



มาตรการทางกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างยั่งยืน*

Legal Measures of the Conservation of Coastal Zone Resources for Sustainable Use

รองศาสตราจารย์อุดมศักดิ์ สันธิพงษ์
udomsak.s@bu.ac.th
มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชายฝั่งทะเลของไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่ว่าด้วยการจัดการกิจกรรมบริเวณชายฝั่งทะเล การใช้ที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเล และการอนุรักษ์ทรัพยากรและระบบนิเวศชายฝั่งทะเล ทั้งนี้ เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของไทย เพื่อให้การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลของชาติเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน

Abstract

The objective of this article is to study the problem on conservation and use of coastal zone resources in Thailand by analyzing related laws and issues concerning the effectiveness of coastal zone resources management of the country. The study also compares and analyzes related issues in the area of activities, land use, and the conservation of coastal zone resources and their ecosystem by analyzing these related laws and issues involving people participation and sustainable management of coastal zone resources. This article suggests law be amended for the management of coastal zone resources of the country for sustainable use.

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนสองฝั่งคาบสมุทร คือทางด้านคาบสมุทรแปซิฟิกที่เรียกว่า ฝั่งอ่าวไทยอันเป็นส่วนหนึ่งของทะเลจีนใต้ (South China Sea) จากรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมประจำปี พ.ศ. 2553 ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2554) ระบุว่า อ่าวไทยมีชายฝั่งทะเลยาว 1920 กิโลเมตร อีกคาบสมุทรหนึ่งคือ มหาสมุทรอินเดียที่เรียกกันว่า ฝั่งทะเลอันดามันเพราะเป็นส่วนหนึ่งของของทะเลอันดามันมีความยาวชายฝั่ง 960 กิโลเมตร รวมกันทั้งสองฝั่งคาบสมุทร ประเทศไทยจึงมีความยาวชายฝั่ง 2,880 กิโลเมตรและมีจังหวัดที่อยู่ติดชายฝั่งทะเลทั้งสิ้น 23 จังหวัด พื้นที่ชายฝั่งทะเลของไทยเคยมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นแหล่งหล่อเลี้ยงวิถีชีวิตของคนไทยทั่วประเทศตลอดมา แต่ผลจากการเพิ่มขึ้นของประชากร เป็นเหตุให้มีการแย่งชิงและทำลายทรัพยากรในระดับสูง ประกอบกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วโดยขาดการวางแผน ป้องกันและฟื้นฟูอย่างรอบคอบในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเลเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว การสำรวจทรัพยากรชาย-

* บทความนี้ปรับปรุงจากรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.... ซึ่งผู้เขียนได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษาวิจัยจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ฝั่งทะเล พบว่ากำลังมีสภาพเสื่อมโทรม และมีคุณภาพที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง สวนทางกับการเพิ่มของจำนวนประชากร และการเร่งพัฒนาของภาครัฐ ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ ทรัพยากรชายฝั่งทะเลได้ถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงอย่างมาก พื้นที่ชายฝั่งทะเลได้ถูกเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ อาทิ การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำนาุ้ง ทำที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และเพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น ภาครัฐสูญเสียสถานะและบทบาทในฐานะที่เคยเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจแต่เพียงลำพังในการบริหารจัดการทรัพยากรของชาติ รวมถึงทรัพยากรชายฝั่งทะเล ในขณะที่บทบาทของชุมชนในฐานะผู้ร่วมจัดการทรัพยากรดังกล่าวกำลังได้รับการยอมรับเพิ่มขึ้นจากทั้งผู้จัดทำนโยบายและกฎหมาย โดยที่การสนับสนุนดังกล่าวเป็นผลมาจากบทบาทที่เข้มแข็งของชุมชนในการสงวน อนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างประสบผลสำเร็จ เกิดการฟื้นตัวของทรัพยากรในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

สภาการณ์ของทรัพยากรชายฝั่งทะเล

บริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่อง ยังหมายรวมถึงระบบนิเวศใหญ่ๆ 3 ระบบนิเวศ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2551) คือ ระบบนิเวศป่าชายเลน ระบบนิเวศหญ้าทะเล และระบบนิเวศปะการัง ซึ่งทั้ง 3 ระบบนิเวศนี้มีความสัมพันธ์กันและแต่ละระบบยังทำหน้าที่เป็นแหล่งวางไข่ แหล่งเลี้ยงตัว หลบภัย และแหล่งหากินของทรัพยากรสัตว์น้ำอีกด้วย นอกจากนี้ทั้ง 3 ระบบนิเวศยังมีคุณค่าในด้านอื่นที่มีอาจประเมินได้ คือ การมีส่วนช่วยปกป้องแนวชายฝั่งจากการกัดเซาะ และยังช่วยบรรเทาหรือลดความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดจากภัยธรรมชาติได้อีกด้วย ดังนี้

1. ทรัพยากรป่าชายเลน

ป่าชายเลน เป็นระบบนิเวศที่เป็นแหล่งกำเนิด แหล่งหลบภัย และแหล่งเลี้ยงตัวของทรัพยากรสัตว์น้ำและสัตว์บกหลายชนิดพันธุ์ นับเป็นความสำคัญทางด้านความหลากหลายทางชีวภาพสูง (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2540) พบว่า เป็นแหล่งชนิดพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ต่างๆ มากถึง 35 ชนิด จากที่พบกันในประเทศ 50 ชนิด นอกจากนี้ป่าชายเลนยังทำหน้าที่เป็นกำแพงป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งได้ดี ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ประมาณ 2,661 ตารางกิโลเมตร ในปี พ.ศ. 2518 เคยมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ถึง 3,108 ตารางกิโลเมตร แต่ลดลงเหลือประมาณ 1,674 ตารางกิโลเมตรในปี พ.ศ. 2536 โดยคิดเป็นความสูญเสียที่เกิดขึ้นทางฝั่งอ่าวไทยร้อยละ 70 และฝั่งทะเลอันดามันร้อยละ 30 ความสูญเสียของป่าชายเลนในช่วงระยะเวลา

ดังกล่าว สวนทางกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยที่สูงกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป หรืออีกมิติหนึ่งอาจจะสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนจากการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ทำนาุ้งมากกว่า 620 ตารางกิโลเมตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายฝั่งทะเล คือ สมุทรสาคร จันทบุรี และพังงา ที่สูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนไปแล้วมากกว่าร้อยละ 50 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสูญเสียป่าชายเลนในระยะเวลาที่ผ่านมา จนในปี พ.ศ. 2533 จึงได้เริ่มดำเนินการออกกฎระเบียบการให้สัมปทาน การปลูกทดแทนป่าชายเลน และมีมติคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกสัมปทานป่าชายเลนในปี พ.ศ. 2542 จนกระทั่งสัมปทานสุดท้ายหมดอายุในปี พ.ศ. 2545 รวมทั้งแผนการจัดการป่าชายเลนของกรมทรัพยากรชายฝั่งทะเลในปี พ.ศ. 2547-2551 ที่จะปลูกป่าชายเลนเพิ่มเติมปลูกเสริมและการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ให้ได้พื้นที่ประมาณ 1,152 ตารางกิโลเมตร

2. ทรัพยากรแหล่งหญ้าทะเล

แหล่งหญ้าทะเลแพร่กระจายอยู่ในบริเวณน้ำตื้นชายฝั่งทะเลในจังหวัดชายฝั่งทะเล 19 จังหวัดจาก 23 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ 104 ตารางกิโลเมตร (สุลักษณ์ สารณัฐพันธุ์, 2548) และพบว่า มีอยู่ทางฝั่งทะเลอันดามัน 79 ตารางกิโลเมตร ฝั่งอ่าวไทย 25 ตารางกิโลเมตร แหล่งหญ้าทะเล เป็นแหล่งผสมพันธุ์วางไข่ แหล่งเลี้ยงตัวของสัตว์น้ำวัยอ่อนหลายชนิด เช่น ปลา กุ้งมังกร กุ้งทะเลที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เต่าทะเล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแหล่งอาหารของ พะยูน สัตว์ทะเลที่ใกล้สูญพันธุ์อีกชนิดหนึ่ง เนื่องจากแหล่งหญ้าทะเลมีระบบรากที่ยึดเกาะจึงเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและบรรเทาการกัดเซาะชายฝั่งได้เป็นอย่างดี สภาการณ์ของแหล่งหญ้าทะเลในปัจจุบัน พบว่าถูกคุกคามโดยกิจกรรมของมนุษย์ในรูปแบบต่างๆ เช่น การประมง อวนรุน อวนลาก มลพิษกิจกรรมบริเวณชายฝั่ง จากบ้านเรือน อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม เช่น การระบายน้ำเสียจากนาุ้ง ตะกอนดินที่ถูกพัดพามาจากการตัดไม้ทำลายป่า การทำเหมืองแร่ บริเวณชายฝั่ง และการระบายน้ำจืดลงสู่ทะเลเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่าความเค็มของน้ำทะเลในบริเวณชายฝั่งอย่างฉับพลัน อย่างไรก็ตามแหล่งหญ้าทะเลของไทยอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมประมาณร้อยละ 20 สภาพปานกลางร้อยละ 20 และยังคงสภาพความสมบูรณ์ถึงร้อยละ 60

3. ทรัพยากรปะการัง

แนวปะการัง เป็นชุมทรัพย์มูลค่ามหาศาลให้ได้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์ ทางด้านการท่องเที่ยว การประมง เกษตรกรรม อุตสาหกรรม เป็นปราการด่านแรกในการบรรเทาความแรงของกระแสน้ำและคลื่น ที่จะกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งภัยพิบัติต่างๆ แนว



ปะการังยังทรงคุณค่าในด้านความหลากหลายทางชีวภาพ และเป็นแหล่งศึกษาค้นคว้าและวิจัยทางด้านชายฝั่งทะเล ประเทศไทย มีแนวปะการังประมาณ 153 ตารางกิโลเมตร (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2551ข) แพร่กระจายอยู่ทางฝั่งทะเลอันดามัน ประมาณร้อยละ 51 หรือ 78 ตารางกิโลเมตร เช่น ที่หมู่เกาะ อาดัง-ราวี หมู่เกาะหลีเป๊ะ หมู่เกาะพีพี หมู่เกาะสิมิลันและหมู่เกาะ สุรินทร์ โดยเฉพาะแนวปะการัง บริเวณหมู่เกาะสิมิลันและหมู่เกาะ สุรินทร์นั้นจัดได้ว่าเป็นแนวปะการังที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 25.6 ตารางกิโลเมตร ส่วนอีกร้อยละ 49 หรือประมาณ 75 ตารางกิโลเมตร แพร่กระจายอยู่ในพื้นที่ฝั่งอ่าวไทย แหล่งที่สำคัญได้แก่ แนวปะการังเกาะสมุย เกาะเต่า และ เกาะช้าง ภัยคุกคามต่อระบบนิเวศแนวปะการัง ยังคงรุกรานทำลายล้างอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่รุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งรวมทั้งภัย คุกคามจากมนุษย์ เช่น การระเบิดปลา การประมงอวนลากและ อวนรุน การถมพื้นที่ชายฝั่งทะเล การขุดลอกร่องน้ำ รวมทั้งภาวะ มลพิษจากกิจกรรมบริเวณชายฝั่งและทะเล นอกจากนี้ ภัยคุกคาม ที่เกิดจากภัยทางธรรมชาติ เช่น คลื่นจากพายุและลมมรสุม รวม ทั้งปรากฏการณ์ปะการังฟอกขาว จากการประเมินสภาวะของ ปะการังโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระบุว่า ร้อยละ 80 ของแนวปะการังทางฝั่งทะเลอันดามัน และร้อยละ 50 ของแนว ปะการังฝั่งอ่าวไทย อยู่ในภาวะความสมบูรณ์ปานกลาง เสื่อมโทรม และเสื่อมโทรมมาก ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าร้อยละ 37 ของ แนวปะการังทั้งหมด หรือคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 57 ตารางกิโลเมตร อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมถึงเสื่อมโทรมมาก

ทรัพยากรป่าชายเลน หนองทะเล และปะการัง จัดเป็น ทรัพยากรพื้นฐานการผลิตที่มีถูกมองข้ามความสำคัญอยู่เสมอๆ ถึงแม้จะมีใช้ทรัพยากรการผลิตหลัก แต่ถ้ามีเหตุที่ทำให้ทรัพยากร พื้นฐานการผลิตต้องเสื่อมโทรมลง ก็จะเป็นผลให้ทรัพยากรการ ผลิตหลัก เช่น สัตว์น้ำ เสื่อมโทรมลงเช่นกัน ถึงแม้ว่าทรัพยากร พื้นฐานการผลิตจะถูกมองว่าด้อยความสำคัญ แต่แท้จริงแล้วเป็น แหล่งผลิตสัตว์น้ำที่ให้มูลค่ามหาศาล ป่าชายเลนนอกจากจะช่วย ป้องกันชายฝั่งแล้ว ยังช่วยลดภาวะโลกร้อนได้อีกด้วย แหล่งหญ้า ทะเล แหล่งเลี้ยงตัวอ่อนของสัตว์น้ำ ช่วยป้องกันชายฝั่ง และเป็น แหล่งผลิตออกซิเจนให้กับทะเล ปะการังนอกจากจะเป็นแหล่งอาศัย แหล่งอาหาร และแหล่งแพร่พันธุ์ของสัตว์น้ำแล้ว ยังให้คุณค่าทาง เศรษฐกิจ ในด้านการเป็นแหล่งยารักษาโรค และโดยเฉพาะเป็น แหล่งท่องเที่ยวที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาชมความงามได้ คิดเป็นมูลค่าอย่างมากมาตอปปี

การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชายฝั่งทะเล

มนุษย์คือ ตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของ ทรัพยากรชายฝั่งทะเล ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรหรือการที่ จะใช้ประโยชน์ในทรัพยากรได้อย่างยั่งยืนนั้น ขึ้นอยู่กับคุณภาพ กิจกรรมของมนุษย์เอง โดยมีหลักการและแนวทาง (กรมอุทยาน แห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 2538) ดังนี้

1. การใช้ประโยชน์ในทรัพยากร

ทรัพยากรชายฝั่งทะเล เป็นทรัพยากรที่มีศักยภาพในการ พัฒนาใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่ สามารถแบ่งการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชายฝั่งทะเลได้ ดังนี้

1.1 การท่องเที่ยว พื้นที่ชายฝั่งทะเลนับเป็นแหล่ง ท่องเที่ยวสำคัญ ที่มีสภาพภูมิทัศน์ที่สวยงามของเกาะ หาดทราย แนวปะการัง แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ ที่เป็น โบราณสถานหรือโบราณคดี ที่กระจายอยู่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ราย ได้จากการท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของ ประเทศที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี

1.2 การอุตสาหกรรม พื้นที่ชายฝั่งทะเลมีการใช้ ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเป็นนิคมอุตสาหกรรมจำนวนมาก เนื่องจาก เขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนา ทั้ง ด้านการคมนาคมขนส่ง สร้างท่าเรือน้ำลึก นอกจากนี้อุตสาหกรรม จำเป็นต้องใช้น้ำปริมาณมหาศาลในกระบวนการผลิต ปัญหาที่พบ มักเป็นเรื่องปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ปัญหาการใช้ที่ดินไม่ เหมาะสม ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

1.3 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ พื้นที่ติดทะเลเป็นพื้นที่ที่มี ศักยภาพในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งได้ดี จึงมีการขยายตัวของ พื้นที่เพาะเลี้ยงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เพาะเลี้ยง กุ้งทะเล ปลา หอย และปู ปัญหาที่เกิดจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ที่สำคัญ ได้แก่ การเกิดโรคระบาด ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ชายฝั่งทะเล เป็นต้น

1.4 แหล่งป่าไม้ ป่าชายเลนประกอบไปด้วยไม้สอง จำพวกคือ กลุ่มไม้โกงกาง ซึ่งจะขึ้นหนาแน่นใกล้ฝั่งน้ำนอกสุดของ ป่าชายเลน และถัดเข้ามาเป็นต้นจาก ไม้แสม และไม้พังกา ป่าชายเลนมักถูกมองว่าเป็นพื้นที่ที่มีค่าน้อย จึงถูกแปรสภาพไปใช้ ประโยชน์ด้านอื่น เช่น การสัมปทานเตาถ่าน ทำนาเกลือ ซึ่งเป็นการ มองข้ามความสำคัญของป่าชายเลนที่มีความสำคัญหลายด้าน เช่น การป้องกันลมพายุ ป้องกันการพังทลายของดินแนวชายฝั่ง ช่วย ทำความสะอาดน้ำเสีย เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจและแหล่ง ความรู้ รวมทั้งเป็นแหล่งอาหารและระบบนิเวศที่สำคัญ

1.5 การตั้งถิ่นฐานของชุมชนในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ส่วน ใหญ่เป็นแหล่งชุมชนขนาดเล็กที่มีอาชีพประมงดั้งเดิมและการ



ค้าขายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมประมง เริ่มแรกจะตั้งถิ่นฐานตามปากแม่น้ำสายหลัก ต่อมาชุมชนมีการขยายตัวเชื่อมโยงกับชุมชนข้างเคียงจนกลายเป็นเมืองขึ้น จึงเกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศชายฝั่งทะเล ปัญหาที่พบได้แก่ ขยะ ของเสียและน้ำเสียจากชุมชน การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน ตลอดจนการก่อสร้างรुकล้ำแนวชายฝั่งซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะ

2. การอนุรักษ์ทรัพยากร

โดยที่ทรัพยากรชายฝั่งทะเลเป็นทรัพยากรที่มีความเปราะบาง หากส่วนหนึ่งส่วนใดของทรัพยากรถูกทำลายลงไป ก็ส่งผลกระทบต่อสรรพสิ่งต่าง ๆ ทั้งระบบนิเวศ หลักการของการอนุรักษ์ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะให้มนุษย์อยู่กับธรรมชาติและใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น แนวทางการอนุรักษ์จึงควรเริ่มต้นที่ตัวมนุษย์ก่อนแล้วจึงไปถึงกับทรัพยากรด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมของมนุษย์ให้อยู่กับธรรมชาติอย่างมีความสุขและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน ดังนี้

2.1 สร้างความตระหนักของคนที่มีต่อทรัพยากร โดยให้การศึกษา เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้ เพื่อให้คนในสังคมได้ตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ของตนต่อทรัพยากร ในฐานะที่มนุษย์เป็นทั้งส่วนประกอบและผู้ใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ดังเช่น กรณีของชุมชนชายฝั่งเข้มแข็งหลายแห่งที่ได้สร้างเครือข่ายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างได้ผล เช่น ชุมชนบ้านเจ้าไหม จังหวัดตรัง ที่มีผลงานการดูแลพะยูนและแหล่งหญ้าทะเลในชุมชนของตน

2.2 กำหนดมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลและชายฝั่ง เช่น อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งรัฐมีมาตรการปกป้องและควบคุมการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับศักยภาพของทรัพยากร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความสามารถในการรองรับของพื้นที่

สภาพปัญหาทางกายภาพของทรัพยากรชายฝั่งทะเล

ปัจจุบันทรัพยากรชายฝั่งทะเลกำลังถูกคุกคามและอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม โดยมีสาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของสภาพทางธรรมชาติ และการพัฒนา ดังนี้

1. สภาพปัญหาเนื่องจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร

1.1 การเพิ่มขึ้นของประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

จากรายงานการศึกษาวิจัย โครงการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(2551ก) ระบุว่า ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา จำนวนประชากรของประเทศไทย มีอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.8 และจากการสำรวจพบว่า ในพื้นที่จังหวัดชายทะเล 22 จังหวัด มีประชากรอาศัยอยู่ 13 ล้านคน ประชากรในพื้นที่จังหวัดชายทะเลมีอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อปี ทั้งนี้ เนื่องจากความคาดหวังต่อการจ้างงานในภาคการผลิตและภาคบริการ จึงทำให้แรงงานจากพื้นที่อื่น รวมทั้งแรงงานต่างชาติดำเนินทางเข้ามาในพื้นที่ชายฝั่งทะเลมากขึ้น ทำให้ความต้องการใช้พื้นที่และทรัพยากรชายฝั่งทะเลเพิ่มขึ้นด้วย ประกอบกับการพัฒนาโครงการด้านต่าง ๆ ทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นด้วยในห้วงเวลา 5-6 ปีที่ผ่านมา สูงกว่าร้อยละ 7 ก่อให้เกิดปัญหาในลักษณะงูกินหาง กล่าวคือ ยิ่งเป็นพื้นที่ที่มีเศรษฐกิจดี ประชากรรวมทั้งแรงงานจากภาคต่างๆ ก็จะยิ่งหลั่งไหลเข้ามาในพื้นที่ ซึ่งย่อมจะต้องมีการบุกรุกพื้นที่บริเวณชายฝั่ง เช่น ป่าชายเลน ชายหาด ทะเล และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นตัวเร่งการก่อให้เกิดมลพิษจากการทิ้งของเสีย จากบริเวณชายฝั่ง การทอดตัวของพื้นดินที่เป็นผลจากการใช้น้ำใต้ดินมากเกินไป รวมทั้งลดจนถึงการทำลายดินที่อยู่อาศัยและแหล่งวางไข่ของทรัพยากรสัตว์น้ำ เป็นวัฏจักรของการทำลายล้าง หมุนเวียนไปปัญหาต่างๆ เหล่านี้ หากขาดการบริหารจัดการในเชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน และหน่วยงานภาครัฐกับชุมชนชายฝั่งแล้ว ก็จะเป็นเสมือนตัวเร่งให้เกิดการล่มสลายของทรัพยากรชายฝั่งทะเลเร็วขึ้น

1.2 การพัฒนาการท่องเที่ยวและสันตนาการ

พื้นที่ชายฝั่งทะเล เป็นจุดขายสำหรับการท่องเที่ยวในประเทศไทย รายได้หลักจากการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมต่อเนื่องในแต่ละปี พบว่า 1 ใน 3 มาจากรายได้ของการท่องเที่ยวในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ซึ่งรายได้จากการท่องเที่ยวของทุกพื้นที่ในประเทศไทย สูงถึงร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ นอกจากนี้ข้อมูลสถิติ การท่องเที่ยวยังบ่งชี้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา มีจำนวนนักท่องเที่ยวกว่า 100 ล้านคน ให้ความสนใจเดินทางท่องเที่ยวในจังหวัดชายฝั่งทะเลของไทย ในจำนวนนี้มากกว่าร้อยละ 50 เป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ และในปี พ.ศ. 2547 ร้อยละ 84 ของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติหรือจำนวน 9 ล้านคนจาก 11 ล้านคน เดินทางไปท่องเที่ยวในจังหวัดชายทะเล เช่น ภูเก็ต กระบี่ สุราษฎร์ธานี สงขลา และชลบุรี อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวก็ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเลอย่างมากเช่นกัน ที่สำคัญคือการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่างๆ เพื่อรองรับการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม รีสอร์ท ภัตตาคาร ร้านอาหาร สะพานท่าเทียบเรือ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดผลกระทบตามมา เช่น มลพิษ การเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำท่า การ



เปลี่ยนแปลงของกระบวนการสะสมตัวของตะกอน อันเป็นสาเหตุของการกัดเซาะชายฝั่งดังกล่าวแล้ว ในการบริหารจัดการ การท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งทะเล มีตัวชี้วัด 2 ตัวที่ใช้กันทั่วโลก คือ จำนวนนักท่องเที่ยวต่อความยาวของชายฝั่งเป็นกิโลเมตรกับรายได้จากการท่องเที่ยวต่อความยาวของแนวชายฝั่ง 1 กิโลเมตร สภาวการณ์ การท่องเที่ยวของประเทศไทย มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก แต่ได้รับรายได้จากการท่องเที่ยวต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่ขายการท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งทะเลของต่างประเทศ จึงควรที่จะปรับปรุงและหาทางเพิ่มรายได้เพื่อการคุ้มครอง ป้องกัน และฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อชดเชยให้กับส่วนที่เสื่อมโทรมลงไป อันจะช่วยให้การบริหารจัดการ การท่องเที่ยวเป็นไปในแนวทางทางของความยั่งยืน การพัฒนาจากภาครัฐ ก็ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย เช่น ด้วยการนำรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลในเชิงบูรณาการมาใช้ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นรวมทั้ง การเพิ่มผลประโยชน์ให้กับท้องถิ่น และการลดผลกระทบที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเล

2. สภาพปัญหาในการอนุรักษ์ทรัพยากร

2.1 การกัดเซาะชายฝั่ง

การกัดเซาะชายฝั่งส่วนใหญ่เกิดจากภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะอิทธิพลของลม คลื่น และกระแสน้ำ รวมถึงผลกระทบจากการกระทำของมนุษย์ ที่จะส่งผลให้การกัดเซาะชายฝั่งมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ ได้แก่ การสูบน้ำได้ดินขึ้นมาใช้มากจนเกินไป ทำให้พื้นดินในบริเวณนั้นเกิดการทรุดตัว การบุกรุกพื้นที่ชายฝั่งทะเลเพื่อทำนาเกลือ และสถานประกอบการท่องเที่ยว การทำเหมืองทรายตลอดลำน้ำที่ไหลลงสู่ทะเล การก่อสร้างโครงสร้างต่างๆ ในพื้นที่ชายฝั่งทะเล เช่น สะพานท่าเทียบเรือ เขื่อนหรือกำแพงกันคลื่น เป็นต้น เป็นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การสะสมของตะกอนบริเวณชายฝั่งอย่างรุนแรง ทำให้พื้นที่ชายฝั่งในทิศทางตรงกันข้ามกับสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวมีการสะสมตัวของตะกอนน้อยลงจึงถูกกัดเซาะได้ง่าย กิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ดังกล่าวแล้วนี้ เมื่อรวมเข้ากับภัยธรรมชาติ เช่น การเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล และความรุนแรงของคลื่นลม จึงเป็นปัจจัยให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งมากขึ้นและรุนแรงขึ้น ผลจากการศึกษาในปี พ.ศ. 2548 ระบุว่าพื้นที่ชายฝั่งถูกกัดเซาะในอัตรา 1-5 เมตรต่อปี เป็นที่น่าสังเกตุว่า พื้นที่ชายฝั่งอ่าวไทยที่ถูกกัดเซาะในอัตราสูงที่สุดนั้นเกือบทั้งหมดเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งมีการเปลี่ยนสภาพพื้นที่ป่าชายเลนและมีการสูบน้ำได้ดินขึ้นมาใช้จนพื้นดินเกิดการทรุดตัว ซึ่งได้มีการจัดอันดับเป็นพื้นที่วิกฤติไว้ 30 บริเวณ ในพื้นที่วิกฤติดังกล่าวนี้อัตราการ

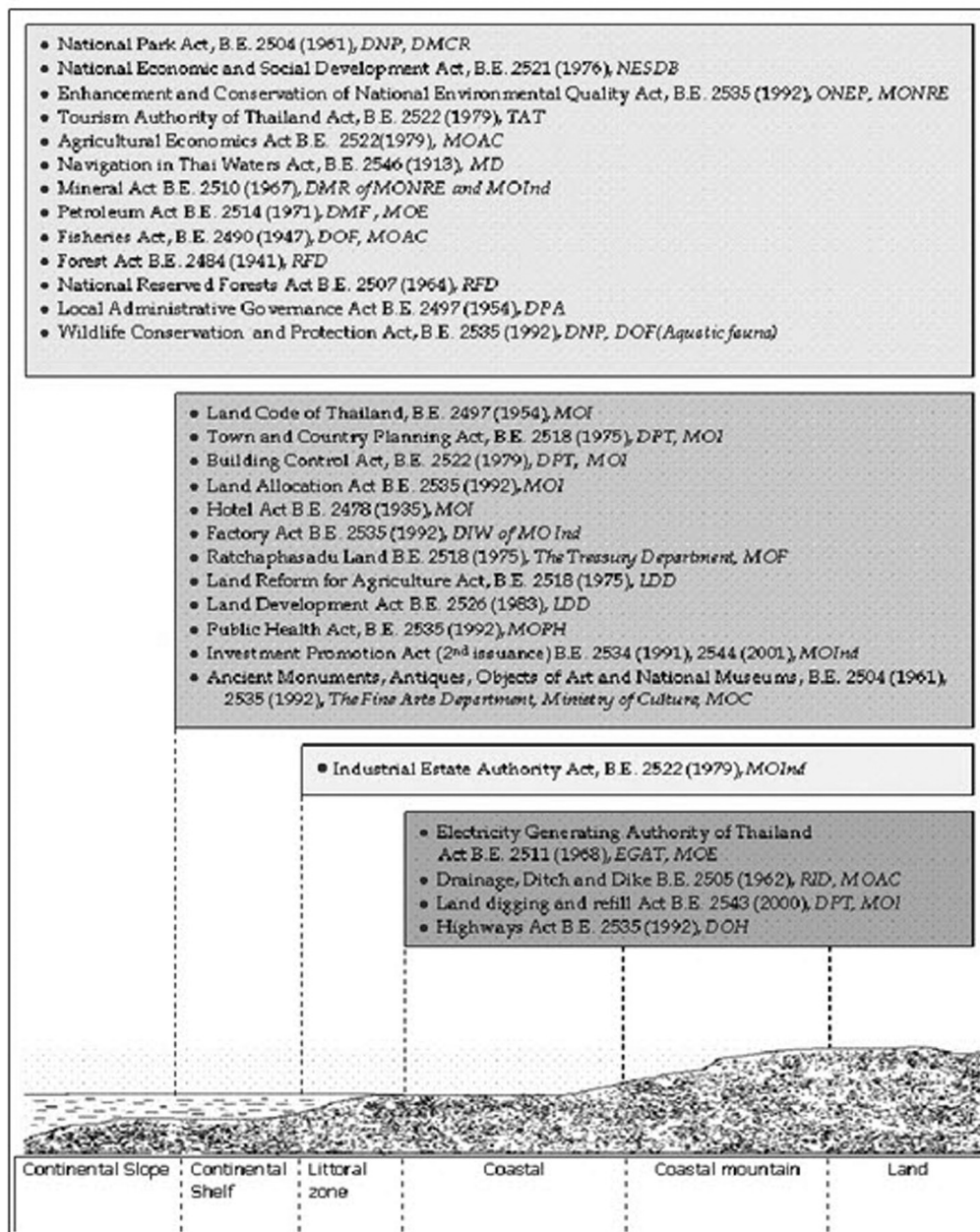
กัดเซาะมากกว่า 5 เมตรต่อปี ซึ่งทำให้ต้องสูญเสียพื้นที่ดินรวมกันประมาณ 2 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นมูลค่าประมาณ 156 ล้านบาทต่อปี ในแต่ละปี แต่ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งมิได้เป็นเหตุแห่งความสูญเสียทางด้านเงินตราเท่านั้น แต่ยังนำความสูญเสียทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนชายฝั่ง ที่ต้องพึ่งพาพื้นที่ทำกินด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ด้านการเกษตร เส้นทางคมนาคม ตลอดจนระบบสาธารณูปโภค และสูญเสียแม้แต่โรงเรียนของลูกหลาน และการคุกคามถึงที่พึ่งทางใจ คือ วัดวาอาราม ดังที่เกิดขึ้นกับหมู่บ้านขุนสมุทรจีน จังหวัดสมุทรปราการ

2.2 ภาวะโลกร้อน

ผลกระทบที่เกิดจากภาวะโลกร้อนที่สำคัญคือ การเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล จากผลการศึกษาของธนาคารโลกเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวในประเทศที่กำลังพัฒนา 84 ประเทศ โดยประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากจำนวนตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด คือ ที่ดินเพาะปลูก ผลผลิตทั้งหมดรวมภายในประเทศ พื้นที่เมือง พื้นที่การเกษตร และพื้นที่ชุ่มน้ำ และผลการศึกษาแบ่งชี้ว่า เมื่อระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น 5 เมตร ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง โดยมีประเทศเวียดนาม ได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด รองลงมาคือประเทศไทย และประเทศพม่า สำหรับประเทศไทย จะเกิดผลกระทบต่อประชากรร้อยละ 12 ผลผลิตทั้งหมดรวมภายในประเทศร้อยละ 23 พื้นที่เมืองร้อยละ 17 พื้นที่การเกษตรร้อยละ 4 และพื้นที่ชุ่มน้ำ (ป่าพรุ ป่าชายเลน แหล่งหญ้าทะเล และแนวปะการังน้ำตื้น ที่ระดับน้ำลึกไม่เกิน 6 เมตร) ร้อยละ 36 พื้นที่ชายฝั่งทะเลของประเทศไทยที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดจาก การเพิ่มสูงขึ้น 5 เมตรของระดับน้ำทะเล คือบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดระยอง จังหวัดตราด และจังหวัดชลบุรี

ภาวะโลกร้อนยังจะทำให้สภาพทางชีวเคมีของทะเลเปลี่ยนแปลงไป เมื่อน้ำในทะเลและมหาสมุทรอุ่นขึ้น ทำให้ความสามารถในการละลายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลดลงร้อยละ 14-30 ซึ่งจะทำให้กระบวนการทางชีววิทยาในการสร้างคาร์บอนเนต (เป็นสารที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตของปะการัง) ลดลง อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศอยู่เสมอๆ จากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลกนั้น ย่อมถูกดูดซับโดยทะเลและมหาสมุทร ที่เป็นแหล่งดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์แหล่งมหิมา ด้วยเหตุนี้จะทำให้น้ำทะเลมีสภาพเป็นกรดมากขึ้น และย่อมส่งผลกระทบต่อทรัพยากรปะการังและทรัพยากรสัตว์น้ำในที่สุด

ภาพที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชายฝั่งทะเล



ที่มา: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (2548)

จะเห็นได้ว่า สภาพปัญหาของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชายฝั่งทะเลมีสาเหตุมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยไม่ถูกต้อง การใช้เทคโนโลยีที่มีศักยภาพสูงเป็นตัวเร่งในการทำลายทรัพยากร ประกอบกับการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรทำให้มีความต้องการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย หากมองในเชิงโครงสร้างที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจเพียงฝ่ายเดียวในการจัดการทรัพยากร พบว่าเป็นความด้อยประสิทธิภาพของภาครัฐในการจัดการเนื่องจากการขาดแคลนบุคลากรเมื่อเทียบกับขนาดของพื้นที่ชายฝั่งทะเล การขาดงบประมาณ และองค์ความรู้ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพทางธรรมชาติของทรัพยากร ประกอบกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่จะเข้ามาใช้อำนาจร่วมจัดการทรัพยากรเนื่องจากการขาดมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจชุมชนใช้สิทธิในการร่วมจัดการทรัพยากรกับรัฐดังที่รัฐธรรมนูญฯ รับรอง



สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชายฝั่งทะเล

ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลโดยเฉพาะ ดังเช่นในประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นในบทความนี้ได้จำแนกกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีผลใช้บังคับอยู่ออกเป็น 4 กลุ่ม โดยจะได้ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายเหล่านั้นเพื่อหาความเหมาะสมและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าว ดังนี้

1. กฎหมายว่าด้วยแนวนโยบายแห่งชาติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไว้ รวมทั้งรับรองชุมชนให้มีสิทธิร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. กฎหมายว่าด้วยการใช้ที่ดินและการจัดการระบบนิเวศประกอบไปด้วย ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นต้น

3. กฎหมายการจัดการระบบนิเวศและพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4. กฎหมายว่าด้วยกิจกรรมและโครงการ ประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชายฝั่งทะเล พิจารณาได้ดังนี้

1. สภาพปัญหาของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร

1.1 ปัญหาการบุกรุกที่ดินชายฝั่ง ป่าชายเลน และที่ดินสาธารณะโดยนายทุนและชาวบ้านเพื่อทำกิจการ โครงการต่างๆ

หลักการพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) คือ การให้โอกาสแก่ท้องถิ่นและประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนา (Participation of Civil Society) ดังปรากฏตามปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กล่าวถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในข้อบทที่ 10 หลักการมีส่วนร่วมนี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ทุกคนจึงควรที่จะมีสิทธิและมี

ส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นพัฒนาการที่ต่อยอดมาจากปฏิญญากรุงริโอที่ว่าชุมชนและประชาชนในชุมชนควรมีสิทธิในการพึ่งพาและดูแลตนเองในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน (Self Determination) จึงควรมีส่วนร่วมทั้งในสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับสังคมจากปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการะ หน้าที่ในการดูแล แก้ไข และฟื้นฟูคุณภาพของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จักต้องดำเนินการให้ชุมชนและประชาชน ได้เข้าร่วมจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยเปิดโอกาสให้มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง รับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นร่วมกัน

ในประเด็นเรื่องการบุกรุกที่ดินชายฝั่งนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน (มังสรพ์ ขาวสะอาด, 2538) ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กฎหมายเหล่านี้ยังขาดบทบัญญัติที่ให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิและส่วนร่วมในการจัดการและร่วมใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในที่ดินสาธารณะ ป่าไม้ และป่าชายเลนอย่างเป็นรูปธรรม จึงขาดแรงจูงใจที่จะช่วยเหลือรัฐในการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณะและการทำลายป่าชายเลน ในทางตรงกันข้ามกลับช่วยให้มีการบุกรุกเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ได้ผลตอบแทนระยะสั้นอันเป็นการทำลายทรัพยากรชายฝั่งทะเลมากขึ้นและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ประเด็นการถือครองพื้นที่สาธารณะ ได้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณา เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่กล่าวถึงการถือครองพื้นที่ชายฝั่งทะเลไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาจาก พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างอีกด้วย โดยดำเนินการบนหลักการ คือ จัดระเบียบที่ดินทั่วประเทศให้กับผู้ต้องการได้รับที่ดินและได้ใช้ประโยชน์โดยตรง แต่จะไม่ส่งเสริมให้ครอบครองที่กว้างว่างเปล่าแต่ไม่มีการทำประโยชน์ให้เกิดมูลค่า และการจัดที่ดินต้องมีความเป็นธรรมและให้ชุมชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

จึงควรที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่วางรากฐานการกระจายอำนาจและสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญเข้าไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องข้างต้น เพื่อให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิร่วมจัดการทรัพยากรที่ดินสาธารณะ ป่าไม้ และป่าชายเลนร่วมกับทางการได้อย่างเป็นรูปธรรมแท้จริง



1.2 การทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจากธุรกิจและ กิจกรรมการท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้งจากผู้ประกอบการมัคคุเทศก์ และ นักท่องเที่ยว

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Preventive Principle) เป็นหลักการที่มีเหตุผลมาจากความเชื่อที่ว่า การป้องกันปัญหาในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึงกระทำควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงหลักการป้องกันล่วงหน้าไว้ในข้อบทที่ 15 หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายอันอาจจะเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ โดยที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปกับมาตรการในการป้องกันและการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากว่าสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการเสียหายไปแล้วนั้น เป็นการยากที่จะแก้ไขให้กลับคืนดังเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมได้ เนื่องจากต้องใช้เวลาและทรัพยากรต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก หลักการป้องกันล่วงหน้านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ และได้พัฒนาไปสู่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายภายในของประเทศ อาทิ การจัดทำแผนและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นต้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้มี ดังนี้

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กล่าวถึงอำนาจเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

1. มาตรา 9(5) ที่กำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีอำนาจสำรวจกำหนดพื้นที่และสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐและอยู่ในความควบคุมของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

2. มาตรา 9(6) กำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ทำการสำรวจวางแผน ดำเนินการจัดการอนุรักษ์ พื้นฟู ทรัพยากรการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ใน มาตรา 19 กำหนดให้โครงการลงทุนที่จะให้การส่งเสริมจะต้องมีมาตรฐานสมควรในการป้องกันและควบคุมมิให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเงื่อนไขประการหนึ่งในมาตรา 20 ที่อาจกำหนดไว้ในบัตรส่งเสริมการลงทุน ได้แก่ การป้องกันและควบคุมมิให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

อนึ่ง ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2543 เรื่องประเภท ขนาด และเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน ได้รวมเอากิจการเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นกิจการที่อาจได้รับการส่งเสริมการลงทุนได้

กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอต่อการควบคุมและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งและทะเลที่เกิดจากการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นกฎหมายที่วัตถุประสงค์หลักในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้น เพื่อการท่องเที่ยวและการลงทุน (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543) จึงควรมีการแก้ไข เพิ่มเติม กฎระเบียบและข้อบังคับเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ โดยกำหนดมาตรการในเชิงป้องกัน และมีบทลงโทษแก่ผู้ที่สร้างความเสียหายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่องานทางทะเลและชายฝั่งให้ชัดเจนขึ้น ดังนี้

1. มีบทลงโทษหรือเพิกถอนใบอนุญาตมัคคุเทศก์ที่นำเที่ยวโดยไม่ได้รับใบอนุญาต

2. จัดอบรมให้ความรู้พร้อมทั้งปลูกจิตสำนึกให้ผู้ประกอบการ มัคคุเทศก์ และนักท่องเที่ยว

3. มีมาตรการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวโดยให้ผู้ประกอบการส่งแผนการพร้อมกำหนดการ จำนวนนักท่องเที่ยวและรายละเอียดอื่นๆ ต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบล่วงหน้า

ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญเน้นหนักไปในทางส่งเสริมการท่องเที่ยวและกิจการการท่องเที่ยวมากกว่าที่จะคำนึงถึงการอนุรักษ์หรือป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมชายฝั่งและทะเลซึ่งถือเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่สำคัญ ดังนี้

1. เพิ่มเติมนบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันพื้นที่ชายฝั่งและทะเลจากการประกอบกิจการการท่องเที่ยว

2. เพิ่มบทลงโทษต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการที่ทำให้เกิดผลกระทบต่องานสิ่งแวดล้อม

3. เพิ่มเติมนบทบัญญัติให้ประชาชนได้มีสิทธิและส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการจัดสรรที่ดินสาธารณะและทรัพยากรทางธรรมชาติ เพื่อกิจการการท่องเที่ยวหรือเพื่อการลงทุนที่อาจกระทบต่อฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

1.3 ปัญหาการลดลงและการเสื่อมสภาพของป่าชายเลนจากการบุกรุกทั้งจากชุมชนในท้องถิ่น คนนอกพื้นที่ และนายทุน หลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) คือ การพัฒนาที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม โดยเปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนั้นด้วย ดังปรากฏตามปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงแนวทางในการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ในข้อบทที่ 4 ว่า “ในการพัฒนาอย่างยั่งยืน



จะต้องผนวกเรื่องของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายของประเทศด้วย” และในข้อที่ 3 ของปฏิญญาฉบับเดียวกันได้กล่าวถึงหลักการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนไว้ว่า “ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในปัจจุบัน จำต้องใช้ในลักษณะที่ทำให้เกิดผลประโยชน์อย่างคุ้มค่า และมีเหลือไว้ให้คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ต่อไปได้ด้วย”

ปัญหาการลดลงและเสื่อมสภาพของป่าชายเลนเป็นผลจากความบกพร่องของกฎหมาย กล่าวคือ ใน พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ไม่ได้มีบทบัญญัติให้กำหนดพื้นที่เพื่อการเข้าใช้อำนาจของกรมป่าไม้ในการแก้ไขปัญหามลพิษที่ป่า แต่เป็นการกำหนดมาตรการคุ้มครองชนิดของไม้หวงห้ามเพื่อการอนุรักษ์ โดยมีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการห้ามตัดไม้ทำลายป่า (ศิริวรรณ ศิริบุญ, 2545) อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติให้ชุมชนและประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร ประกอบกับมิได้มีกลไกทางกฎหมายที่กำหนดถึงสิทธิของคนในชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้น มาตรการของกฎหมายฉบับนี้จึงไม่ครอบคลุมกรณีการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนแต่อย่างใด

ในส่วนของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น แม้จะได้มีการออกประกาศให้บริเวณป่าชายเลนเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้วก็ตาม ก็กระทำได้เพียงกำหนดมาตรการคุ้มครองชนิดของไม้หวงห้ามเพื่อการอนุรักษ์เช่นเดียวกับในกรณีของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 โดยมีขอบเขตในเชิงพื้นที่ของการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะในเขตอุทยานเท่านั้น

ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีเพียงบทบัญญัติที่กล่าวถึงเขตอนุรักษ์ไว้ในมาตรา 4 และมาตรการในการคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอนุรักษ์นั้นไว้ในมาตรา 42 ว่าให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้อยู่บังคับอยู่แล้วซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

มีปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันของต่างหน่วยงานในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน (ศิริวรรณ ศิริบุญ, 2545) กล่าวคือ กรมป่าไม้ตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งพื้นที่ป่าชายเลนประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ป่าชายเลนทั่วประเทศ (1.5 ล้านไร่) อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่ป่าชายเลนตามพันธกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.

2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่ยังคงกฎหมายของตนเองในการดำเนินการ ดังนั้น การปลูกป่า การป้องกันการบุกรุก และการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดในกรณีของป่าชายเลน จึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในส่วนของป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอุทยาน ส่วนที่เหลือจึงจะอยู่ในการดูแลของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับกรมป่าไม้

กรณีเป็นปัญหาการแยกส่วนการจัดการป่าชายเลนของต่างหน่วยงาน โดยใช้กฎหมายคนละฉบับ และการขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในการดูแลรักษาป่าชายเลนของชาติ

ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยเพิ่มหลักการที่ให้อำนาจในทางพื้นที่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการผลักดันหรือบทลงโทษที่เด็ดขาดแก่ผู้ที่บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจัดการป่าชายเลน และจัดทำกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสามารถดำเนินการตามพันธกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีอำนาจดูแลรักษาพื้นที่ป่าชายเลนร่วมกับกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชทั้งหมด

1.4 การก่อให้เกิดมลภาวะเป็นพิษในพื้นที่ทะเลและชายฝั่ง ปัญหามลพิษในเขตพื้นที่ชายฝั่งและทะเล มีการประมาณการว่าส่วนใหญ่ถึงประมาณ ร้อยละ 80 เป็นผลมาจากกิจกรรมบนชายฝั่งไม่ว่าจะเป็นของเสีย น้ำเสีย ขยะจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือจากบ้านเรือน ชุมชนต่าง ๆ

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Preventive Principle) เป็นหลักการที่มีเหตุผลมาจากความเชื่อที่ว่า การป้องกันปัญหาในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึงกระทำควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว ดังปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงหลักการป้องกันล่วงหน้าไว้ในข้อบทที่ 15 หลักการที่ว่านี้ เป็นมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายอันอาจจะเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ หลักการนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในการออกกฎ และระเบียบของหน่วยงานในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือประเด็นความปลอดภัยและสุขภาพเมื่อองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และยังไม่แน่นอน

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายเหล่านั้น ดังปรากฏ



ตามปณิธานที่ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่
ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษไว้ในข้อบทที่ 16
ภายใต้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ เป็นเรื่องที่รัฐพึงดำเนิน
มาตรการเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบในความ
เสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้นทุนทางสังคมที่เสียไปจาก
กิจกรรมที่ได้สร้างความเสียหายขึ้นนั้น

ในประเด็นเรื่องมลพิษทางทะเลและชายฝั่งนี้ กฎหมายที่
เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.
2456 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.
2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2535

โดยที่ปัญหามลพิษทางทะเลและชายฝั่งมีที่มาจากกิจกรรม
ทั้งบริเวณพื้นที่ชายฝั่งและในทะเล ในส่วนของมลพิษทางทะเล
กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีบทบัญญัติที่เป็นการดูแลจัดการมลพิษโดย
ทั่วไปและการควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษตามวัตถุประสงค์
เฉพาะของกฎหมายแต่ละฉบับ กฎหมายบางฉบับมิได้มี
วัตถุประสงค์เพื่อการจัดการมลพิษโดยตรง อาทิ พระราชบัญญัติ
การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แต่ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่
อยู่ในรูปของกฎการเดินเรือที่อนุวัติทางมาตรฐานสิ่งแวดล้อม
ระหว่างประเทศทางทะเล กฎหมายดังกล่าวมีขอบเขตการใช้กับ
ปัญหามลพิษทางทะเลเฉพาะกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือ
เป็นหลัก ไม่ครอบคลุมถึงกิจกรรมอื่น เช่น การขุดเจาะน้ำมันใน
ทะเล ประกอบกับมาตรการที่ใช้เป็นมาตรการที่มุ่งการแก้ไขปัญหา
จากกิจกรรมที่สร้างความเสียหายยิ่งไปกว่าการป้องกันปัญหาตาม
หลักการป้องกันล่วงหน้าดังกล่าว

ในส่วนของมลพิษบริเวณชายฝั่ง สภาพปัญหาทางกฎหมาย
ที่คล้ายคลึงกับ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.
2456 โดยมี พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ พระ
ราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนด
มาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียและขยะจากอาคารและ
โรงงานอุตสาหกรรมที่จะถ่ายเทสู่ท้องทะเล โดยกฎหมายเหล่านี้มี
ผลใช้บังคับเฉพาะตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น มีเพียง
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติครอบคลุมในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทั่วไป โดยมีหลักการในเรื่องมาตรฐานควบคุมมลพิษ เขต
ควบคุมมลพิษ และมาตรการเฉพาะในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษในแต่ละเรื่องอย่างครบถ้วน แต่มีปัญหาเรื่องการบังคับใช้ที่
ยังขาดประสิทธิภาพ

ในเรื่องการขดเขยี่ยวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม
กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่มียกเว้นที่ครอบคลุมถึงความเสียหายทาง
สิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง โดยส่วนใหญ่มุ่งไปที่การเยียวยาความเสียหาย
ต่อมนุษย์และทรัพย์สินที่เป็นของเอกชน ในกรณีของทรัพยากร
และสิ่งแวดล้อมที่เป็นทรัพยากรสาธารณะ มิได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึง
การขดเขยี่ยวยาตามมูลค่าและคุณค่าความเสียหายที่แท้จริงของ
ทรัพยากรและระบบนิเวศนั้น มีเพียงการเยียวยาความเสียหายตาม
มูลค่าที่ได้ใช้จ่ายไปเพื่อการฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรและ
มูลค่าของการขาดการใช้ประโยชน์โดยมนุษย์ ทั้งนี้ตามมาตรา 97
วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางทะเลจาก
การเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดตามพิธีสาร
บาเซลที่มีการจำกัดความรับผิดชอบและค่าเสียหายในกรณีที่มีการ
เคลื่อนย้ายของเสียอันตรายที่ถูกต้องตามกฎหมายไว้ (อุดมศักดิ์
สินธิพงษ์, 2555)

2. สภาพปัญหาของการอนุรักษ์ทรัพยากร

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลควรทำอย่าง
บูรณาการ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือทางนโยบายและกฎหมาย
โดยรวมที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สอดคล้องกัน โดยระดมสรรพ
กำลัง สติปัญญา ความรู้ความสามารถและความร่วมมือจากระดับ
ชาติลงไปจนถึงท้องถิ่นและชุมชน โดยในระดับชาติ รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้วางรากฐานการกระจาย
อำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สิทธิ
และหน้าที่แก่ชุมชน ประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร-
ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนไว้ในมาตรา 65 66
และ 72 ในระดับท้องถิ่นรัฐธรรมนูญฯ ได้วางรากฐานทางนโยบาย
ในการกระจายอำนาจการปกครอง การบริหารจัดการไปสู่ท้องถิ่น
เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการบริหารจัดการสิ่งต่าง ๆ
ที่กระทบกับชีวิตของตนไว้ในมาตรา 66 84 272 274 และ 281

ในการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างบูรณาการ
ควรจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องสนับสนุนกันกับนโยบายและแผน
ให้มีกฎหมายที่วางรากฐานลงบนต้นทุนทางกฎหมายที่กำหนดไว้
ในรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการกระจายอำนาจจัดการให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน และให้ชุมชนและประชาชนมีสิทธิ
ในการร่วมจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลในท้องถิ่นของตน แล้วจึง
กระจายอำนาจ สิทธิ และหน้าที่ดังกล่าวไปสู่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในระดับชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในการจัดการ
ประสานร่วมกันโดยกรมทรัพยากรชายฝั่งทะเลทำหน้าที่จัดการและ



ประสานงานในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลร่วมกัน อย่างเป็นบูรณาการ

2.2 การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรชายฝั่งทะเลของชุมชนยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

หลักการมีส่วนร่วมของสังคม (Participation of Civil Society) มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ทุกคนจึงควรที่จะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นพัฒนาการของแนวคิดที่ต่อยอดมาจากปฏิญญากรุงริโอที่ว่า ชุมชนและประชาชนในชุมชนควรมีสิทธิในการพึ่งพาและดูแลตนเองในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นพื้นที่ของตน (Self Determination) (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, 2549) จึงควรมีส่วนร่วมทั้งในสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับสังคมจากปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการระ หน้าที่ในการดูแล แก้ไข และฟื้นฟูคุณภาพของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ที่ให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 7 และมาตรา 8 จะได้ให้การรับรองสิทธิแก่องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยจัดตั้งเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม แต่มีข้อจำกัดหลายประการ เช่น องค์กรนั้นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยการจดทะเบียน มีทุนที่ให้หมุนเวียนดำเนินการ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหรือการเมือง ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคต่อประชาชนในท้องถิ่นทั่วไปจะใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ได้

นอกจากนี้ ในหลักการของ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็มิได้มีบทบัญญัติให้การรับรองหรือส่งเสริมสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมดูแลรักษาทรัพยากรชายฝั่งทะเลไว้แต่อย่างใด

นอกจากจะต้องแก้ไขความในมาตรา 7 ของ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้องค์กรเอกชน ชมรม หรือกลุ่มต่างๆ ที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมให้ได้รับสิทธิความช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้เช่นเดียวกับองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

ที่จัดทะเบียนกับกระทรวงฯ แล้ว ควรที่จะต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ ควบคู่กันไป คือ สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีการรวมตัวและการเป็นชุมชนเครือข่ายของชุมชนชายฝั่ง และเผยแพร่ให้ความรู้ในเรื่องสิทธิหน้าที่ของชุมชนต่อทรัพยากรชายฝั่งทะเลเพื่อที่ชุมชนจะได้ปกป้องสิทธิของตนเองจากการแย่งชิงทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม

2.3 ปัญหามลพิษ ยังไม่อาจแก้ไขได้ เพราะปัญหาความซ้ำซ้อนไม่ชัดเจนในอำนาจการใช้บังคับกฎหมาย และผู้มีสิทธิทางกฎหมายที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีในฐานะผู้เสียหาย

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการ (Integrated Management) โดยเฉพาะในกรณีของการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยความเชื่อที่ว่าทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศถือเป็นระบบที่เป็นองค์รวม ความเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งอย่างใดของทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทั้งระบบ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543) ดังนั้น การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ดีพึงกระทำแบบองค์รวมอย่างบูรณาการทั้งระบบ

การจัดการปัญหามลพิษนั้น มีกฎหมาย พระราชบัญญัติและกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงและระเบียบข้อบังคับที่มีผลใช้บังคับอย่างชัดเจน แต่ปัญหาเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผล ยังมีอุปสรรคข้อขัดข้องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภารกิจของกฎหมายที่ให้อำนาจประกอบกับการกระจายอำนาจที่ยังไม่มีความชัดเจนเรื่องประเภทและระดับของอำนาจที่กระจายสู่หน่วยงานในท้องถิ่น ซึ่งยังมีมากมายหลายหน่วยงานที่ยังมิได้กำหนดแบ่งอำนาจหน้าที่กันไว้อย่างชัดเจน

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษก็เป็นเรื่องยากลำบาก เพราะแม้โรงงานจะมีระบบบำบัดน้ำเสียอย่างดี มีมาตรฐาน แต่เพื่อประหยัดต้นทุนและค่าใช้จ่าย โรงงานอาจลักลอบปล่อยน้ำเสียที่ไม่มีการบำบัดตรงออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกโดยไม่มีการบำบัดเลย หรือชนากของเสียออกไปทิ้งนอกโรงงานโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

มีหลักการในเรื่องการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมที่ให้เอกชนและองค์กรทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ฟ้องคดีหรือที่เรียกว่า Citizen Suit (ธรรมนิติย์ สุมนต์กุล, 2556) โดยให้ฟ้องบุคคลหรือองค์กรทั้งของรัฐหรือเอกชนที่มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานอื่นไม่ดำเนินการออกกฎ ระเบียบ หรือจัดให้มีตามกฎหมายแม่บท การให้อำนาจฟ้องคดีในกรณีนี้



มุ่งหมายที่จะให้มีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยฟ้องให้ยุติการกระทำที่สร้างความเสียหายพร้อมทั้งเรียกค่าเสียหายให้แก่องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมหรือองค์กรอื่น และให้ดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อม

การแก้ไขปัญหามลพิษดังกล่าว เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน รวมทั้งชุมชนที่เสียหายจากปัญหามลพิษ มีสิทธิตามกฎหมายที่จะเข้าไปจัดการกับปัญหามลพิษได้อย่างเต็มที่ ขจัดอุปสรรคความไม่ชัดเจน ความซ้ำซ้อนของอำนาจจัดการให้มีความชัดเจนเป็นระบบ โดยบูรณาการอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนโยบาย กฎหมายและพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจัดการปัญหาร่วมกันตามหลักการการจัดการแบบองค์รวมดังที่กล่าวข้างต้น รวมทั้งให้ผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO มีอำนาจฟ้องคดีต่อผู้ที่สร้างความเสียหายได้ นอกจากสิทธิในการร้องทุกข์กล่าวโทษของประชาชนต่อผู้กระทำผิดและหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามกฎหมายดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองไว้ ตามหลักการในเรื่อง Citizen Suit

2.4 โครงการพัฒนาบริเวณชายฝั่งและในทะเล แม้จะมีกฎหมายกำหนดขบวนการขั้นตอนในการดำเนินการและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังไม่อาจดำเนินการให้มีประสิทธิภาพเต็มที่ได้ ยิ่งขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้ง ความคิดเห็นของประชาชนต่อรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังได้รับการเพิกเฉย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรค 2 ได้กำหนดให้โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และให้สิทธิแก่บุคคลที่จะฟ้องร้องเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46-51 ได้กำหนดขบวนการและขั้นตอนในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการโครงการขนาดใหญ่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผ่านการอนุมัติก่อนเริ่มโครงการ และให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักการเรื่องการมีส่วนร่วม (Participation of Civil Society) แต่ในทางปฏิบัติแล้วความเห็นของประชาชนแทบจะไม่มีผลสำคัญ เพราะแม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นก็ตาม โครงการนั้นๆ ก็ยังคงดำเนินการต่อไปได้ตามปกติ เช่น โครงการถนนเลียบอ่าวไทยที่มีหลายฝ่ายออกมาคัดค้านรัฐบาลยังคงดำเนินโครงการต่อ จนในที่สุดก็ชะลอโครงการไปโดยไม่มีการกำหนด

ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างระดับของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะในกรณีของการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมหรือโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่ยังขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในการนำสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองในเนื้อหาสาระไว้แล้ว แต่ยังขาดมาตรการในเชิงกระบวนการของการใช้สิทธินั้น จึงควรมีบทบัญญัติในกฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ดังที่กล่าวแล้วว่า สภาพปัญหาของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชายฝั่งทะเลมีสาเหตุมาจากการพัฒนาที่ขาดความตระหนักถึงทรัพยากร การเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรทำให้มีความต้องการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงคุณภาพกิจกรรมของมนุษย์เอง โดยในเชิงโครงสร้างที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจเพียงฝ่ายเดียวในการจัดการทรัพยากรที่ด้อยประสิทธิภาพ ประกอบกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่จะเข้ามาใช้อำนาจร่วมกับรัฐจัดการทรัพยากร เนื่องจากการขาดมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจชุมชนใช้สิทธิในการร่วมจัดการทรัพยากรกับรัฐดังที่รัฐธรรมนูญฯ รับรอง

ในอดีตภาครัฐได้ใช้มาตรการทางกฎหมายซึ่งมีผลบังคับโดยตรงในการคุ้มครองพื้นที่ เช่น การประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ คือ อุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตสงวนพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ รวมถึงมาตรการควบคุมในเชิงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชายฝั่งทะเล ได้แก่ การออกกฎหมายควบคุมการค้าขายครอบครองทรัพยากรเหล่านั้น เป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสั่งการ ซึ่งเน้นการแก้ไขปัญหาแต่ยังขาดมาตรการในเชิงป้องกันปัญหา ประกอบกับมาตรการดังกล่าวก็มีข้อจำกัดของการใช้เฉพาะในพื้นที่ที่ประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์เท่านั้น แนวทางการใช้กฎหมายเพื่อการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่ดีนั้น นอกจากการสร้างมาตรการในเชิงป้องกันแล้ว ควรที่จะได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ชุมชนและประชาชนสามารถใช้สิทธิในทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ ควรเป็นมาตรการที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนมีอำนาจเข้าร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญฯ รับรองสิทธิเช่นนั้นไว้ ย่อมจะช่วยให้การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรเป็นไปอย่างอย่างสมดุลและยั่งยืน



unasup

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลของชาติ ประกอบกับปัญหาการขาดการบูรณาการของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวได้ สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การที่จะปรับแก้กฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ นอกจากจะกระทำได้น่าจะยากเนื่องจากมีลักษณะแยกส่วนกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเหล่านั้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหการบูรณาการกฎหมายได้แล้ว ในเนื้อหาของกฎหมายเองยังต้องแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ชุมชนและประชาชนเข้าใช้อำนาจของกฎหมายเหล่านั้นในการจัดการทรัพยากรร่วมกับรัฐได้ ซึ่งอาจมีปัญหาในเรื่องขอบเขตอำนาจของรัฐและเจตนารมณ์ของกฎหมายเหล่านั้นได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะการจัดทำกฎหมายเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลซึ่งมีลักษณะเฉพาะของปัญหาที่แตกต่างจากการจัดการทรัพยากรอื่น โดยกฎหมายนี้มีหลักการและมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ พัฒนา ปันฟู และปรับปรุงทรัพยากรชายฝั่ง สัตว์น้ำทางทะเล ปะการัง พืชทะเล สัตว์ทะเลหายากและใกล้จะสูญพันธุ์ สัตว์บริเวณป่าชายเลน รวมทั้งป่าชายเลนอันเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย และเพาะพันธุ์ของสัตว์ทางทะเลอย่างยั่งยืน

2. กำหนดหลักเกณฑ์การฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่เสียหาย ซึ่งเกิดจากการพัฒนาอย่างไม่ถูกต้องในพื้นที่น้ำทะเลท่วมถึง มีพายุคลื่นลมแรง มีภูมิประเทศที่เป็นอันตราย พื้นที่กัดเซาะพังทลายได้ง่าย พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากระดับน้ำทะเลสูงขึ้น คลื่นยักษ์ แผ่นดินถล่ม ตามหลักการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่ง

3. กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรท้องถิ่น และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการการอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรชายฝั่งทะเลให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4. กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชายฝั่งทะเลของรัฐ ประชาชน ท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และทุกภาคส่วนของสังคมอย่างเป็นธรรมและอย่างยั่งยืน

5. กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ ปันฟูและพัฒนาทรัพยากรชายฝั่งทะเล

6. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลของชาติ เพื่อดำรงชีพของชุมชน เพื่อกิจการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวอย่างยั่งยืน

7. กำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายในลักษณะเชิงป้องกัน โดยสร้างมาตรการในการป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งทะเล รวมทั้งความเสียหายของทรัพยากรดังกล่าวจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์

8. กำหนดหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชายฝั่งทะเลให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การฟ้องคดีแบบกลุ่ม การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ รวมทั้งการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ ซึ่งในภาพรวมของประเทศคงต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่ออำนาจในการพิจารณาคดีของศาลไทยอย่างไร หรือไม่ และศาลไทยจะยินยอมสละอำนาจอ้างกล่าวภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดอย่างไร เพื่อให้การจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เป็นไปตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในพิธีสารบาเซล

9. กำหนดหลักเกณฑ์การบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การบูรณาการนโยบายและแผน กฎหมาย และพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะบังคับใช้กฎหมายร่วมกันอย่างเป็นระบบ

กฎหมายเฉพาะที่จัดทำขึ้นนี้เป็นกฎหมายเพื่อการจัดการ โดยมีการจัดตั้งและจัดการองค์กรเพื่อภารกิจในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลโดยเฉพาะ รองรับการใช้สิทธิอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรบนหลักการความมั่นคงของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ โดยคำนึงถึงความสมดุลของการใช้ประโยชน์และศักยภาพการผลิตของธรรมชาติที่จะอำนวยให้ได้ ให้สิทธิชุมชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรได้โดยตรง จัดทำเขตคุ้มครองระบบนิเวศชายฝั่งทะเล การฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง เช่น ป่าชายเลน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน สนับสนุนโครงการฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่จัดทำโดยชุมชนท้องถิ่น จัดให้มีกลไกร่วมแบบบูรณาการเพื่อแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับชุมชนท้องถิ่น จำแนกเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งและจัดให้มีแนวถอยร่นจากชายหาด เช่น เขตห้ามก่อสร้างชายฝั่ง จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียและขยะจากอุตสาหกรรมและเมืองที่ทิ้งลงทะเล โดยมีมาตรการควบคุมที่ชัดเจน ภายใต้หลักการป้องกันไว้ก่อน

เมื่อพิจารณาอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 พบว่า กฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวในประเด็นที่สำคัญ กล่าวคือ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดพันธกรณีของประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการการคุ้มครอง



สิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง โดยให้ใช้มาตรการที่จำเป็นตาม ที่ระบุไว้ เช่น การจัดการร่วมในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมในบริเวณ พื้นที่ เพื่อประกันให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างมี ประสิทธิภาพจากผลกระทบที่เป็นอันตราย ซึ่งอาจเกิดขึ้นจาก กิจกรรมเช่นว่านั้น เพื่อการนี้จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการที่เหมาะสม ในส่วนของอนุสัญญา Convention on Biological Diversity 1992 กฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้มีความ สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวในประเด็นที่สำคัญ คือ ส่งเสริม การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตาม ธรรมชาติ โดยจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครอง ใช้ประโยชน์องค์ประกอบ ของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยจัดทำมาตรการ แผนการระดับชาติเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างยั่งยืน สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นให้จัดทำและปฏิบัติ ตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม และส่งเสริมความร่วม มือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อพัฒนาวิธีการใช้ ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการการบังคับใช้กฎหมายที่จะ จัดทำขึ้นมิให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้น โดยที่กฎหมาย เฉพาะที่จะจัดทำขึ้นนี้ มีความแตกต่างจากกฎหมายเดิมที่มีผลใช้ บังคับอยู่หลายประการ กล่าวคือ กฎหมายนี้เป็นกฎหมายเพื่อการ จัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลโดยองค์รวม เป็นการจัดการทั้งระบบ นิเวศ มิใช่การแยกประเภทของทรัพยากรเพื่อการจัดการดังเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น มาตรการของกฎหมายจะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนชุมชนและ

ประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมจัดการอย่างเป็นรูปธรรม มุ่งเน้น มาตรการเพื่อการจัดการ จูงใจและสนับสนุนการจัดทำกิจกรรม และโครงการที่จะเป็นประโยชน์ต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่ง แตกต่างจากกฎหมายเดิมที่มีลักษณะเป็นกฎหมายควบคุมสั่งการ (Command and Control Law) ที่กำหนดข้อห้าม ข้อปฏิบัติ มาตรการอนุญาต และทะเบียนเพื่อควบคุม ที่ในการบังคับใช้จะ มุ่งเน้นการจับกุมผู้ฝ่าฝืนพร้อมบทลงโทษ ประการต่อมากฎหมาย นี้สนับสนุนและส่งเสริมการกระจายอำนาจในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักการ เรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ประเด็นเรื่องการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ผู้รักษากฎหมายตามกฎหมายเดิมและกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นนี้ โดยที่กฎหมายที่จะจัดทำขึ้นนี้ จะบูรณาการการจัดการระหว่างต่าง หน่วยงาน โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งผู้บังคับใช้ กฎหมายนี้จะมีฐานะและบทบาทเป็นผู้ประสานการจัดการทั้งใน ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วยกัน และระหว่างหน่วยงาน ของรัฐกับประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นในการดูแลรักษาและใช้ ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นอกจากนี้ ในเชิงพื้นที่ อาจมีการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่กับกฎหมายอื่น แต่จะมีความ แตกต่างในภารกิจ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ใช้บังคับ กฎหมาย โดยกฎหมายนี้จะมุ่งคุ้มครองทรัพยากรพื้นฐานโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นฐานของการผลิต ในขณะที่กฎหมายที่มีอยู่ เดิมจะมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ในทรัพยากรเพื่อการผลิต เช่น ทรัพยากรสัตว์น้ำ เป็นต้น



บรรณานุกรม

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2548). *การศึกษารวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรทางชายฝั่งทะเล* (แผ่นพับ). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2551ก). *โครงการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2551ข). *ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง* (เอกสารประกอบการอบรม). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2538). *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมประจำปี พ.ศ. 2553*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- ธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล. (2556). *การศึกษากฎหมายในกลุ่มภารกิจด้านกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรด้วยมุมมองทางเศรษฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- บรรจง นະแส และคณะ. (2545). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้*. สงขลา: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2536). *ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ในการประชุมสมัชชาวิชาการ พ.ศ. 2536 เรื่อง สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจ: การจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด. (2538). *รายงานประกอบการประชุม เล่ม 2 กติกา เครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสีน้ำจืด*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- รักษนก เครือบุตร. (2545). *ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- ศิริวรรณ ศิริบุญ. (2545). *ป่าชุมชน: กุญแจสู่ความสำเร็จในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- สนธิ อักษรแก้ว. (2542). *ป่าชายเลนนิเวศวิทยาและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2549). *นิติศาสตร์ไทยเชิงวิพากษ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุลักษณ์ สารมณีนันท์. ประภาพร แสงกาญจนวนิช, และสัณชัย สุนิพัทธ์วิหาร. (2548). *กฎหมายกับการบริหารจัดการทรัพยากรทะเล เล่มที่ 3-2 ทรัพยากร* (รายงานผลการวิจัย). นครปฐม: คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2540). *การจัดการและการอนุรักษ์ป่าชายเลน: บทเรียนในรอบ 20 ปี ในการสัมมนาการสัมมนา เรื่อง ระบบนิเวศวิทยาป่าชายเลนแห่งชาติ ครั้งที่ 10*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2543). *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2555). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดภายใต้พิธีสารบาเซล*. *BU Academic Review*, 11(1), 87-97.
- Baur, D. C., Irvin, W. R., & Misenko, D. R. (2004). Changing tide in ocean management: Putting "Protection" into marine protected areas. *Vermont Law Review*, 28(3), 497-578.
- Bruce, K. (2001). The federal consistency requirements of the coastal zone management act of 1972: It's time to repeal this fundamentally flawed legislation. *Ocean and Coastal Law Journal*, 6, 76-108.
- Christie, D. R. (1994). *Coastal and ocean management law in a nutshell*. NY: West Publishing.
- Kalen, S. (2006). The coastal zone management act of today: Does sustainability have a chance?. *Southeastern Environmental Law Journal*, 15, 191.
- Martin, J. C. (1991, May). The Use of the CZMA consistency provisions to preserve and restore the coastal zone in Louisiana. *Louisiana Law Review*, 51(5), 1087.
- Rychlak, R. J. (1991). Symposium on integrated environmental management: Coastal zone management and the search for Integration. *DePaul Law Review*, 40(4), 981-1008.