเป็นโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ห้ามทำการค้า และหากเห็นสมควรเก็บรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ให้อธิบดีมีอำนาจจัดซื้อโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นไว้ได้<sup>147</sup>

(2) โบราณวัตถุและศิลปวัตถุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และอยู่ในความดูแลรักษาของกรมศิลปากรจะโอนกันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมาย แต่ถ้าโบราณวัตถุและศิลปวัตถุใดมีเหมือนกันอยู่มากเกินต้องการอธิบดีจะอนุญาตให้โอน โดยวิธีขายหรือแลกเปลี่ยนเพื่อประโยชน์แห่งพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หรือให้เป็นรางวัลหรือเป็นค่าแรงงานแก่ผู้ขุดค้นก็ได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา<sup>148</sup>

(3) โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุที่ซ่อน หรือฝังหรือทอดทิ้งไว้ในราชอาณาจักรหรือในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ ไม่ว่าที่ที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งจะอยู่ในกรรมสิทธิ์หรือความครอบครองของบุคคลใดหรือไม่ ให้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

<sup>146</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *เพ็ญอ้าง*.

<sup>147</sup> พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 14.

<sup>148</sup> *เพ็ญอ้าง*, มาตรา 18.

ผู้เก็บได้ต้องส่งมอบแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วมีสิทธิจะได้รับรางวัลไม่เกินหนึ่งในสามแห่งค่าของทรัพย์สินนั้น<sup>149</sup>

### 3) การบริหารจัดการ

#### (1) องค์กรในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>150</sup>

ข. อธิบดีกรมศิลปากร มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น ออกประกาศเขตสำรวจโบราณวัตถุ<sup>151</sup> และออกใบอนุญาตค้าโบราณวัตถุ<sup>152</sup> เป็นต้น

ค. พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้<sup>153</sup> มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น เข้าไปในสถานที่ผลิต สถานที่ทำการค้า สถานที่แสดง หรือสถานที่เก็บรักษาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ เพื่อตรวจดูการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้<sup>154</sup> เป็นต้น

(2) สำหรับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลรักษาการบูรณะและการซ่อมแซมที่เกี่ยวกับโบราณวัตถุ และป้องกันการลักลอบนำโบราณวัตถุออกนอกประเทศ อีกทั้งยังใช้ควบคุมการผลิตและการค้าสิ่งเทียมโบราณวัตถุซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้มีด้วยกันหลายมาตรการ เช่น การขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุ<sup>155</sup> การประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โบราณวัตถุใดที่สมควรสงวนไว้เป็นสมบัติของชาติเป็นโบราณวัตถุที่ห้ามค้า<sup>156</sup> การประกาศเขตสำรวจโบราณวัตถุ<sup>157</sup> เป็นต้น

### 4) มาตรการบังคับทางกฎหมาย

(1) มาตรการทางแพ่ง จากการศึกษาพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่พบมาตรการทางแพ่งแต่ประการใด

<sup>149</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 24 วรรคหนึ่ง.

<sup>150</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 6.

<sup>151</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 14 ทวิ.

<sup>152</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 19.

<sup>153</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 6.

<sup>154</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 21.

<sup>155</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 14 วรรคหนึ่ง.

<sup>156</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 14 วรรคสอง.

<sup>157</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 14 ทวิ.

(2) มาตรการทางปกครอง เช่น ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด อธิบดีมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้มีกำหนดครั้งละไม่เกิน 60 วันแต่ในกรณีที่มีการฟ้องผู้รับใบอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดีจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดก็ได้<sup>158</sup> หรือเมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้<sup>159</sup> เป็นต้น

(3) มาตรการทางอาญา เช่น ผู้ใดเก็บได้ซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งโดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ และเบียดบังเอาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุอันเป็นของตนหรือของผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 700,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>160</sup> หรือผู้ใดส่งหรือนำโบราณวัตถุที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนออกนอกราชอาณาจักร อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 700,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>161</sup> เป็นต้น

### 3.1.8 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อควบคุมการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ และพิทักษ์รักษาทรัพยากรประเภทแร่ของประเทศ โดยกำหนดให้รัฐมีอำนาจควบคุมการประกอบกิจการเกี่ยวกับแร่ในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การสำรวจแร่การทำเหมืองแร่การอนุรักษ์แหล่งแร่ การจำหน่ายแร่ และการประกอบโลหกรรม เป็นต้นและให้ความคุ้มครองแก่กรรมกรและสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ คือ ในการสำรวจแร่หรือทำเหมือง ถ้าได้พบซากดึกดำบรรพ์ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บได้ซึ่งวัตถุนั้นแล้วผู้ถืออาชญาบัตร ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว หรือผู้ถือประทานบัตรจะต้องแจ้งการพบนั้นต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่โดยพลัน โดยพระราชบัญญัตินี้มีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักค่านิยมกรรมสิทธิ์ และการบริหารจัดการตลอดจนกลไก และมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ดังนี้

<sup>158</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 30 ทวิ วรรคหนึ่ง.

<sup>159</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 30 ตริ วรรคหนึ่ง.

<sup>160</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 31.

<sup>161</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 38.



### 1) คำนิยาม

“แร่” หมายความว่า ทรัพยากรธรณีที่เป็นอนินทรีย์วัตถุ มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อย ไม่ว่าจะต้องถลุงหรือหลอมก่อนใช้หรือไม่ และหมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมัน หินอ่อน โลหะและตะกั่วที่ได้จากโลหกรรมน้ำเกลือใต้ดิน หินซึ่งกฏกระทรวงกำหนดเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายซึ่งกฏกระทรวงกำหนดเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงน้ำ เกลือสินเธาว์ ลูกกรัง หิน ดินหรือทราย

“สำรวจแร่” หมายความว่า การเจาะหรือขุด หรือกระทำด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหลายวิธี เพื่อให้รู้ว่าในพื้นที่มีแร่หรือไม่เพียงใด

“ทำเหมือง” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ ด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ไม่รวมถึงการขุดหาแร่รายย่อยและการร่อนแร่<sup>162</sup>

### 2) กรรมสิทธิ์

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นแร่ไว้อย่างชัดเจน แต่จะมีบทบัญญัติเพื่อการควบคุมการสำรวจแร่และการผูกขาดสำรวจแร่เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตสำรวจแร่ อนุญาตผูกขาดสำรวจแร่ หรืออนุญาตพิเศษการควบคุมการทำเหมืองเว้นแต่จะได้รับการประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรการควบคุมการขุดหาแร่รายย่อยและการร่อนแร่เว้นแต่จะได้รับการใบอนุญาตขุดหาแร่รายย่อย หรือใบอนุญาตร่อนแร่หรือการควบคุมการแต่งแร่เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่หรือเป็นผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว หรือผู้ถือประทานบัตรซึ่งแต่งแร่ภายในเขตเหมืองแร่

### 3) การบริหารจัดการ

#### (1) องค์กรในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

ก. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น ให้ความเห็นชอบแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกประกาศกระทรวงกำหนดเขตแหล่งแร่และกำหนดเขตควบคุมแร่ เป็นต้น

<sup>162</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 4.

ข. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>163</sup> และมีอำนาจออกกฎกระทรวงตามกฎหมายนี้

ค. คณะกรรมการมีหน้าที่หลักในการให้คำปรึกษา คำแนะนำและความเห็นเชิงนโยบาย คือ คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ<sup>164</sup>

(2) มาตรการที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ตามพระราชบัญญัตินี้มีทั้งในเชิงของการป้องกัน ฟื้นฟู และควบคุมผู้ประกอบการและการประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากแร่ในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การสำรวจ การทำเหมือง การแต่งแร่ และอื่น ๆ ทั้งที่บกและที่ทะเลมิให้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

ก. การควบคุมการสำรวจแร่<sup>165</sup> เป็นการควบคุมภายใต้ระบบการอนุญาต โดยใบอนุญาตที่เรียกว่า “อาชญาบัตร” แบ่งอาชญาบัตรออกเป็น 3 ชนิด คือ อาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ หรืออาชญาบัตรพิเศษ ซึ่งผู้ได้อาชญาบัตรมีหน้าที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อผูกพันของอาชญาบัตรและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายนี้บัญญัติ<sup>166</sup>

ข. การห้ามมิให้ทำเหมืองในพื้นที่หรือชนิดแร่ที่แผนแม่บทบริหารจัดการแร่กำหนดให้มีการสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้<sup>167</sup> การอนุญาตให้ทำเหมืองให้พิจารณาอนุญาตได้เฉพาะในพื้นที่ที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่กำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่ เพื่อการทำเหมืองมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ และในกรณีแหล่งแร่ใดมีศักยภาพในการพัฒนา แต่เทคโนโลยีที่จะใช้ในการทำเหมืองและมาตรการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนยังไม่เหมาะสม ให้สงวนแหล่งแร่นั้นไว้จนกว่าจะมีเทคโนโลยีและมาตรการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่เหมาะสม ในกรณีการทำเหมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ

<sup>163</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 5.

<sup>164</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 8, 12.

<sup>165</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 38 - 51 .

<sup>166</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 38.

<sup>167</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 18.

ประชาชนสูง ในการอนุญาตต้องกำหนดให้มีการจัดทำแนวพื้นที่กันชนการทำเหมือง และจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนด้วย<sup>168</sup> เป็นต้น

ค. นอกจากนั้น เพื่อไม่ให้การดำเนินกิจการด้านแร่กระทบต่อพื้นที่สำคัญของประเทศ ยังมีการกำหนดให้พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองต้องไม่ใช่พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เขตพื้นที่ที่มีกฎหมายห้ามการเข้าใช้ประโยชน์โดยเด็ดขาด พื้นที่เขตปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติ หรือพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม<sup>169</sup>

จกมาตรการที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ที่ได้กล่าวมาแล้ว ในการสำรวจแร่หรือการทำเหมือง ถ้าได้พบโบราณวัตถุ ซากดึกดำบรรพ์ แร่ หรือสิ่งที่มีโครงสร้างทางธรณีวิทยาที่มีลักษณะทางกายภาพเป็นพิเศษอันมีคุณค่าเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยหรืออนุรักษ์ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์แล้ว ผู้ถืออาชญาบัตร หรือผู้ถือประทานบัตรจะต้องแจ้งการพบนั้นต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่โดยพลัน<sup>170</sup>

#### 4) มาตรการบังคับทางกฎหมาย

(1) มาตรการทางแพ่ง เช่น ผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนต่อความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญใดอันเกิดขึ้นแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาต ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ถืออาชญาบัตร หรือใบอนุญาตนั้น เป็นต้น

(2) มาตรการทางปกครอง เช่น ในกรณี que เห็นว่าการทำเหมืองหรือแต่งแร่จะเป็นอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้ถือประทานบัตรให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขวิธีการทำเหมืองหรือแต่งแร่ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายนั้นได้ เป็นต้น

(3) มาตรการทางอาญา ในที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจแร่หรือทำเหมืองผู้ถืออาชญาบัตร ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว หรือผู้ถือประทานบัตร ผ่าฝืนไม่แจ้งการพบซากดึกดำบรรพ์นั้นต่อเจ้าพนักงาน

<sup>168</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 19.

<sup>169</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 17 วรรคสี่.

<sup>170</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 34.

อุตสาหกรรมแร่ประจำท้องถิ่นโดยพลัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>171</sup>

### 3.1.9 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีขึ้นเพื่อควบคุมการขุดดิน และถมดินให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ และป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากการขุดดินหรือถมดิน พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรดินที่มีการนำมาใช้ประโยชน์โดยการขุดและถมดิน นอกจากนี้ยังมีมาตรการที่ใช้คุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ด้วย โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักคำนิยาม กรรมสิทธิ์ และการบริหารจัดการตลอดจนกลไก และมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ ดังนี้

#### 1) คำนิยาม

“ดิน” หมายความว่า รวมถึง หิน กรวด หรือทราย และอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับดิน

“พื้นดิน” หมายความว่า พื้นผิวของที่ดินที่เป็นอยู่ตามสภาพธรรมชาติ

“ขุดดิน” หมายความว่า กระทำแก่พื้นดินเพื่อนำดินขึ้นจากพื้นดิน หรือทำให้พื้นดินเป็นบ่อ

ดิน

“บ่อดิน” หมายความว่า แอ่ง บ่อ สระ หรือช่องว่างใต้พื้นดิน ที่เกิดจากการขุดดิน

“ถมดิน” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ต่อดิน หรือพื้นดินเพื่อให้ระดับดินสูงขึ้นกว่าเดิม<sup>172</sup>

#### 2) กรรมสิทธิ์

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ซึ่งเป็นซากดึกดำบรรพ์ไว้อย่างชัดเจน แต่ถ้าในการขุดดินถ้าพบ โบราณวัตถุ หรือซากดึกดำบรรพ์ให้ผู้ขุดดินต้องหยุดการขุดดินในบริเวณนั้นไว้ก่อนแล้วรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้กรมศิลปากรหรือกรมทรัพยากรธรณีแล้วแต่กรณีทราบโดยด่วน ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ขุดดินปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น<sup>173</sup>

#### 3) การบริหารจัดการ

(1) องค์การในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

<sup>171</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 154.

<sup>172</sup> พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543, มาตรา 4.

<sup>173</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 25.

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎกระทรวง<sup>174</sup>

ข. คณะกรรมการการชุดดินและถมดิน มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง และมีอำนาจหน้าที่ เช่น ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น<sup>175</sup>

ค. พนักงานเจ้าหน้าที่ คือ ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น ตรวจสอบสถานที่ชุดดินและถมดินเพื่อรายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>176</sup> เป็นต้น

ง. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่มีในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการชุดดินและถมดินในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดไว้ หรือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว หรือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น<sup>177</sup>

จ. เจ้าพนักงานท้องถิ่น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติประเภทดินไว้หลายประการ เช่น ออกประกาศกำหนดพื้นที่ที่จะชุดดินและถมดิน<sup>178</sup> สั่งผู้ที่ชุดดินหรือถมดินหยุดดำเนินการหรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการชุดดินหรือถมดินได้ตามที่เห็นสมควร<sup>179</sup> เป็นต้น

(2) มาตรการที่ใช้ในการควบคุมการชุดดิน และถมดินให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ และป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากการชุดดินหรือถม นอกจากนั้นยังมีมาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ ประกอบด้วย

<sup>174</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 6.

<sup>175</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 12.

<sup>176</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 29 วรรคสอง.

<sup>177</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 7 - 8.

<sup>178</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 17, 26.

<sup>179</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 29, 31.

ก. การควบคุมการขุดดินและถมดินโดยทั่วไปด้วยกฎกระทรวงที่ตราขึ้น เพื่อกำหนดการอันเป็นประโยชน์ในการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้<sup>180</sup>

ข. การควบคุมโดยข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตราขึ้น<sup>181</sup>

ค. การควบคุมผู้ขุดดิน โดยการควบคุมการขุดดินตามกฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับกับการขุดดินที่มีความลึกจากระดับพื้นดินเกิน 3 เมตรหรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกิน 10,000 ตารางเมตร หรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด<sup>182</sup> โดยผู้ที่ประสงค์จะทำการขุดมีหน้าที่ตามที่กฎหมายนี้กำหนดหลายประการ เช่น ทำการขุดดินให้ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>183</sup> และในการขุดดินถ้าพบโบราณวัตถุ ซากดึกดำบรรพ์ หรือแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจหรือทางการศึกษาในด้านธรณีวิทยา ผู้ขุดดินต้องหยุดการขุดดินในบริเวณนั้นไว้ก่อนแล้วรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้กรมศิลปากรหรือกรมทรัพยากรธรณีแล้วแต่กรณีทราบโดยด่วนในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ขุดดินปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น<sup>184</sup> เป็นต้น

ง. การควบคุมผู้ถมดิน การควบคุมการถมดินตามกฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับกับการถมดินที่มีความสูงของเนินดินเกินกว่าระดับที่ดินต่ำเจ้าของที่อยู่ข้างเคียง และมีพื้นที่ของเนินดินไม่เกิน 2,000 ตารางเมตร หรือมีพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนดแต่ต้องไม่เกิน 2,000 ตารางเมตร โดยผู้ที่ประสงค์จะทำการถมดินมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหลายประการ<sup>185</sup>

4) มาตรการบังคับทางกฎหมาย

(1) มาตรการทางแพ่ง เช่น การได้รับใบรับแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 17 ไม่เป็นเหตุคุ้มครองการขุดดินที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลหรือต่อสภาพแวดล้อมผู้ขุดดินไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดิน ลูกจ้างหรือตัวแทน ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนเพื่อการนั้น เว้นแต่จะมีเหตุที่ไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย<sup>186</sup> เป็นต้น

<sup>180</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 6.

<sup>181</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 8.

<sup>182</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 17 วรรคหนึ่ง.

<sup>183</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 20.

<sup>184</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 25.

<sup>185</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 26.

<sup>186</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 22.



(2) มาตรการทางปกครอง เช่น ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการขูดดินหรือการถมดินได้ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีคำสั่งให้ผู้ขูดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขูดดินหรือการถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการแก้ไขการขูดดินหรือการถมดินนั้น แล้วแต่กรณี และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับความเสียหายนั้นได้<sup>187</sup> เป็นต้น

(3) มาตรการทางอาญา เช่น ในการขูดดินถ้าพบซากดึกดำบรรพ์ไม่หยุดการขูดดินในบริเวณนั้นไว้ก่อนแล้วรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ<sup>188</sup> เป็นต้น

### 3.1.10 พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีขึ้นเพื่อให้การประเมินราคาทรัพย์สินและการจัดทำบัญชีราคาประเมินทรัพย์สิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงหรือเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายหรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถที่จะนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ ดังนี้

#### 1) คำนิยาม<sup>189</sup>

“ทรัพย์สิน” หมายความว่า ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรือห้องชุด

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นดิน และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย

“สิ่งปลูกสร้าง” หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ตึก หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรม แต่ไม่หมายความรวมถึงห้องชุด และให้หมายความรวมถึงแพที่บุคคลอาจอยู่อาศัยได้หรือที่มีไว้เพื่อหาผลประโยชน์ด้วย

<sup>187</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 31 วรรคหนึ่ง.

<sup>188</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 25 และ 39.

<sup>189</sup> พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562 มาตรา 3.

“ห้องชุด” หมายความว่า ห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

## 2) กรรมสิทธิ์

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการประเมินราคาทรัพย์สินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งบรรดาทรัพย์สินที่ประเมิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเกณฑ์อ้างอิงหรือเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายหรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐ

## 3) การบริหารจัดการ

### (1) องค์กรในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>190</sup>

ข. คณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ<sup>191</sup> มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น เสนอแนะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจหน้าที่ เช่น ให้ความเห็นและคำปรึกษาแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาทรัพย์สิน หรือออกระเบียบที่เกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นต้น<sup>192</sup>

ค. คณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัด<sup>193</sup> มีอำนาจหน้าที่กำหนดราคาประเมินทรัพย์สินในเขตจังหวัด จัดทำบัญชีราคาประเมินทรัพย์สิน และแผนที่ประกอบการประเมินราคาทรัพย์สิน พิจารณาคำคัดค้านการประเมินราคาทรัพย์สิน หรือให้คำปรึกษาและคำแนะนำเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินในการปฏิบัติงานของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่<sup>194</sup> เป็นต้น

## 4) มาตรการบังคับทางกฎหมาย

### (1) มาตรการทางแพ่ง จากการศึกษากฎหมายฉบับนี้ ไม่ปรากฏมาตรการทางแพ่งแต่อย่างใด

<sup>190</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 4.

<sup>191</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 7.

<sup>192</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 13.

<sup>193</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 15.

<sup>194</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 16.

(2) มาตรการทางปกครอง เช่น เมื่อมีการประกาศบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา 19<sup>195</sup> หรือมาตรา 20<sup>196</sup> แล้ว และปรากฏเหตุแห่งการคัดค้านตามมาตรา 23 เจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดใด อาจคัดค้านราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเฉพาะของตนเองในบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของจังหวัดนั้นได้ โดยต้องคัดค้านต่อคณะกรรมการประจำจังหวัด และให้กระทำได้ในกรณี เช่น พื้นที่ ลักษณะ สภาพ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้กำหนดราคาประเมินไม่ถูกต้อง หรือมีความผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง หรือการประเมินราคาที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างไม่เป็นไปตามระเบียบตามมาตรา 13(3) หรือกฎกระทรวงตามมาตรา 18 วรรคสอง เป็นต้น ซึ่งการคัดค้านกรณีพื้นที่ ลักษณะ สภาพ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้กำหนดราคาประเมินไม่ถูกต้อง หรือมีความผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงให้กระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการคัดค้าน แต่ต้องดำเนินการ

<sup>195</sup> *เพ็ญอ้อ*, มาตรา 19. ให้คณะกรรมการประจำจังหวัดประกาศบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่จัดทำตามมาตรา 18 ทุกรอบสี่ปี โดยต้องประกาศล่วงหน้าก่อนวันเริ่มใช้บัญชีเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามวรรคหนึ่ง ให้เริ่มใช้ ณ วันที่ 1 มกราคม ของปีที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะกรรมการประจำจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอาจประกาศขยายเวลาให้ใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้อยู่แล้วต่อไปได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่บัญชีดังกล่าวมีผลใช้บังคับครบสี่ปี ในกรณีเช่นนี้ บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะประกาศสำหรับรอบสี่ปีต่อไป ให้คงใช้ได้ไม่เกินระยะเวลาที่เหลืออยู่ของรอบบัญชีนั้น

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิด ณ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้น หรือสถานที่อื่นใดที่คณะกรรมการประจำจังหวัดเห็นสมควรให้มีการปิดประกาศเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ให้ปิดประกาศไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันเริ่มใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามวรรคหนึ่ง

<sup>196</sup> *เพ็ญอ้อ*, มาตรา 20 ในระหว่างที่บัญชีตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง มีผลใช้บังคับ ในกรณีที่มีความจำเป็นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างให้คณะกรรมการประจำจังหวัดดำเนินการตามมาตรา 18 และขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการเพื่อประกาศเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรอบบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ได้

บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขตามวรรคหนึ่ง ให้คงมีผลใช้บังคับได้ไม่เกินระยะเวลาที่เหลืออยู่ของรอบบัญชีตามมาตรา 19

ก่อนวันที่บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างจะครบรอบบัญชี หรือการคัดค้านเหตุการณ์ประเมินราคาที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างไม่เป็นไปตามระเบียบตามมาตรา 13 (3) หรือกฎกระทรวงตามมาตรา 18 วรรคสอง ให้กระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันเริ่มใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง<sup>197</sup>

(3) มาตรการทางอาญา จากการศึกษากฎหมายฉบับนี้ ไม่ปรากฏมาตรการทางอาญาแต่อย่างใด กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ หลักกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งหลักกฎหมายไทย ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ชากติกคำบรรพ์ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่นานาประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการมีบทบัญญัติคุ้มครองชากติกคำบรรพ์ โดยเฉพาะ และในส่วนของหลักกฎหมายไทยก็มีบทบัญญัติหลาย ๆ ฉบับให้ความคุ้มครองชากติกคำบรรพ์เช่นเดียวกัน

---

<sup>197</sup> มาตรา 23 การคัดค้านราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา 22 ให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) พื้นที่ ลักษณะ สภาพ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้กำหนดราคาประเมินไม่ถูกต้อง หรือมีความผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง หรือ

(2) การประเมินราคาที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างไม่เป็นไปตามระเบียบตามมาตรา 13 (3) หรือกฎกระทรวงตามมาตรา 18 วรรคสอง

การคัดค้านด้วยเหตุตาม (1) ให้กระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการคัดค้าน แต่ต้องดำเนินการก่อนวันที่บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างจะครบรอบบัญชี และการคัดค้านด้วยเหตุตาม (2) ให้กระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันเริ่มใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง

## บทที่ 4

### ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551

ซากดึกดำบรรพ์ ถือเป็นมรดกทางธรรมชาติของแผ่นดิน และมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นแหล่งเรียนรู้และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ ซึ่งในปัจจุบันมีบทบัญญัติของกฎหมายที่คุ้มครอง อนุรักษ์ และบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ไว้เป็นการเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ทั้งในส่วนเนื้อหาบทบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการตีความกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับสังคมในยุคปัจจุบัน ยังปรากฏปัญหาในหลายประเด็น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าซากดึกดำบรรพ์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ และแนวทางแก้ไข

##### 4.1.1 วิเคราะห์ปัญหา

ในการค้าซากดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชนนั้น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 28 ได้กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี<sup>198</sup> และในวรรคสองของมาตราดังกล่าวได้กำหนดวิธีการขอรับใบอนุญาตทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ กล่าวคือ การขอรับใบอนุญาต การอนุญาต อายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติดังกล่าวอธิบายเพิ่มเติมได้ว่า “การค้า” หมายความว่า การซื้อ การขาย การให้การจ่าย การแจก การโอน หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งซากดึกดำบรรพ์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ทางการค้า

อนึ่ง เมื่อพิจารณาตามกฎหมายข้างต้น ผู้ใดจะทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ไม่ได้ เว้นแต่หากประสงค์จะทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ จะต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ตามหลักเกณฑ์

<sup>198</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ มาตรา 28

วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดเกี่ยวกับการขออนุญาตทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2553

ทั้งนี้ กฎกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งออกตามความในมาตรา 5 และมาตรา 28 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2553 โดยในข้อ 2 กำหนดไว้ว่า “ซากดึกดำบรรพ์ที่อนุญาตให้ทำการค้าได้ จะต้องมิใช่ซากดึกดำบรรพ์ที่ได้มีการขึ้นทะเบียนหรือซากดึกดำบรรพ์ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้

ดังนั้น จากกฎกระทรวงดังกล่าว ซากดึกดำบรรพ์ที่ต้องห้ามทำการค้าโดยเด็ดขาด ได้แก่ ซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 และซากดึกดำบรรพ์จำนวน 13 ประเภทตามบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2553 ดังที่กล่าวมาในบทที่ 3

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยพบว่าในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการห้ามค้าซากดึกดำบรรพ์ที่ได้มีการขึ้นทะเบียนหรือซากดึกดำบรรพ์ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง จำนวน 13 ประเภทนั้น มีการบังคับใช้เฉพาะกับซากดึกดำบรรพ์ที่พบในราชอาณาจักรเท่านั้น มิได้บังคับใช้กับซากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรและได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยซากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรและได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรยังคงขออนุญาตทำการค้าได้ แม้เป็นซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนหรือเป็นซากดึกดำบรรพ์ 13 ประเภทก็ตาม

ปัญหาที่เกิดขึ้น<sup>199</sup> เมื่อซากดึกดำบรรพ์ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าในตัวเอง เหตุใดซากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรและได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งเป็นประเภทเดียวกับซากดึกดำบรรพ์ที่พบในราชอาณาจักรจึงมีสถานะการคุ้มครองที่ไม่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน

<sup>199</sup> นายนราเมศวร์ ชีระรังสิกุล, “รู้ใหม่ “ซากดึกดำบรรพ์ไทย” ครอบครองได้แต่ต้องขึ้นทะเบียน MGR Online. แก้ไขครั้งล่าสุด 2552,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2565, จาก <https://mgronline.com/science/detail/9520000136828>



ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2552 นายนราเมศวร์ ชีระรังสิกุล ผู้อำนวยการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติสิรินธร จังหวัดกาฬสินธุ์ ในขณะนั้น ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ซากดึกดำบรรพ์ออกมายอมรับว่ามีการลักลอบขุดและค้าขายซากดึกดำบรรพ์ เรียกว่า “การนำเข้าสู่ตลาดมืด” ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้เอกชนสามารถมีสิทธิครอบครองได้ แต่หากพบว่าซากดึกดำบรรพ์ที่มีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยประวัตินของโลก สามารถช่วยบอกสภาพแวดล้อมการเกิดซากดึกดำบรรพ์นั้น บอกอายุชั้นหิน และนำไปสู่การสำรวจทรัพยากรอื่น ๆ เช่น เหมืองแร่ ถ่านหินและน้ำมันจำเป็นต้องประกาศต้องขึ้นทะเบียน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีก็มีอำนาจในการประกาศขึ้นทะเบียน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงความสำคัญและช่วยกันอนุรักษ์ซากดึกดำบรรพ์เอาไว้ได้อีกทั้งเพื่อป้องกันซากดึกดำบรรพ์เหล่านั้น หลุดไปสู่ตลาดมืด แต่หากเป็นซากดึกดำบรรพ์ที่ไม่มีความสำคัญมาก พบได้ทั่วไป ก็อาจจะไม่ต้องมีการประกาศขึ้นทะเบียน

ข้อเท็จจริงที่<sup>200</sup> เป็นเหตุการณ์ที่ผู้วิจัยได้พบบนสื่อสังคมออนไลน์เมื่อไม่นานมานี้ กรณีพบซากฟอสซิลหอยแอมโมไนต์ประดับบนพื้นสยามสแควร์ ใจกลางกรุง โดยกรมทรัพยากรธรณีได้ลงพื้นที่ตรวจสอบและอธิบายชี้แจงว่าฟอสซิลดังกล่าวเป็นของจริงหรือไม่ ผิดกฎหมายหรือไม่ซึ่งก็ได้มีผู้เชี่ยวชาญเรื่องฟอสซิลออกมาสันนิษฐานว่า ซากฟอสซิลดึกดำบรรพ์ดังกล่าวอาจจะเป็นของจริง ที่มาจากแหล่งหินจากทวีปแอฟริกา (มาดากัสการ์) เพราะฟอสซิลหอยแอมโมไนต์ลักษณะนี้ไม่ได้หายาก มีจำนวนมากและหาซื้อได้จากทั่วโลก สามารถซื้อขายได้ ราคาถูก (ขึ้นอยู่กับขนาดตัว) โดยนายพงศ์บุญย์ ปองทอง อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี มอบหมายให้กองคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ลงพื้นที่ตรวจสอบฟอสซิลแอมโมไนต์ ที่ห้างดังสยามสแควร์ ผลการตรวจสอบโดยสรุป พบว่า

- 1) ฟอสซิลแอมโมไนต์เป็นของจริง แต่พื้นหินเป็นพื้นหินขัด ทำขึ้นมาจากภายหลัง ไม่ใช่หินจริง เพราะเนื้อหินไม่ได้เกิดจากการสะสมตัวตามธรรมชาติ
- 2) พบฟอสซิลจำนวน 77 ชิ้น ตลอดจนสองฝั่งถนนซอยสยามสแควร์ กระจายตัวทางเดินเท้าระยะทางประมาณ 400 เมตร พบฝั่งซ้าย จำนวน 28 ชิ้น ฝั่งขวา จำนวน 49 ชิ้น

<sup>200</sup> “กรมทรัพยากรธรณียืนยัน ฟอสซิลกลางห้างดังเป็นของจริง,” springnews. เก็บไว้ครั้งล่าสุด 2565,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2565, จาก <https://www.springnews.co.th/news/823756>

3) ฟอสซิลมีขนาดตั้งแต่ 2-12 เซนติเมตร ส่วนใหญ่พบอยู่ตามหน้าร้านค้า ทางแยก และหน้าบันได

4) แอมโมไนต์ที่พบมีลักษณะหลากหลาย คาดว่ามาจากแหล่งหลายประเทศ แต่แหล่งที่โด่งดังในโลก คือ มาดากัสการ์ ซึ่งเป็นแหล่งที่พบเยอะ และจำหน่ายส่งออกเป็นจำนวนมากในเว็บขายของออนไลน์

5) ฟอสซิลมาจากผู้รับเหมา ซึ่งทางจุฬาฯ เป็นผู้จ้างให้ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2563 โดยทางผู้รับเหมานำมาตกแต่งเอง โดยไม่ทราบที่มาของฟอสซิล เนื่องจากผู้รับเหมารายย่อยหลายราย

ผลเสียที่เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมา เห็นว่า ยังมีกรณีการลักลอบค้าซากดึกดำบรรพ์ให้พบเห็นกันได้ทั่วไป เนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 โดยแม้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะเป็นการค้าซากดึกดำบรรพ์ที่พบหาได้ง่าย แต่หากเป็นซากดึกดำบรรพ์ที่มีความสำคัญและพบหายากที่พบนอกราชอาณาจักรและนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยกฎหมายเปิดช่องให้ทำการค้าได้ ก็อาจจะส่งผลให้ค้าขายกันอย่างกว้างขวางทำให้ซากดึกดำบรรพ์สำคัญ ทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐของนานาประเทศควรช่วยกันอนุรักษ์ไว้หมดคุณค่า และไปอยู่ในความครอบครองของเอกชนเป็นจำนวนมาก และเมื่อเปรียบเทียบกรณีที่เกิดขึ้นทั้ง 2 กรณี จะเห็นได้ว่า ซากดึกดำบรรพ์ที่พบในราชอาณาจักรกับซากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรมีสถานการณ์คุ้มครองที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เมื่อมีการนำซากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว ก็ต้องอยู่ในบังคับภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เช่นเดียวกัน

#### 4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>201</sup> ประกอบกับทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ Feudalism & Public Trust Doctrine & the Commons ในสังคมมนุษย์ เริ่มมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมาตั้งแต่สมัยบุพกาล จากเดิมที่การตั้งถิ่นฐาน ตั้งชุมชนในพื้นที่ เริ่มสร้างระบบการบริหารจัดการในสังคม จากชุมชนขยายตัวเป็นเมือง และรัฐ มีการกำหนดหลักกฎหมายอธิบายถึงการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน รวมไปถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น น้ำ และสัตว์ป่า พืชป่า ของป่า ซึ่งในทางกฎหมายแพ่ง มีการรับรองถึงการยึดถือครอบครองมาเป็นทรัพย์สิน ซึ่งมีการกำหนดถึงหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่

<sup>201</sup> สุณีย์ มัตถิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 56 – 62.

ได้ครอบครองทำประโยชน์มา ในขณะที่เดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของสังคม ก็มีการกำหนดหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยเช่นกัน เช่น แนวคิดในเรื่องสาธารณสมบัติที่ทุกคนสามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้คำถามที่สำคัญ ที่จะพิจารณาถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือใครเป็นเจ้าของและมีอำนาจในการจัดการ

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ใครเป็นเจ้าของและมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดเหตุผลทางกฎหมาย เพื่อกำหนดกรอบรายละเอียดของวิธีการต่าง ๆ มีอยู่ 2 แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางที่หนึ่ง เจ้าของทรัพยากรคือรัฐหรือผู้ปกครอง ภายใต้แนวคิดระบบศักดินา (feudalism) และแนวทางที่สองคือ เจ้าของทรัพยากรคือประชาชน รัฐเป็นเพียงผู้ดูแลแทนให้เท่านั้น ภายใต้แนวคิดที่เรียกว่า Public Trust Doctrine แนวคิดระบบศักดินา หรือ Feudal System คือแนวคิดที่อธิบายถึงรูปแบบในการจัดการพื้นที่และระบบการทำประโยชน์ในที่ดิน ที่เริ่มมีการอธิบายถึงรูปแบบการจัดการที่ดิน หรือการปกครองเหนือพื้นที่ นับตั้งแต่ยุคกลาง (Middle Age) ที่การปกครองแบบเมืองเล็ก ๆ กระจายไปทั่วยุโรป จากการทำสงครามที่กระจายไปทั่ว การรวมกลุ่มกันเป็นเมืองเล็ก ที่มีผู้นำที่เข้มแข็งคอยปกป้องดูแลชาวบ้านที่เป็นชาวไร่ชาวนา รูปแบบการถือที่ดินอาศัยการปกป้องและตอบแทนด้วยผลประโยชน์จากการเพาะปลูกส่งให้กับผู้ที่คอยปกป้องดูแลในยามที่มีสงคราม ชาวบ้านพวกนี้ต้องคอยส่งพืชผลที่ตนเองปลูกได้เพื่อเป็นเสบียงให้กองทัพ รวมถึงการเกณฑ์แรงงานของผู้ชายเพื่อไปรบด้วยรูปแบบความสัมพันธ์แบบนี้มีเช่นเดียวกันในแถบเอเชีย การที่ผู้ปกครองพื้นที่ เป็นหัวหน้าในการจัดสรรว่าจะให้ชาวไร่ชาวนา ทำไร่นานในที่ดินใด การอนุญาตให้ทำกินในพื้นที่ซึ่งตนเองปกครองอยู่ และการเรียกเก็บหรือให้ชาวบ้านเหล่านั้น ส่งผลผลิตให้แก่ผู้ปกครองเพื่อเป็นการตอบแทน หรือค่าตอบแทนในการให้ที่ทำกิน และในยามสงครามก็จะถูกเรียกให้ไปประจำการในกรมกองที่ชาวบ้านผู้นั้นสังกัดอยู่ เป็นระบบไพร่ที่ถูกเกณฑ์แรงงานได้ ผู้ปกครองจะให้รางวัลเป็นที่ดินทำกิน จากรูปแบบที่อธิบายว่าใครคือผู้เป็นเจ้าของที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติก็คือผู้ปกครองเหล่านั้นนั่นเอง ดังนั้นเมื่อเป็นเจ้าของ ก็มีอำนาจจะทำอย่างไรกับของซึ่งเป็นของตนเอง เช่น จะให้แก่ใครหรือจะเรียกคืนเมื่อใดก็ย่อมได้เสมอ

นอกจากนี้ในทฤษฎีในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) ในระบบเศรษฐกิจ การแข่งขันอย่างเสรีเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญยิ่งอันจะทำให้การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์การแข่งขันมีความหมายเป็น 2 กรณี

กรณีแรก หมายถึงการมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Freedom) กล่าวคือทุกคนในสังคมมีเสรีภาพในการที่จะผลิตสินค้าหรือเสนอบริการใดๆได้ตามใจปรารถนา โดยจะเลือกใช้เทคนิควิธีการผลิตที่ตนเห็นว่ามีความเหมาะสมและเป็นผู้กำหนดจำนวนและคุณภาพ การแข่งขันในการขายสินค้าหรือบริการย่อมเกิดขึ้นเมื่อผู้ผลิตเป็นผู้มีเสรีภาพในการจะส่งสินค้าเข้าไปในตลาดโดยไม่จำกัดชนิดและปริมาณ ตลอดจนสามารถที่จะกำหนดราคาสินค้าได้ตามใจชอบในขณะเดียวกัน ทางฝ่ายผู้ซื้อก็มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ มีข้อมูลเพียงพอในประกอบการตัดสินใจสำหรับการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการนั้นได้โดยมีอิสระที่จะเลือกซื้อในปริมาณหรือราคาที่ตนพอใจการแข่งขันตามความหมายนี้หมายถึงการมีเสรีภาพที่จะเลือกกระทำการอย่างเป็นอิสระ

กรณีที่สอง การแข่งขันหมายถึง การต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเป็นผู้นำทางธุรกิจรวมทั้งการต่อสู้เพื่อความอยู่รอดเป็นการแข่งขันที่กระทำขึ้นระหว่างบุคคลหรือกลุ่มธุรกิจที่พยายามมุ่งให้บรรลุผลสำเร็จอันเดียวกัน ดังนั้น การที่รัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและธำรงไว้ซึ่งการแข่งขันในตลาดสินค้าและบริการก็ต้องเป็นไปตามแนวทางการแข่งขันตามความเป็นจริง (Effective Competition) หากมีการแข่งขันที่เป็นธรรมเกิดขึ้น จะเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมวลรวม ซึ่งถือว่าการแข่งขันในทางธุรกิจนำไปสู่การขายตัวทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดเสถียรภาพด้านราคาและที่สำคัญคือช่วยเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่นๆ ในตลาดโลกด้วย<sup>202</sup>

จากหลักกฎหมาย ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีซากดึกดำบรรพ์ซึ่งเป็นประเภทเดียวกันไม่ว่าจะพบในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักรและได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรควรมีการคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน โดยหากเป็นซากดึกดำบรรพ์ทั้ง 13 ประเภทตามบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการการค้าซากดึกดำบรรพ์พ.ศ. 2553 รัฐควรเข้าควบคุมโดยคุ้มครองไม่ให้ทำการค้าโดยเด็ดขาด ส่วนซากดึกดำบรรพ์ชนิดอื่น ๆ ที่พบได้โดยง่ายภาคเอกชนก็สามารถทำการค้าได้อย่างเสรีบนพื้นฐานของทฤษฎีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยรัฐอาจเข้ามาช่วยกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ เพื่อการค้า ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ต่อไปในหัวข้อ 4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ และแนวทางแก้ไข

<sup>202</sup> เนตรชนก นนทะเสน, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด,” (การศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), น. 25.

ในต่างประเทศ กฎหมายของสหรัฐอเมริกา ได้มีการประกาศใช้ Paleontological Resources Preservation Act of 2009 พบว่า มีกบฏไก และมาตรการทางกฎหมายในการห้ามขุดค้น เคลื่อนย้าย ทำลาย หรือเปลี่ยนแปลง ก่อความเสียหาย หรือพยายามขุดค้นแก่ทรัพยากรทางชีววิทยาของสัตว์และพืชโบราณ หรือมีมาตรการห้ามแลกเปลี่ยน ขนส่ง ส่งออกนอกประเทศ รับ หรือมีการนำเสนอการแลกเปลี่ยน การส่งออกนอกประเทศ หรือรับทรัพยากรทางชีววิทยาของสัตว์และพืชโบราณ หรือห้ามซื้อขาย หรือนำเสนอเพื่อการซื้อขายทรัพยากรทางชีววิทยาของสัตว์และพืชโบราณ เป็นต้น ซึ่งหากฝ่าฝืนจะได้รับโทษตามมาตรการทางอาญา (Criminal Penalties) เช่น หากผู้ใดเจตนากระทำการฝ่าฝืน สมรู้ร่วมคิด สร้างความเสียหาย หรือจ้างวานผู้อื่นให้กระทำความผิดจะถูกจำคุกหรือปรับเงิน หรือทั้งจำคุกและปรับเงิน โดยระยะเวลาจำคุกไม่เกิน 5 ปี แต่หากทรัพยากรทางชีววิทยาของสัตว์และพืชโบราณที่ได้รับความเสียหายมีมูลค่าไม่เกิน 500 เหรียญสหรัฐ บุคคลผู้กระทำความผิดจะถูกปรับหรือถูกจำคุกไม่เกิน 2 ปี นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการทางแพ่ง (Civil Penalties) เช่น ผู้ใดที่ละเมิดและฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย จะถูกพิจารณาลงโทษปรับซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดที่จะประกาศใช้ ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยมูลค่าในตลาดตามจริงและเหมาะสม มูลค่าในการดูแล เก็บรักษา และบำรุงรักษา หรือปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรจะเป็นผู้พิจารณาต่อไป เป็นต้น

นอกจากนี้สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ได้มีการประกาศใช้ National Heritage Resources Act, 1999. [No. 25 of 1999] พบว่า มีกบฏไก และมาตรการทางกฎหมายในการห้ามผู้ใดทำลาย เปลี่ยนแปลง ขุดเจาะ หรือเคลื่อนย้ายซากดึกดำบรรพ์ออกจากแหล่งเดิม หากมีการถือครองกรรมสิทธิ์ ซื้อ ขาย ส่งออกซากดึกดำบรรพ์โดยไม่ได้รับการอนุญาตจากองค์การแหล่งมรดกแห่งแอฟริกาใต้ (South African Heritage Resources Agency: SAHRA) หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จะได้รับโทษตามมาตรการทางอาญา เช่น ผู้ใดละเมิดต่อกฎหมายจะได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับสูงสุด 10,000 Rand หรือทั้งจำคุกและปรับ เป็นต้น

อีกทั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีการประกาศใช้ Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics (Adopted on November 19, 1982) พบว่า มีกบฏไก และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์เป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรมประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยได้กำหนดลักษณะแห่งการกระทำความผิดเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมไว้ เช่น การครอบครองโดยผิดกฎหมายหรือขโมยมรดกทางวัฒนธรรมของรัฐ การลักลอบนำมรดกทางวัฒนธรรมออกนอกประเทศ การทำลายมรดกทางวัฒนธรรมโดยเจตนา การสร้างความเสียหายและก่อให้เกิดการ



สูญหายเนื่องจากละทิ้งหน้าที่ การขุดค้นแหล่งวัฒนธรรมโบราณและสถาน โบราณ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือบุคคลใดที่ขายของสะสมให้แก่ชาวต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น ซึ่งหากฝ่าฝืนจะได้รับโทษตามมาตราทางอาญาตามกฎหมายอาชญากรรม โดยบทลงโทษขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการกระทำความผิด และระดับความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งมีโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งปรับ และ จำคุก (Article 324-29 of the 1997 Criminal Law are concerned with “Crimes of Obstructing Cultural and Historical Relics Control.”) นอกจากนี้ยังมีมาตรการส่งเสริมให้บุคคลใดหรือหน่วยงานใดที่ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมจะได้รับรางวัลจากรัฐบาล

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับซากดึกดำบรรพ์ของต่างประเทศข้างต้น พบว่า มีการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ที่อยู่ภายในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ได้มีการแบ่งแยกถึงแหล่งกำเนิดของซากดึกดำบรรพ์แต่อย่างใด และจากปัญหาเกี่ยวกับการค้าซากดึกดำบรรพ์ในประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐควรต้องจัดให้มีการทบทวนพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ว่าควรกำหนดสถานะการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรให้มีความเท่าเทียมกับซากดึกดำบรรพ์ที่พบในราชอาณาจักร โดยกำหนดเป็นประเภทว่าซากดึกดำบรรพ์ประเภทใดสามารถทำการค้าได้อย่างเสรี และซากดึกดำบรรพ์ประเภทใดไม่สามารถทำการค้าได้ ไม่ต้องคำนึงถึงแหล่งกำเนิดของซากดึกดำบรรพ์อีกต่อไป

จากข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น รวมทั้งหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าควรพิจารณาทบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะมาตรา 28 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา 28 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การขอรับใบอนุญาต การอนุญาต อายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

แก้ไขเป็น

มาตรา 28 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ไม่ว่าจะเป็นซากดึกดำบรรพ์ที่พบในราชอาณาจักรหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การขอรับใบอนุญาต การอนุญาต อายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”



ดังนั้น ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้การค้าซากดึกดำบรรพ์ประเภทเดียวกัน แม้จะมีแหล่งกำเนิดต่างกัน ก็ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับเดียวกัน อย่างเท่าเทียมกันในเรื่องของการการค้า และผู้มีซากดึกดำบรรพ์บางชนิดไว้ในครอบครองก็ยังคงสามารถใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้เหมือนเดิม มิได้ถูกจำกัดสิทธิในทางการค้าโดยเด็ดขาดแต่อย่างใด อันสอดคล้องกับหลักกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ที่ให้เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิจำหน่ายทรัพย์สินของตนเองได้<sup>203</sup> และประการสุดท้ายส่งผลให้ทั้งเจ้าหน้าที่ ผู้ค้าซากดึกดำบรรพ์ และประชาชน ไม่มีความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายในซากดึกดำบรรพ์ชนิดเดียวกัน และโดยเฉพาะตัวเจ้าหน้าที่ได้รับประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับซากดึกดำบรรพ์

## 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติควบคุมการทำเทียมซากดึกดำบรรพ์ และแนวทางแก้ไข

### 4.2.1 วิเคราะห์ปัญหา

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ซากดึกดำบรรพ์” หมายความว่า ซากหรือร่องรอยของสิ่งมีชีวิตในสมัยดึกดำบรรพ์ที่อยู่ในชั้นเปลือกโลก หรือที่หลุดหรือที่นำออกมาจากชั้นเปลือกโลก ทั้งนี้ ไม่รวมถึงโบราณวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยเมื่อพิจารณาจากคำนิยามคำว่าซากดึกดำบรรพ์ตามบทบัญญัติดังกล่าว อาจจะยังเกิดการตีความที่ไม่ชัดเจนว่าซากดึกดำบรรพ์มีสาระสำคัญอย่างไร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอหยิบยกสาระสำคัญของซากดึกดำบรรพ์ในทางวิชาการมาอธิบายประกอบกับความหมายตามกฎหมายเป็นข้อ ๆ โดยละเอียด ดังนี้

ซากดึกดำบรรพ์สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท

1. ซากดึกดำบรรพ์ที่เป็นตัว (Body Fossils)
2. ซากดึกดำบรรพ์ที่เป็นร่องรอย (Trace Fossils)

ลักษณะทั่วไปของซากดึกดำบรรพ์

1. เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ไม่ใช่ สิ่งที่มนุษย์ทำขึ้น

<sup>203</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย”

2. มีรูปร่างลักษณะคล้ายส่วนหนึ่งส่วนใดของสิ่งมีชีวิต
  3. มีองค์ประกอบเป็นหิน แร่ ตะกอน วัสดุที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ
  4. ไม่ประกอบด้วยวัสดุสังเคราะห์ เช่น พลาสติก เรซิน แก้ว ปูนซีเมนต์ ฯลฯ
  5. มักพบฝังอยู่ในหินตะกอน หรือ ชั้นตะกอนธรรมชาติ
  6. นึกกว่าซากสัตว์ปัจจุบันที่มีลักษณะคล้ายกัน
  7. มักไม่มีสี สันสดใส หรือ ลวดลายที่สวยงามชัดเจน
  8. ส่วนใหญ่ไม่มีเนื้อเยื่ออ่อนนุ่ม หรือ DNA เหลืออยู่
- ประโยชน์ของซากดึกดำบรรพ์

1. เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิต
2. เป็นซากดึกดำบรรพ์ดัชนี (index fossils) สามารถบอกอายุของชั้นหินได้
3. เป็นประโยชน์ในการเทียบลำดับชั้นหิน ทำให้รู้โครงสร้างธรณีวิทยา
4. บอกสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศในอดีต
5. เป็นประโยชน์ในการศึกษาสภาพภูมิศาสตร์บรรพกาลและธรณีแปรสัณฐาน
6. เป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ เช่น การค้นหาแหล่งแร่ แหล่งถ่านหิน และแหล่ง

ปิโตรเลียม<sup>204</sup>

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของซากดึกดำบรรพ์ จะเห็นได้ว่า สิ่งที่มีมนุษย์จำลอง หรือทำเทียมขึ้นขึ้น จะเรียกว่า แบบจำลอง (Replica) อาจใช้ประโยชน์เสมือนซากดึกดำบรรพ์ได้ แต่ไม่ใช่ซากดึกดำบรรพ์

ผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดการทำเทียมในทรัพย์สินต่าง ๆ ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงความสำคัญไว้ในบทที่ 3 เช่น แร่ที่มีมูลค่าในการซื้อขาย ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ของป่าที่มีมูลค่าในการซื้อขาย ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระเครื่องบูชา โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 รวมไปถึงซากดึกดำบรรพ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งในการทำเทียมซากดึกดำบรรพ์ ผู้วิจัยได้มีโอกาสศึกษาในข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ พบว่ามีความเหมือนหรือคล้ายกับซากดึกดำบรรพ์ของแท้เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นใน

<sup>204</sup> กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนของโครงร่าง น้ำหนัก หากสังเกตด้วยตาเปล่าแทบไม่สามารถแยกของได้เลยว่าชิ้นไหนเป็นชาคคิก คำบรรพ์ของแท้และชิ้นไหนเป็นชาคคิกคำบรรพ์ที่ทำเทียมขึ้น

ในพิพิธภัณฑชาคคิกคำบรรพ์ ธรณีวิทยา และธรรมชาติวิทยา การทำเทียมมีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดแสดง เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่มีความสนใจเกี่ยวกับชาคคิกคำบรรพ์ได้ทำการศึกษา ค้นคว้า เท่านั้น แต่ผู้วิจัยพบว่ามีภาคเอกชนส่วนหนึ่งทำเทียมชาคคิกคำบรรพ์ขึ้นเพื่อใช้ในเชิงพาณิชย์ เนื่องด้วยสิ่งเทียมชาคคิกคำบรรพ์ไม่มีกฎหมายจำกัดในเรื่องการทำสัญญาซื้อขายดังเช่นชาคคิกคำบรรพ์ของแท้

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ เหตุที่ไม่มีกฎหมายควบคุมการทำเทียมชาคคิกคำบรรพ์ ก็อาจส่งผลให้ภาคเอกชนซึ่งทำเทียมชาคคิกคำบรรพ์ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีความพร้อมทั้งทางวิชาการ เทคโนโลยี และทุนทรัพย์ สามารถทำเทียมชาคคิกคำบรรพ์ได้เสมือนกับของจริง หากไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านชาคคิกคำบรรพ์อาจจะไม่สามารถแยกได้ว่าชาคคิกคำบรรพ์ชิ้นใดเป็นของแท้และชาคคิกคำบรรพ์ชิ้นใดเป็นสิ่งทำเทียม และอาจส่งผลให้เกิดการลงขายแก่กลุ่มบุคคลที่มีความสนใจครอบครองชาคคิกคำบรรพ์เพื่อประดับตกแต่งสถานที่ต่าง ๆ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมองปัญหาต่อไปในระยะยาวว่า การลงขายอาจส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจมวลรวมของประเทศด้วย อีกทั้งชาคคิกคำบรรพ์โดยสถานะถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติมีประโยชน์สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้ หรือมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายได้ ซึ่งหากไม่มีการควบคุมการทำเทียมซึ่งชาคคิกคำบรรพ์ ก็อาจทำให้ชาคคิกคำบรรพ์ของแท้หมดคุณค่าไปในตัวด้วย

ในปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาหรือการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทำเทียมชาคคิกคำบรรพ์ แต่เมื่อชาคคิกคำบรรพ์ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งที่ถือเป็นมรดกของแผ่นดิน จึงอาจเทียบเคียงกับความสำคัญกับกรณีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเคยมีกรณีที่เกิดขึ้น โดยข้อเท็จจริงมีการทำเทียมพระแก้วมรกต พระพุทธรูปโสธร พระพุทธรูปชินราช ซึ่งเป็นพระพุทธรูปสำคัญของประเทศจึงเป็นที่หมายปองของนักทำเลียนแบบ เพื่อการค้าโดยพระพุทธรูปที่ถูกทำเลียนแบบของเดิมมากที่สุด ได้แก่ พระแก้วมรกต พระพุทธรูปโสธร และพระพุทธรูปชินราชวิธีการตรวจสอบจะมีขั้นตอนในการจำแนกรายละเอียดของวัตถุที่นำมาสร้าง ถ้าเป็นทองเหลือง ต้องดูถึงลักษณะการหล่อ ตั้งแต่รูปทรง ประติมากรรมวิทยา ว่าถูกต้องตามพุทธรูปวิธีแค่ไหน ดูรูปแบบวัตถุที่ใช้ในการทำ

อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบนั้นยังมีข้อจำกัดโดยไม่สามารถไปตรวจสอบได้ว่า เมื่อมีการนำออกนอกประเทศแล้วเอาไปไว้ที่ไหน ไม่ได้มีการติดตามว่านำไปบูชาจริงหรือไม่

ทั้งนี้ โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ 9 ชิ้น ได้แก่ ศิลจารึกพ่อขุนรามคำแหง, ธรรมจักร, พระโพธิสัตว์อวโลกิเตศวร, พระเจ้าชัยวรมันที่ 7, พระอิศวร, ตู้พระธรรม, ซ่างทรงเครื่อง พระคชาธาร, พระเต้าทองคำ และพระแสงขรรค์ห้ามทำเทียมและห้ามนำออกนอกประเทศโดยเด็ดขาดหากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

โดยในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ มาตรา 5 ได้ระบุบทนิยามคำว่า

“สิ่งเทียมโบราณวัตถุ” “สิ่งเทียมศิลปวัตถุ” และ “ทำเทียม” ดังต่อไปนี้

“สิ่งเทียมโบราณวัตถุ” หมายความว่า สิ่งที่ทำเทียม โบราณวัตถุหรือส่วนของโบราณวัตถุ ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือที่อยู่ในครอบครองของกรมศิลปากร

“สิ่งเทียมศิลปวัตถุ” หมายความว่า สิ่งที่ทำเทียมศิลปวัตถุหรือส่วนของศิลปวัตถุ ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือที่อยู่ในครอบครองของกรมศิลปากร

“ทำเทียม” หมายความว่า เลียนแบบ จำลอง หรือทำเอาอย่างด้วยวิธีการใดๆ ให้เหมือนหรือคล้ายของจริง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิขนาด รูปลักษณะ และวัสดุอย่างเดิมหรือไม่”

นอกจากการปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข่าวการทำเทียมตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีแนวคำพิพากษาของศาลชั้นต้นเกี่ยวกับการหลอกลวงพระเครื่องซึ่งถือว่ามีการทำปลอมหรืออักษณหนึ่งคือการทำเทียมขึ้น

คดีนี้ศาลอาญา ศาลอ่านคำพิพากษาคดีหมายเลขคำ อ.2281/2552 ที่พนักงานอัยการฝ่ายคดีอาญา 9 เป็นโจทก์ ฟ้องนายจงชัย จงจินตนาการ เจ้าของนิตยสารพระเครื่องโพธิ์เพชร เป็นจำเลย ในความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน<sup>205</sup>

โจทก์ฟ้องว่า เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2549 จำเลยเป็นเจ้าของนิตยสารพระเครื่องโพธิ์เพชรรายเดือน และรับฝากชื่อฝากขายพระเครื่องต่างๆ หลอกหลวงประชาชนทั่วไปด้วยการโฆษณาแสดงข้อความอันเป็นเท็จและปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชนทั่วไป โดยจำเลย

<sup>205</sup> ไทยรัฐออนไลน์, “เจ้าของหนังสือ ขายพระเกี๊ย ศาลสั่งจำคุก 2 ปี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2565, จาก

จัดให้มีการเข้าซื้อ วัตถุมงคลพระเครื่อง พระบูชา พร้อมออกไปรับประกันว่าพระแท้ทุกองค์ อันเป็นการหลอกลวงให้ประชาชนทั่วไปที่อ่านนิตยสารพระเครื่อง โพธิ์เพชรของจำเลย เป็นเหตุให้ผู้เสียหายรายหนึ่งหลงเชื่อ และจ่ายเงินเข้าซื้อพระเครื่องวัตถุมงคลจากจำเลย จำนวนนับ 10 องค์ รวมมูลค่าทั้งสิ้นจำนวน 2,233,400 บาท ทั้งที่เป็นพระปลอม เหตุเกิดที่แขวงและเขตลาดพร้าวกรุงเทพมหานคร ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า จำเลยให้การรับสารภาพ ในระหว่างการพิจารณาคดีจำเลยได้เข้าซื้อพระเครื่องและวัตถุมงคลทั้งหมดคืนจากผู้เสียหายเป็นจำนวน 2,233,400 บาท พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดฐานฉ้อโกงด้วยการแสดงความข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน ลงโทษจำคุก 2 ปี ปรับ 10,000 บาท จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุกจำเลย 1 ปี ปรับ 5,000 บาท ระหว่างการพิจารณาจำเลยได้เข้าซื้อคืนพระเครื่องจากผู้เสียหายแล้ว ประกอบกับจำเลยไม่เคยได้รับโทษทางอาญามาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด 1 ปี

อนึ่ง แม้ในประเทศไทยจะยังไม่มีการค้าขายเกี่ยวกับการทำเทียมซากดึกดำบรรพ์โดยตรง เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายควบคุมการทำเทียมในส่วนของซากดึกดำบรรพ์ แต่ผู้วิจัยได้ศึกษาเพิ่มเติมพบว่ามิดิเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาอย่างน่าสนใจ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ลักลอบทำเทียมซากดึกดำบรรพ์ไดโนเสาร์กินเนื้อขนาดใหญ่ของโลก Tyrannosaurus Rex เพื่อนำออกขายแสวงหาผลกำไรโดยมิชอบ ซึ่งศาลของสหรัฐอเมริกาพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีความผิดในการทำเทียมแบบจำลองดังกล่าว และให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีตามความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อไป<sup>206</sup>

จะเห็นได้ว่าจากแนวคำพิพากษาศาลอาญา และคดีที่เกิดขึ้นจริงในสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนับว่าเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการทำเทียมและการลงขาย หรือหลอกลวงขายทรัพย์สินที่มีการทำปลอมหรือทำเทียมขึ้น ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ในประเด็นดังกล่าว ก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการทำเทียมซากดึกดำบรรพ์ได้

#### 4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากทฤษฎีกฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภคเมื่อสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปประกอบกับสภาพการค้าที่ผู้ประกอบการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วน บริษัทหรือบริษัทข้ามชาติเพื่อความ

<sup>206</sup> Santangelos Law Offices, “P.C. the Idea Asset Group Tyrannosaurus Rex Lawsuit Settled,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2565, จาก <https://idea-asset.com/tyrannosaurus-rex-lawsuit-settled>.

เข้มแข็งในการต่อสู้กับผู้ประกอบการรายอื่น การแข่งขันทำให้ความรู้ทางวิชาการเพิ่มขึ้นและผู้ประกอบการมีพลังทางเศรษฐกิจมากกว่าผู้บริโภค ทำให้ต้องมีการพัฒนาตลาดให้ขายสินค้าได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากเปรียบเทียบระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค ความรู้ของผู้บริโภคไม่เท่าเทียมกันกับผู้ประกอบการ และด้วยกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของกลุ่มสัญญาไม่อาจคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอ จากพัฒนาการและแนวคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้เกิดทฤษฎีกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคดังนี้

1. การไม่ให้ความสำคัญกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) หรือเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) มักจะถูกกล่าวควบคู่กับหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Sanctity of Will) ตั้งอยู่บนสมมติฐานทางเศรษฐศาสตร์แนวคลาสสิกที่ว่าปัจเจกชนเป็นผู้มีความสามารถใช้เหตุผลตัดสินใจได้ (Rational Being) จึงสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนได้ (Self-Interest Protection) และตัดสินใจกระทำการที่ตนเห็นว่าจะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ตน (Maximum Benefits) การที่บุคคลเข้าทำสัญญาจึงแสดงว่าตนจะได้รับประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่าจากสัญญา ดังนั้น นิติสัมพันธ์ทางสัญญาอยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคล<sup>207</sup> ผลของหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Sanctity of Will) คือ เฉพาะคู่กรณีเท่านั้นที่จะมีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายรับผิดชอบตามสัญญาได้ (Privity of Contract) หากไม่ใช่เป็นคู่สัญญาก็ไม่มิตินิติสัมพันธ์ใดให้อีกฝ่ายที่ตนจะเรียกร้องให้รับผิดชอบหรือชดเชยค่าเสียหายได้ ดังนั้น ทฤษฎีกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่คำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ทางสัญญา<sup>208</sup> เนื่องจากในชีวิตประจำวันผู้บริโภคอาจไม่ได้เป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการด้วยตัวเอง

2. หลักความรับผิดในทางสัญญา (Contractual Liability) ความรับผิดอันเกิดจากสินค้าที่มีความชำรุดบกพร่องนั้น ซึ่งเป็นความรับผิดในทางสัญญาซื้อขายนั้น เป็นกรณีที่ผู้ขายได้ให้คำรับรองแก่ผู้ซื้อว่าผู้ขายจะเป็นฝ่ายรับผิดชอบ หากมีความบกพร่องอันเกิดจากตัวสินค้านั้น ๆ จึงอาจเรียกความรับผิดในกรณีนี้ได้อีกอย่างหนึ่งว่าความรับผิดในคำรับประกัน (Warranty) โดยคำรับประกันนี้ หมายถึง ข้อความใด ๆ ที่แสดงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสินค้าโดยผู้ขาย ซึ่งผู้ขายรับประกันว่าสินค้านั้นมีคุณสมบัติและข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่ได้แสดงไว้ และยืนยันว่าหากข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามคำรับประกันแล้ว ผู้ขาย

<sup>207</sup> คาราวพร ธีระวัฒน์, กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 7 - 10.

<sup>208</sup> สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น. 11.



ยินยอมรับผิดชอบต่อผู้ซื้อ ซึ่งความรับผิดชอบตามคำรับประกันในทางกฎหมายนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือความรับผิดชอบอันเกิดจากการรับประกัน โดยชัดแจ้ง (Express Warranty) และความรับผิดชอบอันเกิดจากการรับประกันโดยปริยาย (Implied Warranty) ดังนี้ คือ

2.1 ความรับผิดชอบอันเกิดจากการรับประกันโดยชัดแจ้ง คำรับประกันที่ผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้าได้แสดงออกอย่างชัดแจ้งในสัญญา ซึ่งอาจแสดงด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร อันเป็นการรับประกันของผู้ขายหรือผู้ผลิต ที่แสดงต่อผู้ซื้อไม่ว่าจะเป็นการแสดงด้วยวิธีการโฆษณา หรือวิธีอื่นใด ถ้าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมิได้เป็นไปตามที่แสดงไว้ โดยผู้ซื้อหลงเชื่อและทำให้ผู้ซื้อได้รับความเสียหาย ผู้ซื้อย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายโดยตรงได้จากผู้ขายตามสัญญา การรับประกัน ที่ผู้ขายให้กับผู้ซื้อซึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรง (Immediate Buyer) นี้ เป็นการรับประกันโดยชัดแจ้งของผู้ขายที่ให้แก่ผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้ทำสัญญา โดยเกิดขึ้นเมื่อผู้ขายได้ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพสินค้าซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานของการตกลงไม่ว่าจะเป็นให้ข้อเท็จจริงด้วยวิธีการใดก็ตาม การรับประกันของผู้ขายนั้น ไม่มีรูปแบบและไม่จำเป็นต้องมีข้อความว่า รับประกัน (Warranty) หรือคำรับรอง (Guarantee) แต่ต้องมีใช้สิ่งที่อยู่ภายในใจของผู้ขายที่ไม่ได้แสดงออกมา อย่างไรก็ตาม ต้องเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวสินค้า โดยคำยืนยันดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา แต่ถ้าเพียงแต่ยืนยันถึงคุณค่าหรือเพียงแต่แสดงความเห็นหรือคำแนะนำ ไม่ถือว่าเป็นคำรับประกัน

2.2 ความรับผิดชอบอันเกิดจากการรับประกันโดยปริยาย คำรับประกันที่ผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้ามีต่อผู้ซื้อ แต่ไม่ได้แสดงออกโดยชัดแจ้งหากแต่เป็นการรับประกันที่มีกฎหมายรับรองและสร้างภาระความรับผิดชอบให้แก่ผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้าว่าได้รับประกันไว้เช่นนั้น แม้ว่าตามความเป็นจริงแล้ว ผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้าอาจไม่ได้ให้สัญญาหรือรับประกันก็ตาม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การรับประกันประเภทนี้เป็นการรับประกันโดยผลของกฎหมาย เช่น การรับประกัน ในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่แม้จะไม่มี การตกลงในสัญญาอย่างชัดแจ้งว่าทรัพย์สินที่ซื้อขายจะต้องเป็นของผู้ขายก็ตาม กรณีนี้กฎหมายก็ถือว่าผู้ขายได้ให้คำรับประกันต่อผู้ซื้อแล้วว่าทรัพย์สินที่ซื้อขายนั้น ตนเองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ดังนั้น หากผู้ซื้อไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ซื้อขายอันมีสาเหตุมาจากการรอนสิทธิโดยมีผู้อื่นมาอ้างความเป็นเจ้าของเหนือทรัพย์สินที่ซื้อขายแล้ว ผู้ขายจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้ซื้อเป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ทั้งหลักการในเรื่องคำรับประกันก็ดี หลักการไม่ชำระหนี้ก็ดีหรือหลักการชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามความประสงค์ที่แท้จริงแห่งมูลหนี้ก็ดี ยังมีข้อจำกัด ในการให้ความคุ้มครองอยู่ กล่าวคือ ผู้ที่จะสามารถทำการฟ้องร้องและผู้ที่ถูกฟ้องร้องจะต้องเป็นคู่สัญญากัน เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตาม ทฤษฎีความรับผิดชอบเฉพาะคู่กรณีในสัญญา (Doctrine of Privity) ดังนั้นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คู่สัญญากับ

ผู้ขาย หรือผู้ผลิตสินค้า แม้จะได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าก็ไม่สามารถที่จะทำการฟ้องร้องผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้าได้ เพราะไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อกัน<sup>209</sup>

นอกจากนี้เกี่ยวกับการลงขายยังปรากฏว่ามีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง คือ ทฤษฎีความผิด (Theory of Fault)

ความรับผิดชอบของบุคคลในการกระทำของตนเอง พื้นฐานความรับผิดชอบในการกระทำของตนเองอยู่บนหลักทฤษฎีความผิดที่ว่า “ไม่มีความรับผิดชอบถ้าปราศจากความผิด”<sup>210</sup> หมายความว่า ผู้ก่อความเสียหายจะรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเมื่อมีความผิดหรือเป็นฝ่ายผิดในเหตุที่เกิดขึ้นนั้น ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วางหลักว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อดอนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

จากหลักกฎหมาย ทฤษฎี และหลักการข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การทำเทียมซากดึกดำบรรพ์เพื่อนำออกลงขายว่าเป็นซากดึกดำบรรพ์ของแท้ ทำให้ผู้ซื้อสินค้าเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง เนื่องจากถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ผลิต ซึ่งกรณีนี้ถือว่าผู้ผลิตได้กระทำการละเมิดตามทฤษฎีความผิดด้วย อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นอาจยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้ซื้อในสินค้าที่มีลักษณะพิเศษอย่างซากดึกดำบรรพ์ ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ซื้อไม่อาจทราบในขณะซื้อขายว่าเป็นของแท้หรือของเทียม และหากซื้อไปประดับตกแต่งในระยะหนึ่งแล้วมาพบในภายหลังว่าเป็นสิ่งเทียมซากดึกดำบรรพ์ ในขณะที่หมดอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง ผู้ซื้อจะไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องใด ๆ กลับมาได้เลย

ในต่างประเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีการประกาศใช้ Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics (Adopted on November 19, 1982) พบว่า มีกลไก และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ในฐานะมรดกทางวัฒนธรรม โดยได้กำหนดลักษณะแห่งการกระทำความผิดเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมไว้ เช่น การครอบครองโดยผิดกฎหมาย หรือขโมยมรดกทางวัฒนธรรมของรัฐ การลักลอบนำมรดกทางวัฒนธรรมออกนอกประเทศ การทำลายมรดกทางวัฒนธรรมโดยเจตนา การสร้างความเสียหายและก่อให้เกิดการสูญหายเนื่องจากละทิ้งหน้าที่

<sup>209</sup> สุวิจักขณ์ จันดาพันธ์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษากรณีความรับผิดชอบร่วมกันของผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 10– 13.

<sup>210</sup> พจน์ บุญปกคม, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, (พระนคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 74.

การขุดค้นแหล่งวัฒนธรรมโบราณและสุสานโบราณ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือบุคคลใดที่ขายของสะสมให้แก่ชาวต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น ซึ่งหากฝ่าฝืนจะได้รับโทษตามมาตรการทางอาญาตามกฎหมายอาชญากรรม โดยบทลงโทษขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการกระทำความผิด และระดับความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งมีทั้งโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งปรับและจำคุก (Article 324-29 of the 1997 Criminal Law are concerned with “Crimes of Obstructing Cultural and Historical Relics Control.”) นอกจากนี้ยังมีมาตรการส่งเสริมให้บุคคลใดหรือหน่วยงานใดที่ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมจะได้รับรางวัลจากรัฐบาล

จากกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ให้ความคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์โดยยกย่องให้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมอย่างหนึ่ง โดยบุคคลใดที่ขายของสะสมให้แก่ชาวต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตจะได้รับโทษตามมาตรการทางอาญาตามกฎหมายอาชญากรรม โดยบทลงโทษขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการกระทำความผิด และระดับความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งมีทั้งโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งปรับและจำคุก ซึ่งของสะสมน่าจะหมายความรวมถึงแบบจำลองหรือสิ่งเทียมซากดึกดำบรรพ์ด้วยนั่นเอง

นอกจากทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาแล้วยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทย ที่สามารถนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างชัดเจน คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยผู้วิจัยขอหยิบยกบทบัญญัติ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สิ่งเทียมโบราณวัตถุ” หมายความว่า สิ่งที่ทำเทียมโบราณวัตถุหรือส่วนของโบราณวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือที่อยู่ในความครอบครองของกรมศิลปากร

“สิ่งเทียมศิลปวัตถุ” หมายความว่า สิ่งที่ทำเทียมศิลปวัตถุหรือส่วนของศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือที่อยู่ในความครอบครองของกรมศิลปากร

“ทำเทียม” หมายความว่า เลียนแบบ จำลอง หรือทำเอาอย่างด้วยวิธีการใด ๆ ให้เหมือนหรือคล้ายของจริง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิขนาด รูปลักษณะ และวัสดุอย่างเดิมหรือไม่

มาตรา 18 ทวิ โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่อยู่ในความครอบครองของกรมศิลปากร หรือที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้และมีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลป ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีเป็นพิเศษ

รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุเป็นโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียม

เมื่อได้มีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว การผลิต การค้า หรือมีไว้ในสถานที่ทำการค้าซึ่งสิ่งเทียมโบราณวัตถุหรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียมนั้น ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ประสงค์จะผลิตสิ่งเทียมโบราณวัตถุหรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียมแจ้งรายการสิ่งที่ตนจะผลิตต่ออธิบดีพร้อมทั้งต้องแสดงให้เห็นปรากฏว่าสิ่งที่ตนผลิตนั้นด้วยว่าเป็นสิ่งที่ได้ทำเทียมขึ้น

เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคสองแล้ว ให้อธิบดีแจ้งรายชื่อผู้ผลิตและรายการสิ่งเทียมโบราณวัตถุและสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียมที่จะผลิตนั้นต่ออธิบดีกรมศิลปากรเพื่อประโยชน์ในการส่งหรือนำออกนอกราชอาณาจักรด้วย

จากพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ผู้วิจัยได้หยิบยกมาในข้างต้น โดยนำมาเปรียบเทียบกับกรณีของชาวกีฬาคำบรรพ์ จะเห็นได้ว่าชาวกีฬาคำบรรพ์ถือเป็นสิ่งของโบราณชนิดหนึ่งซึ่งมีคุณค่าเช่นเดียวกับโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ โดยโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุมีบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมการทำเทียมไว้อย่างชัดเจน และหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกรมศิลปากรประกาศกำหนดเกี่ยวกับการทำเทียมตามมาตรา 18 ทวิ วรรคสอง หรือไม่แจ้งรายการสิ่งที่ตนผลิตต่ออธิบดีคืออธิบดีกรมศิลปากร หรือไม่แสดงให้เห็นปรากฏว่าสิ่งที่ตนผลิตว่าเป็นสิ่งที่ได้ทำเทียมขึ้นก็ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>211</sup> แตกต่างกับชาวกีฬาคำบรรพ์ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดการควบคุมการทำเทียมแต่อย่างใด

จากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองชาวกีฬาคำบรรพ์ พ.ศ. 2551 โดยมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องของการทำเทียมชาวกีฬาคำบรรพ์ไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“สิ่งเทียมชาวกีฬาคำบรรพ์” หมายความว่า สิ่งที่ทำเทียมชาวกีฬาคำบรรพ์ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือที่อยู่ในความครอบครองของกรมทรัพย์สินทางพาณิชย์

<sup>211</sup>พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 36

“ทำเทียม” หมายความว่า เลียนแบบ จำลอง หรือทำเอาอย่างด้วยวิธีการใด ๆ ให้เหมือนหรือคล้ายของจริง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิขนาด รูปลักษณะ และน้ำหนักเท่าของจริงหรือไม่

มาตรา 26 ทวิ “ซาคคักคำบรรรพ์ที่อยู่ในความครอบครองของกรมทรัพย์สินทางกรรม หรือที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ซาคคักคำบรรรพ์นั้นเป็นซาคคักคำบรรรพ์ที่ควบคุมการทำเทียม

เมื่อได้มีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว การผลิต การค้า หรือมีไว้ในสถานที่ทำการค้าซึ่งซาคคักคำบรรรพ์ที่ควบคุมการทำเทียมนั้น ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ประสงค์จะผลิตสิ่งเทียมซาคคักคำบรรรพ์ที่ควบคุมการทำเทียม แจ้งรายการสิ่งที่ตนจะผลิตต่ออธิบดีพร้อมทั้งต้องแสดงให้เห็นปรากฏที่สิ่งที่ตนผลิตนั้นด้วยว่าเป็นสิ่งที่ได้ทำเทียมขึ้น

เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคสองแล้ว ให้อธิบดีแจ้งรายชื่อผู้ผลิตและรายการสิ่งเทียมซาคคักคำบรรรพ์ที่ควบคุมการทำเทียมที่จะผลิตนั้นต่ออธิบดีกรมศุลกากรเพื่อประโยชน์ในการส่งหรือนำออกนอกราชอาณาจักรด้วย

ในส่วนขอมาตรการทางอาญาผู้วิจัยเห็นควรรให้มีการเพิ่มเติมบทกำหนดโทษ ดังนี้

มาตรา 56 ทวิ “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา 26 ทวิ วรรคสอง หรือไม่แจ้งรายการสิ่งที่ตนผลิตต่ออธิบดี หรือไม่แสดงให้เห็นปรากฏที่สิ่งที่ตนผลิตว่าเป็นสิ่งที่ได้ทำเทียมขึ้นตามมาตรา 26 ทวิ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว คือ จะมีกฎหมายการควบคุมการทำเทียมซาคคักคำบรรรพ์ในประเทศไทยโดยเฉพาะ ซึ่งจะช่วยให้การควบคุมการทำเทียมซาคคักคำบรรรพ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในการมีกฎหมายควบคุมการทำเทียมเช่นเดียวกับโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุนี้เองย่อมเป็นการยกระดับความคุ้มครองและความสำคัญของซาคคักคำบรรรพ์ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดมีมาก่อนอารยธรรมมนุษย์มากยิ่งขึ้น และส่งผลให้ประชาชนเห็นความสำคัญของทรัพย์สินทางกรรมชาติอันเป็นมรดกชาติมากยิ่งขึ้น ในประการสุดท้ายการควบคุมการทำเทียมจะทำให้ปัญหาการลงขายสิ่งเทียมต่อผู้บริโภคซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดหรืออาจเข้าข่ายเป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญาลดน้อยลง ปริมาณคดีในศาลก็ลดน้อยลงตามไปด้วย



### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีสถานะเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ประกาศเป็นเขตสำรวจ ศึกษา วิจัย หรือที่ประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน และแนวทางแก้ไข

#### 4.3.1 วิเคราะห์ปัญหา

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“แหล่งซากดึกดำบรรพ์” หมายความว่า บริเวณที่มีการค้นพบหรือเคยมีซากดึกดำบรรพ์”

กรณีที่พบว่าในบริเวณพื้นที่ใดพบซากดึกดำบรรพ์ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีอาจมีการประกาศกำหนดให้บริเวณพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ได้ตามมาตรา 12 หรือหากบริเวณพื้นที่ใดเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่มีความสำคัญต่อการศึกษาประวัติของโลก บรรพชีวิวิทยา หรือการลำดับชั้นหิน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ไม่ว่าจะได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยตามมาตรา 12 หรือไม่ก็ตาม ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้พื้นที่บริเวณนั้นเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน พร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนนั้นแนบท้ายประกาศด้วยก็ได้ตามมาตรา 14 ซึ่งไม่ว่าจะมีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน หากได้มีการประกาศในที่ดินของเอกชน กฎหมายก็กำหนดให้เอกชนมีหน้าที่ หรือต้องใช้สิทธิบางอย่างซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ได้มีการประกาศกำหนดดังกล่าว เช่น ในกรณีที่อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีเห็นว่าแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 ที่มีใช้เป็นที่ดินของรัฐ เป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่สมควรสงวนไว้เพื่อเป็นสมบัติของชาติและเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา คุ้มครอง และอนุรักษ์ ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดซื้อแหล่งซากดึกดำบรรพ์<sup>212</sup> หรือห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม หรือทำลายแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน หรือซากดึกดำบรรพ์ที่อยู่ในแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนนั้น หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารในแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 20 หรือได้รับอนุญาตจากอธิบดี<sup>213</sup> เป็นต้น

<sup>212</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ มาตรา 15

<sup>213</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 18



อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เพียงแต่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ในขณะประกาศเป็นเขตสำรวจศึกษาและวิจัย หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ในขณะที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์เท่านั้น<sup>214</sup> โดยไม่ได้มีการบัญญัติกรณีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินบริเวณดังกล่าวไว้ด้วย ดังนั้น เจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือผู้มีสิทธิครอบครองยังคงสามารถโอนที่ดินแปลงดังกล่าวได้

ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ กรณีมีการโอนที่ดิน หากผู้โอนมิได้แจ้งสถานะต่อผู้รับโอนว่าที่ดินแปลงที่โอนนั้น มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน ก็อาจทำให้ผู้รับโอนต้องจำยอมเสียสิทธิ หรือต้องงดเว้นการใช้สิทธิในที่ดินบางส่วนโดยไม่สมควรใจได้

อนึ่ง จากกรณีที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551<sup>215</sup> ยังไม่พบกรณีที่เกิดขึ้นจริงเกี่ยวกับการฟ้องร้องกรณีการโอนที่ดินระหว่างเอกชนเกี่ยวกับสถานะของแหล่งซากดึกดำบรรพ์ เนื่องจากการประกาศให้ที่ดินของเอกชนเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ประกาศเป็นเขตสำรวจ ศึกษา วิจัย ตามมาตรา 12 หรือที่ประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 ยังมีจำนวนไม่มากเท่าที่ควร เพราะกฎหมายเพิ่งใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2551 แต่เจ้าหน้าที่รายดังกล่าวได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า หากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวเอาไว้โดยตรง ก็จะต้องเกิดปัญหาในอนาคตอย่างแน่นอน เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีราคาสูงซึ่งผู้ขายก็ประสงค์จะขายให้ได้ราคา ส่วนผู้ซื้อก็ประสงค์จะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเต็มเนื้อที่

#### 4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากปัญหาไม่มีข้อกำหนดไว้ว่าผู้โอนที่ดินที่ได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน ต้องแจ้งสถานะดังกล่าวไปยังผู้รับโอน อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาโดยผู้รับโอนไม่ทราบข้อเท็จจริง และอาจกระทำความผิดต่อคำสั่งของรัฐโดยไม่ได้ตั้งใจ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นอธิบายในบทที่ 3 ซากดึกดำบรรพ์นั้นว่ามีความสำคัญอย่าง

<sup>214</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 12 – 21.

<sup>215</sup> นายธีรพงษ์ ทองมาก, “กรมทรัพยากรธรณี,” สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2565.

มาก ซึ่งเห็นได้จากสถานะการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มิให้เกิดการถูกทำลายไม่ว่าจะถูกพบที่ใด และไม่ว่าจะพบในหรือนอกราชอาณาจักรก็ตาม โดยการจะเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้ อาจจะต้องอาศัยทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ตามทฤษฎีเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเชื่อว่าปัจเจกชนย่อมมีคุณค่าในตัวเอง มีความสามารถให้เหตุผลตัดสินใจได้จึงสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้ และจะตัดสินใจกระทำที่ตนเห็นว่าก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ตน ฉะนั้นการที่บุคคลเข้าทำสัญญาจะแสดงถึงว่าบุคคลนั้นเห็นว่าตนจะได้รับประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่าจากสัญญาดังกล่าวจึง ไม่อาจกล่าวอ้างว่าเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมได้<sup>216</sup> ประกอบกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา มีแนวคิดว่าเอกชนต้องมีอิสระทางแพ่ง หมายถึง อำนาจของเอกชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับขอบเขตทางกฎหมายของตนทางทรัพย์สิน โดยหลักอิสระในทางเป็นหลักที่ค่อนข้างกว้างมีลักษณะทั่วไป<sup>217</sup> ที่เป็นหลักพื้นฐานของการทำนิติกรรมสัญญาทุกชนิดแต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการคือกฎหมายความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนหลักความยุติธรรม อันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้กับการทำนิติกรรมสัญญาทุกประเภทเป็นหลักที่ใช้เสริมกฎหมายหรือสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อสัญญาที่เกิดขึ้นมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย แม้บุคคลจะสามารถแสดงเจตนาได้อย่างเสรีก็ตาม แต่หากถือเอาประโยชน์แก่ตนมากกว่าขณะที่ทำให้อีกฝ่ายถูกเอาเปรียบอย่างร้ายแรงสัญญาก็ย่อมต้องถูกควบคุมโดยหลักนิติธรรมเพื่อให้สังคมมีความสงบและเกิดความยุติธรรมมุ่งคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าจึงจำเป็นต้องมีการจำกัดหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาของบุคคล และเมื่อบุคคลมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมจึงต้องนำหลักยุติธรรมมาใช้ในการทำสัญญาด้วยเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ โดยหลักยุติธรรมนี้จะถูกบัญญัติไว้ทั้งในบทบัญญัติของกฎหมายและถูกใช้บังคับโดยองค์กรศาลเนื่องจากความยุติธรรมอาจจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงด้วยทำให้ศาลต้องมีบทบาทใช้ดุลพินิจเป็นกรณีไปด้วย อีกทั้งหลักสุจริตซึ่งเป็นหลักการเป็นพื้นฐานของกฎหมายเอกชนทั่วไป พบอยู่ในการทำสัญญามานานแล้ว ต่อมาการค้าขายมีความซับซ้อนมากขึ้นทำให้หลักสุจริตพัฒนากลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและหลักสุจริตก็ถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานของกฎหมายแพ่งในเรื่องสัญญาทำให้เกิดหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา ดังนั้น หลักสุจริตจึงเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีเป็นหลักที่คำนึงถึงเหตุผลโดยปรุ้งแต่งขึ้นเพื่อให้

<sup>216</sup> พินัย ฌ นคร, “กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม: แนววิเคราะห์ใหม่เชิงเปรียบเทียบ,” วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 30, ปีที่ 4, น. 550 (ธันวาคม 2543).

<sup>217</sup> จำปี โสทธิพันธุ์, คำอธิบายหลักกฎหมายนิติกรรมสัญญา, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543), น. 26.

สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมไม่ให้มีการเอาเปรียบอีกฝ่ายมากเกินไปจนเกินไป และหลักการสุดท้ายที่จะนำมาใช้ประกอบการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 คือ หลักความรับผิดชอบในทางสัญญา ในเรื่องหลักผู้ซื้อต้องระวัง เป็นหลักทฤษฎีเกี่ยวกับการทำสัญญาที่เกิดขึ้นในสมัยที่เทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ยังไม่ก้าวหน้าและการติดต่อสื่อสารทางการค้ายังไม่สะดวกนัก ทำให้การติดต่อทางการค้าส่วนใหญ่อยู่เพียงในห้องถิ่นของตนส่วนกระบวนการผลิตก็ยังไม่มีความซับซ้อนทำให้ลักษณะการทำการค้ามีลักษณะที่เป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกันซึ่งการทำสัญญายังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและมีอิสระในการแสดงเจตนาในระบบการค้าเสรีมนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการเลือกบริโภครัฐจึงยังไม่มีมีการแทรกแซงเสรีภาพเอกชนจึงเกิดหลักกฎหมายในการซื้อขายว่าผู้ซื้อต้องระวัง โดยการขายสินค้านั้นมีความบกพร่องในสินค้าอย่างไรผู้ซื้อต้องแบกรับภาระในความเสียหายนั้นเอง แต่ต่อมาหลักผู้ซื้อต้องระวังนั้นไม่เหมาะกับระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีระบบการผลิตรวมทั้งมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยทำให้ผู้ซื้อไม่ได้อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันอีกต่อไปผู้ซื้อจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายเดิมทำให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้ซื้อเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ยังมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับการโอนที่ดินการจำยอม<sup>218</sup> ซึ่งพอเทียบเคียงได้ โดยข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง คือ เดิม ค.สามมีโจทก์ที่ 1 และโจทก์ทั้งสองได้ใช้ทางเดินบนที่ดินของ พ. ทางด้านทิศตะวันออกออกสู่ทางสาธารณะโดยสงบและเปิดเผยติดต่อกันเกินกว่า 10 ปี ที่ดินของ พ. ดังกล่าวจึงตกเป็นภาระจำยอมแก่ที่ดินของ ค. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1401 ประกอบกับมาตรา 1382 ต่อมา พ.ขอให้ ค.ย้ายทางภาระจำยอมเดิมมายังทางพิพาทเพื่อประโยชน์ของ พ. ซึ่งประสงค์จัดสรรที่ดินขาย ทางพิพาทจึงตกเป็นภาระจำยอมแทนทางเดิม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1392 เมื่อโจทก์ได้รับ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินสามยทรัพย์มาจาก ค. และโจทก์ที่ 2 ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสามยทรัพย์มาจากโจทก์ที่ 1 โจทก์ทั้งสองจึงมีสิทธิฟ้องบังคับให้จำเลยทั้งสองซึ่งเป็นผู้รับ โอนที่ดินจาก พ. ซึ่งมีทางพิพาทอันเป็นภาระทรัพย์ให้เปิดทางพิพาทและจดทะเบียนภาระจำยอมให้แก่ที่ดินของโจทก์ทั้งสองได้ เพราะการจดทะเบียนภาระจำยอมนั้นถือว่าเป็นการอันจำเป็นเพื่อรักษาและใช้ภาระจำยอมประการหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1391

<sup>218</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 446/2541

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน กรณีการโอนที่ดินที่มีการจำยอมบนที่ดิน การจำยอมต้องตกคิดไปด้วย หากไม่ได้มีการตกลงกันไว้

นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังกำหนดหลักการเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้ในเอกเทศสัญญาต่าง ๆ เช่น สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมไม่ระงับไปเพราะเหตุโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินซึ่งให้เช่า โดยผู้รับโอนย่อมรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอน ซึ่งมีต่อผู้เช่านั้นด้วย<sup>219</sup> หรือกรณีสัญญาจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 702 วรรคสองกำหนดไว้ว่า ผู้รับจำนองชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญพักต้องพิจารณาว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือหาไม่ ตามมาตรา 717 แม้ว่าทรัพย์สินซึ่งจำนองจะแบ่งออกเป็นหลายส่วนก็ตาม ท่านว่าจำนองก็ยังคงครอบคลุมไปถึงส่วนเหล่านั้นหมดทุกส่วนด้วยกันอยู่นั่นเอง

นอกจากทฤษฎีและหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาแล้วยังมีทฤษฎีแห่งกฎหมายของประเทศไทยที่น่าสนใจ ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ได้อย่างชัดเจน คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่ง โดยอายุหรือ โดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือ โดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย “ศิลปวัตถุ” หมายความว่า สิ่งที่ทำด้วยฝีมืออย่างประณีตและมีคุณค่าสูงในทางศิลปะ

มาตรา 12 ในกรณีที่มีการโอนโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้โอนจะต้องแจ้งการโอนเป็นหนังสือโดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับโอน และวันเดือนปีที่โอน ไปยังอธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันโอน

ผู้ได้รับกรรมสิทธิ์โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว โดยทางมรดกหรือโดยพินัยกรรมต้องแจ้งการได้รับกรรมสิทธิ์ไปยังอธิบดีภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับกรรมสิทธิ์ ในกรณีที่มีผู้ได้รับ

<sup>219</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 569

กรรมสิทธิ์โบราณสถานเดียวกันหลายคน เมื่อได้มีการมอบหมายให้ผู้มีกรรมสิทธิ์รวมคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้แจ้งการรับกรรมสิทธิ์ และผู้ได้รับมอบหมายได้ปฏิบัติการแจ้งนั้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้มีกรรมสิทธิ์รวมทุกคนได้ปฏิบัติการแจ้งนั้นแล้วด้วย

ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เห็นว่า แหล่งซากดึกดำบรรพ์ซึ่งได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 12 หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 ถือเป็นโบราณสถานที่ที่มีความสำคัญ และมีคุณค่าเช่นเดียวกับโบราณสถาน ซึ่งได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการโอนพื้นที่โบราณสถานไว้อย่างชัดเจน อันแตกต่างกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์ซึ่งได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 12 หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้โอนที่ดินไว้อย่างชัดเจนทั้งหน้าที่ที่มีต่อผู้รับ โอนซึ่งเป็นคู่สัญญา และหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเรื่องดังกล่าว

จากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 โดยมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการโอนที่ดินที่ได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนดังนี้

มาตรา 15 ทวิ “การโอนที่ดินซึ่งได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 12 หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 ผู้โอนต้องแจ้งให้ผู้รับ โอนทราบเกี่ยวกับสถานะของที่ดินเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่มีการโอนที่ดินซึ่งได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 12 หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 ผู้โอนจะต้องแจ้งการ โอนเป็นหนังสือ โดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับ โอน และวันเดือนปีที่โอนไปยังอธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันโอน

ผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 12 หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 โดยทางมรดกหรือโดยพินัยกรรมต้องแจ้งการได้รับกรรมสิทธิ์ไปยังอธิบดีภายในหกสิบ



วันนับแต่วันที่ได้รับกรรมสิทธิ์ ในกรณีที่มีผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินเดียวกันหลายคน เมื่อได้มีการมอบหมายให้ผู้มีกรรมสิทธิ์รวมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แจ้งการรับกรรมสิทธิ์ และผู้ได้รับมอบหมายได้ปฏิบัติการแจ้งนั้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้มีกรรมสิทธิ์รวมทุกคนได้ปฏิบัติการแจ้งนั้นแล้วด้วย”

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวจะก่อให้เกิดกฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้โอนไว้อย่างชัดเจนทั้งต่อตัวผู้รับ โอนอันเป็นคู่สัญญา และต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเรื่องดังกล่าว และการมีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้โอนย่อมเป็นหลักประกันในการตัดสินใจซื้อที่ดินของผู้รับโอน ทำให้ผู้รับโอนไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบในการเข้าทำสัญญา

#### 4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ และแนวทางแก้ไข

##### 4.4.1 วิเคราะห์ปัญหา

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 28 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากอธิบดี

การขอรับใบอนุญาต การอนุญาต อายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้น สามารถตีความได้ว่าโดยหลักเอกชนรายใดรายหนึ่งจะทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ไม่ได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นว่าหากประสงค์จะทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีก่อน ดังนั้น อีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าซากดึกดำบรรพ์ไม่ถูกต้องห้ามทำการค้าโดยสิ้นเชิง

โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้เอกชนรายใดรายหนึ่งขออนุญาตทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ได้นี้เอง ผู้วิจัยสังเกตเห็นถึงปัญหาในด้านราคาของซากดึกดำบรรพ์เพื่อการค้า เพราะ ณ ปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดราคาประเมินของซากดึกดำบรรพ์ว่า การค้าซากดึกดำบรรพ์ ณ ปัจจุบันผู้ซื้อและผู้ขายจึงกำหนดราคากันเอง ไม่มีมาตรฐานด้านราคาจึงอาจทำให้ซากดึกดำบรรพ์ กลายเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่หมดคุณค่าในตัวเอง เพราะการแข่งขันในทางตลาดที่มีเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้การที่ไม่มีการกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ไว้ อาจก่อให้เกิดปัญหากรณีมีการกระทำละเมิดและเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อซากดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชนด้วยกัน หรืออาจเกิด



ความเสียหายต่อซากดึกดำบรรพ์ที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ และมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล ก็จะทำให้ไม่มีมาตรฐานที่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้เลย<sup>220</sup>

จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการค้าซากดึกดำบรรพ์เพิ่มเติมพบว่า สิ่งที่น่าห่วงใยก็คือซากดึกดำบรรพ์ไม่เพียงมีคุณค่าในด้านวิชาการเท่านั้น แต่ยังเป็นสมบัติของชาติหรือของโลกอีกด้วย แม้ปัจจุบันมีกฎหมายให้ความคุ้มครอง ห้ามทำการค้าซื้อขายกัน โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ก็ยังเป็นที่ต้องการของบรรดาพวกนักสะสมและพวกชอบทำเครื่องรางของขลังอีกด้วย จึงทำให้ซากดึกดำบรรพ์มีมูลค่าและในตลาดมืดก็มีการประมูลและซื้อขายซากดึกดำบรรพ์โดยไม่มีมาตรฐานของราคาซากดึกดำบรรพ์แต่อย่างใด อีกทั้งปัจจุบันระบบอินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ ทำให้การซื้อขายแบบข้ามโลกทำได้ไม่ยาก<sup>221</sup>

#### 4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นว่าในเรื่องการทำสัญญาซื้อขายหากพิจารณาตามทฤษฎีข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในเรื่องของหลักความยุติธรรมหลักความยุติธรรมเป็นหลักทั่วไปที่ใช้กับการทำนิติกรรมสัญญาทุกประเภทเป็นหลักที่ใช้เสริมกฎหมายหรือสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อสัญญาที่เกิดขึ้นมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายแม้บุคคลจะสามารถแสดงเจตนาได้อย่างเสรีก็ตามแต่หากถือเอาประโยชน์แก่ตนมากกว่าขณะที่ทำให้อีกฝ่ายถูกเอาเปรียบอย่างร้ายแรงสัญญาก็ย่อมต้องถูกควบคุมโดยหลักนิติธรรมเพื่อให้สังคมมีความสงบและเกิดความยุติธรรมมุ่งคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าจึงจำเป็นต้องมีการจำกัดหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาของบุคคล และเมื่อบุคคลมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมจึงต้องนำหลักยุติธรรมมาใช้ในการทำสัญญาด้วยเพื่อป้องกันการเอาเปรียบ โดยหลักยุติธรรมนี้จะถูกบัญญัติไว้ทั้งในบทบัญญัติของกฎหมายและถูกใช้บังคับโดยองค์กรศาลเนื่องจากความยุติธรรมอาจจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงด้วยทำให้ศาลต้องมิบทบาทใช้ดุลพินิจเป็นกรณีไปด้วย

นอกจากนี้หากพิจารณาตามหลักสุจริต แม้ว่าในการทำสัญญาในสมัยโบราณไม่มีแบบวิธีทำง่าย ๆ ด้วยการตกลงราคากันเอง โดยยึดถือคำมั่นสัญญาเพราะถือว่าทุกคนสุจริตอาศัยหลักสุจริตเป็น

<sup>220</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดเอาใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่าใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย

<sup>221</sup> มติชนออนไลน์, “เทคโน โลยีชาวบ้าน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2565, จาก [https://www.technologychaoban.com/bullet-news-today/article\\_67296](https://www.technologychaoban.com/bullet-news-today/article_67296).

ที่ตั้งในการเกิดขึ้นของสัญญาการค้าขายเท่านั้น แต่เมื่อต่อมากการค้าขายมีความซับซ้อนมากขึ้นทำให้หลักสุจริตพัฒนากลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและหลักสุจริตก็ถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานของกฎหมายแพ่งในเรื่องสัญญาทำให้เกิดหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาคั่งนั้นหลักสุจริตจึงเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีเป็นหลักที่คำนึงถึงเหตุผลโดยปรุ้งแต่งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและยังเป็นหลักที่แสดงถึงมาตรฐานของสังคม รวมทั้งเมื่อพิจารณาหลักความรับผิดชอบในทางสัญญา “หลักผู้ซื้อต้องระวัง” เป็นหลักทฤษฎีเกี่ยวกับการทำสัญญาที่เกิดขึ้นในสมัยที่เทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ยังไม่ก้าวหน้าและการติดต่อสื่อสารทางการค้ายังไม่สะดวกนัก ทำให้การติดต่อทางการค้าส่วนใหญ่อยู่เพียงในห้องดินของตนส่วนกระบวนการผลิตก็ยังไม่มีความซับซ้อนทำให้ลักษณะการทำการค้ามีลักษณะที่เป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกันซึ่งการทำสัญญายังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและมีอิสระในการแสดงเจตนาในระบบการค้าเสรีมนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการเลือกบริโภครัฐจึงยังไม่มีการแทรกแซงเสรีภาพเอกชนจึงเกิดหลักกฎหมายในการซื้อขายว่าผู้ซื้อต้องระวัง โดยการขายสินค้านั้นมีความบกพร่องในสินค้าอย่างไรผู้ซื้อต้องแบบแบกรับภาระในความเสียหายนั่นเองแต่ต่อมาหลักผู้ซื้อต้องระวังนั้นไม่เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีระบบการผลิตรวมทั้งมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยทำให้ผู้ซื้อไม่ได้อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันอีกต่อไปผู้ซื้อจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายเดิมทำให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้ซื้อเป็นการเฉพาะ

อนึ่ง ในการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซาคดิกค้าบรรพ์ พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดราคาประเมินซาคดิกค้าบรรพ์ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเพื่อให้ศาลมีมาตรฐานกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีมีการกระทำละเมิดต่อซาคดิกค้าบรรพ์ โดยทฤษฎีที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาถึงทฤษฎีความผิด (Theory of Fault) ความรับผิดชอบของบุคคลในการกระทำของตนเอง พื้นฐานความรับผิดชอบในการกระทำของตนเองอยู่บนหลักทฤษฎีความผิดที่ว่า “ไม่มีความรับผิดชอบถ้าปราศจากความผิด”<sup>222</sup> หมายความว่า ผู้ก่อความเสียหายจะรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเมื่อมีความผิดหรือเป็นฝ่ายผิดในเหตุที่เกิดขึ้นนั้น ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วางหลักว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดีอนามยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

<sup>222</sup> พจนัน บุญปาคม, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, (พระนคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 74.

เพื่อการนั้น” การกระทำนั้นทำให้บุคคลอื่นเสียหายถึงชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพและทรัพย์สิน หมายถึง การทำให้บุคคลอื่นเสียหายแก่สิทธิในบุคคล สิทธิทางทรัพย์สิน และสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นผลจากการกระทำของผู้ก่อความเสียหาย คือ ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล พิจารณาจากทฤษฎีเงื่อนไขที่ว่าถ้าไม่มีการกระทำของจำเลย ผลจะมีเกิดขึ้นเช่นนั้น ผลที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากการกระทำของจำเลยผลอันหนึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากเหตุหลายประการประกอบกัน ซึ่งถ้าหากขาดเหตุทั้งหลายนั้นแม้แต่เหตุใดเหตุหนึ่งผลนั้นย่อมไม่เกิดขึ้น จึงถือว่า เป็นเหตุผลที่ทำให้เกิดผลได้เท่านั้น ไม่มีเหตุใดสำคัญกว่ากันและพิจารณากับทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมว่าผลเสียหายนั้นผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบเหตุตามปกติที่ย่อมก่อให้เกิดผลเช่นนั้นขึ้น ต้องพิจารณาตามความรู้ความชำนาญของมนุษย์ว่าผลอาจจะเกิดจากการกระทำของผู้กระทำหรือไม่ และผลที่อาจเกิดนั้นจะต้องไม่ห่างไกลจนตามความคิดเห็นของคนธรรมดาไม่สามารถคาดหมายได้

นอกจากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาแล้วยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทยที่น่าสนใจ ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 คือพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผลตอนหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกใช้บังคับ คือ “การกำหนดนโยบายการประเมินทรัพย์สินของประเทศขาดความชัดเจน ทำให้ไม่มีกรอบแนวทางเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินของประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน”

ทั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นกำหนดให้มีการประเมินราคาทรัพย์สิน อัน ได้แก่ สิ่งปลูกสร้างและห้องชุด<sup>223</sup> ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีการค้าขายกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงหรือเป็นหลักฐานการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมาย หรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นของ

<sup>223</sup> พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ทรัพย์สิน” หมายความว่า ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรือห้องชุด

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นดิน และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย

“สิ่งปลูกสร้าง” หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ตึก หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรม แต่ไม่หมายความรวมถึงห้องชุด และให้หมายความรวมถึงแพที่บุคคลอาจอยู่อาศัยได้หรือที่มีไว้เพื่อหาผลประโยชน์ด้วย

“ห้องชุด” หมายความว่า ห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

รัฐหลักการการประเมินราคาทรัพย์สิน ต้องเหมาะสมกับประเภทและลักษณะของทรัพย์สิน การกำหนดราคาทรัพย์สินต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานทางการประเมินราคาทรัพย์สินและหลักเศรษฐศาสตร์ กระบวนการประเมินราคาทรัพย์สินต้องมีความชัดเจนโปร่งใส

อีกทั้ง กำหนดให้มี “คณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ” โดยมี ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีอธิบดีกรมธนารักษ์เป็นเลขานุการ มีหน้าที่และอำนาจ

“คณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัด” ใน กรุงเทพมหานคร มีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นประธาน ข้าราชการกรมธนารักษ์ที่มีอำนาจประเมินราคาทรัพย์สินที่อธิบดีแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ ในจังหวัดอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีธนารักษ์พื้นที่เป็นกรรมการและเลขานุการ

จากทฤษฎีและหลักกฎหมายข้างต้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า เมื่อซากดึกดำบรรพ์เป็นทรัพย์สินที่อนุญาตให้ทำการค้าได้ เหตุใดจึงไม่มีการกำหนดราคาประเมิน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจในตลาดการค้าซากดึกดำบรรพ์เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งเพื่อให้การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีที่มีการกระทำละเมิดต่อซากดึกดำบรรพ์เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน

จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเพิ่มเติม พบว่าในสหรัฐอเมริกามีการกำหนดราคาซื้อขายซากดึกดำบรรพ์ทางเว็บไซต์ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง<sup>224</sup> มีการกำหนดราคาซากดึกดำบรรพ์แต่ละชิ้นไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อทำการเปรียบเทียบกับประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าในการกำหนดราคาซื้อขายซากดึกดำบรรพ์เป็นการกำหนดราคากันเองในหมู่นักสะสมซากดึกดำบรรพ์ ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทางด้านธรณีวิทยา ทรัพยากรธรณี และซากดึกดำบรรพ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านโบราณคดี รวมทั้งนักเศรษฐศาสตร์ ในการกำหนดราคาประเมิน

จากข้อมูลทั้งหมดที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าควรเสนอเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดให้มีราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์แนบท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ต่อไป ซึ่งผู้วิจัยมีแนวคิดว่าจะกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการให้มีคุณสมบัติสอดคล้องกับคณะกรรมการบริหารกองทุนจัดการซากดึกดำบรรพ์<sup>225</sup> เนื่องจากคณะกรรมการบริหารกองทุนจัดการซากดึกดำบรรพ์มีความเชี่ยวชาญด้านซากดึกดำ

<sup>224</sup> Fossilera, “Dinosaur fossil for sale,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2565, จาก <https://www.fossilera.com/fossils-for-sale/dinosaur-fossils>

<sup>225</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 41

บรรพ์ ธรณีวิทยา การเงิน เศรษฐศาสตร์ และกฎหมาย รวมทั้งเป็นคณะกรรมการที่ปฏิบัติงานให้กับ กองทุนจัดการซากดึกดำบรรพ์ กรมทรัพยากรธรณีมาโดยตลอดจึงกล่าวได้ว่าเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญจาก การปฏิบัติงานอีกทางหนึ่งด้วย โดยผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติ คຸ່ມครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

มาตรา 28 ทวิ “ให้มีคณะกรรมการประเมินราคาซากดึกดำบรรพ์คณะหนึ่ง ประกอบด้วย อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ผู้แทนกรมศิลปากร ผู้แทนสำนักงานประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง คณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การบัญชี กฎหมาย หรือเศรษฐศาสตร์ จำนวนสองคน เป็นกรรมการ และให้รองอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งอธิบดี มอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการประเมินราคาซากดึกดำบรรพ์จะตั้งผู้ช่วยเลขานุการอีกไม่เกินสองคนก็ได้ ราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์เพื่อการค้า ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประเมินราคาซาก ดึกดำบรรพ์กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้

กรณีซากดึกดำบรรพ์ชิ้นใดยังไม่มียาตราประเมิน ให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการค้ายื่นคำขอต่อกร มทรัพยากรธรณี เพื่อกำหนดราคาประเมิน”

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้ มีกฎหมายกำหนดให้มีราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ เพื่อให้เอกชนทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ไปใ นมาตรฐานเดียวกัน และเมื่อมีการกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ หากเกิดเหตุละเมิดต่อซากดึกดำ บรรพ์ จะทำให้ศาลมีมาตรฐานในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนไปในทิศทางเดียวกันในแต่ละคดี

จากกรณีที่ผู้วิจัยได้เสนอแนะปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ตาม พระราชบัญญัติคຸ່ມครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 และแนวทางแก้ไขปัญหา จะเห็นได้ว่าซากดึกดำ บรรพ์เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าในเชิงวิชาการเป็นอย่างมากเพราะเป็นสิ่งที่กำหนดทฤษฎีต่าง เช่น การคำนวณอายุของแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตชนิดต่าง ๆ ใช้เป็นตัวกำหนดอายุของ หิน และนำมาใช้เป็นหลักฐานในการหาความสัมพันธ์ของชั้นหินในบริเวณต่าง ๆ รวมทั้งการแบ่งยุคใ นสมัยดึกดำบรรพ์ ส่วนในเชิงนิเวศศาสตร์ซากดึกดำบรรพ์ได้รับความคຸ່ມครองตามพระราชบัญญัติคຸ່ມครอง ซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่าง ประเทศ กฎหมายต่างประเทศ หรือกฎหมายไทย ดังที่ผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นอธิบายในบทที่ 3 และใ นระดับ โลกได้มีประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 กำหนดเกี่ยวกับ

หลักการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันรวมถึงชาวดึกดำบรรพ์ด้วย ดังนั้น การจะ  
คุ้มครองและยกระดับชาวดึกดำบรรพ์ อันเป็น “มรดกที่มีคุณค่าของแผ่นดินทางด้าน  
ทรัพยากรธรรมชาติ” ให้ยั่งยืนต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองชา  
วดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ให้ครอบคลุมกับทุกข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นต่อไป





## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ชาวกีฬาคำบรพรเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อมนุษย์ สามารถบอกอายุของชั้นหิน เป็นกุญแจไขความลับให้กับการสำรวจทำแผนที่ธรณีวิทยา ซึ่งเป็นแผนที่รากฐานสำหรับการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ที่มนุษย์ใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น การค้นหาแหล่งแร่ แหล่งถ่านหิน แหล่งปิโตรเลียม เป็นต้น สำหรับในประเทศไทยมีการค้นพบชาวกีฬาคำบรพรที่สำคัญเพิ่มมากขึ้น ก่อนจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองชาวกีฬาคำบรพร พ.ศ. 2551 ได้มีการบัญญัติคำว่า ชาวกีฬาคำบรพร ไว้ในกฎหมายหลายฉบับเป็นเวลานานแล้ว โดยปรากฏในกฎหมายจำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ปัจจุบันพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560) พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ ชาวกีฬาคำบรพรได้ถูกบัญญัติคุ้มครองไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ในฐานะทรัพยากรธรรมชาติชนิดหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น นอกจากนี้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ก็ได้มีแนวคิด หลักการ ทฤษฎีในการคุ้มครองชาวกีฬาคำบรพรแบบมีส่วนร่วม เช่น แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แนวความคิดว่าด้วยหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญและมีแนวคิดว่าจะให้มีกฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการชาวกีฬาคำบรพร จนกระทั่งในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองชาวกีฬาคำบรพร พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการชาวกีฬาคำบรพรของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม จากการที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองชาวกีฬาคำบรพร พ.ศ. 2551 ผู้วิจัยพบว่าในปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองชาวกีฬาคำบรพร พ.ศ. 2551 ยังมีข้อบกพร่องในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชาวกีฬาคำบรพรของภาคเอกชน ซึ่งในบทนี้ผู้วิจัยจะขอสรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการชาวกีฬาคำบรพรของภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองชาวกีฬาคำบรพร พ.ศ. 2551 อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าซากดึกดำบรรพ์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

ซากดึกดำบรรพ์ ถือเป็นมรดกทางทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ไม่แต่เฉพาะซากดึกดำบรรพ์ที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ซากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรและได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร ก็ถือว่าเป็นมรดกทางทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของคนไทยและประชากรโลกเช่นเดียวกัน ดังนั้นในการได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ก็ควรเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน อนึ่งจากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าในกรณีการค้าซากดึกดำบรรพ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่าซากดึกดำบรรพ์ที่จะขออนุญาตทำการค้าได้ หมายถึง ซากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรและนำเข้ามาในราชอาณาจักรด้วยหรือไม่ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยตรง ซึ่งจากแนวทางการตีความของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ได้ตีความคำว่าซากดึกดำบรรพ์ในการทำการค้าไม่เท่าเทียมกันระหว่างซากดึกดำบรรพ์ที่พบในราชอาณาจักรกับซากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรและได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร ยกตัวอย่างเช่น กรณีเป็นซากดึกดำบรรพ์ไดโนเสาร์ หรือไข่ไดโนเสาร์ ที่มีการพบในราชอาณาจักร ได้มีการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2553 โดยได้ระบุไว้ในบัญชีแนบท้ายว่าซากดึกดำบรรพ์ดังที่กล่าวมาห้ามมิให้ทำการค้าโดยเด็ดขาด แต่ในทางกลับกันหากเป็นซากดึกดำบรรพ์ไดโนเสาร์ หรือไข่ไดโนเสาร์ ที่พบนอกราชอาณาจักรแต่ได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร สามารถขออนุญาตทำการค้าได้อย่างเสรี ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญในระดับเดียวกัน อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับเดียวกันมีสถานการณ์คุ้มครองที่ไม่เท่ากัน ซึ่งความไม่ชัดเจนในปัญหาทางกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นประกอบกับการตีความของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อาจส่งผลให้เกิดการนำเข้าซากดึกดำบรรพ์ชิ้นสำคัญในต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยเพื่อมาขออนุญาตทำการค้ากันอย่างกว้างขวาง ซากดึกดำบรรพ์ก็อาจจะหมดคุณค่าในฐานะมรดกทางทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐในแต่ละประเทศมีหน้าที่สงวนและรักษาไว้

### 5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติควบคุมการทำเทียมซากดึกดำบรรพ์

ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในยุคปัจจุบัน ปัญหาเรื่องการทำเทียมทรัพย์สินหรือสิ่งของอันมีค่าเกิดขึ้นอย่างมากมาย รวมไปถึงซากดึกดำบรรพ์ ซึ่งมนุษย์มีความสามารถในทางเทคโนโลยีที่สามารถทำเทียมให้เหมือนกับของจริงจนคนธรรมดาไม่สามารถแยกได้ว่าเป็นสิ่งเทียมซากดึกดำบรรพ์ มีเพียงผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับซากดึกดำบรรพ์เท่านั้นที่สามารถแยกออกได้ ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นปัญหาว่า หากเอกชนรายใดรายใดรายหนึ่งมีความไม่สุจริต อาจอาศัยช่องว่างตามพระราชบัญญัติ

คุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ที่ไม่มีบทบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับการทำเทียม ทำเทียมซากดึกดำบรรพ์ขึ้นมาลงขายให้แก่บุคคลโดยทั่วไป และยิ่งไปกว่านั้นหากมีการส่งออกเพื่อนำไปลงขายนอกราชอาณาจักร ก็อาจจะเป็นการยากในการเอาผิดแก่เอกชนรายนั้น อนึ่ง หากพิจารณาเปรียบเทียบกับโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ ได้มีบทบัญญัติควบคุมการทำเทียมเอาไว้ ต่างจากซากดึกดำบรรพ์ ซึ่งมีคุณค่าในเชิงธรณีวิทยา การค้นหาประวัติความเป็นมาของโลก กลับไม่มีบทบัญญัติควบคุมการทำเทียมเอาไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้วิจัยพิเคราะห์แล้วว่าทั้ง 2 สิ่ง ต่างมีคุณค่าไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีสถานะเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ประกาศเป็นเขตสำรวจ ศึกษา วิจัย หรือที่ประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน

หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ใดพบซากดึกดำบรรพ์ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีอาจประกาศกำหนดให้บริเวณพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 หรือหากบริเวณพื้นที่ใดพบซากดึกดำบรรพ์ที่มีความสำคัญต่อการศึกษาประวัติของโลก บรรพชีวินวิทยา บรรพชีววิทยา หรือการลำดับชั้นหิน ไม่ว่าจะได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยตามมาตรา 12 หรือไม่ก็ตาม ให้อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี มีอำนาจประกาศให้พื้นที่บริเวณนั้นเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งการประกาศดังกล่าวข้างต้นหากเป็นการประกาศบนที่ดินของรัฐหรือที่รัฐมีสิทธิครอบครองก็คงไม่มีปัญหาอะไร แต่หากประกาศบนที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง กฎหมายก็กำหนดให้เอกชนมีหน้าที่ หรือค่าใช้จ่ายบางอย่างซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ได้มีการประกาศกำหนดดังกล่าว เช่น ในกรณีที่อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีเห็นว่าแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 ที่มีใช้เป็นที่ดินของรัฐ เป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่สมควรสงวนไว้เพื่อเป็นสมบัติของชาติและเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา คุ้มครอง และอนุรักษ์ ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดซื้อแหล่งซากดึกดำบรรพ์ หรือห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม หรือทำลายแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน หรือซากดึกดำบรรพ์ที่อยู่ในแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนนั้น หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารในแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 20 หรือได้รับอนุญาตจากอธิบดี เป็นต้น จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาอย่าง

ละเอียดถี่ถ้วน ปัญหาที่อาจจะก่อให้เกิดขึ้น คือ ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือที่ดินที่เอกชนมีสิทธิครอบครอง เอกชนรายนั้นยังสามารถโอนที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากปรากฏว่าที่ดินแปลงใดเป็นเขตสำรวจศึกษาวิจัย หรือเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ขึ้นทะเบียน ผู้โอนอาจจะปกปิดสถานะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 โดยไม่แจ้งผู้รับโอนก็ย่อมได้ เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ในกรณีดังกล่าวไว้ ส่งผลให้ผู้รับโอนโดยสุจริตต้องเสียสิทธิบางอย่างในที่ดินโดยผลของพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 โดยไม่สมควรใจ

#### 5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์

แม้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้เอกชนรายใดรายหนึ่งขออนุญาตทำการค้าซากดึกดำบรรพ์ได้ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาการกำหนดราคาซากดึกดำบรรพ์ในกลุ่มผู้ค้าและ นักสะสมซากดึกดำบรรพ์ตามอำเภอใจ โดยมีได้มีการวิเคราะห์ทฤษฎีทางวิชาการ และเห็นความสำคัญของซากดึกดำบรรพ์นั้นๆ หรืออีกนัยหนึ่งซากดึกดำบรรพ์จัดเป็นทรัพย์สินที่เอกชนรายใดรายหนึ่งสามารถถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ ผู้วิจัยเห็นว่าหากเกิดการกระทำละเมิดต่อซากดึกดำบรรพ์ และมีการนำคดีไปสู่ศาล ผลท้ายที่สุดศาลก็จะมีคำพิพากษาให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการจะชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพียงใดศาลจะกำหนดตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด โดยหากไม่มีการกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ที่ได้รับความเสียหายไว้เป็นมาตรฐานก็จะส่งผลให้ศาลเกิดความยากลำบากในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้คู่กรณี

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการซากดึกดำบรรพ์ของภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ในบทที่ 4 และได้กล่าวถึงบทสรุปตาม 5.1 ข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

5.2.1 ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าซากดึกดำบรรพ์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ควรพิจารณาทบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 28 กำหนดให้ซากดึกดำบรรพ์ที่พบนอกราชอาณาจักรและนำเข้ามาในราชอาณาจักรกับซากดึกดำบรรพ์ที่พบในราชอาณาจักรสามารถขออนุญาตทำการค้าได้ โดยไม่มีการแบ่งแยกประเภท





แจ้งรายการสิ่งที่คุณจะผลิตต่ออธิบดีพร้อมทั้งต้องแสดงให้เห็นปรากฏที่สิ่งที่คุณผลิตนั้นด้วยว่าเป็นสิ่งที่ได้ทำเทียมขึ้น

เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคสองแล้ว ให้อธิบดีแจ้งรายชื่อผู้ผลิตและรายการสิ่งเทียมซากดึกดำบรรพ์ที่ควบคุมการทำเทียมที่จะผลิตนั้นต่ออธิบดีกรมศุลกากรเพื่อประโยชน์ในการส่งหรือ

นำออกนอกราชอาณาจักรด้วย

ในส่วนของมาตรการทางอาญาผู้วิจัยเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมบทกำหนดโทษ ดังนี้

มาตรา 56 ทวิ “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา 26 ทวิ วรรคสอง หรือ

ไม่แจ้งรายการสิ่งที่คุณผลิตต่ออธิบดี หรือไม่แสดงให้เห็นปรากฏที่สิ่งที่คุณผลิตว่าเป็นสิ่งที่ได้ทำเทียมขึ้นตามมาตรา 26 ทวิ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

5.2.3 ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า แนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีสถานะเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ประกาศเป็นเขตสำรวจ ศึกษา วิจัย หรือที่ประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งโอนที่ดินบริเวณดังกล่าว เพื่อให้ผู้รับโอนที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงสถานะของที่ดินมีสถานะเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ประกาศเป็นเขตสำรวจ ศึกษา วิจัย หรือที่ประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียน เพื่อให้ผู้รับโอนจะได้มีสิทธิในการต่อรองราคาซื้อขายที่ดิน เนื่องจากไม่อาจใช้สิทธิที่ดินบางส่วนบนที่ดินได้ หรืออาจตัดสินใจไม่ทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าว ส่วนกรณีการเสนอให้มีหน้าที่แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ก็เป็นไปเพื่อให้การบริหารของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีฐานข้อมูลที่ต้องการ เพื่อใช้ประกอบการบริหารจัดการต่อไป โดยเห็นควรเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา 15 ทวิ “การโอนที่ดินซึ่งได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 12 หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 ผู้โอนต้องแจ้งให้ผู้รับโอนทราบเกี่ยวกับสถานะของที่ดินเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่มีการโอนที่ดินซึ่งได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 12 หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 ผู้โอนจะต้องแจ้งการโอนเป็นหนังสือโดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับโอน และวันเดือนปีที่โอน ไปยังอธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันโอน



ผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งได้มีการประกาศเป็นเขตสำรวจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์หรือซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 12 หรือประกาศเป็นแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 14 โดยทางมรดกหรือโดยพินัยกรรมต้องแจ้งการได้รับกรรมสิทธิ์ไปยังอธิบดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับกรรมสิทธิ์ ในกรณีที่มีผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินเดียวกันหลายคน เมื่อได้มีการมอบหมายให้ผู้มีกรรมสิทธิ์รวมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แจ้งการรับกรรมสิทธิ์ และผู้ได้รับมอบหมายได้ปฏิบัติการแจ้งนั้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้มีกรรมสิทธิ์รวมทุกคนได้ปฏิบัติการแจ้งนั้นแล้วด้วย”

5.2.4 ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า แนวทางแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์ ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีคณะบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยา ทรัพยากรธรณี ซากดึกดำบรรพ์ สังคม เศรษฐกิจ กฎหมาย เป็นต้น เพื่อกำหนดราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์อันเป็นมาตรฐานให้เอกชนกำหนดราคาซื้อขายในส่วนที่มีเป็นซากดึกดำบรรพ์ที่ขออนุญาตทำการค้าได้ รวมทั้งเป็นมาตรฐานในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีศาลมีคำพิพากษาในคดีละเมิดที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อซากดึกดำบรรพ์ โดยเห็นควรเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา 28 ทวิ “ให้มีคณะกรรมการประเมินราคาซากดึกดำบรรพ์คณะหนึ่ง ประกอบด้วย อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ผู้แทนกรมศิลปากร ผู้แทนสำนักงานประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การบัญชี กฎหมาย หรือเศรษฐศาสตร์ จำนวนสองคน เป็นกรรมการ และให้รองอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการประเมินราคาซากดึกดำบรรพ์จะตั้งผู้ช่วยเลขานุการอีกไม่เกินสองคนก็ได้  
ราคาประเมินซากดึกดำบรรพ์เพื่อการค้า ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประเมินราคาซากดึกดำบรรพ์กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้

กรณีซากดึกดำบรรพ์ขึ้นไต่ยังไม่มียาประเมิน ให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการค้ายื่นคำขอต่อกรมทรัพยากรธรณี เพื่อกำหนดราคาประเมิน”

DIPU

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรมทรัพยากรธรณี. ความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดึกดำบรรพ์ในประเทศไทย.

กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณี, 2549. (กรมทรัพยากรธรณีจัดพิมพ์ในโอกาสครบรอบ 114 ปี แห่งการสถาปนากรมทรัพยากรธรณี พ.ศ. 2549).

กรมทรัพยากรธรณี. 110 ปี กรมทรัพยากรธรณี ดำเนินงานสืบสวนหาแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณีจัดพิมพ์ใน โอกาสครบรอบ 110 ปี แห่งการสถาปนากรมทรัพยากรธรณี พ.ศ. 2545, 2545.

กองคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ กรมทรัพยากรธรณี. “ความเป็นมาของการออกกฎหมายห้ามซื้อขาย ฟอสซิล หรือ พ.ร.บ. คุ้มครองซากดึกดำบรรพ์เป็นอย่างไร.”

[http://www.dmr.go.th/faq\\_detail.php?fa\\_id=291](http://www.dmr.go.th/faq_detail.php?fa_id=291), 9 พฤษภาคม 2565.

“คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ.” ราชบัณฑิตยสถาน.

<http://legacy.orst.go.th/?knowledges>., 10 พฤษภาคม 2565.

จิต เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนี้. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร, 2538.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะวิทยาศาสตร์. คู่มือการจัดการแหล่งธรรมชาติประเภทซากดึกดำบรรพ์.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, 2545.

จำปี โสคติพันธุ์. คำอธิบายหลักกฎหมายนิติกรรมสัญญา. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2543.

เจ็ดพงษ์ สิริวิชัย. รายงานการวิจัยเรื่อง ความขัดแย้งทางความคิดในการพัฒนาทรัพยากรธรณีศึกษาศาสตร์ทรัพยากรแร่. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. กฎหมายว่าด้วยสัญญา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

คาราพร ธีระวัฒน์. กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544.

นิวัติ เรืองพานิช. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ริ้วเขียว,

2537.

เนตรชนก นนทะเสน. “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด.” การศึกษาอิสระมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.

ประมุข สุวรรณศรี. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์

ศรีวิกรมชาติย์, 2501.

พจน์ บุษปาคม. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด. พระนคร: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

พินัย ณ นคร. “กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม: แนววิเคราะห์ใหม่เชิงเปรียบเทียบ.”

วารสารนิติศาสตร์. เล่มที่ 30. ปีที่ 4. (ธันวาคม 2543).

ไพจิตร ปุญญพันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดและหลักกฎหมาย

ละเมิด เรื่อง ข้อสันนิษฐานความผิดของกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2558.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: ด้านสุทธาการพิมพ์, 2546.

วีรวสยา สินธุเดชะ. “ปัญหาด้านนโยบายและการบริหารในการอนุรักษ์ซาก ดึกดำบรรพ์ไดโนเสาร์.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

วัฒนา ดันเสถียร กองคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ กรมทรัพยากรธรณี. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับซากดึกดำบรรพ์.

ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2557.

สมชาย เตชะพรหมพันธุ์ และสุรินทร์ มัจฉาชีพ. ทรัพยากรธรรมชาติและ การอนุรักษ์.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรววิทยา, 2532.

สมชาย เตชะพรหมพันธุ์ และสุรินทร์ มัจฉาชีพ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ซากไดโนเสาร์ตามนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ศิลปะศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

สถาบันกฎหมายไทย. โครงการศึกษาร่างกฎหมายด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรณี. กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547.

สัญญา ธรรมศักดิ์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2483.

สิทธิโชค ดันดีสุขสันต์. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจและการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่พ.ศ. 2510.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2543.

สิริรัตน์ สิริคันธานนท์. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานทรัพยากรแร่.” สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

สุนีย์ มัลลิกะมาลัย. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542. อังจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง สถาบันกฎหมายไทย โครงการศึกษาร่างกฎหมายด้านบริหาร

สุนีย์ มัลลิกะมาลัย. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สุวิจักขณ์ จันดาพันธ์. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษากรณีความรับผิดชอบร่วมกันของผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

สุขุม สุภณิตย์. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

เสนีย์ ปราโมช. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะทรัพย์. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์ชัยฤทธิ, 2497.

หยุด แสงอุทัย. กฎหมายอาญา ภาค 2 - 3. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

อุททิศ แสน โกศิก. กฎหมายอาญา ภาค 1. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ

กองวิชาการ กรมอัยการ, 2525. น. 22, อ้างจาก มหาวิทยาลัยรามคำแหง. สถาบันกฎหมาย

ไทย. โครงการศึกษาร่างกฎหมายด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรณี. กรุงเทพมหานคร:

กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547.

## ภาษาต่างประเทศ

Anne Carlisle Schmidt. "The Confuciusornis Sanctus: An Examination Of Chinese Cultural Property Law And Policy In Action."

[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/law/lwsch/journals/bciclr/23\\_2/02\\_TXT.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/law/lwsch/journals/bciclr/23_2/02_TXT.htm), 11 May 2022.

Graeme Newman. The Punishment Response. Philadelphia, Pennsylvania: Lippincott, 1978.

Jeffrie G. Murphy. Retribution, Justice, and Therapy. Dordrecht, Holland: D. Reidel, 1979.

"Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics."

URL:[http://www.patrimoine-culturel.com/mods/blog/law-of-the-peoples-republic-of-china-on-the-protection-of-cultural-relics\\_32.html](http://www.patrimoine-culturel.com/mods/blog/law-of-the-peoples-republic-of-china-on-the-protection-of-cultural-relics_32.html), 11 May 2022.

"National Heritage Resources Act, 1999. [No. 25 of 1999]." <http://www.dac.gov.za/acts/a25-99.pdf>,

11 May 2022.

"Paleontological Resources Preservation Act of 2009."

<https://irma.nps.gov/DataStore/DownloadFile/640026>., 11 May 2022.



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและที่ทำงานปัจจุบัน

ฉัตรวิวัฒน์ คำพันธุ์

พ.ศ. 2555 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

นิติกรปฏิบัติการ

กลุ่มนิติการ

กรมทรัพย์สินทางปัญญา

