

วิเคราะห์บทบาทขององค์กรในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ...

Analyze the Role of Organization for the Management of Marine and Coastal Resources under Draft Law of Promoting Marine and Coastal Resources Management Act B.E. ...

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

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... ในส่วนขององค์กร บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่พบว่ามีหลักการการจัดการทรัพยากรอย่างบูรณาการภายใต้การจัดการร่วมโดยรัฐกับชุมชนชายฝั่ง โดยจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รับรองสถานะและบทบาทของชุมชนชายฝั่งในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร จัดตั้งกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อสนับสนุนการจัดการทรัพยากร กำหนดมาตรการในการจัดการทรัพยากรทั้งในกรณีทั่วไปและกรณีพิเศษ สร้างกลไกเพื่อการจัดการร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ พร้อมทั้งจัดตั้งคณะทำงานประสานการจัดการระหว่างผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว

Abstract

The objective of this article is to study the draft law of Promoting Marine and Coastal Resources Management Act B.E. ... in the context of organization, role and its authority in marine and coastal resource management. From the study, there are integrated principle regarding resource management which is a cooperation between the public sector and the coastal community as following: Establish national marine and coastal resources committee; recognize status and role of coastal community for participating in resource management, found marine and coastal resource fund in order to support resource management; create a mechanism to promote participative management among stakeholders; specify a measure to manage resources both for general and special cases; and establish a working group to coordinate between stakeholders in relation to resource management.

บทนำ

จากการที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมและมีจำนวนลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554) เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่เกินพอดี ถูกคุกคาม ถูกทำลายโดยไร้จิตสำนึก และขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ คือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในการปฏิบัติตามภารกิจอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยงานใหม่ที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นตามแผนการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมของรัฐบาล โดยที่กรมฯ มีภารกิจในการสงวน อนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้มีความอุดมสมบูรณ์ มั่งคั่ง สมดุล และสามารถใช้อย่างยั่งยืน เพื่อความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์ และนโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้น

ปัจจุบันการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ภายใต้หน่วยงานผู้รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ตามกฎหมายและลักษณะการบริหารราชการ ที่มีการบังคับการภายใต้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือหน่วยงานระดับกระทรวงและกรมเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (line ministries) (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2551) ดังนั้น การบริหารจัดการจะต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาหรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่กฎหมายกำหนด การที่มีหน่วยงานจำนวนมากรับผิดชอบดูแลทรัพยากรธรรมชาติภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ฉบับต่างๆ จึงเกิดปัญหาต่อแนวนโยบายและการบริหารจัดการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ดังนั้น การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในอดีตที่ผ่านมา จึงถือเป็นปัญหาสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ แม้ในปัจจุบันจะได้จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นหน่วยงานหลักผู้รับผิดชอบ แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกหลายหน่วยงาน รวมทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่

ในพื้นที่ห่างไกล โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มิได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูปให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันต่อไป

ด้วยเหตุดังกล่าว หลังจากมีการก่อตั้งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจากวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประกอบกับข้อจำกัดของระบบกฎหมาย รวมทั้งพัฒนาการในเรื่องสิทธิของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง¹ ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... โดยมีกรอบวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อให้มีกฎหมายบังคับใช้ในการปฏิบัติตามภารกิจอำนาจหน้าที่ เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ตามเจตนารมณ์และนโยบายของรัฐบาลในการสงวน อนุรักษ์ พัฒนา บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งนับวันได้ลดน้อยลงเป็นจำนวนมาก
2. เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างคุ้มค่า ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
3. เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในการรับรองสิทธิของชุมชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 66 และในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการ สงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลักการและเจตนารมณ์ของร่างกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. หรือร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีหลักการในการบริหารจัดการทรัพยากรภายใต้ 3 ประสาน คือ “หน้าที่ พื้นที่ และการมีส่วนร่วม” คำว่า หน้าที่ คือ การประสานความ

¹ พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ร่วมมือเพื่อบูรณาการแผนงานและกิจกรรมของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดเพื่อกระจายลงสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ส่วนคำว่า พื้นที่ นั้น ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้กำหนดพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นประเภทต่างๆ กล่าวคือ พื้นที่สงวน พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ฟื้นฟู และพื้นที่พัฒนา สำหรับคำว่า การมีส่วนร่วม นั้น ได้เสริมสร้างให้ชุมชนชายฝั่งมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การปลูกฝังจิตสำนึก และการเปิดโอกาสให้ผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด และในขณะเดียวกันก็ให้ผู้แทนภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการระดับท้องถิ่น เพื่อการสอดประสานในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันในระดับนโยบาย และระดับการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติ ดังนี้

ในระดับนโยบาย มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย พร้อมกับประสานและระงับข้อพิพาท และความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากร ทั้งนี้ ให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ระดับการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเตรียมแผนงาน แผนกลยุทธ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้สอดคล้องกับแผนจังหวัดและแผนชาติ นอกจากนี้ ยังจะต้องให้ความเห็นชอบต่อแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น พร้อมทั้งตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดอีกด้วย

ระดับปฏิบัติ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น ดูแลประสานการจัดการชุมชนชายฝั่ง ในระดับปฏิบัตินี้ ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งชุมชนชายฝั่งขึ้นจากชุมชนในพื้นที่ โดยชุมชนดังกล่าวมีสิทธิในการคุ้มครองพื้นที่บริเวณหรือเขตชุมชนชายฝั่งที่

ชุมชนนั้นตั้งอยู่ เพื่อการจัดการใช้ประโยชน์และฟื้นฟูทรัพยากร รวมทั้งเพื่ออนุรักษ์ไว้ซึ่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อันจะเป็นแนวทางให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ตลอดจนเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างยั่งยืน

องค์กรและอำนาจหน้าที่

สภาพปัญหา

โดยที่การบริหารจัดการและป้องกันทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบัน นับวันแต่จะมีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งจากการกระทำของมนุษย์ และภัยธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ ประกอบกับพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งที่ถูกบุกรุกเปลี่ยนแปลงสภาพ ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเสื่อมโทรม และเป็นพื้นที่ที่ยังไม่มีส่วนราชการหรือหน่วยงานใดของรัฐเป็นผู้ดูแล โดยที่การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อนคาบเกี่ยวกับหน่วยงานราชการและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก อีกทั้งโดยลักษณะเฉพาะของทรัพยากรที่แตกต่างจากทรัพยากรธรรมชาติอื่น จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะของการจัดการที่แตกต่างจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่น และต้องมียุทธศาสตร์เฉพาะสำหรับการจัดการทรัพยากรดังกล่าว รวมทั้งจะต้องใช้การบูรณาการสรรพกำลัง หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ และงบประมาณ โดยมีผู้รับผิดชอบหลักเป็นผู้สั่งการ

หลักการของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... หรืออาจเรียกว่า ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยที่ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนี้ได้จัดตั้งองค์กรเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้น โดยแบ่งออกเป็นองค์กรการจัดการทั้งที่เป็นองค์กรภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง องค์กรภาคประชาชน ได้แก่ ชุมชนชายฝั่ง องค์กรสนับสนุนการจัดการ ได้แก่ กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และองค์กรเพื่อการประสานการจัดการ ได้แก่ คณะทำงานประสานการจัดการ โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่ประสานงานการจัดการดังกล่าว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ ประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ตรวจตราการดำเนินงานของกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งประสานและระงับข้อพิพาท และความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากร (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 8 และมาตรา 16)

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับจังหวัดและเขตชุมชนชายฝั่ง รวมทั้งประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 18 และมาตรา 22)

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ประกอบไปด้วยสมาชิกชุมชนชายฝั่งที่มีอาชีพพื้นบ้านและ/หรืออาชีพท้องถิ่นที่มาจากกลุ่มต่างๆ ที่มีภูมิสำเนาในชุมชนชายฝั่งนั้น ซึ่งเป็นผู้สมัครและได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกชุมชนชายฝั่งเป็นกรรมการโดยประธานคณะกรรมการและเลขานุการมาจากการเลือกตั้งคณะกรรมการด้วยตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการประมง ข้อขัดแย้ง ข้อพิพาทของชุมชนชายฝั่ง เนื่องจากการใช้ทรัพยากร (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 18 และมาตรา 22)

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น กำหนดให้มีที่ปรึกษาซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกชุมชนชายฝั่งที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นเมธีชุมชนหรือปราชญ์ชาวบ้าน หรือราษฎรท้องถิ่นอาวุโสเป็นที่ยอมรับของชุมชนชายฝั่ง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 24 วรรคสาม)

คณะกรรมการฯ ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด จะมีสำนักงานเลขานุการที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายและคำสั่งของคณะกรรมการอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ในส่วนของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดให้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดขึ้นเพื่อรองรับงานของคณะกรรมการจังหวัดดังกล่าว (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 17 และมาตรา 23)

การวิเคราะห์หลักการและผลของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง²

จากโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ทั้งสามระดับซึ่งมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยองค์กรทั้งสามมีอำนาจหน้าที่ลดหลั่นกันไปและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีทั้งที่ผลักดันจากเบื้องบนลงเบื้องล่าง (Top down approach) และที่ผลักดันจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (Bottom up approach) ที่บูรณาการและประสานกัน เพื่อเสริมและถ่วงดุลกับการกระจายอำนาจในแนวราบให้แก่ชุมชนชายฝั่งในการบริหารจัดการ โดยกลไกในแนวตั้งปรากฏในรูปคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดในแต่ละจังหวัดชายฝั่งทะเล และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นในแต่ละชุมชนชายฝั่ง

² หลักการการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อเน้นอำนาจของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น นำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน เพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง

โดยคณะกรรมการฯ ชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในระดับชาติโดยภาพรวม คณะกรรมการฯ จังหวัดเป็นผู้นำนโยบายระดับชาติในภาพรวมดังกล่าวมากำหนดเป็นนโยบายระดับจังหวัดที่เหมาะสมกับจังหวัดของตนและนำไปสู่การปฏิบัติโดยองค์รวมในระดับจังหวัด และคณะกรรมการฯ ท้องถิ่นในแต่ละชุมชนชายฝั่ง จะนำเอานโยบายระดับชาติ นโยบายระดับจังหวัด และการปฏิบัติการในระดับจังหวัดมาปรับขยายและเสริมสร้างนโยบายและการปฏิบัติในระดับท้องถิ่นในชุมชนของตน

2. ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง

สภาพปัญหา

ในพื้นที่แหล่งทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งที่มีพื้นที่ประมาณ 8,435 ตารางกิโลเมตร เจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีประมาณ 400 คน ในขณะที่ชุมชนชายฝั่งในพื้นที่มีไม่ต่ำกว่า 5,000 ชุมชน ข้อเท็จจริงที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ไม่อาจจัดการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากร ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างทั่วถึง และยังขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการปัญหาเนื่องด้วยหน่วยงานรัฐมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่จำนวนจำกัดไม่เพียงพอที่จะดูแลให้ครอบคลุมพื้นที่แหล่งทรัพยากรฯ รวมถึงเจ้าหน้าที่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนอยู่ตลอดเวลา มีความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่จำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมาย จึงไม่สามารถปฏิบัติได้ทันต่อเหตุการณ์ ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาทรัพยากรที่ต้องอาศัยความรวดเร็วและต่อเนื่องในพื้นที่

หลักการของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กำหนดให้จัดตั้งและรับรองสถานะของชุมชนชายฝั่งเป็นนิติบุคคล ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรในเขตชุมชนของตน รวมทั้งประสานกับหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีส่วนร่วมกับรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง และหรือชุมชนท้องถิ่นอื่น

ในการบำรุง รักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้สามารถดำรงชีพออยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในเขตพื้นที่ และสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 24, 26 และมาตรา 27)

เขตชุมชนชายฝั่งประกอบไปด้วยหลายชุมชนชายฝั่ง โดยสมาชิกชุมชนชายฝั่ง มีหน้าที่ดูแลรักษาเขตชุมชนชายฝั่ง ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ข้อบังคับของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น และแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น และร่วมมือกับทางราชการในการดูแลรักษาชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 36)

การจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในเขตชุมชนชายฝั่ง มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ช่วยเหลือ สนับสนุน ให้คำปรึกษาหารือ ประสานงาน และจัดการร่วมกันกับคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 51)

ชุมชนชายฝั่งมีสิทธิและมีอำนาจอย่างเต็มที่ที่จะหวงห้าม กีดกัน มิให้บุคคล หรือนิติบุคคล ที่อยู่ในหรือนอกเขตชุมชนชายฝั่งครอบครอง แสวงหา หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ในกรณีที่การครอบครอง แสวงหา หรือใช้ประโยชน์ดังกล่าวนั้นเป็นไปในเชิงอุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรมที่ไม่ใช่แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 50)

การวิเคราะห์หลักการและผลของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง³

เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนว่า บทบาทของภาคประชาชนชุมชนในท้องถิ่น มีส่วนช่วยในการดูแล รวมถึงมีการจัดการกันเอง โดยมีตัวอย่างความสำเร็จมากมายในเกือบทุกด้าน ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลต่างๆ การกำหนดให้บทบาท อำนาจหน้าที่ของชุมชนนั้น เป็นหลักของการกระจายอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดการทรัพยากรตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้โดยข้อเท็จจริงปัจจุบันการจัดการทรัพยากรฯ โดยชุมชนทำให้หรือมีส่วนช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรฯ ที่มีประสิทธิภาพ ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างได้ผล จะเห็นได้จากชุมชนที่เข้มแข็งในหลายพื้นที่ ดังนั้นการมีกฎหมายรับรองสิทธิให้กับชุมชนชายฝั่ง เข้ามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรด้วยตนเองที่ชัดเจน จึงเป็นแนวทางที่ถูกต้อง การที่ระบุให้ชุมชนชายฝั่งเป็นผู้สามารถจัดทำกติกาข้อตกลง ในการจัดการทรัพยากรฯ ในแต่ละพื้นที่ได้ มิได้หมายความว่าชุมชนนั้นจะผูกขาดการใช้ทรัพยากร แต่ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ แต่จะต้องปฏิบัติตามกติกาของชุมชน

3. คณะทำงานประสานการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

สภาพปัญหา

ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงหลีกเลี่ยงได้ยากในเรื่องความแตกต่าง และความขัดแย้งทั้งในด้านผลประโยชน์ แนวคิด และการปฏิบัติ

หลักการของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ให้มีการจัดตั้ง คณะทำงานประสานการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นองค์กรที่มีการทำงานเป็นอิสระ อยู่ในสังกัดคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งแห่งใด หรือหลายแห่งที่อยู่ในเขตพื้นที่ชายฝั่งนั้น โดยประกอบด้วยสถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รวมทั้งคณะทำงานปฏิบัติการประสานการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทุกคณะทำงานเป็นสมาชิก มีอำนาจหน้าที่ประสานและติดตามการศึกษา ค้นคว้า วิจัย การให้คำแนะนำ และการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในระดับประเทศ จังหวัด และท้องถิ่นอย่างเป็นองค์รวมและบูรณาการในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 66, 67 และมาตรา 68)

การวิเคราะห์หลักการและผลของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จะเห็นได้ว่า ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย จำเป็นต้องบริหารจัดการเรื่องความแตกต่าง และความขัดแย้งทั้งในด้านผลประโยชน์ แนวคิด และการปฏิบัติ การกำหนดให้มีคณะทำงานประสานการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งทำงานด้านวิชาการเป็น “ฝ่ายที่สาม” ที่จะช่วยประสานความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยคาดหวังว่ากลไกเหล่านี้จะพัฒนาสังคมประสพการณ์และความชำนาญในการแก้ไขความแตกต่าง และขัดแย้งได้อย่างสมานฉันท์ และมีผลสรุปที่จะนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

สภาพปัญหา

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินและเงินทุนในการจัดการ ประกอบกับท้องถิ่นและชุมชนมีความประสงค์ที่จะร่วมกันจัดการทรัพยากรดังกล่าวในพื้นที่ จึงจำเป็นที่จะต้องหารายได้จากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ท้องถิ่นและชุมชนดูแลอยู่ รวมถึงการที่จะต้องมีการจัดการเงินทุนดังกล่าวโดยมีอาสาสมัครอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะได้มีเงินทุนไว้ใช้ในการจัดการทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน หลักการของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

³ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นหลักการพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การให้โอกาสแก่ท้องถิ่นและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังปรากฏตามปฏิญญาโอหาวัวด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กล่าวถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในข้อบทที่ 10 ว่า “ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ให้หลักประกันและคำนึงถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน”

ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับชาติ และ กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับท้องถิ่น

กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ระดับชาติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานกองทุนอยู่ในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยไม่ถือเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ประกอบไปด้วยเงินและทรัพย์สินจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณเป็นรายปี เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ เงินอุดหนุนจากเทศบาล เงินส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำทางทะเล ค่าภาคหลวงแร่ แก๊สธรรมชาติ และสารปิโตรเลียม และค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่ได้จากการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 98)

วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่กิจกรรมและโครงการต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนรวมทั้งชุมชนชายฝั่งในการคุ้มครอง สงวน อนุรักษ์ พัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพให้คงสภาพสมบูรณ์อย่างยั่งยืน (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 102)

กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด เป็นกองทุนในระดับท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานของแต่ละกองทุนในสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดของทุกจังหวัด ประกอบไปด้วยเงินและทรัพย์สินที่ได้จากเงินอุดหนุนจากกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนชายฝั่ง เงินบริจาคจากหน่วยงาน องค์กร หรือสถาบันการเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศ เงินเรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ หรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ และ ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนจังหวัด (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 105)

วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงินในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมคุ้มครอง ปันฟู อนุรักษ์ สงวน จัดการ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพของท้องถิ่น (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 109)

การบริหารจัดการกองทุนทั้งสองประเภท จะกระทำโดยผู้บริหารมีอาชีพที่มีได้มีส่วนได้เสียพร้อมทั้งการตรวจสอบตามหลักการทางบัญชีที่ได้มาตรฐาน (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 104 และมาตรา 111)

การวิเคราะห์หลักการและผลของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จะเห็นได้ว่า ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในระยะยาว จะทำได้ต้องมีเงินมากพอในการขับเคลื่อนโดยรวม ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้มีเจตนารมณ์มุ่งการพึ่งพางบประมาณให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมุ่งหวังรายได้จากผลตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ชุมชนชายฝั่งดูแลอยู่ ซึ่งเชื่อว่าอยู่ในวิสัยที่จะหาเงินมาสนับสนุนที่ไม่ใช่งบประมาณได้มาก ร่างพระราชบัญญัติฯ จึงกำหนดให้มีกองทุน 2 ระดับ ทั้งกองทุนระดับชาติ (กองทุนกระจุก) และกองทุนระดับจังหวัด (กองทุนกระจาย) โดยมุ่งให้ผู้จัดการกองทุนที่เป็นนักการเงินมืออาชีพเข้ามาบริหารจัดการโดยเห็นว่าจะสร้างภูมิคุ้มกัน ซึ่งเป็นการบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างพอเพียง เพื่อให้งานบริหารกองทุนทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง

5. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

สภาพปัญหา

ปัญหาการสับสนคลุมเครือและความซับซ้อนในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ทำให้ในบางเรื่องงานขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง ในบางเรื่องไม่ชัดเจนว่าใครผู้รับผิดชอบโดยตรงจึงไม่มีการบริหารจัดการในเรื่องดังกล่าว จึงควรกำหนดให้มีระบบการบูรณาการการใช้บังคับกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบเพื่อให้ได้เจ้าภาพและผู้ปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยเชื่อว่าเจตนารมณ์และระบบนี้สามารถนำไปปฏิบัติได้ การได้กระทำเพื่อประเทศชาติเพื่อแผ่นดินแล้ว ย่อมประสานงานร่วมมือร่วมใจกันได้อย่างแน่นอน

หลักการของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการ
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

โดยที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นหน่วย
งานระดับกรมในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม มีพันธกิจในการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟู
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลน ด้วยการ
บริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานองค์การที่เข้มแข็ง
โดยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน และบุคลากรที่มี
คุณภาพ เทคโนโลยีที่เหมาะสมทันสมัย มีกฎหมายและการ
บังคับใช้ที่เคร่งครัด การจัดทำฐานข้อมูลและเครือข่ายข้อมูล
ที่สมบูรณ์ และมีระบบการติดตาม ตรวจสอบ อย่างมี
ประสิทธิภาพ (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการ
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 17)

วิเคราะห์หลักการและผลของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการ
บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จะเห็นว่า การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ
ชายฝั่ง เป็นงานที่ยุ้งยากซับซ้อนมีปัญหามากเกี่ยวกับ
ทรัพยากร บุคลากร และหน่วยงานมากมาย ต้องการการ
ดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง จึงเห็นว่าคณะกรรมการทั้งระดับชาติ
และระดับจังหวัดควรที่จะมีสำนักงานเลขานุการที่เข้มแข็ง
มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายและคำสั่งของคณะ
กรรมการได้อย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้กรมทรัพยากรทาง
ทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะ
กรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ อำนาจ
หน้าที่ที่กำหนดส่วนหนึ่งจะนำมาจากอำนาจหน้าที่ของกรม
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่กำหนดในพระราช-
กฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ
ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม
พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวง ในส่วนของคณะกรรมการ
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดก็ให้จัดตั้งสำนักงาน
เลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
จังหวัดขึ้นเพื่อรองรับงานของคณะกรรมการจังหวัดดังกล่าว

กลไกเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง

สภาพปัญหา

โดยที่ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล
และชายฝั่งยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการ และ
การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ประกอบ
กับได้มีการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์
จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิด

ความเปลี่ยนแปลงและเกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรทาง
ทะเลและชายฝั่ง และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มี
ความครอบคลุมเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
ในบางพื้นที่ จึงควรที่จะมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ใน
การบริหารจัดการ สงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทาง
ทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้
มีส่วนร่วมในการจัดการ และบำรุงรักษาทรัพยากรทางทะเล
และชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน

หลักการของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการ
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดกลไกเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากร
ทางทะเลและชายฝั่งขององค์กรที่เกี่ยวข้องไว้ 2 กรณี คือ การ
จัดการทั่วไปในกรณีปกติและการจัดการในกรณีพิเศษ ดังนี้

1. การบริหารจัดการทั่วไป

กำหนดให้พื้นที่ในเขตจังหวัดชายฝั่ง ทะเล และเกาะ
ต่างๆ เป็นพื้นที่จัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและ
ชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและ
ชายฝั่งทั่วไปที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมอุทยาน
แห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กรมควบคุมมลพิษ
กรมทรัพยากรธรณี กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงาน
นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมพลังงานและ
เชื้อเพลิง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมขนส่งทางน้ำและ
พาณิชยนาวี กรมพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองส่วน
ท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมที่ดิน กองทัพเรือ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมศิลปากร การท่องเที่ยวแห่ง
ประเทศไทย คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
แห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด
คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ชุมชน
ชายฝั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง มี
อำนาจและหน้าที่ดำเนินการจัดการร่วมกันอย่างเป็นองค์รวม
และบูรณาการในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่
ยั่งยืน (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทาง
ทะเลและชายฝั่ง มาตรา 4)

ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐ และหรือผู้มีส่วนได้เสีย
ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากร
และระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลาย
ทางชีวภาพ นโยบาย แผนการ โครงการ กิจกรรมเกี่ยวกับ
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเรื่องหนึ่งเรื่องใด
คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น หรือกรณีนั้น พึงจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 55)

การวิเคราะห์หลักการและผลของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง⁴

จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายนี้ กำหนดเอาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นตัวตั้ง โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยงานประสานการจัดการกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีเจตนารมณ์เพื่อเสริมประสานและบูรณาการการบริหารจัดการตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ กับกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ เข้าด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในทุกด้าน ทุกมิติเข้าด้วยกัน อย่างเป็นองค์รวมในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในภาวะปกติ รวมทั้งเพื่อแก้ปัญหาการขาดผู้รับผิดชอบกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

2. การบริหารจัดการพิเศษ

สภาพปัญหา

โดยที่ความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น สึนามิ หรือที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น น้ำมันรั่วไหล ได้สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างกว้างขวาง เกินกว่าอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไปซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เฉพาะจะสามารถดำเนินการได้เพียงลำพัง จำเป็นต้องใช้มาตรการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างฉับพลันและทันทั่วถึง โดยอาศัยอำนาจสั่งการของฝ่ายบริหารสูงสุด ที่สามารถระดมสรรพกำลัง ความรู้ และงบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหา และเยียวยาความเสียหายนั้นได้อย่างเหมาะสมและทันการณ์

หลักการของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ในกรณีฉุกเฉินหรือกรณีที่มีเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชน อันเนื่องมาจากการแพร่กระจายของมลพิษ จากภัยธรรมชาติ เช่น สึนามิ หรือเหตุอื่นใดซึ่งเป็นอันตรายหรือหากปล่อยทิ้งไว้ จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สุขภาพอนามัยของประชาชน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอย่างรุนแรง ซึ่งมาตรการจัดการในภาวะปกติไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการที่จะใช้มาตรการทางปกครองโดยสั่งการตามความเห็นสมควร ให้หน่วยงานของรัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่อาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภัยพิบัติดังกล่าว กระทำการหรือร่วมกันกระทำการใดๆ ตามความจำเป็นเพื่อควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันทั่วถึง (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 5)

เพื่อให้มาตรการแก้ไขปัญหามิฉะนั้นกรณีฉุกเฉินหรือภัยพิบัติร้ายแรงมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 5 วรรคสาม)

เพื่อเป็นการป้องกัน แก้ไข ระวัง หรือบรรเทาเหตุฉุกเฉิน หรือเหตุภัยอันตรายจากภาวะมลพิษ ภัยธรรมชาติ หรือเหตุอื่นใด ให้รัฐมนตรีกำหนดมาตรการป้องกันและจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 6)

⁴ แนวคิดการจัดการแบบบูรณาการ (Integrated Management) เป็นแนวคิดของระบบการเรียนรู้แบบ Multidisciplinary โดยมองเหตุและปัจจัยแบบองค์รวมและคิดเชิงระบบ โดยที่ในการทำงาน คือ การทำให้หน่วยย่อยๆ ทั้งหลายที่สัมพันธ์กันซึ่งกันและกันเข้ามารวมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว

การวิเคราะห์หลักการและผลของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริม การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายนี้ กำหนดมาตรการพิเศษกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดจากการกระทำของบุคคล โดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการบูรณาการหน่วยงานของรัฐ ระดมสรรพกำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติร้ายแรงโดยนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บริหารสูงสุดมีอำนาจสั่งการตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อระงับและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากพิบัติภัยนั้น

อนึ่ง ร่างกฎหมายนี้ยังได้กำหนดมาตรการเพื่อการป้องกันการเกิดความเสียหายจากภาวะมลพิษและภัยธรรมชาติอื่น โดยมิต้องรอให้เกิดความเสียหายขึ้นก่อน ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า

การจัดการร่วมของประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น⁵

สภาพปัญหา

เนื่องจากการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายมากมาย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยในเรื่องความแตกต่าง และความขัดแย้งทั้งในด้านผลประโยชน์ แนวคิด และการปฏิบัติ จึงเห็นว่าจำเป็นต้องให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีกลไกที่จะประสานความแตกต่างและความขัดแย้งในรูปแบบต่างๆ และขั้นตอนกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ จะมาร่วมพิจารณาหาข้อสรุปที่ผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้นพอจะยอมรับได้อย่างสมานฉันท์ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดำเนินต่อไป

หลักการของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยองค์กรดังกล่าว อยู่บนหลักการของการจัดการร่วม (Co-management) ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ดังนี้

1. การบริหารจัดการโดยชุมชนชายฝั่ง

ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นในจังหวัดใด ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดและคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งนั้นตั้งอยู่ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งนั้น (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 27)

เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งหรือเมื่อได้รับการร้องขอของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกชุมชนชายฝั่งหรือบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์เป็นเจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามความสมัครใจ (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 28 และมาตรา 29)

เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่งโดยความร่วมมือของเจ้าพนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบพื้นที่ และดูแลการดำเนินการและกิจการอื่นใด ในเขตชุมชนชายฝั่ง

(2) แนะนำ ให้ความรู้ ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด สมาชิกชุมชนชายฝั่ง หน่วยงานของรัฐ ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชน

(3) ดำเนินการให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากเขตชุมชนชายฝั่งหรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใดๆ ในเขตชุมชนชายฝั่ง หากพบว่ามี การฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด หรือระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น และให้รายงานต่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 33 และมาตรา 34)

⁵ แนวคิดการจัดการร่วม (Co-management) เป็นแนวคิดของการจัดการแบบมีส่วนร่วมประเภทหนึ่ง เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรที่ไม่มีรูปแบบกำหนดที่ตายตัว แต่เป็นแนวทางในการจัดการร่วมกันโดยแบ่งหน้าที่หรือบทบาทการทำงานแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม

ชุมชนชายฝั่งเมื่อได้รับการจัดตั้งแล้ว จะมีสิทธิในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนอื่นๆ ในการดูแลและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมในเขตพื้นที่ต่างๆ มีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาในเรื่องต่างๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อชุมชนชายฝั่ง ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กรณีที่มีการแสวงหาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เป็นไปในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงโดยปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายโดยชอบ ชุมชนชายฝั่งไม่มีสิทธิและไม่มีอำนาจที่จะห้าม หวงกัน กีดกัน มิให้บุคคลใดที่อยู่ในหรือนอกเขตชุมชนชายฝั่ง แสวงหา หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งดังกล่าว (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 50)

ชุมชนชายฝั่งมีสิทธิและมีอำนาจอย่างเต็มที่ที่จะห้าม หวงกัน กีดกัน มิให้บุคคลใดที่อยู่ในหรือนอกเขตชุมชนชายฝั่งครอบครอง แสวงหา หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ในกรณีที่การครอบครองแสวงหา หรือใช้ประโยชน์ดังกล่าวนั้นเป็นไปในเชิงอุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรมที่ไม่ใช่แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 49)

ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น ชุมชนชายฝั่ง ไม่มีสิทธิที่จะไปห้ามบุคคลหนึ่งบุคคลใด ที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพยากรในเขตชุมชนชายฝั่ง ถ้าหากว่าการใช้ประโยชน์นั้น เป็นไปในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงหรือพอเหมาะสมควรต่อการดำรงชีพ ไม่ได้เป็นการแสวงหากำไรที่เกินสมควร ก็สามารถที่จะทำได้โดยยึดหลักว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นของรัฐ เป็นสาธารณะสมบัติที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ มิได้เป็นของชุมชนชายฝั่งแต่อย่างใด

แต่หากมีบุคคลหรือหน่วยงานใด มาใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้นในเชิงพาณิชย์ หรือเชิงอุตสาหกรรม ที่ไม่ใช่เป็นการพอประมาณ แต่เป็นการร่วมเพื่อแสวงหาผลกำไรอย่างมาก ชุมชนชายฝั่งย่อมมีสิทธิที่จะห้ามได้ ถ้าหากว่าการใช้ประโยชน์นั้นมีได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น ทำประมงในลักษณะที่มีผลเสียหายต่อทรัพยากร หรือเป็นการทำลายล้าง การใช้วนลากทำลายปะการัง ทุบทำลาย หรือตัดไม้ ขุดเผาป่าไม้ชายเลนต่างๆ ทำลายแหล่งวางไข่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรชายฝั่ง เหล่านี้ไม่สามารถกระทำได้

2. การบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในเขตชุมชนชายฝั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุน ให้คำปรึกษาหารือ ประสานงาน และจัดการร่วมกันกับคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 51)

ในบริเวณพื้นที่ชายฝั่ง เกาะ หรือทะเลที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นเขตชุมชนชายฝั่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานตามกฎหมายเช่นเดียวกับคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งนั้น (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 51 วรรคสอง)

ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐ และหรือผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ นโยบาย แผนการ โครงการ กิจกรรมเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเรื่องหนึ่งเรื่องใด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น หรือกรรมนัน พึงจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ (ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 55)

การวิเคราะห์หลักการและผลของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริม การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

บทบัญญัติในส่วนนี้ มุ่งที่จะสร้างโครงสร้าง หรือกลไกที่จะให้เกิด หรือสร้างเวทีที่จะให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม หรือภาคชุมชน สามารถที่จะประสาน มีเวทีที่จะทำงานร่วมกันได้ ซึ่งในมาตรา 55 ได้กำหนดให้มีเวทีสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่มีปัญหาในเรื่องการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศที่จะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน เมื่อมีการประชุม ถกเถียง ส่งข้อมูล ความรู้ ความคิดแล้วมีมติอย่างไรให้เป็นมติในการประชุมนั้น ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็สามารถที่จะอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไป จนถึงคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาปัญหาในเรื่องการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้แน่ใจว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น หรือแสดงแนวทางแก้ไขของตน เพื่อที่จะได้บูรณาการการปฏิบัติงานของฝ่ายต่างๆ หรือป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการบริหาร หรือโครงการต่างๆ เหล่านั้น ให้เหลือน้อยที่สุด และเพื่อให้การจัดการได้รับผลประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ได้ข้อสรุปเป็นมติที่ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ พอดียอมรับกันได้ และที่จะให้มีผลผูกพันเป็นที่รับรองของทุกฝ่าย

unสรุป

จะเห็นได้ว่า ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนี้ ได้อิงหลักกฎหมายพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยนำเอาหลักการกระจายอำนาจ สิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ โดยนำเอาหลักการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวลงมาปรับและบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อกระจายสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวนี้แก่ชุมชน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างเป็นองค์กรรวมและบูรณาการ โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานให้เกิดการบูรณาการการบริหารจัดการดังกล่าว

แนวคิดของร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนี้ คือ การจัดทำกฎหมายในเชิงนโยบาย (Policy Law) ที่แตกต่างจากกฎหมายในเชิงควบคุมบังคับบัญชา (Command and Control Law) โดยกฎหมายในเชิงนโยบายนี้จะไม่นำการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเป็นตัวตั้ง ไม่มุ่งการควบคุมการบังคับบัญชา การห้ามการขออนุญาต การออกใบอนุญาต อย่างเช่น กฎหมายอื่นๆ ที่มีอยู่ แต่จะนำทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพโดยองค์รวมทั้งระบบเป็นตัวตั้ง โดยมุ่งวางแนวทางการบูรณาการ ประสานการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ด้วยการบูรณาการการใช้กฎหมาย และนโยบาย จัดตั้งประชาชนที่มีความพร้อมขึ้นเป็นชุมชนชายฝั่งเพื่อเป็นองค์กรส่วนหน้าในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนใน “ทรัพยากรหน้าบ้าน” ของตน บูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นองค์รวม โดยกำหนดตามพื้นที่ของระบบนิเวศที่เป็นองค์รวม โดยหน่วยราชการที่ดูแลในพื้นที่ใดควรมีอำนาจหน้าที่ดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่นั้นทั้งระบบ

ร่างกฎหมายนี้ มีความแตกต่างจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันหลายประการ กล่าวคือ กฎหมายนี้จะมีลักษณะเป็นกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยองค์รวมเป็นการจัดการทั้งระบบนิเวศโดยเฉพาะในกรณีของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมิใช่การแยกประเภทของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการจัดการดังเช่นกฎหมายอื่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ประการต่อมาร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ สนับสนุนและส่งเสริมการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่น สอดรับกับพัฒนาการในเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และประการสุดท้ายกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งผู้บังคับใช้กฎหมายนี้จะมีฐานะและบทบาทเป็นผู้ประสานการจัดการทั้งในระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้ มิใช่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดดังเช่นกฎหมายอื่น โดยเชื่อว่า ด้วยมาตรการและกลไกที่ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ จัดทำขึ้น จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

บรรณานุกรม

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมประจำปี พ.ศ. 2553. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2551). *ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง* [เอกสารประกอบการอบรม]. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.
- บรรจง นะแสง และคณะ. (2550). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2536). *ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- รักษนก เครือบุตร. (2545). *ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง* (วิทยาลัยประชากรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- ศิริวรรณ ศิริบุญ. (2545). *ป่าชุมชน: กฎแห่งความสำเร็จในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน* (วิทยาลัยประชากรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- สนธิ อักษรแก้ว. (2542). *ป่าชายเลนนิเวศวิทยาและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2543). *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และนโยบาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- Baur, D. C., Irvin, W. R., & Misenko, D. R. (2004). Putting “protection” into marine protected areas. *Vermont Law Review*, 28(3), 497-587.
- Christie, D. R. (1994). *Coastal and ocean management law*. New York: West Group.
- ESCAP. (1992). Local government structure in Thailand. Retrieved June 24, 2012, from http://www.unescap.org/drrpad/vc/conference/bg_th_25_lgs.htm
- Martin, J. C. (1991). The se of the CZMA consistency provisions to preserve and restore the coastal zone in Louisiana. *Louisiana Law Review*, 17(2), 25.
- NESDB. (2010). *Thailand millennium development goals report*, office of the national economic and social development board, United Nations Country Team in Thailand, Bangkok, Thailand.
- Oakerson, R. J. (1986). “A Model for the Analysis of Common Property Problems”, in *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management*, Washington D. C., National Academy of Sciences Press.
- Rychlak, R. J. (1991). Coastal zone management and the search for integration. *DePaul Law Review*, 40(4), 981-1007.
- Thomson, J. T. (1994). “The role of the state versus the community”, in Henrik Secher Marcussen (ed.): *Improved Natural Resource Management: The Role of the State versus that of the Local Community*, Occasional Paper No. 12, Washington D. C., National Academy of Sciences Press.
- Uphoff, N. T. (1986). *Local institutional development: An analytical source book with cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press.