

การนำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
มาปรับใช้กับการประมงชายฝั่งของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนท้องถิ่นภาคใต้

ร้อยตำรวจเอกทัน ทองดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

APPLICATION OF THE CONCEPT ON COMMUNITY RIGHTS WITH THAI
COASTAL FISHERIES ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF
KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550 : CASE STUDY ON LOCAL COMMUNITY
IN THE SOUTH

Police Captain Tan Tongdee

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2012
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การนำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2550 มาปรับใช้กับ

การประมงชายฝั่งของไทย

: ศึกษาเฉพาะกรณี

ชุมชนท้องถิ่นภาคใต้

โดย

ร้อยตำรวจเอกทัน ทองดี

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม

คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ รัตนกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร.กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์)

ทัน ทองดี : การนำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาปรับใช้กับการประมงชายฝั่งของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนท้องถิ่นภาคใต้. (APPLICATION OF THE CONCEPT ON COMMUNITY RIGHTS WITH THAI COASTAL FISHERIES ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550 : CASE STUDY ON LOCAL COMMUNITY IN THE SOUTH) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ.ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 272 หน้า.

ธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมารวมตัวกันเป็นชุมชนจะทำให้เกิดการปรับตัวในการดำรงชีวิตตามสภาพแวดล้อมเป็นเหตุให้ชุมชนมีวิถีชีวิตร่วมกันในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตนเองและเป็นผลให้ชุมชนมีการกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงเจตนาแทนกลุ่มโดยมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิร่วมกันในนามชุมชนจากฐานความคิด ความเชื่อ ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อรักษาและคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิและผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชนจนกลายเป็นจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับของชุมชนเรียกว่า “สิทธิชุมชน”

ชุมชนชาวเลท้องถิ่นภาคใต้บริเวณชายฝั่งทะเลของไทยมีฐานทรัพยากรทางทะเลเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการก่อเกิด การเลี้ยงชีพ การดำรงอยู่ และการพัฒนาชุมชน โดยการที่ชุมชนท้องถิ่นมีวิถีชีวิตในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลร่วมกันจึงทำให้เกิดการแสดงเจตนาแทนกลุ่มซึ่งเป็นกระบวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับทะเลที่สามารถเรียกได้ว่า “สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง”

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งศึกษาถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเลเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยการให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อคงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายทางชีวภาพในขณะเดียวกันยังเป็นการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยาให้มั่นคงและยั่งยืน ดังนั้นความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คือ การนำเสนอเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองและหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้สามารถเป็นหลักการที่บังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญต่อไป

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา.....2555.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5285977834 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : LOCAL COMMUNITY RIGHTS, FISHERIES, 66/ARTICLE

TAN TONGDEE : APPLICATION OF THE CONCEPT ON COMMUNITY RIGHTS WITH THAI COASTAL FISHERIES ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550 : CASE STUDY ON LOCAL COMMUNITY IN THE SOUTH. ADVISOR : ASST. PROF. KANONGNIJ SRIBUAIAM, Ph. D., 272 pp.

Humans who assemble as the community normally adjust themselves to environment and bring about the common way of life of people in community to seek and utilize local natural resources by determining rules to exercise the right on behalf of the community based on thought, belief and intellect in order to preserve and protect collective right of the community which becomes the tradition and culture of the community and is considered as the law which has value for community, so called “community rights”.

The local community of fishermen in Southern coast of Thailand are based on marine resources which significant for creation, living, existence and development of their community. As the local community have the way of life in utilizing the marine resources, it causes procedure about relation between local community and sea to be called “right of the south in coastal fisheries”.

This thesis focuses on the local community right in management of natural resources on marine coastal for the balanced and sustainable use of natural resources by granting the community to participate with the State to preserve, maintain and utilize natural resources for prosperity and diversity of biology, including to protect, support and preserve for stable and sustainable.

The aim of this thesis is to propose reasons and necessities to stipulate a law which supports procedures and standards of exercising the local community right in coastal fisheries in order that it shall be the practical principle which reaches the intention in accordance with Article 66 of the Constitution.

Field of Study : ...LAWS.....Student’s Signature.....

Academic Year : ...2012.....Advisor’s Signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของท่านศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ ที่รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ ท่านอาจารย์ ดร.กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม ที่ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา พร้อมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำผู้เขียนในทุกเรื่อง โดยผู้เขียนได้รับคำแนะนำที่มีประโยชน์ ความเมตตาและกำลังใจจาก ท่านอาจารย์ทุกท่านด้วยจิตวิญญาณความเป็นครูที่มีต่อศิษย์อย่างแท้จริง

ท้ายสุดนี้ขอขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ ที่ดูแล อบรม สั่งสอน เลี้ยงดู ให้การศึกษาเป็นกำลังใจ และครอบครัวผู้เกี่ยวข้องที่สนับสนุนผู้เขียนตลอดมา

คุณูปการใดๆ ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอมอบแต่บิดามารดา ครูอาจารย์ ผู้ใหญ่ที่นับถือ กัลยาณมิตรทุกท่านด้วยใจ หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	2
1.4 สมมติฐานของการวิจัย	3
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 นิยาม ความหมายของสิทธิชุมชนท้องถิ่น	4
2.1.1 สิทธิ	4
2.1.2 ชุมชน	4
2.1.3 ชุมชน ท้องถิ่น	6
2.1.4 สิทธิชุมชนท้องถิ่น	8
2.2 ลักษณะและขอบเขตของสิทธิชุมชนท้องถิ่น	9
2.2.1 สิทธิชุมชนท้องถิ่นเป็นสิทธิของกลุ่ม (Collective Right)	9
2.2.2 สิทธิชุมชนมีรูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตาม จารีตประเพณีของท้องถิ่น	9
2.2.3 ขอบเขตของสิทธิชุมชนท้องถิ่น	10
2.3 ความแตกต่างระหว่างสิทธิชุมชนท้องถิ่นกับสิทธิอื่นที่ใกล้เคียงกัน.....	11
2.3.1 สิทธิชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	11
2.3.2 สิทธิชุมชนท้องถิ่นกับประชาชน	12
2.3.3 สิทธิชุมชนท้องถิ่นกับชนกลุ่มน้อย	13
2.3.4 สิทธิชุมชนท้องถิ่นกับชนพื้นเมือง	14

2.4	แนวคิดและทฤษฎีเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่น	15
2.4.1	แนวคิดสำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย	15
2.4.2	หลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น.....	16
2.4.3	แนวคิดระบบพหุนิยมทางกฎหมาย	19
2.4.4	แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ	
	ทรัพยากรธรรมชาติ	21
บทที่ 3	บทเปรียบเทียบสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยกับสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมาย	
	ระหว่างประเทศและกฎหมายของ ต่างประเทศ	22
3.1	ความเป็นมาของการรับรองสิทธิชนพื้นเมือง	24
3.2	การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมายระหว่างประเทศ	27
3.2.1	การรับรองที่มีผลบังคับทางกฎหมาย (Hard Law)	27
3.2.2	การรับรองที่ไม่ถือว่ามีผลบังคับทางกฎหมาย (Soft Law)	29
3.3	แนวทางการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองของต่างประเทศ	31
3.3.1	สิทธิชนพื้นเมืองในประเทศ สหรัฐอเมริกา	31
3.3.2	สิทธิชนพื้นเมืองในประเทศ แคนาดา	33
3.4	การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมายภายในของต่างประเทศ	35
3.4.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา	35
3.4.2	ประเทศแคนาดา	36
3.5	คำพิพากษาของศาล	37
3.5.1	คำพิพากษาของประเทศสหรัฐอเมริกา	37
3.5.2	คำพิพากษาของประเทศแคนาดา	40
3.6	สรุปแนวทางการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของต่างประเทศ	45
บทที่ 4	สาระสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่น ในระบบกฎหมายไทย.....	50
4.1	สภาพปัญหาและพัฒนาการของสิทธิชุมชนท้องถิ่น	50
4.2	ความหมายและขอบเขตของบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ	57
4.3	หลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	64
4.	4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ การบำรุงรักษา และ .. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 66	72

4.	5 การให้องค์ รปกรองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 290	80
4.6	พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551	82
	4.7 กฎหมายและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนท้องถิ่น ในการทำประมงชายฝั่ง	86
	4.7.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482	87
	4.7.2 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	88
	4.7.3 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. เสนอโดยกรมทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง	90
	4.7.4 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาจาก คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่ง อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา	95
	4.7.5 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. โดยประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และร่างของประชาชน	97
	4.8 เปรียบเทียบสาระสำคัญและความแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล พ.ศ. ที่เสนอโดย กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกับร่างของคณะรัฐมนตรี และร่างของประชาชน	99
	บทที่ 5 สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง ของประเทศไทย	111
	5.1 ความเป็นมาและลักษณะของสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ ในการทำประมงชายฝั่ง	111
	5.2 รูปแบบการทำประมงชายฝั่ง	114
	5.3 เขตพื้นที่ในการ ทำประมงชายฝั่ง	117
5.4	หลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง	122
5.5	ระบบอำนาจชุมชน ซึ่งควบคุมการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ ในการทำประมงชายฝั่ง	126
5.6	สถาบันที่ควบคุมระบบอำนาจของสิทธิชุมชนท้องถิ่น ภาคใต้ ในการทำประมงชายฝั่ง	128
5.7	อำนาจบังคับขอการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง	131

บทที่ 6	บทวิเคราะห์เรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งตาม	
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	132
6.1	การตีความการนำสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับ สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง	132
6.2	ความชอบด้วยกฎหมาย ขอบเขต และเงื่อนไขในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น	141
6.3	องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น	143
6.4	การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในพื้นที่ที่ก่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	148
6.5	ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ประมงชายฝั่ง	155
บทที่ 7	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	158
7.1	บทสรุป	158
7.2	ข้อเสนอแนะ	166
	รายการอ้างอิง	169
	ภาคผนวก	174
ภาคผนวก (ก)	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง พ.ศ. เสนอโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	175
ภาคผนวก (ข)	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง พ.ศ. ซึ่งผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการ กฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ขณะนี้อยู่ระหว่าง การพิจารณาของรัฐสภา	250
ภาคผนวก (ค)	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. โดยประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ขณะนี้อยู่ระหว่างรอการพิจารณาจากรัฐสภา	259
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	272

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมารวมตัวกันเป็นชุมชนจะทำให้เกิดความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ตามลักษณะการปรับตัวในการดำรงชีวิตในสภาวะแวดล้อมแตกต่างกันซึ่งทุกชุมชนล้วนมี ลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ การที่บุคคลมารวมกันเป็นชุมชนนั้นเป็นลักษณะถาวรนั้นจะก่อให้เกิด ความรู้สึกร่วม ความเป็นพวกเดียวกันโดยมีพื้นฐานมาจากความคิด ความเชื่อ ความศรัทธา ตลอดจน วิถีชีวิตในการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติจนเป็นการหล่อหลอมให้เกิดวิถีการ ดำรงชีวิต ซึ่งมีระเบียบแบบแผนเดียวกันกลายเป็นจารีตประเพณี และเป็นวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับของชุมชนเปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเรียกว่า **“สิทธิชุมชน”** นับแต่โบราณกาล ชุมชน เป็นหน่วยสังคมที่เกิดจากกลุ่มคนที่รวมตัวกันและดำรงอยู่โดยมี สายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ ดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันตามขนบธรรมเนียมประเพณี และมี องค์กรหรือกลไกในการตัดสินใจร่วมกันอย่างมีแบบแผนเป็นกิจจะลักษณะโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจรัฐ ชุมชนชาวเลท้องถื่นภาคใต้บริเวณชายฝั่งทะเลของไทยมีฐานทรัพยากรทางทะเลเป็น พื้นฐานสำคัญสำหรับการก่อเกิด การเลี้ยงชีพ การดำรงอยู่ และการพัฒนาชุมชน โดยการที่ชุมชน ท้องถื่นมีวิถีชีวิตในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลร่วมกันจนอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ของ ชาวเลที่มีต่อทะเลและการอยู่ร่วมกันนั้นไม่ใช่เพียงเพราะความจำเป็นทางภววิสัยเท่านั้น แต่ได้ กลายเป็นรากฐานของการดำเนินชีวิตของคนในชุมชนท้องถื่นที่ใช้ชีวิตอยู่กับธรรมชาติและแสวงหา ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งทะเลเป็นที่ตั้ง โดยกระบวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทะเล ดังกล่าวสามารถเรียกได้ว่า **“สิทธิชุมชนท้องถื่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง”** วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงสิทธิชุมชนท้องถื่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่ง ทะเลเพื่อให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยการให้ประชาชน ใช้สิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และในทางเดียวกันยังเป็นการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยาให้ ยั่งยืนสืบไป

จากการศึกษาพบว่า **“สิทธิชุมชนท้องถื่น”** เป็นหลักการที่บัญญัติในมาตรา 66 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชน ท้องถื่นในการทำประมงชายฝั่งทำให้เกิดปัญหาการตีความและปรับใช้หลักกฎหมายสิทธิชุมชนท้องถื่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงควรมีการศึกษาการนำสิทธิชุมชนท้องถื่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาปรับใช้กับกรณีการทำประมงชายฝั่งให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญต่อไป

ดังนั้น การทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงได้มีการศึกษาวิจัยถึงหลักเกณฑ์การปรับใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามบทบัญญัติมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยศึกษาในกรณีสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง เพราะว่าผู้เขียนมีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนท้องถิ่นในอำเภอละงู จังหวัดสตูล ซึ่งมีสภาพภูมิศาสตร์ติดกับทะเลอันดามันทำให้เกิดการตระหนักและรับรู้ความสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งโดยผู้เขียนได้พิจารณากรณีดังกล่าวโดยใช้มุมมองของนักกฎหมายมหาชนศึกษาทำความเข้าใจเหตุผลที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองหลักการสิทธิชุมชน และอีกมุมมองหนึ่งในฐานะที่เป็น คนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นที่คาบเกี่ยวต่อเนื่อง กับชายฝั่งทะเลอันดามันจึงเห็นถึงความสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งตามวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น

เพราะฉะนั้นจุดมุ่งหมายของการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คือ การนำเสนอเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองกระบวนการและหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้สามารถเป็นหลักการที่บังคับใช้ได้จริงตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีแนวคิดและความเป็นมาของสิทธิชุมชนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดหลักเกณฑ์ของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นจัดการทรัพยากรธรรมชาติในการประมงชายฝั่ง โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการประมงชายฝั่ง
5. นำผลการศึกษาที่ได้มาปรับใช้กับกรณีของประมงชายฝั่งให้มีความเหมาะสมกับหลักการในรัฐธรรมนูญต่อไป

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาถึงความหมาย ขอบเขตของสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยศึกษาวิเคราะห์การนำสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับการประมงชายฝั่งของไทย

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

สิทธิชุมชนท้องถิ่นเป็นหลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการประมงชายฝั่ง ทำให้เกิดปัญหา การตีความสิทธิชุมชนท้องถิ่นและการปรับใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ จึงควรมีการศึกษา การนำสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาปรับใช้กับกรณีของ ประมงชายฝั่งให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการค้นคว้าและวิจัยเอกสาร โดยศึกษารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ กฎหมาย บทความ งานวิจัย และเอกสารต่างๆ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติ ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 , พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 , พระราชบัญญัติสภาพองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ตลอดจนร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ที่มีการเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอยู่ในปัจจุบัน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ตระหนักและเข้าใจสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้มีผลไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
2. ศึกษาสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้เพื่อให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นภาคใต้สามารถใช้ สิทธิร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลในการ ทำประมงชายฝั่งเพื่อดำรงชีพอย่างปกติสุข
3. ทุกภาคส่วนทั้งประชาชน ชุมชน ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กร เอกชน และหน่วยงานของรัฐมีความรู้ ความเข้าใจ และยอมรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำ ประมงชายฝั่ง

บทที่ 2

ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ชุมชนท้องถิ่น เป็นหน่วยสังคมที่เกิดจากกลุ่มคนมารวมตัวกัน โดยมีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ โดยยึดถือเอาท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นหลักแหล่งในการดำเนินชีวิตร่วมกันครอบคลุมทุกมิติของชีวิต และมีการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับของชุมชนในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เรียกว่า “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” ดังปรากฏอยู่ในข้อปฏิบัติ ข้อห้าม รวมถึงพิธีกรรมจนกลายเป็นจารีตประเพณีและเป็นวัฒนธรรมของชุมชนเทียบเท่ากฎหมายที่มีค่าบังคับของชุมชน ดังนั้น สิทธิชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นสิทธิที่ชุมชนสร้างขึ้นและบังคับใช้ร่วมกันในการดำรงชีพ เปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชนตั้งแต่เกิดจนตาย ด้วยเหตุดังกล่าว สิทธิชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นสิทธิของชุมชนที่มีมาก่อนกฎหมายและก่อนที่จะมีการปกครองระบอบของรัฐบาลในปัจจุบัน

เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอความหมาย แนวคิด และความเป็นมาของสิทธิชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นการปูทางสร้างความเข้าใจเนื้อหาในบทต่อไป

2.1 นิยาม ความหมายของสิทธิชุมชนท้องถิ่น

สิทธิชุมชนท้องถิ่น ประกอบด้วยคำสามคำ ซึ่งแต่ละคำมีความหมายดังนี้

2.1.1 “สิทธิ” คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่นเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน¹ ด้วยเหตุนี้ สิทธิ จึงเป็นความชอบธรรมที่บุคคลสามารถใช้ ยืนยันกับบุคคลอื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิ คือ ประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับซึ่งกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้²

2.1.2 “ชุมชน” ราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของ ชุมชน ว่าหมายถึง หมู่ชน, กลุ่มคนที่อาศัยรวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน³ และคำว่า “ชุมชน” ในภาษาไทยเป็นคำที่บัญญัติจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Community” ซึ่งมีรากศัพท์เก่า

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2543), หน้า 21.

² สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิทยุชน, 2551), หน้า 83.

³ ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น, 2546), หน้า 368.

จาก Indo-European คือ “mei” หมายถึง การเปลี่ยนแปลง (Change) หรือการแลกเปลี่ยน “Exchange” ที่เมื่อนำมาสนธิกับคำว่า “kom” ซึ่งหมายถึงด้วยกับ (with) จะได้คำว่า “Kommein” ซึ่งหมายถึงแบ่งปันโดยทั้งหมด (Share by All)⁴

คำว่า “ชุมชน” หรือ “Community” นั้นมีความหมายค่อนข้างกว้างยากที่จะให้ความหมายหรือนิยามให้ได้ความหมายที่ชัดเจนลงไป ซึ่งอาจแบ่งนิยามออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก. ชุมชนตามพื้นที่ ซึ่งหมายถึง หมู่คณะซึ่งดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่ โดยยึดถืออาณาบริเวณเขตที่ตั้งถิ่นฐานทางภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ โดยการจัดตั้งมีการตกลงกันและจัดการอย่างเป็นระบบ (Artificial and Mechanical) เพื่อความมุ่งหมายในการทำกิจกรรมบางอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่จำเป็นต้องมีการตกลงกันอย่างแจ่มชัดแต่เป็นการรวมกันโดยลักษณะที่เป็นไปเองโดยวิถีชีวิตซึ่งดำเนินไปเองตามธรรมชาติ (Real and Organic)⁵ และจะต้องมีการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้เป็นสำคัญ

ข. ชุมชนเสมือนจริง คือ คณะบุคคลที่มีการรวมตัวเพื่อทำกิจกรรมโดยการ ปฏิสัมพันธ์ติดต่อสื่อสารกันทางใดทางหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น ชุมชนวิชาชีพต่างๆ หรือ ชุมชนทาง เทคโนโลยี ได้แก่ ชุมชนสังคมออนไลน์ในระบบการติดต่อ สื่อสารทางอินเทอร์เน็ตซึ่งชุมชน นั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในหลักแหล่งถิ่นฐานเดียวกันหรือเป็นคณะบุคคลที่มีสัญชาติเดียวกันแต่เป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน โดยมีแนวคิด ความเชื่อ ความศรัทธาเดียวกัน

ตามความหมายของ ชุมชน ซึ่งมีความหมายกว้างขวางดังกล่าวส่งผลสำคัญต่อสถานะของชุมชนตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าการรับรองสถานะของชุมชนตามกฎหมายนั้นมุ่งรับรองสถานะของชุมชนตามพื้นที่เป็นหลัก เพราะเป็นชุมชนซึ่งมีตัวตนทางกายภาพตามสภาพความเป็นจริงตามธรรมชาติในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์

สำหรับในกรณี ชุมชนเสมือนจริง นั้นอาจมีปัญหาในการ พิสูจน์ตามข้อเท็จจริงว่าชุมชนเสมือนจริงจะมีความยึดโยงเพื่อ ทำกิจกรรมร่วมกันจนถึงขั้นที่จะ สามารถแสดงเจตนาแทนชุมชนนั้น เป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์และ ไม่สามารถ หาหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย มากำหนดหรือเทียบเคียงกับกฎหมายใดตลอดจนไม่สามารถนำหลักกฎหมายใดมาอนุโลมปรับใช้ในเรื่อง สถานะทางกฎหมายของชุมชนเสมือนจริงดังกล่าวได้เลย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ⁶ ได้วางหลักเกณฑ์ให้ “ชุมชน” จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญดังนี้⁷

⁴อนุชาต พวงสำลี และวีระบุรณ์ วิจารณ์สารทฤษฎีระชาคม คำ ความคิด และความหม (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2541), หน้า 9.

⁵กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), หน้า 125.

⁶ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 31 ก วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551.

⁷มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551.

1) กลุ่มประชากรซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล หลักเกณฑ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการรวมตัวของกลุ่มประชากรทางกายภาพโดยยึดถืออาณาบริเวณเขตที่ตั้งถิ่นฐานทางภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ

2) มีการดำเนินกิจกรรมโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกันหรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก กล่าวคือ การดำเนินกิจกรรมและมีผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชนนั้นเป็นเรื่องที่แยกออกมาจากตัวบุคคลหรือปัจเจกชนเป็นสิทธิของกลุ่ม (Collective rights)

3) มีการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ กล่าวคือ ชุมชนนั้นจะต้องมีการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อให้ชุมชนสามารถแสดงสิทธิทางกฎหมายได้นั่นเอง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถอธิบายความหมายของ “ชุมชน” ได้เป็นอย่างดีซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วย ดังนั้น การศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงมุ่งศึกษา “ชุมชน” ในความหมาย ชุมชนตามพื้นที่ โดยรายละเอียดจะได้นำเสนอในบทที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.1.3 ชุมชนท้องถิ่น จากการศึกษาตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของ “ท้องถิ่น” ว่าหมายถึง ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เวลาท้องถิ่น ประเพณีท้องถิ่น⁸ โดยคำว่า “ท้องถิ่น” (Locality) มาจากคำว่า “ท้อง” ผสมกับคำว่า “ถิ่น” หมายถึง สถานที่อันเป็นที่อยู่อาศัยหรือตั้งถิ่นฐานในลักษณะถาวร หรือถิ่นถาวรของสิ่งที่มีชีวิตใดชีวิตหนึ่ง ซึ่งความหมายในที่นี้หมายถึง คนหมู่ใดหมู่หนึ่ง หรือเฉพาะกลุ่มที่อาศัยรวมกันอย่างถาวร ดังนั้น คำว่า “ท้องถิ่น” จึงหมายถึง บริเวณอันเป็นที่ตั้งถิ่นฐานและการดำเนินชีวิตของหมู่คนหมู่หนึ่งๆ ซึ่งในที่นั้นๆ นอกจากจะมีกลุ่มคนจำนวนหนึ่งแล้ว ยังต้องมีสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำหรับการดำเนินชีวิตของคนเป็นทรัพยากร ธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม⁹ โดยสรุป “ท้องถิ่น” จึงหมายถึง พื้นที่และขอบเขตที่ชุมชนหมู่บ้าน สังคม และเมือง มีการสร้างสรรค์ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม จนมีรูปแบบทางวัฒนธรรมที่เหมือนกันและแตกต่างไปจากชุมชน หมู่บ้าน และเมืองในท้องถิ่นอื่น และจากการสังสรรค์ดังกล่าวทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะที่ดำรงอยู่ได้ด้วยตนเองทั้งในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งจะแยกออกจากกันโดยไม่ได้ติดต่อเกี่ยวข้องกัน¹⁰

โกวิท พวงงาม ให้ความหมายชุมชนท้องถิ่น ว่าหมายถึง ชุมชนตามพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่มีประชากรหรือกลุ่มคนอาศัยอยู่โดยที่กลุ่มคนในพื้นที่ต่างมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและมีความสัมพันธ์กับระบบกลุ่มต่างๆ ภา ยนอก เช่น สัมพันธ์กับ ระบบสังคมภายนอก ระบบการเมืองการ

⁸ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 511.

⁹ พระมหาสุทนต์ อากาศโร “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นประมวลสารชุดวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2550), หน้า 2-8.

¹⁰ ธิดา สาระยา “สังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสังคมและวัฒนธรรมไทยสาขาวิชาศิลปะศาสตร์ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2533), หน้า 450-451.

ปกครอง เป็นต้น และโดยที่กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณ เดียวกันดังกล่าวจึงอาจมีลักษณะบางอย่างร่วมกัน เช่น ผลประโยชน์ ความสนใจ และอยู่ภายใต้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเดียวกัน¹¹ ซึ่งประชากรหรือกลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เดียวกันที่มีการจัดตั้งหรือไม่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการโดยมีความสัมพันธ์กันในทางใดทางหนึ่งอันได้แก่ ความเกี่ยวพันด้านสายเลือด การนับถือ ศาสนา กลุ่มทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีเป้าหมายหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันทางชุมชน¹²

นอกจากนี้ สมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนุญ (สสร.) พ.ศ. 2540 ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ “ชุมชนท้องถิ่น” ไว้ว่า ชุมชนท้องถิ่นมีมาก่อนการปกครองส่วนท้องถิ่น มีมาก่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเรื่องรัฐ ถัดลงไป หมายถึง กลุ่มคนทั้งหมดที่รวมกันเป็นท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ หมายถึง คนทุกคนหรืออย่างน้อยที่สุดต้องเกิน กึ่งหนึ่งของคนที่อยู่ในพื้นที่นั้น “ชุมชนท้องถิ่น” เป็น “คณะบุคคล” บุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่โดยชอบด้วยกฎหมายและรวมตัวกันเป็นท้องถิ่นที่ได้มีการก่อตั้งในประวัติศาสตร์ความเป็นมายาวนาน¹³

ในทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ได้บัญญัติถึง ชุมชนท้องถิ่น¹⁴ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 290¹⁵ ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน อาจให้ความหมายของชุมชนท้องถิ่นได้ว่า หมายถึง ชุมชนที่ตั้งหลักแหล่งและดำเนินชีวิตอยู่ในเขตพื้นที่หรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียสำคัญจากการอนุญาตดำเนินการหรือการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹¹โกวิท วัฒนงาม, “แนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชน”, ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทางการเมืองและสังคมบัณฑิตศึกษาสาขาวิชารัฐศาสตร์ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2547), หน้า 266.

¹²ดรชณี เอมพันธ์, “การจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน”, เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวสาขาวิทยาการจัดการ, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545), หน้า 8.

¹³ศึกษารายละเอียดเรื่องนี้ได้จาก รายงานการประชุมสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนุญ (พ.ศ. 2540) ครั้งที่ 10-12, 2540 : 14/6, 14/7, และครั้งที่ 14.

¹⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายของชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

¹⁵มาตรา 290 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

แม้ ชุมชนท้องถิ่นจะ อยู่ในพื้นที่ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแต่ก็ไม่จำกัด เฉพาะว่าจะต้องอยู่เขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง เพราะชุมชน ท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบอาจมีหลักแหล่งคาบเกี่ยวอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือคาบเกี่ยวครอบคลุมไปหลายท้องที่ก็ได้¹⁶

นอกจากนี้ ในปัจจุบันมีกฎหมายที่ให้ความหมายของคำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” คือ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของ ชุมชนท้องถิ่น ว่า หมายถึง “ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล” ซึ่งเป็นการให้ความหมายที่จำกัดเพียง ขอบเขตพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นเฉพาะในระดับหมู่บ้านหรือตำบลเท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงมีชุมชน ท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีฐานอาณาเขตพื้นที่กว้าง กว่าขอบเขตพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบลหรือคาบเกี่ยว ระหว่างส่วนหนึ่งของหมู่บ้านหรือตำบลหรือจังหวัดก็ได้

จากที่อ้างถึงนิยามของ สิทธิชุมชน ในกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวเพื่อจะนำเสนอว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน ดังนั้นการที่จะนำคำนิยามของ ชุมชนท้องถิ่น มาปรับใช้ ติความจึงต้องมีความระมัดระวังทั้งในเรื่องถ้อยคำประกอบกับต้องมีการศึกษาถึงเจตนารมณ์ของ กฎหมายแต่ละฉบับเป็นสำคัญ

2.1.4 “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” จากการศึกษา จึงพอสรุปขยยอดความหมาย ได้ว่า หมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนหนึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาท้องถิ่น โดยมี บทบัญญัติที่รับรองสิทธิของชุมชนต่างจากบทบัญญัติอื่นที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนและต่างจาก การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้างการปกครองภายในรัฐ¹⁷

โดย สาระสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นคือ สิทธิของบุคคลในท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วม จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหมายทาง ชีวิตอย่างสมดุลและยั่งยืนในฐานะที่เป็นปัจจัยที่กระทบต่อส่วนได้เสียหรือวิถีชีวิตของตนหรือชุมชน รวมถึงการปฏิเสธการรุกรานจากภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของชุมชน¹⁸

ทั้งนี้ แม้สมาชิกชุมชนจะมี “สิทธิตามธรรมชาติ” ในการใช้ทรัพยากรแต่ชุมชนก็ สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมในทางสังคม ดังนั้น สิทธิการใช้เพื่อความยั่งยืนของระบบ นิเวศและเพื่อความอยู่รอดของชุมชนจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน¹⁹

¹⁶ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 104-105.

¹⁷ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 65.

¹⁸ จรรย์ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), หน้า 396.

¹⁹ ไสภารัตน์ จารุสมบัติ, นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 72.

2.2 ลักษณะและขอบเขตของสิทธิชุมชนท้องถิ่น มีสองลักษณะเด่นร่วมกันดังนี้

2.2.1 สิทธิชุมชนท้องถิ่นเป็นสิทธิของกลุ่ม (Collective Right) ลักษณะของสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่เด่นชัด คือ เป็นลักษณะสิทธิของกลุ่มไม่ใช่สิทธิของปัจเจกชนและลักษณะของการรวมกลุ่มนั้นเกิดขึ้นตามธรรมชาติไม่ใช่การจัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมาย เช่น นิติบุคคล รวมทั้งไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลาง²⁰ การรวมกลุ่มขึ้นเช่นนี้ถูกแทนด้วยคำว่า ชุมชนท้องถิ่น (Local Community) ซึ่งครอบคลุมทุกมิติในการดำเนินชีวิตของคนในชุมชน ทั้งในด้านความเชื่อจิตวิญญาณ พิธีกรรม พื้นที่ เวลา และความผูกพันตามวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่น

กลุ่มหรือชุมชนที่จะรวมกันเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐาน ความเป็นสำคัญของชุมชนอย่างน้อย 5 ประการ คือ (1) อุดมการณ์อำนาจเกี่ยวกับการนับถือผี (2) พิธีกรรมในการสืบทอดทางอุดมการณ์ (3) อำนาจในการจัดการทรัพยากรร่วมกันบนพื้นฐานความคิดเรื่องหัวหน้าหมู่ (4) ภูมิปัญญา (5) องค์กรและเครือข่ายความสัมพันธ์²¹

ดังนั้น สิทธิชุมชนท้องถิ่น จึงเป็นสิทธิของกลุ่มคนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยยึดโยงเข้ากับวิถีชีวิตของคนในชุมชนเชื่อมต่อกับความสัมพันธ์ทางสังคมที่หลอมรวมกลุ่มคนเข้าด้วยกันจากความเชื่อ ความศรัทธา จารีตประเพณี หรืออุดมการณ์อย่างเดียวกันอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการรวมตัวกันขึ้นของชุมชนท้องถิ่น

2.2.2 สิทธิชุมชนมีรูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีของท้องถิ่น

สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นลักษณะสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่น โดยอาศัยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้นวางระเบียบ กฎเกณฑ์ รวมถึงข้อห้ามในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ ซึ่งจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องอาศัยมิติเรื่องเวลา จากการยอมรับของคนในชุมชนและปฏิบัติสืบเนื่องต่อมาเป็นระยะเวลายาวนานด้วย

หลักการพื้นฐานของระบอบสิทธิในการจัดการทรัพยากร (Property Regime)²² มีดังนี้

(1) ระบบการจัดการทรัพยากรแบบ Open Access คือ การไม่ปรากฏชัดเจนของการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (ในฐานะปัจเจกชน) การเข้าถึงทรัพยากรสามารถเข้าถึงได้อย่างเป็นอิสระและเปิดสำหรับทุกคน

²⁰ บุญชู ฒ ป้อมเพชร, “สิทธิในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน : ศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศกับประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552), หน้า 15.

²¹ อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 52-56.

²² จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงในสังคม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), หน้า 397.

(2) กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) หมายถึง กรรมที่ปัจเจกชนหรือนิติบุคคลมีสิทธิ์ที่จะจัดการทรัพยากรนั้น

(3) กรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Property) หมายถึง สิทธิในการใช้ทรัพยากรโดยรัฐควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรและวางระเบียบการใช้

(4) ระบบสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกัน (Common Property) หมายถึง การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนหนึ่งชุมชนใด ซึ่งสามารถกันบุคคลอื่นออกไป และวางระเบียบข้อบังคับในการใช้

สิทธิชุมชนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ของชุมชนที่มีจารีตประเพณีร่วมกันยอมรับว่าทรัพยากรเป็นของส่วนรวม เช่น ทะเล ป่าเหมืองฝ้าย ป่าช้า โดยมีแนวคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพย์สินที่เป็นสมบัติของส่วนรวม (Communal Property) โดยที่ทรัพย์สินเป็นของชุมชนร่วมกันไม่ได้เป็นของคนใดคนหนึ่ง

ลักษณะของสิทธิชุมชนท้องถิ่นไม่ใช่เป็นการที่ชุมชนหรือกลุ่มจะยึดเอามาเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาด ทำนองเดียวกับการมีกรรมสิทธิ์ของเอกชนเหนือทรัพย์สินแต่มีลักษณะพิเศษแห่งการดำรงอยู่ของสิทธิทั้งในแง่ของการใช้และการจัดการ²³ โดยปัจจัยในเรื่องจารีตประเพณีดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่เกื้อหนุนก่อให้เกิดสิทธิชุมชนท้องถิ่น

สิทธิชุมชนท้องถิ่นนั้นทำให้สมาชิกในชุมชนมีสิทธิ์ที่จะใช้ (Usufruct Rights) ทรัพยากรนั้นและการใช้ทรัพยากรไม่ได้เป็นลักษณะของการใช้แบบเสรีแต่เป็นการใช้ทรัพยากรแบบทรัพย์สินที่เปรียบเสมือนสมบัติส่วนรวม ซึ่งนอกจากทุกคนจะมีสิทธิ์ที่จะใช้แล้ว ยังรวมไปถึงการอนุรักษ์ทำนุบำรุงและหวงแหนให้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนอีกด้วย

ลักษณะของการใช้ทรัพยากรโดย รัฐสำนักหวงแหนของคนในชุมชนนี้จะนำไปสู่จารีตประเพณี พิธีกรรม ข้อห้าม ธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ ในการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่กับชุมชนสืบไป ซึ่งลักษณะเช่นนี้มักจะปรากฏในชุมชนที่เรียกว่า กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอัตลักษณ์ของตนเองมีความสัมพันธ์แนบแน่นในลักษณะเครือญาติ มีอุดมการณ์และพิธีกรรมความเชื่อต่างๆ ที่ยึดถือและปฏิบัติสืบทอดร่วมกันเป็นระยะเวลาอันยาวนาน อีกทั้งการปลูกฝังสำนึกคิดด้านภูมิปัญญาหรือภูมิความรู้ทางศีลธรรมให้แก่คนในชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและในขณะเดียวกัน สมาชิกในชุมชนก็ต้องบำรุงรักษาอนุรักษ์ทรัพยากรในฐานะทรัพย์สินของส่วนรวมเพื่อให้ลูกหลานคนรุ่นต่อไปได้ใช้ประโยชน์อีกด้วย

²³ เรื่องเดียวกัน

2.2.3 ขอบเขตของสิทธิชุมชนท้องถิ่น

สาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิชุมชนท้องถิ่น²⁴ มีดังนี้

- (1) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิของกลุ่มชุมชนมิใช่เป็นสิทธิแบบปัจเจกชนของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว
- (2) ลักษณะของสิทธิจะขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์มิใช่เป็นสิทธิเด็ดขาดในการกีดกันบุคคลอื่น ดังเช่น ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน หากเมื่อใดไม่ได้มีการใช้ประโยชน์บุคคลอื่นก็จะสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์แทนได้
- (3) กฎเกณฑ์ในการใช้สิทธิเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเป็นผลมาจากกฎเกณฑ์จารีตประเพณีที่ได้ปฏิบัติสืบทอดติดต่อกันมาและโดยความร่วมมือร่วมใจกันของชุมชนในบางแห่งอาจเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่จากการสั่งสมประสบการณ์ของชุมชนเพื่อรับกับเงื่อนไขทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ชุมชนจะเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างและปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ของการใช้สิทธิในแต่ละพื้นที่
- (4) สิทธิของชุมชนในด้านการจัดการทรัพยากรมีเป้าหมายสำคัญก็คือ การสร้างความยั่งยืนให้กับทรัพยากรควบคู่ไปกับการทำให้ชุมชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อันเป็นแนวทางการดำรงชีวิตแบบพึ่งตนเองเป็นหลัก

2.3 ความแตกต่างระหว่างสิทธิชุมชนท้องถิ่นกับสิทธิอื่นที่ใกล้เคียงกัน

2.3.1 สิทธิชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สิทธิชุมชนท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเป็นการปกครองที่คนในชุมชนท้องถิ่นปกครองกันเองแต่มีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการจัดตั้งองค์กรโดยหลักการกระจายอำนาจทางปกครองซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองกันเองและมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองโดยมีความอิสระตามสมควร โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้นไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการแต่อย่างใด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายมีเพียง 5 รูปแบบ กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยคนในพื้นที่ปกครองกันเอง เพราะคนในพื้นที่ย่อมรู้และเข้าใจปัญหาของตนเองดีกว่าบุคคลภายนอก ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจทางปกครอง

²⁴ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, นิติศาสตร์ไทยเชิงวิพากษ์ (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2549), หน้า 215-216.

ในส่วน สิทธิชุมชนท้องถิ่น ไม่ได้เกิดขึ้นด้วยกฎหมายแต่เกิดจากการที่ คนในชุมชนออก กฎเกณฑ์ ระเบียบ วิธีปฏิบัติ พิธีกรรม ข้อห้ามในการแสวงหาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติใน ท้องถิ่นร่วมกันโดยมีฐานความคิด ความเชื่ออย่างเดียวกันและได้ยอมรับถือปฏิบัติสืบต่อมาจนกลายเป็น แบบแผน ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และวัฒนธรรมของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหากมีใครฝ่า ฝืนก็จะมีบทลงโทษทางสังคมจากสมาชิกในท้องถิ่นนั่นเอง

สิทธิชุมชนท้องถิ่น จึงเปรียบเสมือนกฎหมายที่มีค่าบังคับของชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิสำคัญ พื้นฐานในการที่ชุมชนจะดูแลควบคุมวิถีชีวิตของคนในชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจรัฐแต่อย่างใด เป็นเหตุให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นสิทธิของชุมชนที่เกิดขึ้นและมีมาก่อนกฎหมายและก่อนที่จะมีการ ปกครองในรูปแบบของรัฐ เป็นผลให้การที่รัฐได้รับรองหลักการสิทธิชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญถือ เป็นการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่มีมาแต่ดั้งเดิมและไม่ใช่เป็นการบัญญัติหลักการขึ้นใหม่แต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นนั้นไม่ใช่เรื่องจัดทำ บริการสาธารณะแต่สิทธิชุมชนท้องถิ่นเป็นเรื่องหลักเกณฑ์การใช้สิทธิพื้นฐานทรัพยากรทางธรรมชาติ ร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น

2.3.2 สิทธิชุมชนท้องถิ่นกับประชาชน

ประชาชน (Peoples) เป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐ โดยรัฐทุกรัฐจะต้องมีประชาชน อาศัยอยู่ ส่วนจะมีมากน้อยเท่าใดดูเหมือนจะไม่สำคัญขอให้เพียงพอที่จะรักษาสถาบันต่างๆในสังคม รัฐนั้นไว้ได้ เช่น รัฐแอนดอร์รา มีประชากรประมาณ 5,000 คน รัฐวาติกัน มีประชากรประมาณ 1,000 คน โดยประชาชนในรัฐนั้น หมายถึง ผู้ถือสัญชาติของรัฐ ทั้งนี้เพื่อจะได้มีความผูกพันและภักดีต่อรัฐ และมีสิทธิหน้าที่มากกว่าผู้ไม่ใช่พลเมืองของรัฐ²⁵ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันว่า ประชาชน (Peoples) หมายถึง คณะบุคคลที่มีความผูกพันร่วมกันในทางกิจกรรม วัฒนธรรม วิถีชีวิต ชะตากรรม หรือ สิ่งจูงใจทางสังคมอย่างอื่นของการอยู่ร่วมกันจนเกิดเป็นความรู้สึกเป็นหมู่เหล่าที่มีความเป็นตัวของตัวเองแยกต่างหากจากหมู่คณะอื่นและมีความเข้มแข็งถึงขนาดที่จะยืนหยัดประกาศเจตนาที่จะ กำหนดชะตากรรมตนเอง (Self Determination) ด้วยการจัดตั้งเป็นชุมชนการเมืองที่เป็นรัฐเอกราช ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง²⁶

จากความหมายดังกล่าว พิจารณาได้ว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่น นั้นคล้ายกับประชาชนโดยนัยที่ หมายถึง การรวมตัวกันของคณะ บุคคลโดยมีข้อพิจารณาว่า ประชาชน แสดงถึง สถานะของคณะ บุคคลหนึ่งที่มีรูปแบบความเป็นอยู่ที่ชัดเจนและมีพฤติกรรมการแสดงออกโดยเฉพาะของตนเอง กล่าวคือ ถ้าปัจเจกชนมารวมกลุ่มกันเป็นคณะบุคคลเพื่อทำกิจกรรมทางกฎหมายก็จะเกิดเป็น สมาคม สหกรณ์ วิสาหกิจ สหภาพ เป็นต้น

²⁵ อูสาร์ท โกลปลาณิก และคณะออกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้าที่ 1-7 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 70.

²⁶ ชวร์คเพอร์ ชายทวีป, “ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 27.

การที่คณะบุคคลมา อาศัยรวมตัวกันกลายเป็นชุมชนโดยยึดเอาบริเวณพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่ง สำหรับเป็นถิ่นฐานใช้ชีวิตร่วมกันโดยชุมชนมีหลักเกณฑ์ในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีในท้องถิ่นนั้นๆ จนเป็นระบบวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นในการปรับตัวและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น การใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวจึงอาจเรียกได้ว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่น

สิทธิชุมชนท้องถิ่นจึงมีข้อแตกต่างกับประชาชน ที่เห็นได้ชัดว่า ประชาชน นั้นเป็นการที่คณะบุคคลมารวมตัวกันอยู่ใต้บังคับของสถาบันหรือแบบแผนในการดำเนินชีวิตหรือการปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง²⁷ ดังนั้นประชาชน จึงมีความหมายทั่วไปคือ กลุ่มคนที่มารวมตัวกันอยู่ในการปกครอง หรือเพื่อทำกิจกรรมทางกฎหมาย โดยมีได้เพ็งเล็งถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนหลักแหล่งถิ่นฐาน หรือการดำรงวิถีชีวิตเดียวกันเป็นหลัก

แต่เมื่อพิจารณาถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าเป็น การรวมกลุ่มของคณะบุคคลโดยยึดโยงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หรือหลักแหล่งถิ่นฐานในการดำรงชีพ เป็นสำคัญโดยมีการ ประสานเข้ากันจนสมาชิกในชุมชนไม่รู้สึกละเลยถึงความแตกต่างและมีลักษณะความผูกพันทางสังคมระหว่างกันรวมอยู่ในกลุ่มท้องถิ่นนั้นด้วย เช่น การประกอบอาชีพคล้ายคลึงกัน เป็นต้น

2.3.3 สิทธิชุมชนท้องถิ่นกับชนกลุ่มน้อย

ในประเทศหนึ่งๆย่อมประกอบด้วยกลุ่มคนหลายกลุ่มซึ่งแต่ละกลุ่มต่างก็มีวัฒนธรรม ประเพณีของตนเอง กลุ่มชนที่มีจำนวนน้อยกว่าชนกลุ่มใหญ่ของประเทศจึงอาจเรียกได้ว่า “ชนกลุ่มน้อย” (Minority Groups) ได้แก่ กลุ่มชนที่มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับชนส่วนใหญ่ของประชาคมการเมืองและเป็นกลุ่มชนที่มีความแตกต่างจากชนส่วนใหญ่ในด้านต่างๆ²⁸ โดยชนกลุ่มน้อยมักจะถูกกล่ละเลย ไม่ยอมรับหรือถูกลดระดับความสำคัญ จากรัฐ โดยการข่มให้ไม่อาจแสดงตนในฐานะเจ้าของประเทศหรือขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับชนชาติที่มีอำนาจปกครอง²⁹

แต่ทั้งนี้สิทธิชุมชนท้องถิ่นมีความคล้ายกับชนกลุ่มน้อยในลักษณะที่ว่า การใช้สิทธิของกลุ่มชนที่มีวิถีชีวิต เชื้อชาติ ภาษา ความเชื่อ หรือศาสนาร่วมกันตามแบบแผนเดียวกัน โดยมีข้อแตกต่างว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นการใช้สิทธิของชุมชนที่ได้รับการยอมรับจากรัฐตามสภาพความเป็นจริงของการใช้สิทธิและได้รับการรับรองตามกฎหมาย ในขณะที่ ชนกลุ่มน้อย นั้นมีปัญหาเรื่องการยอมรับในเรื่อง สิทธิและสถานะของชนกลุ่มน้อยจากสภาพความเป็นจริงของการใช้สิทธิและการรับรองโดยกฎหมายภายในของรัฐ

²⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 53.

²⁸ วิชัช จีระแพทย์, “รู้จักและเข้าใจชนกลุ่มน้อย”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 6 เล่มที่ 18 เดือนกันยายน-ธันวาคม 2547, หน้า 53.

²⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 56.

2.3.4 สิทธิชุมชนท้องถิ่นกับชนพื้นเมือง

คำว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่น มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่า (Local community rights) แต่ในระดับสากล คำศัพท์ที่ใช้บ่งชี้เฉพาะเมื่อต้องการกล่าวถึงชุมชนท้องถิ่นในภาษาอังกฤษ มักจะใช้คำว่า (Indigenous Peoples) ทั้งนี้ การมี s ที่คำว่า people มีนัยสำคัญที่สื่อความหมายถึง กลุ่มชน เผ่า หรือ ชุมชน ในฐานะเป็นกลุ่ม มิใช่สมาชิกของชุมชนในระดับปัจเจก และในกรณีที่กล่าวถึงสิทธิชุมชน วิธีที่ใช้มากก็คือ Indigenous Rights และ Native title³⁰

ทั้งนี้ ญรัฎถษตา เมฆา ได้ให้คำนิยามของ ชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) ว่าสามารถให้คำจำกัดความว่ามีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นกลุ่มคนที่ได้อาศัยอยู่ในดินแดนแห่งใดแห่งหนึ่งมาก่อน(First People) อย่างต่อเนื่องยาวนานและมีความผูกพันลึกซึ้งต่อดินและอาณาเขต มีวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิต เฉพาะกลุ่ม ต่อมาคนเหล่านี้ได้เผชิญหน้ากับการล่าอาณานิคมและการตั้งรัฐสมัยใหม่(modern State)
- 2) ภายหลังจากการก่อตั้งรัฐขึ้น ได้มีการใช้อำนาจลิดรอนสิทธิของกลุ่มคนเหล่านี้ พร้อมกับการเข้าแย่งชิงที่ดิน ทรัพยากร และทรัพยากรชีวภาพของพวกเขาโดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของพวกเขาที่ดำรงอยู่ก่อน³¹

จากคำนิยามสามารถพิจารณาได้ว่า ชนพื้นเมือง ของต่างประเทศจึงมีความหมายถึง “ผู้มาก่อน”หรือ “ผู้ที่ครอบครองดินแดนก่อน” โดยเพ็งเล็งถึงกลุ่มคนที่มีลักษณะเฉพาะของตนมาแต่ดั้งเดิม และต่อมาตกอยู่ภายใต้การปกครองของชนต่างชาติ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ ชนเผ่าอินเดียนแดงที่เป็นชนชาติที่ครอบครองดินแดนอยู่ก่อน การประกาศอิสรภาพและจัดตั้งสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่อมาได้ถูกปกครองและเป็นส่วนหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแสดงได้ชัดเจนว่าสิทธิชุมชนท้องถิ่นกับชนพื้นเมืองมีความแตกต่างกันโดยสิทธิชุมชนท้องถิ่นเป็นสิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่มีอำนาจกำหนดวิถีชีวิตของตนเองโดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่และได้รับการยอมรับจากรัฐผู้ปกครองซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยมีการดำรงอยู่และเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองมาตั้งแต่ดั้งเดิม

ในขณะที่ชนพื้นเมืองของต่างประเทศนั้นชนพื้นเมือง คือ กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ก่อนที่รัฐจะเข้ามาแย่งการครอบครองดินแดนและต่อมารัฐได้ออกกฎหมายมารับรองความชอบด้วยกฎหมายในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของชนพื้นเมืองที่เรียกว่า “สิทธิผู้มาก่อน”หรือ “สิทธิชนพื้นเมือง” นั่นเอง

³⁰ กอบกุล ราชะนาคร,พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน,(กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ,2549), หน้า 32.

³¹ ญรัฎถษตา เมฆา, “ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิม”(วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2551), หน้า 50.

แม้ว่าสิทธิชุมชนท้องถิ่นกับสิทธิชนพื้นเมืองจะมีความแตกต่างกันแต่ทั้งนี้ ก็มีลักษณะเฉพาะอันเป็นลักษณะสำคัญของการใช้สิทธิที่เหมือนกัน กล่าวคือ เป็นสิทธิของกลุ่ม (Collective right) มิใช่สิทธิในระดับปัจเจก และเป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวมตามจารีตประเพณีของชุมชน

จากข้อพิจารณาดังกล่าวเพื่อให้มีคุณค่าแก่การศึกษาในหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียน จึงได้นำเอาสิทธิชนพื้นเมืองของต่างประเทศมาศึกษาเปรียบเทียบกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยเพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์เรื่องสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวมตามจารีตประเพณีและจะได้นำเสนอรายละเอียดในบทต่อไป

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่น

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจถึงแนวคิดและกลไกทางกฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่น อันจะเป็นฐานวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นต่อไป

2.4.1 แนวคิดสำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย

สำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย เป็นสำนักความคิดทางกฎหมายที่แตกตัวมาจาก สำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยมีปราชญ์เมธีคนสำคัญชื่อ บรานิสสลอว์ โมนาลิสกี ได้นำเสนอถึงธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมารวมตัวกันเป็นชุมชนจะทำให้เกิดความแตกต่างทางชาติพันธุ์ตามลักษณะการปรับตัวในการดำรงชีวิตในสภาวะแวดล้อมแตกต่างกันทำให้ทุกชุมชนมีลักษณะเด่นเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ของตัวเอง กล่าวคือ การที่บุคคลมารวมกันเป็นชุมชนอันเป็นลักษณะถาวรนั้นจะก่อให้เกิดความรู้สึกร่วม และมีความเป็นพวกเดียวกันโดยมีพื้นฐานมาจากความคิด ความเชื่อ ความศรัทธา ตลอดจนวิถีชีวิตในการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติหล่อหลอมให้เกิดวิถีการดำรงชีวิตซึ่งมีระเบียบแบบแผนเดียวกันจนกลายเป็นจารีตประเพณีและเป็นวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับของชุมชนเปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน แนวคิดนี้จึงเห็นว่ากฎหมายในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนกฎหมายลายลักษณ์อักษร

นอกจากนี้ปราชญ์ใหญ่ทางนิติปรัชญาของเยอรมันคือ โจเซฟ โคเลอร์ ได้เน้นว่า “กฎหมายจะต้องถือว่าเป็นปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรม ” โดยเขาเชื่อว่ากฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมจึงมีบทบาทช่วยก่อให้เกิดวัฒนธรรมการในทางชีวิตและวัฒนธรรมของมนุษยชาติ โดยปกป้องรักษาคุณค่าที่มีอยู่แต่ดั้งเดิมแล้วก็ก่อตั้งคุณค่าขึ้นใหม่ก็คือ การนำเอาจารีตประเพณีเหล่านั้นมารักษาไว้ในรูปของกฎหมายประเพณีหรือ นำมาบัญญัติเป็น กฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยแต่ละชาติมีวัฒนธรรมของตัวเองและวัฒนธรรมนั้นเกิดจากลักษณะพิเศษเฉพาะของชาติ หน้าที่ของนักวิชาการคือ การค้นหาเอกลักษณ์ของชาติหรือปัจจัยทางวัฒนธรรมของแต่ละชาติที่แตกต่างกัน³²

³² ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2526.(กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์,2526), หน้า 296.

สำหรับแง่“มานุษยวิทยา” นั้นโดยสรุปก็คือ การศึกษาคนในภาษาอังกฤษanthropology หมายถึง การศึกษาคนป่า ขนบธรรมเนียมชีวิตของคนป่าหรือคนที่ยังไม่เจริญ เรียนเรื่องคนเรียนเพื่อรู้จักคนสมัยโบราณ โดยเชื่อว่าคนเรามีวิวัฒนาการมาอย่างเดียวกัน ดังนั้น การศึกษาคนป่าเพื่อให้ได้คิดอย่างมีเหตุผลว่าแต่เดิมเราก็เป็นอย่างนี้ก็จะสามารถประติดประต่อความเข้าใจเกี่ยวกับคน เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมกฎหมายของเราในอดีต ดังนั้น มานุษยวิทยาทางกฎหมาย จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับมนุษย์เพื่อมีจุดมุ่งหมายที่จะรู้จักมนุษย์ มิใช่มุ่งจะรู้จักแต่คนป่า คนป่าเป็นเพียงตัวอย่างเพื่อทำความเข้าใจมนุษย์ดั้งเดิมเท่านั้น³³

นักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย จึงได้มีการทำความเข้าใจบริบทของกฎหมายที่มีรากฐานมาจากความเชื่อของมนุษย์ จารีตประเพณี ตลอดจนวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งแนวคิดทางกฎหมายนี้แตกต่างกับแนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองที่เห็นว่า กฎหมายเป็นข้อบังคับที่ออกโดยผู้ปกครองเท่านั้นจึงจะมีค่าบังคับเป็นกฎหมาย

สำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมายจึงมีส่วนสำคัญในการปลุกกระแสความคิดทางกฎหมายจากการบดบังของสำนักกฎหมายบ้านเมืองที่เห็นว่า กฎหมายจะต้องออกโดยรัฐ เท่านั้น แต่สำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมายกลับชี้ให้เห็นว่าวิถีชีวิต จารีตประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชนก็มีค่าบังคับเทียบเท่ากฎหมายและมีมาก่อนกฎหมายลายลักษณ์อักษรอีกด้วย

ดังนั้น แนวคิด มานุษยวิทยาทางกฎหมายจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากในปัจจุบันที่จะนำมาเสริมสร้างความเข้าใจทางด้านชาติพันธุ์ และอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นในการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ปัญหาโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชุมชนและปัญหาสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

2.4.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น เป็นหลักการพื้นฐานที่ทำให้การใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นมีความชอบด้วยกฎหมายและแสดงให้เห็นถึงการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นโดยมีทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน รองรับดังนี้

ก. ทฤษฎีผู้ทรงสิทธิ (Subject of Right)

ตามทฤษฎีผู้ทรงสิทธิ เป็นการอ้างอิงเหตุการณ์มีตัวตนของชุมชน โดยชี้ให้เห็นความสำคัญของชุมชนและปฏิเสธการอ้างอิงผลนามธรรมลอยๆ เรียกร้องให้กลับสู่รากเหง้า กลับสู่ฐานทางประวัติศาสตร์ กลับสู่ชุมชน กลับสู่วัฒนธรรมและประเพณีพื้นบ้าน ดังเราจะเห็นได้จากความคิดทางปรัชญาของยุคนี้ การยกย่องกวี บทเพลง และนิทานพื้นบ้าน (Folk-poetry, Folk-

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 297.

music) ในยุคของ Herder (1744-1803) และเติบโตขึ้นจนเป็นจิตวิญญาณของชนชาติ (Folk-mind) หรือ Volksgeist) ในผลงานปรัชญาของ Hegel (1770-1831) และเป็นที่มาของกฎหมายในรูปของจิตวิญญาณประชาชาติ (Volksgeist) และข้อความคิดว่าด้วยกฎหมายชาวบ้าน (Volksrecht) กับกฎหมายของนักกฎหมาย (Juristenrecht) ในผลงานทางนิติศาสตร์ของ Savigny (1779-1861) และความคิดทำนองนี้ยังแสดงออกในรูปการเสนอรูปแบบกองทัพแบบใหม่ คือ กองทัพชาวบ้านหรือ กองทัพของประชาชน (Folk army) ตามแนวคิดของ Scharnhorst (1756-1813)³⁴

โดยทฤษฎีผู้ทรงสิทธิ สามารถแสดงให้เห็นถึงตัวตนความชัดเจนของชุมชนและตระหนักถึงความสำคัญของชุมชน (Community) ว่าเป็นแกนสำคัญของสังคม ไม่ใช่ปัจเจกหรือเอกชนที่มีตัวตนและมีความเป็นอยู่เป็นอิสระเป็นของตนเองตามที่เข้าใจกันในเวลานั้น โดยได้ชี้ให้เห็นว่าไม่มีเอกชนที่ดำรงอยู่อย่างอิสระมีแต่เอกชนที่รวมอยู่กันเป็นชุมชน และความสัมพันธ์ทางสังคมนั้นแท้จริงแล้วหาได้เป็นผลจากการตกลงกันโดยตั้งใจหรือโดยสัญญาระหว่างปัจเจกชน หรือเอกชนด้วยกันโดยเอกเทศไม่ แต่เป็นผลรวมจากการดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันของคนในชุมชนและสังคม ซึ่งรวมเอาความสำนึกผิดชอบชั่วดี ความรู้สึกนึกคิด อารมณ์ความรัก ความผูกพัน โลก โกรธ หลงที่บุคคลต่างก็มีด้วยกันเข้าด้วยกัน โดยมีครอบครัว และชุมชนเป็นหน่วยสังคมพื้นฐาน และเป็นต้นแบบของความสัมพันธ์ทางสังคมที่ก่อรูปซับซ้อนขึ้นเป็นสังคมส่วนรวมขึ้น แม้กฎหมายและรัฐก็นับว่าเป็นรูปการจิตสำนึกของชุมชนที่ยกระดับซับซ้อนขึ้น หาใช่เป็นผลของข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกันไม่ ด้วยเหตุนี้ชุมชน (Community) จึงเป็นตัวตนทางกฎหมายอย่างหนึ่งซึ่งซ่อนอยู่ระหว่างเอกชนกับรัฐ เป็นหน่วยสังคมที่ดำรงอยู่ตามข้อเท็จจริงและสามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้เช่นเดียวกับเอกชนและรัฐนั่นเอง³⁵

โดยทั่วไปทฤษฎีผู้ทรงสิทธินี้ ประธานแห่งสิทธิหรือเจ้าของสิทธิจะต้องเป็นสิ่งซึ่งมีสภาพบุคคล ซึ่งอาจจะปัจเจกบุคคลที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ และความเป็นบุคคลคนธรรมดาหรือนิติบุคคลนั้นก็เป็นที่ไปตามกฎหมาย ทรัพย์สิน หรือสิ่งของไม่สามารถเป็นเจ้าของสิทธิได้ ซึ่งการที่กฎหมายรับรองเฉพาะบุคคลตามกฎหมายจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิได้นั้นก็เนื่องมาจากหลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานปรัชญาแบบมนุษยนิยม (Humanism) ที่ยกย่องศักดิ์ศรี (Dignity) และความมีเหตุผล (Reason) ของมนุษย์อันเป็นผลพวงมาจากการฟื้นฟูศิลปวิทยาการในยุโรปตะวันตกในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16-17³⁶

³⁴ Ernest Barker, *Introduction in Otto Gierke, Natural Law and the Theory of Society*, Boston, 1950, p.xvii. , อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ปรกติ, *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน* (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2550), หน้า 24.

³⁵ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน*, หน้า 25.

³⁶ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 134.

จากการศึกษาพบว่า ในระบบกฎหมายได้รับรองสิทธิของสิ่งอื่นให้สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้ตามเงื่อนไขของแต่ละสิ่ง เช่น ผู้ทรงสิทธิที่เป็นทารกในครรภ์มารดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 วรรคสอง³⁷ คณะบุคคลที่มีเงินได้พึงประเมินซึ่งเป็นหน่วยผู้เสียภาษีตามประมวลรัษฎากร และกลุ่มบุคคลที่เริ่มจากกลุ่มหรือหน่วยเล็กๆ เช่น ครอบครัว เผ่าพันธุ์ บริษัท ชาติ หรืออาจเป็นหน่วยระดับใหญ่กว่านั้นซึ่งสิทธิของกลุ่มจะมีนัยสำคัญของสิทธิร่วมกัน หรือ สิทธิรวมหมู่ (Collective rights)³⁸

ข. ทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Organic Theory)

โดยทั่วไปผู้ทรงสิทธิ (Subject of Right) ในระบบกฎหมาย ถือหลักว่าเฉพาะแต่สิ่งที่มีสภาพบุคคล (Legal Personality) คือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคลตามกฎหมายเท่านั้นจึงจะสามารถเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ได้ สิ่งที่ไม่มีความเป็นบุคคล เช่น ทรัพย์สิ่งของทั้งหลายนั้นโดยทั่วไปไม่อาจมีสิทธิและหน้าที่ได้ การยอมรับว่าบุคคลเป็นตัวการแห่งสิทธินี้เป็นการยอมรับว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์จะตกต่ำกลายเป็นวัตถุหรือทรัพย์สินไม่ได้ มนุษย์จึงเป็นตัวการแห่งสิทธิ (Subject of Right) มีความเท่าเทียมกับมนุษย์ด้วยกันเองไม่สามารถที่จะตกเป็นทาสหรือมีฐานะเป็นวัตถุแห่งสิทธิ (Object of Right) ของบุคคลอื่นเหมือนเช่นทรัพย์สินได้

แต่ในทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Organic Theory) มีนักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันคือ อ็อตโต วอน เกริก (Otto von Gierke) ซึ่งเน้นการศึกษาวิถีชุมชน (Gemeinschaft, Genossenschaft) ในสังคมเยอรมันและเสนอว่าชุมชนมีตัวตน มีจิตใจ และมีสภาพบุคคล หรือมีสิทธิและหน้าที่ในตัวของมันเอง และเป็นรากฐานสำคัญแห่งความมีตัวตนของหน่วยปกครองท้องถิ่น และรัฐด้วย ด้วยเหตุนี้ Gierke จึงสรุปว่า สภาพบุคคลของชุมชน (Gemeinderschaften) หรือคณะบุคคล (Genossenschaft) ที่เข้ากันโดยมีจุดมุ่งหมายและแบบแผนหรือวิถีชีวิตที่มีแบบแผนร่วมกันแน่นอน ย่อมเกิดขึ้นได้ตามข้อเท็จจริง (de facto personality or tatsächliche Personlichkeit) เป็นสิ่งที่กฎหมายรับรองสภาพบุคคลตามที่เป็นอยู่จริงๆ ไม่ใช่กฎหมายสมมติหรือกำหนดให้มีขึ้น³⁹

สภาพบุคคลของชุมชนไม่ได้เกิดจากการที่เอกชนหรือปัจเจกชนหลายคนมาตกลงรวมตัวกันเพื่อดำเนินวิถีชีวิตร่วมกัน (social contract) แต่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าชุมชนนั้นๆ มีองค์ประกอบทั้งทางกายภาพ ทางแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างกันและทางจิตสำนึกร่วมกันครบถ้วนพอที่จะมีสภาพบุคคลแล้วหรือไม่ โดยทั่วไปสภาพบุคคลของชุมชนหรือคณะบุคคลเกิดจากการที่เอกชนแสดงเจตนาฝ่ายเดียว (unilateral act) เข้ากันเป็นสมาชิกของชุมชนนั้นยอมปฏิบัติตาม

³⁷ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 วรรคสอง “ทารกในครรภ์มารดาก็สามารถมีสิทธิต่างๆ ได้ หากว่าภายหลังคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก”

³⁸ศรีประภา เพชรมีศรี, สิทธิในสุขภาพ : จากเสรีนิยมสู่ชุมชนนิยม ? (Right to Health : Form Liberalism to Communitarianism)(กรุงเทพฯ: โครงการสังเคราะห์ความรู้, 2548), หน้า 8.

³⁹Gierke, “Die Genossenschaftstheorie”, Berlin, 1887, S. 609 อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคล ซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 35.

ข้อบังคับหรือเข้าร่วมวิถีชีวิตตามแบบแผนเดียวกันเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยการแสดงเจตนาเข้ากันเป็นส่วนหนึ่งของนิติบุคคลนั้น ย่อมมีผลหลอมรวมกันเกิดเป็นสภาพบุคคลขึ้นมาแยกต่างหากจากสมาชิกแต่ละคนในฐานะส่วนตัว Gierke อธิบายด้วยว่า การเข้ากันเป็นหมู่คณะเช่นนี้เป็นการกระทำทางข้อเท็จจริงที่มีผลทางกฎหมายโดยสภาพตามคุณภาพของสิ่งนั่นเอง เช่นเดียวกับการที่ทารกคลอดออกจากครรภ์มารดาเป็นการเริ่มต้นสภาพบุคคล หรือการหวงกันบังคับบัญชาทรัพย์สินเพื่อตนก่อให้เกิดสิทธิครอบครองนั่นเอง⁴⁰

โดยสรุปทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพของ Gierke เป็นทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นธรรมชาติของชุมชนและคณะบุคคลอื่นว่าเป็นนิติบุคคลโดยข้อเท็จจริง และเป็นผลจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และข้อเท็จจริงทางสังคม ไม่ใช่เป็นเพียงข้อความคิดลอยๆ ทางกฎหมาย และทำให้เห็นได้ว่านิติบุคคลย่อมมีสภาพบุคคลโดยสภาพซึ่งกฎหมายเพียงแต่ให้การรับรอง ไม่ใช่มีขึ้นเพราะกฎหมายสมมติให้มีขึ้นแต่อย่างใด

2.4. 3 แนวคิดระบบพหุนิยมทางกฎหมาย

เป็นแนวความคิดการยอมรับว่าในรัฐหนึ่งอาจมีกฎหมายที่บังคับได้มากกว่าหนึ่งโดยกฎหมายในความหมายของระบบพหุนิยมทางกฎหมายนั้นหาจำต้องเป็นกฎหมายของรัฐเท่านั้นแต่หมายรวมถึงกฎเกณฑ์ใดๆ ก็ตามที่มีอยู่จริงและได้รับการยอมรับสามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติและมีค่าบังคับเทียบเท่ากฎหมายของรัฐ เช่น จารีตประเพณี หลักความเชื่อของท้องถิ่น กฎหมายศาสนา

ระบบพหุนิยมทางกฎหมายจึงเป็นการยอมรับว่ากฎหมายที่สามารถใช้บังคับในรัฐนั้นนอกจากกฎหมายของรัฐแล้ว อาจเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับเป็นองค์ประกอบของกฎหมายด้วย โดยมีกฎหมายของรัฐเป็นศูนย์กลาง และกฎหมายอื่นจะมีหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้แตกต่างกันออกไปในแต่ละกลุ่มคนชาติพันธุ์ ศาสนา และพื้นที่ในการบังคับใช้ตามกฎหมาย

ระบบพหุนิยมทางกฎหมายสามารถแบ่งชุดกฎหมายภายในระบบกฎหมายของรัฐเป็นสามประเภทคือ⁴¹

1. กฎหมายจากการนิติบัญญัติ หมายถึง กฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยผ่านขั้นตอนและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งจะมีองค์กรและขั้นตอนกำหนดไว้ชัดเจนต่อการบัญญัติกฎหมายอันใดอันหนึ่งขึ้นมาบังคับใช้

2. กฎหมายจารีตประเพณี เป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับโดยชุมชนมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งมักจะเกิดจากการปฏิบัติติดต่อกันมาจนเป็นที่รับรู้ภายในชุมชนหรือสังคมนั้นๆ กฎหมายจารีตประเพณีมักจะไม่ได้ปรากฏในรูปของการเขียนบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรหากเป็นรูปแบบของ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

⁴¹ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “พหุนิยมทางกฎหมาย” (Legal Pluralism), นิติสังคมศาสตร์ ฉบับ Legal Pluralism ปีที่ 3 ฉบับที่ 1/2548, : 24.

การบอกเล่าสืบทอดมา ในปัจจุบันกฎหมายจารีตประเพณีในหลายเรื่องมีบทบาทน้อยลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งจารีตประเพณีที่ขัดแย้งหรือต่างไปจากกฎหมายของรัฐ ซึ่งสามารถบังคับใช้ได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากการมีอำนาจบังคับเป็นเครื่องมือ

3. กฎหมายศาสนา เป็นกฎเกณฑ์ที่มาจากบทบัญญัติของศาสนาในการกำหนดแนวทาง การดำเนินชีวิตของผู้เลื่อมใสศรัทธาต่อศาสนาที่ตนเองนับถือ

ในปัจจุบันระบบกฎหมายและแนวคิดของนักกฎหมายไทยยังอยู่ภายใต้อิทธิพลแนวคิดปฏิฐานนิยมคือ ยอมรับเฉพาะกฎหมายหลักของรัฐ ทำให้ไม่มีการให้ความสำคัญแนวคิด พหุนิยมทางกฎหมาย โดยมีข้อจำกัดที่ว่าระบบกฎหมายของไทยยังไม่มี ความชัดเจนและยังไม่เปิดกว้าง เพียงพอที่จะยอมรับการจัดการกฎหมายเชิงซ้อน โดยเฉพาะการยอมรับความชอบธรรมของระบบกฎหมายที่เรียกว่าความหลากหลายและความซับซ้อนของระบบกฎหมาย⁴²

ตัวอย่างของการยอมรับในเรื่องนี้ คือ การ บังคับใช้กฎหมายอิสลาม เรื่องครอบครัวและมรดก ในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา สตูล ซึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายศาสนาในเฉพาะพื้นที่ที่มีชาวมุสลิมอาศัยอยู่มากในประเทศไทย กรณีดังกล่าวนับเป็นก้าว่างที่ดีในการยอมรับแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย แต่ถึง กระนั้นระบบกฎหมายและแนวคิดของนักกฎหมายไทยก็ยังละเลยไม่ให้ความสำคัญกับจารีตประเพณี ความเชื่อของท้องถิ่น ตลอดจนกฎข้อบังคับของกลุ่มอาชีพและกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ในฐานะที่เป็นระบบกฎหมายระบบหนึ่งที่มีอยู่จริงซึ่งสามารถนำมาบังคับใช้ซ่อนอยู่ในระบบกฎหมายหลักของรัฐ

โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีฐานจากจารีตประเพณี กฎเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะในระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่กฎหมายให้อำนาจกับองค์กรของรัฐเป็นผู้จัดการควบคุมดูแลเพียงองค์กรเดียวโดยไม่ให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรก็ไม่ได้มีการยอมรับจารีตประเพณีของชุมชนไว้ในกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น⁴³

การศึกษาให้ความสำคัญแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย จึงเป็นการยอมรับ ในความเป็นจริงว่าอาจ มีกฎเกณฑ์ที่ประชาชนหรือชุมชนแต่ละท้องถิ่นปฏิบัติอยู่นอกเหนือจากกฎหมายของรัฐ ตลอดจนยอมรับว่าในพื้นที่หนึ่งนั้นก็มีกฎเกณฑ์หลายกฎเกณฑ์ซ้อนทับกันอยู่⁴⁴

⁴² อานันท์ กาญจนพันธุ์, ฐานทรัพยากรในฐานะทุนชีวิตกับการจัดการแบบมีส่วนร่วมในฐานทรัพยากร... ทุนชีวิตของสังคมไทย (กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์ดี , 2546), น. 82.

⁴³ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, นิติศาสตร์ไทยเชิงวิพากษ์ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549), หน้า 221.

⁴⁴ บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร, “สิทธิในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศกับประเทศไทย” หน้า 30.

ดังนั้น ระบบพหุนิยมทางกฎหมายจึงถือเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การค้นหาคำเท็จจริงของ กฎเกณฑ์นั้นๆ ว่ามีอยู่อย่างไร ตลอดจนศึกษา ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายของรัฐกับกฎหมาย ต่างๆ ให้มีจุดสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพต่อไป

2.4. 4 แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แนวคิดที่รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในกิจการ และบริการสาธารณะนี้ ขยายตัวภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับกระแสแนวคิดทางสังคมของประเทศตะวันตกที่ พัฒนาขึ้นเพื่อลดบทบาทของแนวคิดจักรวรรดินิยม และเพื่อทดแทนการขยายตัวของแนวคิดสังคมนิยม

โดยลักษณะสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่เด่นชัดก็คือ สิทธิในการมีส่วนร่วม “Right to Participation” หรือที่เรียกว่า สิทธิปกครองตนเอง “Right to Self Regulation” กล่าวคือ สิทธิ ชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในส่วนที่รัฐหรือกฎหมายให้รัฐมีอำนาจจัดควบคุมดูแล โดยสิทธิชุมชน ท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการเรียกร้องให้รัฐรับรองจัดให้มีขึ้นหรือยอมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมใน กิจการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ตนเองมีส่วนได้เสียหรือกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งเพื่อเป็นการยืนยันรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนเองโดยเฉพาะ สิทธิชุมชนท้องถิ่นเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตนเอง

หากมองว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนจึงมีความสามารถในอันที่จะดูแลควบคุมวิถีในการดำรงชีวิตของตนเอง ซึ่ง เป็นสิทธิในชีวิตและปัจจัยการดำรงชีวิต⁴⁵ ในกรณีดังกล่าวหากเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ใน ชุมชนโดยอ้อมมีอยู่เพื่อการดำรงชีพของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนหรือชุมชนใน ท้องถิ่นนั้นย่อมต้องเป็นผู้ทรงสิทธิเหนือทรัพยากรนั้นๆ ในการที่จะอนุรักษ์และจัดการเพื่อให้ ทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ ได้รับการดูแลรักษาให้ยั่งยืนต่อไป⁴⁶

ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นจึงมีความชอบธรรมที่จะมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนมากกว่าคนภายนอกชุมชนที่ไม่ได้เป็นผู้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมของชุมชนเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐต้องยอมให้ชุมชน ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดังกล่าวเพื่อจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมในแง่การใช้ ตลอดจนการบำรุงรักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่อง การแย่งชิงทรัพยากรตลอดจนปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในท้องถิ่นอีกด้วย

⁴⁵ เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก(กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2549 หน้า 199.

⁴⁶ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 62.

บทที่ 3

บทเปรียบเทียบสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยกับสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งทำการศึกษาเข้าใจแนวคิด หลักเกณฑ์กลไกทางกฎหมายในการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งของไทยซึ่งเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตามจารีตประเพณีของชุมชน เพื่อให้สามารถเข้าใจหลักเกณฑ์กฎหมายจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเปรียบเทียบกับสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของต่างประเทศเพื่อค้นหาแนวคิด หลักเกณฑ์ และกลไกทางกฎหมายในการรับรองสิทธิในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ตามจารีตประเพณีของชุมชน

แนวคิดในเรื่อง “สิทธิชุมชน” มีการรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายของประเทศต่างๆ ก่อนที่ประเทศไทยจะนำแนวคิดนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 โดยสิทธิชุมชน (Community Rights) ในที่นี้เกิดขึ้นในลักษณะที่แสดงถึง “สิทธิของกลุ่ม” (Collective Rights) ในการใช้และการดูแลรักษาฐานทรัพยากรด้านต่างๆเพื่อการดำรงชีพ (Status Negativus) แม้ว่าทรัพยากรเหล่านั้นจะมีปัจเจกชนหรือรัฐเป็นผู้ใช้หรือผู้ครอบครองดูแล เนื่องจากมุมมองที่เห็นว่า คนไม่ได้ดำรงอยู่เป็นอิสระแต่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีความสัมพันธ์ทางสังคมเกิดขึ้น คนและชุมชนจึงแยกกันไม่ออก ชุมชนจะมีสภาพบุคคลในลักษณะของคณะบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีจุดมุ่งหมายและแบบแผนหรือวิถีชีวิตที่มีแบบแผนร่วมกันตามสภาพข้อเท็จจริงของชุมชน¹

จากการศึกษา สิทธิชุมชน (Community Rights) ในระดับระหว่างประเทศนั้นมีความหมายรวมถึงสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชนพื้นเมืองที่อยู่อาศัยมาก่อน และสิทธิของกลุ่มชนในด้านอื่นๆได้แก่ สิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเช่น สิทธิในการมีตัวตน สิทธิในการศึกษา สิทธิในการดำรงชีวิตตามวัฒนธรรมประเพณีความเชื่อของตน² และยังมีการขยายขอบเขตรวมถึงสิทธิด้านอื่นๆ เช่น สิทธิรวมหมู่ เป็นต้น³

ทั้งนี้การรับรองสิทธิชุมชนในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในซึ่งประเทศต่างๆให้ความสำคัญและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ปรากฏเด่นชัดในเรื่อง สิทธิชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีของชุมชนซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการใช้สิทธิกลุ่ม (Collective Rights)⁴ ซึ่งมาจากสาเหตุที่ชนพื้นเมืองจำเป็นต้องพึ่งพาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นรากฐานในการดำเนินชีวิตนั่นเอง

¹ วรรณิกา สุทธิประสิทธิ์, “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2556) : 2-3.

² กอบกุล ราชชนะนาค, พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, หน้า 32.

³ กิตติศักดิ์, สิทธิชุมชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 53.

⁴ กอบกุล ราชชนะนาค, พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, หน้า 33.

เมื่อพิจารณาในแง่สิทธิชนพื้นเมืองจึงถือเป็นการใช้สิทธิอันมีที่มาจากสิทธิของจารีตประเพณี (Resource User) กล่าวคือ สิทธิที่จะใช้สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิทธิที่ได้รับสืบทอดมาจากจารีตประเพณีในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ทำให้เกิดความชอบธรรมที่ชนพื้นเมืองจะใช้สิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตลอดจนสิทธิในการตัดสินใจ กระบวนการพัฒนาที่จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเชื่อ สถาบัน และที่ดินที่พวกเขาครอบครองและทำประโยชน์ในทรัพยากรมาก่อน ทั้งนี้เพราะว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงใดๆที่เกิดกับระบบนิเวศในพื้นที่นี้อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตการดำรงชีพและความอยู่รอดของชนพื้นเมือง⁵

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตามจารีตประเพณี จึงมีลักษณะเด่นชัดที่สุดหากมีการกล่าวอ้างถึง “สิทธิชนพื้นเมือง” ในบริบทของ “สิทธิชุมชน” ในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของต่างประเทศทั้งนี้เพราะสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นลักษณะสำคัญของสิทธิชนพื้นเมืองในการครอบครองที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหมดภายในอาณาเขตซึ่งสิทธิดังกล่าวนอกจากชนพื้นเมืองจะมีอำนาจในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีแล้วยังต้องมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษา บำรุง อนุรักษ์และสงวนไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติให้อนุชนคนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ต่อไปด้วย

ส่วนการรับรองสิทธิชุมชน (Community Rights) ตามรัฐธรรมนูญไทยในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีนั้นกลับมีลักษณะเด่นชัดในเรื่อง สิทธิชุมชนท้องถิ่น (Local Community Rights) เนื่องจากสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยตามสภาพข้อเท็จจริงนั้นมีการยึดโยงเรื่องที่ตั้งและพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นโดยการมีวิถีชีวิตและผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะอาชีพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันอันมีลักษณะเป็นการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ “สิทธิชนพื้นเมือง” (Indigenous Peoples) ในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในต่างประเทศ กับ “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” (Local Community Rights) ในกฎหมายไทยแม้จะแตกต่างกันและเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นสิทธิคนละประเภทกันก็ตามแต่ทั้งนี้ก็สามารถนำสิทธิทั้งสองดังกล่าวมาศึกษาเปรียบเทียบกันได้ในเรื่องระบบกฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น

การศึกษาบทนี้ จึงศึกษา ถึงสิทธิชนพื้นเมือง ในระบบกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของต่างประเทศเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาโดยนำมาศึกษาเปรียบเทียบ กับสิทธิชุมชนท้องถิ่น ของไทยในเรื่องระบบกฎหมายที่รับรองสิทธิ จัดการทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีในพื้นที่ของตนเอง

⁵ ญรัฎกฤษดา เมฆา, “ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิม”, หน้า 96.

โดยการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวมีจุด ประสงค์เพื่อทราบและทำความเข้าใจ ถึงการ รับรองสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีทั้งการรับรองที่มีผลบังคับทางกฎหมาย (Hard Law) และการรับรองที่ไม่ถือว่ามีผลบังคับทางกฎหมาย (Soft Law) ตลอดจนศึกษาในรายละเอียดของ การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองตามกฎหมาย ของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ซึ่งต่างก็มี กฎหมายรับรองสิทธิ ชนพื้นเมือง และมีคำพิพากษาของศาลที่วางบรรทัดฐานในเรื่องการใช้สิทธิชน พื้นเมืองเพื่อเป็นฐานในการเปรียบเทียบ แนวคิดและกลไกทางกฎหมาย ที่เหมือนและแตกต่างกัน แล้ว นำมาวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมกับการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยต่อไป

3.1 ความเป็นมาของการรับรองสิทธิชนพื้นเมือง

สิทธิชนพื้นเมือง มีแนวคิดรากฐานมาจากการให้ความสำคัญเรื่อง สิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการตระหนักถึงระบบคุณค่าในความเป็นมนุษย์โดยเฉพาะในด้านความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ต่อใน ฐานะประชาคมโลกด้วยกันโดย คำว่า “สิทธิมนุษยชน” เป็นที่รู้จักและถูกใช้อย่างแพร่พันธ์ตั้งแต่ก่อตั้ง องค์การสหประชาชาติเป็นต้นมาซึ่งประเทศที่ยึดหลักการดังกล่าวได้นำข้อตกลงว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อพัฒนาคุณค่าความเป็นมนุษย์

แม้ในกฎบัตรสหประชาชาติจะได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้ในที่ต่างๆหลายที่แต่ก็มีได้ให้คำ จำกัดความของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) ที่ชัดเจนไว้แต่อย่างใดซึ่งถ้าจะแปล ความหมายตามตัวอักษร “สิทธิมนุษยชน” อาจหมายถึง สิทธิความเป็นมนุษย์ ผู้ที่เป็นมนุษย์ย่อมมี สิทธิดังกล่าวตั้งแต่เกิดจนตายโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดกฎหมาย⁶ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิ เชิงคุณธรรม (Moral right) บนหลักการความเชื่อมั่นในคุณค่าและความดีงามของมนุษย์อันเป็นสิทธิ ขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์ซึ่งมีลักษณะสากลซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของการรับรองและ ค้ำครองสิทธิจะมีผลให้ สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิทั้งหลายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่มีอารยธรรม ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์และเป็นสิทธิที่มีการคุ้มครอง ป้องกันในทางกฎหมายเป็นพิเศษกับความสำคัญของสิทธิดังกล่าว⁷

จากการศึกษามีข้อพิจารณาว่า การให้ความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชนของกฎหมาย ระหว่างประเทศในยุคแรกนั้นมุ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนซึ่งต่อมาได้มีการ พัฒนาไปสู่การยอมรับ สิทธิชุมชน ในลักษณะเป็นสิทธิกลุ่ม (Collective Rights) ซึ่งปรากฏเด่นชัดใน เรื่อง สิทธิชนพื้นเมือง โดยมีพัฒนาการมาจาก ขยายตัวของลัทธิอาณานิคมและการก่อตัวของรัฐชาติ ในช่วงศตวรรษที่ 19-20 ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนพื้นเมืองที่ตั้งถิ่นฐานและดำรงชีวิตมาอย่างยาวนาน⁸

⁶ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 15.

⁷ ธีระ โลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 54.

⁸ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, นิติศาสตร์ชายขอบ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 104.

การเข้าครอบครองของประเทศเจ้าอาณานิคมไม่เพียงการเข้าครองครองดินแดน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นกับชนพื้นเมือง คือ การถูกทำลายชนชาติทั้งชีวิตและวัฒนธรรม⁹ นอกจากนั้นการอ้างอำนาจรัฐเหนือดินแดนของประเทศเจ้าอาณานิคมยังลิดรอนสิทธิต่างๆ ของชนพื้นเมืองทั้งสิทธิในที่ดินและทรัพยากร โดยรัฐอ้างความเป็นเจ้าของและการกำหนดการใช้ประโยชน์ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชนพื้นเมืองเกิดขึ้นในหลายพื้นที่

กระบวนการลิดรอนสิทธิต่างๆ ที่นำมาปฏิบัติกับชนพื้นเมืองทำให้เกิดขบวนการเรียกร้องสิทธิของกลุ่มชนพื้นเมืองมากขึ้น การเคลื่อนไหวเรียกร้องดังกล่าวเพื่อเรียกร้องถึงสิทธิในที่ดิน ความมีตัวตน และความหลากหลายทางวัฒนธรรมของชุมชนพื้นเมือง เช่น ขบวนการของชนพื้นเมืองดั้งเดิมในประเทศสหรัฐอเมริกา ขบวนการของชนพื้นเมืองอะบอริจินในออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ขบวนการของชนอินเดียนพื้นเมืองในละตินอเมริกา ซึ่งเป็น การเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเรียกร้องสิทธิของกลุ่มตนเองที่มีความแตกต่างในเรื่องสังคม วิธีการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม จารีตประเพณี รวมถึงสิทธิในฐานะทรัพยากร

จรัญ โฆษณานันท์ อธิบายว่า การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิของชนพื้นเมืองนั้นมีเหตุผลมาจากชาวพื้นเมืองมักจะถูกมองว่าเป็น “ผู้อื่น” เช่นเดียวกับชนกลุ่มน้อยซึ่งมักเผชิญชะตากรรมของการเป็นกลุ่มคนที่มีฐานะด้อยต่ำกว่าซึ่งถูกละเมิดสิทธิไม่ต่างกันในแง่การถูกเลือกปฏิบัติ การปฏิเสธในการดำรงอยู่ การถูกฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หรือการปฏิเสธการยึดถือปฏิบัติตามวัฒนธรรมดั้งเดิมของตน¹⁰ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร อธิบายถึงการลุกขึ้นเคลื่อนไหวของกลุ่มชนพื้นเมืองว่า¹¹

การเคลื่อนไหวของกลุ่มชนพื้นเมืองในแถบทุกพื้นที่ที่เกิดขึ้นเพื่อเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง เนื่องจากประวัติศาสตร์ของการถูกแย่งชิงทรัพยากรจากระบบอาณานิคมรวมถึงการถูกคุกคามจากกระแสสังคมสมัยใหม่ การเคลื่อนไหวของชนพื้นเมืองนำไปสู่การอ้างสิทธิในการปกครองตนเอง (Self-Determination) และความเป็นคนพื้นเมือง (Indigenous People) เพื่อปกป้องรักษาที่ดินแหล่งทรัพยากรและเอกลักษณ์/ตัวตนของตนไว้ ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายสุดท้าย คือ การอยู่รอดของตนเองในฐานะที่เป็นมนุษย์ที่ได้รับการเคารพและยอมรับในความเป็นคนพื้นเมืองดั้งเดิมของตน

ข้อเรียกร้องของชนพื้นเมืองในความเป็นอิสระ แบ่งเป็น 3 ด้าน¹² คือ

⁹ Siegfried Wiessner, *Rights and status of Indigenous Peoples: A Global Comparative and International Legal Analysis*, Harvard Human Rights Journal Vol. 12, 1999, p.58. อ้างถึงใน บุญชู ฤ ป้อมเพ็ชร, “สิทธิในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน : ศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศกับประเทศไทย”, หน้า 33.

¹⁰ จรัญ โฆษณานันท์, *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), หน้า 379

¹¹ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, *ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่/ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคมในต่างประเทศ* (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2540), หน้า 36.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

1) ความเป็นอิสระในการพัฒนาเศรษฐกิจของตัวเอง (Economic Autonomy) ไม่ใช่การพัฒนาที่ยึดเยี่ยมาจากภาครัฐ จากเจ้าของที่ดิน หรือจากทุนต่างชาติ เพราะการพัฒนาเท่าที่ผ่านมาเป็น การพัฒนาที่ตัดขาดจากรากเหง้าทางวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาที่ ขจัดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนรวม/กรรมสิทธิ์ชุมชน และการแทนที่ด้วยระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล นอกจากนี้ยังเป็นการพัฒนาที่ไม่ให้สิทธิแก่ชนพื้นเมืองดั้งเดิมในการดูแลและจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินในเขตของพวกเขา เองซึ่งการจัดการกับเศรษฐกิจในแบบ ชนพื้นเมือง ดั้งเดิม แม้ว่าจะดูไม่มีเหตุผลในเชิงเศรษฐกิจในสายตาของรัฐ แต่ก็มีเหตุผลในเชิงวัฒนธรรมและ ประวัติศาสตร์ของ ชนพื้นเมืองดั้งเดิม และสิทธิในการจัดการกับระบบเศรษฐกิจในแบบ ชนพื้นเมือง ก็คือ สิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่ควรได้รับการเคารพและยอมรับจากรัฐชาติ

2) เรื่องความเป็นอิสระทางการเมือง คือ การเรียกร้องให้สามารถใช้กฎหมายจารีต ประเพณีกับกิจการของตนเองได้ ซึ่งเป็นการเรียกร้องให้เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ แก่ชนพื้นเมืองให้ มากขึ้นมากกว่าการกลืนกลายชนพื้นเมือง

3) ความเป็นอิสระด้านวัฒนธรรม เป็นการเรียกร้องสิทธิที่จะดำรงวัฒนธรรมและมีจารีต ประเพณีอันเกิดจากแนวความคิดและความเชื่อของตนเอง โดยมีหลักสูตรการเรียนรู้ การสอน และการ พูดถึงเรื่องราวของตนเอง

เหตุดังกล่าวจึงอาจแสดงให้เห็นได้ถึงจุดเริ่มต้นของการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองที่เกิดจาก การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิชนพื้นเมือง ซึ่งเรียกร้องถึงสิทธิที่จะได้อยู่อาศัยบนแผ่นดินของบรรพบุรุษ ที่สืบทอดต่อกันมาอย่างเป็นอิสระ สิทธิในทรัพยากร ธรรมชาติและ ดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมของตนและ สิทธิในการปกครองตนเองจากรัฐที่เข้าปกครองและได้ละเมิดสิทธิของพวกเขา

แต่หากจะวิเคราะห์ในอีกแง่มุมหนึ่งนั้น จุดเริ่มต้นของการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองอาจไม่ได้ มีที่มาจาก การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิชนพื้นเมืองแต่เกิดจากการที่รัฐได้เข้ามาแย่งครอบครองดินแดน ชนพื้นเมืองนั้นแล้วเห็นความสำคัญที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการแย่ง การครอบครองดินแดนจากชนพื้นเมืองมาต่างหาก

ดังนั้นหากพิจารณาในแง่มุมดังกล่าว การที่รัฐออกกฎหมายมารับรองสิทธิชนพื้นเมืองก็ เท่ากับเป็นการเยียวหาความเสียหายโดยมีเบื้องหลังจากความรู้สึกลึกซึ้งและเห็นใจชนพื้นเมืองซึ่งเป็นผู้ ครอบครองดินแดนอยู่ก่อนและที่สำคัญยังเป็นการวางหลักเกณฑ์ให้ชนพื้นเมืองสามารถใช้สิทธิอัน ชอบด้วยกฎหมายของรัฐซึ่งมีผลทำให้ชนพื้นเมืองต้องยอมรับสิทธิชนพื้นเมืองในฐานะผู้ถูกปกครอง ของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย

3.2 การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมายระหว่างประเทศ

จากแนวคิดในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนประกอบกับการเรียกร้องด้านสิทธิมนุษยชนของชนพื้นเมืองและชนเผ่าต่างๆ ในประเทศตะวันตก ได้ทำให้เกิดการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองซึ่งเป็นสิทธิที่จะดำรงจารีตประเพณี วัฒนธรรมและวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของตนที่ตกทอดมาแต่โบราณ ในระดับระหว่างประเทศนั้นนับว่าสิทธิชนพื้นเมืองเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการในลำดับหลังสุด เพราะไม่ปรากฏว่าได้มีการกล่าวถึงไว้โดยเฉพาะเจาะจงในคราวที่มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948¹³ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าปฏิญญาสากลฉบับดังกล่าว ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิชนพื้นเมืองอย่างเฉพาะเจาะจงแต่จะเน้นไปถึงการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลเป็นหลัก

แต่จากการเคลื่อนไหวเรียกร้องของชนพื้นเมืองทั้งระดับประเทศและในระดับระหว่างประเทศได้นำไปสู่การเรียกร้องให้กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับถึงสิทธิชนพื้นเมืองในการปกครองตนเอง สิทธิในที่ดินและสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตามจารีตประเพณีของชุมชนซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นผลเกิดการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองของโดยเฉพาะตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมาโดยการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในระดับสากลในปัจจุบัน สามารถแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่

3.2.1 การรับรองที่มีผลบังคับทางกฎหมาย (Hard law)

(1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ค.ศ. 1966 มีฐานะเป็นข้อตกลงระหว่างกัน เช่นเดียวกับสนธิสัญญา เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1976 ในปัจจุบันกติกาสากลนี้มีรัฐภาคีกว่า 152 รัฐ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1997

กติกาสากลนี้ได้มีการยอมรับชนพื้นเมืองและวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองซึ่งได้กล่าวถึงสิทธิของกลุ่ม (Collective Rights) ในมาตรา 27 กำหนดเกี่ยวกับสิทธิส่วนรวมของชุมชนไว้ว่า “ในรัฐที่มีชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ศาสนา หรือภาษา บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มชนดังกล่าวจะต้องมีสิทธิร่วมกับสมาชิกอื่นๆ ในกลุ่มของตนในการดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมของตนเอง ในการยึดถือและปฏิบัติตามศาสนา และในการใช้ภาษาของตนเอง”

(2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ค.ศ. 1966 เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 ปัจจุบันมีรัฐภาคีทั้งสิ้นกว่า 149 รัฐ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติกาสากลนี้ เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งสาระสำคัญของ การกำหนดสิทธิพื้นฐานของบุคคลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 1 รับรองว่ากลุ่มชนทั้งปวง (“All peoples”) มีสิทธิในการเลือกเจตจำนงของตนเอง (the right of

¹³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 59.

self-determination) คือมีสิทธิในการเลือกสถานะทางการเมือง และดำเนินการตามหนทาง การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเองโดยเสรี รัฐภาคีมีหน้าที่ส่งเสริมให้สิทธิชุมชนในการเลือกเจตจำนงของตนเองบังเกิดผล รวมทั้งต้องให้ความเคารพแก่สิทธิดังกล่าวโดยสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ

(3) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 169 ว่าด้วย ชนพื้นเมือง และ ชนเผ่าในประเทศเอกราช (Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries หรือ ILO Convention No.169) ค.ศ. 189

เป็นอนุสัญญาที่กำหนดและรับรองสิทธิชนพื้นเมืองโดยตรง และมาแทนที่อนุสัญญาฉบับค.ศ. 1957 ที่กำหนดในเรื่องสิทธิ ชนพื้นเมือง และชนเผ่า แต่มีหลักการที่แตกต่างจากอนุสัญญาฉบับก่อนอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากหลักการพัฒนากลุ่มชนท้องถิ่นและชนเผ่าเพื่อให้เข้ามากลืนและเป็นส่วนหนึ่งของสังคมกระแสหลัก (assimilationist policy) เป็นการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ รวมทั้งให้ความเคารพต่อสิทธิของกลุ่มชนเหล่านี้ในการควบคุมระบบสถาบัน วิถีชีวิต และการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ ภาษา และศาสนาของตนเอง ภายใต้กรอบของรัฐที่ตนเองอาศัยอยู่

อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับชนพื้นเมืองและชนเผ่าดังต่อไปนี้ คือ

- กลุ่มชนเผ่าในประเทศเอกราช ซึ่งโดยสภาพทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ ทำให้พวกเขามีความแตกต่างจากส่วนอื่นๆ ของชุมชนชาติ (Other Sections of the National Community) ซึ่งสถานะถูกกำกับควบคุมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจารีตประเพณีของตนเอง หรือโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบพิเศษของกลุ่มชนนั้น

- กลุ่มชนพื้นเมืองในประเทศเอกราช ซึ่งถูกจัดว่าเป็นคนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการสืบเชื้อสายจากประชากรที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศ หรือภูมิภาคที่ประเทศนั้นตั้งอยู่ ณ เวลาที่ดินแดนนั้นตกเป็นอาณานิคมหรือเมื่อมีการกำหนดพรมแดนรัฐปัจจุบัน และเป็นกลุ่มชนซึ่งยังรักษาระบบสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมืองของตนเองไว้ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน และไม่ว่าสถานะทางกฎหมายของพวกเขาจะเป็นอย่างไรก็ตาม

อนุสัญญา ดังกล่าว กำหนดให้ ชนพื้นเมือง และชนเผ่าได้รับสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอย่างเต็มที่โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ (ข้อ 2) ชุมชนมีสิทธิในกำหนดลำดับความสำคัญในกระบวนการ พัฒนาที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเชื่อ สถาบัน จิตวิญญาณของตน และที่ดินที่ตนเองยึดถือครอบครอง และใช้ประโยชน์อยู่ รวมทั้งสามารถควบคุมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตน ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ (ข้อ 7) และรัฐสมาชิกต้องให้ความเคารพแก่จารีตประเพณีและกฎหมายจารีตประเพณีของชุมชน

(4) อนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (American Convention on Human Rights) ค.ศ. 1969

เป็นอนุสัญญาระดับภูมิภาคในทวีปอเมริกา ในปัจจุบันมีรัฐภาคีทั้งหมด 24 ประเทศ โดยประกอบด้วยรัฐส่วนใหญ่ในอเมริกากลางและอเมริกาใต้ แม้จะเป็นอนุสัญญาระดับภูมิภาค แต่ก็มี ความสำคัญมากในด้านการคุ้มครองแก่สิทธิชุมชน เนื่องจากประเทศสมาชิกทั้งหมดล้วนมีชุมชนพื้นเมือง อาศัยอยู่และอนุสัญญามีกลไกที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพในการบังคับให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม บทบัญญัติของอนุสัญญา อย่างไรก็ตามทั้งสหรัฐอเมริกาและแคนาดาไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญานี้ อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิต่างๆ ของบุคคลทุก คนทั้งในด้านสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึง สิทธิในชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้ ยังจัดตั้งคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอเมริกา (Inter-American Commission on Human Rights) และศาลสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอเมริกา (Inter-American Court on Human Rights) แม้ว่าอนุสัญญาฯ จะมีได้กล่าวถึงสิทธิชุมชนโดยตรง แต่ได้เคยมีการฟ้องคดีอย่างน้อย 4 คดี โดยชุมชนพื้นเมืองต่อศาลสิทธิมนุษยชนว่ารัฐบาลของตนได้ กระทำผิดบทบัญญัติของอนุสัญญาโดยละเมิดสิทธิในที่ดินของชุมชน และศาลเคยพิพากษาว่าการกระทำ ดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน (right to property) ของชุมชน

จากที่อ้างมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า สาธารณคดีของ กติกา หรือ อนุสัญญา ดังกล่าว แสดงถึง การรับรองแก่สิทธิ ชนพื้นเมือง อย่างกว้างขวางในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตาม จารีตประเพณีท้องถิ่นของตนเอง

แม้ว่าจะได้มีการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในระดับระหว่างประเทศทั้งที่เป็นอนุสัญญา และสนธิสัญญาระหว่างประเทศในระดับโลกและระดับภูมิภาคซึ่งมีผลบังคับในระดับที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับจำนวนรัฐภาคีและการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิก

3.2.2 การรับรองที่ไม่ถือว่ามีผลบังคับทางกฎหมาย (Soft Law)

การรับรองที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายนี้คือ คำประกาศ และร่างปฏิญญา ซึ่งไม่ถือ ว่ามีผลบังคับตามกฎหมายแต่ก็มีคุณค่าในฐานะเป็นกติกาสากลและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ โดยประเทศที่ยอมรับหลักการดังกล่าวอาจจะนำมาเป็นนโยบายเพื่อออกเป็นกฎหมายภายในต่อไป ได้แก่

(1) คำประกาศกรูรีโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ค.ศ. 1992

เป็นคำประกาศที่ได้รับการรับรองในที่ประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่กรูรีโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 หลักการข้อ 22 ยอมรับบทบาทสำคัญของ ชนพื้นเมือง ในการจัดการทรัพยากรดังนี้

“ชนพื้นเมือง (indigenous people) และชุมชนของตน และชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ มีบทบาทสำคัญในการจัดการและพัฒนาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากความรู้และธรรมเนียมปฏิบัติ (knowledge and traditional practices) ของตน รัฐควรรับรองและส่งเสริมการมีตัวตน (identity) วัฒนธรรม และผลประโยชน์ของชุมชน และช่วยให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมือง (Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) ค.ศ. 1994

ร่างปฏิญญานี้เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยคณะทำงานว่าด้วยชนพื้นเมือง (Working Group on Indigenous Populations หรือ WGIP) ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) ขององค์การสหประชาชาติจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1982 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน แทนที่จะเน้นการคุ้มครองสิทธิในระดับปัจเจกดังเช่นความตกลงด้านสิทธิมนุษยชนฉบับอื่นๆ

การจัดทำร่างปฏิญญาเริ่มขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1985 โดยเปิดให้ผู้แทนของชุมชนท้องถิ่นและรัฐบาลจากภูมิภาคต่างๆ เข้าร่วมคณะทำงานจัดทำร่างปฏิญญาเสร็จเมื่อ ค.ศ. 1993 และร่างปฏิญญานี้ได้รับการรับรองจากคณะอนุกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) เมื่อ ค.ศ. 1994

จากนั้นได้มีการนำเสนอร่างต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาร่างปฏิญญา นี้อีกครั้งหนึ่งเมื่อ ค.ศ. 1995 คณะทำงานซึ่งประกอบด้วยองค์กรด้านชุมชนท้องถิ่นกว่า 200 องค์กร ประชุม ปีละ 1 ครั้ง โดยมีเป้าหมายที่จะปรับปรุงร่างเพื่อนำเสนอให้สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติพิจารณารับรองปฏิญญานี้

ในที่สุดสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติได้ประกาศรับปฏิญญานี้เมื่อวันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 2007 โดยมี 134 ประเทศสมาชิกให้ความเห็นชอบแต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตว่าในจำนวนดังกล่าวมี 11 ประเทศงดออกเสียง และ 4 ประเทศออกเสียงคัดค้านประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์¹⁴

ร่างปฏิญญา ณ ขณะนี้มีทั้งหมด 45 ข้อ สำคัญประกอบด้วยการรับรองสิทธิ ชนพื้นเมือง ในการเลือกเจตจำนงของตนเอง สิทธิในการดำรงไว้ซึ่ง วิถีชีวิตและ วัฒนธรรม ตลอดจน การเข้าถึงบริการการศึกษาและสุขภาพ ที่อยู่อาศัย การจ้างงาน การคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาการคุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญาและวัฒนธรรม เป็นต้น สำหรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นจุดสนใจของนั้น คือการที่ ร่างปฏิญญา รับรองสิทธิ ชนพื้นเมือง ในการดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ตามจารีตประเพณีของชุมชนกับ ทรัพยากร ธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นที่ดิน น้ำ ทะเลชายฝั่ง และทรัพยากรอื่นๆ ซึ่งชุมชนเป็นเจ้าของ

¹⁴ ญัตติกฤษฎา เมฆา, “ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิม,” หน้า 133-134.

ครอบครอง หรือใช้ประโยชน์ ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการเป็นเจ้าของ พัฒนา ควบคุม และใช้ทรัพยากรเหล่านี้ รัฐต้องยอมรับกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ และจารีตประเพณี ระบบการถือครองที่ดินและระบบสถาบันของชุมชนในการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ รวมทั้งต้องดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันการแทรกแซงและการละเมิดเหล่านี้

ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน จะต้องมีการชดเชยอย่างยุติธรรม โดยต้องจัดที่ดินและทรัพยากรที่มีขนาดและคุณภาพเท่ากับที่ดินและทรัพยากรที่ชุมชนต้องเสียไป เว้นแต่จะตกลงกับชุมชนเป็นอย่างอื่น รัฐต้องอนุรักษ์ พื้นฟู และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสมรรถภาพในการผลิตของที่ดินและทรัพยากรของชุมชน รวมทั้งต้องให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนในเรื่องดังกล่าวจะต้องไม่ดำเนินกิจกรรมใดๆ ทางทหารในที่ดินของชุมชน และต้องดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเก็บกักหรือทิ้งของเสียอันตรายในที่ดินของชุมชน

3.3 แนวทางการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองของต่างประเทศ

จากการศึกษาให้เห็นชัดเจนแล้วว่า กฎหมายระหว่างประเทศรับรองสิทธิ ชนพื้นเมืองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกฎหมายและจารีตประเพณีของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในส่วนต่อไปนี้จะพิจารณาตัวอย่างและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งต่างก็มี กฎหมายเฉพาะที่รับรองสิทธิชนพื้นเมืองโดยจะได้อธิบายว่า มีการรับรองและ คุ้มครองสิทธิชุมชนอย่างไร เพื่อช่วยส่งเสริมองค์ความรู้ในการ รับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนในประเทศไทย

3.3.1 สิทธิชนพื้นเมือง ในประเทศสหรัฐอเมริกา ชนพื้นเมืองในสหรัฐอเมริกามีชื่อเรียกหลายอย่างที่สำคัญได้แก่ Indians, American Indians, First Americans และ Aboriginal Peoples ชนเผ่าต่างๆ เข้ามาอาศัยอยู่ในดินแดนสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ 1500 ปีก่อนคริสต์ศักราชก่อนที่ชาวยุโรปจะมาบุกเบิกดินแดนและตั้งรกรากในทวีปอเมริกา การเข้ามาของชาวยุโรปมีผลกระทบต่อชนพื้นเมืองเป็นอย่างมากทั้งการล้มตายจากการทำสงคราม การบังคับให้ต้องย้ายถิ่น ความยากจน และโรคภัยไข้เจ็บที่มากับคนต่างถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างชนพื้นเมืองเผ่าต่างๆ กับรัฐบาลสหรัฐมีความเป็นมาที่ค่อนข้างยาวนานในระยะแรกซึ่งกินเวลาเกือบ 100 ปี จากช่วงปลายศตวรรษที่ 18 มาจนถึงปลายศตวรรษที่ 19 สิทธิในที่ดินของชนเผ่าเป็นไปตามสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลกลางกับชนเผ่าต่างๆ โดยสนธิสัญญาฉบับแรกเป็นสนธิสัญญาที่ทำกับชนเผ่าในรัฐเดลาแวร์เมื่อ ค.ศ. 1778 จากปีนั้นจนถึง ค.ศ. 1871 มีการทำสนธิสัญญากับชนเผ่าต่างๆ 370 ฉบับ

สนธิสัญญาส่วนใหญ่เกิดขึ้นหลังจากความพ่ายแพ้ในการต่อสู้ของชนพื้นเมืองหรือกระทำขึ้นเนื่องจากความกลัวสงคราม จึงมีลักษณะเป็นการยกสิทธิในดินแดนที่อาศัยอยู่เดิมให้แก่รัฐบาลกลางเพื่อแลกเปลี่ยนกับการคุ้มครองที่ดินผืนใหม่ และผลประโยชน์อื่นๆ ซึ่ง ในกรณีส่วนใหญ่

ชนพื้นเมืองไม่ได้รับผลประโยชน์ตามที่รัฐบาลสัญญาไว้ ในวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1871 สภาคองเกรส ออกกฎหมายห้ามมิให้มีการทำสนธิสัญญาระหว่างชนเผ่ากับรัฐบาลกลาง อีกต่อไป แต่รัฐบาลกลางก็ ยังคงมีหน้าที่ต้องผูกพันตามสนธิสัญญาต่างๆ ที่ได้ทำไว้ก่อนหน้านี้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับชนเผ่าหลังจากนั้นเป็นต้นมาจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ออกโดยสภาคองเกรสและ นโยบายในการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารในขณะนั้นเป็นสำคัญ

ในช่วงของการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลกลางกับชนเผ่า สภาคองเกรสได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า The Indian Removal Act ค.ศ. 1830 ซึ่งให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการทำสนธิสัญญากับชนเผ่าต่างๆ เพื่อให้ย้ายถิ่นไปอยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำ Mississippi หลายๆ เผ่า จำต้องทำสนธิสัญญาภายใต้ความกดดันของรัฐบาลสหรัฐ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทำให้เกิดสงครามระหว่างกองทหารสหรัฐกับชนพื้นเมืองหลายเผ่า และชนพื้นเมืองต้องล้มตายมากมายในที่สุดรัฐบาลสหรัฐฯ มีคำสั่งให้ชนพื้นเมืองอเมริกาทั้งหมดที่เหลืออยู่ให้ย้ายเข้าไปในเขตสงวน (reservation or reserves) เมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1876

ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ ชนพื้นเมืองในสหรัฐอเมริกา จะต้อง มีการศึกษาพิจารณาถึงคำพิพากษาของศาลที่วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ ชนพื้นเมือง และกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลสหรัฐในสมัยต่างๆ ในคดี Cherokee Nation v. Georgia ค.ศ. 1831¹⁵ ศาลสูงสุดของสหรัฐได้วางหลักไว้ว่า ชนชาติอินเดียน (Indian tribe or nation) ที่อยู่ในสหรัฐอเมริกามีใช้รัฐต่างประเทศ แต่เป็นชนชาติที่ขึ้นอยู่กับ ประเทศสหรัฐฯ (“domestic dependent nations”) และอำนาจในการจัดการที่เกี่ยวกับชนพื้นเมืองเป็นของรัฐบาลแห่งชาตินั้นโดย ที่รัฐบาลในระดับมลรัฐไม่มีอำนาจดังกล่าว

นอกจากนี้ศาลสหรัฐยังได้วางหลักบรรทัดฐานที่ยอมรับสิทธิในการครอบครองที่ดินของชาวพื้นเมือง ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิของกลุ่มในคดี Mitchell v. United States ค.ศ. 1835¹⁶ ศาลสูงสุดของสหรัฐได้วางหลักว่าสิทธิในการครอบครองที่ดินของชนพื้นเมือง “มีความศักดิ์สิทธิ์เท่าเทียมกันกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชนผิวขาว ” (the Indian right of occupancy is “as sacred as the fee simple of the whites”)

หลักดังกล่าว ได้รับการยืนยันอีกหลายครั้งในคำพิพากษาของศาลในสมัยต่อมา มาในคดี Oneida Indian Nation v. County of Oneida ค.ศ. 1974¹⁷ ศาลสูงสุดของสหรัฐยืนยันว่าสิทธิในการครอบครองที่ดินของชนพื้นเมืองเป็นสิทธิตามกฎหมายที่สามารถใช้ยันกับบุคคลภายนอกได้และสิทธิดังกล่าวจะถูกยกเลิกได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น

¹⁵30 U.S. (5 Pet.) 1 (1831).

¹⁶34 U.S. (9 Pet.) 711, 746 (1835).

¹⁷414 U.S. 661, 667(1974).

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ สิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองเป็นเพียงสิทธิในการยึดถือครอบครอง (Right of occupancy) และใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ที่ดินเหล่านี้ยังคงถือเป็นสมบัติของชาติสหรัฐฯ ทั้งนี้แม้ว่าที่ดินที่ชนพื้นเมืองอาศัยหรือครอบครองอยู่จะเป็นสมบัติของชาติ แต่รัฐบาลก็มีหน้าที่ต้องจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในถิ่นที่อยู่อาศัยของชนเผ่าพื้นเมืองโดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของชนพื้นเมืองเป็นที่ตั้ง

หลักดังกล่าวมาจากแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อการคุ้มครองชนพื้นเมือง (trust responsibility หรือ fiduciary duties) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐในฐานะเจ้า ของที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งชนพื้นเมืองอาศัยอยู่มีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่ชนเผ่าและทรัพย์สินของพวกเขาให้ถูกรุกล้ำทั้งจากหน่วยงานของรัฐเองและจากบุคคลภายนอก ตัวอย่างของคดีที่แสดงถึงความสัมพันธ์ หรือ fiduciary relationship ระหว่างรัฐกับชนเผ่าในฐานะที่รัฐเป็นผู้คุ้มครอง

สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติของชนเผ่ามีในระดับที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสนธิสัญญาที่เคยทำไว้กับรัฐบาลกลางตั้งแต่ในอดีต ในรัฐมิชิแกน วิสคอนซิน และวอชิงตัน ศาลได้ยืนยันสิทธิของชนเผ่าในทรัพยากรสัตว์น้ำครั้งหนึ่งที่มีอยู่ในมลรัฐเหล่านั้นตามสนธิสัญญาที่ชนเผ่าทำไว้กับรัฐบาล ฉะนั้นชนพื้นเมืองสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพยากรด้วยตนเองไม่ว่าจะเพื่อเลี้ยงชีพหรือเพื่อการค้า หรือจะอนุญาตให้บุคคลอื่นที่มีไซชนพื้นเมืองใช้สิทธิโดยจ่ายค่าตอบแทนก็ได้

โดยภาพรวมแล้ว ชนเผ่าในสหรัฐมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการล่าสัตว์ และทำการประมงในที่ดินและพื้นน้ำที่อยู่ภายในเขตสงวน กฎหมายที่ออกโดยมลรัฐจะไม่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของชนเผ่า ในคดี United States v. Winans ค.ศ. 1905¹⁸ ศาลสูงสุดพิพากษาว่าโดยสนธิสัญญาที่ทำไว้กับ Yakima Indians เมื่อ ค.ศ. 1859 รัฐบาลได้ให้สิทธิในการจับปลาแก่ชนเผ่าในที่ตั้งซึ่งชนเผ่าใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นประจำ (right of taking fish “at all usual and accustomed places in common with the citizens of the territory) สิทธิตามสนธิสัญญาตกทอดแก่ผู้สืบเชื้อสายของชนเผ่าโดยไม่มีกำหนดเวลา แม้ในปัจจุบันที่ดินสองฟากฝั่งแม่น้ำโคลัมเบียที่ชนเผ่าเคยใช้จับปลามาโดยจารีตประเพณีจะได้กลายเป็นที่ ของเอกชนซึ่งได้สิทธิมาโดยชอบด้วยกฎหมายจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐวอชิงตันแล้วก็ตาม

3.3.2 สิทธิชนพื้นเมืองในประเทศแคนาดา ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างชนพื้นเมืองกับชนผิวขาวในแคนาดามีความคล้ายคลึงกับการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองของประเทศ สหรัฐอเมริกาในแง่ของการแย่งชิงที่ดินจากชนพื้นเมืองเพื่อขยายอำนาจและเขตแดนของคนผิวขาวออกไป และมีการทำสนธิสัญญากับชนพื้นเมืองเพื่อเอาที่ดินมาจากชนพื้นเมืองอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งมีการจัดตั้งเขตสงวนเพื่อให้ชนพื้นเมืองอยู่อาศัย แต่ทั้งนี้ กฎหมายแคนาดา ก็มีความแตกต่างจาก กฎหมายสหรัฐอเมริกาพอสมควร กล่าวคือ แคนาดาไม่ได้ให้อำนาจแก่ชนเผ่าพื้นเมืองในการจัดการกิจการภายใน ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติในเขตสงวนของตนมากเหมือนเช่นสหรัฐอเมริกา

¹⁸198 U.S. 371 (1905).

ชนพื้นเมืองหรือ “Aboriginal Peoples” ในแคนาดาหมายถึง คน 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่เรียกว่า First Nations (หรือที่เคยเรียกกันว่าชาว Indians) ชาว Inuit (หรือที่เคยเรียกกันว่าชาว Eskimos) และชาว Métis (ซึ่งเป็นชนพื้นเมืองที่มีเชื้อสายฝรั่งเศสและสก็อตอันเนื่องมาจากยุคอาณานิคม) ประชากรของชนพื้นเมืองทั้งสามกลุ่มมีรวมประมาณ 1.2 ล้านคน หรือร้อยละ 4.3 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ

ในยุคแรกที่ชาวยุโรปเข้าไปในแคนาดา มีการผูกสัมพันธ์และค้าขายกับชนพื้นเมือง ด้วยการทำสนธิสัญญากับชนเผ่าต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าขนสัตว์ซึ่งเฟื่องฟูมากในช่วงก่อน ค.ศ. 1830 ซึ่งขณะนั้น ชนพื้นเมืองยังมีบทบาทสำคัญในการทำสงครามแย่งชิงอาณานิคมระหว่าง อังกฤษและฝรั่งเศส ก่อนที่อังกฤษจะเป็นฝ่ายชนะใน ค.ศ. 1760

ภายหลังจากที่อังกฤษได้รับชัยชนะในสงครามและได้ปกครองแคนาดา ความสัมพันธ์ในฐานะหุ้นส่วนทางการค้าระหว่างคนผิวขาวและชนพื้นเมืองก็เปลี่ยนไปเป็นผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองเกิดการไหลทะลักของชาวยุโรปที่อพยพเข้ามาอยู่อาศัย ในแคนาดา สิ่งก็ตามมาก็คือความพยายามแย่งชิงที่ดินจากชนพื้นเมืองเพื่อเปิดทางให้แก่การตั้งถิ่นฐานของชาวยุโรป

ใน ค.ศ. 1763 รัฐบาลอังกฤษออกกฎหมายที่เรียกว่า the Royal Proclamation ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลเท่านั้นที่สิทธิซื้อที่ดินจากชนพื้นเมือง เอกชนไม่สามารถซื้อที่ดินจากชนพื้นเมืองได้ กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้ชาวผิวขาวที่อพยพเข้ามาตั้งรกรากในแคนาดารุกล้ำเข้าไปในดินแดนที่เป็นของชาวอินเดียนพื้นเมือง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ตรา the Crown's Land Protection Act ในปี ค.ศ. 1839 เพื่อประกาศให้ที่ดินของชาวพื้นเมืองทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ (Crown lands) กฎหมายเหล่านี้เอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถจัดตั้งเขตสงวนตามสนธิสัญญาที่ทำไว้กับชนพื้นเมืองในช่วงเวลาต่อมา

เช่นเดียวกันกับในสหรัฐอเมริกา วิธีการหนึ่งที่ใช้ในการเอาที่ดินจากชนพื้นเมือง เป็นของรัฐก็คือ การทำสนธิสัญญากับชนพื้นเมือง กระบวนการดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1764 โดยทำสนธิสัญญาหลายฉบับในมณฑลออนตาริโอ (Ontario) ทางฝั่งตะวันออก ก่อนที่ขยายการทำสนธิสัญญาออกไปในดินแดนทางตะวันตกและทางเหนือของแคนาดา สนธิสัญญาฉบับแรกในดินแดนทางตะวันตก ได้แก่ฉบับที่ทำกับชนพื้นเมืองในมณฑลมานิโทบา (Manitoba) เมื่อ ค.ศ. 1871 นับจนถึง ค.ศ. 1923 แคนาดาได้ทำสนธิสัญญากับชนพื้นเมืองไปมากกว่า 50 ฉบับ

สนธิสัญญาที่ถือว่าเป็นต้นแบบให้แก่สนธิสัญญาอื่นๆ ได้แก่ สนธิสัญญาสองฉบับที่ทำเมื่อ ค.ศ. 1850 ซึ่งมักเรียกกันว่า the Robinson Treaties การทำ Robinson Treaties เกิดขึ้นหลังจากที่มีการค้นพบแหล่งแร่ในแถบชายฝั่งทะเลสาบ Huron และทะเลสาบ Superior รัฐบาลอังกฤษจึงต้องการเพิกถอนสิทธิของชนพื้นเมืองในพื้นที่เหล่านั้น สาระสำคัญของสนธิสัญญาทั้งสองฉบับก็คือ การจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินก้อน และเงินรายปีให้แก่ชนพื้นเมือง เพื่อแลกเปลี่ยนกับที่ดินพื้นเมือง

ยอมยกที่ดินรอบทะเลสาบให้ นอกจากนี้รัฐบาลกลางที่จะจัดตั้งเขตสงวนให้ชนพื้นเมืองอยู่อาศัยโดยการจัดตั้งเขตสงวนบริเวณทะเลสาบ Huron และให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิเต็มทีในการทำประมงและล่าสัตว์ในเขตสงวนของตนได้

ต่อมามีการทำสนธิสัญญาต่างๆ เช่น Robinson Treaties 1850 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนแลกเปลี่ยนกับที่ดินของชนพื้นเมืองซึ่งสนธิสัญญาภายหลังที่มีการทำขึ้นก็มีลักษณะเดียวกัน คือ การจ่ายตอบแทนแลกเปลี่ยนที่ดินและตกลงจัดตั้งเขตสงวนให้กับชนพื้นเมือง โดยให้สิทธิในการล่าสัตว์และตกปลาในเขตพื้นที่ อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลกลางชนพื้นเมืองก็ถูกละเมิดอยู่บ่อยครั้งจากทั้งรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริษัทเอกชน

อย่างไรก็ตาม สิทธิชนพื้นเมืองในประเทศแคนาดายังคงได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาของศาล โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1867 (The Constitution Act of 1867) รับรองถึงการดำรงอยู่ของสิทธิชนพื้นเมืองในฐานะกลุ่มชนพื้นเมืองในฐานะกลุ่มชนที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้งประเทศและมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนานกว่าประเทศแคนาดา¹⁹ ของชนพื้นเมืองดำรงอยู่ในระบบการปกครองของประเทศด้วย

3.4 การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมายภายในของต่างประเทศ

ความเคลื่อนไหวและการยอมรับเรื่องสิทธิชุมชนจากต่างประเทศในความหมายสิทธิของชนพื้นเมืองนั้น นอกจากการยอมรับในสนธิสัญญา คำประกาศต่างๆ แล้ว แต่ละประเทศยังได้มีการพัฒนาความคิดเรื่องสิทธิชนพื้นเมืองขึ้นทั้งในระดับกฎหมายและคำพิพากษาที่ยอมรับสิทธิของผู้ที่อยู่อาศัยมาก่อนที่จะมีการตั้งรัฐสมัยใหม่ขึ้น ผู้เขียนได้ศึกษาพัฒนาการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา โดยมีรายละเอียดดังนี้

3. 4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเกี่ยวกับชนพื้นเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การยอมรับว่าชนเผ่าพื้นเมืองของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ที่ครอบครองดินแดนอเมริกาแต่เดิม ก่อนที่จะมีการตั้งประเทศอเมริกาขึ้นและเป็นผู้มีสิทธิในฐานะที่ครอบครองดินแดนนั้นอยู่ก่อน ซึ่งเห็นได้จากการตกลงทำสนธิสัญญาในรูปแบบต่างๆ ระหว่างรัฐกับชนพื้นเมืองเรื่องสิทธิในที่ดินของชนเผ่าพื้นเมืองต่างๆ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติที่สงวนไว้ให้กับชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อใช้สอยในรูปแบบสิทธิเหนือที่ดิน

ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกายอมรับมาตลอดมาว่า ชนพื้นเมืองเป็นผู้มีสิทธิเหนือดินแดนมาแต่เดิมตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ก่อนที่ชาวยุโรปจะเข้ามาตั้งรกรากบนแผ่นดินประเทศสหรัฐอเมริกาปัจจุบัน โดยเฉพาะชนเผ่าที่มีการรวมกลุ่มทางสังคมและมีปกครอง

¹⁹ วาทีศ โสคติพันธุ์, “Legal Pluralism ในประเทศแคนาดา : กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการประมงของชนพื้นเมือง”, วารสารนิติศาสตร์สังคมศาสตร์ ปีที่ 3 (ฉบับที่ 1/2548) : 76.

ที่เป็นแบบแผน ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นผู้ครอบครองดินแดนโดยชอบด้วยกฎหมาย ในฐานะผู้ตั้งรกรากอยู่ก่อน รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ทำสนธิสัญญารับรองสิทธิในที่ดินของชนเผ่าไว้ รวมกว่า 300 สนธิสัญญา²⁰ อยู่ในรูปแบบสิทธิเหนือที่ดินของชนเผ่า ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณสมบัติ ที่สงวนไว้ใช้ประโยชน์ของสมาชิกชุมชนพื้นเมือง

3. 4.2 ประเทศแคนาดา

ตามมาตรา 91 (24) ของรัฐธรรมนูญแคนาดา ฉบับ ค.ศ. 1867 รัฐบาลกลางมีอำนาจทางกฎหมายเหนือชนพื้นเมืองและที่ดินของชนพื้นเมืองแต่เพียงผู้เดียวกฎหมายแคนาดาที่ใช้บังคับกับคนพื้นเมืองโดยตรงคือ the Indian Act ซึ่งตราขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1976 และถูกแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเมื่อ ค.ศ. 1985 การแก้ไขกฎหมายนี้มีผลให้คุ้มครองชนพื้นเมืองมากขึ้นโดยในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินของชนพื้นเมืองนั้น กฎหมายนี้บัญญัติว่ารัฐบาลจะโอนที่ดินซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของชนพื้นเมืองเพื่อนำไปใช้ในกิจการอื่นใดได้ก็ต่อเมื่อชนพื้นเมืองได้ยกที่ดินหรือยอมละทิ้งสิทธิในที่ดินนั้นแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้ที่ดินของชนพื้นเมืองได้รับยกเว้นภาษี และให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิปกครองตนเองในขีดจำกัดได้

อย่างไรก็ตาม นับจนถึงปัจจุบันขอบเขตการปกครองตนเองของชนพื้นเมืองยังไม่ชัดเจนเหมือนในสหรัฐอเมริกา และเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางกำลังอยู่ในระหว่างการเจรจากับชนพื้นเมือง นอกจากนี้ มาตรา 8 ของ the Indian Act ค.ศ. 1985 ยังบัญญัติให้กฎหมายทั้งปวงที่มีผลใช้บังคับทั่วไปซึ่งออกโดยรัฐบาลระดับมณฑลมีผลบังคับใช้กับชนพื้นเมืองได้ และกรณีดังกล่าวถูกตีความว่าน่าจะหมายความรวมถึงกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

ลักษณะเด่นประการหนึ่งของกฎหมายแคนาดาที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมือง ก็คือ รัฐธรรมนูญแคนาดาได้รับรองสิทธิของชนพื้นเมืองอย่างชัดเจน บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแคนาดาเมื่อ ค.ศ. 1982 (the Constitution Act 1982) มาตรา 35 บัญญัติรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองและสิทธิตามสนธิสัญญา (treaty rights) ดังนี้

(1) สิทธิที่มีอยู่ของชนพื้นเมืองและสิทธิตามสนธิสัญญา (existing aboriginal and treaty rights) ต้องได้รับการเคารพ

(2) ชนพื้นเมืองของแคนาดา หมายความว่ารวมถึง ชาว Indian, Inuit และ Métis และให้ถือว่าข้อตกลงตามข้อเรียกร้องสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองถือว่าเป็นสนธิสัญญาด้วย

(3) สิทธิของชนพื้นเมืองและสิทธิตามสนธิสัญญาจะต้องได้รับการประกันให้แก่ชายและหญิงโดยเสมอภาคกัน

สิทธิของชนพื้นเมืองและสิทธิตามสนธิสัญญาที่จะถือว่ามีอยู่ (existing) ตามข้อ (1) มีขอบเขตน้อยเพียงใดนั้น ศาลสูงสุดของแคนาดาได้วางหลักไว้เมื่อ ค.ศ. 1990 ในคดี Sparrow v. The Queen²¹ ซึ่งเป็นคดีที่ชนพื้นเมืองมณฑล British Columbia เรียกร้องสิทธิตามจารีตประเพณี

²⁰ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิชุมชน, หน้า 75.

²¹ (1990) 1 S.C.R. 1075.

ในการทำประมงในแม่น้ำที่อยู่ในเขตของชนเผ่า ศาลพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า แม้ว่ารัฐบาลกลาง จะได้ออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมสิทธิในการทำประมงดังกล่าวมานานหลายปีก่อนที่จะมีการตรา the Constitution Act ค.ศ. 1982 แต่กฎระเบียบเหล่านั้นก็ได้มีผลเป็นการยกเลิกสิทธิตามจารีตประเพณี ของชนพื้นเมือง ทั้งนี้ สิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญได้แก่ สิทธิทั้งหลายที่ ยังไม่ถูกยกเลิกโดยกฎหมายหรือโดยความยินยอมของชนพื้นเมืองเองหากต้องการยกเลิกสิทธิของคน พื้นเมืองรัฐบาลจะต้องแสดงเจตนาดังกล่าวให้ชัดเจน

ในกรณีที่กฎหมายของรัฐบาลกลางขัดแย้งกับสิทธิชนพื้นเมือง รัฐบาลจะต้องสามารถให้ เหตุผลและคำชี้แจงโดยชี้แจงน้ำหนักให้สมดุลระหว่างอำนาจและความรับผิดชอบที่รัฐบาลมีต่อชน พื้นเมือง ศาลยกตัวอย่างกรณีที่กฎหมายของรัฐอาจระงับสิทธิของชนพื้นเมืองตามรัฐธรรมนูญฯ ได้ เช่น กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เกษตรกรรม การป่าไม้ การสำรวจและใช้ประโยชน์ จากแหล่งแร่ การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำ การก่อสร้างระบบสาธารณสุขปิโคม และการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมหรือพันธุ์พืชสัตว์ที่ตกอยู่ในอันตรายใกล้สูญพันธุ์ เป็นต้น นอกจากนี้ ในการออก กฎระเบียบเพื่อควบคุมการทำประมงของชนพื้นเมือง จะต้องจัดลำดับความสำคัญให้ชนพื้นเมืองได้มี สิทธิจับปลาในลำดับต้นๆ กล่าวคือ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์สัตว์น้ำเป็นลำดับแรก และหากมีปลาที่อนุญาตให้จับได้ จะต้องให้สิทธิแก่ชนพื้นเมืองก่อน ตามมาด้วยสิทธิของบุคคลที่มีใช้ ชนพื้นเมือง และให้การจับปลาเพื่อสันถนาการและกีฬาอยู่ในลำดับต่ำสุด

3.5 คำพิพากษาของศาล

การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ส่วนใหญ่ จะต้องทำการศึกษาคำพิพากษาตามหลัก Common Law ซึ่งศาลจะทำการวางหลักเกี่ยวกับ รับรองสิทธิของชนพื้นเมืองตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 19 ว่า ชนพื้นเมืองมีสิทธิในที่ดินและทรัพยากร อย่างไรบ้าง ซึ่งมีคดีที่สำคัญ²² ดังนี้

3. 5.1 คำพิพากษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

(1) คดี Johnson's and Graham's Lessee v. McIntosh 1823

โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้ Thomas Johnson ได้ซื้อที่ดินจากชนเผ่าพื้นเมือง ที่ชื่อว่า Piankeshaw Indian Tribes ใน ค.ศ. 1775 ต่อมา William McIntosh (จำเลย) ได้รับสิทธิในที่ดิน ผืนเดียวกันจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ลูกและหลานของ Thomas Johnson (โจทก์) ผู้ได้รับมรดก ที่ดินจึงได้ฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนสิทธิและขับไล่ McIntosh โดยอ้างถึงการซื้อขายของ Thomas Johnson ใน ค.ศ. 1773 และ ค.ศ. 1775 ขณะที่ McIntosh อ้างว่าได้สิทธิโดยชอบธรรมจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

²² บุญชู ฒ ป้อมเพ็ชร, “สิทธิในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน : ศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศกับประเทศไทย”, หน้า 50-53.

ศาลสูงได้พิพากษาคดีนี้ว่า เอกชนไม่สามารถที่ซื้อที่ดินจากชนพื้นเมืองได้โดยตรง และการขายที่ดินของชนพื้นเมืองสามารถขายให้เฉพาะรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ศาลสูงได้ให้เหตุผลโดยอาศัยหลักปรัชญาที่มีเค้าโครงทางประวัติศาสตร์ของการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของชาวยุโรปในทวีปอเมริกา โดยนำเสนอพื้นฐานของเหตุผลที่เรียกว่าหลักแห่งการค้นพบ (Discovery Doctrine) ซึ่งหลักการนี้ประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก ชนชาติยุโรปที่ค้นพบที่ดิน มีสิทธิอย่างเสรีที่จะเป็นเจ้าของที่ดินที่ค้นพบ ชนพื้นเมืองไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าของ (Owners) ที่ดินมีแต่เพียงสิทธิครอบครอง (Right of Occupancy) ลักษณะเหมือนกับผู้ครอบครองอาคารห้องเช่า แต่ไม่เคยถือว่าเป็นเจ้าของที่ดิน ลักษณะที่สองหลักการนี้บัญญัติถึงข้อจำกัดในการขายสิทธิครอบครองที่ดิน ซึ่งหมายความว่าชนพื้นเมืองสามารถโอนสิทธิครอบครองให้กับรัฐที่ค้นพบดินแดนเท่านั้น

คดีนี้ศาลสูงยอมรับว่าชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะเก็บกินเหนือดินแดนที่ตนเองอยู่มาแต่ดั้งเดิม ชนเผ่าพื้นเมืองสามารถจัดการใช้สอย และได้ประโยชน์จากทรัพยากรตามจารีตประเพณีของตนสิทธินี้จึงเป็นสิทธิในลักษณะสิทธิเก็บกินเหนือดินแดนของชนพื้นเมืองโดยมีข้อจำกัด คือ ไม่สามารถซื้อขายได้อย่างอิสระเช่นเดียวกับสิทธิของเอกชน

จากคำตัดสินของศาลสูง สิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีเพียงการยึดถือครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างใด แม้ว่าแนวคิดจากคำพิพากษานี้ จะเป็นหลักที่สอดคล้องกับหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อการคุ้มครองชนพื้นเมือง (Trust responsibility หรือ Fiduciary duties) แต่ก็มี การวิจารณ์ถึงคำตัดสินของศาลไว้ว่า การวางหลักการเช่นนี้ทำให้สิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิมไม่ได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจัง ถ้าหากพิจารณาจากขอบเขตที่พวกเขาได้รับ พวกเขาถูกลดบทบาทลงอย่างเห็นได้ชัด การได้มาซึ่งสิทธิที่มีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระลดลง รวมถึงความสามารถในการดำเนินการในที่ดินของตนก็ถูกปฏิเสธจากหลักการพื้นฐานดั้งเดิม (The Original Fundamental Principle) ที่พวกเขามีกรรมสิทธิ์อย่างแท้จริง

(2) คดี Worcester v. Georgia 1832

มลรัฐจอร์เจีย (Georgia) ได้ตรากฎหมายกำหนดเขตพื้นที่ให้กับคนผิวขาวในพื้นที่ของชนพื้นเมือง Indian เผ่า Cherokee บาทหลวงจำนวนเจ็ดท่านได้คัดค้านการกำหนดเขตและเคลื่อนย้ายชนพื้นเมือง Indian ออกจากพื้นที่ และสนับสนุนชนพื้นเมืองให้ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามกฎหมายของมลรัฐจอร์เจีย ต่อมาบาทหลวงทั้งหมดถูกจับกุมและถูกตัดสินจำคุกเป็นเวลา 4 ปี ต่อมาบาทหลวง Samual Austin Worcester และบาทหลวง Elizer Butler ได้นำคดีนี้ฟ้องต่อศาลสูง ศาลสูงได้มีคำตัดสินคดีนี้ว่า ชนพื้นเมือง Indian เป็นชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะ (distinct community) และมีสิทธิในการปกครองตนเอง (self government) ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองจากสหพันธรัฐ มลรัฐไม่สามารถที่จะออกกฎหมายจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ โดยผู้พิพากษา John Marshall ได้กล่าวถึงการรับรองอำนาจอธิปไตยของชนพื้นเมือง Indian ไว้ดังนี้

“ชนพื้นเมือง Indian ได้รับการกล่าวขานมาโดยตลอดว่าเป็นชุมชนที่มีความเป็นอิสระและมีสิทธิผูกขาดในที่ดินตามสิทธิตามธรรมชาติดั้งเดิม ทฤษฎีกฎหมายแห่งรัฐที่เกิดขึ้นระบุว่า กลุ่มอำนาจที่อ่อนแอกว่าจะไม่ยอมจำนนต่อความไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง แต่จะเชื่อมความสัมพันธ์กับอำนาจที่แข็งแกร่งกว่าและขอรับความคุ้มครองจากอำนาจนั้น เพื่อความปลอดภัยรัฐที่อ่อนแอจะผูกมัดกับความคุ้มครองของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่า โดยรัฐที่มีอำนาจที่เหนือกว่า ไม่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิการปกครองหรือยุติการปกครองของชนพื้นเมืองเหล่านี้”

(3) คดี United States v. Winans 1905

โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้ พี่น้องตระกูล Winans (Lineas Winans and Audubon Winans) ได้ซื้อที่ดินในมลรัฐวอชิงตันติดกับแม่น้ำโคลัมเบีย และได้ทำการล้อมรั้วรอบที่ดินรวมถึงพื้นที่ตกปลาของชนพื้นเมืองบริเวณริมแม่น้ำ ทำให้ชนพื้นเมืองเผ่า Yukima ไม่สามารถที่จะตกปลาในพื้นที่ตกปลาของพวกเขาตามที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา (traditional fishing places) ชนพื้นเมืองจึงนำคดีฟ้องต่อศาลเพื่อให้บังคับตามสนธิสัญญาที่ได้ตกลงกันใน ค.ศ. 1859 ซึ่งได้มีการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองสามารถจับปลาในพื้นที่ที่คุ้นเคยและเป็นประจำ (Usual and Accustomed Places) บริเวณแม่น้ำโคลัมเบีย ปี ค.ศ. 1905 ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินว่า สิทธิในการจับปลาในที่คุ้นเคยและเป็นประจำ แม้ว่าจะอยู่ในที่นอกเขตพื้นที่ที่สงวนและไม่ใช่ที่ที่ชนพื้นเมืองเป็นเจ้าของชนพื้นเมืองก็สามารถเข้าถึงสิทธิในพื้นที่ตกปลาได้ เพราะสิทธิอันนี้ไม่ใช่สิทธิที่ได้รับเป็นพิเศษจากรัฐบาลผ่านสนธิสัญญา แต่สนธิสัญญาได้ยอมรับสิทธิของความเป็นเจ้าของและต้องรักษาไว้สำหรับพวกเขาทั้งในปัจจุบันและอนาคตที่จะได้ใช้ประโยชน์

(4) คดี Cramer v. United States 1923

ศาลได้ตัดสินคดีโดยย้ำถึงสิทธิชนพื้นเมืองว่า แม้การถือครองที่ดินของชนพื้นเมืองจะไม่มีกฎหมายรองรับหรือไม่มีนโยบายของรัฐรับรอง ก็ไม่ได้หมายความว่าชนพื้นเมืองจะไม่มีสิทธิในการถือครองที่ดิน

นอกจากคำพิพากษาของศาลที่วางหลักเกี่ยวกับสิทธิชนพื้นเมืองเหล่านี้ รัฐสภาก็ได้มีการตรากฎหมายรับรองสิทธิชนพื้นเมืองมาอยู่ตลอด เช่น Organic Act of 1884 ได้รับรองสิทธิของชนพื้นเมืองว่า สิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองจะต้องไม่ถูกรบกวนในการใช้ การครอบครอง หรือการอ้างสิทธิของพวกเขา ซึ่งจะต้องมีการสงวนไว้สำหรับในอนาคต ทั้งนี้การตรากฎหมายโดยรัฐสภาเพื่อคุ้มครองชนพื้นเมืองมีความสอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลสูงของสหรัฐอเมริกาที่ได้วางหลักการไว้

อย่างไรก็ตาม สิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองก็ไม่ใช่สิทธิพิเศษหรือสิทธิเด็ดขาดที่รัฐไม่สามารถดำเนินการใดๆ เหนือที่ดินนั้น บางกรณีสิทธิของชนพื้นเมืองก็อาจถูกจำกัดสิทธิลงได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น คดี Richard E. Lyng, Secretary of Agriculture v. Northweat Indian Cemetery Protective Association 1988 (7) ชนพื้นเมืองสามเผ่าได้อ้างถึงสิทธิ ในการนับถือศาสนาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย American Indian Religious Freedom Act 1978 (AIRFA) ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในการนับถือศาสนา

โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ชนพื้นเมืองเคารพ สักการะในการห้ามไม่ให้รัฐบาลเข้าทำไม้หรือสร้างถนนผ่านพื้นที่ซึ่งชนพื้นเมืองใช้เป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาทางตะวันตกเฉียงเหนือของเมือง California. ถนนที่จะสร้างต้องผ่านพื้นที่ป่าไม้ ที่เรียกว่า the Chimmy Rock ระยะทางประมาณ 6 ไมล์ ชนเผ่า Karok ชนเผ่า Tolowa และชนเผ่า Yurak ใช้เป็นที่เคารพสักการะและเชื่อว่ามีพลังทางจิตวิญญาณของบรรพบุรุษ การทำไม้และการสร้างถนนทำให้ไม่สามารถที่จะใช้ประกอบพิธีกรรมได้อีกต่อไป ศาลสูงได้ตัดสินว่าการทำไม้ของบริษัทเป็นผลประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่ต่อสังคมอเมริกัน จึงมีสิทธิที่จะสร้างถนนได้ (for the greater economic good of the American society, had the right to build the road)

แม้ว่าสิทธิในการนับถือศาสนาจะเป็นสิทธิ ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองและการใช้สิทธิของชนพื้นเมืองจะมีความแตกต่างกับศาสนาอื่น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าชนพื้นเมืองจะอ้างสิทธิหวงกัน หรือเข้าจัดการควบคุมพื้นที่ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพียงผู้เดียวจนเกินสมควร โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะไม่ได้

พัฒนาการของการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่ามีควมก้าวหน้าและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการทำสนธิสัญญาเกี่ยวกับที่ดินที่ชนพื้นเมืองได้ครอบครองอยู่ ซึ่งเรียกว่า trust land และการตั้งเขตสงวนของชนพื้นเมืองขึ้นในพื้นที่ต่างๆ แม้ว่าที่ดินที่ชนพื้นเมืองครอบครองจะไม่สามารถจำหน่าย จ่าย หรือโอน ได้ แต่รัฐบาลก็ให้อิสระกับชนพื้นเมืองในการปกครองตนเอง (Tribal Sovereignty) การมีรัฐบาลของชนเผ่า (Tribal Government) การมีศาลชนเผ่า (Tribal Court) รวมถึงอำนาจจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่ชนพื้นเมืองครอบครองอยู่ ทั้งในแง่การนำที่ดินออกให้เช่า การอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ การขุดเจาะน้ำมันและก๊าซ รวมถึงมีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิชนพื้นเมือง เช่น Indian Child Welfare Act of 1978, Native American Languages Act of 1990, Native American Graves Protection and Repatriation Act of 1990 เพื่อให้ชนพื้นเมืองสามารถรักษาการดำรงอยู่ของชนเผ่า และการปกครองตนเองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.5.2 คำพิพากษาของประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดามีการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาโดยประเทศแคนาดาได้รับรองสิทธิชนพื้นเมืองทั้งในรัฐธรรมนูญและสนธิสัญญาระหว่างชนพื้นเมือง

นอกจากนั้นมีการแก้ไขกฎหมายรับรองสิทธิชนพื้นเมืองโดยตรง คือ Indian Act 1876 (แก้ไข ค.ศ. 1985) เพื่อคุ้มครองสิทธิชนพื้นเมืองให้มากขึ้น เช่น การใช้ประโยชน์ในที่ดินของชนพื้นเมือง ต้องเป็นที่ดินที่ชนพื้นเมืองยกให้หรือยอมสละที่ดินให้เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการตัดสินคดีต่างๆ ที่ให้การยอมรับสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิมเหล่านี้ ซึ่งศาลประเทศแคนาดาได้ตัดสินคดีพิพาทระหว่างรัฐกับชนพื้นเมืองในหลายคดี โดยศาลพยายามที่จะวางหลักและตีความกฎหมายที่รับรองสิทธิของชนพื้นเมือง ดังคดีต่อไปนี้²³

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-60.

(1) คดี *Guerin v. The Queen* 1984

ศาลสูงประเทศแคนาดา ได้ตัดสินคดีเกี่ยวกับสิทธิของชนพื้นเมืองโดยวางหลักหน้าที่ของรัฐบาลที่มีต่อชนพื้นเมือง (Fiduciary Duty) และรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองว่า เป็นสิทธิที่มีลักษณะเฉพาะ (Sui Generis) โดยมีเนื้อหาของคดี ดังนี้

ชนพื้นเมืองเผ่า Musqueam (The Musqueam Indian) ได้เข้าพื้นที่สงวนของชนพื้นเมืองเนื้อที่ประมาณ 416 เอเคอร์ ในพื้นที่ทางตะวันตกของเมืองแวนคูเวอร์ ต่อมาใน ค.ศ. 1958 รัฐบาลได้ตกลงกับบริษัทเอกชน ชื่อ Shaughnessy Heights Golf & Country Club นำเอาที่ดินดังกล่าวจำนวนอย่างน้อย 162 เอเคอร์ทำการก่อสร้างสนามกอล์ฟ รัฐบาลได้แก้ไขสัญญาเช่าพื้นที่สงวนของชนพื้นเมือง โดยไม่ได้มีการเปิดเผยหรือแจ้งต่อชนพื้นเมืองแต่อย่างใด

คดีนี้มีประเด็นการวินิจฉัยที่สำคัญ ผู้พิพากษา Dickson J. ได้บรรยายว่าสิทธิของชนพื้นเมือง นั้นก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐบาล สิทธิของชนพื้นเมืองตามธรรมชาติเป็นสิทธิที่มีลักษณะเฉพาะ (Sui Generis) ที่ไม่สามารถอ้างถึงความเท่าเทียมได้ สิทธินี้เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นและมีอยู่ก่อน Royal Proclamation of 1763 และมีขึ้นก่อนประวัติศาสตร์ของการครอบครอง สิทธิพิเศษนี้หมายความว่าสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง สามารถโอนหรือขายที่ดินให้กับรัฐบาล และรัฐบาลสามารถใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ของชนพื้นเมืองเท่านั้น

ศาลสูงประเทศแคนาดาได้พิจารณาคดีแล้วตัดสินในประเด็นคดีไว้ 3 ประเด็น

ประเด็นแรก การที่รัฐบาลออกกฎหมาย Royal Proclamation 1763 และ Indian Act 1876 กำหนดให้ชนพื้นเมืองสามารถโอนที่ดินให้กับรัฐบาลได้เท่านั้น และรัฐบาลก็ต้องใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของชนพื้นเมืองเช่นกันซึ่งไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะดำเนินการกับที่ดินนั้นอย่างไรก็ได้

ประเด็นที่สอง ต้องมีการปฏิบัติตามข้อตกลงที่รัฐบาลได้ตกลงกับชนพื้นเมือง การแก้ไขเอกสารการเช่าที่ของชนพื้นเมือง โดยไม่ได้มีการตกลงกับชนพื้นเมืองเพื่อนำไปสร้างสนามกอล์ฟเป็นการกระทำที่ไม่ชอบต่อหน้าที่

ประเด็นสุดท้าย ศาลได้โต้แย้งข้อต่อสู้ของฝ่ายรัฐบาล โดยศาลเห็นว่า การกระทำของรัฐบาลเป็นความผิดที่ฉ้อฉลในการปกปิด (Fraudulent Concealment) และเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรม (Equitable Fraud) โดยไม่ได้มีการเปิดเผยสัญญาที่มีการกำหนดแตกต่างไปจากเดิมให้ชนพื้นเมืองได้รับทราบ

การดำเนินการของรัฐบาลเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อตกลงที่ได้ทำไว้ตั้งแต่ต้น ถือเป็นความบกพร่องต่อหน้าที่ จึงต้องชดเชยค่าความเสียหายให้กับชนพื้นเมืองเป็นเงิน 10 ล้านเหรียญ

(2) คดี *Sparrow v. The Queen* 1990

เป็นคดีที่ศาลให้การรับรองสิทธิในการทำประมงกับชุมชนพื้นเมือง ที่เรียกร้องสิทธิการทำประมงในแม่น้ำที่ผ่านเขตพื้นที่ของชนเผ่า ศาลได้ตัดสินว่า แม้ว่ารัฐบาลกลางจะออกระเบียบการควบคุมสิทธิการทำประมงแต่กฎระเบียบเหล่านั้นก็ทำได้ยกเลิกสิทธิตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมือง

Ronald Edward Sparrow เป็นชนพื้นเมืองของประเทศแคนาดาเผ่า Musqueam Band ได้ทำการประมงโดยใช้ทุ่นตาข่ายที่มีขนาดกว้าง 82 เมตร ยาว 20 เมตร ซึ่งมีขนาดที่กว้างกว่าขนาดที่กฎหมายอนุญาต Sparrow ยอมรับข้อเท็จจริงตามคำขอกกล่าวหา แต่มีข้อต่อสู้ว่าเป็นการใช้สิทธิชนพื้นเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 1982 มาตรา 35 (1)

คดีนี้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงของประเทศแคนาดา ศาลสูงได้ตัดสินคดีโดยมติเอกฉันท์ โดยหัวหน้าผู้พิพากษา Brian Dickson และผู้พิพากษา Gerard La Forest ให้เหตุผลว่า Sparrow ได้ใช้สิทธิที่มีมาตั้งแต่ต้นของชนพื้นเมือง อันเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นมาก่อนกฎระเบียบ และสิทธินี้ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1982

ศาลสูงได้ตีความคำว่า การมีอยู่ (Existing) ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 35 (1) ว่าหมายถึงสิทธิที่มีมาแต่เดิมของชนพื้นเมืองยังคงมีอยู่ และได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1982 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสิทธิชนพื้นเมืองไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด รัฐบาลสามารถเข้าแทรกแซงสิทธิของชนพื้นเมือง และสามารถยกเลิกสิทธินั้นได้ถ้ามีเหตุผลสำคัญ แต่การใช้อำนาจและหน้าที่ต้องคำนึงถึงความจำเป็นที่ต้องเข้าแทรกแซง และความรับผิดชอบที่มีต่อชนพื้นเมืองด้วย

(3) คดี Delgamuukw v. British Columbia 1997

คดีนี้เริ่มต้นใน ค.ศ. 1984 โดยชนพื้นเมืองสองกลุ่ม คือ The Gitksan Nation และ The Wet'suwet'en Nation ปฏิเสธการอ้างสิทธิในที่ดินของรัฐบาลมลฑลบริติสโคลัมเบีย (British Columbia Provincial Government) เหนือดินแดนที่ชนพื้นเมืองอาศัย รวมพื้นที่ทั้งหมด 58,000 ตารางกิโลเมตร ทางตะวันตกเฉียงเหนือของมลฑลบริติสโคลัมเบีย ชนพื้นเมืองได้อ้างถึงสิทธิในที่ดินของชนเผ่า โดยมีประวัติศาสตร์การใช้ที่ดินและความเป็นเจ้าของที่ดินตามจารีตประเพณี

รัฐบาลมลฑลบริติสโคลัมเบีย โต้แย้งว่า สิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองในที่ดินได้ถูกยกเลิกโดยการตกเป็นอาณานิคม และได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของประเทศแคนาดาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1871

ศาลสูงประเทศแคนาดาได้วางหลักเกี่ยวกับลักษณะของสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองที่จะได้รับการรับรองโดยชนพื้นเมืองต้องแสดงหลักฐานแห่งสิทธิของตน เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินเหนือที่ดินที่ตกทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษ โดยสามารถนำพยานบุคคลเข้าสืบว่า ชุมชนมีสิทธิสืบทอดต่อกันมาผ่านทางตำนานบอกเล่าต่างๆ ซึ่งไม่ต้องอ้างอิงหลักฐานเป็นหนังสือเพราะจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองเหล่านี้สืบทอดกันทางวาจาโดยอาจไม่ได้รับการจดบันทึกเอาไว้ พยานหลักฐานต่างๆ อาจอยู่ในรูปของเพลง นิทาน พิธีกรรม หรือการเต้นรำ

ศาลได้เปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์สิทธิชนพื้นเมือง ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1982 มาตรา 35 การพิสูจน์สิทธิดังกล่าว ชนพื้นเมืองต้องแสดงพยานหลักฐานในประเด็นต่างๆ ดังนี้²⁴

²⁴ กอบกุล ราชะนาคร, พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, หน้า 51.

1. คนเฒ่าของตนได้ครอบครองดินแดนมาตั้งแต่ก่อนอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของแคนาดา
2. การครอบครองที่ดินต้องมีความต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน
3. ณ เวลาที่อำนาจอธิปไตยตกเป็นของแคนาดา การครอบครองที่ดินของคนเฒ่าต้องเป็นการครอบครองแต่เพียงผู้เดียว

ประเด็นที่มีความสำคัญของคดีนี้ คือการพิสูจน์สิทธิที่อาศัยเพียงการบอกเล่า แม้ไม่ได้เป็นหลักฐานทางเอกสารก็สามารถพิสูจน์สิทธิชนพื้นเมืองได้ เช่น การพิสูจน์ว่ามีการครอบครองดินแดนมาก่อนอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของแคนาดา ชนพื้นเมืองสามารถใช้เรื่องเล่าทางประวัติศาสตร์ (Oral History) หลักฐานทางโบราณคดีและมานุษยวิทยา (Archaeological and Anthropological Evidence) ธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้สอน (Tradition use Studies) หลักฐานของหมู่บ้านและที่อยู่อาศัย (Evidence of Houses or Dwelling) และหลักฐานการใช้ทรัพยากร (Evidence of Traditional Resource Use) มาพิสูจน์ได้

ส่วนการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง อาจจะพิสูจน์จากเส้นทางของการวางกับดักสัตว์ จุดตกปลา พื้นที่ล่าสัตว์ พื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ พื้นที่ที่ใช้สำหรับพิธีกรรมสำคัญว่ามีการใช้มาอย่างต่อเนื่อง กรณีสุดท้ายคือ การครอบครองเพียงผู้เดียว (Exclusive Possession of Traditional Lands) ต้องแสดงถึงการกั้นหรือขับไล่บุคคลอื่นไปจากการใช้ที่ดิน

คำพิพากษาของศาลสูงได้พัฒนาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยมีหลักสำคัญ 3 ประการ คือ²⁵

ประการแรก ศาลยอมรับว่า ชนพื้นเมือง มีสิทธิเหนือที่ดินตามหลักกฎหมายธรรมชาติ มาตั้งแต่ก่อนที่จะมีผู้อพยพมาตั้งถิ่นฐานและจัดตั้งชุมชนการเมืองการปกครองสมัยใหม่ในปัจจุบันและมีสิทธิสืบเนื่องมา

ประการที่สอง รัฐแคนาดาเป็นแต่เพียงผู้มีอำนาจจัดการที่ดินเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของชนพื้นเมือง และหากทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไปโดยไม่ชอบ รัฐย่อมมีหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ประการที่สาม ศาลถือว่าสิทธิเหนือที่ดินของชนพื้นเมืองเหล่านี้มีลักษณะเป็นสิทธิรวมหมู่ และยอมเป็นสิทธิตกทอดไปยังชุมชนซึ่งเป็นไปตามจารีตประเพณีในการใช้สอยที่ดินของชนพื้นเมืองซึ่งอาจมอบให้เอกชนแต่ละรายใช้สอยเพื่อประโยชน์ของตนได้ตามจารีตประเพณีเช่นกัน

²⁵ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิชุมชน, หน้า 72.

โดยศาลสูงของประเทศแคนาดาได้วางหลักการในการจำกัดสิทธิชนพื้นเมืองว่า หมายถึง การจำกัดสิทธิของชนพื้นเมืองในที่ดินหรือการใช้ที่ดินของชนพื้นเมือง การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิจะต้องอยู่บนหลักการที่เรียกว่า หลักการมีเหตุผลที่สมควร เพื่อเป็นการพิสูจน์ว่าการตรากฎหมายนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว หลักการนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ²⁶

ส่วนแรก รัฐบาลต้องแสดงให้เห็นว่า การตรากฎหมายมีความจำเป็นอย่างมากและเป็นสิ่งสำคัญ วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น ศาลได้กล่าวถึง ความจำเป็นใน 4 ประเภทที่รัฐบาลจะจำกัดสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง คือ

1. การพัฒนาด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ การทำเหมืองและเขื่อนพลังงานไฟฟ้า
2. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจทั่วไปภายในมณฑล
3. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการก่อให้เกิดอันตรายต่อพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์
4. การก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ และการตั้งถิ่นฐานที่มีความจำเป็น

ส่วนที่สอง รัฐบาลต้องพิสูจน์เกี่ยวกับการเข้าจำกัดสิทธิของชนพื้นเมือง ที่เรียกว่า หลักภาระหน้าที่ของรัฐ (Fiduciary Duty) ศาลสูงได้ให้ความหมายว่า การจำกัดสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของชนพื้นเมืองเป็นอันดับแรก โดยมีหลักการดังนี้

1. กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิของชนพื้นเมืองต้องสะท้อนและมีความเหมาะสมในผลประโยชน์กับผลกระทบที่จะเกิดกับชนพื้นเมือง
2. รัฐบาลจะต้องมีความจริงใจและเจตนาสุจริตในการปรึกษาหารือกับชนพื้นเมือง เพื่อให้ชนพื้นเมืองได้ตัดสินใจถึงผลกระทบที่มีต่อสิทธิในที่ดินของพวกเขา
3. การดำเนินการใดที่กระทบต่อสิทธิของชนพื้นเมือง รัฐบาลจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้
อย่างเป็นธรรม

การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในประเทศแคนาดามีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และ
เป็นไปในทิศทางที่ดี โดยเฉพาะภายหลังจากการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในรัฐธรรมนูญ รัฐบาล ได้จัดมี
กระบวนการรับฟังข้อเรียกร้องสิทธิและเจรจากับชนพื้นเมือง และการปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ ที่ได้
ตกลงกันไว้ เช่น การตั้งเขตสงวน การจ่ายค่าชดเชยให้กับชนพื้นเมือง ทำให้สิทธิของชนพื้นเมืองใน
ประเทศแคนาดามีความมั่นคงมากขึ้น

²⁶ A Community Guide to Delgamuukw [online]. Available : <http://www.delgamuukw.org/community//printguide.htm> (16 December 2007), อ้างถึงใน บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร, “สิทธิในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน : ศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศกับประเทศไทย”, หน้า 59-60.

3.6 สรุปแนวทางการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และกลไกทางกฎหมายในการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของต่างประเทศอาจสรุปได้ถึงที่มา แนวความคิดของกฎหมายที่รับรองสิทธิชนพื้นเมืองว่ามีจุดเริ่มต้นได้ 2 ทาง ได้แก่

1) เกิดจากการที่รัฐให้ความสำคัญกับ เคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิชนพื้นเมืองในทุกๆ พื้นที่ทั่วโลกส่วนใหญ่ซึ่งเรียกร้องถึงสิทธิที่จะได้อยู่อาศัยบนแผ่นดินของบรรพบุรุษที่สืบทอดต่อกันมาอย่างเป็นอิสระ สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมของตนและสิทธิในการปกครองตนเองจากรัฐที่เข้าปกครองและได้ละเมิดสิทธิของพวกเขา

2) เกิดจากการที่รัฐที่เข้ามาแย่งการครอบครองดินแดนชนพื้นเมืองนั้นเองเห็นความสำคัญที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการแย่งการครอบครองดินแดนจากชนพื้นเมืองซึ่งการที่รัฐออกกฎหมายรับรองสิทธิชนพื้นเมืองนั้นก็เท่ากับเป็นการเยียวยาความเสียหายโดยมีเบื้องหลังจากความรู้สึกผิดและเห็นใจชนพื้นเมืองที่เป็นผู้ครอบครองดินแดนอยู่ก่อนและที่สำคัญยังเป็นการวางหลักเกณฑ์ให้ชนพื้นเมืองสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐซึ่งมีผลทำให้ชนพื้นเมืองต้องยอมรับสิทธิชนพื้นเมืองในฐานะผู้ถูกปกครองของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย

แนวคิดของการรับรองสิทธิชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) จึงสามารถสรุปได้ว่า คือ การรับรอง หลักการที่ชนพื้นเมือง จะมีสิทธิดำเนินวิถีชีวิตของตนเอง และมีอำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นตามจารีตประเพณีซึ่งเป็น “สิทธิของผู้ก่อน” หรือผู้ที่ครอบครองดินแดนอยู่ก่อนรัฐ ทั้งยังเป็นการใช้สิทธิในฐานะผู้ที่สืบทอดการใช้ทรัพยากรมาจากจารีตประเพณี (Resource User) เป็นผลให้ชนพื้นเมืองสามารถใช้สิทธิดังกล่าวด้วยความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธิจัดการทรัพยากรในพื้นที่อันเป็นหลักเกณฑ์มาจากจารีตประเพณีของตนเอง สำหรับกฎหมายภายใน ของต่างประเทศในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา พบว่าสิทธิ ชนพื้นเมือง เป็นหลักการที่รัฐได้รับรองและให้ความสำคัญในการที่ชุมชนจะได้ดำเนินวิถีชีวิตของตนเองและมีอำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นตามจารีตประเพณีโดยระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศยอมรับว่า ชนพื้นเมืองเป็นผู้มีสิทธิเหนือดินแดนมาแต่เดิมก่อนที่ชาวยุโรปจะเข้ามาบุกเบิกล่าอาณานิคมแย่งการครอบครองดินแดนและบังคับให้ชนพื้นเมืองตกอยู่ภายใต้การปกครอง และควรรวมดินแดนที่ชนพื้นเมืองได้ครอบครองมาก่อนนั้นเป็นของรัฐและถือว่าเป็นดินแดนของรัฐในปัจจุบัน

ด้วยเหตุผล ของการยอมรับถึงสิทธิ ชนพื้นเมือง ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งถือว่าเป็น สิทธิของ ผู้ครอบครองดินแดน มาก่อน โดยชอบด้วยกฎหมายในฐานะผู้ตั้งรกรากอยู่ก่อน โดย รัฐได้ออกกฎหมายรับรองสิทธิ ชนพื้นเมืองและเพื่อเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มี

ประสิทธิภาพลดความขัดแย้งไม่ให้เกิดเหตุรุนแรงจากการไม่ยอมรับและ การต่อสู้ขัดขืน จากชนพื้นเมือง รัฐจึงได้ทำทางออกคลี่คลายสถานการณ์ด้วยการรับรองสิทธิ ชนพื้นเมืองขึ้น เพื่อตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญ ของสิทธิชนพื้นเมือง อันเป็นวิถีในการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับชนพื้นเมืองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงวิถีชีวิต ชนพื้นเมือง จารีตประเพณี และเคารพอำนาจในการจัดการดูแลทรัพยากรของชนพื้นเมืองเป็นสำคัญ

วิธีดังกล่าวได้ผลดีทั้งในด้านจิตวิทยาการปกครองและเป็นการแสดงให้เห็นได้ชัดถึงกา รยอมรับในแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐกับชนพื้นเมือง

นอกจาก ที่ได้มี การรับรองโดยกฎหมายแล้ว เพื่อให้การรับรองสิทธิ ชนพื้นเมือง บรรลุเจตนารมณ์นี้ยังต้องมีกลไกสำคัญอีกอย่างหนึ่งร่วมด้วยคือ การที่ศาลได้พิพากษาคดีวางหลักเกี่ยวกับการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองว่ามีสิทธิโดยชอบธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเองอันเป็นหลักแห่งในการดำรงชีวิตตามความเชื่อ จารีตประเพณี และวัฒนธรรม มีผลให้สิทธิชนพื้นเมือง ถือเป็นสิทธิตามกฎหมายที่สามารถใช้ ยันกับบุคคลภายนอกและสิทธิดังกล่าวจะถูกยกเลิกเพิกถอนก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สิทธิชนพื้นเมืองยังคงไม่ใช่สิทธิเด็ด ดขาดที่รัฐไม่สามารถดำเนินการใดๆเหนือที่ดินนั้นได้และในบางกรณีสิทธิชนพื้นเมืองย่อมถูกจำกัดสิทธิลงได้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยรัฐบาลเข้าแทรกแซงสิทธิชนพื้นเมืองและสามารถยกเลิกได้โดยการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและความรับผิดชอบที่มีต่อชนพื้นเมือง

ดังนั้นผลการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองนั้นเมื่อนำมา วิเคราะห์เปรียบเทียบ กับงานวิจัยเชิงประจักษ์ในประเทศต่างๆ นักวิชาการได้สรุปเงื่อนไขที่ทำให้การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนประสบความสำเร็จไว้ 6 ประการคือ²⁷

- (1) ความเข้าใจชัดเจนร่วมกันว่าใครมีสิทธิและใครไม่มีสิทธิใช้ทรัพยากรที่เป็นสมบัติส่วนรวม
- (2) มีวิธีการในการทำให้สมาชิกชุมชนมีสิทธิใช้ทรัพยากร หรือผู้แทนของบุคคลเหล่านั้นมีโอกาสได้พบหรือประชุมกันอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สามารถระบายความไม่พอใจ ระบุปัญหาความขัดแย้ง และตัดสินใจ รวมทั้งวางกฎเกณฑ์ร่วมกัน
- (3) ชุมชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นอิสระจากอำนาจรัฐที่อยู่เหนือกว่า

²⁷Bonnie J. McCay, *Common and Private Concerns*, In Susan Hanna et al. (eds.), *Rights to Nature*, Island Press, Washington D.C., 1996, pp. 11-126, at p. 118 citing Margaret Mckean. อ้างถึงใน กอบกุล ราชยานนคร, พัฒนาการของหลักกฎหมาย สิ่งแวดล้อม และสิทธิชุมชน (เชียงใหม่ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2549), หน้า 36.

- (4) มีการถ่ายโอนสิทธิในทรัพย์สินได้ในขอบเขตจำกัด
- (5) ความสามารถของระบบในการจัดการกับปัญหาความแตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจ
- (6) การกำกับดูแลและบังคับใช้กฎระเบียบในชุมชน

E. Ostrom²⁸ กล่าวว่า ระบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน มีทั้งประสบการณ์ที่สำเร็จ และล้มเหลวเช่นเดียวกันกับการจัดการทรัพยากรภายใต้ระบบอื่นๆ ทั้งนี้มีตัวแปรต่างๆ ที่มีส่วนส่งเสริมประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรของชุมชน เช่น สมาชิกชุมชนสามารถรับทราบข้อมูล ที่ถูกต้องเกี่ยวกับสภาพของทรัพยากร ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และค่าใช้จ่าย โดยใช้ต้นทุนที่ต่ำ สมาชิกมีความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับผลประโยชน์และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง หรือไม่เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่ใช้อยู่ สมาชิกมีกฎเกณฑ์ที่ต่างยอมรับนับถือ และมีความไว้วางใจกัน ซึ่งถือเป็นต้นทุนทางสังคม และชุมชนมีเสถียรภาพ เป็นต้น

จากการศึกษาทั้งหมดจึงอาจสรุปได้ว่า การรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติในพื้นที่ของตนเองในความหมายของระบบกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ของต่างประเทศนั้นเป็นการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองโดยกฎหมายซึ่งรับรองสิทธิของผู้ครอบครอง ดินแดนอยู่ก่อนซึ่งเป็นสิทธิที่สืบมาจากจารีตประเพณีทำให้สิทธิชนพื้นเมืองคือสิทธิใช้ทรัพยากรเหนือ บุคคลอื่นและเพื่อให้บรรลุตามหลักการรับรองสิทธิในระบบกฎหมายของต่างประเทศจะต้องประกอบ ไปด้วยปัจจัยที่สำคัญสองประการ กล่าวคือ

ประการแรกคือ การออกกฎหมายเป็นเครื่องมือในกำหนดหลักเกณฑ์รูปแบบการใช้สิทธิ เพื่อให้การใช้สิทธิมีความชอบด้วยกฎหมายและชนพื้นเมืองสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อ รับรองและคุ้มครองสิทธิชนพื้นเมืองหากมีการโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นได้และประการที่สอง คือ ศาลใน ระบบคอมมอนลอว์จะต้องพิจารณาพิพากษาวางหลักกฎหมายปรับกับข้อเท็จจริงในคดีในคดีเพื่อ คุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองให้สามารถเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ

แม้หลักการรับรองสิทธิชุมชนของต่างประเทศจะมุ่งเน้นถึงการรับรองสิทธิชนพื้นเมือง (ซึ่ง หมายถึง “สิทธิผู้อยู่ก่อน” โดยมีเบื้องหลังจากการเห็นใจและความสำนึกผิดของรัฐที่ได้แย่งการ ครอบครองดินแดนมาจากชนพื้นเมืองซึ่งแตกต่างกับการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยที่ไม่ได้ หมายความว่าถึงสิทธิผู้อยู่ก่อนและไม่ได้เกิดจากการที่รัฐเห็นใจสิทธิชุมชนท้องถิ่นเหมือนดังเช่นกรณีสิทธิ ชนพื้นเมืองของต่างประเทศเพราะการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทย คือ การรับรองสิทธิของ ชุมชนท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ในพื้นที่ตามวิถีชีวิตของตนเองและได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการ ปกครองของไทยมาตั้งแต่ดั้งเดิม

²⁸Elinor Ostrom, *Private and Common Property Rights*, 2000, p. 346.อ้างถึงใน กอบกุล ราชชนะการ, พัฒนาการของหลักกฎหมาย สิ่งแวดล้อม และสิทธิชุมชน, หน้า 33.

ด้วยเหตุดังกล่าวสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทย จึงถือเป็นอำนาจของชุมชนท้องถิ่นโดยแท้ และเป็นอำนาจจัดการของชุมชนท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่ในอดีตและได้รับการยอมรับจากรัฐตามสภาพความเป็นจริงของการใช้สิทธิซึ่งภายหลังรัฐจึงได้มีการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ส่วนในเรื่องข้อแตกต่างอีกประเด็นหนึ่ง คือ ข้อแตกต่างในเรื่องชุมชนที่อยู่ในเขตพื้นที่การจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง กล่าวคือ กฎหมายต่างประเทศ เมื่อจะกล่าวถึง สิทธิชุมชน จะเด่นชัดในเรื่องสิทธิชนพื้นเมือง(Indigenous Peoples) อันเนื่องมาจากภูมิหลังประวัติศาสตร์การเมือง การปกครองของต่างประเทศที่ได้มีการบุกเบิกแย่งการครอบครองที่ดินจากชนพื้นเมือง รัฐจึงต้องมีการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือแสดงถึงความชอบธรรมและโดยการให้ความสำคัญกับชนพื้นเมืองในฐานะสิทธิของผู้มาก่อน ด้วยเหตุดังกล่าว สิทธิชนพื้นเมือง ของต่างประเทศจึงมีลักษณะสำคัญคือเป็นสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่โดยการรับรองจากกฎหมายของรัฐ

ในขณะที่การรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเองของกฎหมายไทยเป็นการรับรองอำนาจของชุมชนท้องถิ่นที่มีอยู่แต่เดิมนับแต่อดีต โดยเป็นการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่มีมาก่อนแล้วโดยมีเจตนารมณ์ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญพื้นฐานในการดำรงชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นให้คงอยู่มั่นคง โดยการประสานเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่าง “รัฐ” กับ “ชุมชนท้องถิ่น” ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนสืบไป

แต่ทั้งนี้ระบบกฎหมายทั้งสองสามารถนำมาเปรียบเทียบกันเพราะระบบกฎหมายทั้งสองมีความเหมือนกันในลักษณะและสาระสำคัญของกฎหมาย คือ เป็นระบบกฎหมายที่สร้างหลักการรับรองการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ตนเองให้มีความชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเจตนารมณ์ของการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิในการกำหนดตัวเองของชุมชน กล่าวคือ สิทธิที่ไม่ใช่ของส่วนบุคคลของประชาชนแต่ละคน และไม่ใช่อำนาจของรัฐแต่เป็นสิทธิของชุมชนที่จะจัดการ ใช้ประโยชน์ และมีหน้าที่บำรุงรักษาเหนือทรัพยากร

โดยประการที่สำคัญคือ กฎหมายทั้งสองมีลักษณะเด่นในการให้สิทธิชุมชนในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองตามจารีตประเพณี โดยมีข้อพิจารณาว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของ ชุมชนใด ชุมชนนั้นก็ย่อม มีความสามารถในอันที่จะดูแลควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองก่อนบุคคลหรือชุมชนอื่น

ในกรณีดังกล่าวหากเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนโดยอ้อมมีอยู่เพื่อการดำรงชีพของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้นย่อมต้องเป็นผู้ทรงสิทธิเหนือทรัพยากรนั้นๆ ในการที่จะอนุรักษ์และจัดการเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ ได้รับการดูแลรักษาให้ยั่งยืนต่อไป

ดังนั้น ชุมชน ท้องถิ่นใดที่มีความยึดโยงใกล้ชิดกับพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่ย่อม มีความชอบธรรมที่จะมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนมากกว่า บุคคลภายนอกชุมชนที่ไม่ได้เป็นผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต

แต่ทั้งนี้สิทธิทั้งสองดังกล่าวก็ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบความเหมือนกันได้ทั้งหมดเพราะมีที่มาและแนวคิดแตกต่างกัน กล่าวคือ การรับรองสิทธิชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) ของต่างประเทศ เป็นเรื่องของชนพื้นเมืองที่เรียกร้องสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right to self-determination) อันเป็นสิทธิของผู้อยู่ก่อนในเรื่องสิทธิในที่ดินและสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองที่ชนพื้นเมืองได้ครอบครองมาก่อนที่จะตกอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐซึ่งสิทธิเรียกร้องดังกล่าวขยายความครอบคลุมไปถึงสิทธิปกครองตนเอง (right to self regulation) และมีประเด็นเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น สิทธิในการมีตัวตน (right to identity) เป็นฉากหลังในข้อเรียกร้องของสิทธิชนพื้นเมืองด้วย

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับของไทยจะเห็นได้ชัดว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญวางหลักเกณฑ์ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ไม่ได้มีความหมายหรือขอบเขตที่กว้างขวางเหมือนดังสิทธิชนพื้นเมืองของต่างประเทศแต่อย่างใด

ในบทนี้จึงเป็นการเปรียบเทียบสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยกับสิทธิชนพื้นเมืองของต่างประเทศในประเด็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชนในลักษณะ เป็นสิทธิของกลุ่ม (Collective right) มิใช่สิทธิในระดับปัจเจก และเป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวมตามจารีตประเพณี

ดังนั้นจึงไม่สามารถนำสิทธิทั้งสองมาเปรียบเทียบความเหมือนกันได้ทั้งหมดอีกทั้งไม่สามารถนำรายละเอียดของกฎหมายมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ร่วมกันได้ทั้งนี้เพราะว่าสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยกับสิทธิชนพื้นเมืองของต่างประเทศนั้นมีแนวคิดและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองและการปกครองที่แตกต่างกันนั่นเอง

บทที่ 4

สาระสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย

เนื้อหาในบทนี้จะศึกษาถึงรายละเอียดของ“สิทธิชุมชนท้องถิ่น” ในประเด็นของสภาพปัญหาที่มา พัฒนาการ ตลอดจนถึงสาระสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่น และแสดงให้เห็นถึงความมีอยู่จริงของรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในทางกฎหมายของประเทศไทย โดยศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายตลอดจนร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง เพื่อประมวลข้อกฎหมายอันจะเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจ ในการปรับกับข้อเท็จจริงเรื่อง สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งในบทต่อไป

4.1 สภาพปัญหาและพัฒนาการของสิทธิชุมชนท้องถิ่น

สิทธิชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะ เด่นที่เหมือนกันอย่างหนึ่งคือ การมีวิถีชีวิตที่สืบเนื่องเชื่อมต่อกับธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นอย่างแน่นแฟ้นในลักษณะที่เป็นเหมือนกับสายสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับธรรมชาติ กล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ที่ใด ชุมชนนั้นก็เรียนรู้ธรรมชาติบริเวณที่แห่งนั้น และปรับตัว สร้างวิถีชีวิตให้ประสานเข้ากับธรรมชาติ ซึ่งถือว่าเป็นการเรียนรู้ทำความเข้าใจระบบนิเวศวิทยาท้องถิ่นอย่างละเอียดและลึกซึ้งครอบคลุมทุกมิติของชีวิตและทุกวงจรของท้องถิ่น

สิทธิชุมชนจึงถือเป็นระบบความรู้ที่ตกผลึกในการใช้ชีวิตร่วมกับธรรมชาติ และมีการส่งต่อถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวจากรุ่นสู่รุ่นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน และมีการพัฒนามาเรื่อยๆ ไม่หยุดนิ่งจากดั้งเดิมแรกเริ่ม คือ การที่ชุมชนท้องถิ่นต้องพึ่งพาธรรมชาติล้วนๆ ก็ได้ พัฒนามาเป็นระบบการทำมาหากินเข้าสู่กระบวนการผลิตมากขึ้น มีการทำไร่ ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ทำประมง โดยอาศัยรากฐานจากการพึ่งพาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สิทธิชุมชนท้องถิ่น จึงเกิดขึ้นจากการเรียนรู้ทำความเข้าใจระบบนิเวศน์ โดยปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้ประสานสอดคล้องกับระบบนิเวศน์โดยที่ไม่มีการทำลายระบบนิเวศน์ ทั้งยังต้องรักษาบำรุงป้องกันระบบนิเวศน์ เพื่อส่งมอบให้ลูกหลานคนรุ่นต่อไปได้ใช้ประโยชน์อีกด้วย

ดังนั้นเห็นได้ชัดว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับธรรมชาติโดยมีสายสัมพันธ์แนบแน่น แยกไม่ออกจากกัน กลายเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชนตั้งแต่เกิดจนตายจากรุ่นสู่รุ่น และจะยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไปตราบนานเท่านาน

หัวใจของสิทธิชุมชนท้องถิ่น คือ การที่ชุมชนได้สร้างกฎเกณฑ์ ข้อปฏิบัติ ข้อห้ามในการแสวงหาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น โดยมีฐานความเชื่อเดียวกันจนกลายเป็นจารีตประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นผ่านการยอมรับนับถือของคนในชุมชนและปฏิบัติสืบเนื่องต่อมาจนเรียกได้ว่ากลายเป็นส่วนหนึ่งในการดำรงชีวิตตามแบบฉบับของคนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของสิทธิชุมชนท้องถิ่นและในขณะเดียวกัน หลักเกณฑ์การใช้สิทธิท้องถิ่น ก็มีความแตกต่างกันไปตามพื้นที่หลักแหล่ง

ในการดำเนินชีวิตของท้องถิ่นนั้นๆ กล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นทางภาคเหนือลักษณะพื้นที่มีป่าไม้มากมาย ก็มีระบบจารีตประเพณีในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ของคนในชุมชน ส่วนชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ที่มีพื้นที่ใกล้ชายฝั่งทะเลก็มีระบบจารีตประเพณีในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล โดยการทำประมงชายฝั่ง เป็นต้น

จากลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า ชุมชนท้องถิ่นจะเคารพธรรมชาติอยู่กับธรรมชาติแบบเกื้อกูลเป็นหลัก¹ และสิ่งที่ถือเป็นเอกลักษณ์ของชนกลุ่มหนึ่งย่อมเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและสังคม ทั้งยังผ่านการทดสอบปรุงแต่งมาตลอดระยะเวลาอันยาวนานหาได้เกิดขึ้นเองโดยพันธุกรรมแห่งเชื้อชาติ หรือเกิดขึ้นมาโดยลำพังไม่ขึ้นต่อเงื่อนไขแวดล้อมใดๆ เป็นเหตุให้สิทธิชุมชนท้องถิ่น จึงเป็นอำนาจของชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่นซึ่งเป็นอำนาจของชุมชนท้องถิ่นโดยแท้และไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจรัฐแต่อย่างใด

แต่เมื่อมีการปกครองโดยรัฐซึ่งมีแนวคิดว่ารัฐเท่านั้นเป็นศูนย์รวมอำนาจจัดการทุกอย่างภายในรัฐรวมทั้งอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีผลให้อำนาจรัฐเข้ามาแทนที่สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ต่างๆ ทำให้รัฐละเลยมองข้ามความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น โดยให้ระดับเปรียบเสมือนคนนอกไม่เกี่ยวข้องทั้งที่จริงแล้วสิทธิชุมชนท้องถิ่นเป็นอำนาจที่มีมาเก่าก่อน และเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งอยู่เคียงคู่กับการปกครองของไทยมาช้านานนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นต่างๆ โดยรัฐนั้นจึงมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจฝ่ายเดียว และก่อเกิดมุ่งหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจพาณิชย์ ซึ่งเห็นได้ชัดจากการที่ประเทศไทยได้เริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนานำมาประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม โดยการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศแปรเปลี่ยนจากวัตถุดิบมาเป็นการสร้างผลิตผลทางด้านอุตสาหกรรม

ภายใต้แนวคิดที่จะพัฒนาประเทศดังกล่าว อีกด้านกลับส่งผลในด้านลบของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายล้างและได้รับความเสียหายและปัญหาทรัพยากรธรรมชาติขาดการดูแล บำรุงรักษา และที่สำคัญคือ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นถูกกันเป็นคนนอกไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเอง ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐ อำนาจรัฐที่เข้ามาจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ปัญหาการวางท่อส่งก๊าซอำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา การสร้างโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าที่บ้านบ่อนอก อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดจากการที่ชุมชนท้องถิ่นรวมตัวต่อต้านคัดค้านโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

¹ ชัชวาล ทองดีเลิศ, การวิเคราะห์และประเมินชุมชนในสถานการณ์โลกาภิวัตน์ (เชียงใหม่ : สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2549), หน้า 27.

ทางแก้ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นข้อสนับสนุนถึงแนวความคิดรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง คือ การที่รัฐต้องให้ความสำคัญและรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นส่งผลดีต่อการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

จากแนวคิดเหตุผลดังกล่าวนำมาซึ่งการให้ความสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่มีอยู่มาแต่ดั้งเดิม โดยการผลักดันวางหลักเกณฑ์รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในปัจจุบัน ซึ่งการวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะส่งผลดีอย่างไรและจะมีผลในทางปฏิบัติประการใด รวมทั้งสามารถนำมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งอย่างไรนั้น จะได้วิเคราะห์ในบทที่เกี่ยวข้องต่อไป

พัฒนาการของการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

ก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างสามารถดำเนินชีวิตและจัดกิจกรรมภายในชุมชนของตนได้อย่างอิสระ โดยอาศัยจารีตประเพณีดั้งเดิมเป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน โดยที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายถือเป็นทรัพยากรร่วม (Common Property) ของสมาชิกในชุมชนนั้น แต่ละชุมชนจึงมีสิทธิที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐที่อยู่ในการปกครองของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ก็ได้ทรงมีอำนาจเด็ดขาด เนื่องจากยังถูกจำกัดโดยความเชื่อทางศาสนาและกฎหมาย (พระธรรมศาสตร์) รวมถึงจารีตประเพณีดั้งเดิม² อีกทั้งยังมีข้อจำกัดทางด้านพื้นที่อาณาบริเวณที่กว้างไกลควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง ประกอบกับแนวความคิดให้อิสระในการทำมาหากิน ดำรงชีพโดยยังไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจพาณิชย์ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติยังอุดมสมบูรณ์เหลือเฟือเมื่อเทียบกับจำนวนของประชากร

ชุมชนท้องถิ่นในอดีตจึงมีสิทธิในการดำเนินชีวิตตามจารีตประเพณีดั้งเดิมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องที่รัฐปล่อยให้ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้จัดการใช้ประโยชน์และรักษาทรัพยากรกันเอง โดยรัฐจะมีอำนาจแทรกแซงเกี่ยวข้องเพียง 3 ทาง³ คือ

ประการแรก เพื่อเก็บภาษีอากรจากการทำกินเป็นอากรค่านา อากรสวน ฯลฯ กรณีนี้เป็นเรื่องที่รัฐสนับสนุนและให้แรงจูงใจในการบุกเบิกทรัพยากรอันเป็นการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับทรัพยากรที่ว่างเปล่านั้น โดยรัฐจะอาศัยราษฎรในชุมชนเป็นกำลังผลิตผ่านผู้นำท้องถิ่นในระบบเจ้าขุน

² สุภาวดี แก้วประดับ, “สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน : จากจารีตประเพณีสู่การปฏิรูปการเมืองไทย” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครองคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 56.

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 492.

มูลนาย และผู้นำท้องถิ่นก็มีอำนาจโดยชอบธรรมในการบังคับหรือเกณฑ์แรงงานคนไปปรับใช้เจ้าขุนมูลนายอันถือเป็นต้นแบบการปกครองในลักษณะการใช้และพึ่งพาแรงงานทางปกครอง ถือเป็น การแบ่งสรรประโยชน์ทุกฝ่ายโดยรัฐนั่นเอง

ประการที่สอง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในกรณีที่ราษฎรมีข้อพิพาทเรื่องการแย่งที่ทำกินกัน รัฐก็จะลงไปตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวให้

ประการที่สาม การบังคับเวนคืน คือ หากรัฐต้องการเอาที่ดินมาทำสาธารณประโยชน์อื่น เช่น ขุดคลองส่งน้ำ รัฐก็มีอำนาจโดยพลันที่จะบังคับเวนคืนที่ดินมาจากราษฎรโดยไม่มีข้อโต้แย้ง กล่าวคือ เป็นเรื่องอำนาจบังคับของรัฐโดยแท้

ด้วยเหตุนี้ ชุมชนท้องถิ่นในแต่ละที่จึงจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่า น้ำ และที่ดินเองเป็นหลักจนเกิดเป็นจารีตประเพณีของชุมชนขึ้นมามากมาย อันเป็นกฎเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับและบังคับใช้กับคนในพื้นที่แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมแต่ละท้องถิ่น กฎเกณฑ์ที่มาจากรจารีตประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ จึงมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นและระบบการผลิตของชุมชนจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก แสดงให้เห็นได้ว่า สิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นสิทธิตามจารีตประเพณีและได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากนโยบายของรัฐ⁴ และตกทอดมาจนถึงยุคปัจจุบัน

ดังจะเห็นได้จากการที่ชุมชนท้องถิ่นภาคเหนือได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ประเพณีร่วมกันของสมาชิกในชุมชนเพื่อรักษาป่าที่เรียกว่า “ป่าเสื่อบ้าน เสื่อเมือง” ซึ่งเป็นป่าที่ตั้งสิ่งศักดิ์สิทธิ์ มักเป็นป่าต้นน้ำลำธารของชุมชนที่ชาวบ้านเชื่อว่ามีผีขุนน้ำดูแลรักษาอยู่⁵

การที่รัฐยอมรับสิทธิการใช้ทรัพยากรร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นตามจารีตประเพณีนั้นจึงถือเป็นนโยบายของรัฐและดำเนินมาตลอดกว่า 800 ปี⁶ เรื่อยมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยมีกฎหมายต่างๆ เป็นเครื่องมือรองรับนโยบายที่ให้สิทธิชุมชนในการจัดการใช้ประโยชน์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว เช่น กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 45 บทที่ 54 พระราชกำหนดเกล้าบทที่ 44⁷

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเมื่อประเทศมหาอำนาจตะวันตกเริ่มขยายอิทธิพลว่าอาณานิคมเข้ามาสู่ประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 3 ต่อเนื่องมาถึงรัชกาลที่ 4 ที่ประเทศไทยจำต้องยอมรับสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398 มีผลให้อิทธิพลของประเทศตะวันตกส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย ทำให้กระแสกฎหมายและแนวคิดทางนิติศาสตร์แบบตะวันตกเข้าสู่ประเทศไทยและเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรมาสู่ราชการส่วนกลาง

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 492.

⁵ ศยามล ไกรยูรวงศ์, “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 157.

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ, หน้า 492.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 492.

ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงการปกครอง การบริหารเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ทันสมัยเป็นที่ยอมรับของมหาอำนาจตะวันตกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 และมีการโอนอำนาจการจัดการไม้มีค่าบางชนิด เช่น ไม้สัก ซึ่งเดิมเจ้าเมืองมีอำนาจอนุญาตให้ใครทำสัมปทานตัดไม้ก็ได้มาเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางโดยกรมป่าไม้แต่ราชการส่วนกลางในเวลานั้นก็ไม่ได้ทำลายสิทธิของชุมชนในทรัพยากรเพราะชุมชนท้องถิ่นยังสามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้ทุกประการนอกเหนือจากการตัดไม้สักที่ต้องขอสัมปทานเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ว่า ประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดทางกฎหมายจากชาติตะวันตกในเรื่องอำนาจรวมศูนย์ของรัฐและในการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้นยังได้รับอิทธิพลแนวความคิดทางกฎหมายระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (Private Property) ตามแบบตะวันตก โดยการตั้งอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเข้าสู่ส่วนกลางโดยวิธีการออกกฎหมาย เพื่อรองรับอำนาจรัฐและส่วนกลางเหนือทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น กระบวนการโอนอำนาจเหนือทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่นมาเป็นของราชการส่วนกลางนั้นเริ่มปรากฏเด่นชัดภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยเฉพาะหลังปี พ.ศ. 2490 โดยการปฏิเสสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีที่มีมาแต่เดิมมาเป็นอำนาจของรัฐโดยการออกกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยกฎหมายฉบับที่สำคัญ ที่มีอิทธิพลต่อการลดทอนสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรตั้งแต่ตั้งเดิมได้แก่

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2473 เป็นกฎหมายเอกชนที่บัญญัติความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเอง และที่สำคัญยังได้แบ่งทรัพย์สินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นทรัพยากรของแผ่นดินและทรัพย์สินของเอกชน⁸
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 (เป็นที่มาของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ฉบับแรกที่แสดงให้เห็นว่ารัฐสนใจป่าในฐานะที่เป็นอาณาบริเวณซึ่งหมายถึงที่ดินจากเดิมที่สนใจบังคับเฉพาะต้นไม้และของป่า โดยให้มีการกำหนดแนวเขตป่าเป็น “ป่าคุ้มครอง และป่าสงวน” ได้ตามบริเวณที่รัฐต้องการและกำหนดให้ต้องมีการเดินสำรวจการใช้ประโยชน์ของบุคคลใดๆ ที่มีอยู่ก่อนวันประกาศเป็นเขตป่าคุ้มครองหรือเขตป่าสงวน ทั้งนี้หากมีความจำเป็นรัฐสามารถเบิกถอนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวได้โดยพิจารณาจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ผู้เสียประโยชน์ตามสะดวก⁹
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นกฎหมายที่ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการทำไม้ที่เคยใช้มาก่อนทั้งหมดและรวบรวมปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำไม้ที่เคยประกาศใช้มาแล้ว

⁸ สันติ จีเยพันธ์, “ความขัดแย้งในการแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 68.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69-70.

หลายฉบับในอดีตเข้าด้วยกันให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกันโดยได้ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันมีเนื้อหาบทบัญญัติลดทอนสิทธิการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น โดยขยายการหวงกันป่าเป็นการปิดปากสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์จากป่าโดยบัญญัติกฎหมายแบบไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์ว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นเทคนิคการใช้อำนาจเขียนกฎหมายที่ขัดต่อสภาพความเป็นจริงผลก็คือ ที่ดินที่ไม่มีต้นไม้เลยแม้แต่ต้นเดียวก็เป็นป่าไม้ตามความหมายนี้ถ้ายังไม่มีโฉนดที่ตรงนั้นก็เป็นที่ป่า ในขณะที่ราษฎรเถียงว่า เขาทำกินเป็นนาไร่มาตั้งหลายชั่วคนและไม่มีป่าให้เห็นอีก ป่าตามธรรมชาติในความเข้าใจของคนทั่วไปกับป่าของนักกฎหมายและเจ้าหน้าที่จึงมีความหลายคนละอย่างกัน¹⁰ นับเป็นข้ออ้างที่ให้เห็นได้ชัดเจนว่ารัฐได้ปฏิเสธสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิม โดยผ่านการใช้อำนาจออกกฎหมายลายลักษณ์อักษร

- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กฎหมายฉบับนี้เป็นที่เห็นได้ชัดว่ารูปการส่วนกลางต้องการนำเอาที่ดินไปจัดการเอง จึงใช้อำนาจเขียนกฎหมายให้อำนาจประกาศเขตป่าสงวนโดยไม่ต้องเดินสำรวจด้วยเท้า ดังที่กฎหมายกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481¹¹ ผลคือ ราษฎรที่ทำกินอยู่ก่อนประกาศเขตป่าสงวนถือว่ามีความผิดตามกฎหมายเป็นที่มาของการจับกุมฟ้องร้องเป็นคดีหาว่าราษฎรบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ราษฎรได้อยู่อาศัยและทำมาหากินกันมาก่อนที่จะมีกฎหมายดังกล่าว

กฎหมายทั้งหมดล้วนแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐได้ปฏิเสธสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่มีมาแต่ดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นโดยผ่านการใช้อำนาจออกกฎหมายลายลักษณ์อักษรของรัฐเป็นพัฒนาการการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐผ่านทางกลไกของกฎหมาย ฉะนั้นในช่วงเวลานี้กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญของการใช้อำนาจรัฐเพื่อดึงดูและผูกขาดผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอันถือเป็นการปฏิเสธสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิม

นอกจากนี้ อำนาจรวมศูนย์ของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติยังมีแรงส่งปัจจัยสำคัญมาจากการที่ประเทศไทยเริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นการเน้นการจัดการเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์แต่กลับมองข้ามระบบความรู้อื่นๆ ของชุมชนท้องถิ่นผลที่ตามมาก็คือ หลักการต่างๆ ในกฎหมายจะถูกนำมาใช้เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะคำนึงระบบการจัดการทรัพยากรโดยจารีตประเพณีท้องถิ่น

ในกรณีดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในเรื่องกฎหมายและนโยบายจากการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในป่าที่ยึดติดกับ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเฉพาะของรัฐและเอกชน ขณะที่ไม่ยอมรับถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามจารีตประเพณีทางการปฏิบัติที่เป็นมาในอดีต และนโยบายการพัฒนา

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ, หน้า 492.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 495.

ประเทศตามแผนเศรษฐกิจเป็นเพียงการมองคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติในเชิงเศรษฐกิจที่สามารถเป็นแหล่งรายได้มหาศาลของรัฐและภาคธุรกิจ เอกชนเท่านั้นโดยไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญต่อวิถีชีวิตตามจารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่นเลย

ผลที่ตามมาจากกรณีดังกล่าวคือ ปัญหาการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติลดลงแต่อำนาจประชากรความต้องการในการใช้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้นนำมาซึ่งความขัดแย้งของรัฐส่วนกลางกับชุมชนท้องถิ่น ในปัญหาสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีความต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตของคนในชุมชนเองและดูเหมือนว่าแนวทางและมาตรการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะมีการปรับเปลี่ยนภายหลังจากที่รัฐประกาศนโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2536-2540) โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่กลับไม่สามารถปรับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

จากการศึกษาของ ศยามล ไกรยูรวงศ์¹² พบว่า “รัฐได้อ้างว่า มีการปรับเปลี่ยนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร แต่การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเขตอุทยานแห่งชาติอยู่ในเงื่อนไขการควบคุมของรัฐ การพิจารณาศักยภาพของชาวบ้านในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ทำมาแต่ดั้งเดิม คือ การทำไร่หมุนเวียนไปพร้อมกับการรักษาป่าชุมชน ซึ่งชาวบ้านมีมาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเหมาะสมที่ไม่เป็นการทำลายธรรมชาติไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากรเพราะรัฐเชื่อว่าเป็นไปไม่ได้เลยในความเป็นจริงโดยไม่ได้วิเคราะห์ถึงประวัติศาสตร์ของสังคมไทยและสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง”

ด้วยเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้นักวิชาการของไทยหันมาให้ความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิชุมชนซึ่งต่อมาได้มีงานเขียนทางวิชาการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนหลายเรื่องซึ่งเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการนิติศาสตร์ไทยจนนำไปสู่การยกร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยการบัญญัติให้สิทธิชุมชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่เคยมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน

โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้รับรองหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรเป็นสิทธิชุมชน อีกทั้งยังได้มีการรับรองสิทธิชุมชนในกฎหมายลำดับอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าชุมชนรวมถึงบทบาทของฝ่ายตุลาการในการรับรองสิทธิชุมชน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวจะสามารถปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยในการทำประมงชายฝั่งได้หรือไม่ นั้น จะได้นำเสนอในบทที่เกี่ยวข้องต่อไป

¹² ศยามล ไกรยูรวงศ์ “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 268-269.

4.2 ความหมายและขอบเขตของบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้วางหลักยอมรับ การรวมตัวกัน ของมนุษย์ตามธรรมชาติ โดยเริ่มจากการที่ ให้สิทธิ “บุคคล” ที่จะ รวมกันเป็น “กลุ่มคน” หรือ “คณะบุคคล” เพื่อทำกิจกรรมและมีการแสดง เจตนาแทนคณะบุคคลนั้นได้ซึ่ง รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองสิทธิ ของการรวมกลุ่มของคณะบุคคล ดังกล่าวไว้ในมาตรา 64 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่ คณะอื่น...” และจากการรับรองสิทธิการรวมกลุ่มดังกล่าว นำมาซึ่งการยอมรับการรวมตัวของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลเป็น “ชุมชน” เรียกว่า “สิทธิชุมชน” (Community Rights) ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งศึกษาถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง ดังนั้นจึงจำกัด การศึกษาพิจารณา สิทธิชุมชน อยู่ในขอบเขตเรื่อง สิทธิชุมชนท้องถิ่น ที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการ จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืนซึ่ง เรื่องนี้สอดคล้องกับกับคำนิยามสิทธิชุมชนที่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการของไทยที่ มักถูกอ้างอิง ได้แก่

“สิทธิชุมชน” หมายถึง สิทธิที่ไม่ใช่ของส่วนบุคคลของประชาชนแต่ละคนและไม่ใช่ของรัฐ แต่เป็นสิทธิของชุมชนที่จะจัดการ ใช้ประโยชน์ และมีหน้าที่บำรุงรักษาเหนือทรัพยากร¹³

“สิทธิชุมชน” หมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนร่วมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน¹⁴

ทั้งนี้การพิจารณาสิทธิชุมชนในลักษณะดังกล่าวยังเป็นการสอดคล้องกับการรับรองสิทธิ ชุมชนในระดับสากลที่ให้การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในการใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิทธิของกลุ่มตามจารีตประเพณีของชุมชนอีกด้วย

โดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้รับรองหลักการ “สิทธิชุมชน” ครั้ง แรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ ดังกล่าว ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ของการให้ ความสำคัญเรื่องสิทธิชุมชนในระบบกฎหมายไทยแต่เนื่องจากได้เกิดเหตุรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งหลักการของสิทธิชุมชนตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังคงเป็น หลักการเดิมดังที่ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่ก็ยังมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทบัญญัติเรื่อง สิทธิชุมชนจาก “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ให้กว้างขวางครอบคลุมไปถึง “ชุมชน” และชุมชนท้องถิ่นด้วย

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ : สิทธิชุมชนการกระจาย อำนาจการจัดการทรัพยากร (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 492.

¹⁴ เสน่ห์ จามริก, ปาชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 66.

นอกจากนี้เพื่อป้องกันปัญหาในการตีความการรับรองสิทธิชุมชนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ตัดถ้อยคำ ” ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติออกไปเพื่อให้บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้ได้ทันที อย่างไม่มีข้อก้ำกัวย่อไป¹⁵ โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้เป็นการเฉพาะในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 12 มาตรา 66 และมาตรา 67 ดังนี้

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น

หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครองจากการพิจารณาเนื้อหาโดยทั่วไปของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมโดยขยายความเพิ่มให้ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิเช่นเดียวกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจากที่ได้เคยรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และมาตรา 67 มีเจตนารมณ์ที่จะ คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและเงื่อนไขการใช้อำนาจรัฐที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิชุมชนและก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนตลอดจนสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครอง

¹⁵ ชรรถเพชร ชายทวีป, “ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ”, หน้า 102.

สิทธิชุมชน ตามมาตรา 66 ที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองสถานะทางกฎหมายแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) ชุมชน ซึ่งตามทฤษฎีทางวิชาการแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก. ชุมชนตามพื้นที่ ซึ่งหมายถึง หมู่คณะซึ่งดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่ โดยยึดถืออาณาบริเวณเขตที่ตั้งถิ่นฐานทางภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ โดยการจัดตั้งมีการตกลงกันและจัดการอย่างเป็นระบบ (Artificial and Mechanical) เพื่อความมุ่งหมายในการทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่จำเป็นต้องมีการตกลงกันอย่างแข็งขันแต่เป็นการรวมกันไปในลักษณะที่เป็นไปเองโดยวิถีชีวิตซึ่งดำเนินไปเองตามธรรมชาติ (Real and Organic)¹⁶ และจะต้องมีการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้เป็นสำคัญ

ข. ชุมชนเสมือนจริง คือ คณะบุคคลที่มีการรวมตัวเพื่อทำกิจกรรมโดยการ ปฏิสัมพันธ์ติดต่อสื่อสารกันทางใดทางหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น ชุมชนวิชาชีพต่างๆ หรือ ชุมชนทาง เทคโนโลยี ได้แก่ ชุมชนสังคมออนไลน์ในระบบการติดต่อ สื่อสารทางอินเทอร์เน็ตซึ่งชุมชน นั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในหลักแหล่งถิ่นฐานหรือเชื้อชาติเดียวกัน แต่มารวมกลุ่มกันเป็นชุมชนโดยมีแนวคิด ความเชื่อ ความศรัทธาเดียวกัน และมีวัตถุประสงค์เพื่อทำกิจกรรมติดตามข่าวสารแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอีกด้วย

ตามความหมายของ “ชุมชน” ซึ่งมีความหมายกว้างขวางดังกล่าวส่งผลสำคัญอย่างยิ่งต่อสถานะของชุมชนตามกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับรองให้ชุมชนมีสถานะทางกฎหมายแล้ว มีผลให้ชุมชนเสมือนจริงก็ย่อมได้รับการรับรองว่ามีอยู่โดยรัฐธรรมนูญไปพร้อมกันด้วย

ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญมุ่งให้การรับรองสถานะของชุมชนตามพื้นที่เป็นหลัก เพราะเป็นชุมชนซึ่งมีตัวตนทางกายภาพตามสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนเนื่องจากความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันตามสภาพธรรมชาติของมนุษย์อีกทั้งการจะพิสูจน์ในข้อเท็จจริงว่าชุมชนเสมือนจริงจะมีความยึดโยงกันเพื่อสามารถใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์และหาหลักเกณฑ์ของกฎหมายใดมากำหนดหรือเทียบเคียงกับกฎหมายใดได้และไม่สามารถนำหลักกฎหมายใดมาอนุโลมปรับใช้ในเรื่องดังกล่าวได้เลย

อย่างไรก็ตาม คำนิยาม ทางกฎหมายของ “ชุมชน” นั้นได้มีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551¹⁷ วางหลักเกณฑ์ให้ “ชุมชน” จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญดังนี้¹⁸

1) กลุ่มประชากรซึ่งรวมตัวกันเป็น ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล หลักเกณฑ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการรวมตัวของกลุ่มประชากรทางกายภาพโดยยึดถืออาณาบริเวณเขตที่ตั้งถิ่นฐานทางภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ

¹⁶ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 125.

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 31 ก วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551.

¹⁸ มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551.

2) มีการดำเนินกิจกรรมโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกันหรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก กล่าวคือ การดำเนินกิจกรรมและมีผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชนนั้น เป็นเรื่องที่ยกออกมาจากตัวบุคคลหรือปัจเจกชนเป็นสิทธิของกลุ่ม (Collective rights)

3) มีการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ กล่าวคือ ชุมชนนั้นจะต้องมีการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อให้ชุมชนสามารถแสดงสิทธิทางกฎหมายได้นั้นเอง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถอธิบายความหมายของ “ชุมชน” ได้เป็นอย่างดีซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วย ดังนั้น การศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงมุ่งศึกษา “ชุมชน” ในความหมาย ชุมชนตามพื้นที่เท่านั้น

(2) ชุมชนท้องถิ่น หมายความว่า ชุมชนที่ยึดโยงพื้นที่ในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งและมีแบบแผนในการดำเนินชีวิตที่มีลักษณะเฉพาะของตนสืบเนื่องมาตั้งแต่เดิม และมีหลักแหล่งในการดำเนินชีวิตร่วมกัน ประกอบอาชีพเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันโดยมีทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานในการใช้สิทธิร่วมกันจนทำให้ คนในชุมชน มีความรู้สึกร่วมผูกพันกันและก่อให้เกิดหลักเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันตามจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นนั้น

จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของ ชุมชนท้องถิ่น ต่างจาก ชุมชน ในเงื่อนไขเรื่องพื้นที่ ที่ตั้งหรืออาณาเขตทางกายภาพตามธรรมชาติในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ขอบอำนาจหน้าที่ของ ชุมชนท้องถิ่น จึงแคบกว่าอำนาจหน้าที่ของ ชุมชน ดังที่กล่าวมาใน (1) กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของชุมชนเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์และคุณค่าต่างๆที่มีอยู่กับพื้นที่ ที่ตั้งหรืออาณาเขตบริเวณทางกายภาพตามธรรมชาติของท้องถิ่นซึ่งเป็นขอบเขตของการรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นเท่านั้น

(3) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หมายความว่า ชุมชนที่สมาชิกในชุมชนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับคุณค่าต่างๆ ที่มีอยู่กับพื้นที่ ที่ตั้ง หรืออาณาเขตบริเวณทางกายภาพตามธรรมชาติในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งเป็นขอบของการรวมตัวกันเป็นลักษณะเฉพาะของชุมชนท้องถิ่นตามที่กล่าวมาใน (2)แล้วยังต้องมีปัจจัยสำคัญคือ ความเชื่อที่เป็นพื้นบ้านและการดำเนินชีวิตแบบดั้งเดิมในสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่มีคุณค่าและได้รับการยอมรับนับถือและปฏิบัติมาแต่ดั้งเดิมอีกด้วย ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จึงมีความหมายและขอบอำนาจที่แคบกว่าชุมชนท้องถิ่น

จากความหมายของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ลดหล่นกันตามลำดับ โดยชุมชนจะมีความหมายกว้างกว่าชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และชุมชนท้องถิ่นก็มีความหมายกว้างกว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ความแตกต่างระหว่างชุมชนกับชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นความแตกต่างในเรื่องความเกี่ยวพันของกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชน โดยชุมชนท้องถิ่นนั้นมีความยึดโยงผูกพันกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์อาณาเขตที่ตั้งเฉพาะเจาะจงของท้องถิ่นในขณะที่ชุมชน นั้นมีความผูกพันกับในการรวมตัวกันเป็นชุมชนเพื่อทำกิจกรรมเรื่องอื่นๆโดยไม่จำเป็นต้องยึดโยงกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เฉพาะเจาะจงเหมือนดังชุมชนท้องถิ่น

ส่วนความแตกต่างระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นความแตกต่างในเรื่องความเชื่อและความสามารถในการรักษาสิ่งที่เป็นคุณค่าของชุมชนนั้นคือความเป็นพื้นบ้านและวิถีการดำเนินชีวิตและวัฒนธรรมประเพณีแบบดั้งเดิมตามเอกลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ

แม้จะได้กล่าวมาข้างต้นว่า ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จะมีความหมายรวมทั้งขอบอำนาจหน้าที่แตกต่างกันแต่หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเอาไว้ในลักษณะเดียวกัน ดังปรากฏในบันทึกเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ว่า “..เพิ่มให้ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิรวมตัวกันในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีได้ไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือเป็นชุมชนที่รวมตัวกันมาเป็นเวลานานจนถือว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเท่านั้น เพื่อให้ทุกชุมชนสามารถอนุรักษ์ประเพณีของตน รวมทั้งดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนนั้น”

จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีสถานะในทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนั้นด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญต่างก็ได้รับรองเอาไว้เช่นเดียวกันจึงมีผลให้สิทธิชุมชนทั้งสามประเภทดังกล่าวมีขอบอำนาจหน้าที่เป็นอย่างเดียวกันได้¹⁹

ในกรณีมีข้อพิจารณาว่า การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้มีการกำหนด ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้กำหนดเพียงชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม นั้นอาจเป็นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ต้องการให้มีการรับรองสิทธิชุมชนที่หลากหลายจึงได้กำหนดชุมชนขึ้นเพิ่มเติมเพื่อให้กว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 แต่ทั้งนี้การบัญญัติดังกล่าวอาจมีปัญหาเกี่ยวกับประเด็น ลักษณะของชุมชน กล่าวคือ ชุมชนมีความหมายกว้างขวางครอบคลุมทั้งชุมชนตามพื้นที่และชุมชนเสมือนจริง

โดย ผู้เขียนเห็นว่าการรับรองสถานะของ “ชุมชน” ตามรัฐธรรมนูญนั้นมุ่งรับรองสถานะของชุมชนตาม พื้นที่เป็นหลักเพราะเป็นชุมชนซึ่งมีตัวตนทางกายภาพตามสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนเนื่องจากความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันตามสภาพธรรมชาติของมนุษย์

ในกรณี ชุมชนเสมือนจริง ซึ่งตามข้อเท็จจริงมีชุมชนดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมากและย่อมทำให้เกิดปัญหาในการ พิสูจน์ตาม ข้อเท็จจริงว่าชุมชนเสมือนจริงจะมีความยึดโยงเพื่อ ทำกิจกรรมร่วมกันจนถึงขั้นที่จะ สามารถแสดงเจตนาแทนชุมชนนั้น เป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์และ ไม่สามารถหาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมากำหนดหรือเทียบเคียงกับกฎหมายใดตลอดจนไม่สามารถนำหลักกฎหมายใดมาอนุโลมปรับใช้ในเรื่องสถานะทางกฎหมายของชุมชนเสมือนจริงดังกล่าวได้เลย

¹⁹ ชรรถพร ชาญทวีป, “ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ”, หน้า 119.

นอกจากนี้ขอบเขตระหว่าง ชุมชนท้องถิ่น กับ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ก็มีลักษณะคาบเกี่ยวกันในเรื่องการยึดโยงพื้นที่ตั้งของชุมชนทางภูมิศาสตร์ซึ่งยากที่จะกำหนดเส้นแบ่งแยกระหว่างขอบเขตของชุมชนท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการให้ลักษณะตามข้อเท็จจริงว่ากรณีใดจะเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตัวอย่างเช่น ในกรณีการทำประมงชายฝั่ง นั้นเบื้องต้นสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นสิทธิของชุมชนที่ตั้งบริเวณริมทะเลชายฝั่งซึ่งมีอาชีพทำการประมงเป็นหลัก หรือที่เรียกว่า ชุมชนชาวเล นั้น โดยการพิจารณาดังกล่าวเป็นการยึดโยงเรื่องพื้นที่ของชุมชน แต่ว่า ชุมชนดังกล่าวจะเป็น ชุมชนท้องถิ่น หรือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรหรือไม่มีปัญหาที่ต้องพิจารณาตามสภาพข้อเท็จจริง

การพิจารณาเรื่องการให้ลักษณะของชุมชนดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าในกรณีนี้นอกจากจะต้องพิจารณาเรื่องที่ตั้งชุมชนชาวเลและการประกอบอาชีพประมงชายฝั่งแล้วนั้นยังต้องพิจารณาไปถึงรูปแบบและลักษณะของการทำประมงชายฝั่งซึ่งตามข้อเท็จจริงแม้การทำประมงชายฝั่งจะเป็นการทำประมงด้วยวิธีการง่ายๆในการจับสัตว์ทะเลด้วยเครื่องมือเครื่องใช้ดั้งเดิมที่มีลักษณะไม่ผิดแผกแตกต่างกับในอดีตซึ่งหากพิจารณาในแง่นี้อาจเห็นได้ว่าเข้าลักษณะของ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม แต่ทั้งนี้คำว่า “ดั้งเดิม” ในที่นี้จะตีความหมายได้แค่นั้นซึ่งถ้าตีความหมายแบบเคร่งครัด ดั้งเดิม จะต้องถือว่าดั้งเดิมทั้งในวิธีการและรูปแบบที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย

แต่ทั้งนี้ตามข้อเท็จจริงของการทำประมงชายฝั่งดั้งเดิมแต่โบราณนั้นคือการจับสัตว์ทะเลโดยการดำน้ำ ยิงฉมวกหาปลา ตกกุ้ง ดำหอย ซึ่งก็ได้พัฒนาวิธีการและรูปแบบมาเป็นการตกเบ็ดทอดแห วางอวน และในปัจจุบันมีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งอีกทั้งมีการใช้เครื่องมือเทคโนโลยี เช่น เรดาร์ติดกับเรือเพื่อประโยชน์ในการหาตำแหน่งของสัตว์ทะเลในการทำประมงชายฝั่งบ้างแล้ว ด้วยเหตุนี้เองจะเห็นได้ว่าวิธีการทำประมงชายฝั่งนั้นมีการปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของข้อเท็จจริงจึงไม่ใช่วิธีการดั้งเดิมเหมือนในอดีต

ดังนั้นในกรณีการทำประมงชายฝั่งนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าเข้าลักษณะการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นมากกว่าสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยเห็นว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นจะต้องมีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ทางความเชื่อและขนบธรรมเนียมประเพณีพื้นบ้านดั้งเดิมอันเป็นการตีความลักษณะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแบบเคร่งครัดอย่างแคบ เช่น ประเพณีหรือพิธีกรรม ที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชนทางความเชื่อซึ่งมีการปฏิบัติสืบทอดกันมาโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนทั้งสามประเภท ได้แก่ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีสถานะในทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ดังนั้นด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญต่างก็ได้รับรองเอาไว้เฉกเช่นเดียวกันจึงมีผลให้สิทธิชุมชนทั้งสามประเภท

ดังกล่าวมีขอบอำนาจหน้าที่เป็นอย่างเดียวกันได้²⁰ การบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้เกิดมีปัญหาในกรณีชุมชนที่เพิ่งรวมตัวกันนั้นใหม่นั้นไม่มีลักษณะของการสืบสานสืบทอดเรื่องราวมาจากคนรุ่นก่อนๆด้วย อีกทั้งหากพิจารณาในแง่ของตรรกวิทยาแล้วจะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวอาจมีปัญหาเรื่องเหตุผลความเหมาะสมที่จะมอบสิทธิดังกล่าวให้แก่ชุมชนที่เพิ่งมีการรวมตัวใหม่ย่อมปราศจากสิ่งที่สืบทอดต่อกันมาเพื่อที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูสิ่งต่างๆเหล่านั้น²¹

นอกจากนี้ในส่วนสิทธิชุมชนที่จะมีส่วนร่วมกับรับ ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550นั้นย่อมทำให้ ชุมชน และชุมชนท้องถิ่น ได้รับสิทธิดังกล่าวในระดับเดียวกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งมีผลทำให้ อาจได้รับการยกเว้นจากการห้ามไม่ให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตอนุรักษ์ต่างๆ เช่น ตามกฎหมายป่าสงวน กฎหมายอุทยานแห่งชาติ เช่นเดียวกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไปด้วยทั้งที่หลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 นั้นวางหลักให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งอยู่มาก่อนที่จะมีการประกาศพื้นที่เขตป่าสงวนหรือเขตอุทยานแห่งชาติที่ปกติไม่ได้มีการสำรวจพื้นที่อย่างถูกต้องจริงจัง ก่อนการประกาศเขตพื้นที่จะไม่สูญเสียสิทธิในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีมาแต่ดั้งเดิม โดยมีขอบเขตในการใช้ประโยชน์ว่าจะต้องเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน²² แต่เมื่อมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเพิ่ม “ชุมชน” และ “ชุมชนท้องถิ่น” ไว้ด้วยเท่ากับว่าชุมชนทั้งสองนี้จึงมีสิทธิประการเดียวกับ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ไปด้วยแม้จะไม่เคยอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนหรือเขตอุทยานแห่งชาติมาก่อนก็ตาม จึงอาจสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้ขยายหลักการในเรื่องนี้ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้วางไว้แต่เดิมอย่างกว้างขวางขึ้นมา²³

อย่างไรก็ตามมีข้อพิจารณาว่าลักษณะสำคัญของการให้ความหมายของ สิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ยังคงเน้นในเรื่องลักษณะของการใช้สิทธิเหมือนดังหลักการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ สิทธิชุมชน เป็นสิทธิของกลุ่ม (collective right) มิใช่สิทธิในระดับปัจเจก ดังนั้นโดยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้รับรองให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสถานะในทางกฎหมายจึงมีผลให้ชุมชนทั้งหมดดังกล่าวย่อมมีสิทธิและหน้าที่แยกออกมาจากสิทธิและหน้าที่ของปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆ

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

²¹ กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์, “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครอง”, หน้า 6.

²² ปริญญา เทวนฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) 6. สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อ้างถึงใน กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์, “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครอง”, หน้า 7.

²³ กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์, “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครอง”, หน้า 7.

โดยสิทธิและหน้าที่ของชุมชนนั้นจำเป็นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้วยเมื่อ มาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เอาไว้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกรับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และลักษณะที่สองได้รับรองสิทธิของ ชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน ฉะนั้น สิทธิและหน้าที่ของชุมชนจึงมี ขอบเขต อยู่เพียงเท่าที่ รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ดังนี้

1) สิทธิและหน้าที่ของชุมชนเหนือจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่นและของชาติ

อำนาจหน้าที่ของชุมชนเหนือจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่นและของชาติที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองนั้นจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่เพื่อการอนุรักษ์และ ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ กิจกรรมหรือการ ดำเนินการใดๆ ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ไม่เป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติกิจกรรมหรือการ ดำเนินการนั้นๆ ย่อมอยู่ภายนอกขอบอำนาจหน้าที่ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ได้รับการหรือคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ

2) สิทธิและหน้าที่ของชุมชนเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะมีส่วนร่วม ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน อำนาจหน้าที่ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจึงมีขอบ เขตกิจกรรมหรือ การดำเนินการต่างๆ ซึ่งจะต้องเป็นไปเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

4.3 หลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะพบว่า ได้มีหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชน 2 ส่วน คือ สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รายละเอียดมีดังนี้

1) สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่นและของชาติ

การอนุรักษ์เป็นการรักษาให้คงเดิม ²⁴ ส่วนการฟื้นฟูหมายถึง การทำให้กลับเจริญงอกงาม ขึ้นมาใหม่ ²⁵ สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจึงเป็นสิทธิที่จะรักษาเอาไว้หรือทำให้กลับเจริญงอกงาม

²⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 1328.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 813.

ขึ้นมาใหม่ ซึ่งเอกลักษณ์หรือความแตกต่างทางจารีตประเพณี ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมอันดีของตน ที่เป็นอื่นต่างจากชนส่วนใหญ่ สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของชุมชน ดังกล่าวนี้อยู่ 3 ลักษณะ คือ (ก) การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี (ข) การอนุรักษ์หรือฟื้นฟู ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ (ค) การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ ดังนี้

(ก) การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี

ประเพณี หมายถึง สิ่งที่ยึดถือประเพณีสืบๆ กันมาจนเป็นแบบแผนขนบธรรมเนียมหรือ จารีตประเพณี และจารีตประเพณี²⁶ หมายถึง ประเพณีที่ยึดถือและประเพณีสืบกันมา ถ้าฝ่าฝืนถือว่าเป็นผิดเป็นคนชั่ว²⁷ จารีตประเพณีจึงเป็นประเพณีที่มีสภาพบังคับ (Sanction) ดังนั้น เมื่อพิจารณา จากความหมายของคำทั้งสองแล้วจารีตประเพณีจึงหมายถึง สิ่งที่ยึดถือประเพณีปฏิบัติสืบๆ กันมา ถ้าฝ่าฝืนก็จะมีสภาพบังคับจากความรู้สึกของคนในชุมชนหรือสำนักในทางศีลธรรมที่ถือว่าเป็นการ กระทำที่ผิดเป็นการกระทำที่ชั่ว

(ข) การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น

ภูมิปัญญา หมายถึง พื้นฐานความรู้ความสามารถ²⁸ ท้องถิ่นหมายถึง ท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง พื้นหรือองค์ความรู้ความสามารถของท้องที่ในทางภูมิศาสตร์ ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่นมีนัยทางกฎหมายในแง่ที่เป็นงานสร้างสรรค์” ทางศิลปะ วรรณกรรม หรือวิทยาการและงานช่างเคียงอื่นๆ เช่น การแสดง ดนตรีกรรมนาฏกรรม ประติมากรรม ฯลฯ รวมทั้งวิธีการประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์ และเครื่องหมาย สัญลักษณ์ อันเป็นสิทธิโดยชอบธรรม(Moral Right) และสิทธิในทางเศรษฐกิจ (Economic Right) ที่ได้รับความคุ้มครองในฐานะที่เป็นสิทธิในความวิริยะ อุตสาหะที่สืบเนื่องกันมาของชุมชนหรือเป็นทรัพย์สินทางปัญญาของชุมชนในท้องถิ่นดั้งเดิมอันพึง ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย²⁹

(ค) การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ

ศิลปะ หมายถึง ฝีมือ ฝีมือทางการช่าง การทำให้วิจิตรพิสดาร , การแสดงออกซึ่งอารมณ์ สะเทือนใจให้ประจักษ์ด้วยสื่อต่างๆ อย่างเสียง เส้น สี ผิว รูปทรง เป็นต้น³⁰ วัฒนธรรม หมายถึง สิ่งที่ทำ ความเจริญงอกงามให้แก่หมู่คณะ วิถีชีวิตของหมู่คณะ³¹ ในทางปฏิบัติวัฒนธรรมย่อมนำความ รวม ไปถึงจารีตประเพณี ขนบธรรมเนียม ความเชื่อ ความเคยชินและทัศนคติที่ตกทอดกันมาแต่โบราณกาล ความรู้สึกนึกคิดของคนในครอบครัว ความรู้สึกนึกคิดและอารมณ์ความรู้สึกของคนโดยทั่วไปความเข้าใจ

²⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 663.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 306.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 826.

²⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิชุมชน, หน้า 135-136.

³⁰ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 1101.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1058.

และความสำคัญเกี่ยวกับศีลธรรมอันดีเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น เกี่ยวกับเรื่องครอบครัวเรื่องการให้ การศึกษาอบรมแก่ผู้เยาว์ เกี่ยวกับประเพณีและความเคยชินในการกินอยู่ การแต่งกาย การรักษาโรค เรื่องเกี่ยวกับคุณค่าที่ยอมรับนับถือกัน หรือเกี่ยวกับวิถีคิดเกี่ยวกับเกียรติยศศักดิ์ศรี เป็นต้น³²

โดยทั่วไปแล้วชุมชนท้องถิ่นทุกหนทุกแห่งย่อมมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมประเพณีที่เป็น อัตลักษณ์ของตน³³ ซึ่งอัตลักษณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากระบบความรู้ประเพณีอันเกิดจากความเป็น พลวัตรของวัฒนธรรมและกระบวนการเรียนรู้ในจารีตประเพณีของชุมชนที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับ ระบบนิเวศน์ที่แตกต่างหลากหลาย ซึ่งสืบทอดกันมาหลายชั่วคน เป็นระบบความรู้ที่อาศัยประสบการณ์ ผ่านการทดสอบเชิงประจักษ์อย่างเป็นระบบ และเพราะฉะนั้นจึงเป็นองค์ความรู้ที่สามารถปรับตัว ตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ในประการสำคัญภูมิปัญญาความรู้ของชุมชนท้องถิ่นเป็นระบบและ กระบวนการอันแนบเนื่องอยู่ในระบบสถาบันทางสังคมวัฒนธรรมของชุมชน รวมทั้งกฎหมายหรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นระบบความรู้และวัฒนธรรมการเรียนรู้อย่างเป็นองค์รวม³⁴

สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่นและของชาตินี้ เป็นสิทธิที่จะตัดสินใจหรือกำหนดชะตากรรมของตนเอง (Self Determination) ในแง่วัฒนธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในฐานะเป็นจารีตประเพณี และวัฒนธรรมของชนส่วนน้อยที่จะยืนยันความชอบ ธรรมของการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความหลากหลายทางวัฒนธรรม และรับรองให้มีการบังคับตามสิทธิ ทางกฎหมายของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการดำรง วัฒนธรรมประเพณีของตน ในฐานะที่เป็นผลรวมของประสบการณ์และคุณค่าอันเกิดจากบันทึก แห่งความทรงจำร่วมกันของชุมชนที่มีความหมายต่อการดำรงชีวิตในปัจจุบันของชุมชนนั้นๆ

ในแง่ของรัฐธรรมนูญสิทธิขั้นพื้นฐานในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีดังกล่าวนี้จึงวางอยู่บนรากฐานของสิทธิขั้นพื้นฐานในการพัฒนาและแสวงหาความ เป็นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของปัจเจกชนแต่ละคนซึ่งเป็นสิทธิในบุคลิกภาพของปัจเจกชนแต่ละคน (Right of Personality) และยังเป็นสิทธิที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองวิถีชีวิตของชุมชนตามจารีตประเพณี ภูมิ ปัญญาท้องถิ่น และศิลปวัฒนธรรมอันดีให้สามารถดำรงอยู่อย่างกลมกลืนกับการดำรงชีวิตของคน กลุ่มอื่นๆ ที่อยู่ในสังคมโดยรอบได้ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่ของคณะบุคคล (Collective Rights) ทั้งยังเป็น สิทธิทางสังคม (Social Rights) ที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของคณะบุคคลซึ่งเป็นคนฝ่ายข้างน้อย และยากที่จะได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในการกำหนดเจตจำนงทางการเมืองในแง่วัฒนธรรมอีกด้วย³⁵

³² กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิชุมชน, น. 134-135.

³³ เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก, หน้า 337.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 348-349.

³⁵ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิชุมชน, หน้า 131-133.

2) สิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน

การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมได้เสียในกิจกรรมร่วมกับผู้อื่น³⁶ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมจึงหมายถึง สิทธิในการมีส่วนร่วมได้เสียในกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับผู้อื่น ลักษณะของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลายรูปแบบ เช่น การตัดสินใจร่วมกัน การเจรจาร่วมกัน การปรึกษาหารือร่วมกัน การให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมแสดงความคิดเห็น และการร่วมรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 การมีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นสาธารณะในรูปแบบของการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ที่เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

การมีส่วนร่วมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 มีเนื้อหาอยู่ 3 ลักษณะ คือ (ก) การมีส่วนร่วมในการจัดการ (ข) การมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และ (ค) การมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ ดังนี้

(ก) การมีส่วนร่วมในการจัดการ

การจัดการ หมายถึง การสั่งงาน การควบคุมงาน การดำเนินงาน³⁷ การมีส่วนร่วมในการจัดการจึงหมายถึง การมีส่วนร่วมได้เสียในการสั่งงาน การควบคุมงาน และการดำเนินงานร่วมกับรัฐในทรัพยากรธรรมชาติ³⁸ ตัวอย่างของการมีส่วนร่วมในการจัดการอาจพบได้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (4) ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลที่จะต้องให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม³⁹ มาตรา 7 ที่กำหนดให้รัฐสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สิทธิแก่องค์กรเอกชน ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในการขอจดทะเบียนเป็น

³⁶ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 1142.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 298.

³⁸ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ”, หน้า 81.

³⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 6 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้... (4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อทางราชการ⁴⁰ และเมื่อจดทะเบียนแล้วองค์กรเอกชนอาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการตามความในมาตรา 8⁴¹ และพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง “ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมใดให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่มีการวางแผนและจัดทำผังเมืองนั้นในการรับฟังความเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมนั้นเข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง และมาตรา 33

⁴⁰พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 7 บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้องค์กรเอกชน ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งคำหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าวมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

⁴¹พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 8 บัญญัติว่า “องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น
- (4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง และร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป

คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนหรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้ตามที่เห็นสมควร

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้

ในกรณีที่องค์กรเอกชนใดที่ได้จดทะเบียนแล้วดำเนินกิจการโดยก่อความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้

“ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใดให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดให้มีการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้งเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนประชาชนเข้าร่วมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง” ที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการวางแผนและจัดทำผังเมือง หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมาเทียบเคียงเพื่อดำเนินการดังกล่าว⁴²

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างความหมายของการมีส่วนร่วมที่อธิบายถึงแนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ว่าหมายถึงกระบวนการในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเพื่อให้ประชาชนใช้ในการแสดงความคิดเห็น ความกังวล ความต้องการ และข้อเสนอแนะ ต่อกิจกรรมหรือโครงการที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ได้หมายถึงให้ประชาคมที่จะรับหรือไม่รับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นหรือไม่⁴³

(ข) การมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา

การบำรุง หมายถึง การทำให้งอกงาม ทำให้เจริญ⁴⁴ และการรักษา หมายถึง การระวัง การดูแล การป้องกัน การเยียวยา⁴⁵ การบำรุงรักษาจึงหมายถึง การทำให้งอกงาม การทำให้เจริญ ซึ่งเมื่องอกงามแล้วก็ต้องระวัง ดูแล และป้องกันเยียวยาด้วย

(ค) การมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์

การใช้ หมายถึง การเอามาทำให้เกิดประโยชน์⁴⁶ และประโยชน์ หมายถึง สิ่งที่มีผลใช้ได้ดี สมกับที่คิดมุ่งหมายไว้ ผลที่ได้ตามต้องการ สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ⁴⁷ การใช้ประโยชน์จึงหมายความว่า การเอามาทำให้มีผลใช้ได้ดีตามที่คิดมุ่งหมายไว้หรือให้ได้ผลตามที่ต้องการ

⁴²บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 213.

⁴³แก้วสรร อติโพธิ, “การใช้ประชาพิจารณ์ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม, สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ, กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ม.ป.พ.), หน้า 45. อ้างถึงใน อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550, หน้า 127.

⁴⁴ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 478.

⁴⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 693.

⁴⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 277.

⁴⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 509.

ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง ทรัพยากรอันเกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ⁴⁸ และในทางกฎหมายทรัพยากรหมายถึงวัตถุมิรูปร่าง⁴⁹ ทรัพยากรธรรมชาติจึงหมายถึงวัตถุมิรูปร่างที่เกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติและมีคุณค่าหรือมีราคาสามารถเข้าถึงเอาเพื่อประโยชน์ในการใช้แลกเปลี่ยนหรือใช้ในการดำรงชีพของมนุษย์ได้⁵⁰

สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่างๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่มีอยู่รอบๆ มนุษย์มีทั้งที่ดีและไม่ดี⁵¹ ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ครอบคลุมถึงสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ดิน น้ำ อากาศ และสิ่งก่อสร้างต่างๆ และสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น จารีตขนบธรรมเนียม ประเพณี ซึ่งคนเราเข้าใจความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันออกไป⁵² ในทางกฎหมายนั้นบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” เอาไว้ว่า หมายถึง บรรดาสิ่งทั้งปวงทั้งในทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ไม่ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือเป็นสิ่งที่มนุษย์ทำขึ้นก็ตาม ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) หมายความว่า ความมากมายหลากหลายของสิ่งมีชีวิต (Organisms) ในทุกระดับนับตั้งแต่ความแตกต่างในระดับพันธุกรรม (Genetic) ของสิ่งมีชีวิตชนิดเดียวกันไปจนถึงความแตกต่างในระดับชนิด (Species) ในระดับสกุล (Genera) ในระดับวงศ์ (Families) จนถึงในระดับอนุกรมวิธานชั้นสูงขึ้นไป (Higher Taxonomic Levels) และไล่เรียงไปจนถึงความแตกต่างของระบบนิเวศ (Ecosystem) ซึ่งประกอบไปด้วยชุมชนชีพ (Communities) นานาชนิดที่อาศัยภายในแหล่งที่อยู่ (Habitats) และใช้ปัจจัยเกื้อหนุนทางกายภาพเพื่อสนับสนุนทุกๆ ชีวิตให้สามารถดำรงอยู่ได้⁵³ ความหลากหลายทางชีวภาพมีความจำเป็นต่อการอยู่รอดของชีวิตมนุษย์เป็นอย่างมาก สามารถจัดให้อยู่ในประเภททรัพยากรชีวภาพ (Bioresources) เพราะสิ่งเหล่านี้ให้ประโยชน์แก่มนุษย์ในด้านปัจจัยสี่สำหรับการกินดีอยู่ดีไม่ว่าจะเป็นด้านผลิตผลทางการเกษตร อุตสาหกรรม ทางการแพทย์ และสาธารณสุข ตลอดจนเป็นแหล่งที่หล่อหลอมจิตใจของมนุษย์จนเกิดเป็นศิลปวัฒนธรรมและสังคมประจำท้องถิ่นตามสภาพสมดุลธรรมชาติในอดีตที่ผ่านมาอย่างยาวนาน

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 503.

⁴⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137

⁵⁰ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิชุมชน, หน้า 161.

⁵¹ ราชบัณฑิตยสถานพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หน้า 1191.

⁵² ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7(กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2546), หน้า 5.

⁵³ Edward O. Wilson, *The Diversity of Life*, 3rd edition (Cambrid: Belknap Press of Harvard University, 2001) อ้างถึงใน วีรวัฒน์ กนกนุเคราะห์, มนุษย์กับสภาพแวดล้อม: มิติแห่งความหลากหลายทางชีวภาพและกฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 5 (ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2550), หน้า 198-199.

ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพที่ชุมชนจะเข้าไปมีส่วนร่วม นั้น หมายถึง ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับที่ชุมชนตั้งอยู่เท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าหมายถึงทรัพยากรที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมหลายชุมชน เช่น กลุ่มน้ำหรือสายน้ำทั้งสายที่มีชุมชนเกี่ยวข้องจำนวนมาก⁵⁴

สมดุล หมายถึง เสมอกัน เท่ากัน⁵⁵ ยั่งยืน หมายถึง อยู่ยาวนาน มีชีวิตอยู่ยาวนาน คง ทน⁵⁶ สมดุลและยั่งยืนจึงหมายถึงการทำให้มีดุลยภาพอย่างยาวนาน ซึ่งความสมดุลดังกล่าวนี้ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรธรรมราษฎร ซึ่งเป็นผู้กร่างรัฐธรรมนูญอธิบายไว้ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2550 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2550 ว่าหมายถึง การพัฒนาที่ทำให้เกิดความสมดุลกับสิ่งแวดล้อมแล้วให้เกิดความยั่งยืนไม่ใช่การพัฒนาที่เอาทรัพยากรไปขายแต่เป็นการพัฒนาที่สามารถทำให้สิ่งแวดล้อมสมดุลและยั่งยืน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม

ดังนั้น สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนจึงหมายความว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมได้เสียร่วมกับผู้อื่นในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเจริญงอกงาม การระวัง ดูแล และป้องกัน และการใช้ให้ได้ผลตามที่ต้องการซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ในบริเวณชุมชนอย่างมีดุลยภาพที่ยาวนาน แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 66 และมาตรา 67 ยังไม่บัญญัติในรายละเอียด กรณีในนี้อย่างน้อยจึงอาจจะต้องนำหลักทั่วไปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาอนุโลมใช้ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนนั้นเป็นสิทธิที่มีรากฐานตั้งอยู่บนสิทธิขั้นพื้นฐานในความมั่นคงแห่งชีวิต ร่างกาย และสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในทรัพย์สินในฐานะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นฐานที่สำคัญในการดำเนินชีวิต การที่รัฐหรือบุคคลใดๆ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปในทางที่อาจจะกระทบต่อความมั่นคงของสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลจึงกระทบต่อสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง ดังนั้น จึงพึงได้รับความยินยอมจากบุคคลเอกชนผู้ได้รับผลกระทบแต่ละรายเสมอ โดยนัยนี้เองสิทธิในการมีส่วนร่วมจึงเป็นสิทธิในการให้ความยินยอมหรือไม่ให้ความยินยอมในการจัดการ⁵⁷

⁵⁴ไพโรจน์ พลเพชร และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2546), หน้า 357-358.

⁵⁵ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, หน้า 1124.

⁵⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 670.

⁵⁷กิตติศักดิ์ ปกรติ, สิทธิบุคคลซึ่งรวมเป็นชุมชน, หน้า 174.

จากข้อพิจารณาดังกล่าวเห็นได้ชัดว่า หลักเกณฑ์สิทธิชุมชน ตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญ จะมีสิทธิ 2 เรื่อง โดยประการแรกเป็นเรื่องที่ชุมชนเองมีสิทธิ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และประการที่สองเป็นเรื่องที่ชุมชน สิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

อย่างไรก็ตามในหัวข้อวิทยานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งศึกษาถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง ดังนั้นจึงจำกัดการพิจารณาอยู่ในขอบเขตเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะได้นำเสนอ รายละเอียดข้อเท็จจริงของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งที่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับ สิทธิ ชุมชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืนตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญในบทต่อไป

4.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66

การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายกว้าง หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางซึ่ง เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานและการร่วมรับผลประโยชน์ โดยมีวัตถุประสงค์ ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและให้สาธารณชนได้มีการแสดง ความคิดเห็นต่อโครงการและการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิต ของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการ การมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้ยั่งยืนโดยให้การพัฒนาต่างๆ ให้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและให้ความสำคัญกับประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและ ยังช่วยให้กระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่างๆ ของรัฐเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคมและเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติ

จากแนวความคิดของนักวิชาการทั้งหลายสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมแบ่งออกได้เป็น 6 ระดับ⁵⁸ คือ

⁵⁸ คณิงจ ตรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า ,2545), หน้า 66-67

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำที่สุดและเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการแต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจจะกระทำได้หลายๆ วิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ
2. ระดับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ
3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชนเพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น
4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการและผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินพุตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอม
5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นตอนการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้
6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับขั้นสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ

โดยระดับของการมีส่วนร่วมจะมีความสัมพันธ์เชิงผกผันกับจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมและอำนาจของประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐ กล่าวคือ ระดับต่ำสุด จำนวนประชาชนที่มีส่วนร่วมจะมีมากแต่อำนาจของประชาชนจะมีน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย เมื่อระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นจำนวนประชาชนที่มีส่วนร่วมน้อยลงแต่อำนาจของประชาชนมีมากขึ้นตามลำดับ ยกเว้นระดับสูงสุด คือ การควบคุมโดยประชาชน เช่น การลงประชามติจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมากหรือมากที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดกรอบโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเพิ่มบทบาท

ของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายระดับ ซึ่งเป็นรับรองแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือ Participation Democracy โดยการนำเอาทฤษฎีประชาธิปไตยทางตรงซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองมาผสมผสานกับทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งมีผลทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลและตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของรัฐในระดับต่างๆ มากยิ่งขึ้น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง⁵⁹ คือ

ก. สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 66 นี้ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ศักยภาพ ความเข้มแข็ง และภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชน ในการมีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงลำพังตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา

ในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีต อาทิ การจัดการป่าชุมชน การทำประมงพื้นบ้าน การทำเหมืองฝายของชุมชนในภาคเหนือ รวมทั้งประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ การบวชป่า และการสืบชะตาของแม่น้ำ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อการใช้ประโยชน์การควบคุมดูแล การพัฒนาระบบ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล

(2) สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมี ส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

⁵⁹ อดัมศักดิ์ สินธิพงษ์, รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม(กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ 2547), หน้า 87.

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 67 วรรคแรกนี้ เป็นการให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลทั่วไป ในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีรวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมกับชุมชนและรัฐในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์สิทธิดังกล่าวนี้ไว้ สิทธิในมาตรานี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ว่า “มนุษย์นั้นมีสิทธิพื้นฐานในธรรมชาติที่ได้คุณภาพ ในแสงแดดที่ระยิบระยับ ใน น้ำและอากาศที่บริสุทธิ์ ในธรรมชาติป่าเขาที่สวยงามและหลากหลาย”⁶⁰ สิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้จึงมีความหมายจำกัดอยู่เพียงในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเท่านั้น ไม่รวมถึงสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อาทิสิ่งแวดล้อมทางสังคมหรือวัฒนธรรม ฯลฯ สิทธิของปัจเจกชนในการที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรานี้แบ่งออกได้ 3 ประการ คือ

- 1) สิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพในสิ่งแวดล้อม
 - 2) สิทธิในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ
 - 3) สิทธิในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ
- นอกจากจะได้ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวข้างต้นแล้ว มาตรานี้ยังให้หลักประกันว่าสิ่งแวดล้อม

ที่ต้นนั้นจะไม่ถูกทำลายลง อันเป็นผลมาจากโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมี

⁶⁰ แก้วสรร อดิโพธิ, สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ(กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2541), หน้า 29.

หน้าที่ที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมนั้นเสียก่อน และโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นจะต้องผ่านการพิจารณาและให้ความคิดเห็นประกอบ โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็น จากผู้ที่เกี่ยวข้องจนมีข้อยุติเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นได้บทบัญญัติในมาตรา 67 วรรค 2 ได้ระบุถึงขั้นตอนก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

1) ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

2) ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจ

นอกจากนี้ ในมาตรา 67 วรรค 3 ยังให้สิทธิแก่ชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีที่น่าจะปรากฏว่ามีได้มีการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรค 1 และวรรค 2 ซึ่งได้แก่ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการเป็นคดีความนี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชน และประชาชนที่ได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดูแลหากรัฐปฏิเสธหรือไม่สามารถกระทำหน้าที่ดังกล่าวนั้น ชุมชนหรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐทำหน้าที่ดังกล่าวให้ถูกต้องได้ อาทิ การฟ้องเทศบาลเพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ขัดต่อกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในบริเวณที่ก่อสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคาร หรือการฟ้องหน่วยราชการที่ปฏิเสธสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น สิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรานี้เป็นสิทธิของชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่ตนได้รับจากปัญหาของคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้

(3) สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 56 นี้เป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนทั่วไปในการรับข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะ มิได้จำกัดเพียงผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องดังเช่น กรณีของสิทธิในประเภทอื่นๆ สิทธิดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดที่ว่าประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนทั่วไป รัฐเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลประโยชน์นั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของยังมีสิทธิที่จะรับรู้และตรวจสอบได้เสมอ สิทธิที่ว่ามีได้แก่ “สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” สิทธิตามมาตรานี้หมายถึง สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเท่านั้นไม่รวมถึงข้อมูลหรือข่าวสารที่เป็นการภายในของหน่วยงานราชการหรือของรัฐในการจำแนกข้อมูลโดยทั่วไป อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อมูลภายในและข้อมูลสาธารณะ ดังนั้น ข้อมูลใดหากมิใช่

“ข้อมูลภายใน” ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแล้วย่อมจะต้องถือว่าเป็น “ข้อมูลสาธารณะ” ได้ ทั้งสิ้นจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่จะถือว่าเป็นข้อมูลภายในนั้น หมายถึง ข้อมูลที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้ง ข้อมูลที่ยังอยู่ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานนั้นๆ ส่วนผลของคำวินิจฉัยสั่งการแนวนโยบาย บันทึบ และสรุป สำนวนการสอบสวนซึ่งผ่านกระบวนการวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวไปแล้วนั้น ข้อมูล เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นข้อมูลสาธารณะ ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปมีสิทธิเข้าถึงได้ทั้งสิ้น ตัวอย่างของข้อมูล ข่าวสารสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่วันนี้ ได้แก่ แผนการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทาน รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แผนการกำหนดเขตนิคมอุตสาหกรรม แนวเขตการตัด ถนนสายใหม่ คำอนุญาตการก่อสร้างโรงงานหรืออาคารขนาดใหญ่ แนวทางการวางท่อก๊าซ รวมทั้ง รายงานการควบคุมมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นต้น

(4) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่ เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไป ประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎ ที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 57 นี้เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจ ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิตหรือส่วนได้เสียอันสำคัญของบุคคลหรือของชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง พร้อมทั้งเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการ อนุญาตจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น สิทธิที่ว่านี้มีความเชื่อมโยงกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารอันเป็นสาธารณะตามมาตรา 56 ในประการที่ว่า นอกจากการมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูล ข่าวสาร อันเป็นสาธารณะดังกล่าวแล้วประชาชนที่มีส่วนได้เสียยังมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือท้วงติงการ อนุญาตให้จัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย โดยมีข้อแตกต่างใน ประเด็นที่ว่า สิทธิตามมาตรา 57 เป็นสิทธิเฉพาะของผู้มีส่วนได้เสียหรือของชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบ จากโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อาทิ สิทธิของประชาชนในชุมชน ที่อยู่ริมน้ำในกรณีที่มีโครงการจะจัดตั้งโรงงานกระดาษบริเวณริมน้ำดังกล่าว ในขณะที่สิทธิตามมาตรา 56 เป็นสิทธิของประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องมี ส่วนได้เสียในข้อมูล ข่าวสารที่ว่านั้นแต่อย่างใด

การใช้สิทธิของประชาชนตามมาตรานี้จะกระทำผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “การทำประชาพิจารณ์” (Public Hearing) การทำประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นหรือท้วงติงก่อนที่จะมีการอนุญาตในโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐหรือของเจ้าของโครงการให้เป็นไปโดยรอบคอบและเป็นธรรม เป็นการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ดำเนินโครงการรัฐบาลและประชาชน โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 1) รวบรวมข้อมูล ข่าวสาร ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ รวมทั้งผลประโยชน์ต่างๆ ที่พึงมีของทุกฝ่าย
- 2) จัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีจำนวนประมาณ 3-5 คน
- 3) แจกจ่ายข้อมูลข่าวสารของโครงการให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ตรวจสอบตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด
- 4) รับลงทะเบียนข้อพิจารณา โดยผู้มีส่วนได้เสียแสดงความจำนงเข้าทำพิจารณาในประเด็นใดๆ โดยเฉพาะเจาะจง
- 5) ผู้พิจารณาเข้าชี้แจง ชักถาม เสนอข้อมูล หลักฐาน และความคิดเห็นของตนเป็นประเด็นๆ ไป การพิจารณานี้จักต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีสิทธิรับฟังได้
- 6) คณะกรรมการฯ จะประชุมและลงความเห็นในประเด็นต่างๆ ตามหลักฐานที่ปรากฏพร้อมหาข้อมูลยุติในประเด็นที่ว่า ควรที่จะอนุมัติโครงการที่ว่านี้หรือไม่ หรือควรแก้ไขปรับปรุงส่วนหนึ่งส่วนใดหรือให้ระงับโครงการไว้เพื่อทำการศึกษาเพิ่มเติม โดยประกาศผลดังกล่าวให้สาธารณชนได้รับทราบ การทำประชาพิจารณ์นั้นเป็นเพียงกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการเท่านั้นรัฐหรือเจ้าของโครงการยังเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าควรที่จะดำเนินโครงการนั้นหรือไม่ ซึ่งในขั้นสุดท้ายแล้วสิทธิของประชาชนที่จะได้รับในเรื่องการทำประชาพิจารณ์ยังขึ้นอยู่กับกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ อนึ่ง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกระเบียบกำหนดว่า ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกฉบับจำเป็นต้องมีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นแนบไปด้วย

ข. หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. หน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - มาตรา 71 บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย
 - มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ
- สาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พินิจ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 73 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมทั้งในแง่ของการมีสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์และในแง่ของการมีหน้าที่ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กัน ผลของการกำหนดให้เป็นหน้าที่ดังกล่าวทำให้รัฐสามารถที่จะบังคับให้ประชาชนทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากฝ่ายฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทั้งในทางอาญาและในบางกรณีอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่เสียไปอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการล่าหรือทำการค้าสัตว์ป่าที่กำลังตกอยู่ในอันตรายใกล้จะสูญพันธุ์ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติกำหนดให้เจ้าของโรงงานต้องทำการบำบัดน้ำเสียจากโรงงานก่อนปล่อยออกสู่แหล่งรองรับตามธรรมชาติ เป็นต้น

2. หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

2) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

3) ส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 85 นี้ ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 5 ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการดังต่อไปนี้

- 1) สงวน บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ
- 2) ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ
- 3) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

4) ควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิต
ของประชาชน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในกรณีที่รัฐไม่สามารถปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในมาตรานี้
ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 75 ที่ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางใน
การตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ” แล้วผู้เขียนมีความเห็นว่า
มาตรานี้มีไว้เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารการ
จัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศเท่านั้น โดยทั่วไปการใช้สิทธิฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐกฎหมายได้
กำหนดไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ ตามมาตรา 67 วรรค 3⁶¹ เป็นกรณีที่หน่วยงานนั้นๆ ละเว้นการปฏิบัติให้
เป็นไปตามสิทธิของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและสิทธิในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ
ในการจัดทำโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมาตรา 67 วรรค 3 เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่
ของรัฐละเว้นการกระทำตามหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยสรุป
การใช้สิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นกรณีที่ประชาชนถูกปฏิเสธตามรัฐธรรมนูญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วน
กรณีตามมาตรา 85 นี้เป็นบทกำหนดหน้าที่ของรัฐมิใช่สิทธิของประชาชนหากมีการปฏิเสธการปฏิบัติ
หน้าที่ดังนั้นก็ไม่สามารถก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ได้แต่อย่างใด
นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการและใช้
ประโยชน์จากทรัพยากรดินเพื่อการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องทำการจัดสรรให้เกษตรกรได้
ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างทั่วถึงและคุ้มค่าปรากฏตามมาตรา 85(1) ที่บัญญัติว่า

“กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้อง
กับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐาน การใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้
ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย”

4.5 การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 290

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

⁶¹มาตรา 67 วรรค 3 สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือ
องค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 290 นี้ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริงมากขึ้นกว่าในอดีตที่การจัดการมักเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคที่ดำเนินการตามนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ มาตรานี้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วน ตำบล มีอำนาจ ออกกฎหมาย และออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ดังนี้

1) การจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

หลักการของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้เองตามมาตรานี้ มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ให้องค์กรดังกล่าวมีอิสระในการปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 281 ที่ว่า “...รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ” และในมาตรา 282 “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ” และในมาตรา 283 ที่ว่า “ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคลการเงินและ

การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของ จังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ” บทบัญญัติเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นบทเสริมที่ช่วยให้การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นมีความอิสระ ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

4.6 พระราชบัญญัติสภาพองค์กรชุมชน พ.ศ.2551⁶²

จากการศึกษาหัวข้อในตอนต้นจะเห็นได้ว่า “สิทธิชุมชน” เป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและเป็นแม่บท ของกฎหมายที่บังพววจมีผลให้หลักการสิทธิชุมชนนั้นสามารถปรับใช้กับข้อเท็จจริงเรื่องสิทธิชุมชนตาม รัฐธรรมนูญได้ทันที

แต่ทั้งนี้ได้มีการออกพระราชบัญญัติสภาพองค์กรชุมชน พ.ศ.2551ซึ่งสามารถทราบ เจตนารมณ์ของการออกกฎหมายดังกล่าวได้โดยการศึกษาเหตุผลในการประกาศใช้ท้ายกฎหมายที่ว่า “ ด้วยชุมชนเป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิต วัฒนธรรมแตกต่าง หลากหลายตามภูมิโนเวศ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอประสบปัญหาความยากจน เกิดปัญหาสังคมมากขึ้น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายจนเสื่อมโทรมเพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งสามารถจัดการ ตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ การสร้างระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมาภิบาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและ ประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรมและภูมิ ปัญญาของท้องถิ่น จึงเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ”

กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายลูกที่ออกมารองรับหลักการสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้

มีการให้คำนิยาม “ชุมชน” 3 ลักษณะเพื่อรองรับตามบทบัญญัติมาตรา 66 ของ รัฐธรรมนูญกล่าวคือ⁶³

ก. “ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และ วัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมกันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรม ร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมี ระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

จากการพิจารณาคำนิยามของ “ชุมชน” ดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเป็น องค์ประกอบสำคัญของ ชุมชน ในทางกฎหมายมี 3 ประการ ดังนี้

⁶²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 31 ก วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551.

⁶³มาตรา 3

1) กลุ่มประชากรซึ่งรวมตัวกันเป็น ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล หลักเกณฑ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการรวมตัวของกลุ่มประชากรทางกายภาพโดยยึดถืออาณาบริเวณ เขตที่ตั้งถิ่นฐานทางภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ

2) มีการดำเนินกิจกรรมโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือ สนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกันหรือดำเนินการอื่นอันเป็น ประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก กล่าวคือ การดำเนินกิจกรรมและมีผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชนนั้น เป็นเรื่องที่ยกออกมาจากตัวบุคคลหรือปัจเจกชนเป็นสิทธิของกลุ่ม (Collective rights)

3) มีการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ กล่าวคือ ชุมชนนั้นจะต้องมีการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ ร่วมกันเพื่อให้ชุมชนสามารถแสดงสิทธิทางกฎหมายได้นั่นเอง

ข. “ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล การให้คำนิยามดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการให้ความหมายที่จำกัดเพียง ขอบเขตพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นเฉพาะในระดับหมู่บ้านหรือตำบลเท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงมีชุมชน ท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีฐานอาณาเขตพื้นที่กว้าง กว่าขอบเขตพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบลหรือคาบเกี่ยว ระหว่างส่วนหนึ่งของหมู่บ้านหรือตำบลหรือจังหวัดก็ได้

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้ น่าจะเป็นความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการ กำหนดขอบเขตของชุมชนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนในกรอบพื้นที่โดยเทียบกับการปกครองในระดับ หมู่บ้านหรือตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457⁶⁴ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นของไทยซึ่งมีเอกลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นต่างๆได้ตามสภาพพื้นที่อีก ทั้งแม้ว่าจะมีการนิยามที่ชุมชนท้องถิ่นอาจมีขอบเขตกว้างกว่าพื้นที่ของหมู่บ้านและตำบลอยู่ก็ตามซึ่ง สามารถสังเกตได้จากชื่อเรียกชุมชนท้องถิ่นที่แบ่งตามภูมิภาคของไทย เช่น ชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ ชุมชนท้องถิ่นภาคเหนือ เป็นต้น

แต่เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งการให้คำนิยามตามกฎหมายนี้ผู้เขียนเห็นว่ามีความชัดเจนสอดคล้องกับการปกครองในระดับหมู่บ้านหรือตำบลอีกทั้งเป็นการเอื้อให้ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของหมู่บ้านหรือตำบลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะกำหนดขอบเขตของชุมชนท้องถิ่นให้กว้างขวางอีกด้วย

ประเด็นสำคัญ คือ การกำหนดขอบเขตที่กว้างขวางอาจทำให้ประชาชนไม่สนใจเนื่องจาก เห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัวและไม่สามารถที่จะมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการแสดงเอกลักษณ์ของชุมชน

⁶⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 31 หน้า 229 วันที่ 17 กรกฎาคม 2457.

เพื่อให้มีชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่นให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ได้

อย่างไรก็ตามในเรื่องชุมชนท้องถิ่นนี้ เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพของชุมชนท้องถิ่น ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นพ้องตามค่านิยม ชุมชนท้องถิ่น ตามกฎหมายนี้ แต่ทว่าในเรื่อง การทำประมงชายฝั่ง นั้น เห็นว่า เป็นการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น ที่ชุมชนชาวเลบริเวณ ชายฝั่งทะเลมีหลักเกณฑ์และรูปแบบที่มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันหรืออาจจะแตกต่างกันบ้าง เล็กน้อยโดยไม่แตกต่างในสาระสำคัญของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งอันเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นที่มีลักษณะกว้างขวางกว่าขอบเขตของหมู่บ้านหรือตำบล

ดังนั้นในกรณีการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง จึงถือเป็นการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นเอกลักษณ์เหมือนกันของชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้จึงสามารถปรับใช้เรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญได้ และเป็นผลให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งนั้นสามารถให้ความหมายถึงชุมชนที่รวมกันในภาคใต้ได้และไม่เป็นการขัดต่อหลักการของกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใดทั้งนี้เพราะการอ้างอิง ถึงนิยามของ “ชุมชนท้องถิ่น” ในกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้นการที่จะนำค่านิยมของ “ชุมชนท้องถิ่น” มาปรับใช้ตีความจึงต้องมีความระมัดระวังทั้งในเรื่องถ้อยคำประกอบกับต้องมีการศึกษาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสำคัญ

ค.ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หมายความว่า ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งการให้ค่านิยมดังกล่าวอาจมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต้องมีลักษณะของชุมชนที่มีการสืบสานจารีต ประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติ วัฒนธรรม พิธีกรรมจากบรรพบุรุษอันเป็นเรื่องของประสบการณ์ที่ถ่ายทอดกันมาจากคนรุ่นต่อรุ่น

ในกรณีชุมชนหรือกลุ่มคนที่เพิ่งรวมตัวกันใหม่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 นั้น จึงควรต้องมีลักษณะของการสืบสานสืบทอดเรื่องราวมาจากคนรุ่นก่อนๆด้วย อีกทั้งหากพิจารณาในแง่ของตรรกวิทยาแล้วจะเห็นได้ว่า มีความเป็นเหตุเป็นผลอยู่ในตัวที่จะมอบสิทธิในเรื่องดังกล่าวข้างต้น เช่น สิทธิในการรักษาประเพณีหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นให้แก่ชุมชนท้องถิ่นที่มีการรวมตัวเป็นปึกแผ่นและเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว เพราะหากมอบสิทธิดังกล่าวให้แก่ชุมชนที่เพิ่งมีการรวมตัวกันขึ้นมาใหม่ก็ย่อมจะมีปัญหาได้ว่าหากเป็นชุมชนที่เพิ่งเกิดขึ้นย่อมปราศจากสิ่งที่สืบทอดต่อกันมาเพื่อที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูสิ่งเหล่านั้น⁶⁵

อย่างไรก็ตามในกรณีนี้กฎหมายนี้ให้ค่านิยมถึง ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หมายความว่า ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ผู้เขียนเข้าใจว่าอาจเกิดจากสาเหตุปัญหาข้อถกเถียงเรื่องระยะเวลาการรวมตัวของชุมชนท้องถิ่น

⁶⁵ วรรณิกา สุทธิประสิทธิ์, “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครอง”, หน้า 5-6.

ดั้งเดิม ดังนั้นการกำหนดค่านิยามถึงชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ของกฎหมายฉบับนี้จะเป็นบทสรุปของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการจะกำหนดเส้นแบ่งเรื่องระยะเวลาในการรวมตัวกันของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีความชัดเจนเพื่อไม่ให้มีการถกเถียงเรื่องระยะเวลาการรวมตัวกันของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอีกต่อไป

กฎหมายฉบับนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญในการกำหนดสภาองค์กรชุมชนตำบล⁶⁶ โดยให้มีการจัดตั้งชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยให้ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งได้จัดแจ้งการจัดตั้งไว้กับผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลซึ่งได้แจ้งการจัดตั้งไว้กับกำนัน ทั้งนี้ โดยการจัดแจ้งการจัดตั้งได้กระทำก่อนวันประชุม อาจประชุมปรึกษากันจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นสภาหนึ่งเพื่อปฏิบัติการกิจตามกฎหมายนี้ได้

โดยมีหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งผู้แทนชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน และการได้มาซึ่งผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลให้เป็นไปตามที่ผู้นำชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน หรือผู้นำชุมชนอื่นในตำบลแล้วแต่กรณีปรึกษาหารือกัน โดยให้ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านหมู่บ้านละสี่คนและผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลชุมชนละสองคน⁶⁷ ซึ่งสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันคัดเลือก⁶⁸

สภาองค์กรชุมชนตำบล ประกอบด้วย⁶⁹

(1) สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านและผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล ซึ่งได้รับการคัดเลือกและมีจำนวนตามที่ประชุมกำหนด

(2) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกตาม (1)
ให้สภาองค์กรชุมชนตำบล มีภารกิจดังต่อไปนี้⁷⁰

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญา ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศอย่างยั่งยืน

(3) เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

(4) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดการแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁶⁶ มาตรา 5

⁶⁷ มาตรา 5 วรรค 2

⁶⁸ มาตรา 8

⁶⁹ มาตรา 6

⁷⁰ มาตรา 21

- (5) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (6) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความคิดเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย
- (7) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน
- (8) ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น
- (9) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- (10) วางกติกากในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล
- (11) จัดทำรายงานประจำปีของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมถึงสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบลเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ
- (12) เสนอรายชื่อผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อไปร่วมประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลจำนวนสองคน
- จากการพิจารณากฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายลูกที่ออกมารับรองหลักการสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางซึ่งมีบทบัญญัติทั่วไปโดยมีการกำหนดให้ค่านิยม ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้แล้วแต่ทั้งนี้ด้วยเหตุที่กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายกลางมีบทบัญญัติในลักษณะทั่วไปที่สามารถบังคับใช้รองรับหลักการสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญก็ตามแต่ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวจะสามารถนำไปใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม จะได้ทำการศึกษาสภาพข้อเท็จจริงของหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งเพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์ต่อไป

4.7 กฎหมายและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง

จากการศึกษาเห็นได้ชัดว่าแม้รัฐธรรมนูญจะได้รับรอง “สิทธิชุมชน” ไว้แล้วดังกล่าวข้างต้นแต่ถึงกระนั้นวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษากฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่งใน

ปัจจุบันทั้งยังต้องมีการศึกษาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้มีการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้วด้วยทั้งนี้เพราะว่าหากร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านความเห็นชอบได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ก็จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ดังนี้

4.7.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482⁷¹

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับว่าด้วยสิทธิในเขตการประมงไทยโดยให้ความหมาย “การประมง” หมายความว่า การจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือหรือวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดในที่แห่งหนึ่งแห่งใดในเขตการประมงไทย รวมทั้งการใช้เรือทำการจับสัตว์น้ำ หรือเป็นพาหนะไปทำการจับสัตว์น้ำด้วย⁷²

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้เห็นได้ว่าองค์ประกอบของกฎหมายที่เรียกว่าเป็น “การประมง” นั้นครอบคลุมวิธีการจับสัตว์น้ำที่กว้างขวางหลากหลายภายในเขตการประมงไทย แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดนิยามของการประมงให้กว้างขวางครอบคลุมในการทำประมงทุกชนิดในเขตการประมงไทย

โดยบุคคลไทยที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ย่อมมีสิทธิทำการประมงในเขตการประมงของไทยได้ ส่วนนิติบุคคลนั้น ถ้าหากเป็นห้างหุ้นส่วนก็ต้องปรากฏว่า ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และในกรณีเป็นบริษัทจำกัดก็ต้องปรากฏว่ากรรมการส่วนมากมีสัญชาติไทยและทุนของบริษัทนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นสัญชาติไทย ทั้งบริษัทนั้นต้องไม่มีข้อบังคับให้ออกหุ้นผู้ถือและที่สำคัญห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวจะต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทยและมีสำนักงานที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักรไทยด้วย⁷³

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายมุ่งให้ความสำคัญกับการทำประมงในเขตการประมงของไทยนั้นจะต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่สัญชาติไทยเป็นหลัก และมีข้อยกเว้นหลักเกณฑ์การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำหน้าที่เป็นลูกเรือประมงให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว⁷⁴ เหตุเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยในการทำหน้าที่เป็นลูกเรือในเรือประมง โดยผ่อนผันให้คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำหน้าที่เป็นลูกเรือในเรือประมงในเขตการประมงไทยสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้

⁷¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56, หน้า 941, วันที่ 30 กันยายน 2482.

⁷²มาตรา 4

⁷³มาตรา 5

⁷⁴มาตรา 5 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2539)

กฎหมายวางหลักเกณฑ์ให้บุคคลผู้ทำการประมงโดยใช้เรือในเขตการประมงไทยต้องมีใบอนุญาตที่ได้รับสำหรับทำการประมงประจำไปกับเรือด้วยในขณะที่ทำการประมง⁷⁵ โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจค้นเรือที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ละเมิดต่อกฎหมายและมีอำนาจยึดเครื่องมือที่ใช้ในการประมง รวมทั้งสัตว์น้ำที่พบอยู่ในเรือได้ด้วย⁷⁶

กฎหมายฉบับนี้วางหลักเกณฑ์สิทธิในการทำการประมงในเขตประมงไทยตลอดจนอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายแสดงให้เห็นถึงความกว้างขวางครอบคลุมการทำการประมงทุกชนิด แต่ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นในส่วนบุคคลตามกฎหมาย ได้แก่ บุคคลและนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติทำการประมงเป็นสำคัญ โดยไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิชุมชนแต่อย่างใด

4.7.2 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490⁷⁷

กฎหมายฉบับนี้ให้ความหมายของ “ทำการประมง” หมายความว่า จับ ดัก ล่อ ทำอันตรายฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงหรือด้วยวิธีใดๆ⁷⁸ การให้คำนิยามดังกล่าวเท่ากับเป็นการขยายความรูปแบบทุกชนิดในการทำการประมง นอกจากนี้ยังได้ให้ความหมายของ “ที่จับสัตว์น้ำ” หมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวง ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้และพื้นดินซึ่งน้ำท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำการประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด⁷⁹

จากคำนิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในการวางหลักเกณฑ์การทำการประมงในเขตการจับสัตว์น้ำที่กว้างขวางและครอบคลุมทั้งแหล่งน้ำตามธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้และพื้นดิน ซึ่งน้ำท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์ทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงการรวบอำนาจการจัดการทรัพยากรทางน้ำให้เป็นของรัฐ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือการใช้อำนาจรัฐโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่มีอิสระและอำนาจในการทำการประมงทุกชนิดมาแต่เดิม โดยกฎหมายมีวางหลักเกณฑ์กำหนดที่จับสัตว์น้ำออกเป็น 4 ประเภท คือ

⁷⁵ มาตรา 8

⁷⁶ มาตรา 9

⁷⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 3, ตอนที่ 81, 14 มกราคม 2490.

⁷⁸ มาตรา 4 (2)

⁷⁹ มาตรา 4 (5)

(1) ที่รักษาพืชพันธุ์ (2) ที่ว่าประมุข (3) ที่อนุญาต และ (4) ที่สาธารณประโยชน์⁸⁰ โดยให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำ 4 ประเภทดังกล่าวภายในเขตท้องที่ของตน⁸¹

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตน มีอำนาจประกาศกำหนดได้ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ
- (2) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด
- (3) กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด
- (4) กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ
- (5) กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ใช้และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว

(6) กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง

(7) กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

เมื่อพิจารณาถึงสิทธิในการทำประมง โดยหลักแล้วกฎหมายบัญญัติให้การทำประมงนั้น

ไม่ต้องขออนุญาตแต่อย่างใด แต่มีข้อยกเว้นบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติว่าต้องขออนุญาตเสียก่อน ได้แก่

ก. การทำการประมงโดยใช้เครื่องมือในพิกัด ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2490) นั้นจะต้องขอรับอาชญาบัตรและเสียเงินอากรตามที่ระบุไว้⁸² โดยอาชญาบัตรนั้นก็คือใบอนุญาตซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้กับบุคคลผู้ใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมงนั่นเอง ส่วนการใช้เครื่องมือนอกพิกัดทำการประมงในที่สาธารณประโยชน์ เช่น ใช้เบ็ดตกปลาในแม่น้ำเจ้าพระยา หรือใช้สุม สวิง เป็นต้น ไม่ต้องขออนุญาตและรับอาชญาบัตรแต่อย่างใด⁸³ โดยการขออนุญาตเพื่อขอรับอาชญาบัตรนั้นจะต้องขอต่อนายอำเภอท้องที่หรือผู้ทำการแทนเท่านั้น

ข. หน้าที่ของผู้รับอนุญาตประกอบอาชีพการประมงบางประเภท ผู้รับอนุญาตจะต้องนำประทานบัตร ใบอนุญาต หรืออาชญาบัตร ติดตัวไปด้วยเสมอในเวลาไปทำการประมงและต้องนำออกแสดงเมื่อเจ้าหน้าที่ขอตรวจ⁸⁴ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือปฏิบัติผิดเงื่อนไข พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งเพิกถอนการอนุญาตดังกล่าวเสียก็ได้⁸⁵

⁸⁰ มาตรา 6

⁸¹ มาตรา 7

⁸² มาตรา 28

⁸³ วีระธรรม เนียมน้ำเพชร, “การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำตามกฎหมายการประมงของประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์

หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), น. 54.

⁸⁴ มาตรา 35

⁸⁵ มาตรา 36

ค. การอนุญาตทำการประมงในที่อนุญาตและที่ว่างประมูล มีหลักเกณฑ์ห้ามมิให้บุคคลอื่นทำการประมงหรือทำการใดในเครื่องมือประจำที่ของผู้รับอนุญาต หรือในบริเวณที่ตั้งเครื่องมือเช่นว่านั้นตามที่คณะกรรมการจังหวัดจะได้ประกาศกำหนดเขตโดยอนุมัติรัฐมนตรี⁸⁶

ง. กฎหมายกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ว่างประมูลเว้นแต่ผู้รับอนุญาต โดยการทำประมงในที่ว่างประมูลเฉพาะเพื่อบริโภคภายในครอบครัวให้กระทำได้ แต่ต้องใช้เครื่องมือทำการประมงตามที่คณะกรรมการจังหวัดจะได้ประกาศกำหนดเขตโดยอนุมัติรัฐมนตรี⁸⁷

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายมุ่งให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบของการทำประมง โดยมีลักษณะเป็นกฎหมายรวมศูนย์อำนาจของรัฐในการจัดการประมงแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิการทำประมงของชุมชนท้องถิ่นจะเห็นได้จากการที่กฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิชุมชนแต่อย่างใด

4.7.3 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. เสนอโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จากการศึกษาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงของไทย ปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการทำประมงชายฝั่งชายฝั่งเป็นการเฉพาะโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับในเรื่องการประมงของไทยมีเพียง 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 และ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2492 ซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิชุมชนแต่อย่างใด

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะได้มีบทบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐนั้น แต่ปัจจุบันยังขาดกฎหมายที่เป็นเครื่องมือแสดงให้เห็นถึงกระบวนการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นให้ปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

โดยปัจจุบันได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับประชาชนเสนอร่างหลักการกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งหลักการตามร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวถือเป็นการให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับรัฐตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การให้คำนิยามของกฎหมายเพื่อแสดงความหมายให้ชัดเจน⁸⁸ ได้แก่

⁸⁶ มาตรา 34

⁸⁷ มาตรา 11

⁸⁸ มาตรา 3

- “ชายฝั่ง” หมายความว่า พื้นดินนับตั้งแต่แนวเขตถอยร่นที่เป็นแนวกันชนธรรมชาติ ที่ดินบริเวณหาดทราย หาดกรวด หาดหิน หาดเลน ที่ดินปากแม่น้ำที่มีอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง พรุชายฝั่ง หนอง บึง ป่า ทะเลสาบ รวมทั้งเนินดิน เนินทราย กองหิน ป่าชายเลน ป่าชายหาด ป่าหิน ในพื้นที่หาดสาธารณะ และหาดที่ขังจนถึงแนวน้ำล้นต่ำสุด

- ทะเล หมายความว่า ผิวน้ำเค็มหรือผิวน้ำกร่อย มวลน้ำเค็ม หรือมวลน้ำกร่อยที่มีส่วนผสมของเกลือทะเลนับตั้งแต่แนวน้ำขึ้นสูงสุดออกไปจรดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย และให้รวมถึงเขตพัฒนาร่วมระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนเขตทะเลนอกเขตอำนาจรัฐ

- ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่มนุษย์สร้างขึ้นภายหลังในบริเวณทะเลชายฝั่ง อันอาจนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ ได้แก่ กรวด หิน ดิน ทราย เลน น้ำ พืชหรือส่วนประกอบของพืช สัตว์หรือส่วนประกอบของสัตว์ และหมายความรวมถึงความสวยงามที่ประกอบขึ้นจากสิ่งที่มีอยู่ หรือที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่มนุษย์สร้างขึ้น

2. สร้างกลไกทางกฎหมายโดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ขึ้นมา 3 ระดับ ได้แก่

- ก. คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ⁸⁹
- ข. คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด⁹⁰
- ค. คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น⁹¹

กลไกทางกฎหมายดังกล่าวถือเป็นการจัดโครงสร้างทางกฎหมาย โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ เพื่อให้คณะกรรมการชุดต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ไล่เรียงจากระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น โดยวางระบบให้สอดคล้องเชื่อมโยงในการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นกับรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการระดับชาตินั้นมีหน้าที่วางนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ รองลงมาคือ คณะกรรมการระดับจังหวัดโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจออกประกาศ ระเบียบ คำสั่ง กฎข้อบังคับในการใช้สิทธิชุมชน และระดับสุดท้ายที่สำคัญคือ คณะกรรมการระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเขตพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับร่วมกำหนดโครงการและแผนงานอนุรักษ์ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงการเสนอแนะและประสานงานให้หน่วยงานของรัฐจัดทำกลไกการจัดการทรัพยากร ตลอดจนถึงร่วมจัดการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขปัญหาผลกระทบทางทะเลและชายฝั่ง

⁸⁹มาตรา 8

⁹⁰มาตรา 18

⁹¹มาตรา 24

โครงสร้างดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง การที่กฎหมายให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของสิทธิชุมชนท้องถิ่นกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

2. การสร้างกลไกทางกฎหมายแสดงให้เห็นถึงตัวตนการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยการจัดตั้งชุมชนรองรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 โดยกำหนดให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะซึ่งร่วมตัวกันเป็นชุมชนตั้งแต่ 30 ครัวเรือนขึ้นไป ที่มีการอยู่อาศัยประกอบสัมมาอาชีพอยู่เป็นปกติในท้องถิ่นแต่ดั้งเดิมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดให้รับรองเพื่อจัดตั้งเป็นชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง โดยให้ชุมชนชายฝั่งที่ผ่านการรับรองดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล⁹²

3. การวางหลักเกณฑ์ให้ชุมชนชายฝั่ง มีสิทธิ⁹³ ดังต่อไปนี้

(1) จัดการ อนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายอื่น

(2) จัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในเขตชุมชนชายฝั่งของตนอย่างบูรณาการ ประสานร่วมกับหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ หรือของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด พระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

(3) มีส่วนร่วมกับรัฐ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนชายฝั่ง และหรือชุมชนท้องถิ่นอื่นในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในเขตพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

(4) ขอรับและได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ โครงการและกิจกรรมต่างๆ ทางทะเล เกาะ และชายฝั่ง เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น

(5) ขอรับและได้รับข้อมูล คำชี้แจง จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อ

⁹²มาตรา 27

⁹³มาตรา 33

คุณภาพทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับชุมชนชายฝั่งของตน หรือชุมชนท้องถิ่นข้างเคียงและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการประชุม ปรึกษาหารือร่วมกัน หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

(6) มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่และเสรีภาพของชุมชนชายฝั่งของตน ตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(7) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ไม่เกินสามสิบวันนับจากวันเสนอ

(8) ฟ้องร้องดำเนินคดี หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่นของรัฐ บุคคล หรือนิติบุคคลใดๆ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ หรือให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการทำให้โครงการและกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เกษะ และชายฝั่งตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมและกฎหมายอื่น

(9) มีสิทธิและหน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายอื่น⁹⁴

4. วางหลักเกณฑ์ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยการจัดสร้างกลไกในการบริหารจัดการคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายในขอบเขตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย⁹⁵

5. หลักเกณฑ์แก้ไขปัญหาการจัดการในเขตพื้นที่ทับซ้อนกับกฎหมายอื่น โดยวางหลักเกณฑ์การประสานการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง⁹⁶

6. ส่วนในเรื่องความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบประกาศกำหนดพื้นที่ในการบริหารจัดการเพื่อสงวนรักษาทรัพยากรและระบบนิเวศและจัดการทรัพยากรทะเลชายฝั่งคุ้มครองชนิดพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และถิ่นที่อยู่อาศัย อีกทั้งวางมาตรการเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศที่เสียหายตลอดจนพัฒนาพื้นที่ทางธรรมชาติให้เอื้อต่อพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม⁹⁷

⁹⁴ มาตรา 33

⁹⁵ มาตรา 63

⁹⁶ มาตรา 63

⁹⁷ มาตรา 79

ส่วนในเรื่องการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติมีอำนาจประกาศมาตรฐานการควบคุมมลภาวะทางทะเลและชายฝั่ง⁹⁸ อีกทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ข้อห้ามเพื่อป้องกันมลภาวะจากการปล่อยทิ้งน้ำมันหรือของเสียและมลภาวะจากเรือ

ส่วนในเรื่องการเยียวยาความเสียหายกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ที่สร้างมลภาวะให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน โดยกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ⁹⁹ และที่สำคัญกฎหมายได้มีบทเฉพาะให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายของทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งได้¹⁰⁰

หลักเกณฑ์ในร่างกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงกลไกทางกฎหมายในการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ โดยการให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งและทะเลโดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดตัวตนของ ชุมชน ประกอบกับการวางหลักเกณฑ์โครงสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนกับรัฐ ในรูปของคณะกรรมการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทางทะเล โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น เพื่อบูรณาการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการวางนโยบาย หลักเกณฑ์การใช้สิทธิของชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นกับรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ร่างกฎหมายดังกล่าว ถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของสิทธิชุมชนท้องถิ่นกับรัฐในการทำประมงชายฝั่ง เพื่อให้หลักการสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญสามารถมีผลบังคับจริงได้ในทางปฏิบัติ และบรรลุถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ตามวิถีชีวิตของตนเองเพื่อเป็นการคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตท้องถิ่นของสังคมไทยและในขณะเดียวกันเป็นการให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนกับรัฐในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนบำรุงรักษา อนุรักษ์ ให้อยู่กับสังคมไทยอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

⁹⁸ มาตรา 87

⁹⁹ มาตรา 116

¹⁰⁰ มาตรา 118

4.7.4 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีที่มาจากการศึกษาแก้ไขจากต้นร่างกฎหมายเดิมที่เสนอ โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับภาคประชาชนนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งภายหลังการพิจารณาปรากฏว่าหลักการตามร่างกฎหมายเดิมได้ถูกตัดทอนให้เหลือเพียง 39 มาตรา โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและขณะนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล พ.ศ. มีดังนี้

1. กำหนดคำนิยาม“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง “เขตอนุรักษ์” “คณะกรรมการ” “พนักงานเจ้าหน้าที่” (ร่างมาตรา 3)

2. กำหนดคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติแบ่งออกเป็น

2.1 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ กรรมการจำนวน 16 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ จำนวนไม่เกิน 8 คน โดยให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขาธิการคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีให้เห็นชอบข้อเสนอแนะ และคำปรึกษา ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายและแผนฯ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามีมติตามที่เห็นสมควรในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบายและแผนฯ และพิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ร่างมาตรา 5 – ร่างมาตรา 9)

2.2 กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการฯ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ฯลฯ (ร่างมาตรา 12)

3. กำหนดชุมชนชายฝั่ง โดยวางหลักเกณฑ์ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อาจพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนในเขตพื้นที่ชายฝั่ง ทะเล หรือเกาะ ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน การให้คำปรึกษาแก่ชุมชนในการบริหารจัดการ ฯลฯ (ร่างมาตรา 13)

4. วางหลักเกณฑ์การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยกำหนดให้

4.1 กำหนดให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระงับการกระทำดังกล่าวเป็นการชั่วคราวและแนวทางในการดำเนินการ ตลอดจนมีอำนาจแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น (ร่างมาตรา 14)

4.2 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่บริเวณหนึ่งบริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ร่างมาตรา 15 – ร่างมาตรา 17)

4.3 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติใช้มาตราคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว (ร่างมาตรา 18)

5. กำหนดให้มี พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย โดยวางหลักเกณฑ์ กำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือตรวจค้นสถานที่ หรือยานพาหนะเพื่อตรวจสอบและควบคุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด รวมทั้งสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฯลฯ (ร่างมาตรา 20 – ร่างมาตรา 22)

6. เรื่องการเยียวยาความเสียหาย ในกรณีที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นสมควรดำเนินคดีแทนผู้เสียหายซึ่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหายหรือสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้อธิบดีส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาและฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่เกิดความเสียหายนั้นแทนผู้เสียหายได้(ร่างมาตรา 33)

6. บทกำหนดโทษ ได้มีการ กำหนดโทษกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายในการระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่กำหนดในพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฯลฯ รวมทั้งกำหนดโทษสำหรับกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล โดยให้กรรมการผู้จัดการ หักส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น (ร่างมาตรา 23 – ร่างมาตรา 25)

4.7.5 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. โดยประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ปัจจุบันได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ซึ่งเป็นกรณีที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 163 ซึ่งหลักการตามร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวถือเป็นการให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับรัฐ ตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การให้คำนิยามของกฎหมายเพื่อแสดงความหมายให้ชัดเจน¹⁰¹ ได้แก่
 - “ชายฝั่ง” หมายความว่า ที่ดินนับแต่แนวเขตลอยร่นที่เป็นแนวกันชนธรรมชาติ รวมถึงที่ดินชายหาด ที่ดินปากแม่น้ำ พื้นดินชุ่มน้ำชายฝั่ง ทะเลสาบ ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาดสาธารณะ เกาะจนถึงแนวน้ำลงต่ำสุด
 - ทะเล หมายความว่า พื้นที่น้ำเค็ม ผืนน้ำเค็มหรือผืนน้ำกร่อย มวลน้ำเค็ม หรือ มวลน้ำกร่อยที่มีส่วนผสมของเกลือทะเลนับตั้งแต่แนวน้ำขึ้นสูงสุดออกไปจรดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยและให้รวมถึงเขตพัฒนาร่วมระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจน เขตทะเลนอกเขตอำนาจรัฐ
 - ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่มนุษย์สร้างขึ้นภายหลังในบริเวณทะเลชายฝั่ง อันอาจนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ ได้แก่ กรวด หิน ดิน ทราย เลน น้ำ พืชหรือส่วนประกอบของพืช สัตว์หรือส่วนประกอบของสัตว์ และหมายความรวมถึงความสวยงามที่ประกอบขึ้นจากสิ่งที่มีอยู่ หรือที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่มนุษย์สร้างขึ้น
2. สร้างกลไกทางกฎหมายโดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ขึ้นมา 2 ระดับ ได้แก่
 - ก. คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ¹⁰²
 - ข. คณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด¹⁰³

กลไกทางกฎหมายดังกล่าวถือเป็นการจัดโครงสร้างทางกฎหมายของคณะกรรมการที่สัมพันธ์กัน โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ โดยคณะกรรมการระดับชาตินั้นมีหน้าที่วางนโยบายและแผนการ

¹⁰¹ มาตรา 3

¹⁰² มาตรา 5

¹⁰³ มาตรา 12

จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ¹⁰⁴ ส่วนคณะกรรมการระดับจังหวัดนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจหน้าที่¹⁰⁵

(1) จัดทำแผนงานและนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด โดยอาจเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการตามความเหมาะสม

(2) พิจารณาและเสนอแนะผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกประกาศจังหวัดกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตจังหวัด

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งชุมชนชายฝั่ง และการเพิกถอนชุมชนชายฝั่ง

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับมาตรฐานการปฏิบัติในกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว การกีฬา หรือโครงการหรือกิจกรรมอื่นในเขตพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งของจังหวัด รวมทั้งเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อทบทวนโครงการหรือกิจกรรมนั้น

(5) พิจารณา และให้ความเห็นชอบการอนุญาตให้เข้าไปทำการศึกษาวิจัยในพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

(6) สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนชายฝั่งมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งการจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง

(7) โกล่เกลี่ย ประนีประนอม หรือโดยวิธีอื่นวิธีใดตามกฎหมาย เพื่อระงับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ

(8) ริเริ่ม หรือให้ความเห็นชอบการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ต่อเนื่องทางระบบนิเวศน์ทางทะเลชายฝั่งกับจังหวัดใกล้เคียง

(9) จัดให้มีการประชุมสัมมนาด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับจังหวัดทุก 2 ปี เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประเมินสถานภาพของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พัฒนาแผนงานและมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ยั่งยืน

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ และรัฐมนตรี

จากการพิจารณาโครงสร้างดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง การที่กฎหมายให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของสิทธิชุมชนท้องถิ่นกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

3. การสร้างกลไกทางกฎหมายแสดงให้เห็นถึงตัวตนการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยบัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วย ชุมชนชายฝั่ง โดยกำหนดให้¹⁰⁶ ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งที่

¹⁰⁴ มาตรา 6

¹⁰⁵ มาตรา 15

¹⁰⁶ มาตรา 17

ประสงค์จะจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรชุมชน จัดทำขอบเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งที่ประสงค์จะบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดกฎกติกา แผนงานระยะ 5 ปี เพื่อการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนและสมดุล เสนอต่อคณะกรรมการจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่ง

4. วางหลักเกณฑ์ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติเพื่อการบริหารจัดการเขตชุมชนชายฝั่งในท้องถิ่นของตนเอง¹⁰⁷

5. หลักเกณฑ์แก้ไขปัญหาการจัดการในเขตพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ในความรับผิดชอบอื่นของส่วนราชการอื่น โดยวางหลักเกณฑ์ให้มีการประสานการดำเนินงานร่วมกันตามแผนงานของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการจังหวัดแล้วแต่กรณี¹⁰⁸

6. เรื่องการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ในกรณีที่น่าปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤต ให้รัฐมนตรีกำหนดมาตรการขั้นต้นในการแก้ไขปัญหาและกำหนดหน่วยงานที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น¹⁰⁹

7. เรื่องการเยียวยาความเสียหาย กำหนดให้¹¹⁰ ในกรณีที่น่าปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้อธิบดีสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม

4.8 เปรียบเทียบสาระสำคัญและความแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล พ.ศ. ... ที่เสนอโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกับร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่างที่เสนอโดยประชาชน

ปัจจุบันมีการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

(1) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับประชาชน

(2) ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

โดยข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า เริ่มแรกกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมได้มีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกพิจารณา

¹⁰⁷ มาตรา 22

¹⁰⁸ มาตรา 29

¹⁰⁹ มาตรา 26

¹¹⁰ มาตรา 28

และแก้ไขตัดทอนจากคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและขณะนี้อยู่ในการพิจารณาของรัฐสภา ต่อมาประชาชนได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา ของรัฐธรรมนูญและขณะนี้ร่างกฎหมายฉบับที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้วอยู่ระหว่างรอการพิจารณาจากรัฐสภา

จากการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสามฉบับมีความเหมือนกันในประเด็นที่เป็นร่าง กฎหมาย ที่รองรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน โดยวางหลักเกณฑ์ให้ชุมชนมีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ของตนเองโดยการเพิ่มหลักเกณฑ์จัดตั้ง คณะกรรมการซึ่งมาจากตัวแทนชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมกับรัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิของ ชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งอีกทั้งร่างกฎหมายทั้งสามฉบับได้กำหนดมาตรการคุ้มครอง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งมีบทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย

แต่ทั้งนี้เมื่อนำหลักการของร่างกฎหมายทั้งสามมาเปรียบเทียบกับกันจะเห็นว่ามิใช่ แตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนี้

1) เรื่องความสอดคล้องและเจตนารมณ์และเหตุผลในการตรากฎหมาย โดยร่าง กฎหมายที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้เสนอนั้นมีหลักเกณฑ์ให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วม กับรัฐในรูปของคณะกรรมการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทางทะเล โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น เพื่อบูรณาการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐอย่างมีเอกภาพและ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติกล่าวคือ สิทธิชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในส่วนที่รัฐหรือ กฎหมายให้รัฐมีอำนาจจัดควบคุมดูแล โดยสิทธิชุมชนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการเรียกร้องให้รัฐรับรอง จัดให้มีขึ้นหรือยอมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ตนเองมีส่วนได้เสีย หรือกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนท้องถิ่นเพื่อเป็นการยืนยันรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นใน การที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนเองโดยเฉพาะสิทธิชุมชนท้องถิ่นเหนือทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตนเอง

ร่างกฎหมายฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนั้น มุ่งเน้นรวมศูนย์อำนาจในการ บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้กับหน่วยงานราชการส่วนกลางมากกว่าการบูรณาการ และการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง โดยพิจารณาได้จากการที่กำหนดกรรมกรนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งแห่งชาติเพียงคณะเดียวมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการพิจารณา ให้ความเห็นและ เสนอความนโยบายและแผนจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้น เน้นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเล ให้กับประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเล เน้นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล

2) เรื่องการตั้งคณะกรรมการ ตั้ร่างกฎหมายที่กรมทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งเสนอ นั้นมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้การทำงานมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันในคณะกรรมการทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น จึงถือได้ว่าเป็นการบูรณาการให้การทำงานตาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสามระดับมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้นมีการกำหนดคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งเพียง 1 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติไม่มีหลักเกณฑ์ที่ เป็นการเชื่อมโยงกับราชการส่วนจังหวัดและท้องถิ่นทำให้กรอบหลักเกณฑ์ของกฎหมายไม่มีการบูรณา การให้การทำงานทุกภาคส่วนของรัฐมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกัน

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีการกำหนดคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และ 2) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

3) เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ ร่างกฎหมายฉบับที่กรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งเสนอมีหลักเกณฑ์กำหนดให้ตัวแทนชุมชนท้องถิ่นมีอัตราส่วนข้างมากโดยเฉพาะในส่วน ของคณะกรรมการบริหารจัดการทางทะเลและชายฝั่งระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาท สำคัญในการขับเคลื่อนหลักเกณฑ์การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งตามความ ต้องการของสิทธิชุมชนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ

ร่างกฎหมายฉบับคณะรัฐมนตรีเสนอนั้นไม่มีองค์ประกอบในเรื่องอัตราส่วนของตัวแทน ชุมชนท้องถิ่นที่ชัดเจนในส่วนคณะกรรมการเป็นเหตุให้ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถมีสิทธิออกเสียงใน เรื่องสำคัญที่ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้หรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เปิดช่องให้ตัวแทนชุมชน ท้องถิ่นสามารถเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นซึ่งมีอัตราส่วนน้อยมากอาจเป็นเหตุให้ตัวแทนชุมชน ท้องถิ่นอาจถูกครอบงำจากคณะกรรมการอื่นของรัฐหรือถูกลดบทบาทความสำคัญลงได้

ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ กำหนดให้คณะกรรมการฯ ระดับชาติ มีผู้แทนของชุมชน ชายฝั่ง ผู้แทนจากชาวประมงในทะเลไทยและนอกน่านน้ำไทย และคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด มี ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ในชายฝั่งทะเล ผู้แทนชุมชนชายฝั่ง ผู้แทนนักวิชาการจาก สถาบันวิชาการในท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนภาคธุรกิจ ผู้แทนภาคการท่องเที่ยว

4) เรื่องที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ร่างกฎหมายฉบับเดิมที่กรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งร่วมกับภาค ประชาชนเป็นผู้เสนอ โดยมีการ กำหนดอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งแห่งชาติในส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการวิธีการสรรหา

จากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เพื่อให้ได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสมและเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้เชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอมีหลักเกณฑ์การ กำหนดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่ได้มาจาก กระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย และแผนให้สามารถทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบาย เป็นเหตุให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังกล่าวไม่มีความเชื่อมโยงกับชุมชนท้องถิ่นขึ้นมาแต่เป็นการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการ แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรณี ด้านสมุทรศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล ด้านการ ประมง ด้านเศรษฐศาสตร์ หรือด้านนิติศาสตร์โดยในจำนวนดังกล่าวต้องมีผู้แทนของชุมชนชายฝั่ง อย่างน้อย 6 คน ผู้แทนชาวประมงในทะเลไทยและนอกน่านน้ำไทยอย่างน้อย 2 คน ตามข้อเสนอของ คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการ

5) เรื่องการมีส่วนร่วมของสิทธิชุมชน ต้นร่างกฎหมายฉบับเดิมที่กรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งนั้นมีหลักเกณฑ์ให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวแสดงถึงการให้ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้ได้เสียและมีสิทธิในการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ตนเอง

ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ในประเด็น การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ท้องถิ่นที่ไม่มีหลักเกณฑ์ให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเลยพิจารณาได้จากการองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบาย และแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลชายฝั่งแห่งชาติเป็นการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองและ ข้าราชการประจำทั้งหมดจะมีก็แต่ในส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่สามารถเป็นตัวแทนประชาชนหรือ ชุมชนท้องถิ่นแต่กฎหมายก็ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนซึ่งข้อนี้แสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าว ไม่ได้ยึดหลักการ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ท้องถิ่นเป็นหลัก

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีหลักเกณฑ์กำหนดชุมชนชายฝั่งโดย ให้ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง ดำเนินการจัดตั้งองค์กรชุมชน จัดทำ ขอบเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งที่ประสงค์จะบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดคกฏ กติกา แผนงานระยะ 5 ปี เพื่อการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่าง ยั่งยืนและสมดุลเสนอต่อคณะกรรมการจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศกำหนดให้เป็นเขต

6) เรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นร่างกฎหมายฉบับที่เสนอโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีหลักเกณฑ์ในการที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการ ท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟู รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืนเพื่อเป็นการ กระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่มีบทบัญญัติที่ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟู รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติ เพื่อการบริหารจัดการเขตชุมชนชายฝั่งในท้องถิ่นของตนเอง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นหรือองค์กรชุมชนชายฝั่ง

7) เรื่องมาตรการ คุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ต้นร่างกฎหมาย ที่กรมทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง เป็นผู้เสนอ นั้น กำหนดมาตรการคุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประเภทมีรายละเอียดชัดเจนซึ่งเป็นหลักเกณฑ์รายละเอียดที่ชัดเจนจะส่งผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

ร่างกฎหมายฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ กำหนดมาตรการคุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้กว้างๆ ไม่มีรายละเอียดทำให้มาตรการดังกล่าว ขาดความชัดเจน และไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้กำหนด คุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งมีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยกำหนด มาตรการคุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในรูปแบบ “พื้นที่คุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง”

8) เรื่องการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ร่างกฎหมายที่เสนอโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แห่งชาติมีอำนาจประกาศมาตรฐานการควบคุมมลภาวะทางทะเลและชายฝั่งอีกทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ข้อห้ามเพื่อป้องกันมลภาวะจากการปล่อยทิ้งน้ำมันหรือของเสียและมลภาวะจากเรือ

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้น กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติใช้มาตราคุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ได้กำหนดให้ในกรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหาย ให้รัฐมนตรีกำหนดมาตรการขั้นต้นในการแก้ไขปัญหาและกำหนดหน่วยงานที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น

9) เรื่องการเยียวยาความเสียหาย ร่างกฎหมายโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ที่สร้างมลภาวะให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน โดยกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ และมีบทเฉพาะให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายของทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งได้

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีกำหนดให้กรณีที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เห็นสมควรดำเนินคดีแทนผู้เสียหายให้อธิบดีส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาและฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเสียหายนั้นแทนผู้เสียหายได้

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนกำหนดให้ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม

10) เรื่อง มาตรการสนับสนุนทางการเงิน ร่างกฎหมายโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งฯ กำหนด ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นเรียกว่า “กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงินในการการคุ้มครอง สงวน อนุรักษ์ ปันฟู และพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพให้คงสภาพสมบูรณ์

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีการกำหนดให้จัดตั้ง “ กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ”

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ไม่มีการกำหนดให้จัดตั้ง “ กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ” เนื่องจากร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างที่เสนอโดยประชาชนซึ่งไม่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

จากข้อพิจารณาข้างต้นแสดงให้เห็นชัดเจนว่า แม้ร่างกฎหมายทั้งสามฉบับจะมีหลักการที่เหมือนกัน กล่าวคือ เป็นร่างกฎหมายที่บัญญัติหลักการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้ตามบทบัญญัติมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญไว้ก็ตามแต่ก็ยังมีความแตกต่างในประเด็นสำคัญดังจะเห็นได้จากตารางที่นำเสนอต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ตาราง เปรียบเทียบสาระสำคัญและความแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล พ.ศ. ... ที่เสนอโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกับร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่างที่เสนอโดยประชาชน

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับกรมทรัพยากรทางทะเลเป็นผู้เสนอ	ร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ	ร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับประชาชนเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย
1) ความสอดคล้องกับเจตนารมณ์และเหตุผลในการตรากฎหมาย	เน้นการจัดการร่วม (Co Management) ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเล ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเล	มุ่งเน้นรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้กับหน่วยงานราชการ ส่วนกลางมากกว่า การบูรณาการ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	เน้นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเล ให้กับประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเล
2) การบริหารจัดการทั่วไป ได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ 2) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด 3) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น	คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอยู่เพียง 1 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ	คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ 2) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับกรมทรัพยากรทางทะเลเป็นผู้เสนอ	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
3) องค์ประกอบของคณะกรรมการ	กำหนดให้ตัวแทนชุมชนท้องถิ่นมีอัตราส่วนข้างมาก	ไม่มีองค์ประกอบในเรื่องอัตราส่วนของตัวแทนชุมชนท้องถิ่นที่ชัดเจนในส่วนโดยเปิดช่องให้ตัวแทนชุมชนท้องถิ่นสามารถเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นั้นซึ่งมีอัตราส่วนน้อย	กำหนดให้คณะกรรมการฯ ทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดมีผู้แทนจากชุมชนท้องถิ่นหรือที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ
4) ที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	มาจากการวิธีการสรรหาจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เพื่อให้ได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	มาจากกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น	มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์
5) การมีส่วนร่วมของสิทธิชุมชน	มีหลักเกณฑ์ให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	ไม่มีหลักเกณฑ์ให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม	ให้ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งที่เข้ามามีส่วนร่วม

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหาร จัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับกรมทรัพยากร ทางทะเลเป็นผู้เสนอ	ร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหาร จัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ	ร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหาร จัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับประชาชนเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย
6) บทบาทขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกับชุมชน ท้องถิ่นสามารถออก ข้อบัญญัติท้องถิ่น	ไม่มีการกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นร่วมกับชุมชน ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นร่วมกับชุมชน ท้องถิ่น สามารถ พิจารณาจัดทำ ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือ เทศบัญญัติ
7) มาตรการคุ้มครอง ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง	กำหนดมาตรการ คุ้มครองทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง ประเภทมีรายละเอียด ชัดเจน	กำหนดมาตรการ คุ้มครองทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งไว้ กว้างๆ	โดยกำหนดมาตรการ คุ้มครองทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งใน รูปแบบ “พื้นที่ คุ้มครองทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง”
8) การจัดการปัญหา สิ่งแวดล้อม	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเสนอ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ ขออนุมัติใช้มาตรการ คุ้มครองทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเสนอ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ ขออนุมัติใช้มาตรการ คุ้มครองทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง	ให้รัฐมนตรีกำหนด มาตรการขั้นต้นในการ แก้ไขปัญหาและ กำหนดหน่วยงานที่จะ เป็นผู้ดำเนินการตาม มาตรการดังกล่าวตาม ความจำเป็นและ เหมาะสม

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับกรมทรัพยากรทางทะเลเป็นผู้เสนอ	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ฉบับประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
9) การเยียวยาความเสียหาย	กำหนดหลักเกณฑ์ ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ที่สร้างมลภาวะให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน โดยกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ และให้คณะกรรมการฯ พ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้	กรณีที่เกิดทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นสมควรดำเนินคดีแทนผู้เสียหายให้อธิบดีส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาและฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเสียหายนั้นแทนผู้เสียหายได้	กรณีที่ปรากฏว่าบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม
10) มาตรการสนับสนุนทางการเงิน	จัดตั้งกองทุนขึ้น เรียกว่า “กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง”	ไม่มีการกำหนดจัดตั้ง “กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง”	ไม่มีการกำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง”

จาก ข้อพิจารณาเปรียบเทียบทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า ร่างกฎหมาย ทั้งสาม ฉบับ มีหลักการที่เหมือนกันกล่าวคือ เป็นร่างกฎหมายที่นำเสนอกระบวนการทางกฎหมายในการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนเพื่อให้สอดคล้องตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญเป็นการสร้างเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้มีความชอบด้วยกฎหมายและเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติเปรียบเสมือนกับการที่รัฐธรรมนูญเป็นท่าเทียบเรือ ส่วนร่างกฎหมายทั้งสองเปรียบเสมือนสะพานเชื่อมไปสู่อีกฝั่งหนึ่งเพื่อให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดปรากฏว่าต้นร่างกฎหมายฉบับเดิมที่เสนอโดยกรม
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้น นั้นมีความเหมาะสมและ
สอดคล้องตามบทบัญญัติมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญ ในประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วน
ร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
อย่างสมดุลและยั่งยืนมากกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์
อำนาจของรัฐมากกว่าการให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ

จากข้อเปรียบเทียบและเหตุผลที่พิจารณาได้ทั้งหมด ในกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นด้วยกับ
หลักการตามต้นร่างกฎหมายฉบับเดิมที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้เสนอเพราะเป็นร่างที่
มีหลักเกณฑ์ให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและ
ชายฝั่งที่มีประสิทธิภาพโดยมีบทบัญญัติที่มีความละเอียดชัดเจนสอดคล้องตามมาตรา 66 ของ
รัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้เนื่องจากร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาโดย
ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้วซึ่งในรายละเอียดของร่าง
กฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาดังกล่าวนั้นเห็นได้ชัดว่ามีการแก้ไขตัดทอนจากร่างเดิม
เป็นอย่างมากในสาระสำคัญของประเด็นการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งพิจารณาได้จากการที่ไม่มี
การกำหนดให้ชัดเจนในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการบริหาร..และการที่มีคณะกรรมการเพียง
ชุดเดียว คือ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
แห่งชาติ เท่ากับเป็นการตัดช่องทางการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการ
กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามจารีตประเพณีของชุมชน

นอกจากนี้การที่ร่างกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมกับองค์
ปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการ
ทำประมงชายฝั่งนั้นมิผลให้ไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ที่ต้องการ
ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกอบกับไม่สอดคล้องกับ มาตรา 290 ที่วางหลักให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการมี
ส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยในหลักการของร่างกฎหมายฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีแต่ไม่เห็น
ด้วยในรายละเอียดในประเด็นการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นกับรัฐดังเหตุผลที่กล่าวมา
ข้างต้น

ส่วนร่างกฎหมายที่มีการเสนอโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการ
 รอพิจารณาจากรัฐสภานั้น ผู้เขียนเห็นด้วยในหลักการของกฎหมายที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชุมชน
 ท้องถิ่นมีส่วนร่วมแต่ทั้งนี้ผู้เขียนไม่เห็นด้วยในส่วนรายละเอียด มาตรา 17 ของร่างกฎหมายดังกล่าวที่
 กำหนดหลักเกณฑ์การตั้ง “ชุมชนชายฝั่ง” โดยให้ “ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณชายฝั่งที่ประสงค์จะ
 จัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง ดำเนินการจัดตั้งองค์กรชุมชน จัดทำขอบเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งที่ประสงค์จะ
 บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดกฎกติกา แผนงานระยะ 5 ปี เพื่อการดูแลรักษา
 และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนและสมดุล เสนอต่อคณะกรรมการจังหวัด
 เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่ง”

หลักเกณฑ์ดังกล่าวเท่ากับเป็นการให้อำนาจชุมชนท้องถิ่นชายฝั่งกำหนดขอบเขตพื้นที่
 ชุมชนชายฝั่งได้เองซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องการจัดแบ่งเขตพื้นที่ระหว่างชุมชนต่อชุมชนได้
 เพราะไม่มีหลักเกณฑ์อะไรที่สามารถควบคุมการจัดแบ่งเขตพื้นที่ของชุมชนได้ทั้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว
 ยังขาดการเชื่อมต่อในประเด็นการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66
 ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ชัดเจนในกรณี การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก
 ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ชุมชนท้องถิ่นเพียงแต่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐเท่านั้นหาได้
 มีสิทธิจัดการด้วยตนเองแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยในหลักการของร่างกฎหมายฉบับที่เสนอโดยประชาชนแต่ไม่เห็น
 ด้วยในรายละเอียดส่วนการจัดตั้งชุมชนชายฝั่งตามเหตุผลที่นำเสนอมาข้างต้น

บทที่ 5

สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งของประเทศไทย

“ตื่นมาเห็นทะเล กลางวันอยู่ในทะเล หลับฝันก็ยังอยู่กับทะเล” นี่คือคำอธิบายของวิถีชีวิตชาวเลหรือชุมชนท้องถิ่นบริเวณชายฝั่งทะเลภาคใต้ของประเทศไทย ในการอยู่ร่วมกับธรรมชาติ โดยการเรียนรู้ ปรับตัว แสวงหาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลร่วมกันของคนในชุมชนท้องถิ่นที่ต่างต้องพึ่งพาอาศัยทะเลเป็นหลักแหล่งในการดำรงชีวิต ซึ่งไม่ใช่แค่เพียงหลักเกณฑ์หรือข้อปฏิบัติ ในการแสวงหาปัจจัยยังชีพ และไม่ใช่ว่าการทำมาหากินเลี้ยงชีพเท่านั้น แต่ลักษณะวิถีชีวิตดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงหัวใจของสายสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ และเป็นวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นชาวเลตั้งแต่เกิดจนตายจากคนรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่งตราบเท่าที่ยังมีทะเล ซึ่งเปรียบเสมือนว่าเป็นบ้านที่ใช้อาศัยร่วมกันของคนในชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงแก่นแท้ข้อเท็จจริงของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง โดยบทนี้มุ่งศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง

สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง

5.1 ความเป็นมาและลักษณะของสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง

ดินแดนภาคใต้ของประเทศไทยมีความหลากหลายของฐานทรัพยากรธรรมชาติทำให้เกิดชุมชนท้องถิ่นที่หลากหลายตามไปด้วย จากปัจจัยเกื้อหนุนเรื่องฐานทรัพยากรดังกล่าวจึงเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการก่อเกิด การดำรงอยู่ และพัฒนาชุมชนท้องถิ่นต่างๆ โดยอาศัยความสมบูรณ์ของทรัพยากรที่เป็นทะเล ภูเขา ป่า ที่ราบลุ่ม แม่น้ำ เป็นต้น

โดยเฉพาะภาคใต้ซึ่งมีสภาพภูมิศาสตร์เป็นแหลมยื่นไปในทะเลประกอบด้วยพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลทั้ง 2 ด้าน ยาวประมาณ 1,672.60 กิโลเมตร จากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะทำให้ประเทศไทยมีพื้นที่สำหรับการทำประมงประมาณ 116280 ตารางกิโลเมตร¹ ทำให้ประชาชนที่อยู่ตามพื้นที่ชายฝั่งมีการรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นเพื่ออาศัยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเลในการดำเนินวิถีชีวิต ทั้งจากการทำมาหากินเลี้ยงชีพและสืบทอดตัวเอง ในปัจจุบันมีหมู่บ้านชาวประมงพื้นบ้านอยู่ทั้ง 2 ชายฝั่ง ประมาณ 1,146 หมู่บ้าน แยกเป็นครัวเรือนประมาณ 46,930 ครัวเรือน คิดเป็นประชากรประมงทั้งหมด 242,408 คน²

¹เลิศชาย ศิริชัย และคณะ, “สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้”, ในโครงการสิทธิชุมชนท้องถิ่นจากจารีตประเพณีสู่สถานการณ์ปัจจุบัน : การศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางนโยบายสิทธิชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทยชลธิรา สัตยาวัฒนา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2546), น. 308.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 309.

จากข้อเท็จจริงจึงแสดงให้เห็นว่า ชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งถิ่นฐานทำมาหากินบริเวณที่ราบชายฝั่งทะเลจะประกอบอาชีพในการทำประมงชายฝั่งเป็นหลัก โดยมีปัจจัยพื้นฐานจากลักษณะพื้นที่การมีสภาพภูมิศาสตร์เป็นแหลมยื่นไปในทะเล เป็นดินแดนที่อยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตร และอยู่ในเขตมรสุมร้อนชื้น ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้เป็นบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรหลากหลาย อีกทั้งยังเหมาะสมกับการค้าขายกับต่างชาติมาตั้งแต่อดีตที่จะเห็นได้จากร่องรอยการขุดพบโบราณวัตถุสำคัญหลายชิ้นในเมืองท่าเก่าแก่ของภาคใต้ ซึ่งเป็นข้อยืนยันชัดเจนว่า บริเวณดังกล่าวมีความอุดมสมบูรณ์และมีการก่อตั้งรกรากทำมาหากิน ตลอดจนค้าขายมาเป็นเวลานาน

จากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่แสดงว่าดินภาคใต้เป็นเขตที่ต่างชาติได้เดินทางเข้ามาติดต่อค้าขาย ตั้งแต่อดีตนั้นมีผลสำคัญต่อลักษณะของคนใต้ในปัจจุบันกล่าวคือ พื้นที่ภาคใต้เป็นดินแดนที่มีคนหลายกลุ่มมารวมตัวตั้งหลักแหล่งอยู่ ซึ่งจากหลักฐานในเอกสารทางประวัติศาสตร์ในปี พ.ศ. 2419 และ พ.ศ. 2427 ประชากรกลุ่มใหญ่ในภาคใต้ฝั่งตะวันออกแถบหลังสวน เกาะสมุย ไชยา นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี มีคนไทยรวม 15,000 คน จีน 8,500 คน มุสลิม 39,700 คน พราหมณ์ 500 คน³ และในแถบฝั่งตะวันตกบริเวณเกาะภูเก็ต พังงา ระนอง กระบี่ ตรัง สตูล ยังมีคนกลุ่มดั้งเดิม คือ เงาะป่าซาไก และพวกชาวเล 2 กลุ่ม คือ ชาวมอแกน และชาวอูรักลาไวก้อาศัยอยู่ตามเกาะแก่งชายฝั่งตะวันตก และสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่า ในภาคใต้มีชุมชนท้องถิ่นหลายกลุ่ม โดยกลุ่มต่างๆ จะจับจองฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ตัวเองสันตติใช้เป็นฐานในการดำรงชีวิตและสร้างชุมชน ดังจะเห็นว่าคนไทยที่นับถือศาสนาพุทธนั้นส่วนใหญ่จะตั้งชุมชนบริเวณที่ราบลุ่มและประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก คนไทยเชื้อสายจีนส่วนใหญ่ตั้งหลักแหล่งในเมืองและประกอบอาชีพค้าขาย ส่วนชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม หรือที่เรียกว่า มุสลิม ส่วนใหญ่จะตั้งชุมชนอยู่ติดริมทะเลและประกอบอาชีพทำการประมงชายฝั่งส่วนในป่าลึกก็ยังมีกลุ่มชาวป่า เรียกว่า ซาไก ซึ่งตั้งหลักแหล่งในป่าลึกแบบชั่วคราวและอพยพย้ายถิ่นฐานไปเรื่อยด้วยการเก็บของป่าและล่าสัตว์

นอกจากนี้ชาวเลหรือชนท้องถิ่นส่วนน้อย คือ ชาวมอแกนและชาวอูรักลาไวก้อก็จะตั้งหลักแหล่งอยู่ตามเกาะแก่งต่างๆ ในทะเลอันดามันและดำรงชีวิตด้วยการทำประมงชายฝั่งเช่นกัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งบริเวณภาคใต้ของไทยนั้นจะพบว่า มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาวเล 2 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

(1) ชาวเลท้องถิ่นภาคใต้ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะต้องรกรากถิ่นฐานบริเวณริมฝั่งทะเล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนมุสลิมวิเคราะห์ได้ว่ามาจากอิทธิพลการเผยแพร่ศาสนาอิสลามที่มาจากผู้เผยแพร่ศาสนาที่เดินทางเข้ามาทางทะเล โดยใช้เรือเป็นยานพาหนะในสมัยโบราณมีผลให้ประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนรวมกลุ่มเป็นชุมชนท้องถิ่นริมฝั่งทะเลภาคใต้ ส่วนใหญ่ได้เข้ารับนับถือศาสนาอิสลามนั่นเอง

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

(2) ชนกลุ่มน้อยชาวเล คือ ชาวเลที่อาศัยอยู่บนเกาะทางฝั่งทะเลอันดามัน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มวัฒนธรรม คือ กลุ่มชาวมอแกน ซึ่งอาศัยอยู่แถบจังหวัดพังงา ระนอง และกลุ่มชาวอุรักลาโว้ย ซึ่งอาศัยอยู่แถบจังหวัดกระบี่บริเวณเกาะพีพี เกาะจำ เกาะปู และจังหวัดภูเก็ต ที่บริเวณหาดราไวย์ บ้านเหนือ ตลอดไปจนถึงจังหวัดสตูล คือ เกาะหลีเป๊ะ และเกาะราวี โดยชาวเลทั้งสองกลุ่มถือเป็นชนกลุ่มน้อยที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ตามเกาะ ไม่มีสัญชาติและบางกลุ่มยังไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐว่าเป็นคนในประเทศ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลที่มีรูปแบบวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมความเชื่อ รวมทั้งค่านิยมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะเป็นของตนเองในการดำรงชีวิตหากินในทะเล โดยการนับถือสิ่งศักดิ์สิทธิ์และวิญญาณต่างๆ ในธรรมชาติ รวมทั้งวิญญาณบรรพบุรุษ ในการใช้ชีวิตอยู่กับทะเล ซึ่งประวัติการเข้ามาอยู่ในประเทศไทยของชาวเลทั้งสองนั้นไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัด แต่สันนิษฐานได้ว่าชาวเลทั้งสองกลุ่มได้เข้ามาอยู่ในเกาะบริเวณภาคใต้ฝั่งตะวันตกมาเป็นเวลานานแล้ว โดยแยกย้ายกันไปทำมาหากินตามหมู่เกาะต่างๆ แล้วตั้งถิ่นฐานบริเวณหมู่เกาะเหล่านั้นบ้าง กลับมาที่เดิมบ้าง จนในที่สุดก็กระจัดกระจายกันตั้งถิ่นฐานในกลุ่มครอบครัวและเครือญาติกลายเป็นชุมชนชาวเลในท้องทะเล และทุกกลุ่มก็ยังติดต่อสัมพันธ์ไปมาหาสู่กันอย่างสม่ำเสมอ

โดยชาวเลทั้งชาวมอแกนและชาวอุรักลาโว้ยที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความเชี่ยวชาญของตนเองและมีวิถีชีวิตอยู่กับทะเล โดยการทำประมงโดยใช้เครื่องมือง่ายๆ เช่น ฉมวก สามง่าม เบ็ด และวัสดุที่หาได้ง่ายในถิ่นฐาน และได้ชื่อว่าเป็นพวกที่มีความสามารถในการว่ายน้ำ ดำน้ำ แหวงปลา จับกุ้ง มังกรด้วยมือเปล่า และดำเก็บหอยชนิดต่างๆ รวมทั้งการล่าเต่าทะเล และปลาพะยูนเป็นอาหาร

อย่างไรก็ตาม ชาวมอแกนและชาวอุรักลาโว้ยถือเป็นชาวประมงที่ใช้วิถีชีวิตแบบดั้งเดิม รักสันโดษ มีภาษาพูดเป็นของตัวเอง โดยจะตั้งถิ่นฐานอยู่ตามหัวเกาะห่างไกลสุดปลายแหลม ซึ่งมักเป็นบริเวณที่มีคลื่นลมแรงเพื่อหนีการรบกวนจากกลุ่มคนอื่น ทั้งนี้เพราะพวกเขารักสงบและหวาดกลัวคนแปลกหน้า ใช้ชีวิตแบบดั้งเดิมสมัยโบราณ และไม่รู้จักคำว่าอำนาจรัฐ อีกทั้งรัฐยังไม่รับรองมีสถานะ เช่น ชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในประเทศ

แต่ปัจจุบันเมื่อมีคนรู้จักชาวเลทั้งสองกลุ่มจึงจำเป็นต้องติดต่อกับชุมชนภายนอก โดยมีการนำส่วนเดินที่หาได้จากทะเลไปแลกเปลี่ยนสิ่งของเครื่องใช้ที่ขาดแคลน เช่น การนำเกลือปลากระเบนท้องน้ำ กำไลกระ หอยเบี้ย กัลปังหา และไข่มุกไปแลกกับข้าวสารหรือเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ซึ่งท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่รับมาจากสังคมภายนอก ชาวเลทั้งสองยังคงดำรงชีวิตอยู่กับทะเลและดำรงไว้ซึ่งเอกภาพภายในสังคมของตนเองอย่างเหนียวแน่น โดยการตั้งถิ่นฐานเกาะกลุ่มอยู่ด้วยกัน ไม่ยอมปะปนกับชนภายนอก และยังคงพูดภาษาของตนเองในหมู่เดียวกัน และยังสืบทอดตำนานความเชื่อและพิธีกรรมต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์และบรรพบุรุษในการดำรงชีวิตอยู่กับทะเล

ดังนั้น เนื่องจากชาวเลทั้งสองกลุ่ม คือ ชาวมอแกนและชาวอุรักลาโว้ยยังมีปัญหาเรื่องการรับรองสถานะภาพจากรัฐอยู่ เป็นเหตุให้การวิจัยเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในครั้งนี้จึงมุ่งหมายเฉพาะชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลของไทยเท่านั้นไม่ได้หมายรวมถึงชนกลุ่มน้อย คือ ชาวเลเผ่ามอแกนและเผ่าอุรักลาโว้ยด้วยแต่อย่างใด

5.2 รูปแบบการทำประมงชายฝั่ง

ชาวเลภาคใต้มักจะรวมกลุ่มตั้งบ้านเรือนรวมกันเป็นชุมชนโดยยึดพื้นที่ท้องถิ่นบริเวณริมฝั่งทะเลเป็นถิ่นฐานในการสร้างชุมชนและกำหนดขอบเขตของชุมชนและโดยชุมชนท้องถิ่นชาวเลจะมีอาณาเขตที่ตั้งชุมชนที่ชัดเจนและได้รับการยอมรับจากชุมชนท้องถิ่นกลุ่มอื่นดังจะเห็นได้จากคำเรียกขานชุมชนท้องถิ่นชาวเล ว่า หมู่เล หรือ โบ้เล ในภาษาใต้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิในการตั้งชุมชนท้องถิ่นชาวเลจากชุมชนท้องถิ่นอื่นที่ตั้งถิ่นฐานใกล้เคียงกันได้เป็นอย่างดี

ชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นเครือญาติและประกอบอาชีพเหมือนกัน คือ การทำประมงชายฝั่ง ซึ่งชุมชนท้องถิ่นชาวเลจะมีลักษณะรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนโดยการสร้างบ้านเรือนอยู่ใกล้ๆติดกันเป็นแนวยาวบริเวณริมหาดหัวแหลมติดทะเลเพื่อให้สะดวกต่อการขึ้นลงเรือและออกทะเลไปทำการประมงชายฝั่ง

ดังนั้น สิทธิของชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งที่สำคัญอันดับแรก คือ สิทธิในการตั้งถิ่นฐานชุมชนโดยเมื่อชาวเลท้องถิ่นจะสร้างหมู่บ้านจะเลือกสถานที่ที่เหมาะสมกับการทำมาหากินซึ่งก็คือ การทำประมงชายฝั่ง ชาวเลจะหาที่ซึ่งอยู่ติดกับชาวเลหรือชายฝั่ง และเป็นที่หรือชายหาดที่มีเกาะเล็กๆ หรือปากอ่าวทะเลเป็นภูมิศาสตร์ที่กันคลื่นลมทะเลในหน้ามรสุม อีกทั้งการสร้างชุมชนอยู่ติดริมหาดชายฝั่งทะเลที่สำคัญคือ เพื่อความสะดวกในการจอดเรือและออกเรือประมงชายฝั่ง

การสร้างบ้านเรือนในชุมชนท้องถิ่นชาวเลนั้นก็เป็นการสร้างบ้านโดยมีรูปแบบง่ายๆ ให้ปรับกับสภาพแวดล้อมทางทะเลโดยใช้ไม้เนื้อแข็งในท้องถิ่นเป็นโครงสร้างหลักของบ้านและไม่นิยมทำบ้านด้วยวัสดุที่เป็นเหล็กหรืออะลูมิเนียม เพราะน้ำทะเลจะทำให้เกิดเป็นสนิมง่าย ไม่คงทน จากจุดนี้จะได้ชี้ถึงภูมิปัญญาในการสร้างที่อยู่อาศัยให้เข้ากับสภาพแวดล้อมธรรมชาติทางทะเล

ภายในอาณาเขตของชุมชนท้องถิ่นชาวเลนั้นชาวบ้านจะปลูกบ้านอยู่รวมกันเป็นชุมชนและประกอบด้วยหมู่เครือญาติเดียวกัน ไม่มีการกั้นรั้วบ้านแต่หลังเพื่อจะได้ดูแลซึ่งกันและกัน ทั้งยังเป็นการสะดวกในการออกเรือหาปลาที่มักจะไปเป็นกลุ่มๆ เพื่อช่วยเหลือดูแลซึ่งกันและกันในทะเลและเมื่อได้สัตว์ทะเลหรือของทะเลมาก็จะเอาขึ้นมาพักไว้ที่จุดเดียวกันนั้นคือ ท่าเรือเพื่อที่จะแบ่งปันแลกเปลี่ยนสิ่งที่หามาได้หรือเพื่อความสะดวกในการค้าขายสินค้าทางทะเลกับคนที่มารับซื้อถึงที่เพื่อความสะดวกและราคาถูก หรือพ่อค้าแม่ค้าที่มาซื้อต่อเพื่อนำไปขายยังตลาดอื่นอีกทอดหนึ่ง หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “สะพานปลา” นั่นเอง

การตั้งถิ่นฐานของชุมชนท้องถิ่นชาวเลบนฐานในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะนี้ถือว่าเป็น “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” ที่ได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาแต่โบราณนับเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กันขององค์ประกอบด้านการเรียนรู้ปรับตัวกับธรรมชาติและด้านภูมิปัญญาในการเข้าถึงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนจัดความสัมพันธ์เรื่องถิ่นที่อยู่ให้ง่ายและสะดวกในการแสวงหาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล

การที่บรรพบุรุษของชาวเลเลือกที่จะรวมตัวตั้งหลักแหล่งอยู่ริมฝั่งทะเลก็ด้วยเห็นว่าจะสามารถฝากชีวิตไว้กับทะเลได้ คือ สามารถยังชีพได้ด้วยอาหารทะเลส่วนที่เหลือก็สามารถขายให้กับลูกค้าที่อยู่บนที่ราบลุ่มได้ แต่ทั้งนี้พวกเขาก็ตระหนักดีว่าทะเลมีอันตรายอยู่ทุกขณะ แต่ที่พวกเขากล้าจับจองริมทะเลเป็นหลักแหล่งตั้งชุมชนก็ด้วยการเรียนรู้และประสบการณ์บอกพวกเขาว่า “ทะเลจะไม่ทำอะไรพวกเขาถ้าพวกเขาเคารพหรือไม่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทะเล⁴

นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญที่แสดงออกถึงความเป็นชุมชนท้องถิ่นชาวเลอันมีลักษณะเด่นเฉพาะกลุ่ม นั่นคือ ความสำนึกผูกพันเป็นลูกชาวเล ซึ่งเป็นการเรียนรู้ในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมและเรียนรู้ที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเป็นฐานในการดำรงอยู่ของชุมชนซึ่งความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นดังกล่าวจะถูกปลูกฝังให้สมาชิกในชุมชนและถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นนับตั้งแต่อดีต สังเกตได้จากการที่ชุมชนท้องถิ่นชาวเลจะให้ความสำคัญกับเรือที่ออกทำการประมงมากกว่าบ้านเรือนที่อยู่อาศัยในชายฝั่งทั้งนี้เพราะว่าชีวิตส่วนใหญ่ของชุมชนท้องถิ่นอาศัยและหาปัจจัยในการดำรงชีพอยู่ในทะเล

เรือหาปลาจึงเปรียบเสมือนเป็นทั้งยานพาหนะ เครื่องมือทำมาหากิน และเป็นบ้านที่พักพิงอาศัยยามที่อยู่ในทะเลด้วยในเวลาเดียวกัน จนมีคำกล่าวที่ว่า “เรือต้องสร้างให้ดีกว่าบ้าน เพราะชาวเลฝากชีวิตไว้กับเรือ ” นี่คือข้อพิสูจน์ถึงการให้ความสำคัญต่อการทำประมงชายฝั่งอันเป็นรูปแบบวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้ได้เป็นอย่างดี

สิ่งที่ชาวเลชุมชนท้องถิ่นปฏิบัติต่อเนื่องสืบทอดกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ก็คือออกไปในทะเลในเขต ในช่วงเวลา ในโอกาสที่ทะเลอนุญาตชาวประมงจึงต้องเรียนรู้เป็นอันดับแรก ตอนที่ออกทะเลได้ก็คือ ตอนที่คลื่นลมสงบไม่มีพายุ และช่วงใดของวันที่มีปรากฏการณ์น้ำขึ้นน้ำลง ซึ่งช่วงที่เรียกว่า “น้ำตาย” คือ ช่วงวันขึ้น-แรม 9-10 ค่ำ ลมสงบน้ำทะเลค่อนข้างเรียบไม่มีคลื่นแรง อีกทั้งเรียนรู้ว่าไม่ควรจะออกเรือไปไกลบริเวณน้ำลึกมาก เพราะคลื่นจะแรงและสัตว์ทะเลอยู่ลึกไม่เหมาะกับเครื่องมือในการทำประมงชายฝั่ง พร้อมกับการเรียนรู้ว่าสภาพทะเลเป็นอย่างไร กล่าวคือ ช่วงน้ำขึ้นเหมาะแก่การออกไปจับปลา ส่วนช่วงน้ำลงก็เหมาะที่จะไปเก็บไขปลาที่ทางทิ้งเอาไว้ในทะเล และเก็บปู และหอย หรือจับแมงดาทะเล เป็นต้น

รูปแบบในการเรียนรู้ของชุมชนชาวเลท้องถิ่นดังกล่าวคือ ระบบภูมิความรู้ อันเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์และสายสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับทะเลในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างปลอดภัยโดยการจับสัตว์ทะเลมาใช้บริโภคอุปโภคในครัวเรือนและส่วนที่เหลือก็นำไปขายอันเป็นรายได้หลักของครอบครัวหรือนำไปแปรรูปเป็นอาหารแห้งเก็บไว้กินเองหรือนำไปขายเป็นรายได้อีกทางหนึ่งด้วย

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

นอกจากชุมชนชาวเลจะมีสิทธิในการใช้แล้วขณะเดียวกันก็ยังมีหน้าที่รักษาความอุดมสมบูรณ์ของท้องทะเลให้คงไว้ด้วยซึ่งเป็นการส่งเสริมความรู้และชุมชนได้สร้างกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากทะเลร่วมกันเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเรียนรู้ที่จะหลักเกณฑ์ที่จะใช้ชีวิตโดยอาศัยประโยชน์ของทะเลอย่างไร ทะเลถึงจะไม่หมดความอุดมสมบูรณ์

ด้วยเหตุดังกล่าวชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้จึงมีรูปแบบในการทำประมงชายฝั่งเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติทางทะเลและในขณะเดียวกันก็ยังมีหน้าที่ในการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทะเลให้คงอยู่ได้ดังนี้

(1) จับเฉพาะสัตว์ทะเลตัวใหญ่โตเต็มวัย ก็เพราะว่าเหตุผลที่คนส่วนใหญ่ต่างก็นิยมบริโภคสัตว์ทะเลที่โตเต็มที่ และการซื้อขายกันก็นิยมจะซื้อขายสัตว์ทะเลที่โตเต็มที่ตามความต้องการของตลาดเพื่อได้ราคาสูงเป็นเหตุให้เครื่องมือเครื่องใช้ในการจับสัตว์ทะเลของชาวประมงท้องถิ่นที่บ้านจึงแทบไม่ต่างกันเลยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันที่ยังคงใช้เครื่องมือแบบเดิม กล่าวคือ เป็นเครื่องมือที่ออกแบบเพื่อมุ่งหวังจับสัตว์น้ำตัวโต เช่น อวนตาห่าง ลอบตาห่าง เป็นต้น อีกทั้งการจับเฉพาะสัตว์น้ำตัวโตมีผลดีเท่ากับการไม่ทำลายวงจรขยายเผ่าพันธุ์ของสัตว์ทะเล เพื่อความอุดมสมบูรณ์ที่ยั่งยืนของท้องทะเล

นอกจากนี้ การออกแบบเครื่องมือในการทำประมงชายฝั่งมีเป้าหมายเพื่อจับสัตว์ทะเลเฉพาะอย่างเพื่อให้การจับสัตว์ทะเลตรงกับที่ความต้องการจริงๆ เพื่อให้สัตว์อื่นมีโอกาสหลุดรอดและเติบโตต่อไปได้ ดังจะเห็นได้จากการที่เครื่องมือประมงท้องถิ่นที่บ้านล้วนแต่มีชื่อระบุว่าจะจับสัตว์ทะเลเฉพาะอย่าง เช่น เบ็ดตกปลา อวนดักกุ้ง อวนล้อมประทุ อวนปลาจะละเม็ด อวนปลาทุเลา อวนปลากระป๋อง

(2) จับสัตว์ทะเลตามเวลาและฤดูกาล เป็นแนวคิดภูมิปัญญาที่สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติความเป็นจริงว่าสัตว์ทะเลที่ขึ้นหรือเข้ามาในน่านน้ำชายฝั่งนั้นเป็นไปตามฤดูกาล กล่าวคือ ช่วงฤดูกาลปกติชาวประมงจะจับปลาเป็นหลักแต่พอช่วงลมมรสุมคลื่นลมแรงจับปลาไม่ได้ แต่ก็ในช่วงเวลาที่กุ้งขึ้นจากน้ำหรือหากินบนผิวน้ำ และช่วงเวลาของวันก็เป็นปัจจัยสำคัญ เช่น ปลาทุจะขึ้นมากตอนใกล้มืดหรือใกล้รุ่ง นอกจากนี้ความนิ่งและไหลของน้ำที่ไม่เท่ากันก็มีผลต่อการจับปลาไม่เหมือนกันด้วย

(3) จับตามสภาพการณ์ของทะเล คือ การจับสัตว์ทะเลที่อยู่ในน้ำนั้นไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสภาพปัจจัยของภูมิอากาศแวดล้อม และไม่สามารถเฉพาะเจาะจงได้ทั้งนี้เนื่องจากสัตว์ทะเลเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา วันไหนสัตว์ทะเลจะขึ้นตรงไหนบ้างนั้นไม่แน่นอนชาวประมงจะต้องหาเอาเองโดยใช้ความรู้ประสบการณ์ที่บอกเล่ากันมาต่อๆ ว่าลักษณะน้ำไหลอย่างนี้ระยะห่างจากชายฝั่งเท่านี้ บริเวณตรงไหนที่พบสัตว์ทะเลชนิดต่างๆ อยู่เยอะมีผลทำให้การประมงชายฝั่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน บางวันได้มากหรือบางวันไม่ได้เลยก็มี ลักษณะตามสภาพการณ์ของธรรมชาติเช่นนี้เป็นผลทำให้สัตว์ทะเลแต่ละชนิดมีเวลาที่จะฟื้นตัวและไม่ได้ถูกไล่ล่าตลอดปี และที่สำคัญในช่วงลมมรสุมพัดแรงประมงพื้นบ้านจะหยุดออกทะเลและหันมาแปรรูปผลิตภัณฑ์จากทะเล เช่น ทำปลาตากแห้ง ทำกะปิจากกุ้ง และอาจจะมีการออกไปตกปลาบางชนิดริมทะเลบ้าง ลักษณะดังกล่าวล้วนส่งผลให้ทะเลมีโอกาสได้พักและฟื้นตัวมากขึ้น

(4) การจับในจำนวนที่ไม่มากคำนึงถึงความพอเพียง คือ การที่ประมงพื้นบ้านท้องถิ่น มีเจตจำนงในการใช้วิถีชีวิตอยู่กับธรรมชาติ การทำประมงชายฝั่งจุดประสงค์หลัก คือ การดำเนินวิถีชีวิตตามแบบฉบับดั้งเดิมคือ การทำมาหากินเลี้ยงชีพและการแบ่งปันกันโดยไม่ได้มุ่งหวังผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ ดังจะเห็นได้จากชาวประมงยังคงดำรงชีวิตด้วยการจับปลาทะเลด้วยเครื่องมือเครื่องใช้แบบเดิมไม่แตกต่างจากในอดีตที่เป็นมา โดยการใช้แรงงานในครัวเรือนหรือในชุมชนท้องถิ่น โดยเรือที่ใช้ทำการประมงนั้นทำโดยไม้เนื้อแข็ง แต่มีน้ำหนักเบาประจำท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมใช้แรงงานคนพาย และเพิ่งพัฒนาเข้าสู่การใช้เครื่องยนต์ติดใบพัดทางท้ายเรือ หรือที่เรียกว่า เรือเครื่องเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการออกไปในทะเลเป็นสิ่งสำคัญ ส่วนเครื่องมือในการจับสัตว์ทะเลนั้นก็ออกแบบง่ายๆ โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและทำมาจากวัสดุท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมใช้เชือกผูกทอเป็นอวนต่อมาใช้ด้ายเย็บล่อด้วยไขเป็ด จนกระทั่งปัจจุบันได้มีการพัฒนาเป็นอวนไนลอนและอวนเอ็นที่มีขายตามท้องตลาดทั่วไป

นอกจากนี้ วิธีการทำประมงชายฝั่งก็เป็นวิธีการแบบดั้งเดิมที่สั่งสมและถ่ายทอดกัน มาจากรุ่นสู่รุ่น ไม่ได้มีเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น เรดาร์ตรวจจับคลื่นเสียงและเงาสะท้อนของสัตว์ทะเลในน้ำเหมือนดังเช่น ประมงพาณิชย์ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาเรื่องเงินทุนแต่เหนือสิ่งอื่นใดคือ การที่ชุมชนท้องถิ่นยังมีความเหนียวแน่นในเอกลักษณ์ของการทำประมงชายฝั่งที่คำนึงถึงความพอเพียงในการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและคำนึงถึงการรักษาท้องทะเลอันเปรียบเสมือนบ้านของพวกเขาไว้ให้ลูกหลานได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

(5) การรักษาและสร้างแหล่งเพาะพันธุ์ในสัตว์ทะเล มีผลมาจากวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นที่เรียนรู้การบำรุงรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรให้คงอยู่กับพวกเขาตลอดไป อีกทั้งมีเหตุผลจากปัจจัยธรรมชาติ กล่าวคือ เมื่อถึงฤดูลมมรสุมอากาศแปรปรวนมีลมพายุคลื่นสูง สภาพอากาศดังกล่าวไม่เหมาะสมและเป็นอันตรายต่อการออกเรือไปหาปลาในท้องทะเล ด้วยเหตุดังกล่าวชุมชนท้องถิ่นชาวเลจึงได้เรียนรู้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวไม่ควรออกทะเล และเหนือไปกว่านั้นก็คือ การยอมรับของชุมชนท้องถิ่นว่าช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงทะเลปิดเพื่อให้ทะเลและสัตว์น้ำได้ฟื้นตัว นอกจากนี้ชาวเลยังได้เรียนรู้ว่าเพื่อให้ทรัพยากรทางทะเลมีอยู่ต่อไป อุปกรณ์เครื่องมือในการจับสัตว์ทะเลจึงมีลักษณะเป็นตาห่างเพื่อให้สัตว์เล็กๆ ได้เจริญเติบโตขยายพันธุ์ อีกทั้งบางช่วงเวลาที่เป็นฤดูผสมพันธุ์ของทะเลนั้นชาวเลจะไม่ออกล่าทำการประมงสัตว์ทะเลชนิดนั้น เพื่อคงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเลที่เรียกได้ว่า “เปรียบเสมือนหม้อข้าวหม้อใหญ่ของชาวเล ” ให้อยู่คู่กับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นชาวเลตลอดไป

5.3 เขตพื้นที่ในการประมงชายฝั่ง

ความหมายของคำว่า “การทำประมงชายฝั่ง” ในทางกฎหมายไม่ปรากฏความหมายที่แน่ชัด เพราะกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำประมงของไทย 2 ฉบับ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วย

สิทธิการประมงในเขตประมงไทย พ.ศ. 2482⁵ ให้ความหมายเพียงว่า “การประมง” หมายความว่า การจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือหรือวิธีอย่างหนึ่งอย่างใดในที่แห่งหนึ่งแห่งใดในเขตการประมงไทย รวมทั้งการใช้เรือทำการจับสัตว์น้ำหรือเป็นพาหนะไปทำการจับสัตว์น้ำด้วย และ “เขตการประมงไทย” หมายความว่า เขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการจับสัตว์น้ำ โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณีหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือด้วยประการใด

ส่วนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490⁶ มาตรา 4 ให้ความหมายว่า “ทำการประมง” หมายความว่า จับ ตัก ล่อ ทำอันตราย ฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำด้วยและ “ที่จับสัตว์น้ำ” หมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวง ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้และพื้นดินซึ่งน้ำท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด

จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองเพียงแต่ให้คำนิยามถึง “การประมง” ในเรื่องวิธีการจับสัตว์น้ำ และเขตการประมงในความหมายถึง เขตพื้นที่น่านน้ำ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้ให้คำนิยามเฉพาะเจาะจงถึง “การทำประมงชายฝั่ง” ไว้แต่อย่างใด

ดังนั้น ตามกฎหมายอาจแบ่งการประมงในประเทศไทยออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทธุรกิจเชิงพาณิชย์ และประเภทประมงท้องถิ่นพื้นบ้าน โดยประเภทธุรกิจเชิงพาณิชย์นั้นผู้ทำประมงจะเน้นมุ่งหวังเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม โดยมีทุนในการซื้อเรือพาณิชย์ขนาดใหญ่ กิมน้ำลึก และมีเทคโนโลยีมาช่วยในการทำประมง อาทิเช่น เครื่องจักรในการชักลากอวน หรือเรดาร์จับคลื่นเสียง และสัญญาณสัตว์ทะเล โดยทำเป็นอาชีพหลักมุ่งหวังผลกำไรในกิจการ มีลูกจ้าง มีเรือประมงของตนเอง และไปทำการจับสัตว์น้ำห่างไกลจากฝั่งมาก โดยใช้เครื่องมืออวนลากหรืออวนล้อมจับ อวนติดตา หรือโป๊ะขนาดใหญ่ เป็นต้น⁷

ส่วนการทำประมงท้องถิ่นชายฝั่งนั้นเป็นการทำประมงประเภทยังชีพตามวิถีชีวิต ของท้องถิ่น โดยใช้เครื่องมือเครื่องมือง่ายๆ แบบดั้งเดิมในการจับสัตว์ทะเล โดยการใช้แรงงานคนในครอบครัวหรือ

⁵ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56, น. 941, 30 กันยายน 2482.

⁶ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 3, น. 81, 14 มกราคม 2490 .

⁷วีรธรรม เนียมน้ำเพชร, “การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำตามกฎหมายการประมงของประเทศไทย”, หน้า 44.

ชุมชนท้องถิ่นนั้นเองไม่มีการจ้างลูกจ้าง รวมทั้งชาวประมงซึ่งประกอบอาชีพอื่นเป็นหลักอยู่แล้ว เช่น ทำนา ทำสวนยาง หรือทำเกษตรกรรมอย่างอื่น เมื่อเสร็จกิจจากอาชีพหลักดังกล่าวซึ่งชาวประมงประเภทชุมชนท้องถิ่นพื้นบ้านมีจำนวนมากกว่าประเภทชาวประมงเชิงธุรกิจพาณิชย์

ส่วนคำว่า “ชายฝั่งทะเล” เป็นคำที่ยังไม่มีความหมายชัดเจน โดยมาโนช วงษ์สุริรัตน์⁸ ได้ให้คำจำกัดความว่า ชายฝั่งทะเล คือ แถบแผ่นดินนับจากทะเลขึ้นไปบนบกจนถึงบริเวณที่มีลักษณะภูมิประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัด

สุรพล สุตารำ⁹ หมายถึง บริเวณที่ระบบนิเวศบนบกมาพบกับระบบนิเวศที่เป็นทะเลซึ่งกินเนื้อที่ไปทั้งบนบกและในน้ำพอควร

จากคำจำกัดความทั้งสองยังไม่มี ความชัดเจนและสับสน ซึ่งเรื่องนี้ อนุชา โมกขะเวส¹⁰ อธิบายว่า ในเรื่องพื้นที่ขอบเขตของชายฝั่งทะเลต้องศึกษาถึงรากศัพท์ กล่าวคือ ที่ดินชายฝั่งทะเล ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Coastal Area หรือ Coastal Zone

ส่วน Shore หรือชายฝั่ง หมายถึง บริเวณที่ดินซึ่งนับจากแนวที่น้ำทะเลลงต่ำที่สุด วัดเข้าสู่ฝั่งจนถึงแนวที่คลื่นซัดเข้าสู่ฝั่ง

ส่วน Shore Line หรือแนวชายฝั่ง หมายถึง แนวระดับน้ำทะเลที่ขึ้นมาถึงฝั่ง ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง แนวนี้จะอยู่ระหว่างแนวชายฝั่งที่น้ำลงต่ำสุดกับแนวชายฝั่งที่น้ำขึ้นสูงสุด

อย่างไรก็ตามคำว่า ชายฝั่งหรือแนวชายฝั่งก็ยังสามารถเรียกปะปนกันได้แต่คนส่วนใหญ่จะคิดว่าชายทะเล (Coast) กับชายฝั่งนั้นมีความหมายเหมือนกันกันอยู่นั่นเอง

คำว่า Coast หรือชายทะเลนั้นคือ เขตบริเวณที่ไม่อาจจะกำหนดความกว้างไว้ได้ เป็นการแน่นอน หากจะวัดจากชายฝั่งเข้าสู่แผ่นดิน ดังนั้นขอบเขตที่ได้กำหนดบนที่ดินตามที่จะกำหนดนั้นมาจนถึงแนวชายฝั่ง คือ บริเวณพื้นที่ชายทะเลหรือ Coastal Zone

การกำหนดเขตชายฝั่งทะเลสำหรับประเทศไทยควรจะต้องตามทฤษฎีความกว้างของพื้นที่ชายทะเล สำหรับภาคใต้มีลักษณะชายฝั่งทะเล 2 ฝั่ง ประกอบกันทั้งทางฝั่งตะวันตก (อันดามัน) และฝั่งตะวันออก (อ่าวไทย) เพราะภาคใต้มีทิวเขาทอดตัวยาวขนานพื้นที่ของประเทศ ด้านลาดของฝั่งภูเขาทั้งสองด้านทอดตัวลงไปสู่ทะเลทั้ง 2 ฝั่ง ดังนั้นการกำหนดขอบเขตตามแนวคิดของการพัฒนาที่ดินจะแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ พื้นที่ชายทะเลหน้าแคบ หมายถึง บริเวณจากแนวชายฝั่งขึ้นมาอีก

⁸ ศุภราภรณ์ ธรรมชาติ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง : กรณีศึกษาอำเภอละงู จังหวัดสตูล”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2541), หน้า 22.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

¹⁰ อนุชา โมกขะเวส, “บทบาทของจังหวัดในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลแบบยั่งยืน : ศึกษาเฉพาะกรณีชายฝั่งทะเลอันดามัน”, (งานวิจัยหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 39 สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2540), หน้า 21-22.

ระยะหนึ่งและพื้นที่ชายทะเลหน้ากว้าง หมายถึง บริเวณจากแนวฝั่งกว้างไกลออกไปจนถึงแนวระดับที่ไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมได้¹¹

คำอธิบายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงลักษณะของชายฝั่งทะเล ในความหมายของบริเวณพื้นที่จากทะเลเข้าหาฝั่ง แต่ทั้งนี้ชายฝั่งทะเล (Coast) นั้นยังต้องรวมไปถึงพื้นที่ในทะเลด้วยเป็นสำคัญ ซึ่งจากการศึกษาทะเลชายฝั่งนั้นไม่ได้มีกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายไทย แต่พอจะอนุมานศึกษาเปรียบเทียบจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายทะเล (Law of the Sea) ซึ่งเป็นคำที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (The United Nations Convention on the law of the sea) หรือบางครั้งก็ใช้คำว่า The International law of the sea ส่วนในภาษาฝรั่งเศสเมื่อกล่าวถึงกฎหมายทะเลได้ใช้ถ้อยคำภาษาฝรั่งเศสว่า Droit de ka mer¹²

โดยในตำรากฎหมายไทย มลลิกา พินิจจันทร์¹³ ได้อธิบายว่า กฎหมายทะเลเป็นกฎหมายแขนงหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดและแบ่งสถานภาพของส่วนต่างๆ ของทะเล ตลอดจนการควบคุมอำนาจและสิทธิอธิปไตยของรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะชายฝั่งทะเลในการเรียกร้องและขยายอาณาเขตในทะเล ทะเลอาณาเขตไหล่ทวีป เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตประมง และอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง การควบคุมและป้องกันสภาวะมลภาวะในทะเลด้วย

โดยกฎหมายทะเลได้กำหนดน่านน้ำต่างๆ และอาณาเขตทางทะเล ดังนี้¹⁴

(1) น่านน้ำภายในภายใน (Internal Waters) หมายถึง น่านน้ำที่อยู่ภายในเส้นฐาน (baselines) ซึ่งเป็นเส้นที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต เช่น อ่าว แม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทะเลสาบท่าเรือ เป็นต้น โดยรัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เหนือน่านน้ำภายในนี้เช่นเดียวกับที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (territory) และหากเรือต่างชาติจะเข้ามาในเขตน่านน้ำภายในจะต้องขออนุญาตจากรัฐชายฝั่ง

(2) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นั้น ทะเลอาณาเขตเป็นบริเวณพื้นน้ำที่นับออกไปจากชายฝั่งไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล (ประมาณ 22.224 กิโลเมตร) โดยวัดจากเส้นฐาน (ปกติหมายถึงระดับแนวน้ำที่ลดลงต่ำสุด) ของรัฐชายฝั่ง ทะเลอาณาเขตนั้นอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง แม้ว่าเรือต่างชาติไม่ว่าจะเป็นเรือรบหรือเรือของเอกชนจะสามารถเดินทางผ่านได้โดยสุจริต (innocent passage) ก็ตามอำนาจอธิปไตยดังกล่าวของรัฐชายฝั่งยังขยายไปถึงพื้นอากาศและใต้ดินของทะเลอาณาเขตด้วย

¹¹ เรื่องเดียวกัน

¹² ไพฑูริย์ เอกจริยกร, กฎหมายพาณิชย์นาวี ตอน 1, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2523), หน้า 17.

¹³ มลลิกา พินิจจันทร์, กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลกรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2529, หน้า 1.

¹⁴ ไพฑูริย์ เอกจริยกร, กฎหมายพาณิชย์นาวี ตอน 1, หน้า 19-20.

(3) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตต่อเนื่อง เป็นอาณาเขตทางทะเล ส่วนที่ขยายออกไปจากทะเลอาณาเขตจนถึง 24 ไมล์ทะเล (44 กิโลเมตร) นับจากเส้นฐาน ซึ่งภายในเขต ต่อเนื่องนี้ รัฐชายฝั่งมีอำนาจอย่างจำกัด เพื่อวัตถุประสงค์ในการ ป้องกัน และลงโทษ การฝ่าฝืน กฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการศุลกากรภาษี การเข้าเมือง และการสาธารณสุขของรัฐชายฝั่ง

(4) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นอาณาเขตทางทะเลที่มีความกว้างไม่เกิน 200 ไมล์ทะเล (370.4 กิโลเมตร) นับจากเส้นฐาน ดังนั้น เขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้จึงรวมทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องเข้าไปด้วย ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ รัฐชายฝั่งมีอำนาจควบคุมเกี่ยวกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ อันรวมถึงการประมง การทำเหมืองแร่ น้ำมัน ตลอดจนมลพิษที่เกิดขึ้นจากทรัพยากรดังกล่าว

(5) ทะเลหลวง (High Seas) หมายถึง ทะเลหลวงเป็นพื้นทะเลที่อยู่นอกอาณา เขตทางทะเลของประเทศใดๆ ซึ่งหมายความว่า ไม่ได้อยู่ในน่านน้ำภายในทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง หรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศใดประเทศหนึ่ง

จากหลักเกณฑ์ของกฎหมายทะเลดังกล่าวก็ยังไม่ปรากฏชัดถึงคำอธิบายพื้นที่ของ การทำประมงชายฝั่ง แต่ทั้งนี้ฐานความคิดเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งตั้งอยู่บนฐาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามวิถีชีวิต จารีตประเพณี และวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ในกรณีดังกล่าวพื้นที่ของการทำประมงชายฝั่งย่อมต้องมีความสัมพันธ์กับการทำ ประมงชายฝั่งของชุมชนท้องถิ่นในลักษณะของทะเลหน้าบ้าน กล่าวคือ พื้นที่ซึ่งอยู่ในบริเวณหลัก แหล่งที่ตั้งถิ่นฐานเรื่อยลงไปทะเลอันเป็นที่มาหากินตามวิถีชีวิตของประมงชายฝั่งและห่างจากฝั่ง พื้นดินไม่มากเท่าไรทั้งนี้เมื่อคำนึงถึงขีดจำกัดเรือประมงชายฝั่งที่กินน้ำตื้นและเครื่องมือเครื่องใช้ที่มุ่ง จับปลาน้ำตื้นชายฝั่งไม่ใช่ท้องทะเลลึก ซึ่งเขตพื้นที่ดังกล่าวอาจเทียบได้ไม่เกินเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ตามหลักกฎหมายทะเล

ดังนั้น “เขตพื้นที่ในการทำประมงชายฝั่ง ” ผู้เขียนเห็นว่าควรให้ คำนิยามว่า หมายถึง เขตพื้นที่ที่ชุมชนท้องถิ่นทำการจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณี แห่งท้องถิ่น โดยรวมอาณาเขตพื้นที่ทางทะเลที่เป็นหลักแหล่งในการทำมาหากินตามธรรมเนียมปฏิบัติ และจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงบริเวณพื้นดินชายฝั่งทะเลอันเป็นถิ่นฐาน ของชุมชนท้องถิ่นนั้นด้วย

โดยเขตพื้นที่ในการทำประมงชายฝั่งนั้นต้องพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงตาม ธรรมชาติด้วย เพราะทะเลไม่มีขอบเขตที่ยึดถือตายตัวและสัตว์ทะเลก็เคลื่อนย้ายไปมาไม่แน่นอน ซึ่งอาจคาบเกี่ยวกับชายฝั่งทะเลอันเป็นที่ตั้งของชุมชนท้องถิ่นหลายท้องที่

ตามข้อปฏิบัติหรือจารีตประเพณีของท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งนั้นมิทำให้ ชาวประมงในชุมชนท้องถิ่นอาจมีการเคลื่อนที่ไปทำประมงชายฝั่งหน้าชุมชนท้องถิ่นในบริเวณละแวก ใกล้เคียงทะเลเดียวกันได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามสภาพความเป็นจริงของธรรมชาติทางทะเลว่า ในบางครั้งบางเวลาสัตว์ทะเลจะไปรวมตัวหรือไปขึ้นในพื้นที่หนึ่งมาก ในขณะที่บางพื้นที่อาจจะมึน้อย

อย่างไรก็ตามลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นได้น้อยด้วยเหตุผลข้อจำกัดของการทำประมงชายฝั่งที่ชาวบ้านท้องถิ่นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการแล่นเรือ ซึ่งสูญเสียทั้งเวลาและน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นผลให้ไม่คุ้มทุน ดังนั้นตามสภาพความเป็นจริงประมงท้องถิ่นพื้นบ้านก็จะทำมาหากินในทะเลน่านน้ำแถบหน้าบ้านของตน โดยชาวประมงชุมชนท้องถิ่นจะรับรู้ได้จากประสบการณ์ที่สืบทอดกันมาว่าเขตทะเลหน้าบ้านของตนอยู่ตรงไหน ซึ่งไม่ใช่การกำหนดแบบเฉพาะเจาะจง แต่เป็นการกำหนดเขตพื้นที่แบบหลวมๆ โดยใช้ลักษณะธรรมชาติบางอย่างเป็นแนว เช่น เกาะแก่งในทะเล ชายแหล่มปากอ่าว ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นความเคยชินจากการเรียนรู้เขตทะเลต่างๆ อันถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความรู้ชุมชนท้องถิ่น

นอกจากความรู้เรื่องการทำประมงชายฝั่งในเขตทะเลหน้าบ้านแล้ว สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งยังต้องยอมรับพันธะที่ตามมาด้วย กล่าวคือ การเต็มใจให้คนในชุมชนท้องถิ่นละแวกใกล้เคียงทะเลเดียวกันสามารถเข้ามาหากินในเขตทะเลชุมชนของตนเองได้ในบางครั้งคราว การข้ามชุมชนดังกล่าวถือว่าเป็นเรื่องชั่วคราวชั่วคราว ถ้าชาวประมงในชุมชนท้องถิ่นใดถ้าจะต้องเข้าไปหากินอยู่ในทะเลหน้าบ้านชุมชนอื่นเป็นเวลานานจะต้องบอกกล่าวแสดงให้รู้และต้องได้รับความยินยอมจากชุมชนที่เป็นเจ้าของเขตนั้นด้วย

ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการที่ชุมชนท้องถิ่นยอมรับการมีอยู่ของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งในบริเวณทะเลใกล้เคียงคาบต่อกันด้วย และการยอมรับดังกล่าวไม่ใช่เป็นสิทธิในการครอบครองเพื่อห้ามคนอื่นมาเกี่ยวข้องใช้ประโยชน์แต่เป็นการยอมรับสิทธิการใช้และแสวงหาประโยชน์ของทรัพยากรทางทะเลของชุมชนท้องถิ่นที่มีวิถีชีวิตแบบเดียวกันและตั้งถิ่นฐานใกล้เคียงกันด้วยและนอกจากนี้ยังมีการยอมรับสิทธิของบุคคลภายนอกชุมชนที่ทำการประมงเพื่อสันติภาพหรือการกีฬาอีกด้วย

5.4 หลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง

หัวข้อนี้มีความสำคัญในการศึกษาข้อเท็จจริงของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อจารีตประเพณีและวัฒนธรรมที่เกิดจากการเรียนรู้และปรับตัวของคนในชุมชนท้องถิ่นเข้ากับสภาพแวดล้อมและสังคมเป็นประสบการณ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตกผลึกเป็นความรู้ ข้อปฏิบัติ ข้อห้าม กฎเกณฑ์ของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล

หลักใหญ่ใจความของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งจึงอยู่ที่การที่ชาวเลมาอาศัยรวมตัวกันกลายเป็นชุมชนโดยยึดเอาบริเวณที่ริมชายฝั่งทะเลเป็นที่ตั้งของชุมชนโดยสมาชิกในชุมชนมีวิถีการดำเนินชีวิตที่เหมือนกันนั่นคือ การทำประมงชายฝั่ง ซึ่งไม่ได้มีความหมายแค่เพียงการประกอบอาชีพที่เหมือนกันของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังหมายถึงระบบวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นในการปรับตัวและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่เป็นสำคัญ

สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้จึงเป็นระบบคุณค่า ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับสภาพแวดล้อมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีผลให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งแยกไม่ออกจากวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่นในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลไปพร้อมๆ กับการมีหน้าที่ดูแล บำรุง รักษาและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมทางทะเลให้มีความอุดมสมบูรณ์คงอยู่กับชุมชนท้องถิ่น

หลักการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

(1) แนวคิดความเชื่อที่ว่า ทะเลเป็นของส่วนรวม โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนในชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงทรัพยากรในทะเลอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมด้วย ไม่มีใครได้มากโดยที่คนอื่นได้น้อย ไม่มีใครร่ำรวยแต่คนอื่นยากจนโดยการอาศัยโอกาสเข้าถึงทรัพยากรได้มากกว่า ซึ่งเบื้องหลังแนวคิดดังกล่าวมาจากมุมมองเหตุผลที่ว่า ทะเลเป็นของลูกชาวเลทุกคน มีอาณาเขตกว้างขวางยาวไกล จึงไม่ต้องแย่งชิงกัน และที่สำคัญการเข้าถึงทรัพยากรในทะเลนั้นทุกคนต้องช่วยกัน ชุมชนท้องถิ่นต้องร่วมมือกันดังจะเห็นได้จากการที่ชาวเลออกเรือไปหาปลาครั้งหนึ่งประมาณ 4-5 ลำ หรือมากกว่านั้น เพราะการออกเรือไปในทะเลเพื่อทำการประมงชายฝั่งอาจประสบปัญหาจากภัยธรรมชาติ พายุฝนฟ้าคะนอง คลื่นสูงและแรง อีกทั้งเหตุจากสภาพของเรือ เช่น เรือรั่ว เครื่องยนต์ขัดข้อง อวนหรือแหขาด ดังนั้นเรือทุกลำจะต้องคอยสอดส่องช่วยเหลือกันเมื่อมีเหตุฉุกเฉินสามารถช่วยเหลือได้ทันที่ และเมื่อเรือกลับเข้าฝั่งก็ต้องอาศัยแรงงานจากคนในชุมชนมาช่วยเหลือเอาของที่ได้ขึ้นฝั่ง

ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งไม่ได้มองแค่เพียงการตัดดวงผลประโยชน์จากทะเลเฉพาะตัว แต่ให้ความสำคัญถึงวิถีชีวิตในการทำประมงชายฝั่งที่ต้องช่วยเหลือแบ่งปันกันในฐานทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีร่วมกัน

แนวคิดการจัดความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวถือได้ว่าเป็น “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” ที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาแต่โบราณซึ่งเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กันขององค์ประกอบด้านภูมิปัญญาในการเข้าถึง และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อตอบสนองความต้องการของชีวิตอย่างพอเพียงและทั่วถึง ขณะเดียวกันก็ยังสามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติไว้ได้

(2) ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิผู้มาก่อน เป็นระบบการจัดการการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรของสมาชิกชุมชนตามจารีตประเพณีท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดเรื่อง “ทะเลเป็นของส่วนรวม” ทรัพยากรทางทะเลเป็นสมบัติของธรรมชาติไม่ใช่สมบัติส่วนตัวของใครหรือกลุ่มใดๆ ทุกคนในชุมชนมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรอย่างเสมอกัน แต่ทั้งนี้ต้องให้ความเคารพถึงสิทธิของผู้มาก่อน โดยใครที่มาพบก่อนก็จะมีสิทธิใช้ก่อน คนที่มาทีหลังก็ต้องไปหาที่ทำประมงตรงอื่นจะมาบังคับว่าได้จองหรือมีสิทธิทำการประมงตรงนั้นดีกว่าสิทธิของผู้มาก่อนไม่ได้ ทั้งนี้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่คนในชุมชนต้องเคารพผู้ใดจะละเมิดมิได้

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มาที่หลังอาจจะไปทำการประมงใกล้ๆ ละแวกพื้นที่ใกล้เคียงได้ ไม่มีข้อห้าม เนื่องจากทะเลมีอาณาเขตกว้างขวางและเป็นของส่วนรวมและสิทธิของผู้มาก่อนดังกล่าว ทำให้ผู้มีสิทธิมีอำนาจทำการประมงในอาณาเขตที่จำกัดตามความสามารถของตนเองเท่านั้นหาได้มีสิทธิล่วงเลยในการหวงกันพื้นที่ในการทำประมงเป็นจำนวนมากได้

ลักษณะดังกล่าวคือ เมื่อชาวประมงจอดเรือตรงไหนหรือวางเครื่องมือลงในทะเลไม่ว่าจะเป็นเครื่องมืออยู่กับที่หรือเครื่องมือที่ลอยไปตามน้ำ ทุกคนจะรับรู้รู้ว่าทะเลบริเวณนั้นคือ สิทธิของผู้นั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นจะไปวางทับหรือแย่งที่ไม่ได้ โดยเจ้าของสิทธิเองก็จะแสดงให้เห็นชัดเจนว่าตนเองกำลังใช้สิทธิอยู่ตรงไหน เช่น แสดงสัญลักษณ์ติดเครื่องหมายเฉพาะตัวในเวลากลางวันส่วนเวลากลางคืนก็จะใช้ตะเกียงวาง หรือสัญลักษณ์สะท้อนแสงเป็นเครื่องหมาย หรือสัญญาณแสดงถึงสิทธิของตนเอง

จากหลักเกณฑ์เรื่องสิทธิดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงระบบสิทธิชุมชนท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

(3) การใช้สิทธิเป็นเพียงสิทธิการใช้ประโยชน์ กล่าวคือ เป็นสิทธิชั่วคราวเมื่อเลิกใช้ประโยชน์ก็หมดสิทธิ เช่น เมื่อวางอวนลงในทะเลตรงไหนก็เป็นข้อเท็จจริงทุกคนต้องรับรู้และยอมรับว่าบริเวณดังกล่าวเป็นสิทธิชั่วคราวของบุคคลที่วางอวนตรงนั้น แต่เมื่อเลิกวางอวนสิทธิตรงนั้นก็หมดไปที่ทำกินตรงนั้นก็กลับมาเป็นสิทธิของชุมชนท้องถิ่นอีกครั้ง ซึ่งผู้ใดที่พบก่อนก็จะมีสิทธิใช้ประโยชน์และหวงกันไม่ให้ผู้ใดมาใช้ประโยชน์ทับซ้อนบริเวณดังกล่าวตามหลักเกณฑ์เรื่องสิทธิของผู้มาก่อนและตราบใดที่ผู้ใช้ประโยชน์เดิมยังไม่สละสิทธิใครก็จะไปละเมิดสิทธิดังกล่าวไม่ได้

สิทธิการใช้ประโยชน์ดังกล่าวจึงเป็นสิทธิชั่วคราวระยะสั้นตามการใช้ประโยชน์จริง และก็มีข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตพื้นที่ที่จะต้องแบ่งปันให้ส่วนรวมได้ใช้ประโยชน์ด้วย เพราะตามธรรมชาติของพื้นที่บริเวณใดที่มีสัตว์ทะเลชุกชุมอยู่ต่อเนื่อง ดังนั้นใครจะไปจับจองแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวโดยอ้างสิทธิการมาก่อน ตลอดเขตพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ไม่ได้ ซึ่งจุดนี้แสดงให้เห็นถึงว่าการใช้สิทธิชั่วคราวดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของผู้อื่นมากเกินไปที่ผู้หนึ่งจะใช้ประโยชน์ด้วย จุดดังกล่าวแสดงถึงแนวคิดพื้นฐานว่าทะเลเป็นของส่วนรวมทุกคนมีสิทธิและต้องร่วมแบ่งปันการใช้สิทธิจะหวงห้ามไม่ให้ผู้อื่นใช้สิทธิจนเกินขอบเขตไม่ได้ ถือว่าเป็นลักษณะสำคัญของการใช้สิทธิในลักษณะร่วมแบ่งปันกัน

ตามข้อเท็จจริงบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์ในท้องทะเลมีมาก และกว้างขวางพอสมควรจึงไม่ค่อยมีปัญหาเกิดความขัดแย้งเรื่องการใช้สิทธิเพราะหลักเกณฑ์การใช้สิทธิถือเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามที่สมาชิกในชุมชนรับรู้และยอมรับปฏิบัติต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีตและในกรณีที่มีบุคคลมาใช้สิทธิในการทำประมงในเขตพื้นที่เดียวกันนั้นชาวประมงท้องถิ่นก็จะใช้ความรู้และประสบการณ์ในการวางเครื่องมือไม่ให้ซ้อนทับกัน และในกรณีที่มีการวางเครื่องมือใกล้ๆ กัน แล้วมีเหตุอุทกภัยจาก

แรงลมและกระแสน้ำทำให้เครื่องมือประมง เช่น อวนเกี่ยวพันกัน แต่ละฝ่ายก็ไม่คิดว่าใครจะละเมิดหรือพื้นที่ของใครโดยต่างฝ่ายต่างช่วยกันแกะอวนออกจากกันไม่ให้พันกัน เพราะทุกคนรู้ว่าเป็นธรรมชาติของการใช้วิถีชีวิตประมงชายฝั่ง ซึ่งตรงนี้ทำให้เห็นถึงวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยทำมาหากินอยู่ร่วมกันต้องพึ่งพาอาศัยช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำให้มีความรักและผูกพันกันโดยทุกคนในชุมชนต่างเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตดังกล่าว

(4) สิทธิเท่าที่ใช้ประโยชน์จะจองไว้หรือกักตุนไม่ได้ สืบเนื่องมาจากระบบสิทธิหลักของการใช้ทะเลร่วมกันที่ให้ความสำคัญในเรื่องการใช้ทรัพยากรได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม มีผลให้การเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิเพียงเท่าที่ใช้ประโยชน์ ผู้ใดจะจองหรือกักไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ไม่ได้

ทั้งนี้ในปัจจุบันมีความพัฒนาและยอมรับสิทธิอีกลักษณะหนึ่งในเรื่องของการจับจองพื้นที่ไว้เป็นที่ใช้ประโยชน์แบบต่อเนื่อง ได้แก่ สิทธิในการใช้ที่จอดหรือเรือหน้าหมู่บ้านปากอ่าวทะเลเพื่อความสะดวกในการออกเรือหาปลาและนำของที่ได้ขึ้นฝั่งในระยะทางที่ใกล้กว่าการจอดเรือหน้าบ้านซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิของครัวเรือนโดยครัวเรือนแต่ละครัวเรือนสามารถจองที่จอดเรือของตนเองได้อย่างถาวรและที่ดังกล่าวสามารถสืบทอดให้ลูกหลานได้ แต่สิทธิดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการสิทธิการใช้ประโยชน์ตามลักษณะการใช้ประโยชน์เป็นสำคัญ โดยครัวเรือนสามารถจองที่ไว้เฉพาะที่จอดเรือเท่านั้นจะกักไว้ทำประโยชน์อื่นไม่ได้ ถ้าเลิกใช้ประโยชน์ เช่น ขายเรือไปหรือเปลี่ยนที่จอดเรือใหม่บริเวณดังกล่าวก็กลับมาเป็นของส่วนร่วมผู้ใดจะมาจับจองไว้จอดเรือต่อก็ได้

(5) สิทธิใช้ประโยชน์ในลักษณะกึ่งถาวร เป็นสิทธิการจับจองทะเลชายฝั่งสำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์ทะเล โดยสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นสามารถจับจองที่สำหรับสร้างกระชังเลี้ยงสัตว์ทะเล ซึ่งเนื่องจากการเพาะเลี้ยงสัตว์ทะเลโดยเฉพาะการเลี้ยงปลาเก๋าและปลากะพงที่นิยมเลี้ยงกันมากในภาคใต้ เพราะประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีราคาสูงสามารถสร้างรายได้ให้กับชาวประมงท้องถิ่นได้เป็นอย่างมาก แต่ทั้งนี้การเลี้ยงปลาในกระชังดังกล่าวจะต้องใช้เงินลงทุนสูงในการสร้างกระชัง การหาพันธุ์ปลาและอาหารที่ให้ปลากิน อีกทั้งมีระยะเวลาพอสมควรในการเลี้ยงปลาให้โตเต็มที่ที่สามารถจับได้มีราคา

จากปัจจัยดังกล่าวทำให้การเลี้ยงปลาในกระชังจะต้องมีความชัดเจนมั่นคงในเรื่องพื้นที่การใช้สิทธิและความต่อเนื่องเรื่องระยะเวลาในการเลี้ยงเพื่อเป็นหลักประกันในการลงทุนดังกล่าวชุมชนท้องถิ่นจึงได้สร้างหลักเกณฑ์การรับรองสิทธิในการเพาะเลี้ยงปลาในกระชัง โดยการรับรองว่าสมาชิกของชุมชนผู้ใดที่ไปวางกระชังตรงที่ใดก็เป็นสิทธิของผู้นั้นในการใช้ประโยชน์และดูแลตลอดจนหวงห้ามไม่ให้ผู้อื่นไปแก่งแย่งหรือทำลาย ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นลักษณะกึ่งถาวร คือ สามารถครอบครองใช้ประโยชน์บริเวณดังกล่าวได้ยาวนานตราบเท่าที่ยังใช้ประโยชน์และสามารถสืบทอดไปยังลูกหลานได้

แต่ทั้งนี้ สิทธิดังกล่าวก็ยังตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์สิทธิของการใช้ประโยชน์กล่าวคือ มีสิทธิอยู่ได้ตราบแต่ที่ยังใช้ประโยชน์อยู่ แต่ถ้าเลิกใช้ประโยชน์เมื่อใดก็ต้องคืนพื้นที่ดังกล่าวให้ชุมชนเป็นของส่วนรวมจะยังคงจับจองโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ไม่ได้

5.5 ระบบอำนาจชุมชนซึ่งควบคุมการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง

สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ มีความสัมพันธ์กับระบบคุณค่าที่คนในชุมชนมีต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล และการให้คุณค่าดังกล่าวกลายเป็นกฎเกณฑ์ จารีตประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติแต่ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้จริง ชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้จึงมีการสร้างระบบในการควบคุมการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลในการทำประมงชายฝั่งขึ้นเรียกได้ว่า “ระบบอำนาจชุมชนในการควบคุมการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น”

ระบบอำนาจชุมชนในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น จึงเป็นระบบในการควบคุมจัดการทรัพยากรที่เป็นฐานของวิถีชีวิตความอยู่รอดของชุมชนโดยการเรียนรู้ ทำความเข้าใจ และปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางทะเลโดยการจัดการความสัมพันธ์ให้คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมและเพื่อให้ทรัพยากรดังกล่าวมีความยั่งยืนคงอยู่กับท้องถิ่นตลอดไป

การที่ชุมชนท้องถิ่นยังคงสามารถรักษากฎเกณฑ์ จารีตประเพณี และพัฒนาระบบความรู้ให้สอดคล้องกับธรรมชาติก็เพราะระบบอำนาจชุมชน กล่าวคือ ชุมชนมีระบบสิทธิในการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมและมีระเบียบกฎเกณฑ์ของตนเองที่จะควบคุมดูแลให้คนในชุมชนปฏิบัติตามหลักการที่กำหนด ดังนี้

(1) ทุกคนในชุมชนมีสิทธิในการใช้ทะเลโดยเท่าเทียมกัน และสามารถทำการประมงชายฝั่งในพื้นที่ทะเลตรงไหนก็ได้ เป็นสิทธิของผู้มาก่อนภายใต้หลักเกณฑ์เรื่องการใช้ประโยชน์เป็นสิทธิการทำประมงชั่วคราวเมื่อเลิกทำมาหากินแล้วก็ต้องคืนให้ชุมชน และใครจะสามารถเห็นทำประโยชน์ต่ออีกก็ได้โดยใช้หลักการเดียวกัน

(2) การทำประมงชายฝั่งต้องไม่ทำลายสภาพแวดล้อมของทะเล เพราะทะเลถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ทุกคนจะต้องดูแลรักษาไว้สำหรับการทำประโยชน์ต่อไปโดยใช้ทะเลภายใต้กติกาของส่วนรวม ดังจะเห็นได้จากการที่ชุมชนท้องถิ่นที่ทำการประมงชายฝั่งจะใช้เครื่องมือทำประมงคล้ายๆ กัน เพื่อให้ทุกคนสามารถมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ และวิธีการดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญในการดูแลรักษาทรัพยากร กล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นจะใช้เครื่องมือเครื่องใช้ที่มุ่งจับปลาหรือสัตว์น้ำตัวใหญ่เพื่อปล่อยให้สัตว์เล็กๆ มีโอกาสเติบโตตามธรรมชาติเป็นการรักษาระบบนิเวศวิทยาไม่ให้ขาดช่วงการขยายพันธุ์ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดถึงการปลูกฝังแนวคิดการอนุรักษ์บำรุงรักษาธรรมชาติสภาพแวดล้อมให้อยู่กับวิถีชีวิตของท้องถิ่น

(3) การปลูกฝังแนวคิดในการรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืนด้วยการไม่ทำลายพันธุ์สัตว์ทะเลที่ไม่ใช่สัตว์สำหรับการทำประมง เช่น ปลาโลมา ปลาพะยูน สิ่งที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกปลูกฝังแก่ชุมชนในการทำประมงชายฝั่งจะไม่มีกรจับสัตว์ทะเลมาถ้าไม่ได้ใช้ประโยชน์ รวมทั้งสิ่งที่จับมาก็จะจับเฉพาะที่โตแล้วเพื่อรักษาระบบนิเวศน์ อีกทั้งความคิดที่ปลูกฝังและไม่ทำให้สัตว์ทะเลมีสายพันธุ์ที่ผิดเพี้ยน ดังจะเห็นจาก

ชุมชนท้องถิ่นจะทำประมงจับสัตว์ที่มีอยู่ในทะเลชายฝั่งเท่านั้น ไม่ได้คิดที่จะผสมพันธุ์ ทำให้สัตว์ทะเลผิดเพี้ยนไปจากที่มีอยู่ เพราะต้องการให้ทะเลมีความอุดมสมบูรณ์ครบถ้วนเหมือนในอดีต เป็นเช่นไรก็เป็นเช่นนั้นเหมือนเดิม และที่สำคัญคือกฎเกณฑ์แนวคิดที่ต้องเคารพวงจรชีวิตของสัตว์ทะเลที่เปรียบเสมือนเป็นห่วงโซ่อาหาร โดยไม่ทำลายวงจรกล่าว ดังเช่น ไม่ทำลายปลาตัวเล็ก เพราะรู้ว่าเป็นอาหารของปลาตัวใหญ่ ไม่ทำลายปะการังเพราะเป็นที่อยู่อาศัยของปลา ไม่ทำลายป่าชายเลนเพราะเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเลจำนวนมาก และเป็นแหล่งอาหารของสัตว์ทะเลด้วย

ดังนั้น กฎเกณฑ์ดังกล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นจะไม่ยอมให้สิทธิแก่บุคคลใดในการทำลายวิถีชีวิตของทะเลไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งนี้เพราะวิถีชีวิตในทะเลถือเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกับธรรมชาติ

(4) การทำประมงชายฝั่ง ต้องเป็นระบบการทำงานแบบพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือแบ่งปันซึ่งกันและกัน ทั้งในเรื่องวิธีการทำประมงที่จะต้องออกเรือไปเป็นกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อมีเหตุฉุกเฉิน นอกจากนี้ การทำประมงชายฝั่งยังต้องใช้แรงงานความร่วมมือของคนในชุมชน ดังจะเห็นได้จากการที่ออกเรือหาปลานั้นชาวบ้านที่ไม่มีเรือก็จะอาศัยไปในเรือของเพื่อนบ้าน วิธีการจับสัตว์บางชนิด เช่น อวนปลาจะต้องใช้กำลังแรงงานคนในการช่วยยัดถือกุม และเมื่อได้ปลามาแล้วก็จะนำมาแบ่งปันกันหรือเจ้าของเรือจ่ายเป็นค่าแรงตอบแทนเป็นเงินให้กับแรงงาน

นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์ให้มีการช่วยเหลือกัน เช่น ถ้าเรือใครจอดเสียในทะเลบุคคลที่อยู่ในละแวกใกล้เคียงที่รับรู้จะต้องช่วยเหลือเพราะถ้าปล่อยไว้ในทะเลคลื่นอาจจะซัดเรือให้ได้รับความเสียหายพังทลายได้ และเมื่อจะลากเรือเข้าฝั่งก็ต้องเกณฑ์คนในชุมชนท้องถิ่นมาช่วยกันลากเข้าฝั่งด้วย

สำหรับคนป่วย ชรา ซึ่งไม่สามารถหาเลี้ยงตัวเองได้ก็ต้องมีหลักเกณฑ์ให้คนที่ออกเรือเพื่อนบ้านนำปลาหรือสัตว์ทะเลมาแบ่งปันกันด้วย อีกทั้งมีวิธีการช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยธรรมชาติหรือเจ็บป่วย โดยการเรียกรถยนต์รับจ้างเงินเพื่อช่วยเหลือ เช่น การเลี้ยงน้ำชา และนำเงินที่ได้มาให้แก่ครอบครัวที่ประสบทุกข์ได้ยากนับเป็นวิถีชีวิตชาวเลที่อยู่ร่วมกันด้วยการแบ่งปันเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน

(5) อุดมการณ์ลูกทะเลจิตสำนึกของความเป็นชุมชนท้องถิ่นกล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นประมงชายฝั่งมีความสำคัญอย่างเต็มเปี่ยมที่จะช่วยกันรักษาทะเล และไม่ใช้รักษาให้เป็นสมบัติส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่รักษาให้ทะเลเป็นของส่วนรวม อุดมการณ์ดังกล่าวถูกปลูกฝังให้สมาชิกในชุมชนตั้งแต่เด็กมีผลให้ชุมชนชาวเลเป็นชุมชนที่รักและห่วงแหนทะเลเป็นอย่างยิ่ง

โดยหลักสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ไม่ได้สัมพันธ์กับระบบคุณค่าที่คนมีต่อทรัพยากร ในฐานะที่เป็นแหล่งในการทำมาหากินร่วมกันเท่านั้น แต่มองทรัพยากรทางทะเลว่าเป็นสมบัติของพระเจ้า เทพดาฟ้าดิน และเป็นที่สถิตของผีทะเล เป็นต้น

การให้คุณค่าดังกล่าวได้แสดงออกด้วยการที่ชุมชนได้มีกฎเกณฑ์ จารีตประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติ โดยการไม่ทำลายทรัพยากรดังกล่าว เนื่องจากเชื่อว่าเป็นการละเมิดสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งการละเมิดดังกล่าวชุมชนท้องถิ่นภาคใต้เชื่อว่าไม่เพียงจะถูกสิ่งศักดิ์สิทธิ์ลงโทษเท่านั้นแต่หมายถึงกำลังละเมิดกฎหมายของสังคมด้วย อันจะมีผลตามมาถึงการถูกแทรกแซงและสภาพบังคับด้วยรูปแบบวิธีการต่างๆ ของคนในชุมชน

5.6 สถาบันที่ควบคุมระบบอำนาจของสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง

ระบบอำนาจของสิทธิชุมชนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ใช้ระบบกฎหมายแต่เป็นการจัดผ่านระบบคุณค่าและระบบความเชื่อ ความศรัทธา ออกมาเป็นข้อปฏิบัติข้อห้าม พิธีกรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี โดยชุมชนท้องถิ่นได้สร้างกฎเกณฑ์เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและขัดเกลาให้สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นอยู่ในแนวทางการดำเนินชีวิตซึ่งลักษณะดังกล่าวจะแสดงออกมาในรูปของสถาบันสังคม ได้แก่

(1) สถาบันศาสนา เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่ทำการประมงชายฝั่งของภาคใต้ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม โดยได้รับอิทธิพลจากการเผยแพร่ศาสนาอิสลามจากชนชาติอาหรับที่นำเผยแพร่ศาสนาและติดต่อค้าขายเข้ามาทางทะเลเมืองท่าชายฝั่งทางภาคใต้ของประเทศไทย

- ศาสนาอิสลาม จัดเป็นสถาบันทางสังคมที่สำคัญที่สุดของชุมชนมุสลิมในการรวมเอาความเชื่อ หลักศรัทธามาใช้ปฏิบัติในการดำรงชีวิต ทำให้ความเชื่อศรัทธาตามหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม มีผลสำคัญต่อการทำประมงชายฝั่งที่เชื่อในเรื่องของอำนาจของพระเจ้าที่ว่า พระองค์อัลลอฮ์เป็นพระเจ้าองค์เดียวและเป็นผู้สร้างทุกสิ่งทุกอย่าง รวมทั้งชีวิตต่างๆ ขึ้นในโลกนี้ความเป็นไปของทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำนาจของพระเจ้า ดังที่ว่า “โลกทั้งโลก อัลลอฮ์เป็นผู้สร้างมาเพื่อให้มนุษย์ทุกคนชวนขวายใช้ประโยชน์ โดยสิ่งที่นำมาใช้ประโยชน์ไม่ได้ห้ามทำลายเด็ดขาดไม่ว่าจะเป็นสัตว์น้ำหรือสัตว์บก ” ดังนั้นชุมชนมุสลิมจึงมีแต่ความเชื่อเรื่องพระเจ้าเป็นหลัก จะมีความเชื่ออื่นปะปนอยู่บ้างตามลักษณะของคนไทยก็เล็กน้อยเท่านั้น และไม่ใช่ว่าส่วนที่เป็นสาระต่อวิถีชีวิตของชาวเลแต่อย่างใด

ในเรื่องทะเล จากความเชื่อของชาวมุสลิมที่ว่า “อัลลอฮ์สร้างทะเลเพื่อให้มนุษย์ได้ชวนขวายหาประโยชน์จากการทำงาน” เป็นปัจจัยที่สำคัญทำให้ชาวมุสลิมมีพลังแรงใจในการทำประมงชายฝั่ง ด้วยเหตุจากการที่เป็นการแสวงหาและใช้ประโยชน์ตามหลักศาสนาและในขณะเดียวกันชาวประมงทุกคนต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาทะเลที่เป็นของอัลลอฮ์.ประทานมาให้มนุษย์แสวงหาและใช้ประโยชน์และอนุรักษ์โดยการไม่ทำลายวงจรชีวิต และทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ในการใช้ชีวิตร่วมกันนั้นต้องเป็นการเอื้อเพื่อเอื้อแผ้วช่วยเหลือกัน ดังหลักคำสอนที่ว่า “มุสลิมเป็นพี่น้องกันต้องช่วยเหลือดูแลซึ่งกันและกัน” อีกทั้งบุคคลใดที่มีทรัพย์สินจากการแสวงหาปัจจัยยังชีพที่อัลลอฮ์.ประทานมาต่อปีนั้นจะต้องทำการบริจาคจ่ายชะกาตให้แก่ผู้ยากไร้ตามหลักศาสนาอิสลามอีกด้วย

ความเชื่อความศรัทธาของชาวมุสลิมนั้นครอบคลุมชีวิตทุกมิตินี้จึงจะเห็นว่า พิธีกรรมต่างๆ ของชาวมุสลิมนั้นจะต้องเป็นพิธีกรรมทางศาสนาในการเคารพต่อพระเจ้า ดังเช่น ถ้ามีสมาชิกในชุมชนสร้างเรือมาใหม่ก่อนที่จะลงสู่ทะเลจะต้องมีการทำบุญ มีงานเลี้ยง และอ่านคัมภีร์ อัลกุรอาน ซึ่งวิธีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นพิธีกรรมที่รับรองถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการออกเรือทำประมง ชายฝั่งของสมาชิกในชุมชน อีกทั้งเมื่อประสบปัญหาต่างๆ ก็มีการทำละหมาดอ้ายดและการขอคูอา เพื่อเป็นการแสดงถึงความเคารพยำเกรงในอำนาจของพระเจ้า และขอให้พระเจ้าคุ้มครองและทำให้ปัญหาคลี่คลายหมดสิ้นไป

ส่วนในเรื่องการรักษาคุณแลทรัพย์สินนั้น ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของชุมชน เช่น ใช้เครื่องมือหาปลาตาถี่ จับสัตว์เล็ก ทำลายวงจรชีวิตของระบบนิเวศ ตลอดจนกระทำการใดอันเป็นการทำลายวิถีชีวิตตามธรรมชาติแล้ว นอกจากผู้นั้นจะถูกชุมชนประณามแล้วผู้นั้นจะต้องได้รับโทษจากอัลลอฮ์ในวันสิ้นโลก ซึ่งถือได้ว่าความเชื่อและศรัทธาดังกล่าวส่งผลดีต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่กับวิถีชีวิตการทำประมงชายฝั่งเป็นอย่างมาก

- ศาสนาพุทธ ชุมชนชาวไทยพุทธนั้นมีพื้นฐานในการประกอบความดีตามหลัก

คำสอนของพระพุทธเจ้า ประกอบกับความเชื่อในเรื่องไสยศาสตร์แบบไทย ดังนั้น ความเชื่อในเรื่องสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในทะเลที่คุ้มครองปกป้องรักษาทะเลจึงมีอยู่คู่กับชุมชนชาวไทยพุทธผ่านทางพิธีกรรมในการบวงสรวงทำขวัญเรือก่อนออกสู่ทะเล และเมื่อมีอาเพศเหตุร้ายเกี่ยวกับทะเลก็จะมีพิธีกรรมสะเดาะเคราะห์ทะเลตามความเชื่อโบราณ นอกจากนี้หากใครทำผิดต่อกฎเกณฑ์ชุมชนแล้วผีทะเลจะลงโทษผู้นั้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สถาบันศาสนามีอิทธิพลอย่างมากต่อความเชื่อ พิธีกรรม และหลักปฏิบัติ รวมทั้งข้อห้ามในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งของประเทศไทย

(2) สถาบันผู้อาวุโส ในชุมชนท้องถิ่นประมงชายฝั่งจะพบว่า ระบบอาวุโสเป็นอีกสถาบันหนึ่งที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎเกณฑ์ กติกา จารีตประเพณีของท้องถิ่น และทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อสงสัยหรือข้อขัดแย้งในการทำมาหากิน ซึ่งอาจมีบ้างแต่ไม่น้อยเนื่องจากกฎเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นข้อยอมรับและปฏิบัติของชุมชนมาช้านาน กฎเกณฑ์ทุกอย่างในการอยู่ร่วมกับทะเล อยู่ในสำนึกของชาวเลทุกคนจากคำสอนและประสบการณ์ที่ถ่ายทอดมาจากรุ่นสู่รุ่น แต่ทั้งนี้ผู้อาวุโสจะมีบทบาทสำคัญในเรื่องการกำชับแนวทางปฏิบัติและการตักเตือน ซึ่งส่วนหนึ่งนำมาจากหลักศาสนาและอีกส่วนหนึ่งมาจากความรู้ประสบการณ์ของตัวผู้อาวุโสในการใช้ชีวิตอยู่กับทะเล

(3) สถาบันครอบครัว เป็นสถาบันสำคัญเริ่มต้นในการอบรมดูแลสั่งสอนสมาชิกของครอบครัวทั้งในเรื่องความรู้ การทำมาหากิน กฎเกณฑ์ ข้อปฏิบัติ ข้อห้าม พิธีกรรม และจารีตประเพณีของท้องถิ่น ซึ่งรวมเป็นวิถีชีวิตของชาวเล โดยการที่พ่อจะนำลูกชายออกไปช่วยและหาประสบการณ์ในการทำประมงชายฝั่งตั้งแต่เด็ก ซึ่งจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการทำมาหากินและยังเรียนรู้ไปถึงระบบคุณค่าต่างๆ ที่มีต่อทะเลและคนอื่นๆ รวมทั้งชุมชนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตชาวเลอีกด้วย

ส่วนลูกผู้หญิง ส่วนใหญ่จะไม่ได้ให้ออกทะเลแต่จะฝึกหัดเรียนรู้งานกับแม่ที่บ้านถึงการทำงานบ้าน การซ่อมแซมเครื่องมือประมง การแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารจากทะเล เช่น การทำปลาแห้ง การทำกะปิ รวมทั้งการขายสินค้าทางทะเล เป็นต้น

ซึ่งวิธีการในการสอนและปลูกฝังเด็กชายและเด็กหญิงดังกล่าวมองดูผิวเผินอาจเห็นได้ว่า ไม่เท่าเทียมกันในแง่ของประสบการณ์การออกทะเลที่เด็กชายจะมากกว่าเด็กหญิง แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งกลับปรากฏว่า วิธีการดังกล่าวเป็นกลไกที่ทำให้วิถีชีวิตของชาวเลมั่นคงไม่แยกห่างจากวิถีชุมชนชาวเล ทั้งนี้เพราะการทำประมงชายฝั่งเป็นการใช้แรงงานในครอบครัวเป็นหลักถ้าผู้หญิงออกทะเลด้วยครอบครัวหนึ่งอาจมีแรงงานในครอบครัวไม่พอจนต้องพึ่งคนอื่น การแยกตัวออกจากบรรทัดฐานของสังคมก็อาจเกิดขึ้นได้ง่าย¹⁵ และวิธีการดังกล่าวเป็นการส่งเสริมให้คนในชุมชนมีการทำงานที่ประสานสอดคล้องในวิถีชีวิตชาวเล นั่นคือ ผู้ชายออกไปหาปลา ผู้หญิงก็ทำงานบ้านและเรียนรู้ออกทะเลด้วยเครื่องมือเครื่องใช้และเรียนรู้ที่จะเอาวัตถุดิบที่ได้จากทะเลไปขาย หรือแปรรูปเปลี่ยนเพิ่มมูลค่าอันนำมาซึ่งรายได้ของครอบครัว

(4) สถาบันเครือญาติ ชุมชนท้องถิ่นประมงชายฝั่งภาคใต้จะมีเอกลักษณ์ที่สำคัญก็คือ การรวมตัวของชุมชนท้องถิ่น โดยในอดีตเป็นการรวมกลุ่มย่อยในกลุ่มเครือญาติสนิท ต่อมาจึงขยายเป็นชุมชนใหญ่โดยการแต่งงานกันภายในชุมชน มีผลให้ชุมชนมีความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องกันทางสายเลือดทางการแต่งงานกลายเป็นกลุ่มเครือญาติใหญ่คนในชุมชนจึงมีความผูกพันแน่นแฟ้นมีลักษณะเป็นชุมชนปิด และไม่บ่อยครั้งที่จะมีสมาชิกเป็นคนที่อื่นซึ่งอพยพหรือย้ายถิ่นฐานมาอยู่ในชุมชน เพราะทั้งนี้คือความไม่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการทำประมงชายฝั่งอันเป็นการทำมาหากินหลักของคนในชุมชนท้องถิ่น และการแต่งงานกับคนนอกชุมชนยังมีน้อยมาก

จากปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้เกิดสายสัมพันธ์ที่แนบแน่นในการดำรงชีวิตแบบเครือญาติที่มีอาชีพเดียวกัน วิถีชีวิตเหมือนกัน ดังนั้นคนในชุมชนจึงรักใคร่ปรองดองช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และแทบจะไม่มีกรณีขัดแย้งเรื่องสิทธิการทำประมง ทั้งนี้เนื่องจากเป็นกฎเกณฑ์ที่ทุกคนในชุมชนเรียนรู้ตั้งแต่เกิด ประกอบกับความเป็นเครือญาติสนิทสนม ก่อให้เกิดการช่วยเหลือแบ่งปันกันมากกว่าที่จะมีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งกัน

ระบบเช่นนี้จึงทำให้ชุมชนมีความกลมเกลียวเป็นปึกแผ่นสูงมากและทุกๆ คนคอยดูแลเอาใจใส่สอดส่องความประพฤติให้ทุกคนดำเนินวิถีชีวิตตามกฎเกณฑ์ จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น และหากมีใครฝ่าฝืนก็จะถูกริบทรัพย์จากคนในชุมชนเปรียบเสมือนญาติผู้ใหญ่อบรมสอนเด็กในชุมชนท้องถิ่นชาวเล จึงไม่ปรากฏเหตุข้อขัดแย้งจากการใช้สิทธิการทำประมงชายฝั่งมากนัก เมื่อเทียบกับชุมชนอื่นๆ โดยเฉพาะชุมชนเมืองสมัยใหม่

¹⁵ เลิศชาย ศิริชัย, “สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้”, หน้า 79.

5.7 อำนาจบังคับของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง

เป็นวิธีการอำนาจเชิงบังคับแทรกแซงจากชุมชนท้องถิ่น ในเมื่อสมาชิกในสังคมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎกติกา แม้จะไม่มีบทบัญญัติความผิดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่มีบทลงโทษชัดเจน แต่ชุมชนท้องถิ่นก็มีวิธีการเชิงอำนาจบังคับลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของชุมชนเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความมั่นคงบนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกับทะเลด้วยรูปแบบวิธีการที่พอจะรวบรวมได้ดังนี้

(1) สมาชิกในชุมชนจะไม่สร้างเรือที่ใหญ่หรือพิเศษกว่าคนอื่นตามหลักเกณฑ์

การเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน หากมีบุคคลใดฝ่าฝืนก็จะถูกตั้งข้อรังเกียจจากคนในชุมชน และจะไม่มีใครช่วยเหลือลากเรือขึ้นฝั่ง

(2) การจงใจทำให้เครื่องมือของผู้อื่นที่ลงไว้ก่อนได้รับความเสียหายหรือละเมิด

แย่งสิทธิของผู้อื่นมาก่อน หากมีใครฝ่าฝืนก็จะถูกต่อว่าตราหน้าว่าเป็นคนเห็นแก่ตัวและไม่มีใครคบหรือช่วยเหลือเวลามีงานบุญ งานเลี้ยง

(3) การไม่ไปร่วมช่วยเหลือเมื่อคนประสบเหตุเรือเสียทั้งที่สามารถช่วยได้ ผู้นั้นก็จะถูก

เพื่อนบ้านตั้งข้อรังเกียจ ไม่คบด้วย และเวลาผู้นั้นประสบเหตุทุุกยากลำบากก็จะมีใครช่วยเหลือเช่นกัน

(4) การจับสัตว์ทะเลที่ใช้ประโยชน์ไม่ได้ ซึ่งนอกจากจะผิดหลักศาสนาอิสลามแล้ว

จะถูกคนในชุมชนต่อว่าประณามและโจษขานไปทั่วทั้งชุมชน

(5) การไม่บอกผู้อื่นเมื่อพบแหล่งที่สัตว์ทะเลชุม ก็จะถูกรู้คนในชุมชนต่อว่า และ

เมื่อคนอื่นพบเห็นแหล่งสัตว์ทะเลชุมก็จะปิดไม่บอกเป็นการเสียโอกาสในการทำประมง

(6) การใช้เครื่องมือผิดประเภทและทำลายระบบนิเวศของทะเล ก็จะถูกคนในชุมชน

ต่อว่าและถือเป็นความผิดใหญ่ เพราะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตส่วนรวม โดยวิธีการก็จะมีตั้งแต่พูดขอให้อภัย ไม่คุยด้วย ไม่ขายของให้ ไม่รับซื้อสินค้า ไม่ยอมให้ลูกไปเล่นกับลูกผู้นั้น ถ้ายังฝ่าฝืนอีกอาจจะใช้วิธีแจ้งเจ้าหน้าที่ให้จับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย

(7) การขโมยเครื่องมือของคนอื่น ก็จะถูกต่อว่าจากคนในชุมชนและหากยังประพฤติ

ปฏิบัติอีกก็อาจถูกแจ้งความให้ดำเนินคดีตามกฎหมาย

ดังนั้นจะแสดงให้เห็นถึงอำนาจบังคับของชุมชนในการควบคุมการใช้สิทธิชุมชน

ท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง ซึ่งอาจไม่มีบทลงโทษรุนแรงในเชิงวิธีการ แต่ให้ผลดีในการควบคุมดูแลสมาชิกในชุมชนให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ จารีตประเพณี ที่ได้ผลดีในเชิงจิตวิทยาในการไม่รับรองสิทธิของผู้ฝ่าฝืน ให้อยู่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่นตามวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งวิธีการเหล่านี้พิจารณาผิวเผินอาจไม่เห็นชัดถึงสภาพบังคับแต่ก็ถือได้ว่าเป็นหัวใจในการควบคุมสมาชิกทุกคนให้อยู่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้โดยการเคารพกฎกติกาและเป็นวิธีการดั้งเดิมที่ชุมชนท้องถิ่นใช้บังคับลงโทษสมาชิกในชุมชนที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ข้อปฏิบัติตามจารีตประเพณีอันเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งซึ่งได้ผลดีในทางปฏิบัติมานานเป็นเวลาหลายร้อยปีแล้ว

บทที่ 6

บทวิเคราะห์เรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

บทนี้เป็นการวิเคราะห์เรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดยศึกษาวิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตลอดจนเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศเพื่อให้มีความเข้าใจหลักเกณฑ์บทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นให้ลึกซึ้งตลอดจนแยกแยะประเด็นปัญหาในการปรับใช้บทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญกับการทำประมงชายฝั่งโดยการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งในประเด็นที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้

6.1 การตีความการนำสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ ในการทำประมงชายฝั่ง

รัฐธรรมนูญ 2550 วางหลักเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นไว้ ใน มาตรา 66 ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน“

จากการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญไทยได้ให้ความสำคัญต่อการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นโดยการบัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นนั้นจักต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก คือรับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และลักษณะที่สองได้รับรองสิทธิของชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 นี้ เพื่อเป็นบทบัญญัติในลักษณะรับรองสิทธิ คือ รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่มีอยู่ก่อนแล้วโดยอาจอยู่ในรูปแบบวิถีชีวิตและจารีตประเพณีที่ชุมชนยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมาโดยมีการพัฒนาและคลี่คลายเป็นระบบการใช้สิทธิของชุมชนหนึ่งผ่านช่วงเวลาที่ยาวนานสืบสานแตกต่างกันออกไปตามวิถีชีวิตของแต่ละชุมชน

วิเคราะห์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญของไทยรับเอาหลักการแนวความคิดจากหลักกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนของต่างประเทศมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนขึ้นใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชนที่มีอยู่แต่ดั้งเดิมให้เกิดเป็นความชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาต่างหาก

โดยหลักกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนของต่างประเทศนั้นได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของสำนักกฎหมายมานุษยวิทยาทางกฎหมายที่มีทรรศนะว่า เป็นไปตามธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมารวมตัวกันเป็นชุมชนจะทำให้เกิดความแตกต่างทางชาติพันธุ์ตามลักษณะการปรับตัวในการดำรงชีวิตในสภาวะแวดล้อมแตกต่างกันทำให้ทุกชุมชนมีลักษณะเด่นเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ของตัวเอง กล่าวคือ การที่บุคคลมารวมกันเป็นชุมชนอันเป็นลักษณะถาวรนั้นจะก่อให้เกิดความรู้สึกร่วม ความเป็นพวกเดียวกันอันมีพื้นฐานมาจากความคิด ความเชื่อ ความศรัทธา ตลอดจนวิถีชีวิตในการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ จนเป็นการหล่อหลอมให้เกิดวิถีการดำรงชีวิตซึ่งมีระเบียบแบบแผนเดียวกันกลายเป็นจารีตประเพณีและเป็นวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับของชุมชนเปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ดังนั้น แนวคิด มานุษยวิทยาทางกฎหมายจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากในปัจจุบันที่จะนำมาเสริมสร้างความเข้าใจทางด้านชาติพันธุ์ และ เอกลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นในการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ปัญหาโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชุมชนและปัญหาสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้หลักการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติยังมีปัจจัยเกี่ยวพันจากแนวคิดระบบพหุนิยมทางกฎหมายซึ่งยอมรับว่าในรัฐหนึ่งอาจมีกฎหมายที่บังคับได้มากกว่าหนึ่งโดยกฎหมายในความหมายของระบบพหุนิยมทางกฎหมายนั้นหาจำต้องเป็นกฎหมายของรัฐเท่านั้นแต่หมายรวมถึงกฎเกณฑ์ใดๆ ก็ตามที่มีอยู่จริงและได้รับการยอมรับสามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ และมีค่าบังคับเทียบเท่ากฎหมายของรัฐ เช่น จารีตประเพณี ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของชุมชนเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับเป็นองค์ประกอบของกฎหมายด้วย โดยมีกฎหมายของรัฐเป็นศูนย์กลาง และกฎหมายอื่นจะมีหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้แตกต่างกันออกไปในแต่ละกลุ่มคนชาติพันธุ์ ศาสนา และพื้นที่ในการบังคับใช้ตามกฎหมาย

อิทธิพลของแนวคิดทางกฎหมายดังกล่าวจึงนำมาสู่หลักการรับรองสิทธิชุมชนของต่างประเทศซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงเบื้องหลังของแนวความคิดสิทธิชุมชนของประเทศอเมริกาและแคนาดานั้นจะเห็นได้ว่าเป็นการที่รัฐมุ่งเพื่อใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือให้เกิดความชอบธรรมในการครอบครองดินแดนจากชนเผ่าที่ตั้งรกรากถิ่นฐานอยู่เดิมเป็นสำคัญ

แต่ในสวนสิทธิชุมชนของไทยนั้นเป็นเรื่องที่ชุมชนมีสิทธิจัดการตนเองมาตั้งแต่ดั้งเดิม ดังนั้น สิทธิชุมชนของไทยจึงถือเป็นการรับรองสิทธิชุมชนที่อยู่เดิมให้อยู่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นการตอกย้ำให้ โดยบัญญัติให้ชุมชนเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิบาง

ประเภท เช่น สิทธิในสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกับรัฐในเรื่องการจัดการ โดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐเพื่อความมั่นคงยั่งยืนในการบริหารจัดการร่วมกันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้ มีลักษณะเข้าลักษณะ สิทธิชุมชนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 เนื่องจากการที่ชาวเลมาอาศัยรวมตัวกันกลายเป็นชุมชนโดยยึดเอาบริเวณที่ริมชายฝั่งทะเลเป็นที่ตั้งของชุมชนโดยสมาชิกในชุมชนมีวิถีการดำเนินชีวิตที่เหมือนกันนั่นคือ การทำประมงชายฝั่ง ซึ่งไม่ได้มีความหมายแค่เพียงการประกอบอาชีพที่เหมือนกันของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังหมายถึงระบบวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นในการปรับตัวและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่เป็นสำคัญ

สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้จึงเป็นระบบคุณค่า ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับสภาพแวดล้อมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีผลให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งแยกไม่ออกจากวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่นในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลไปพร้อมๆ กับการมีหน้าที่ดูแล บำรุง รักษาและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมทางทะเลให้มีความอุดมสมบูรณ์คงอยู่กับชุมชนท้องถิ่น

จากการศึกษาข้อเท็จจริงของสิทธิชุมชนชาวเลภาคใต้ ในการทำประมงชายฝั่ง เมื่อนำมาตีความกับหลักสิทธิชุมชนท้องถิ่น ตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแล้วสามารถปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้เนื่องจากสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้มีกระบวนการ จัดการที่เรียกว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่นมาแต่ดั้งเดิมโดยการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งอยู่ที่ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่มีผลให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งแยกไม่ออกจากวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่นในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลไปพร้อมๆ กับการมีหน้าที่การดูแล บำรุง รักษาและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมทางทะเลให้มีความอุดมสมบูรณ์คงอยู่ตลอดไปซึ่งหลักการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

(1) แนวคิดความเชื่อที่ว่า ทะเลเป็นของส่วนรวม โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนในชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงทรัพยากรในทะเลอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

(2) ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิผู้มาก่อน เป็นระบบการจัดการการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรของสมาชิกชุมชนตามจารีตประเพณีท้องถิ่น

(3) การใช้สิทธิเป็นเพียงสิทธิการใช้ประโยชน์ กล่าวคือ เป็นสิทธิชั่วคราวเมื่อเลิกใช้ประโยชน์ก็หมดสิทธิทันทีและสิทธิดังกล่าวก็กลับสู่หลักการเดิมในเรื่องสิทธิของผู้มาก่อน

(4) สิทธิเท่าที่ใช้ประโยชน์จะจงใจไว้หรือกักตุนไม่ได้

(5) สิทธิบางอย่างสามารถใช้ประโยชน์ในลักษณะกึ่งถาวรได้

ลักษณะการใช้ สิทธิชุมชนภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งดังกล่าว นำไปสู่จารีตประเพณี พิธีกรรม ข้อห้าม ธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ ในการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่กับ ชุมชนตลอดไปซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่านอกจากชุมชนท้องถิ่นจะมีสิทธิในการใช้ประโยชน์แล้วยังมี หน้าที่ต้องบำรุงรักษา อนุรักษ์ ทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าวด้วย

การจัดความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวทำให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมง ชายฝั่งเป็นระบบสิทธิที่มีความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับฐานทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและ ชายฝั่งซึ่งอาจได้ว่าเป็นระบบคุณค่าที่คนในชุมชนท้องถิ่นมีต่อทรัพยากรซึ่งเป็นระบบที่คนในชุมชน ท้องถิ่นไม่ได้มองว่าทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งเป็นเพียงวัตถุหรือเป็นเพียงแหล่งที่จะใช้ ประโยชน์ร่วมกันเท่านั้นแต่มองว่าเป็นทรัพย์สินส่วนร่วมที่ทุกคนมีสิทธิจะใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยมี ความเชื่อว่าทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวเป็นของพระเจ้า หรือเป็นสมบัติของสิ่งศักดิ์สิทธิ์และสิ่ง ศักดิ์สิทธิ์ปกปักรักษาอยู่ตามความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น ชุมชนท้องถิ่นมุสลิม ชาวเลมีความเชื่อว่าทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่างเป็นของ อัลลอฮ์. พระเจ้าองค์เดียวของศาสนา อิสลามที่ทรงประทานปัจจัยยังชีพมาให้มนุษย์เพื่อชวนขวายดำรงชีพ เป็นต้น

การให้คุณค่าดังกล่าวได้กลายเป็นกฎเกณฑ์ หรือ จารีตประเพณีในการกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเหตุให้นอกจากชุมชนท้องถิ่นจะมีสิทธิ ในการใช้ทรัพยากรแล้วยังต้องมีหน้าที่รักษาและไม่ทำลายทรัพยากรดังกล่าว นอกจากนี้สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้อันยังมีระบบอำนาจชุมชนซึ่งควบคุมการใช้สิทธิ ชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง กล่าวคือ ชุมชนมีระบบสิทธิในการใช้ทรัพยากรอย่าง เหมาะสมและมีระเบียบกฎเกณฑ์ของตนเองที่จะควบคุมดูแลให้คนในชุมชนปฏิบัติตามหลักการที่ กำหนดดังนี้

(1) ทุกคนในชุมชนมีสิทธิในการใช้ทะเลโดยเท่าเทียมกันโดยคำนึงถึงเรือสิทธิของผู้มาก่อน ภายใต้อาณัติเรื่องการใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วมกัน

(2) การทำประมงชายฝั่งต้องไม่ทำลายสภาพแวดล้อมของทะเล เพราะทะเลถือเป็น ทรัพย์สินส่วนรวมที่ทุกคนจะต้องดูแลรักษาไว้สำหรับการทำประโยชน์ต่อไป

(3) การปลูกฝังแนวคิดในการรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืนด้วยการไม่ทำลายพันธุ์สัตว์ ทะเลที่ไม่ใช่สัตว์สำหรับการทำประมง

(4) การทำประมงชายฝั่ง เป็นระบบการทำงานแบบพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือ แบ่งปัน ซึ่งกันและกัน

(5) อุดมการณ์ลูกทะเลจิตสำนึกของความเป็นชุมชนท้องถิ่นกล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นประมง ชายฝั่งมีความสำคัญอย่างเต็มเปี่ยมที่จะช่วยกันรักษาทะเล และไม่ใช้รักษาให้เป็นสมบัติส่วนตัวของ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่รักษาให้ทะเลเป็นของส่วนรวม

ระบบอำนาจของสิทธิชุมชนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ใช้ระบบกฎหมายแต่เป็นการจัดผ่านระบบคุณค่าและระบบความเชื่อ ความศรัทธา ออกมาเป็นข้อปฏิบัติข้อห้าม พิธีกรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี โดยชุมชนท้องถิ่นได้สร้างกฎเกณฑ์เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและขัดเกลาให้สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นอยู่ในแนวทางการดำเนินชีวิตซึ่งลักษณะดังกล่าวจะแสดงออกมาในรูปของสถาบันสังคม ที่ควบคุมการใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ได้แก่

(1) สถาบันศาสนา ในกรณีที่มีการละเมิดกฎเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นนั้นถือว่าเป็นการละเมิดต่อพระเจ้าหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ตามความเชื่อของแต่ละชุมชน และการละเมิดดังกล่าว ชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้เชื่อว่าไม่เพียงจะถูกลงโทษจากพระเจ้าหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์เท่านั้นแต่หมายถึงการละเมิดกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของชุมชนด้วย

(2) สถาบันผู้อาวุโส ในชุมชนท้องถิ่นประมงชายฝั่งจะพบว่า ระบบอาวุโสเป็นอีกสถาบันหนึ่งที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎเกณฑ์ กติกา จารีตประเพณีของท้องถิ่น และทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อสงสัยหรือข้อขัดแย้งในการทำมาหากิน

(3) สถาบันครอบครัว เป็นสถาบันสำคัญเริ่มต้นในการอบรมดูแลสั่งสอนสมาชิกของครอบครัวทั้งในเรื่องความรู้ การทำมาหากิน กฎเกณฑ์ ข้อปฏิบัติ ข้อห้าม พิธีกรรม และจารีตประเพณีของท้องถิ่น ซึ่งรวมเป็นวิถีชีวิตของชาวเล

(4) สถาบันเครือญาติ ชุมชนท้องถิ่นประมงชายฝั่งภาคใต้จะมีเอกลักษณ์ที่สำคัญก็คือ การรวมตัวของชุมชนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นการรวมกลุ่มย่อยในกลุ่ม เครือญาติมีผลให้คนในชุมชนจึงรักใคร่ปรองดองช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และแทบจะไม่มีกรณีขัดแย้งเรื่องสิทธิการทำประมง

สถาบันดังกล่าวมีส่วนสำคัญที่ทำให้ชุมชนมีความกลมเกลียวเป็นปึกแผ่นสูงมากและทุกๆ คนคอยดูแลเอาใจใส่สอดส่องความประพฤติให้ทุกคนดำเนินวิถีชีวิตตามกฎเกณฑ์ จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น และหากมีใครฝ่าฝืนก็จะถูกอบรมสั่งสอนจากคนในชุมชนเปรียบเสมือนญาติผู้ใหญ่อบรมสอนเด็ก ในชุมชนท้องถิ่นชาวเล จึงไม่ปรากฏเหตุข้อขัดแย้งจากการใช้สิทธิการทำประมงชายฝั่งมากนัก เมื่อเทียบกับชุมชนอื่นๆ โดยเฉพาะชุมชนเมืองสมัยใหม่

นอกจากนี้ ชุมชนท้องถิ่นก็มีวิธีการเชิงอำนาจบังคับลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของชุมชน เป็นวิธีการอำนาจเชิงบังคับแทรกแซงจากชุมชนท้องถิ่น ในเมื่อสมาชิกในสังคมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎ กติกาเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความมั่นคงบนพื้นฐานของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นร่วมกันซึ่ง อาจไม่มีบทลงโทษรุนแรงในเชิงวิธีการ แต่ให้ผลดีในการควบคุมดูแลสมาชิก ในชุมชนให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ จารีตประเพณี ที่ได้ผลดีในเชิงจิตวิทยาในมาตรการกดดันเชิงลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนอีกด้วย

จากหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งดังกล่าวจึงมีผลให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งนั้นสามารถตีความและปรับใช้กับหลักการสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ได้ทันทีและเป็นเหตุให้การตีความตามข้อเท็จจริงของสิทธิ

ชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งจึงเป็นรากฐานของสิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้ที่จะเชื่อมโยงไปสู่สิทธิอื่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 66 นั่นคือ สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

ทั้งนี้หลักการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญไทยนั้นสามารถนำไปเปรียบกับระบบกฎหมายรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของต่างประเทศในประเด็นการรับรองสิทธิ จัดการทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณี ในพื้นที่ของชุมชนได้ ถึงแม้ว่าการรับรองสิทธิชุมชนในกฎหมายของต่างประเทศ คือ ประเทศอเมริกาและแคนาดาจะได้มุ่งเน้นคุ้มครองถึงสิทธิชนพื้นเมืองโดยมีเหตุผลเบื้องหลังทางประวัติศาสตร์และการเมืองคือ การสร้างความชอบธรรมในการครอบครองดินแดนของชนเผ่าอินเดียนแดงซึ่งครอบครองที่ดินมาก่อนที่เรียกว่า สิทธิในฐานะผู้ที่ครอบครองดินแดนนั้นอยู่ก่อนหรือสิทธิของผู้มาก่อน ซึ่งแตกต่างกับการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่มีมาแต่ดั้งเดิมแต่ทั้งนี้ระบบกฎหมายทั้งสองสามารถนำมาเปรียบเทียบได้เพราะมีลักษณะและสาระสำคัญเหมือนกันก็คือหลักการรับรองสิทธิจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีในพื้นที่ของชุมชนนั่นเอง

จากการเปรียบเทียบสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยกับสิทธิชนพื้นเมืองของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับที่มีผลบังคับทางกฎหมายแก่ประเทศสมาชิกตลอดจนปฏิญญาสากลที่แม้จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายแก่ประเทศที่เข้าร่วมแต่ทั้งนี้ประเทศส่วนใหญ่ก็ได้นำมาเป็นนโยบายและหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายภายในมาอนุวัติการตามปฏิญญาดังนั้น

ผลการศึกษาเปรียบเทียบสิ่งที่ปรากฏเด่นชัดในการรับรองสิทธิสองประเภทดังกล่าวที่เหมือนและสอดคล้องกัน คือ เป็นลักษณะการรับรองสิทธิกลุ่ม (collective right) มิใช่สิทธิระดับปัจเจกและเป็นสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากรซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวมตามจารีตประเพณีท้องถิ่น นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายภายในต่างประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาซึ่งต่างก็มีกฎหมายภายในรับรองสิทธิชนพื้นเมืองเป็นการเฉพาะอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองโดยการมีกฎหมายเป็นเครื่องมือแสดงถึงรายละเอียดกระบวนการในการรับรองสิทธิชนพื้นเมือง

โดยเฉพาะกฎหมายของประเทศแคนาดาซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยให้เห็นบริบทที่เหมือนกันได้ชัดเจนทั้งนี้โดยเหตุที่แม้ว่า รัฐธรรมนูญแคนาดา จะได้รับรองสิทธิของชนพื้นเมืองไว้อย่างชัดเจน โดยบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแคนาดาเมื่อ ค.ศ. 1982 (the Constitution Act 1982) มาตรา 35 บัญญัติรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองและสิทธิตามสนธิสัญญา (treaty rights) แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการออกกฎหมายภายในระดับพระราชบัญญัติมารองรับสิทธิชุมชนอีกชั้นหนึ่งโดยกฎหมายแคนาดาที่ใช้บังคับกับคนพื้นเมืองโดยตรงคือ the Indian Act ซึ่งตราขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1976 และถูกแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเมื่อ ค.ศ. 1985

ในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้ แสดงให้เห็นว่าการออก กฎหมายมีความจำเป็นอย่างมาก เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองโดย ผู้ออกกฎหมายคำนึงถึง ประเด็นปัญหาการตีความและการปรับใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวจึงต้องมีกระบวนการออกกฎหมายมารองรับการใช้สิทธิของชนพื้นเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งจะส่งผลให้เกิดความชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธิของชนพื้นเมืองตามกฎหมาย

นอกจากนี้การที่มีกฎหมายรับรองสิทธิชนพื้นเมืองเป็นการเฉพาะดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนให้การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองสามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การมีกฎหมายรับรองสิทธิเป็นการเฉพาะจะมีประโยชน์และสะดวกต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเกี่ยวกับสิทธิของชนพื้นเมืองโดยไม่ต้องมีการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดีแต่ศาลสามารถอ้างอิงบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะมาปรับกับข้อเท็จจริงในคดีเพื่อรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิชนพื้นเมืองให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ในท้ายที่สุด

จากข้อพิจารณาดังกล่าวเห็นได้ว่าการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรตามรัฐธรรมนูญไทยนั้นถือเป็นเรื่องที่ดีแสดงถึงความเป็น อารยประเทศสอดคล้องกับการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตามจารีตประเพณีของชุมชนเหมือนดังการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

แต่ทั้งนี้จะมีกลไกใดที่จะทำให้ตัวอักษรที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 สามารถปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งได้จริงในทางปฏิบัติ มิเช่นนั้นบทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเพียงวรรณกรรมกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่ได้มีคุณค่าในการนำหลักการตามรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งเลยแต่อย่างใด

ด้วยเหตุดังกล่าวแม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นไว้แล้ว และในปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551¹ ซึ่งถือเป็นกฎหมายลูกที่อนุวัติการตามหลักการในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณากฎหมายฉบับนี้จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายลูกที่ออกมารับรองหลักการสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางซึ่งมีบทบัญญัติทั่วไปโดยมีการกำหนดให้คำนิยาม ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้และสามารถบังคับใช้รองรับหลักการสิทธิชุมชนได้ทุกประเภทตามรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดกระบวนการรายละเอียดของหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนตามสภาพความเป็นจริงของการใช้สิทธิต่างๆที่มีหลายประเภทไว้ กล่าวคือ ในกรณีหลักเกณฑ์ป่าชุมชนก็ดี การจัดการฝายน้ำ หรือเหมือนที่ราบเลี้ยงสัตว์ การจัดการบริเวณลุ่มแม่น้ำ และที่สำคัญคือ การทำประมงชายฝั่งซึ่งทั้งหมดล้วนเป็น

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 31 ก วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551.

หลักเกณฑ์รายละเอียดการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตนเองตามจารีตประเพณีที่มีความแตกต่างกันตามลักษณะของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นแต่ละประเภทและตามลักษณะทางกายภาพของพื้นที่

ดังนั้นจึงทำให้การปรับใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นต่างๆไม่ว่าจะเป็นเรื่องป่าชุมชน การจัดการแม่น้ำสาธารณะก็ดี โดยเฉพาะที่สำคัญที่ศึกษาในหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ คือ สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งที่จำต้องอาศัยการตีความหลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาปรับกับข้อเท็จจริงแต่ละเรื่อง กรณีดังกล่าวแม้จะมีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่สามารถบังคับใช้กับสิทธิชุมชนเป็นการทั่วไปแต่ก็ไม่อาจนำมาปรับใช้ในส่วนรายละเอียด กฎเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าในปัจจุบันยังคงขาดปัจจัยเครื่องมือทางกฎหมายในการแสดงถึงกระบวนการ หลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้สามารถเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับได้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ในเรื่องนี้วิเคราะห์ได้ว่า ถ้าพิจารณาในแง่มุมมองของรัฐถือว่าเป็นผลดีในการที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์รับรองสิทธิชุมชนไว้กว้างๆก็เพื่อจะได้ไม่ต้องผูกพันรัฐในการออกกฎหมายมารับรองสิทธิชุมชนในกรณีต่างๆโดยให้ขึ้นอยู่กับการตีความและปรับใช้ข้อเท็จจริงในการใช้สิทธิชุมชนแต่ละเรื่องไป

ส่วนในกรณีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 นั้นก็มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางไม่สามารถปรับใช้ในรายละเอียดของหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งได้ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้มีส่วนได้เสียและมีสิทธิในการใช้ประโยชน์มาก่อนตั้งแต่อดีตโดยไม่ต้องพึ่งพาอำนาจรัฐแต่อย่างใดนั้น จึงเป็นการจำเป็นอย่างมากในการที่รัฐจะต้องออกกฎหมายลูกมาอนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 เพื่อที่ชุมชนท้องถิ่น สามารถใช้สิทธิร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลในการทำประมงชายฝั่งเพื่อดำรงชีพอย่างปกติสุขและใช้บังคับกันเองภายในชุมชนตลอดจนใช้สิทธิดังกล่าวยับยั้งบุคคลภายนอกได้และหากเกิดกรณีมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่นที่ถูกโต้แย้งสิทธิไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งสิทธิจากรัฐหรือเอกชนก็ดี ชุมชนท้องถิ่นนั้นจะได้หยิบยกหลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะที่รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งมารับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นและสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้พิจารณารับรองและคุ้มครองให้ซึ่งอำนาจและประโยชน์ที่กฎหมายรับรองอันจะเป็นการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญเพียงแต่กำหนดหลักการรับรองสิทธิชุมชนไว้กว้างๆและพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 นั้นก็มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางซึ่งไม่สามารถปรับใช้ในรายละเอียดของหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งได้นั้นก็เท่ากับไม่เปิดช่องให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและ ยั่งยืนทั้งยังไม่ได้แก้ไขหรือลดปัญหาการบุกรุกหรือทำลาย ทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่นด้วยทั้งนี้เพราะขาดกฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้คนใน ท้องถิ่นตระหนักถึงการมีส่วนร่วมกับรัฐและผลดีอีกข้อหนึ่งถ้ามีกฎหมายเฉพาะออกมารับรองสิทธิ ชุมชนท้องถิ่นอาจจะส่งผลดีให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นตามกฎหมายในการออก นโยบาย มาตรการ หลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งเพื่อเป็นการคุ้มครอง ดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีประสิทธิภาพต่อไป

นอกจากนี้ยังมีประเด็นสำคัญ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการทำประมง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการ ประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานานแล้วและยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่ง บทบัญญัติในกฎหมายทั้งสองไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นให้ครอบคลุมในกฎหมายไว้เลย โดย สิทธิในการทำการประมงตามหลักเกณฑ์ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการทำประมงในเขตการ ประมงไทย พ.ศ. 2482² บัญญัติไว้ 2 กรณีกล่าวคือ บุคคลที่มีสัญชาติไทยย่อมมีสิทธิทำการประมงในเขต การประมงของไทยได้ และนิติบุคคลคือ ห้างหุ้นส่วนและบริษัทเท่านั้น³ ซึ่งทั้งสองกรณีมุ่งเน้นบังคับให้ เป็นคนไทยสัญชาติไทย ส่วนนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนมุ่งเน้นว่าต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีสัญชาติไทย และบริษัทต้องประกอบด้วยกรรมการส่วนมาก มีสัญชาติไทยและทุนของบริษัทนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ เจ็ดสิบต้องเป็นของบุคคลธรรมดา ซึ่งมีสัญชาติไทยทั้งบริษัทนั้นต้องไม่มีข้อบังคับอนุญาตออกให้ผู้อื่น และบริษัทดังกล่าวจะต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย และมีสำนักงานตั้งอยู่ในราชอาณาจักรไทย

จากการพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิการทำประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 ซึ่ง มุ่งเน้นเรื่องสภาพบุคคล โดยให้ผู้มีสิทธิทำการประมงมีสัญชาติไทย หรืออยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ไทยเท่านั้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาผิวเผินอาจถือได้ว่าครอบคลุมเพียงพอแล้วในเรื่องบัญญัติที่ให้สิทธิการ ทำประมง แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งจะเห็นได้ชัดว่า ในสภาพความเป็นจริงยังมีสิทธิชุมชนท้องถิ่นใน การทำประมงชายฝั่งอยู่ด้วยเป็นข้อเท็จจริงที่ซ้อนกันอยู่ในสภาพความเป็นจริง

ในส่วนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ก็ยังคงมีหลักเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการของการทำประมงอันมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจของรัฐในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง หากได้มีความตระหนักถึงสภาพข้อเท็จจริงเรื่องสิทธิชุมชน ท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวตามวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของท้องถิ่นมาตั้งแต่ อดีตอีกทั้งยังขาดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐในการ สิทธิการมีส่วนร่วมในการ จัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามหลักการในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56, 30 กันยายน 2482.

³มาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการทำประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482.

สำหรับกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งโดยเฉพาะ นั้นทางแก้คือ เมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้รับรองหลักการสิทธิชุมชนท้องถิ่นไว้ชัดเจน มีผลให้ สามารถนำมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งได้ก็ตามแต่ทั้งนี้เพื่อสร้างกระบวนการ ทางกฎหมายในการรับรองสิทธิชุมชนในการทำประมงชายฝั่งตามหลักการที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ให้เป็นจริงในทางปฏิบัติผู้เขียนเห็นว่าอาจจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อรองรับ หลักการมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญด้วยซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจทำได้ 2 วิธี ดังนี้

(1) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

(2) ร่างกฎหมายใหม่ให้มีหลักเกณฑ์รองรับการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น

ในกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นควรสนับสนุนให้รัฐสภาอนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณา อนุมัติของรัฐสภาให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการ ให้ความสำคัญถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นต่อไป

6.2 ความชอบด้วยกฎหมาย ขอบเขต และเงื่อนไขในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น

สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญโดยชุมชนท้องถิ่นสามารถเป็นเจ้าของสิทธิได้ตามหลักกฎหมายมหาชนเรื่องทฤษฎีผู้ ทรงสิทธิและทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพที่ถือว่า สภาพบุคคลของชุมชนหรือคณะบุคคลที่รวมกันโดยมี จุดมุ่งหมายและแบบแผนหรือวิถีชีวิตที่มีแบบแผนร่วมกันแน่นอนย่อมเกิดมีขึ้นได้ตามข้อเท็จจริงทำให้ สิทธิชุมชนท้องถิ่นถือเป็นการใช้สิทธิในนามชุมชนร่วมกัน กล่าวคือ เป็นการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ เมื่อพิจารณาในแง่นี้ สิทธิชุมชนท้องถิ่น จึงอาจหมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่ชุมชน ท้องถิ่นมีความชอบธรรมที่จะได้รับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญซึ่งส่งผลให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ ในการทำประมงชายฝั่งที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งนั้นย่อมทำให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถยกสิทธิ การมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุล และยั่งยืนขึ้นกล่าวอ้างกับรัฐหรือบุคคลภายนอกได้ ตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้สิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญด้วย ด้วยนัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญข้างต้นจึงเป็นผลให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำ ประมงชายฝั่งมีความชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธิดังกล่าวและที่สำคัญคือ สิทธิชุมชนท้องถิ่นนั้นทำให้สมาชิกในชุมชนมีสิทธิที่จะใช้ (Usufruct Rights) ทรัพยากรนั้นในพื้นที่มากกว่าชุมชนอื่นเพราะว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่น ไตซึ่งนอกจาก ชุมชนท้องถิ่นนั้นละจะมีสิทธิที่จะใช้แล้วยังต้องมีหน้าที่ควบคู่กันในการอนุรักษ์ทำนุบำรุงและวางแผนให้มีการ ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนด้วย

ในกรณีดังกล่าวหากเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนใดย่อมมีอยู่เพื่อการดำรงชีพของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้นย่อมต้องเป็นผู้ทรงสิทธิเหนือทรัพยากรนั้นๆ ในการที่จะอนุรักษ์และจัดการเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ ให้ได้รับการดูแลรักษาให้ยั่งยืนสืบไป

ข้อพิจารณาดังกล่าวเป็นเหตุให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิชอบด้วยกฎหมายและมีความชอบธรรมที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเองมากกว่า คนภายนอกชุมชน หรือชุมชนอื่น ที่ไม่ได้เป็นผู้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ทั้งยังมีสิทธิหากันไม่ให้ชุมชนอื่นเข้าไปใช้สิทธิดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตอีกด้วย

หลักการเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญไทยจึงสามารถนำมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งได้ทันทีอีกด้วยซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นแนวทางเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาในการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในระบบกฎหมายโดย ศาลสูงสุดของสหรัฐยืนยันหลักการดังกล่าวในคดี Oneida Indian Nation v. County of Oneida ค.ศ. 1974ว่า สิทธิในการครอบครองที่ดินของชนพื้นเมืองเป็นสิทธิตามกฎหมายที่สามารถใช้ยันกับบุคคลภายนอกได้ และสิทธิดังกล่าวจะถูกยกเลิกได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น

ดังนั้นจึงเป็นข้อยืนยันได้ว่าหลักกฎหมายต่างประเทศให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนเป็นอย่างมากและเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับการรับรองสิทธิตามกฎหมายไทยแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่า ระบบการรับรองสิทธิชุมชนโดยกฎหมายของไทยนั้นได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมีผลให้บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบถึงการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศนั้น จะเห็นว่าระบบกฎหมายไทยได้ตระหนักให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนสูงกว่าการรับรองสิทธิชุมชนตามกฎหมายภายในของต่างประเทศเสียอีก ด้วยเหตุนี้เองจึงถือได้ว่า ชุมชนท้องถิ่นของไทยมีความชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธิ มีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวไม่ใช่ไม่มีขอบเขตจนรัฐไม่สามารถ รุกล้ำหรือจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ ในทางเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะที่มากกว่าผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น เช่น การสร้างสะพานข้ามทะเลไปยังฝั่งหนึ่งย่อมจะเป็นผลดีต่อการคมนาคมที่สะดวกปลอดภัย รวดเร็วทั้งคนในชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง และชุมชนภายนอกในการสัญจรไปมาหรือว่าการสร้างท่าเทียบเรือเพื่อรองรับการเติบโตของเศรษฐกิจในการรับส่งสินค้าทางทะเลคราวละมากๆ ย่อมเป็นผลดีต่อทั้งชุมชนท้องถิ่นนั่นเองและของรัฐ เป็นอำนาจของรัฐที่จะกำล่งจำกัดสิทธิของชุมชนท้องถิ่นเพื่อทำโครงการที่เป็นประโยชน์สาธารณะเหล่านี้ได้

หลักการที่ต่อยำให้เห็นถึงความสำคัญของความจำเป็นของรัฐในสถานการณ์ ดังกล่าว คือ “รัฐมีอำนาจโดยชอบธรรมด้วยวิธีการที่ถูกต้อง” กล่าวคือ โดยหลักการแล้วรัฐต้องยอมรับการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง แต่มีข้อยกเว้นให้รัฐมีอำนาจจำกัดการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในบางกรณีได้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะที่มากกว่าผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น

ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในเงื่อนไขของบทบัญญัติมาตรา 67 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ จะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นให้มั่นใจว่าได้มีการศึกษาข้อมูลรอบด้าน รวมทั้งผลกระทบต่างๆ ก่อนจะทำโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของคนในชุมชนท้องถิ่น

จากลักษณะดังกล่าวเห็นได้ชัดว่า เป็นข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นของรัฐในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงดังกล่าวตามหลักการของรัฐธรรมนูญ

6.3 องค์การที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ได้ตัดถ้อยคำบทบัญญัติที่ว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนตามหลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้นมีผลทำให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามความหมายของรัฐธรรมนูญมีสิทธิที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มีผลบังคับใช้ทันทีโดยไม่ต้องมีการตีความตามกฎหมาย หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือต้องมีกฎหมายรับรองหรือกระบวนการทางกฎหมายอื่นใดเพิ่มเติมอีกซึ่งเป็นการต่อยำให้เห็นถึงความสำคัญในการรับรองสิทธิชุมชน สิทธิชุมชนท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

นอกจากนี้ยังเป็นการแก้ไขปัญหาการตีความบทบัญญัติที่ว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นปัญหาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่วางหลักเกณฑ์ท้ายบทบัญญัติเรื่องการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีผลให้เกิดมีปัญหาเรื่องการตีความ การใช้สิทธิชุมชนว่าต้องมีการออกกฎหมายขึ้นมารองรับการใช้สิทธิชุมชนดังกล่าวก่อนอีกด้วย

การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไปนั้นทำให้มีผลชัดเจนในเรื่องการรับรองเนื้อหาของสิทธิชุมชน แต่ก็ไม่ได้มีความหมายถึงขนาดว่าไม่จำเป็นต้องมีกระบวนการทางกฎหมายอย่างอื่นที่กำหนดเรื่องกระบวนการใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญทั้งนี้ เพราะกระบวนการใช้สิทธิชุมชนย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่มีอยู่ด้วยการปรับใช้โดยอนุโลมซึ่งกรณีดังกล่าวเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วควรต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดกระบวนการหลักเกณฑ์ใช้สิทธิชุมชนให้มีผลบังคับได้จริงตามกฎหมายจึงจะเป็นการสอดคล้องตามหลักการสิทธิชุมชนอันจะเป็นการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการรับรองสิทธิชุมชนเป็นสำคัญ

ในส่วนปัญหากรณีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 วางเงื่อนไขหลักเกณฑ์การรับรองสิทธิชุมชนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มีผลให้เกิดปัญหาตีความข้อกฎหมายที่ว่าในเมื่อยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ไม่สามารถยกข้อต่อสู้เรื่องสิทธิชุมชนขึ้นอ้างเป็นข้อต่อสู้ในคดีการใช้สิทธิชุมชนได้ ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง ตลอดจนคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งล้วนแต่วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ดังนี้

- โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแนวเดียวกันในคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2546 25/2547, 52-53/2547 และ 36/2548 อันมีสาระสำคัญว่า แม้รัฐธรรมนูญมาตรา 46 จะมีเจตนารมณ์ให้บุคคล ซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และในเมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเอาไว้ จึงไม่อาจยกเอาเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมขึ้นอ้างไว้

- ศาลปกครอง ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 651/2545 ซึ่งศาลไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาของสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้างว่าการดำเนินการดังกล่าวต้องมีส่วนร่วมของชาวประมงพื้นบ้านซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วย นอกจากนี้ ศาลปกครองยังได้วินิจฉัยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547 ว่า ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่กำหนดห้ามมิให้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 50 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยในขณะที่ออกประกาศดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายออกตามความในมาตรา 46 และมาตรา 56 และมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้บุคคลมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติคงมีเพียงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 ซึ่งออกตามความในมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับเท่านั้น ซึ่ง

มิได้บัญญัติบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการประชาพิจารณ์ในทุกกรณีแต่ให้เป็นดุลพินิจที่จะจัดให้มีหรือไม่ให้มีก็ได้ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีการประชุม สำนวญวิจัย และรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องตามสมควรแล้ว จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกประกาศดังกล่าวโดยชอบแล้ว ดังนั้นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

- ศาลยุติธรรม ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5818/2549 ที่ได้วินิจฉัยในเรื่องอำนาจฟ้องของโจทก์ที่ 3 ถึงโจทก์ที่ 19 ที่อ้างว่าเป็นบุคคลในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของจังหวัดกระบี่ โดยศาลพิจารณาคำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ยังไม่มีนิยามความหมายหรือขอบเขตที่แน่นอน ทั้งบทบัญญัติมาตรานี้ มีเงื่อนไขที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติออกตามมาตราีก่อน เป็นเหตุให้เมื่อขณะที่โจทก์ทั้งหมดฟ้องจำเลยยังไม่มีบทบัญญัติออกมาใช้บังคับ ดังนั้นไม่อาจถือได้ว่าการโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของโจทก์ทั้งหมดแต่อย่างใด

จากแนวทางของคำวินิจฉัย คำสั่ง คำพิพากษาในระบบศาลไทยเห็นได้ชัดว่า องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทยมีด้วยกัน 3 ศาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่วนศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องข้อพิพาททางปกครองระหว่างหน่วยงานรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่กับประชาชน และท้ายที่สุดคือศาลยุติธรรมพิจารณากับข้อพิพาทในการใช้สิทธิหรือโต้แย้งสิทธิของคู่ความตามบทบัญญัติประมงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมไปถึงพิจารณาคดีอาญาตามประมงกฎหมายอาญาด้วย

จากแนวคำวินิจฉัย คำสั่ง และคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ชัดว่าศาลไม่ได้พิจารณาคู่ครองสิทธิชุมชนตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 ในทำนองเดียวกันในประเด็นที่ว่า “สิทธิชุมชนจะต้องมีกฎหมายมารองรับก่อนจึงจะใช้สิทธิชุมชนได้” การตีความของศาลดังกล่าวในลักษณะที่ว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ยังไม่มีกฎหมายรับรองไว้โดยเฉพาะย่อมไม่มีอยู่ โดยที่ไม่ได้ก้าวล่วงเข้าไปแต่ต้องเหตุผลเพื่อคู่ครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญย่อมเป็นการตีความที่ทำให้รัฐธรรมนูญไร้ผลไม่สามารถคุ้มครองสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติตามความเป็นจริงได้

ปัญหาการตีความเรื่อง “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังกล่าวเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 รับรองไว้ไม่มีผลในทางปฏิบัติได้เลยด้วยเหตุที่ว่ายังไม่มีกรออกกฎหมายรองรับหลักการตามรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะเท่ากับว่าศาลพิพากษาโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมาย ซึ่งนับว่าเป็นข้อห้ามอย่างร้ายแรงในการตีความกฎหมายตามหลักกฎหมายและถือได้ว่าเป็นการปฏิเสธการรับรองสิทธิชุมชนอันเป็นบทบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากหลักเกณฑ์บทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนแล้วมีผลให้สามารถนำหลักการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไปปรับใช้กับการใช้สิทธิชุมชนได้ทันที โดยศาลไม่สามารถอ้างได้อีกว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้เป็นการเฉพาะมีผลทำให้หลักการเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญจึงสามารถปรับใช้ในเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งใช้ได้ทันทีในทางทฤษฎี

จากการพิจารณาในทางทฤษฎีถือว่า บทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ไม่มีปัญหาในการตีความและสามารถปรับใช้ได้ทันทีโดยขึ้นอยู่กับศาลไทยที่จะต้องตีความ ปัญหาการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญโดยการปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีเพื่อรับรอง และคุ้มครองการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

แต่เมื่อวิเคราะห์ในทางปฏิบัติอาจมีปัญหาในการการตีความข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้สิทธิ ชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งว่า ลักษณะของชุมชนท้องถิ่น เพื่อที่จะพิสูจน์ให้ได้ว่าชุมชน ชุมชนท้องถิ่นชาวเลมีหลักจารีตประเพณีที่ดำรงอย่างไรที่จะมีสิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐในการ ในการ จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ซึ่งรัฐธรรมนูญเพียงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆไม่มีกฎหมายเฉพาะนั้น ถ้าเกิดข้อพิพาท เกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชนในการทำประมงชายฝั่งอาจมีปัญหาในเรื่องการตีความของศาลที่จะตีความ กฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงให้เป็นคุณและคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญดังกล่าว

นอกจากนี้ในอนาคตอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติของการพิจารณาวินิจฉัยการใช้สิทธิชุมชน ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ คือ การที่ไม่มีกฎหมายให้ศาลอ้างอิงยกขึ้นมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในทางคดี ได้เลยซึ่งส่งผลยุ่งยากในการตีความข้อเท็จจริงว่าข้อเท็จจริงใดจะเป็นการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตาม รัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าวจึงเป็นขั้นตอนยุ่งยากในการตีความสิทธิในการทำประมง ชายฝั่งตามข้อเท็จจริงอีกทั้งศาลไทยก็ยังมีคำวินิจฉัยที่ตีความและปรับใช้แก่คดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิ ชุมชนไม่มากพอที่จะเป็นบรรทัดฐานการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นข้อกฎหมายนี้ แม้จะเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ที่วินิจฉัย ในประเด็นดังกล่าวว่า บทบัญญัติของมาตรา 67 วรรคสองมีสภาพบังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการ บัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อนและศาลปกครองสูงสุดก็เคยวินิจฉัยตามแนวการตีความ เดียวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552 ว่าสิทธิตาม มาตรา 67 ย่อมได้รับความคุ้มครอง แม้จะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและ วิธีการใช้สิทธิดังกล่าวก็ตาม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สิทธิชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญและศาลปกครองรองรับรองไว้ชัดเจน แต่ทว่าการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยยังขาด เครื่องมือทางกฎหมายในการแสดงถึงสิทธิชุมชนในประเด็นกระบวนการทางกฎหมายที่มีความชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดาซึ่งมีกฎหมาย ที่ รับรอง สิทธิชนพื้นเมือง โดยเฉพาะในการจัดการทรัพยากรในเขตพื้นที่ของตนเองมีผลทำให้เกิด ความชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธิดังกล่าวอีกทั้งการบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิชนพื้นเมืองของ ต่างประเทศดังกล่าวยังส่งผลคืออย่างมากในการที่ศาลจะไต่ยกขึ้นอ้างซึ่งข้อกฎหมายที่บัญญัติ

หลักเกณฑ์การรับรองสิทธิดังกล่าวขึ้นมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดีเพื่อ รับรอง คຸ່ມครอง สิทธิชุมชน ท้องถิ่นโดย ศาลต่างประเทศ ได้พิพากษาคดีวางหลักเกี่ยวกับการรับรองสิทธิชนพื้นเมือง ในประเด็น สาระสำคัญที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการวินิจฉัยคดีเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมง ชายฝั่งของศาลไทยได้ ดังนี้

(1) สิทธิโดยชอบธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอันเป็น หลักแห่งในการดำรงชีวิตตามความเชื่อ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้สิทธิ ชนพื้นเมืองถือเป็นสิทธิตามกฎหมายที่สามารถใช้ ยืนยันกับบุคคลภายนอกได้และสิทธิดังกล่าวจะถูกยกเลิก เพิกถอนก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น

(2) คดี Johnson's and Graham's Lessee v. McIntosh 1823 สิทธิชนพื้นเมืองใน ประเทศสหรัฐอเมริกา มีเพียงการยึดถือครอบครองและใช้ที่ดินโดยไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างใด ซึ่งแนวคิดจากคำพิพากษานี้ จะเป็นหลักที่สอดคล้องกับหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อการคุ้มครอง ชนพื้นเมือง(Trust responsibility หรือ Fiduciary duties

(3) คดี Worcester v. Georgia 1832 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้มีคำตัดสินคดีนี้ว่า ชนพื้นเมือง Indian เป็นชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะ (distinct community) และมีสิทธิในการปกครองตนเอง (self government) ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองจากสหพันธรัฐ มลรัฐไม่สามารถที่จะออกกฎหมาย จำกัดสิทธิดังกล่าวได้

(4) คดี United States v. Winans 1905 ซึ่งได้มีการรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองสามารถ จับปลาในพื้นที่ที่คุ้นเคยและเป็นประจำ (Usual and Accustomed Places) บริเวณแม่น้ำโคลัมเบีย ปี ค.ศ. 1905 ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินว่า สิทธิในการจับปลาในที่คุ้นเคยและเป็นประจำ แม้ว่าจะอยู่ในที่นอกเขตพื้นที่ที่สงวนและไม่ใช่ที่ที่ชนพื้นเมืองเป็นเจ้าของชนพื้นเมืองก็สามารถเข้าถึง สิทธิในพื้นที่ตกปลาได้

(5) คดี Sparrow v. The Queen 1990 เป็นคดีที่ศาลแคนาดาให้การรับรองสิทธิในการทำประมงกับชุมชนพื้นเมือง ที่เรียกร้องสิทธิการทำประมงในแม่น้ำที่ผ่านเขตพื้นที่ของชนเผ่า ศาลได้ ตัดสินว่า แม้ว่ารัฐบาลกลางจะออกระเบียบ การควบคุมสิทธิการทำประมงแต่กฎระเบียบเหล่านั้นก็หา ได้ยกเลิกสิทธิตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมือง

(6) คดี Delgamuukw v. British Columbia 1997 ศาลสูงประเทศแคนาดาได้วางหลัก เกี่ยวกับลักษณะของสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง ที่จะได้รับการรับรองโดยชนพื้นเมืองต้องแสดง หลักฐานแห่งสิทธิของตน เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินเหนือที่ดินที่ตกทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษ โดยสามารถ นำพยานบุคคลเข้าสืบว่า ชุมชนมีสิทธิสืบทอดต่อกันมา ผ่านทางตำนานบอกเล่าต่างๆ ซึ่งไม่ต้องอ้างอิง หลักฐานเป็นหนังสือเพราะจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองเหล่านี้สืบทอดกันทางวาจาโดยอาจไม่ได้รับการจดบันทึกเอาไว้ พยานหลักฐานต่างๆ อาจอยู่ในรูปของ เพลง นิทาน พิธีกรรม หรือการเต้นรำ

จากการศึกษาเปรียบเทียบข้างต้นเห็นได้ชัดว่าระบบกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของต่างประเทศซึ่งมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อมารองรับการใช้สิทธิชนพื้นเมืองในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองนั้นเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในกรณีที่ศาลต่างประเทศจะได้หยิบยกหลักกฎหมายมาตีความปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดีและวางแนววินิจฉัยสร้างบรรทัดฐานการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองในคดีต่างๆ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญส่งผลต่อการรับรองคุ้มครองสิทธิชนพื้นเมืองให้มีผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติและถือเป็นพัฒนาการทางกฎหมายที่ก้าวล้ำในการรับรองสิทธิชุมชนที่มีมาแต่เดิมโดยระบบกฎหมายด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าวเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับระบบการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยที่แม้จะรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้วก็ตามแต่ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเรื่องชุมชนและสิทธิชุมชนเพื่อเป็นกฎหมายลูกมาอนุวัติการตามหลักการมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญและที่ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาเฉพาะเจาะจงไปถึง “กิจกรรม” เช่น ในกรณีป่าชุมชน แม่น้ำสาธารณะ ตลอดจนการทำประมงชายฝั่ง ผู้เขียนเห็นว่าอาจจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อรองรับหลักการมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญด้วยซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจทำได้ 2 วิธี ดังนี้

(1) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

(2) ร่างกฎหมายใหม่ให้มีหลักเกณฑ์รองรับการใช้สิทธิชุมชน

นอกจากวิธีการดังกล่าวเพื่อให้การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นสามารถบรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญได้นั้นต้องมีปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งร่วมด้วยคือ ศาล จะต้องพิจารณาพิพากษาคดีที่วางหลักเกี่ยวกับการรับรองสิทธิ ชุมชนท้องถิ่น ว่ามีสิทธิโดยชอบธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอันเป็นหลักแห่งในการดำรงชีวิตตามความเชื่อ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น เป็นเหตุให้การใช้ สิทธิชุมชนท้องถิ่น มีความชอบด้วยกฎหมาย คือ เป็นสิทธิตามกฎหมายที่สามารถใช้ยันกับบุคคลภายนอกได้และสิทธิดังกล่าวจะถูกยกเลิกเพิกถอนก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น

6.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ
กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อภารกิจดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 290 นี้ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริงมากขึ้นกว่าในอดีตที่การจัดการมักเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคที่ดำเนินการตามนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่โดยเฉพาะในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งในอดีตเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเบ็ดเสร็จและมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์จัดการทรัพยากรโดยรัฐโดยไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ด้วยเหตุดังกล่าวเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่น ในมาตรา 66 โดยรับรองสิทธิของชุมชน ท้องถิ่นที่ จะมีส่วนร่วม กับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงมีผลให้การศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ซึ่งมุ่งเน้นกรณีศึกษาสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง จึงต้องพิจารณาในประเด็นสำคัญ คือ การให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 และ 290 ด้วย

ผลการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เห็นได้ชัดว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง เป็นบ่อเกิดการดำรงอยู่และพัฒนาของคนในชุมชนท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวทำให้ชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้สามารถใช้ประโยชน์และมีหน้าที่รักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้จึงมีสิทธิในเรื่องการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติเป็นรากฐานสำคัญอันที่จะเป็นสะพานเชื่อมโยงไปหาสิทธิอื่นๆ คือ การมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 อยู่แล้ว

นอกจากที่สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งจะเป็นการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 แล้วยังมีความสำคัญต่อสภาพความเป็นจริงของชุมชนท้องถิ่นที่ชาวเลมาอยู่รวมกันก็เพื่อรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนโดยการยึดพื้นที่ริมชายฝั่งทะเลเป็นที่อาศัยและทำมาหากินอาชีพเดียวกัน คือ การทำประมงชายฝั่ง ทำให้สมาชิกกับชุมชนท้องถิ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และยังคงพึ่งพาส่งเสริมซึ่งกันและกันเกิดเป็นความเข้มแข็งและมั่นคงของชุมชนท้องถิ่น

ถึงแม้การปกครองของไทยจะมีลักษณะต่างๆ เช่น หมู่บ้าน ตำบล แต่สิ่งที่สะท้อนความเป็นตัวตนของชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากชุมชนอื่นๆ คือ คำว่า “หมู่เล” หรือ โบเล ในภาษาใต้ หมายความว่า ชุมชนชาวเลที่มีความเป็นเอกลักษณ์ของตัวเองทั้งจากคนในชุมชนเองที่มีความสัมพันธ์อันดีเครือญาติเหนียวแน่นและการอยู่ร่วมกันในวิถีชีวิตเดียวกันมีกฎเกณฑ์ จารีตประเพณี ระบบอำนาจชุมชนที่คอยกำกับดูแลการใช้ชีวิตระหว่างคนกับทะเลในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ร่วมกันโดย สิ่งดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและการยอมรับในชุมชนท้องถิ่นชาวเลจากชุมชนอื่น ทำให้ชุมชนท้องถิ่นชาวเลสามารถรักษาเอกลักษณ์ระเบียบความสัมพันธ์แบบ “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” ต่อเนื่องยาวนานมานับหลายร้อยปี และยังคงมีความเด่นชัดในสาระสำคัญของวิถีชีวิตระหว่างคนกับทะเลโดยที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญดังกล่าวแต่อย่างใด

จากการศึกษาจึงมีข้อพิจารณาได้ว่าสิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้สามารถเทียบเคียงได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้เพราะเป็นอำนาจปกครองโดยชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีข้อปฏิบัติ กฎเกณฑ์จารีตประเพณีในการใช้ทรัพยากรร่วมกันแต่ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามกฎหมายมีเพียง 5 รูปแบบ กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยคนในพื้นที่ปกครองกันเอง เพราะคนในพื้นที่ย่อมรู้และเข้าใจปัญหาตลอดจนถึงการตระหนักให้ความสำคัญต่อการพัฒนาตนเอง อันเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญของหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 290 ก็ไม่ได้กำหนดรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ชัดเจนเพียงแต่กำหนดไว้ครอบคลุม กว้างๆ ว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้นการที่สิทธิชุมชนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนตนเองโดยอาศัยรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นไปได้ทั้งนี้เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อีกทั้งในทางปฏิบัติอาจมีปัญหारेื่องการแทรกแซงครอบงำเนื่องจากชุมชนท้องถิ่นอยู่ในพื้นที่เขตรับผิดชอบและอยู่ในบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้วอาจถูกแทรกแซงครอบงำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่หลักประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นนั้นไม่ใช่เรื่องจัดทำบริการสาธารณะแต่สิทธิชุมชนท้องถิ่นเป็นเรื่องหลักเกณฑ์การใช้สิทธิบนฐานทรัพยากรทางธรรมชาติร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น

ชุมชนท้องถิ่นแม้จะไม่ได้รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่องของการปกครองหรือการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านเหมือนดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ตามข้อเท็จจริงที่ชุมชนท้องถิ่นชาวเลภาคใต้เกิดจากการรวมตัวของคนในท้องถิ่นในการดำรงชีวิตให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางทะเลซึ่งเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของภาคใต้ด้วยการใช้ชีวิตหากินอยู่กับทะเล โดยการทำประมงชายฝั่งนับตั้งแต่อดีตต่อเนื่องมายาวนานจนสามารถสืบทอดความเป็นเอกลักษณ์วิถีชีวิตของชาวเลท้องถิ่นได้อย่างมั่นคงไม่แปรเปลี่ยนตามกาลเวลาซึ่งสิ่งที่ยึดโยงให้สมาชิกในชุมชนท้องถิ่นชาวเลอยู่ร่วมกันได้อย่างแนบแน่นนั้น คือ ความผูกพันสายสัมพันธ์ระหว่างคนกับทะเล การมีสำนักรักทะเล โดยการมีวิถีชีวิตร่วมกันที่ต้องพึ่งพาอาศัยและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล มีผลให้สายสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับการทำประมงชายฝั่งเป็นเนื้อเดียวกันในวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้

ดังนั้นวิธีการที่ผู้เขียนเห็นว่ามีประสิทธิภาพในการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเลในการทำประมงชายฝั่ง คือ นำเอาแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมาปรับใช้โดย ลักษณะสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่เด่นชัดก็คือ สิทธิในการมีส่วนร่วม “Right to Participation” กล่าวคือ สิทธิชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐในการจัดการและใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

สิทธิชุมชนท้องถิ่น จึงมีลักษณะเป็นการเรียกร้องให้รัฐรับรอง และจัดให้มีขึ้นหรือยอมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ตนเองมีส่วนได้เสียหรือกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นชาวเลสามารถใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับกระบวนการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งโดยกำหนด คณะกรรมการขึ้นมาเพื่อบริหารงานทั่วไปและกำหนดกรอบวงนโยบายในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งเหมือนดังที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ทั้ง 3 ฉบับ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

โดยจะต้องมีคณะกรรมการอย่างน้อย 2 ระดับ ได้แก่ ระดับ 1 คือ คณะกรรมการระดับชาติเพื่อวางนโยบายและกำหนดกรอบหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง และระดับ 2 คือ คณะกรรมการระดับท้องถิ่นหรือจังหวัดเพื่อควบคุมการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น

ทั้งนี้หลักเกณฑ์การจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาตินั้นต้องมีตัวแทนชุมชนท้องถิ่นอยู่ด้วย และในส่วนคณะกรรมการระดับท้องถิ่น ต้องมี ชาวเลประมงชายฝั่ง หรือ ตัวแทนชุมชนท้องถิ่นชาวเล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และจังหวัด เพื่อเป็นการประสานและบูรณาการความร่วมมือของชุมชนท้องถิ่นกับการปกครองของรัฐในรูปแบบของท้องถิ่นโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือกำหนด ชุมชนชายฝั่ง เพื่อแสดงความเป็นตัวตนของ สิทธิชุมชนให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมและเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลหรือชุมชนอื่นที่ไม่ใช่อยู่ในเขตพื้นที่ประมงชายฝั่งตามกฎหมายแอบอ้างหรือ สอดแทรกเข้าไปทำการประมงชายฝั่งได้ และเพื่อให้ ชุมชนชายฝั่งมีส่วนร่วมดังกล่าว คือต้องให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นชาวเล โดย กำหนดให้มีอัตราส่วนของชาวประมงชุมชนท้องถิ่นข้างมากในคณะกรรมการระดับท้องถิ่นเพื่อให้ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำหนดเขตพื้นที่การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง และมีอำนาจร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือ เทศบัญญัติ เพื่อเป็น กฎเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นด้วยการให้ชุมชนท้องถิ่นชาวเลมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมโดยวิธีจัดการร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน ผู้เขียนเห็นว่าการยกฐานะบทบาทของชุมชน นั้นไม่จำเป็นต้องให้ชุมชนท้องถิ่นมีสถานะเป็นองค์กร ดังเช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่จำเป็นต้องมี สถานะเป็นนิติบุคคลเสมอไปอาจจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการตามกฎหมาย เพราะสิ่งสำคัญที่สุดไม่ใช่ การจัดตั้งองค์กรแต่เป็นการสร้างหลักเกณฑ์ การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นชาวเลในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐหรือองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นต่างหากจึงจะเป็นวิธีการที่มี ประสิทธิภาพ เพราะประเทศไทยถือได้ว่าเป็นรัฐบัญญัติ กล่าวคือ เวลามีปัญหาก็มักมีการออก กฎหมายมาใช้บังคับโดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและการบังคับใช้ได้จริงเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาตามมา เช่น การทำงานซับซ้อนหรือเกิดกลุ่มผลประโยชน์ผู้มีอิทธิพลขึ้น

นอกจากนี้ที่สำคัญผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่จะให้ชุมชนท้องถิ่นชาวเลมีสถานะเป็นนิติ บุคคลน่าจะไม่ได้ผลประโยชน์อย่างแท้จริง เพราะการออกกฎหมายรับรองสถานะชุมชนท้องถิ่นเป็น นิติบุคคลเป็นเพียงแค่การได้นิติบุคคลเพิ่มเติมทางกฎหมายเท่านั้นทั้งยังเป็นการซ้ำซ้อนกับบทบาท การทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ดังนั้น ในประเด็นนี้เห็นว่าควรให้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ กฎหมายโดยการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยให้ตัวแทนชุมชนท้องถิ่นเข้า มามีส่วนร่วมกับรัฐในทุกระดับจึงจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุด

ทั้งนี้ปัจจุบันได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างกฎหมายที่เสนอโดย คณะรัฐมนตรีและร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา นั้นเห็น ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้มีหลักการที่ดีเพื่อจะมารองรับการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง แต่จากการวิเคราะห์รายละเอียดของร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่เหมาะสมเท่ากับต้นร่างเดิมที่เสนอ โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเนื่องจากต้นร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจาก คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของ รัฐสภาแล้ว

โดยในรายละเอียดของร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาดังกล่าว นั้นเห็น ได้ชัดว่ามีการแก้ไขตัดทอนจากร่างเดิมเป็นอย่างมากในสาระสำคัญของประเด็นการมีส่วนร่วมของ ชุมชนท้องถิ่นซึ่งพิจารณาได้จากการที่ไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนในเรื่ององค์ประกอบของคณะ กรรมการบริหาร..และการที่มีคณะกรรมการเพียงชุดเดียว คือ คณะกรรมการนโยบายและแผนการ บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ เท่ากับเป็นการตัดช่องทางความร่วมมือของ ชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามจารีต ประเพณีของชุมชน

นอกจากนี้การที่ร่างกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมกับองค์ ปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการ ทำประมงชายฝั่งนั้นมิได้ทำให้ไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ที่ต้องการ ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมประกอบกับไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 290 ที่วางหลักให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นด้วยในหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีแต่ไม่ เห็นชอบในรายละเอียด ของร่างกฎหมายดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่ามิได้มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจ จัดการโดยรัฐซึ่งไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นมากเท่าที่ควรเหมือนดัง หลักการตามต้นร่างเดิมที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับประชาชนเสนอมาตั้งแต่ต้น

(2) ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการ แล้วขณะนี้อยู่ระหว่างการรอพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรโดยผู้เขียนเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนี้มี การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อ รับรองให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงและ ยั่งยืน โดยเฉพาะการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้สามารถทำได้จริงในทาง ปฏิบัติอันจะเป็นการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิชุมชน ท้องถิ่นใน ประเด็นการประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐในการใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยกลไกทางกฎหมายและไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับหลักการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับท้องถิ่นซึ่งมีองค์ประกอบด้วยตัวแทนชุมชนท้องถิ่นและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถ อาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟู รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งหลักเกณฑ์ ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการบูรณาการความร่วมมือทั้งจากชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมตามสภาพสังคมและการปกครองของไทย

อย่างไรก็ตามผู้เขียนไม่เห็นด้วยในส่วนรายละเอียด มาตรา 17 ของร่างกฎหมายดังกล่าวที่ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้ง “ชุมชนชายฝั่ง” โดยให้ “ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณชายฝั่งที่ประสงค์จะ จัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง ดำเนินการจัดตั้งองค์กรชุมชน จัดทำขอบเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งที่ประสงค์จะ บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดกฎกติกา แผนงานระยะ 5 ปี เพื่อการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนและสมดุล เสนอต่อคณะกรรมการจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่ง”

หลักเกณฑ์ดังกล่าวเท่ากับเป็นการให้อำนาจชุมชนท้องถิ่นชายฝั่งกำหนดขอบเขตพื้นที่ ชุมชนชายฝั่งได้เองซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องการจัดแบ่งเขตพื้นที่ระหว่างชุมชนต่อชุมชนได้ เพราะไม่มีหลักเกณฑ์อะไรที่สามารถควบคุมการจัดแบ่งเขตพื้นที่ของชุมชนได้ทั้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังขาดการเชื่อมต่อในประเด็นการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ชัดเจนในกรณี การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ชุมชนท้องถิ่นเพียงแต่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐเท่านั้นหาได้ มีสิทธิจัดการด้วยตนเองแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยในหลักการของร่างกฎหมายฉบับที่เสนอโดยประชาชนแต่ไม่เห็น ด้วยในรายละเอียดของบทบัญญัติเรื่องการจัดตั้งชุมชนชายฝั่งตามเหตุผลที่นำเสนอข้างต้น โดยสรุปผู้เขียนเห็นด้วยในหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่าง กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนแต่ก็ไม่เห็นด้วยในรายละเอียดบางประการของร่างกฎหมายทั้งสองตาม เหตุผลที่เสนอข้างต้น

ดังนั้นในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าวของรัฐสภาควรต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสิทธิชุมชนกับรัฐ ด้วยซึ่งถ้าร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านการอนุมัติของรัฐสภาจะมีผลเป็น กฎหมายที่ใช้บังคับรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นแทนที่กฎหมายประมงที่มีอยู่เดิมซึ่งไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นกับรัฐให้สอดคล้องตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดการ การ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ต่อไป

อนึ่งจากการศึกษาขณะนี้ มีร่างกฎหมายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น โดยสถาบันพระปกเกล้าได้ศึกษาพิจารณา กร่างให้รัฐสภาซึ่งหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นการวางหลักเกณฑ์ให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญซึ่งอาจจะนำมาพิจารณาประกอบเพื่อให้การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 และ 290 ต่อไป

6.5 ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ประมงชายฝั่ง

สิทธิชุมชนท้องถิ่น นอกจากจะเป็นสิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนฐานทรัพยากรท้องถิ่นแล้วที่สำคัญคือสิทธิชุมชนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่บำรุงรักษาอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่กับท้องถิ่นอย่างยั่งยืนด้วย

ในอดีตการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐโดยการออกกฎหมายควบคุมจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งจุดศูนย์กลางอยู่ที่รัฐ แต่ที่จริงแล้วการที่จะดำเนินการจัดสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว สิ่งที่สำคัญคือ การร่วมมือความสัมพันธ์ของประชาชนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

ในเรื่อง สิทธิชุมชนท้องถิ่นนั้น พบว่า ชุมชนท้องถิ่นมีความรักและหวงแหนสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นตนเองยิ่งนัก โดยให้ความสำคัญไม่ใช่เพียงแค่ที่ทำมาหากินเลี้ยงชีพ แต่ให้ความสำคัญเท่ากับเป็นบ้านของชุมชนท้องถิ่นที่คนในชุมชนท้องถิ่นต่างต้องอาศัยสภาพแวดล้อมธรรมชาติเป็นฐานในการดำรงชีวิต

การให้คุณค่าของสภาพแวดล้อมทรัพยากรในท้องถิ่นดังกล่าวทำให้ชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะท้องถิ่นชุมชนชาวเลภาคใต้มีความผูกพันกับทะเลโดยการใส่ใจกับสภาพแวดล้อมทางทะเลเป็นอย่างมาก เพราะทะเล คือ ปัจจัยของการอยู่รอดของชุมชนท้องถิ่นชาวเลในการทำการประมงชายฝั่ง ทั้งนี้ หากสภาพแวดล้อมทะเลสูญเสียความอุดมสมบูรณ์หรือถูกทำลายย่อมส่งผลโดยตรงต่อความอยู่รอดของชุมชนท้องถิ่นชาวเล

ลักษณะดังกล่าวถือเป็นจุดแข็งของชุมชนท้องถิ่นการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐจะต้องตระหนักถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพต้องประสานความร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ให้มีความยั่งยืนควบคู่ไปกับการทำให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถดำรงชีวิตในแนวทางการพึ่งตนเอง รวมถึงการบำรุงรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รัฐต้องใช้กลไกทางกฎหมายในการให้ชุมชนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นวิธีการดึงเอาจุดแข็งสิทธิชุมชนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยวิถีจัดการร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นควบคู่กันด้วยจึงจะมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีที่สุด

นอกจากนี้ในกรณีเกิดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้รับความเสียหายส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย ทรัพย์สิน และวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่น จากผู้ประกอบการกิจการที่ได้รับอนุญาตจากรัฐให้ประกอบกิจการ เช่น ตั้งโรงงานใกล้ทะเลชายฝั่ง แล้วมีการปล่อยของเสียหรือสร้างมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม จะต้องมียุทธศาสตร์กลไกของกฎหมายที่ให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบและเสียหายจากการกระทำดังกล่าวสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐหรือเอกชนได้ด้วย

จากการศึกษากลไกกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไม่ได้มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการรักษาสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ตลอดจนถึงหลักการเยียวยาความเสียหายอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

แต่ในส่วนร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภานั้นมีกำหนดไว้ใน มาตรา 33 ว่า “ในกรณีที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นสมควรดำเนินคดีแทนผู้เสียหายซึ่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหายหรือสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้อธิบดีส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาและฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นแทนผู้เสียหายได้...”

จากการวิเคราะห์ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ของร่างกฎหมายดังกล่าวถือเป็นหลักประกันในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ชุมชนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายทั้งยังเป็นเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในสังคมที่สมาชิกในชุมชนท้องถิ่นชาวเลนั้นมักจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับการใช้สิทธิและการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามกฎหมาย ซึ่งหากมีปัญหาเรื่องการใช้สิทธิชุมชนดังกล่าวก็ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิได้เองอันเนื่องจากความรู้หรือเกรงจะเกิดความเดือดร้อนเกิดขึ้นแก่ตนเองและชุมชนหรือแม้กระทั่งเกรงว่าจะใช้เวลานานในการเรียกร้องเยียวยาความเสียหายซึ่งเป็นการเสียเวลาทำมาหากินอันเนื่องมาจากความรู้และไม่เข้าใจกระบวนการใช้สิทธิทางศาลของไทย

อย่างไรก็ตามการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเมื่อนำมาปรับใช้กับสังคมไทยอาจมีปัญหาในการเป็นช่องทางให้บุคคลหรือคณะบุคคลเรียกร้องค่าเสียหายหรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวได้แต่ถึงกระนั้นเมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ได้เสียแล้วเห็นว่ามิถุนานกฎหมายดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์แก่รัฐและชุมชนท้องถิ่นมากกว่าผลเสียคือการเป็นช่องทางให้บุคคลใช้ช่องทางหลักเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อหาประโยชน์จากการเรียกร้องค่าเสียหายโดยมิชอบอีกทั้งการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายนั้นก็ต้องมีการใช้สิทธิเรียกร้องนำคดีเสนอต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าวซึ่งเป็นการตรวจสอบภายหลังอยู่แล้ว

ดังนั้นจากการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ดีในการแก้ไขเยียวยา ความเสียหายจากความผิดพลาดและการทำลายสิ่งแวดล้อมอันเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของชุมชนท้องถิ่น โดยประเด็นที่สำคัญเพื่อเป็นข้อคิดพัฒนาต่อยอดแนวทางการเยียวยาความเสียหาย ดังกล่าว สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนนั้น ควรมีการศึกษาและ นำเสนอหลักเกณฑ์กฎหมายโดยกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเป็นผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องร้องให้ชดใช้ เยียวยาความเสียหายในลักษณะสิทธิของกลุ่มตามความผิดในกฎหมายแต่ละประเภททั้งในคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองด้วยจึงจะถือว่าเป็นกลไกทางกฎหมายในการควบคุมภายหลังการกระทำโดย การทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุดและเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของหลักการ “สิทธิชุมชน” ที่มีลักษณะสำคัญ คือ เป็นการใช้สิทธิของกลุ่ม (Collective rights)

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการศึกษาถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่อาจจะได้รับผลประโยชน์ ในลักษณะที่เป็นการบริหารจัดการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน (Management sharing) จากรัฐหรือ เอกชนที่มีการทำโครงการใหญ่ซึ่งมีการลงทุนสูงและมีผลประโยชน์มหาศาลบริเวณเขตพื้นที่ชุมชน ชายฝั่งหรือใกล้เคียงกับทะเลชายฝั่งซึ่งเป็นที่ทำมาหากินของชุมชนท้องถิ่น เช่น การสร้างท่าเทียบเรือ น้ำลึก การขุดเจาะน้ำมันในทะเล และการท่องเที่ยวทางทะเล เป็นต้น

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

ในระบบกฎหมายทั้งสากลและของไทยต่างยอมรับหลักการเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นว่าเป็นอำนาจของชุมชนท้องถิ่นในการกำหนดเจตจำนงวิถีชีวิตของตนเองบนพื้นฐานของความเชื่อ จารีตประเพณี วัฒนธรรมที่ตกผลึกและพัฒนากลายเป็นหลักเกณฑ์ของชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อก่อเกิด ดำรงอยู่ และพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นเหตุให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นสิทธิที่ชุมชนสร้างขึ้นและบังคับใช้ร่วมกันในการดำรงชีพ เปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน เป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชนตั้งแต่เกิดจนตาย มีผลให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์ที่มีค่า บังคับเทียบเท่ากฎหมายก่อนที่รัฐจะได้มาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

“สิทธิชุมชนท้องถิ่น” จากการศึกษา จึงอาจให้ความหมายได้ว่า หมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนหนึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาท้องถิ่น โดยมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของชุมชนต่างจากบทบัญญัติอื่นที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนแต่ละคน และต่างจากการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้างการปกครองภายในรัฐ¹

โดย สาระสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นคือ สิทธิ ชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียหรือวิถีชีวิตของตนหรือชุมชน รวมถึงการปฏิเสธการรุกรานจากภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของชุมชน²

จากการให้ความหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงใจความสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่น คือ “สิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง และเป็นสิทธิพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นโดยแท้ คือ สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่นของไทยมาตั้งแต่ในอดีต ในอดีตชุมชนท้องถิ่นของไทยมีสิทธิในการกำหนดตัวเองอย่างมาก แต่ต่อมาเมื่อมีการปกครองโดยรัฐซึ่งมีแนวคิดที่รัฐเท่านั้นเป็นศูนย์รวมอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีผลให้อำนาจรัฐเข้ามาแทนที่สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ต่างๆ ทำให้รัฐละเลยมองข้ามความสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่เป็นอำนาจของชุมชนมาเก่าก่อน และเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นต่างๆ

¹ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หน้า 65.

² จริญญา โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, หน้า 396.

สาเหตุสำคัญที่ระบบกฎหมายไทยในอดีตไม่เห็นความสำคัญและไม่รับรองบทบาทของชุมชนนี้ เพราะการรับกระแสความคิดเสรีนิยมแบบตะวันตกโดยไม่แยกแยะ กล่าวคือ มองเห็นสิ่งที่มีสิทธิได้เพียงสองพวก คือ รัฐบาลกับเอกชน โดยมองข้ามชุมชนซึ่งเป็นหน่วยสังคมที่มีมาแต่ดั้งเดิมของไทยไปเสีย³ มีผลทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจฝ่ายเดียวและมุ่งหวังผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจพาณิชย์จนนำมาสู่ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร ทำให้ทรัพยากรลดจำนวนลง อีกทั้งเกิดความเสียหายเสื่อมโทรมของทรัพยากรสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เนื่องมาจากการที่รัฐลดบทบาทมองไม่เห็นความสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นและไม่ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตัวเอง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐหรือกลุ่มนายทุนที่เข้ามาจัดการแสวงหาประโยชน์บนฐานทรัพยากรของท้องถิ่น และที่สำคัญคือปัญหาของโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นโดยมีการข่มขู่ต่อต้านโครงการดังกล่าว เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวล้วนเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้มีการทบทวนและตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการผลักดันร่างหลักเกณฑ์รับรองสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่า รัฐธรรมนูญไทยไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนซึ่งเป็นหลักการใหม่ แต่เป็นการรับรองสิทธิชุมชนของไทยที่มีมาตั้งแต่ในอดีตให้ได้รับการคุ้มครองไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศต่างหาก

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการประมงชายฝั่ง ทำให้เกิดปัญหาการตีความสิทธิชุมชนท้องถิ่นและการปรับใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ จึงควรมีการศึกษาการนำสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาปรับใช้กับกรณีของประมงชายฝั่งให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญต่อไป

โดยผลของการศึกษาคณะสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง ถือว่าเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่เกิดจากการที่ชุมชนท้องถิ่นเรียนรู้และปรับตัวใช้ชีวิตให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางทะเล โดยการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทะเลในลักษณะที่เป็น “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” และได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาแต่โบราณกลายเป็นกฎเกณฑ์จารีตประเพณีท้องถิ่นในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทะเลในลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่สามารถแยกออกจากวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นได้

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “บันทึกการเสวนา นโยบาย และมาตรการทำนุบำรุงวิถีชีวิต”, ใน สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจทรัพยากร, วิวัฒน์ คติธรรมนิตย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 205.

ลักษณะของสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งจึงเป็นกระบวนการหลอมรวมองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเข้าถึงและแสวงหาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลร่วมกันของคนในชุมชน ซึ่งมีรูปแบบกฎเกณฑ์ในการทำประมงชายฝั่งเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ในขณะที่เดียวกันชุมชนท้องถิ่นก็ต้องมีหน้าที่รักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรให้คงอยู่กับชุมชนท้องถิ่น โดยมีระบบอำนาจชุมชนในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง ตลอดจนหากมีสมาชิกฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหลักเกณฑ์ก็จะมีวิธีการแทรกแซงจากชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นมาตรการลงโทษทางสังคมอันเป็นอำนาจบังคับ โดยหากมีการฝ่าฝืนก็จะถูกชุมชนตีเตียนและลงโทษในรูปแบบและวิธีการต่างๆ ซึ่งอาจไม่มีบทลงโทษรุนแรงแต่ก็ให้ผลดีในการควบคุมดูแลสมาชิกในชุมชนให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ จารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง

การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง จึงเป็นกฎเกณฑ์หรือจารีตประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่นในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับทะเล เปรียบเสมือนกฎหมายจารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้ ดูแล รักษาทรัพยากรทางทะเลซึ่งเป็นสิทธิในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามวิถีชีวิตของตนเองเป็นฐานสำคัญที่จะเชื่อมโยงไปสู่สิทธิอื่น โดยเฉพาะสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กำหนดและรับรองไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าจะสามารถนำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการกระทำการอย่างใดและไม่ต้องออกกฎหมายมารับรองสิทธิเป็นการเฉพาะอีกแต่อย่างใด อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยรับรองสิทธิชุมชนไว้แล้ว แต่เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญควรจะต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายในการแสดงถึงสิทธิชุมชนในประเด็นกระบวนการทางกฎหมายรองรับหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งด้วย

อย่างไรก็ตาม หากปราศจากกลไกใดที่จะทำให้ตัวอักษรที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 สามารถนำมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งได้จริงในทางปฏิบัติย่อมทำให้ไม่สามารถนำหลักการตามรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง จนอาจเรียกได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงวรรณกรรมทางกฎหมายเท่านั้น

แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นไว้แล้ว และในปัจจุบัน ได้มีการออกพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ซึ่งถือเป็นกฎหมายลูกที่อนุวัติการตาม หลักการในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญในระดับหนึ่งแล้ว แต่ เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายลูกที่ออกมารับรองหลักการสิทธิชุมชนโดยมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่มีบทบัญญัติ กำหนดให้คำนิยาม คำว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” และ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ซึ่งสามารถบังคับ ใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดกระบวนการ รายละเอียดของหลักเกณฑ์ การใช้สิทธิชุมชนตามสภาพความเป็นจริงของการใช้สิทธิต่างๆ ซึ่งมีอยู่ หลายประเภทไว้ กล่าวคือ ในกรณีการจัดการป่าชุมชน การจัดการฝายน้ำ เหมือน ที่ราบเลี้ยงสัตว์ การจัดการบริเวณลุ่มแม่น้ำ โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาในหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ คือ สิทธิชุมชนท้องถิ่น ภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่งซึ่งมีลักษณะ สำคัญคือ การทำประมงชายฝั่งมีหลักเกณฑ์รายละเอียด การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตนเองตาม จารีตประเพณี

กรณีดังกล่าวแม้จะมีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ซึ่งมีลักษณะเป็น กฎหมายกลางที่สามารถบังคับใช้กับสิทธิชุมชนเป็นการทั่วไป แต่ก็ไม่อาจนำมาปรับใช้ในส่วน รายละเอียด กฎเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าใน ปัจจุบันยังคงขาดปัจจัยเครื่องมือทางกฎหมายในการแสดงถึงกระบวนการ หลักเกณฑ์การใช้สิทธิ ชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้สามารถเป็นหลักการที่บังคับได้จริงตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญได้

หากพิจารณาในแง่ของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้มีส่วนได้เสียและมีสิทธิในการใช้ ประโยชน์มาก่อนตั้งแต่อดีตโดยไม่ต้องพึ่งพาอำนาจรัฐแต่อย่างใดนั้น จึงเป็นการจำเป็นอย่างมากใน การที่รัฐจะต้องออกกฎหมายลูกมาอนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 เพื่อที่ชุมชนท้องถิ่น สามารถจะใช้สิทธิร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทาง ทะเลในการทำประมงชายฝั่งเพื่อดำรงชีพอย่างปกติ และใช้บังคับกันเองภายในตลอดจนใช้สิทธิ ดังกล่าวยันบุคคลภายนอกหากเกิดกรณีมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชนไม่ว่าจะเป็นการ โต้แย้งสิทธิโดยรัฐหรือเอกชนก็ดี ชุมชนท้องถิ่นนั้นจะได้หยิบยกหลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะที่ รับรองสิทธิชุมชนในการทำประมงชายฝั่งมารับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่น และสามารถให้ สิทธิทางศาลเพื่อให้พิจารณารับรองและคุ้มครองให้ตามที่กฎหมายรับรอง อันจะเป็นการบรรลุ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ได้อย่างแท้จริง

การที่รัฐธรรมนูญเพียงแต่กำหนดหลักการรับรองสิทธิชุมชนไว้กว้างๆ และพระราชบัญญัติ สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 นั้นก็มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางซึ่งไม่สามารถปรับใช้ในรายละเอียด ของหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง เท่ากับไม่เปิดช่องให้ชุมชนท้องถิ่นเข้า

มามีส่วนร่วมกับรัฐ ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยังไม่ได้แก้ไขหรือลดปัญหาการบุกรุกหรือทำลายทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่นเพราะขาดกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์กระบวนการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้คนในท้องถิ่นตระหนักถึงการมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ผลดีอีกข้อหนึ่ง คือ ถ้ามีกฎหมายเฉพาะออกมารับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นน่าจะส่งผลดีให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นตามกฎหมายในการออกนโยบาย มาตรการ หลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงที่เป็นการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ประเด็นสำคัญเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการทำประมง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานานแล้วและยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งบทบัญญัติในกฎหมายทั้งสองไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นให้ครอบคลุมในกฎหมายไว้เลยซึ่ง จากการพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิการทำประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 ที่มุ่งเน้นเรื่องสภาพบุคคล โดยให้ผู้มีสิทธิทำการประมงมีสัญชาติไทย หรืออยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายไทยเท่านั้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาผิวเผินอาจถือได้ว่าครอบคลุมเพียงพอแล้วในเรื่องบัญญัติที่ให้สิทธิการทำประมง แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งจะเห็นได้ชัดว่า ในสภาพความเป็นจริงยังมีสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งอยู่ด้วยเป็นสภาพความเป็นจริงอันเป็นข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาด้วย

ในส่วนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ก็ยังคงมีหลักเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องรูปแบบหลักเกณฑ์ วิธีการของการทำประมงอันมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง หากได้มีความตระหนักถึงสภาพข้อเท็จจริงเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวตามวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของท้องถิ่น และขาดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐใน สิทธิการมีส่วนร่วมกับการ จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามหลักการในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

สำหรับกรณีที่ไม่มีความบัญญัติให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งโดยเฉพาะนั้น อาจพิจารณาได้ว่า ในเมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้รับรองหลักการสิทธิชุมชนท้องถิ่นไว้ชัดเจน มีผลให้สามารถนำมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งได้ แต่เพื่อสร้างกระบวนการทางกฎหมายในการรับรองสิทธิชุมชนในการทำประมงชายฝั่งตามหลักการที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ให้เป็นจริงได้นั้น จำเป็นต้องมีบทบัญญัติเฉพาะเพื่อรองรับหลักการมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจทำได้ 2 วิธี ดังนี้

(1) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

(2) ออกกฎหมายใหม่ให้มีหลักเกณฑ์รองรับการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่น

ปัจจุบันได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่า

(1) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี มีหลักการที่ดีที่จะนำมารองรับการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมง แต่จากการวิเคราะห์รายละเอียดของร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่เหมาะสมเท่ากับต้นร่างเดิมที่เสนอโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยในรายละเอียดของร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่า ถูกแก้ไขตัดทอนจากร่างเดิมเป็นอย่างมากในสาระสำคัญของประเด็นการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งพิจารณาได้จากการที่ไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการบริหาร และการที่มีคณะกรรมการเพียงชุดเดียว คือ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ เท่ากับเป็นการตัดช่องทางที่มีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นตามจารีตประเพณีของชุมชน

การที่ร่างกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งนั้น มีผลให้ไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ที่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับไม่สอดคล้องกับหลักการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 290 ที่วางหลักให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม

ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นด้วยในหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี แต่ไม่เห็นด้วยในรายละเอียดของร่างกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่ามิได้มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจจัดการ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นมากเหมือนดังหลักการตามต้นร่างเดิมที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับประชาชนเสนอมาตั้งแต่ต้น

ดังนั้น การที่รัฐสภาจะมีการพิจารณารายละเอียดบทบัญญัติกฎหมาย ผู้เขียนเห็นควรสนับสนุนให้นำหลัก เกณฑ์ตามต้นร่างกฎหมายฉบับเดิมที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้เสนอมาประกอบ การพิจารณาเห็นชอบ ของรัฐสภาต่อการ อนุมัติร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล พ.ศ. ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย

(2) ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอนั้น สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการและอยู่ระหว่างการรอพิจารณา ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรับรองให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงและยั่งยืน โดยเฉพาะการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติอันจะเป็นการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิชุมชน ท้องถิ่น ในประเด็นการประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐ ในการใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยกลไกทางกฎหมาย และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับหลักการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ประกอบด้วยตัวแทนชุมชนท้องถิ่นและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถ อาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟู รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการบูรณาการความร่วมมือทั้งจากชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมตามสภาพสังคมและการปกครองของไทย

แต่ทั้งนี้ผู้เขียนไม่เห็นด้วยในส่วนรายละเอียด มาตรา 17 ของร่างกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดหลักเกณฑ์การตั้ง “ชุมชนชายฝั่ง” โดยให้ “ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณชายฝั่งที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง ดำเนินการจัดตั้งองค์กรชุมชน จัดทำขอบเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งที่ประสงค์จะบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดกฎกติกา แผนงานระยะ 5 ปี เพื่อการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนและสมดุล เสนอต่อคณะกรรมการจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่ง”

หลักเกณฑ์ดังกล่าวเท่ากับเป็นการให้อำนาจชุมชนท้องถิ่นชายฝั่งกำหนดขอบเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งได้ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องการจัดแบ่งเขตพื้นที่ระหว่างชุมชนต่อชุมชน เพราะไม่มีหลักเกณฑ์ที่สามารถควบคุมการจัดแบ่งเขตพื้นที่ได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังขาดการเชื่อมต่อไป ประเด็นการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ที่ได้วางหลักไว้ชัดเจนว่าในกรณีการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ชุมชนท้องถิ่นเพียงแต่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐเท่านั้นหาได้มีสิทธิจัดการด้วยตนเองแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นด้วยในหลักการโดยรวมของร่างกฎหมายฉบับที่ประชาชนเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย แต่ไม่เห็นด้วยในรายละเอียดของบทบัญญัติเรื่องการจัดตั้งชุมชนชายฝั่งตามเหตุผลที่ นำเสนอดังกล่าว

โดยสรุป ผู้เขียนเห็นด้วยในหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่างกฎหมายฉบับที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ก็ไม่เห็นด้วยในรายละเอียดบางประการของร่างกฎหมายทั้งสองตามเหตุผลที่เสนอข้างต้น ดังนั้น ในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าวของรัฐสภาควรต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนกับรัฐหรือการใช้สิทธิของชุมชนด้วย ซึ่งถ้าร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านการอนุมัติของรัฐสภาจะมีผลเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่น แทนที่กฎหมายประมงที่มีอยู่ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นกับรัฐที่สอดคล้องตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66

นอกจากนี้ การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่น จะสามารถบรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญได้ จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเฉพาะในเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะ สำหรับกรณีศึกษานี้ คือ เรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่ง และต้องมีปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งร่วมด้วย เพื่อให้เกิดผลเป็นการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวได้จริงในทางปฏิบัติ คือ ศาลจะต้องพิจารณา พิพากษาคดีวางหลักเกี่ยวกับการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นว่ามีสิทธิโดยชอบธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอันเป็นหลักแห่งในการดำรงชีวิตตามความเชื่อ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น เป็นเหตุให้การใช้ สิทธิชุมชนท้องถิ่น ได้รับการรับรองความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล กล่าวคือ เป็นสิทธิตามกฎหมายที่สามารถใช้ยันกับบุคคลภายนอกและสิทธิดังกล่าวจะถูกยกเลิกเพิกถอนก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น

กรณีดังกล่าวสามารถเปรียบเทียบได้ตามบรรทัดฐานในการตัดสินคดีของศาลสหรัฐอเมริกาและศาลแคนาดาเรื่องสิทธิชนพื้นเมือง ซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบและนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยตัดสินคดีของศาลไทยในคดีเกี่ยวกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยในประเด็นการรับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง และที่สำคัญเพื่อจะยังให้เป็นการคุ้มครองซึ่งสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งอย่างแท้จริง คือ การที่ศาลต้องตัดสินวินิจฉัยคดีเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นอย่างจริงจังเหมือนดังที่ศาลในประเทศอเมริกาและประเทศแคนาดาได้วางบรรทัดฐานว่า สิทธิชุมชน เป็นการใช้อิทธิของชุมชนโดยชอบธรรมถือเป็นสิทธิทางกฎหมายอย่างหนึ่ง จึงย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายด้วย

7.2 ข้อเสนอแนะ

แม้หลักการ “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะสามารถนำมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งได้ทันทีก็ตาม แต่เพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติ และมีผลบังคับใช้ได้จริง ผู้เขียนเห็นควรใช้กลไกทางกฎหมายเป็น

เครื่องมือให้บรรล่วัตถุประสงค์ในการรับรองสิทธิชุมชนในการทำประมงชายฝั่ง โดยสนับสนุนหลักการของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ....จำนวน 2 ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและที่เสนอโดยประชาชน ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา แต่ในส่วนรายละเอียดให้พิจารณาประกอบกับต้นร่างกฎหมายเดิมที่เสนอโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับภาคประชาชนด้วย

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะประเด็นข้อกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จำนวน 2 ฉบับดังกล่าวในประเด็น ดังนี้

1. คำนิยามของ “การประมงชายฝั่ง” อาจหมายถึง การจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งบริเวณทะเลชายฝั่งตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งทะเลด้วย ซึ่งการให้คำนิยามดังกล่าวเป็นการขยายความหมายการประมงชายฝั่งให้ครอบคลุมการจับสัตว์น้ำทุกชนิดและทุกรูปแบบและหมายความรวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำซึ่งปัจจุบันได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายด้วย

2. ความหมายของ “พื้นที่การทำประมงชายฝั่ง” อาจหมายถึง เขตพื้นที่ซึ่งชุมชนท้องถิ่นทำการจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น โดยรวมอาณาเขตพื้นที่ทางทะเลที่เป็นหลักแหล่งในการทำมาหากินตามธรรมเนียมปฏิบัติและจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงบริเวณพื้นดินชายฝั่งทะเลอันเป็นถิ่นฐานของชุมชนท้องถิ่นนั้นด้วย

การให้คำนิยามดังกล่าวเป็นการนิยามโดยคำนึงถึงเขตพื้นที่ในการทำประมงชายฝั่งที่จะต้องพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงตามธรรมชาติด้วย เพราะทะเลไม่มีขอบเขตที่ยึดถือตายตัว และสัตว์ทะเลก็เคลื่อนย้ายไปมาไม่แน่นอน ซึ่งอาจคาบเกี่ยวกับชายฝั่งทะเลอันเป็นที่ตั้งของชุมชนท้องถิ่นอื่น ซึ่งตามจารีตประเพณีของท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งดังกล่าว นั้น ชาวประมง ในชุมชนท้องถิ่นอาจมีการเคลื่อนที่ไปทำประมงชายฝั่งหน้าชุมชนท้องถิ่นอื่นในบริเวณละแวกใกล้เคียงทะเลเดียวกันได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามสภาพความเป็นจริงของธรรมชาติทางทะเลที่ว่า ในบางครั้งบางเวลาสัตว์ทะเลจะไปรวมตัวหรือไปขึ้นในพื้นที่หนึ่งมาก ในขณะที่บางพื้นที่อาจจะมีน้อย

แม้ว่าลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้น้อย ด้วยเหตุผลข้อจำกัดของการทำประมงชายฝั่งที่ชาวบ้านท้องถิ่นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการแล่นเรือ สูญเสียทั้งเวลาและน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นผลให้ไม่คุ้มทุน และตามสภาพความเป็นจริงประมงท้องถิ่นพื้นบ้านก็จะทำมาหากินในทะเล น่านน้ำแถบหน้าบ้านของตน โดยชาวประมงชุมชนท้องถิ่นจะรับรู้ได้จากประสบการณ์ที่สืบทอดกันมาว่า เขตทะเลหน้าบ้านของตนอยู่ตรงไหน แต่ก็มีการทำประมงคาบเกี่ยวกับชายฝั่งทะเลอันเป็นที่ตั้งของชุมชนท้องถิ่นอื่นอยู่ด้วย ซึ่งไม่ใช่การกำหนดแบบเฉพาะเจาะจง แต่เป็นการกำหนด เขตพื้นที่แบบ

หลวมๆ โดยใช้ลักษณะธรรมชาติบางอย่างเป็นแนว เช่น เกาะแก่งในทะเล ชายแหลม ปากอ่าว ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นความเคยชินจากการเรียนรู้เขตทะเลต่างๆ อันถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความรู้ชุมชนท้องถิ่น

3. ให้มีการกำหนดให้ สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในกรณีทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้รับความเสียหาย ส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพ อนามัย ทรัพย์สิน และวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่น เช่นกรณีที่ถูกประกอบ กิจการที่ได้รับอนุญาตจากรัฐให้ประกอบกิจการโดยตั้งโรงงานใกล้ทะเลและมีการปล่อยของเสียหรือสร้างมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อม จึงควรมีการศึกษาและนำเสนอหลักเกณฑ์กฎหมาย โดยกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเป็นผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องร้องให้ชดเชยเยียวยาความเสียหายในลักษณะสิทธิของกลุ่มตามความผิดในกฎหมายแต่ละประเภททั้งในคดีอาญาและคดีแพ่งด้วยนอกเหนือไปจากคดีปกครองซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรค 3 ได้บัญญัติไว้แล้ว จึงจะถือว่าเป็นกลไกทางกฎหมายในการควบคุมภายหลังการกระทำ โดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด และเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของหลักการ “สิทธิชุมชน” ที่มีลักษณะสำคัญ คือ เป็นการใช้สิทธิของกลุ่ม (Collective rights)

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการศึกษาถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่อาจจะได้รับผลประโยชน์ในลักษณะที่เป็นการบริหารจัดการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน (Management sharing) จากรัฐหรือเอกชนที่มีการทำโครงการใหญ่ ซึ่งมีการลงทุนสูงและมีผลประโยชน์มหาศาลบริเวณเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งหรือใกล้เคียงกับทะเลชายฝั่งซึ่งเป็นที่ทำมาหากินของชุมชนท้องถิ่น เช่น การสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึก การขุดเจาะน้ำมันในทะเล และการท่องเที่ยวทางทะเล เป็นต้น

ทั้งนี้ ในกรณีร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ดังกล่าวผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาจะได้มีผลบังคับใช้เพื่อรองรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งที่สอดคล้องตาม มาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสิทธิการมีส่วนร่วมของสิทธิชุมชนท้องถิ่นกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยจะมีผลเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งแทนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานานและไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการทำประมงชายฝั่งอันสอดคล้องตามหลักการของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังสามารถนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการปรับใช้หรือพิจารณาออกกฎหมายรับรองการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติตามจารีตประเพณีในเขตพื้นที่ชุมชนอย่างอื่น เช่น ป่าชุมชน เหมือง ที่ราบเลี้ยงสัตว์หรือลุ่มแม่น้ำ เป็นต้น

จากการศึกษาทั้งหมดสรุปได้ว่า สิทธิชุมชนท้องถิ่น เป็นหลักการสำคัญตามรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองสิทธิชุมชนในการกำหนดเจตจำนงในการจัดการและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นตามวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่น โดยเป็นการจัดการความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมั่นคงและยั่งยืน ดังนั้น หลักการสิทธิชุมชนท้องถิ่นจึงมีคุณค่าที่จะบัญญัติไว้ให้คงอยู่กับรัฐธรรมนูญไทย สมควรที่จะมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดวิธีการบังคับใช้สิทธิชุมชนแต่ละประเภทต่อไป ในกรณีจึงเห็นควรสนับสนุนให้รัฐสภานุมัติร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ให้มีผลบังคับใช้รองรับหลักการสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ต่อไป

รายการอ้างอิง

- กรรณิกา สุทธิประสาทิติ. “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2556) : 1-10.
- กอบกุล ราชะนาคร. พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2549.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- แก้วสรร อติโพธิ. สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม , 2541.
- โกวิท พวงงาม. แนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชน. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547.
- ชรรค์เพชร ชายทวีป. ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2552.
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า , 2545.
- จรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545.
- ชัชวาล ทองดีเลิศ. การวิเคราะห์และประเมินชุมชนในสถานการณ์โลกาภิวัตน์. เชียงใหม่ : สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน , 2549.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่/ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคมในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2540.
- ณัฐกฤษตา เมฆา. ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2551.
- ดร.ชนันท์ เอมพันธุ์. การจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.
- ธิดา สาระยา. สังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. บันทึกการเสวนา นโยบาย และมาตรการทำนิติบัญญัติ. ในวิวัฒน์ คติธรรมนิตย
สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจทรัพยากร, หน้า 236-245, กรุงเทพฯ :
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2536.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ. กรุงเทพฯ :
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา , 2536.
- บุญชู ณ ป้อมเพชร, สิทธิในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน : ศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศกับ
ประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, 2526.
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร. กฎหมายพาณิชย์นาวี ตอน 1. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2523 .
- พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดี., สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- พระมหาสุทิตย์ อาภากร. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2550.
- ไพโรจน์ พลเพชร และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัยสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.
กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2546.
- มัลลิกา พิณจันทร์. กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2529.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม,
2541.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ :
นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น , 2546.
- เลิศชาย ศิริชัย และคณะ. สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ใน โครงการสิทธิชุมชนท้องถิ่นจากจารีตประเพณี
สู่สถานการณ์ปัจจุบัน : การศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางนโยบายสิทธิชุมชนท้องถิ่นใน
ประเทศไทย. ชลธิรา สัตยวิวัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2546.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543.

- วาทิต โสทธิพันธ์., Legal Pluralism ในประเทศแคนาดา : กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการประมงของชนพื้นเมือง. วารสารนิติศาสตร์สังคมศาสตร์ ปีที่ 3 (ฉบับที่ 1/2548) : 69-90.
- วิชช์ จีระแพทย์. รู้จักและเข้าใจชนกลุ่มน้อย. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 6 เล่มที่ 18 เดือน กันยายน-ธันวาคม 2547 : 53-60
- วีรธรรม เนียมน้ำเพชร. การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำตามกฎหมายการประมงของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- วีระ โลจายะ. กฎหมายสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525.
- ศยามล ไกรยูรวงศ์. ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจอธิปไตยเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ศรีประภา เพชรเมศรี. สิทธิในสุขภาพ : จากเสรีนิยมสู่ชุมชนนิยม ? (Right to Health : Form Liberalism to Communitarianism?). กรุงเทพมหานคร : โครงการสังเคราะห์ความรู้ , 2548.
- ศุภราภรณ์ ธรรมชาติ. การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง : กรณีศึกษาอำเภอละงู จังหวัดสตูล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2541.
- ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2546.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. นิติศาสตร์ไทยเชิงวิพากษ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. พหุนิยมทางกฎหมาย” (Legal Pluralism). นิติสังคมศาสตร์ ฉบับ Legal Pluralism ปีที่ 3 ฉบับที่ 1/2548, : 21-34
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- สันติ จิยะพันธ์. ความขัดแย้งในการแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539.
- สุภาวดี แก้วประดับ. สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน : จากจารีตประเพณีสู่การปฏิรูปการเมืองไทย วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

- เสนห์ จามริก. ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา , 2536.
- เสนห์ จามริก. สิทธิชุมชนชาวไทยในกระแสโลก. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) , 2549.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2551.
- อนุชา โมกขะเวส. บทบาทของจังหวัดในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลแบบยั่งยืน : ศึกษาเฉพาะกรณีชายฝั่งทะเลอันดามัน. งานวิจัยหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 39 สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2540.
- อนุชาต พวงสำลี และวีระบุรณ วิสารทสกุล. ประชาคม คำ ความคิด และความหมาย. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2541.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. มิติชุมชน วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. ฐานทรัพยากรในฐานะทุนชีวิตกับการจัดการแบบมีส่วนร่วมในฐานทรัพยากร.. ทุนชีวิตของสังคมไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์ดี , 2546.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยกรุงเทพ , 2547.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.
- อุส่าห์ โกมลปานิก และคณะ. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-7. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ. ศ. เสนอโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับภาคประชาชน ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร. ให้ไว้ ณ วันที่ เป็นปีที่ ในรัชกาลปัจจุบัน</p> <p>พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติ ให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้</p> <p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.”</p> <p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป</p> <p>มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“การพัฒนาที่ยั่งยืน” หมายความว่า การพัฒนาที่สนองความต้องการของปัจจุบัน โดยไม่ทำให้ประชาชนรุ่นต่อไปในอนาคต ต้องประนีประนอมยอมลดความสามารถของเขาในการที่จะสนองความต้องการของเขาเอง</p> <p>“เกาะ” หมายความว่า พื้นที่ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและมีน้ำล้อมรอบ โดยพื้นที่นั้นอยู่เหนือระดับน้ำ</p>	

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>“เขตชุมชนชายฝั่ง” หมายความว่า เขตพื้นที่ชายฝั่งและทะเลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“ความหลากหลายทางชีวภาพ” หมายความว่า การมีความผิดแผกแตกต่างระหว่างสิ่งมีชีวิตจากทุกแหล่งรวมถึง, นอกเหนือจากสิ่งอื่นแล้ว, ระบบนิเวศทางบก, ทางทะเลและทางน้ำอื่นๆ และการประกอบรวมทางนิเวศ ซึ่งสิ่งมีชีวิตเป็นส่วนหนึ่งในนั้นด้วย ในการนี้รวมถึงความหลากหลายภายในชนิดพันธุ์, ระหว่างชนิดพันธุ์และของระบบนิเวศ</p> <p>“เจ้าพนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“ชายฝั่ง” หมายความว่า พื้นดินนับตั้งแต่แนวเขตถอยร่น ที่เป็นแนวกันชนธรรมชาติ ที่ดินบริเวณหาดทราย หาดกรวด หาดหิน หาดเลน ที่ดินปากแม่น้ำที่มีอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง พรุชายฝั่ง หนอง บึง บ่อ ทะเลสาบ รวมทั้งเนินดิน เนินทราย กองหิน ป่าชายเลน ป่าชายหาด ป่าหิน ในพื้นที่หาดสาธารณะ และหาดที่ขังปวงจนถึงแนวน้ำลงต่ำสุด</p> <p>“ทะเล” หมายความว่า ผืนน้ำเค็ม หรือผืนน้ำกร่อย มวลน้ำเค็ม หรือมวลน้ำกร่อย ที่มีส่วนผสมของเกลือทะเล นับตั้งแต่แนวน้ำขึ้นสูงสุดออกไปจรดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย และให้รวมถึงเขตพัฒนาร่วมระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนเขตทะเลนอกเขตอำนาจรัฐ</p> <p>“ที่อยู่อาศัย” หมายความว่า สถานที่ หรือเขตพื้นที่ที่สิ่งมีชีวิตดำรงชีพและอาศัยอยู่</p> <p>“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นภายหลังในบริเวณทะเลและชายฝั่ง อันอาจนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ ได้แก่ กรวด หิน ดิน ทราย เลน น้ำ พืชหรือส่วนประกอบของพืช สัตว์ หรือส่วนประกอบของสัตว์ และหมายความรวมถึงความสวยงาม ที่ประกอบขึ้นจากสิ่งที่มีอยู่หรือที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่มนุษย์สร้างขึ้น</p>	<p>คำนิยาม “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ในวรรคหนึ่งเป็นคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ (UN Commission on Environment and Development) “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (อ้างอิงจากพระธรรมนูญ (ป.อ. ปยุตโต): การพัฒนาที่ยั่งยืน(Sustainable Development พ.ศ.๒๕๔๐)</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>“แนวเขตถอยร่น” หมายความว่า พื้นที่ดินริมนอกสุดของชายฝั่งด้านแผ่นดิน ที่เป็นแนวป้องกันทางชีวภาพ อาทิ ป่าชายเลน ป่าชายหาด สันทราย ที่ กำหนดขึ้นโดยการปรึกษาหารือและตกลงร่วมกันของชุมชนชายฝั่งแต่ละช่วงต่อช่วง และปราศจากสิ่งปลูกสร้าง ยกเว้นสิ่งปลูกสร้างสาธารณะ ที่ได้รับความยินยอมจากชุมชนชายฝั่ง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง</p> <p>“น้ำมัน” หมายความว่า ของเหลวที่มีส่วนผสมของไขมันจากสัตว์ พืช หรือสารปิโตรเลียมไม่ว่าประเภทหรือรูปแบบใด รวมทั้ง สารแอลกอฮอล์ หรือสารสกัดอื่นที่ผลิตจากน้ำมันทุกประเภท รวมถึงน้ำมันดิน น้ำมันเครื่อง น้ำมันดิบ น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่น กาก ตะกอน รวมตลอดถึงวัสดุที่เป็นของเสียที่ประกอบไปด้วยหรือเกิดจากน้ำมันหรือสารผสมของน้ำมัน</p> <p>“ป่าชายเลน” หมายความว่า ป่าในพื้นที่ที่ประกอบไปด้วยพรรณไม้หลากหลายชนิดของป่าชายเลนรวมทั้งพรรณไม้ชนิดอื่นๆ</p> <p>“ป่าชายหาด” หมายความว่า ที่ดินที่มีต้นไม้ประเภทที่ขึ้นอยู่ตามชายฝั่งทะเลหรือชายหาด เช่น สนทะเล โพธิ์ทะเล จิกทะเล และเตยทะเล เป็นต้น โดยปกติเป็นชายหาดที่อยู่เหนือระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุดขึ้นไป แต่อาจถูกน้ำทะเลท่วมถึงในบางพื้นที่ในฤดูมรสุม ป่าชายหาดช่วยกำบังคลื่นลม และการกัดเซาะบริเวณชายฝั่งทะเลได้เป็นอย่างดี</p> <p>“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน องค์กรท้องถิ่น นิติบุคคล บุคคลตามกฎหมาย รวมถึงผู้ประกอบการ ธุรกิจอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนชายฝั่ง และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการ และ/หรือดำเนินการ กิจกรรมหรือโครงการต่างๆในเขตทะเลและชายฝั่ง</p> <p>“พื้นที่ชุ่มน้ำ” หมายความว่า ที่ลุ่ม ที่ราบลุ่ม ที่ลุ่มชื้นแฉะ พุทู่ แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวร หรือชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมตลอดถึงที่ ชายฝั่งทะเลและที่ในทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุด มีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน ๖ เมตร</p>	<p>แนวทางปฏิบัติในการฟื้นฟู ทรัพยากรและบูรณะสิ่งปลูก สร้างหลังเหตุการณ์พิบัติภัย สีนามิ (Annotated Guiding Principles for Post-Tsunami Rehabilitation and Reconstruction)</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>“มลภาวะ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย มลพิษและมลสารอื่นๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลภาวะ หรือที่มีอยู่ใน หรือเกิดจากสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง หรือภาวะที่เป็นพิษอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้</p> <p>“ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า พื้นที่ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับถิ่นที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมในบริเวณชายฝั่งทะเล ที่มีลักษณะเชิงเดี่ยว เช่น หาดทราย หาดหิน หาดเลน หาดกรวด หรือที่มีลักษณะเชิงซ้อนประกอบไปด้วยหลายระบบนิเวศรวมกันก็ได้ โดยครอบคลุมถึงระบบนิเวศป่าชายเลน ระบบนิเวศปะการัง ระบบนิเวศหญ้าทะเล และระบบนิเวศอื่นๆ</p> <p>“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>“เศรษฐกิจพอเพียง” หมายความว่า แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙</p> <p>“สิ่งติดตั้งในทะเล” หมายความว่า สิ่งติดตั้งหรือเครื่องมือหรือสิ่งใดๆ ที่ถูกสร้าง ตั้ง วาง หรือใช้ในหรือบนพื้นท้องทะเล และชั้นใต้ดินของเขตไหล่ทวีปในทะเล เพื่อการประมง การเดินเรือ การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศ หรือเพื่อการสำรวจพื้นท้องทะเล ชั้นใต้ดิน และเพื่อการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ รวมตลอดถึงโครงสร้างใดๆ ที่เชื่อมต่อสิ่งติดตั้งในทะเลเข้าด้วยกัน</p> <p>“แหล่งกำเนิดมลภาวะ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบ กิจกรรมรวมทั้งแหล่งประกอบธุรกิจ หรือแหล่งกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากร ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลภาวะ มลพิษ หรืออาจทำให้เกิดผลกระทบต่อมนุษย์ สิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากร และระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p>	

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๔ ให้พื้นที่ในเขตจังหวัดชายฝั่ง ทะเล และเกาะ ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นพื้นที่จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง และความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและชายฝั่งทั่วไปที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรธรณี กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมพลังงานและเชื้อเพลิง กระทรวงพลังงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม กรมพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย กองทัพอากาศ กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวมทั้งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการจัดการร่วมกันอย่างเป็นองค์รวมและบูรณาการ ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>การพัฒนาที่ยั่งยืนให้หมายความรวมถึงการบริหารจัดการที่สามารถรวมเอาปัจจัยต่างๆ ในด้าน คน ทุน องค์กรความรู้ เทคโนโลยี ศาสนา วัฒนธรรม และอื่น ๆ รวมทั้งการมีส่วนร่วมที่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชนมาทำให้สังคมดีขึ้นและเจริญขึ้นอย่างยั่งยืน คือ บังเกิดความศานติและสมานฉันท์</p>	<p>กำหนดพื้นที่การจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการต่างๆและ พนักงานเจ้าหน้าที่</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๕ เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนเนื่องมาจากการแพร่กระจายของมลพิษ ภัยธรรมชาติ หรือเหตุอื่นใดซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สุขภาพอนามัยของประชาชน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอย่างรุนแรง ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหรือมอบอำนาจ ผู้ใดสั่งการตามที่เห็นสมควร ให้นหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดรวมทั้งบุคคลซึ่งอาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใดๆ เพื่อควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันที่วงที่ในกรณีที่ทราบว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษหรือภัยพิบัติดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นไม่กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษหรือภัยพิบัตินั้นในระหว่างที่มีเหตุภัยอันตรายดังกล่าวด้วย</p> <p>อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทน นายกรัฐมนตรีก็ได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>มาตรา ๖ เพื่อเป็นการป้องกัน แก้ไข ระวัง หรือบรรเทาเหตุฉุกเฉิน หรือเหตุภัยอันตรายจากภาวะมลพิษ ภัยธรรมชาติ หรือเหตุอื่นใดตามมาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีกำหนดมาตรการป้องกันและจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า</p> <p>มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศกระทรวงแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดค่าธรรมเนียม กักออกกฏกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>กฏกระทรวง ประกาศ และระเบียบตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้</p>	<p>มาตรการทางปกครองเพื่อการจัดการในภาวะฉุกเฉิน</p> <p>เพื่อป้องกัน/แก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉิน</p> <p>ผู้รักษาการณ์ตามพระราชบัญญัติ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p style="text-align: center;">หมวด ๑ การบริหารจัดการทั่วไป ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ</p> <p>มาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงกลาโหม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขานุการ</p> <p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยวิธีการสรรหาจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>รายละเอียด หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p>	<p>องค์ประกอบของ คณะกรรมการระดับนโยบาย ของชาติ เพื่อประสาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ การจัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง</p> <p>รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของ บุคคลและองค์กรเอกชนใน การจัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งร่วมกับรัฐ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้</p> <p>ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ โดยจะต้องแต่งตั้งภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน</p> <p>มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ</p> <p>(๑) ตาย</p> <p>(๒) ลาออก</p> <p>(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ</p> <p>(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย</p> <p>(๕) ถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ</p> <p>(๖) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ</p> <p>ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน</p> <p>ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้ว</p>	<p>เพื่อปรับเปลี่ยนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เหมาะสม และมีความต่อเนื่องของการดำเนินงาน</p> <p>เพื่อปรับปรุงกรณีการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เหมาะสม</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๑ การประชุมคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม</p> <p>ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุม ให้ประธานมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ได้ตามความจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยของการประชุม</p> <p>มาตรา ๑๒ การประชุมคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม</p> <p>การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุม ให้ถือเสียงข้างมาก</p> <p>กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด</p> <p>มาตรา ๑๓ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ จะตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการจะมอบหมายก็ได้</p> <p>การประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการและคณะอนุกรรมการให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือคณะอนุกรรมการมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา ตลอดจนเชิญบุคคลใดมาชี้แจง ให้ข้อเท็จจริง คำแนะนำความเห็น หรือให้ส่งเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องได้</p>	<p>เพื่อให้การประชุมดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยบรรลุวัตถุประสงค์</p> <p>เพื่อกำหนดระเบียบปฏิบัติในการประชุม</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการมอบหมายงานช่วยสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพ</p> <p>มาตรการบริหารสนับสนุน การทำงานของคณะกรรมการ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา</p> <p>ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานตามมาตรา ๑๓ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติกำหนด</p> <p>มาตรา ๑๖ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) พิจารณาและให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตาม มาตรา ๗๒</p> <p>(๒) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ แผนงาน รวมทั้งวงเงินลงทุนของหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินงานตามนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ</p> <p>(๓) พิจารณาและให้ความเห็นชอบมาตรการ แนวทาง แผนงาน โครงการ งบประมาณ และบุคลากรในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับดำเนินการตามนโยบายและแผนการจัดการ ตลอดจนการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพนั้น</p> <p>(๔) ประสานงาน และจัดประชุมร่วมกับคณะกรรมการอื่นที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>(๕) ประสานงาน ติดตาม ประเมินผล และเร่งรัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นไปตามแนวทางและนโยบายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ</p>	<p>ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานและค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการ</p> <p>เพื่อประสานการปฏิบัติและเป็นเจ้าภาพผู้รับผิดชอบตามมติของคณะกรรมการ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๖) เสนอแนะประสานความต้องการและผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการ จัดสรร ใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ พัฒนาฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๗) พิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด</p> <p>(๘) พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(๙) พิจารณาให้ความเห็นชอบการออกประกาศกำหนด พื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง พร้อมทั้งหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ วิธีการบริหารจัดการในเขตพื้นที่ดังกล่าวตามมาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๑</p> <p>(๑๐) พิจารณาให้ความเห็นชอบการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ ในการสงวน อนุรักษ์ คุ้มครองชนิด พันธุ์พืชและชนิดพันธุ์สัตว์ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพตามมาตรา ๘๒</p> <p>(๑๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบการออกประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง มาตรฐานควบคุม มลภาวะ และเขตควบคุมมลภาวะตามมาตรา ๘๗</p> <p>(๑๒) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดสรรรายได้ และเงินอุดหนุนของกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด</p> <p>(๑๓) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด โดยจัดสรรจากกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>(๑๔) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับมาตรฐานการปฏิบัติด้านกิจกรรมทางด้านการท่องเที่ยว การกีฬา หรือ กิจกรรมอื่น ๆ ในพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>(๑๕) กำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรฐานในการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนชายฝั่งในด้านกิจกรรม วิถีชีวิต จิตสำนึก และวัฒนธรรม ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาที่ยั่งยืน</p>	

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๑๖) กำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>(๑๗) เสนอแนะมาตรการเสริมในการจัดการ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการให้รางวัล การยกเว้นภาษี การแบ่งปันผลประโยชน์ และการให้สิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างพอเพียงและยั่งยืน</p> <p>(๑๘) ให้ความเห็นชอบในการจัดทำกฎ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการประสานการปฏิบัติตามนโยบาย แผน และการใช้บังคับ กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ของหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๑๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น</p> <p>มาตรา ๑ ๗ ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นสำนักเลขาธิการของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรายงานการประชุมเป็นหนังสือ พร้อมความเห็นแย้งและเหตุผลของคณะกรรมการเสียงข้างน้อยไว้ในรายงานการประชุม และการนำมติที่ประชุมไปปฏิบัติ โดยให้มีผลผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้อง และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ คຸ້ມครอง ฟື້นฟู และบริหารจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อความสมบูรณ์ มั่งคั่ง และยั่งยืนของทะเลไทย</p> <p>(๒) เสนอความเห็นและจัดทำนโยบายและแผน มาตรการ แนวทาง แผนงาน โครงการ งบประมาณ และบุคลากรในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การคຸ້ມครอง การอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p>	<p>กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติให้สอดคล้องกับบทบาท/ภาระหน้าที่</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๓) เสนอแนะการจัดทำกฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง กำกับดูแล ประเมินผล และติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการใดๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการประสานการปฏิบัติตามนโยบาย แผน และการใช้บังคับ กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ของหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร และระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๔) ศึกษา วิจัย พัฒนา อนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลาย ทางชีวภาพ ตลอดจนชนิดพันธุ์พืชและชนิดพันธุ์สัตว์ทางทะเลที่หายากและใกล้จะสูญพันธุ์</p> <p>(๕) เสนอแนะแหล่งอันควรถูกบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ในการสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง ฟื้นฟู และพัฒนาเพื่อการใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมทั้งเสนอแนะการออกประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการกำหนดพื้นที่และมาตรการเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและ ชายฝั่งตามมาตรา ๘๑ และการคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชและชนิดพันธุ์สัตว์รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพตามมาตรา ๘๒ ตลอดจน การควบคุมมลภาวะทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๘๗</p> <p>(๖) สร้างความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ การอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูทรัพยากรและ ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ โดยให้คำปรึกษาแนะนำ และร่วมเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาใน คณะกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด</p> <p>(๗) ดำเนินการ สำรวจ ขึ้นทะเบียน และจัดตั้งชุมชนชายฝั่ง และเขตชุมชนชายฝั่งร่วมกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ และการประสานและติดตาม</p>	

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๘) จัดทำแผนที่ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งในทุกเขตชุมชนชายฝั่งและเกาะทั่วประเทศ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติม และพัฒนาแผนที่ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง</p> <p>(๙) ร่วมกับองค์กรประสานและตรวจสอบการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในการศึกษาค้นคว้าและวิจัย รวมทั้งการจัดทำแนวทาง นโยบาย แผนงาน แผนปฏิบัติการ และโครงการของชุมชนชายฝั่งและจังหวัด</p> <p>(๑๐) จัดสร้างฐานข้อมูลทางระบบคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตเพื่อรวบรวม ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เกี่ยวกับโครงการ แผนงานต่าง ๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าถึงแสดงความเห็น และตรวจสอบได้ ก่อนการพิจารณาอนุญาตโครงการหรือแผนงาน</p> <p>(๑๑) จัดให้มีการทำสำรวจความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในโครงการ แผนงานต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๑๒) อำนวยความสะดวก มอบหมาย ช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริม หน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>(๑๓) เป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพของชาติ สร้างระบบความรู้ ความสามารถ เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศดังกล่าว</p> <p>(๑๔) สนับสนุน และดำเนินการจัดหาทุนเข้ากองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด</p>	

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๑๕) ประสานความร่วมมือกับนานาชาติประเทศและองค์การระหว่างประเทศในด้านทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๑๖) ประสานงานการรวบรวมข้อมูล พยานหลักฐานเพื่อระงับและแก้ไขภัยพิบัติ และเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนสนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินคดี ของอัยการและเจ้าพนักงานยุติธรรมอื่นตามข้อมูลและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(๑๗) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย</p>	
<p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๒</p> <p style="text-align: center;">คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p>มาตรา ๑๘ ในจังหวัดชายทะเลให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด” ประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าการขนส่งทางน้ำสาขา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจประจำจังหวัด ประมงจังหวัด พัฒนาการจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้แทนกองทัพเรือ ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้แทนสำนักงานยุติธรรมชุมชนจังหวัด นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบคน เป็นกรรมการ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ</p> <p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแต่งตั้งโดยวิธีการสรรหาจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p>	<p>เพื่อกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสู่ระดับจังหวัด โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๙ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๘ วรรคสาม มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับกับการสรรหาและการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๒๐ ให้นำบทบัญญัติใน มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับแก่การดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๒๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีอำนาจออกประกาศ ระเบียบ คำสั่ง กฎ ข้อบังคับโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น</p> <p style="padding-left: 40px;">ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง กฎ ข้อบังคับ ให้ใช้บังคับได้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว</p> <p>มาตรา ๒๒ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) จัดทำและเสนอนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดตามมาตรา ๗๔ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ</p> <p>(๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นตามมาตรา ๗๕</p> <p>(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้ง เปลี่ยนแปลง และเพิกถอนชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๘</p> <p>(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบการอนุญาตให้ ใช้พื้นที่ในเขตชุมชนชายฝั่งเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๘๓</p> <p>(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดสรรรายได้ของกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนชายฝั่ง รวมทั้งกำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด</p>	<p>เพื่อให้คณะกรรมการจังหวัดสามารถออกข้อบังคับของตนเองให้สอดคล้องกับเขตพื้นที่ที่ได้</p> <p>กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดให้สอดคล้องกับบทบาท และภาระหน้าที่</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๖) พิจารณาให้ความเห็นชอบการอนุญาตให้เข้าไปทำการศึกษาวิจัยในเขตชุมชนชายฝั่ง รวมทั้ง คุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น ตามมาตรา ๕๓</p> <p>(๗) พิจารณาวินิจฉัยคำขอ หรือคำอุทธรณ์ที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(๘) พิจารณาให้ความเห็นชอบการออกประกาศ ระเบียบ คำสั่ง กฎ ข้อบังคับ ตามมาตรา ๒๑</p> <p>(๙) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ แผนงาน รวมทั้งวงเงินลงทุนของหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินงานตามนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ</p> <p>(๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับมาตรฐานการปฏิบัติด้านกิจกรรมทางด้านการท่องเที่ยว การกีฬา หรือ กิจกรรมอื่น ๆ ในพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งของจังหวัด</p> <p>(๑๑) กำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรฐานในการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนชายฝั่งในด้านกิจกรรม วิถีชีวิต จิตสำนึก และวัฒนธรรมในระดับจังหวัด ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาที่ยั่งยืน</p> <p>(๑๒) จัดให้มีระบบการระงับข้อพิพาทในเบื้องต้นด้วยวิธีการคณะกรรมการพหุภาคี การประนอมข้อพิพาท दाโต้ะยุติธรรม หรืออนุญาโตตุลาการ ในข้อพิพาท ข้อขัดแย้ง หรือคดีความที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๑๓) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น</p> <p>มาตรา ๒๓ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และมีหน้าที่จัดทำรายงานการประชุมเป็นหนังสือ พร้อมความเห็นแย้งและเหตุผลของคณะกรรมการเสียงข้างน้อย ไว้ในรายงานการประชุม และการนำมติที่ประชุมไปปฏิบัติ โดยให้มีผลผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้อง และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p>	<p>กำหนดอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานเลขาจังหวัด</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๑) เสนอแนะและประสานงานให้หน่วยงานของรัฐ ผู้มีส่วนได้เสียในเขตพื้นที่ จัดทำกรอบแผนงานและโครงการโดยรวมที่เหมาะสมกับเขตของตน โดยพิจารณาถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การครองชีพของประชาชนกับผลกระทบต่อทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๒) เสนอแนะและประสานงานให้หน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียในเขตพื้นที่ มีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับการร่วมกำหนดโครงการและแผนงานพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพภายในกรอบแผนงานและโครงการโดยรวม</p> <p>(๓) เสนอแนะและประสานงานให้หน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียในเขตพื้นที่ ร่วมจัดทำกลไกการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในระดับเขตพื้นที่ เพื่อประสานนโยบายแผนและการจัดการร่วม</p> <p>(๔) เสนอแนะและประสานงานให้หน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียในเขตพื้นที่ ร่วมจัดการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขปัญหามลภาวะทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>(๕) ประสานงาน และจัดประชุมร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย และคณะกรรมการอื่น ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>(๖) ประสานงาน ติดตาม ประเมินผล และเร่งรัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นไปตามแนวทางและนโยบายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของจังหวัด และของชาติ</p> <p>(๗) เสนอแนะประสานความต้องการและผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง และการจัดสรรการใช้ประโยชน์ และการบริหารจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p>	

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๘) สนับสนุนการดำเนินการจัดหาทุน กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนและรายได้ รวมทั้ง กำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด</p> <p>(๙) เสนอแนะมาตรการเสริมในการจัดการ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความ หลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการให้รางวัล การยกเว้นภาษี การแบ่งปันผลประโยชน์ และการให้สิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและ ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างพอเพียงและยั่งยืน</p> <p>(๑๐) ประสานงานการรวบรวมข้อมูล พยานหลักฐานเพื่อระงับและแก้ไขภัยพิบัติ และเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศทาง ทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนสนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินคดี ของอัยการและเจ้าพนักงานยุติธรรม อื่นตามข้อมูลและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง</p>	
<p style="text-align: center;">หมวด ๒</p> <p style="text-align: center;">สิทธิชุมชนและการจัดการร่วมกันอย่างบูรณาการ</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๑</p> <p style="text-align: center;">คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p>มาตรา ๒๔ ในแต่ละชุมชนชายฝั่ง ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ท้องถิ่น” ประกอบด้วยสมาชิกชุมชนชายฝั่งที่มีอาชีพพื้นบ้านและ/หรืออาชีพท้องถิ่นที่มาจากกลุ่มต่างๆ ที่มีภูมิลำเนาในชุมชนชายฝั่งนั้น ซึ่งเป็นผู้สมัครและได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกชุมชนชายฝั่งจำนวนไม่เกิน สิบห้า คนเป็นกรรมการ โดยกรรมการ สิบสองคนเป็นกรรมการ</p>	<p>คณะกรรมการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>ที่ได้รับเลือกตั้งซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนจากสาขาอาชีพพื้นบ้านต่างๆ อาชีพละ หนึ่ง คน รวมทั้งอาชีพพื้นบ้านทางการประมง การเกษตร การปลูกป่า การค้าขาย การขนส่ง การท่องเที่ยว การประมงพาณิชย์ท้องถิ่น ธุรกิจท้องถิ่น รวมทั้งอาชีพพื้นบ้านและอาชีพท้องถิ่นอื่นๆ และหรือผู้แทนจากกลุ่มต่างๆ อย่างละ หนึ่งคน รวมถึงกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรี เยาวชน องค์กรพัฒนาเอกชน และหรือ อาชีพ และกลุ่มอื่นๆตามที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดประกาศกำหนดเพิ่มเติม และกรรมการอีก สามคน ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นนั้นหนึ่งคน ผู้แทนจากคณะทำงานปฏิบัติการประสานทางวิชาการและติดตามการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในท้องถิ่นนั้นหนึ่งคน และผู้แทนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอีกหนึ่งคน</p> <p>ให้กรรมการตามวรรคก่อนเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการ</p> <p>ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นแต่งตั้งสมาชิกชุมชนชายฝั่งที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นเมธีชุมชน หรือปราชญ์ชาวบ้าน หรือราษฎรท้องถิ่นอาวุโสเป็นที่ยอมรับของชุมชนชายฝั่ง จำนวนไม่เกิน ห้าคน เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p> <p>ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการท้องถิ่น และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๒๕ ให้สมาชิกชุมชนชายฝั่งซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป เลือกตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง</p> <p>หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติ การดำรงตำแหน่งและจำนวนคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยโปร่งใสและยุติธรรม</p>	<p>การเลือกตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๒๖ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) จัดทำแผนจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด</p> <p>(๒) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง</p> <p>(๓) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการชุมชนชายฝั่ง และเขตชุมชนชายฝั่ง และการจัดการทรัพยากรสินส่วนกลางของชุมชนชายฝั่ง ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของชุมชนชายฝั่งและไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการ</p> <p>(๔) ดูแลรักษาทรัพยากรสินส่วนกลางของชุมชนชายฝั่ง</p> <p>(๕) ดูแลให้สมาชิกชุมชนชายฝั่ง ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(๖) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากเขตชุมชนชายฝั่ง หรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใดๆ ในเขตชุมชนชายฝั่ง เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม (๓) หรือพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(๗) โกล่เกลี่ย ประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ หรือโดยวิธีอื่นๆ ตามกฎหมาย เมื่อสมาชิกชุมชนชายฝั่งเกิดความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>(๘) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(๙) จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันตามมาตรา ๕๙</p> <p>(๑๐) ดำเนินการตามความเห็นสมควร เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ชุมชนชายฝั่ง</p> <p>(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ หรือคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p>	<p>อำนาจหน้าที่ของ</p> <p>คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๒ สิทธิชุมชน การจัดตั้ง และจัดการชุมชนชายฝั่ง</p> <p>มาตรา ๒ ๗ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะ ซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนตั้งแต่ สามสิบ ครั้วเรือนขึ้นไป ที่มีที่อยู่อาศัยประกอบสัมมาอาชีพอยู่เป็นปกติในท้องถิ่นแต่ดั้งเดิมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาตั้งแต่ ยี่สิบ ปีขึ้นไปมีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดให้รับรองเพื่อจัดตั้งเป็นชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ชุมชนชายฝั่งที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดรับรองแล้วตามวรรคก่อนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>เขตชุมชนชายฝั่ง หมายรวมถึง บริเวณพื้นที่ชายฝั่งและทะเล ที่ชุมชนชายฝั่งตั้งบ้านเรือน แหล่งประกอบอาชีพร่วมกัน โดยมีเขตแดนครอบคลุมบริเวณชายฝั่ง ตามการแบ่งเขตการปกครองหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงพื้นที่อนุรักษ์ที่ประกาศให้เป็นพื้นที่ป่ามีไข่และวางไข่เลี้ยงลูกตาม พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. ๒๕๙๐ ตลอดจนพื้นที่คุ้มครองทางทะเล หรือพื้นที่อนุรักษ์ตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น</p> <p>ชุมชนชายฝั่งใด ประสงค์จะจัดตั้งเป็นชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งในท้องถิ่น ให้ชุมชนนั้นโดยตัวแทนตั้งแต่ สามสิบคนขึ้นไป ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดแห่งท้องที่ที่จะขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง คำขอต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้</p> <p style="padding-left: 40px;">(๑) วัตถุประสงค์ของชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง</p> <p>(๒) รายชื่อและประวัติโดยสังเขปของผู้ขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งซึ่งมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ</p>	<p>ชุมชนชายฝั่งบัญญัติรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(ก) ความเป็นมาของชุมชนที่ขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งโดยสังเขป พร้อมทั้งแผนที่สังเขป แสดงอาณาเขตและเขตติดต่อ</p> <p>(ข) ร่างแผนจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นโดยแสดงให้เห็นถึงการคุ้มครอง การสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา หรือการควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งและความหลากหลายทางชีวภาพ สภาพของทรัพยากรและสถานะการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตชุมชนชายฝั่ง วิธีดำเนินการ และรายการอื่นที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดกำหนด เพื่อเป็นรากฐานแนวทางให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นของชุมชนชายฝั่งนั้น ที่จะจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๗ ดำเนินการพิจารณาจัดทำแผนจัดการดังกล่าวต่อไปตามมาตรา ๗๕</p> <p>หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำขอและการอนุมัติให้จัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งให้กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>มาตรา ๒๘ เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งแล้ว ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดที่ระบุในคำขอ และให้รายงานผลการตรวจสอบภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ</p> <p>การตรวจสอบรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดกำหนด และให้เจ้าหน้าที่เสนอความเห็นว่าคุณภาพพื้นที่ตามคำขอนั้นควรจัดตั้งเป็นชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งหรือไม่ และควรเป็นชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งที่มีวัตถุประสงค์อย่างไร หรือมีข้อสังเกตประการใดเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง หากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดชายฝั่งจังหวัดใดเห็นว่าสมควรจัดตั้ง ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง โดยความเห็นชอบของชุมชนที่เกี่ยวข้องนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการเป็นตัวแทนของชุมชน ยื่นคำขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งก็ได้</p>	<p>เพื่อให้มีการตรวจสอบ คำขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๒๙ เมื่อได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๒๘ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ประกาศคำขอและรายงานผลการตรวจสอบโดยสรุปไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่ที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้าน ชุมชนท้องถิ่น หรือพื้นที่นั้นเป็นเวลาเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในประกาศนี้ด้วย และให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดประกาศผลคำขอและรายงาน การตรวจสอบดังกล่าวทางสื่อมวลชนประจำจังหวัดเป็นเวลาเจ็ดวัน</p> <p>ให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลใดไม่ว่าจะอยู่ในท้องที่นั้นหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิทำหนังสือแสดงข้อคัดค้านหรือความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งได้ภายในเก้าสิบวัน</p> <p>มาตรา ๓๐ ในการพิจารณาคำขอและรายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดจะมี หนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ หรือผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นมาให้อธิบายหรือความเห็นเพื่อ ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งก็ได้</p> <p>หากคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด เห็นว่ารายละเอียดในคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งนั้นแก้ไขได้ หากผู้ขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งมิได้แก้ไขหรือดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจพิจารณาคำขอนั้นตามที่ เห็นสมควรต่อไป</p>	<p>เพื่อประกาศคำขอและรายงาน ผลการจัดตั้งชุมชน และเขต ชุมชนชายฝั่งให้ทราบทั่วกัน เพื่อรับฟังคำคัดค้านและ ข้อคิดเห็น การจัดตั้งชุมชนและ เขตชุมชนชายฝั่ง เพื่อการตรวจสอบและแก้ไข ตามหนังสือคัดค้านหรือแสดง ความเห็น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๓๑ ในกรณีที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีมติให้จัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งตามคำขอ หรือให้จัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งเพียงบางส่วน หรือโดยกำหนดเงื่อนไข หรือมีมติไม่ให้จัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งและผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีมติ ผู้ขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งหรือผู้มีหนังสือคัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์มติของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติให้เป็นที่ที่สุด และให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว</p> <p>หนังสือแจ้งของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คำอุทธรณ์ของผู้ยื่นคำขอ หรือผู้มีหนังสือคัดค้าน และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้ง</p> <p>มาตรา ๓๒ ในกรณีที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีมติให้จัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งได้ และปรากฏว่าไม่มีการอุทธรณ์จนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว ให้รายงานอธิบดีเพื่อพิจารณา หากอธิบดีไม่เห็นชอบกับมติของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดให้นำเสนอคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติพิจารณา และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๓๑ วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>แจ้งมติการขอจัดตั้ง การคัดค้านและการแก้ไข ตามหนังสือขอจัดตั้ง หนังสือคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็น</p> <p>รับคำอุทธรณ์ของหนังสือคัดค้าน</p> <p>การพิจารณา อุทธรณ์ หนังสือคัดค้าน</p> <p>แสดงขั้นตอนการขอจัดตั้ง และการมีผลของการจัดตั้งชุมชนและเขตชุมชนชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>ในกรณีที่อธิบดีเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดหรือในกรณีที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติพิจารณารายงานที่ได้รับจากอธิบดีตามวรรคหนึ่ง หรือพิจารณาอุทธรณ์คำขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งตามมาตรา ๓๑ วรรคสามแล้ว มีคำวินิจฉัยให้จัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ</p> <p>การจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว</p> <p>มาตรา ๓๓ ชุมชนชายฝั่งมีสิทธิ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) จัดการ อนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายอื่น</p> <p>(๒) จัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในเขตชุมชนชายฝั่งของตนอย่างบูรณาการ ประสานร่วมกับหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ หรือของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด พระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(๓) มีส่วนร่วมกับรัฐ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนชายฝั่ง และหรือชุมชนท้องถิ่นอื่นในการบำรุง รักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในเขตพื้นที่ และสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน</p>	<p>รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และ ๖๙</p> <p>รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖</p> <p>รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๔) ขอรับและได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ โครงการและกิจกรรมต่างๆ ทางทะเล เกาะ และชายฝั่ง เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น</p>	<p>รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๙</p>
<p>(๕) ขอรับและได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับชุมชนชายฝั่งของตน หรือชุมชนท้องถิ่นข้างเคียง และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น</p>	<p>รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐</p>
<p>(๖) มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่และเสรีภาพของชุมชนชายฝั่งของตน ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น</p>	<p>รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๑</p>
<p>(๗) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ไม่เกินสามสิบวันนับจากวันเสนอ</p>	
<p>(๘) ฟ้องร้องดำเนินคดี หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่นของรัฐ บุคคล หรือนิติบุคคลใดๆ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ หรือให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำโครงการและกิจการอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เกาะ และชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายอื่น</p>	<p>รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และ ๖๒</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๙) มีสิทธิและหน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายอื่น</p> <p>มาตรา ๓๔ การกำหนดและจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๒) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในเขตชุมชนชายฝั่งอย่างสมดุล และยั่งยืน</p> <p>(๓) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนชายฝั่งในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๔) การจัดการอย่างบูรณาการในสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ จัดตั้งและบริหารจัดการแนวเขตลอยร่นและชายฝั่ง ตลอดจนโครงการและกิจกรรมทางทะเลและชายฝั่ง โดยหน่วยราชการและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในเขตชุมชนชายฝั่งนั้น</p> <p> ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้โดยองค์รวม เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์และสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อการจัดการอย่างบูรณาการด้านสิทธิและหน้าที่ในการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์ ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ห้ามมิให้แปรรูป แปลงเป็นทุนเอกชน ซื้อขาย ให้เช่า จำหน่าย จ่าย โอน หรือทำนิติกรรมใดๆ ให้ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคล องค์กรเอกชน สหกรณ์ บริษัท หรือนิติบุคคลใด ๆ</p>	<p>กำหนดวัตถุประสงค์การจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง</p> <p>เพื่อแสดงสถานภาพของชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๓๕ ที่ดิน อาคาร บ้านเรือน โรงงาน สิ่งปลูกสร้าง อสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินใดๆ ที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งเป็นเขตชุมชนชายฝั่งแล้ว ให้คงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>บทบัญญัติในมาตรา ๓๔ วรรคสองและวรรคหนึ่งของมาตรานี้ ไม่กระทบถึงทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง ทรัพย์สินสิทธิ หรือบุคคลสิทธิ ของบุคคล นิติบุคคล หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรใดๆ ที่มีอยู่ก่อน หรือรับโอนมาโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามกฎหมายแพ่งหรือพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายใดๆ อันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินและหรือกฎหมายอื่น</p> <p>มาตรา ๓๖ ชุมชนชายฝั่ง มีหน้าที่ในการดูแลรักษาเขตชุมชนชายฝั่ง ดังนี้</p> <p>(๑) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ข้อบังคับของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น และแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p> <p>(๒) ร่วมมือกับทางราชการในการดูแลรักษาชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>มาตรา ๓๗ ในกรณีที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ประมาทเลินเล่อ แสวงหาประโยชน์สำหรับตนเอง หรือบุคคลอื่นโดยมิชอบ ทำลาย หรือกระทำด้วยประการใด ๆ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นจำนวนสามในสี่ของคณะกรรมการทั้งหมด มีมติให้กรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นพ้นจากการเป็นกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p>	<p>ทรัพย์สินใดๆในพื้นที่เขตชุมชนชายฝั่ง ให้คงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</p> <p>หน้าที่ในการดูแลรักษาเขตชุมชนชายฝั่งของสมาชิกชุมชนชายฝั่ง</p> <p>เพื่อควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น สมาชิกชุมชนชายฝั่ง หรือเจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๓๘ ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นอาจขอเปลี่ยนแปลง ขยาย หรือลดเขตชุมชนชายฝั่ง ปรับปรุงแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น หรือขอให้เพิกถอนชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดอย่างชัดเจน และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๓๙ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตชุมชนชายฝั่ง บริเวณเพื่อการอนุรักษ์ และบริเวณเพื่อการใช้สอยไว้ให้เห็นได้ชัดตามสมควร โดยคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง และสมาชิกเขตชุมชนชายฝั่งต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการดังกล่าว</p> <p>มาตรา ๔๐ ให้ประธานกรรมการ และเลขานุการ และหรือกรรมการอื่นอีกหนึ่งคน โดยมติเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นมีอำนาจทำนิติกรรมใดๆ ผู้พันทรัพย์สินส่วนกลางของชุมชนหรือเจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่งนั้นชายฝั่งรวมทั้งดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของชุมชนชายฝั่งได้</p> <p>มาตรา ๔๑ กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินส่วนกลางของชุมชนชายฝั่ง และโดยที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นมิได้ดำเนินการฟ้องร้องในทางคดี ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย ชดเชย แก่ไขความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินส่วนกลางของชุมชนชายฝั่งนั้น</p> <p>มาตรา ๔๒ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนชุมชนชายฝั่ง และเขตชุมชนชายฝั่งทั้งหมดหรือบางส่วนได้ เมื่อพบว่ามีการกระทำความผิด (๒) หรือ (๓) หรือได้รับรายงานว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ขอให้เพิกถอนชุมชนชายฝั่งตามมาตรา ๓๘</p> <p>(๒) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ทอดทิ้งไม่จัดการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ในเขตชุมชนชายฝั่งนั้นต่อไป</p>	<p>การขอเปลี่ยนแปลงหรือขอเพิกถอน ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง</p> <p>การแสดงแนวเขตชุมชนชายฝั่ง โดยจัดให้มีหลักเขตป้ายหรือเครื่องหมาย</p> <p>อำนาจในการทำนิติกรรม และดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของชุมชนชายฝั่ง</p> <p>การฟ้องร้องคดีเรียกค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินส่วนกลางของชุมชนชายฝั่ง</p> <p>อำนาจในการสั่งเพิกถอนชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๓) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นเหตุให้ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งได้รับความเสียหาย</p> <p>คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง โดยให้นำมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>การเพิกถอนชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งให้มีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในกรณีที่มีใช้การเพิกถอนเขตชุมชนชายฝั่งทั้งหมด หรือบางส่วน ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงแนบท้ายประกาศนั้นด้วย</p> <p>มาตรา ๔๓ ทรัพย์สินส่วนกลางของชุมชนชายฝั่งหรือเขตชุมชนชายฝั่งที่ถูกเพิกถอน ในกรณีของสังหาริมทรัพย์ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดกำหนด ส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน</p> <p>มาตรา ๔๔ ชุมชนชายฝั่ง และเขตชุมชนชายฝั่งที่ถูกเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ อาจมีการขอจัดตั้งชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งใหม่อีกได้โดยปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด ๒ นี้</p>	<p>การจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของชุมชนชายฝั่ง/เขตชุมชนชายฝั่งที่เพิกถอน</p> <p>รับรองสิทธิภายหลังที่ถูกเพิกถอน</p>
<p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๓</p> <p style="text-align: center;">การจัดการร่วมกันของประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p>มาตรา ๔๕ ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นในจังหวัดใด ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดและคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งนั้นตั้งอยู่ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งนั้นตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>อำนาจแต่งตั้งสมาชิกชุมชนชายฝั่งและเจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>เมื่อได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกชุมชนชายฝั่งหรือบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์เป็นเจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่งตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามความสมัครใจ</p> <p>มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่งโดยความร่วมมือของเจ้าพนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ตรวจสอบพื้นที่และตรวจตราดูแลการดำเนินการและกิจกรรมต่างๆ ในเขตชุมชนชายฝั่ง</p> <p>(๒) แนะนำ ให้ความรู้ ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด สมาชิกชุมชนชายฝั่ง หน่วยงานของรัฐ ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชน</p> <p>(๓) ในกรณีที่ไม่อาจเรียกประชุมคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นได้ทันที ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใด ออกจากเขตชุมชนชายฝั่งหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ในเขตชุมชนชายฝั่งในกรณีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด หรือระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น และให้รายงานต่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดทราบ</p> <p>(๔) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ชุมชนชายฝั่งหรือเขตชุมชนชายฝั่ง</p> <p>(๕) รายงานคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด เมื่อปรากฏว่ามีกรณีจะต้องเพิกถอนชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่งทั้งหมดหรือบางส่วน</p> <p>(๖) ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๔๗ ในบริเวณพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตชุมชนชายฝั่ง หรือเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พื้นที่สงวน พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เพื่อการฟื้นฟู หรือพื้นที่เพื่อการพัฒนาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือกฎหมายอื่น ห้ามมิให้ทำการประมงหรือกระทำการใดๆ อันอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เว้นแต่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติ ข้อกำหนด และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว</p> <p>มาตรา ๔๘ ในเขตชุมชนชายฝั่งห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า ขุดหาแร่หรือขุดทราย รบกวานหรือทำลายที่อยู่อาศัย แหล่งวางไข่ ล่าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อม หรือเสียหายแก่วิถีชีวิตของชุมชน ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพหรือสภาพของชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง เว้นแต่ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้กระทำได้ และได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติ ข้อกำหนด และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัตินี้อย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว</p> <p>มาตรา ๔๙ ในกรณีที่การแสวงหาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นไปในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงโดยปฏิบัติถูกต้องครบถ้วน ตามพระราชบัญญัตินี้ และระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ชุมชนชายฝั่งย่อมไม่มีสิทธิและไม่มีอำนาจที่จะห้าม หวงกัน กีดกัน มิให้บุคคล หรือนิติบุคคลที่อยู่ในหรือนอกเขตชุมชนชายฝั่ง แสวงหา หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพดังกล่าว เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น</p>	<p>ห้ามกระทำการใดๆ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากร/สิ่งแวดล้อมในเขตชุมชนชายฝั่ง/เขตพื้นที่คุ้มครอง</p> <p>ทรัพยากรของกฎหมายต่างๆ</p> <p>ห้ามการเข้าใช้ทำประโยชน์อันจะทำให้เกิดความเสื่อม/เสียหายของทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมในเขตชุมชนชายฝั่ง</p> <p>ชุมชนชายฝั่งมีอาจห้ามการแสวงหาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากร/สิ่งแวดล้อมที่เป็นไปในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและรพัฒนาที่ยั่งยืน และได้ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. นี้และกฎหมายอื่นๆ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๕๐ ชุมชนชายฝั่งมีสิทธิและมีอำนาจอย่างเต็มที่ที่จะหวงห้าม กีดกัน มิให้บุคคล หรือนิติบุคคล ที่อยู่ในหรือนอกเขตชุมชนชายฝั่งครอบครอง แสวงหา หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ในกรณีที่มีการครอบครอง แสวงหา หรือใช้ประโยชน์ดังกล่าวนั้นเป็นไปในเชิงอุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรมที่ไม่ใช่แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง</p> <p>มาตรา ๕๑ ในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในเขตชุมชนชายฝั่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ช่วยเหลือ สนับสนุน ให้คำปรึกษาหารือ ประสานงาน และจัดการร่วมกันกับคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ในบริเวณพื้นที่ชายฝั่ง เกาะ หรือทะเลที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นเขตชุมชนชายฝั่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ เช่นเดียวกับคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>บทบัญญัติในสองวรรคก่อนไม่ตัดอำนาจหรือหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอื่น</p> <p>มาตรา ๕๒ ผู้ใดเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในเชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมที่มีใช่แนวทางพื้นบ้านหรือเศรษฐกิจพอเพียง ที่ดำเนินการได้ตามมาตรา ๔๙ ถ้าอยู่ในเขตชุมชนชายฝั่งจะต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพกับคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นและชุมชนชายฝั่งในเขตชุมชนชายฝั่งนั้น</p>	<p>ชุมชนชายฝั่งมีสิทธิห้าม/หวง/กีดกันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร/สิ่งแวดล้อมในเชิงอุตสาหกรรม/พาณิชย์กรรมที่ไม่ใช่แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง</p> <p>อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการทรัพยากร/ระบบนิเวศในเขตชุมชนชายฝั่ง/ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นเขตชุมชนชายฝั่ง</p> <p>การทำนิติกรรมเพื่อเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การอนุญาตและการจัดสรรผลประโยชน์</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>ในการอนุญาตให้ผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง และการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ ให้คณะกรรมการชุมชนชายฝั่งหรือผู้แทนเป็นผู้ทำนิติกรรมแทนชุมชนชายฝั่งหรือท้องถิ่น ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดก่อน</p> <p>ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอนุญาตและการทำข้อตกลงในวรรคหนึ่ง ให้จัดสรรแก่ชุมชนชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง เพื่องานอนุรักษ์ พัฒนา หรือจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในเขตชุมชนชายฝั่ง หรือท้องถิ่นนั้น ร้อยละสามสิบ กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดร้อยละสี่สิบ และนำส่งเข้ากองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร้อยละสามสิบ</p> <p>การจัดสรรผลประโยชน์ตามวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งใดๆ เกี่ยวกับการจัดสรรผลประโยชน์ตามมาตรานี้ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด</p> <p>ผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวไปยังคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดได้มีคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติให้เป็นที่สุด</p> <p>มาตรา ๕๓ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และเพื่อป้องกันการวิจัยที่ซ้ำซ้อน อีกทั้งยังจะเป็นประโยชน์ต่อกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในการจัดทำฐานข้อมูลทางด้านงานวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากร ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและชายฝั่ง ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด โดยการร้องขอของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น อนุญาตให้ผู้ทำการศึกษา วิจัย มีอำนาจเข้าไปในเขตชุมชนชายฝั่งเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้ โดยให้สมาชิกชุมชนชายฝั่งมีส่วนร่วมในการดำเนินการศึกษา วิจัยดังกล่าว</p>	<p>เพื่อส่งเสริมการศึกษาวิจัย และคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือบุคคลที่ต้องการเข้าไปศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจทรัพยากร ระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งในเขตชุมชนชายฝั่งใด ให้ขออนุญาตต่อคณะกรรมการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัด และหรือคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นกำหนด</p> <p>คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่สนับสนุน และส่งเสริมให้บุคคลในชุมชนบันทึกและ สืบทอด ภูมิปัญญาท้องถิ่น และค้นคว้า วิจัย ตลอดจนดำเนินการตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น และทรัพย์สินทางปัญญา ของท้องถิ่น</p> <p>ในการอนุญาตให้ทำการศึกษา วิจัยตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด อาจกำหนดเงื่อนไข ข้อตกลง รวมทั้งผลตอบแทนอันจะพึงมีจากการศึกษาวิจัยดังกล่าวแก่ชุมชนชายฝั่งนั้น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>มาตรา ๕๔ ในกรณีที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด พบว่าคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งท้องถิ่น กรรมการท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ ข้อบังคับของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด หรือระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งท้องถิ่น คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีหรือสั่งการให้คณะกรรมการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น กรรมการท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำ นั้นได้ตามความเหมาะสม</p>	<p>อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการจังหวัด</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดกำหนด</p> <p>ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดตามวรรคหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำสั่งและให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๓๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>ในการดำเนินคดีหรือห้าม กระทำการ / งดเว้นกระทำการ และการยื่นอุทธรณ์</p>
<p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๔</p> <p style="text-align: center;">การจัดการร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และคณะกรรมการปฏิบัติการประสานทางวิชาการและติดตามการจัดการ</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p>มาตรา ๕๕ ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐ และหรือผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ นโยบาย แผนการ โครงการ กิจกรรมเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเรื่องหนึ่งเรื่องใด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น หรือกรณีอื่น พึงจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ</p> <p>ให้หน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันนั้น มติของการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันดังกล่าวให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ โดยให้แจ้งมติดังกล่าวไปยังหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>ให้มีการจัดประชุมปรึกษา หรือ ร่วมกัน เมื่อมีการจัดการ จัดทำ หรือ ดำเนินการ นโยบาย แผนการ โครงการ กิจกรรม เกี่ยวกับทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อม ทางทะเลและ ชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>หน่วยงานของรัฐ และหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าวในวาระสอง มีสิทธิอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดได้ภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่มีมติดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีคำวินิจฉัย หรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด หน่วยงานของรัฐและหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยหรือคำสั่งดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งดังกล่าว คำวินิจฉัย หรือคำสั่งของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติให้เป็นที่สุด</p> <p>ให้ประกาศมติข้างต้นที่มีได้มีการอุทธรณ์ หรือคำวินิจฉัย หรือคำสั่งของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด หรือคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติที่ถึงที่สุด ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานของการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องต่อไป</p> <p>การจัดให้มีและดำเนินการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันนี้ ให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและยุติธรรม</p> <p>มาตรา ๕๖ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติจัดให้มีการประชุม ปรึกษาหารือร่วมกันตามมาตรา ๕๕</p> <p>ในระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อกำหนดเขตพื้นที่และกรอบผังแผนงาน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนด แผนดำเนินงาน แผนปฏิบัติการ กิจกรรมและโครงการ เชื่อมต่อกับแผนชุมชน และแผนการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนแผนพัฒนาจังหวัด และเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ ประเมิน สรุปผลการบริหารจัดการและปรับปรุงแก้ไข พัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในระดับประเทศ เพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง สำหรับพื้นที่ชายฝั่ง เกาะ และทะเลที่เป็นพื้นที่จัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพทั่วไป ตามมาตรา ๔</p>	<p>กำหนดเขตพื้นที่ และกรอบแผนงานเพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งของประเทศ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติจะต้องจัดให้มีการประชุม ปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อกำหนดเขตพื้นที่ และกรอบผังแผนงานในระดับประเทศตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง</p> <p>มาตรา ๕๗ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน ตามมาตรา ๕๕ ในระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสีย ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับจังหวัด เพื่อกำหนดเขตพื้นที่ กรอบผัง แผนงานเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดแผนดำเนินงาน แผนปฏิบัติการ กิจกรรมและโครงการ ต่างๆ ในระดับจังหวัด และวางแนวทางในการบริหารจัดการ ประเมิน และสรุปผลการบริหารจัดการ และปรับปรุงแก้ไขพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในระดับจังหวัด</p> <p>คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลชายฝั่งจังหวัด จะต้องจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยหนึ่ง ครั้งทุกไตรมาส</p> <p>มาตรา ๕๘ ในเขตชุมชนชายฝั่ง ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือ ร่วมกันตามมาตรา ๕๕ ในระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อกำหนดกรอบผังโครงการและโครงการต่างๆ ในเขตชุมชน ชายฝั่งและท้องถิ่นใกล้เคียง วางแนวทางในการบริหารจัดการ ติดตาม และประเมินสรุปผลการบริหารจัดการ และปรับปรุงแก้ไข พัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในระดับชุมชนชายฝั่งและท้องถิ่น</p> <p>คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันตามวรรคหนึ่งอย่างน้อย หนึ่งครั้งทุกเดือน</p>	<p>กำหนดเขตพื้นที่ กรอบแผนงานเพื่อใช้ในการ จัดการ ทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งในระดับจังหวัด</p> <p>จัดประชุมเพื่อกำหนดกรอบผัง โครงการแนวทางการบริหาร การจัดการ ติดตามและประเมิน สรุปผลการบริหารจัดการใน ระดับท้องถิ่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๕๙ ในกรณีที่มีนโยบาย แผนการ หรือโครงการขนาดใหญ่ หรือที่สำคัญในระดับประเทศ จังหวัด หรือท้องถิ่นที่กระทบหรืออาจกระทบต่อประชาชน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด หรือคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น แล้วแต่กรณีจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันตามมาตรา ๕๕ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเท่าที่ทราบ เข้ามามีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลอันเกี่ยวกับนโยบาย แผนการ หรือโครงการนั้นๆ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ประเมิน พิจารณา และตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย แผนการ หรือโครงการนั้นๆ ได้</p> <p>มาตรา ๖๐ เขตพื้นที่ชายฝั่ง เกาะ และทะเลที่เป็นพื้นที่จัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพทั่วไป ตามมาตรา ๔ ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดใด ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดของจังหวัดนั้น จัดการบูรณาการข้อมูลดังต่อไปนี้อย่างต่อเนื่อง</p> <p>(๑) รวบรวมข้อมูล ข่าวสาร สถิติต่างๆ อันเกี่ยวกับทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ นโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ ทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในจังหวัดนั้นและจังหวัดใกล้เคียง รวมทั้งการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในทุกๆ ด้าน</p> <p>(๒) รวบรวมและระบุหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่จังหวัดนั้นและจังหวัดใกล้เคียง รวมทั้งระบบข้อมูลทั่วไปและข้อมูลทางด้านภูมิศาสตร์สารสนเทศ และจัดทำแผนที่ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของพื้นที่ให้ปรากฏแก่สาธารณชน</p> <p>ทั้งนี้เพื่อสร้างฐานข้อมูล การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำหรับจังหวัดนั้นต่อเชื่อมเป็นเครือข่ายข้อมูลกับฐานข้อมูลอื่นๆ ทั่วประเทศ ผ่านระบบคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต</p>	<p>ให้ชุมชนชายฝั่งผู้มีส่วนได้เสีย และหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วม รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลต่อนโยบาย แผนงาน และโครงการที่สำคัญ</p> <p>จัดบูรณาการฐานข้อมูล เพื่อเป็นฐานรากของการจัดการทางทะเลและชายฝั่ง ในระดับจังหวัด</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๖๑ ในเขตชุมชนชายฝั่ง ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชุมชนชายฝั่งนั้น จัดการบูรณาการข้อมูลดังต่อไปนี้อย่างต่อเนื่อง</p> <p>(๑) รวบรวมข้อมูลข่าวสาร สถิติต่างๆ อันเกี่ยวกับทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ นโยบาย แผนการ โครงการ และกิจกรรมต่างๆ ทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในเขตชุมชนชายฝั่งและท้องถิ่นใกล้เคียง</p> <p>(๒) รวบรวมและระบุหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หรืออาจเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ในเขตชุมชนชายฝั่งและท้องถิ่นใกล้เคียง</p> <p>ทั้งนี้เพื่อสร้างฐานข้อมูลการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสำหรับชุมชนชายฝั่งและท้องถิ่น ต่อเชื่อมเป็นเครือข่ายข้อมูลกับฐานข้อมูลอื่นๆ ทั่วประเทศผ่านทางคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนของงานวิจัยด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>มาตรา ๖๒ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติจัดการบูรณาการข้อมูลการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างฐานข้อมูลการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ โดยต่อเชื่อมเป็นเครือข่ายข้อมูลกับฐานข้อมูลอื่นๆ ทั่วประเทศผ่านระบบคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต</p> <p>มาตรา ๖๓ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นแล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหา จัดตั้ง จัดสร้างระบบ กลไก ขั้นตอน วิธีการ ในการบริหารจัดการภายในขอบเขตและกรอบฟังก์ชันที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ได้</p>	<p>จัดบูรณาการฐานข้อมูลเพื่อเป็นฐานรากของการจัดการทางทะเลและชายฝั่งในระดับชุมชนชายฝั่งและท้องถิ่น</p> <p>จัดบูรณาการฐานข้อมูล เพื่อการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งของชาติ</p> <p>การจัดหา จัดสร้าง กลไกวิธีการ ในการบริหารจัดการของ คณะกรรมการฯ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>การจัดทำ จัดตั้ง จัดสร้าง ระบบ กลไก ขั้นตอน และวิธีการในการบริหารจัดการตามวรรคหนึ่งนั้น ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>มาตรา ๖๔ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นไปอย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ด้วยบุคลากร งบประมาณ และทรัพยากรที่จำกัด ให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ประกาศกำหนดดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) แต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่งตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยประมง กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืช กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยว กฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม กฎหมายว่าด้วยอาคาร กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยโบราณสถานและโบราณวัตถุ กฎหมายว่าด้วยการเกษตรกรรม และกฎหมายว่าด้วยการอุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวบางส่วน หรือทั้งฉบับ หรือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวฉบับเดียวหรือหลายฉบับ รวมทั้งกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยพิจารณาตามความจำเป็นและสมควร ในแต่ละสถานการณ์ เหตุการณ์ พุทธการณ บุคลากร ทรัพยากร สถานที่ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง</p> <p>(๒) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวใน (๑) ข้างต้น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้บางส่วนหรือทั้งฉบับ รวมทั้งกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาตามความจำเป็นและสมควรในแต่ละสถานการณ์ เหตุการณ์ พุทธการณ บุคลากร ทรัพยากร สถานที่ ณ เวลาใด เวลาหนึ่ง</p>	<p>เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการในเขตพื้นที่ที่ทับซ้อนกับกฎหมายอื่น โดยการประสานการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>ในกรณีที่เขตพื้นที่จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั่วไปตามมาตรา ๔ หรือเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง หรือ พื้นที่เพื่อการพัฒนา ตามมาตรา ๗๙ ทับซ้อนทั้งหมดหรือแต่บางส่วน กับพื้นที่อื่นใดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวใน (๑) ข้างต้น หรือ ในกรณีที่มีการประกาศ เขตพื้นที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทับซ้อนทั้งหมดหรือแต่บางส่วน กับเขตพื้นที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวข้างต้น ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ประกาศแต่งตั้ง บุคคลผู้เกี่ยวข้องที่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา อนุกรรมการของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวใน (๑) ข้างต้น แล้วแต่กรณีเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวด้วย โดยให้ดำเนินการแต่งตั้งตาม (๑) และ (๒) แล้วแต่กรณี</p> <p>มาตรา ๖๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตาม มาตรา ๖๔ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประสานงาน ประชุม ปรึกษาหารือร่วมกันตามมาตรา ๕๕ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ประสบการณ์ช่วยเหลือกันและกัน ปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด</p> <p>ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามวรรคหนึ่ง รายงานผลการปฏิบัติงานตาม พระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตน คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด หรือ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ทั้งนี้ตามที่คำสั่งแต่งตั้งได้ระบุไว้ พร้อมทั้งส่งสำเนารายงานดังกล่าวแก่กรม ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p>	<p>เพื่อให้การจัดการชายฝั่งมี ประสิทธิภาพ โดยแต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายอื่นเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ให้ รายงานผลการปฏิบัติงาน/การ ประชุมปรึกษาหารือในการ ปฏิบัติตามกฎหมายนี้และ กฎหมายอื่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๖๖ เมื่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการจัดตั้งคณะทำงานปฏิบัติการประสานทางวิชาการและติดตามการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ขึ้นในเขตพื้นที่ชายฝั่ง เกาะ และทะเล ในภูมิภาคต่างๆ ที่มีสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งเป็นองค์รวมกัน</p> <p>คณะทำงานปฏิบัติการประสานทางวิชาการและติดตามการจัดการตามวรรคหนึ่งเป็นองค์กรที่มีการทำงานเป็นอิสระ อยู่ในสังกัดคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งแห่งใด หรือหลายแห่งที่อยู่ในเขตพื้นที่ชายฝั่งแถบนั้น ประกอบด้วยคณะทำงานที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์การทำงาน ความรู้วิชาการ หรือความรู้พื้นบ้าน ทางด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>มาตรา ๖๗ คณะทำงานปฏิบัติการประสานทางวิชาการและติดตามการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีภารกิจดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ ประสบการณ์ และความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>(๒) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ ชุมชนชายฝั่ง และผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๓) เข้าร่วมการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันตามมาตรา ๕๕</p> <p>(๔) เข้าร่วมการประชุมเพื่อกำหนดเขตพื้นที่และกรอบที่เป็นแนวทางในการกำหนดแผนงาน กิจกรรม และโครงการตามมาตรา ๕๖</p>	<p>ให้มีคณะทำงานปฏิบัติการประสานทางวิชาการการจัด การทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งเป็นองค์รวมเพื่อช่วยเหลือชุมชนชายฝั่งในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว(Technical Operation and Collaboration Working Groups)</p> <p>อำนาจหน้าที่ขององค์กรประสานการจัดการ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๕) เข้าร่วมการประชุมเพื่อกำหนดเขตพื้นที่และกรอบที่เป็นแนวทางในการกำหนดแผนงาน กิจกรรม และโครงการต่างๆ ในระดับจังหวัดตามมาตรา ๕๗</p> <p>(๖) เข้าร่วมการประชุม เพื่อกำหนดผังโครงการและโครงการต่างๆ ในเขตชุมชนชายฝั่งและท้องถิ่นตามมาตรา ๕๘</p> <p>(๗) เข้าร่วมการประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็น ประเมิน พิจารณา และตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย แผนการ หรือโครงการต่างๆ ตามมาตรา ๕๙</p> <p>(๘) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด หรือคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ในการจัดทำ จัดตั้ง จัดสร้างระบบกลไก ขั้นตอน และวิธีการในการบริหารจัดการตามมาตรา ๖๓</p> <p>(๙) ปรับปรุง ดัดแปลง ประยุกต์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางทะเลและชายฝั่งให้เหมาะสมแก่การประยุกต์ใช้ของประชาชนในระดับท้องถิ่นแต่ละแห่ง</p> <p>(๑๐) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นให้ก้าวหน้า มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากขึ้นในการใช้ของประชาชนในระดับท้องถิ่นแต่ละแห่ง</p> <p>(๑๑) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติมอบหมาย</p> <p>ระเบียบการ ขั้นตอนในการจัดตั้งและดำเนินการขององค์กรประสานการจัดการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง</p>	

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๖๘ เมื่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการจัดตั้ง สถาบัน คณะทำงานปฏิบัติการประสานทางวิชาการและติดตามการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประกอบด้วยสถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตลอดจนคณะทำงานปฏิบัติการประสานทางวิชาการและติดตามการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทุกคณะทำงานเป็นสมาชิก มีอำนาจหน้าที่ประสานและติดตาม การศึกษา ค้นคว้า วิจัย การให้คำแนะนำ และการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในระดับประเทศ จังหวัด และท้องถิ่นอย่างเป็น องค์กรรวมและบูรณาการในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน</p> <p>มาตรา ๖๙ องค์กรเอกชน และหรือองค์กรพัฒนาเอกชน อาจตั้งตัวแทนของตนเข้าไปตรวจสอบดูแลการปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นแห่งใดก็ได้ โดยขออนุญาตต่อคณะกรรมการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งจังหวัด ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และหรือ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นกำหนด</p>	<p>แนวปฏิบัติขององค์การ ประสานการจัดการ</p> <p>เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p>
<p style="text-align: center;">หมวด ๓</p> <p style="text-align: center;">แนวนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p>มาตรา ๗๐ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการ และการบัญญัติ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพตาม พระราชบัญญัตินี้</p>	<p>บทบัญญัติในหมวดนี้เป็น แนวทางสำหรับการจัดทำ นโยบายและแผนจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๗๑ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพเป็นไปอย่างบูรณาการในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน พึงจัดให้มีนโยบายและแผนการจัดการ และระเบียบข้อบังคับในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งที่สอดคล้องกันในทุกด้านอย่างครบถ้วนสมบูรณ์</p> <p>ในกรณีที่เรื่องใดมีการกำหนดวางนโยบาย และแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้ แต่ยังไม่มีความหมาย หรือระเบียบข้อบังคับในเรื่องนั้นในเวลานั้น พึงจัดให้มีกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับในเรื่องนั้น ให้สอดคล้องครบถ้วนกับนโยบายและแผนดังกล่าวอย่างบูรณาการ</p> <p>ในกรณีที่เรื่องใดมีความหมายและระเบียบข้อบังคับไว้ แต่ยังไม่มีความหมายหรือแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเรื่องนั้นในเวลานั้น พึงจัดให้มีนโยบายหรือแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเรื่องนั้นให้สอดคล้องครบถ้วนกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับดังกล่าวอย่างบูรณาการ</p> <p>ในกรณีที่เรื่องใดมีนโยบาย แผนการ กฎหมาย และหรือ ระเบียบข้อบังคับเฉพาะด้านหนึ่งด้านใด เช่น ความมั่นคง ป่าไม้ ประมง อุทยาน พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ พืชป่า สัตว์ป่า มลภาวะ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม โรงงาน นิคมอุตสาหกรรม อาคาร ผังเมือง โบราณคดี ระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อมและด้านอื่นๆ พึงจัดให้มีการบูรณาการ นโยบาย แผนการ กฎหมาย และหรือ ระเบียบ ข้อบังคับเฉพาะด้านเหล่านั้น กับนโยบาย แผนการ หรือระเบียบ ข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้เข้าด้วยกัน</p> <p>มาตรา ๗๒ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และแผนการประกาศพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง ตามแนวนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในหมวดนี้ เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี</p> <p>นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>จัดให้มีนโยบายและกฎหมาย ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยบูรณาการเข้ากับนโยบาย แผนงาน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง</p> <p>ให้คณะกรรมการฯ แห่งชาติ จัดทำ นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจาก ค.ร.ม.</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๗๓ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการ เรียกว่า “แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ” และแผนการประกาศพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งเพื่อปฏิบัติ ตามนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา ๗๒</p> <p>แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ใช้บังคับ ได้เป็นเวลาห้าปี</p>	<p>ให้จัดทำแผนปฏิบัติการฯ ตาม นโยบายและแผนการจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แห่งชาติ</p>
<p>มาตรา ๗๔ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการ เรียกว่า “แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด” และแผนการประกาศพื้นที่ คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง ตามสภาพของจังหวัดนั้น และบูรณาการตามแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา ๗๓</p> <p>แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ใช้บังคับ ได้เป็นเวลาสามปี</p>	<p>ให้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับ จังหวัด</p>
<p>มาตรา ๗๕ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งทะเลจังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการ เรียกว่า “แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น” ตามสภาพของ ชุมชนชายฝั่งและท้องถิ่นนั้น และบูรณาการตามแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา ๗๔</p> <p>แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>ให้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับ ท้องถิ่น</p>
<p>มาตรา ๗ ๖ แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด อนุมัติแล้วให้ใช้บังคับได้เป็นเวลาสามปี</p>	<p>ระยะเวลาของแผนฯ และการ จัดทำแผนปฏิบัติการระดับ ท้องถิ่นใหม่</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นเสนอแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นต่อ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดก่อนแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นเดิมหมดอายุไม่น้อยกว่า หกเดือน เมื่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดอนุมัติแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นแล้ว ให้ใช้ บังคับถัดจากวันที่แผนจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นเดิมหมดอายุลง หรือในวันที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งจังหวัดกำหนด แล้วแต่กรณี</p> <p>ในระหว่างที่แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นเดิมหมดอายุลง ถ้าคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งจังหวัดยังไม่อนุมัติแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นใหม่ให้นำแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ท้องถิ่นเดิมมาใช้ต่อไป จนกว่าจะมีการอนุมัติแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นใหม่</p> <p>มาตรา ๗๗ นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตามมาตรา ๗๒ แผนการจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตามมาตรา ๗๓ แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ตามมาตรา ๗๔ และแผนการจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ตามมาตรา ๗๕ ให้เป็นไปตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน และตามแนว วัตถุประสงค์และเป้าหมาย แนวยุทธศาสตร์ และแนวมาตรการ ในการปรับประยุกต์นโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นองค์รวม และบูรณาการ</p> <p>มาตรา ๗๘ แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ จังหวัด และหรือท้องถิ่นตามมาตรา ๗๓ มาตรา ๗๔ และหรือ มาตรา ๗๕ ให้บูรณาการตามสภาพของประเทศ จังหวัด และท้องถิ่น และเป็นไปตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนา ที่ยั่งยืน และปฏิบัติตามแนวปฏิบัติการของแผน ดังต่อไปนี้</p>	<p>แนวทางของนโยบายและแนว ปฏิบัติแผนตามแนวเศรษฐกิจ พอเพียงเพื่อการปฏิบัติอย่าง บูรณาการ</p> <p>แนวปฏิบัติของแผนจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ระดับชาติ ระดับจังหวัดและ ระดับท้องถิ่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๑) กำหนดกรอบแผนงานและโครงการ</p> <p>(๒) กำหนดโครงการที่เหมาะสมตามกรอบแผนงานโดยผู้มีส่วนได้เสียร่วมทุกฝ่ายทั้งโครงการของรัฐและโครงการของเอกชน</p> <p>(๓) กำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่และผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการร่วม</p> <p style="padding-left: 40px;">(๔) กำหนดมาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการ</p> <p style="padding-left: 40px;">(๕) จัดสรรงบประมาณสนับสนุน เช่น งบประมาณจากส่วนกลาง ส่วนจังหวัด งบประมาณส่วนท้องถิ่น เงินสนับสนุนจากกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เงินสนับสนุนจากเอกชน ชุมชนและประชาชน</p> <p>(๖) กำหนดมาตรการเสริม เช่น การให้รางวัล การยกเว้นภาษี การแบ่งปันผลประโยชน์ การให้สิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรแบบพอเพียงยั่งยืน</p> <p>(๗) การรายงานผลการปฏิบัติการตามแผนงานและโครงการ</p> <p style="padding-left: 40px;">(๘) กำหนดมาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหลังดำเนินโครงการแบบต่อเนื่อง</p> <p style="padding-left: 40px;">(๙) กำหนดแนวทางและมาตรการอื่นๆ ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาที่ยั่งยืน</p>	

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p style="text-align: center;">หมวด ๔ ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๑ การกำหนดพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการ</p> <p>มาตรา ๗๙ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดประเภทของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อการบริหารจัดการ รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อการสงวน การคุ้มครอง การฟื้นฟู หรือการพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่นั้น ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) พื้นที่สงวน หมายถึง พื้นที่ทางทะเลหรือชายฝั่งที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์อย่างยิ่ง หรือที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือวัฒนธรรม หรือศิลปกรรมอันควรค่าแก่การสงวนรักษา รวมทั้งพื้นที่ซึ่งยังไม่ถูกรบกวนหรือเปลี่ยนแปลง เพื่อรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๒) พื้นที่อนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ทางทะเลหรือชายฝั่งซึ่งได้รับการจัดการเพื่อดูแลรักษาสภาพทางธรรมชาติ หรือถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ หรือเพื่อการจัดการและคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชหรือชนิดพันธุ์สัตว์ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติเป็นระยะเวลาหนึ่ง หรือที่มีคุณค่าทางนิเวศวิทยา สุนทรียศาสตร์ หรือวัฒนธรรม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน</p>	<p>เพื่อกำหนดพื้นที่ในการบริหารจัดการ</p> <p>เพื่อสงวนรักษาทรัพยากร/ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>เพื่อจัดการทรัพยากร/ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งและคุ้มครองชนิดพันธุ์พืช ชนิดพันธุ์สัตว์ และถิ่นที่อยู่อาศัย</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(ก) พื้นที่เพื่อการฟื้นฟู หมายถึงพื้นที่ทางทะเลหรือชายฝั่งที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ หรือที่ได้รับผลกระทบจากมลภาวะ หรือที่มีความเสื่อมโทรมอันเป็นผลมาจากกิจกรรมของมนุษย์ และมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องฟื้นฟูให้คืนสภาพความอุดมสมบูรณ์ดังเดิม</p> <p>(ข) พื้นที่เพื่อการ พัฒนา หมายถึง พื้นที่ที่มีสภาพทางธรรมชาติที่เหมาะสม มีศักยภาพที่เอื้อต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเมื่อพัฒนาแล้วอาจจะสามารถฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติดั้งเดิมได้</p> <p>มาตรา ๘๐ การกำหนดมาตรการในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการพัฒนาพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพที่กำหนดตามมาตรา ๗๙ ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ</p> <p>มาตรา ๘๑ เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการพัฒนาพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา ๗๙ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในเขตพื้นที่ที่กำหนด</p> <p>มาตรา ๘๒ เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการคุ้มครองชนิดพันธุ์พืช ชนิดพันธุ์สัตว์ และการฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพให้มีความยั่งยืน ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการสงวน การอนุรักษ์ การคุ้มครองชนิดพันธุ์พืช ชนิดพันธุ์สัตว์ และการฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพนั้น</p>	<p>เพื่อฟื้นฟูทรัพยากร/ระบบนิเวศที่เสียหาย</p> <p>เพื่อใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ</p> <p>เพื่อให้การจัดการทรัพยากร/ระบบนิเวศสอดคล้องกับนโยบายและแผนของชาติ</p> <p>เพื่อการจัดการในเขตพื้นที่ที่กำหนด</p> <p>เพื่อการจัดการและคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชและสัตว์</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๘๓ ในกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง มีความประสงค์จะใช้พื้นที่ในเขตชุมชนชายฝั่ง เพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีอำนาจออกประกาศกำหนดให้บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนาได้</p> <p>การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ</p>	<p>เพื่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ในระดับชุมชน</p>
<p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๒</p> <p style="text-align: center;">การบริหารจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p>มาตรา ๘๔ เพื่อให้ความรู้และตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงซ้อนอย่างสมดุลและพึ่งพาอาศัยกันระหว่างองค์ประกอบของทรัพยากร ที่มีความอ่อนไหวสูง ในประการที่จะส่งเสริมเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ประสานความร่วมมือในการจัดการ ค้ำครองและอนุรักษ์ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ให้คงไว้ซึ่งศักยภาพและความสมบูรณ์ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาที่ยั่งยืน</p> <p>ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพโดยองค์รวม ให้ถือเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ห้ามมิให้แปรรูป แปลงเป็นทุนเอกชน ซื้อขาย ให้เช่า จำหน่าย จ่าย โอน หรือทำนิติกรรมใดๆ ให้ทรัพยากรดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคล องค์กรเอกชน ชุมชนชายฝั่ง สหกรณ์ บริษัท หรือนิติบุคคลใด ๆ</p>	<p>เพื่อการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอย่างบูรณาการ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>บทบัญญัติในวรรคสองไม่กระทบถึงการสำรวจ ชุดเจาะใช้ประโยชน์ในแร่ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หรือกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ตามบทบัญญัติเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ. ศ. ๒๕๓๕</p> <p>มาตรา ๘๕ การประสานความร่วมมือในการจัดการ คุ่มครอง และอนุรักษ์ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตามมาตรา ๗๒ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้</p> <p>(๑) เพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความอ่อนไหวสูงทางด้านระบบนิเวศ</p> <p>(๒) เพื่อประสานประโยชน์และระงับข้อพิพาทจากการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างยั่งยืน</p> <p>(๓) เพื่อแก้ไข พื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพที่เสื่อมสภาพหรือที่อยู่ในภาวะวิกฤติให้คืนความสมบูรณ์ตามศักยภาพ</p> <p>มาตรา ๘๖ เพื่อประโยชน์ในการสงวน รักษา และอนุรักษ์ป่าชายเลนให้คงสภาพธรรมชาติ มีความสมบูรณ์ เป็นที่อยู่อาศัย พะเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำและสัตว์บก เป็นแนวป้องกันอันตรายจากภัยธรรมชาติ รวมทั้งเพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศป่าชายเลน ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ออกประกาศกำหนดมาตรการเพื่อการสงวน รักษา และอนุรักษ์ป่าชายเลนนั้น</p> <p>หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการสงวน รักษา และอนุรักษ์ป่าชายเลนในวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้</p>	<p>เป้าหมายการจัดการทรัพยากร และระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>เพื่อการจัดการป่าชายเลน โดยนำมาตรการในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้มาใช้โดยตรง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๓ การบริหารจัดการมลภาวะทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>มาตรา ๘๗ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมลภาวะทางทะเลและชายฝั่ง ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ มาตรฐานควบคุมมลภาวะจากแหล่งกำเนิด เขตควบคุมมลภาวะพร้อมทั้งมาตรการเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาจากมลภาวะดังกล่าวนี้</p> <p>ในการกำหนด การแก้ไข การเปลี่ยนแปลง หรือการยกเลิกมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ มาตรฐานควบคุมมลภาวะจากแหล่งกำเนิด และเขตควบคุมมลภาวะดังกล่าวในวรรคหนึ่ง รวมทั้งมาตรการแก้ไขปัญหามลภาวะ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และเขตควบคุมมลพิษ รวมทั้งมาตรการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ</p> <p>ในการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลภาวะจากแหล่งกำเนิด เขตควบคุมมลภาวะ และมาตรการแก้ไขปัญหามลภาวะตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และเขตควบคุมมลพิษ รวมทั้งมาตรการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๘๘ ห้ามผู้ใดปล่อยทิ้งน้ำมัน ของเสีย หรือสารอันตรายจากสิ่งติดตั้งในทะเล หรือจากเรือหรือยานพาหนะอื่นใดลงสู่ทะเล เว้นแต่ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อรักษาชีวิตของบุคคล หรือเพื่อความปลอดภัยของเรือหรือสิ่งติดตั้งในทะเลนั้น โดยที่จะต้องได้มีการกำหนดมาตรการที่จำเป็นและเป็นไปได้เพื่อป้องกันปัญหาเช่นว่านั้นไว้ล่วงหน้า</p>	<p>นำหลักการของ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๓ ๘๓๓ มาใช้โดยตรง</p> <p>นำหลักการตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหามลภาวะทางทะเลและชายฝั่งโดยอนุโลม</p> <p>เพื่อป้องกันมลภาวะจากการปล่อยทิ้งน้ำมัน/สารอันตรายจากเรือ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๘๙ ให้กัปตันเรือที่บรรทุกของเสียหรือสารอันตราย หรือเรือขนาดใหญ่ที่มีระวางขับน้ำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือผู้ครอบครองสิ่งติดตั้งในทะเล มีหน้าที่จัดบันทึกรายการของเสียหรือสารอันตรายในเรือหรือในสิ่งติดตั้งในทะเล รวมทั้งบันทึกปริมาณการปล่อยทิ้งของเสีย หรือสารอันตรายดังกล่าวนั้น</p> <p>รายละเอียดและประเภทของของเสียหรือสารอันตรายรวมทั้งหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดบันทึกให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>มาตรา ๙๐ ในกรณีที่มีการปล่อยทิ้งน้ำมัน หรือของเสียอันตรายลงสู่ทะเล เกินกว่าระดับที่ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวง ให้อธิบดี มีอำนาจสั่งการให้ดำเนินการสำรวจผลกระทบของมลภาวะทางทะเล โดยสำรวจผลกระทบต่อทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเปราะบางต่ออันตรายที่เกิดจากน้ำมันหรือของเสียอันตราย รวมทั้งผลกระทบต่อมนุษย์ สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และสังคม</p> <p>ให้ผู้สำรวจจัดเตรียมแบบสอบถาม เพื่อการประชุมชี้แจงและการทำประชาพิจารณ์ เป็นการล่วงหน้า เพื่อรวบรวมความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่ได้รับผลกระทบของมลภาวะทางทะเล โดยให้สะท้อนผลการรวบรวมความคิดเห็นในแบบสอบถามนั้น พร้อมทั้งให้รายงานผลการสำรวจตามแบบสอบถาม ต่ออธิบดี</p> <p>มาตรา ๙๑ เมื่อมีภัยคุกคามที่มีนัยสำคัญว่าอาจจะมีการปล่อยทิ้งหรือการรั่วไหลของน้ำมันหรือสารที่ก่อให้เกิดมลภาวะตามมาตรา ๘๘ เจ้าของ หรือผู้ควบคุมเรือ หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสิ่งติดตั้งในทะเล หรือผู้ที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการแล้วแต่กรณี หรือผู้ที่พบเห็นเหตุการณ์เช่นว่านั้น จะต้องรายงานถึงภัยคุกคามที่เกิดขึ้นนั้นต่ออธิบดีถึงกรณีความเป็นไปได้ในการปล่อยทิ้งหรือการรั่วไหลไปสู่ที่อื่นๆ นอกเหนือจากจุดเกิดมลภาวะโดยพลัน</p>	<p>เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งของเสียจากเรือขนาดใหญ่</p> <p>เพื่อสำรวจผลกระทบของมลภาวะทางทะเลจากน้ำมัน</p> <p>เพื่อป้องกันปัญหามลภาวะจากเรือ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๙๒ ให้ผู้ที่มีหน้าที่รายงานต่ออธิบดีตามมาตรา ๙๑ จัดทำรายงานโดยระบุในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภัยที่คุกคาม ดังนี้</p> <p>(๑) เหตุการณ์ซึ่งเป็นสาเหตุของภัยที่คุกคาม</p> <p>(๒) สภาพของทะเลและอากาศในขณะที่เกิดภัยคุกคาม</p> <p>(๓) ประเภทและปริมาณของน้ำมันแต่ละชนิดที่บรรทุก และที่อาจถูกปล่อยทิ้งหรือรั่วไหล</p> <p>(๔) ประเภทและปริมาณของสารที่ก่อให้เกิดมลภาวะที่บรรทุก และปริมาณความเข้มข้นของสารที่ก่อให้เกิดมลภาวะแต่ละชนิดที่อาจถูกปล่อยทิ้งหรือรั่วไหล</p> <p>(๕) มาตรการที่ใช้เพื่อลดความเป็นไปได้ของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น</p>	<p>เพื่อกำหนดสภาพของปัญหา มลภาวะ/มาตรการแก้ไข</p>
<p style="text-align: center;">หมวด ๕ กิจกรรมและวัฒนธรรมทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๑ การบริหารจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อการท่องเที่ยว การกีฬา และกิจกรรมทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>มาตรา ๙๓ เพื่อป้องกันมิให้การท่องเที่ยว หรือการกีฬาทางทะเลและชายฝั่งก่อให้เกิดมลภาวะหรือมีผลกระทบ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการของมาตรฐานการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมทางด้านการท่องเที่ยว หรือการกีฬา โดยอาศัยอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยว กฎหมายว่าด้วยมัคคุเทศก์ หรือกฎหมายว่าด้วยการกีฬา แล้วแต่กรณี</p>	<p>เพื่อคุ้มครองทรัพยากร/ระบบ นิเวศจากกิจกรรมของมนุษย์</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยว กฎหมายว่าด้วยมัคคุเทศก์ หรือกฎหมายว่าด้วยการกีฬา ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเฉพาะในเรื่องการท่องเที่ยว หรือการกีฬาเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>มาตรา ๙๔ ในกรณีที่กิจกรรมทางทะเลและชายฝั่งอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิการจัดฉากหรือถ่ายทำภาพยนตร์บริเวณชายหาด หรือชายฝั่งทะเล อาจก่อให้เกิดมลภาวะ หรือมีผลกระทบ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด หรือคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ห้าม หรือกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมดังกล่าวได้</p>	<p>อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จังหวัด/ท้องถิ่น ในความเสียหายต่อทรัพยากรจากกิจกรรมของมนุษย์</p>
<p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๒ การบริหารจัดการวัฒนธรรมทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>มาตรา ๙๕ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่เสนอแนะในการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนชายฝั่งในด้านกิจกรรมวิถีชีวิต จิตสำนึก และวัฒนธรรม ตลอดจนการบันทึก ถ่ายทอด และเสริมสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่นในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาที่ยั่งยืน</p> <p>ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้ความเห็นชอบคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเสริมที่เสนอแนะเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ตามที่เหมาะสมกับสภาพการณ์และสถานการณ์ในจังหวัด ชุมชนชายฝั่ง และท้องถิ่นของตน ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาที่ยั่งยืน</p>	<p>เพื่อบริหารจัดการวัฒนธรรมในท้องถิ่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๙๖ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดและคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ องค์กรเอกชน ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนประสานความร่วมมือส่งเสริมให้ ประชาชน และชุมชนชายฝั่งดำเนินชีวิตตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่เสนอแนะดังกล่าวในมาตรา ๙๕ ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาที่ยั่งยืน</p> <p>มาตรา ๙๗ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียพึงส่งเสริมด้วยโครงการ วิธีการ และกิจกรรมต่างๆ</p>	<p>เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการ วัฒนธรรมทางทะเล/ชายฝั่ง</p> <p>แนวทางการบริหารจัดการ วัฒนธรรมทางทะเล/ชายฝั่ง ตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง</p>
<p style="text-align: center;">หมวด ๖</p> <p style="text-align: center;">มาตรการสนับสนุนทางการเงิน</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๑</p> <p style="text-align: center;">กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p>มาตรา ๙๘ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การ สนับสนุนด้านการเงินในการการคุ้มครอง สงวน อนุรักษ์ พัฒนาและพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความ หลากหลายทางชีวภาพให้คงสภาพสมบูรณ์ โดยประกอบไปด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้</p> <p>(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณเป็นรายปี</p>	<p>เพื่อเป็นแหล่งสนับสนุนทาง การเงินในการจัดการ ทรัพยากรและระบบนิเวศทาง ทะเลและชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ</p> <p>(๔) เงินอุดหนุนจากเทศบาลตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติกำหนด</p> <p>(๕) เงินส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำทางทะเล</p> <p>(๖) เงินส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมจากค่าภาคหลวงแร่ ก๊าซธรรมชาติ และสารปิโตรเลียม</p> <p>(๗) เงินส่วนแบ่งจากการเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งในเชิงพาณิชย์ตามมาตรา ๕๒</p> <p>(๘) เงินส่วนแบ่งหลักประกันจากการกระทำความผิดตามมาตรา ๔๗</p> <p>(๙) ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายตามมาตรา ๑๑๖ และมาตรา ๑๒๗</p> <p>(๑๐) เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินที่เชื่อถือได้ทั้งของรัฐและเอกชนในประเทศ</p> <p>(๑๑) ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>(๑๒) เงินหรือรายได้อื่น ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายนี้</p> <p>กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานกองทุนในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยไม่ถือเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น</p> <p>มาตรา ๙๙ ให้มีคณะกรรมการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการเงินการคลังและด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอีกไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขานุการ</p>	<p>รายได้ของกองทุน</p> <p>กำหนดสถานะ/รายได้ของกองทุน</p> <p>คณะกรรมการกองทุนทำหน้าที่บริหารกองทุน</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๐ ๐ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยอนุโลม</p> <p>ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับแก่การดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๑๐๑ คณะกรรมการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) พิจารณาอนุมัติช่วยเหลือด้านการเงินแก่โครงการทั้งของรัฐ ชุมชนชายฝั่งและเอกชนที่ขอรับการสนับสนุน</p> <p>(๒) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเงินของกองทุนและการบริหารจัดการกองทุน</p> <p>(๓) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการวางหลักประกันค่าเสียหายตามมาตรา ๑๒๘</p> <p>(๔) ติดตามผลการดำเนินการและการใช้จ่ายเงินของโครงการและกิจกรรมที่ได้รับอนุมัติ</p> <p>(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ หรือตามที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติมอบหมาย</p> <p>มาตรา ๑๐๒ เงินกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการ และกิจกรรมของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p> <p>(๒) ช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการ และกิจกรรมของชุมชนชายฝั่งในการสงวน อนุรักษ์ ปันฟู และพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพของชุมชน ผ่านกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p>	<p>อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการกองทุน</p> <p>กรอบวัตถุประสงค์การใช้ จ่ายเงินของกองทุน</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๓) สนับสนุน อนุรักษ์ ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึก และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากร และระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๔) ช่วยเหลือสนับสนุนโครงการและกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทาง ทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ</p> <p>(๕) สนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๖) ศึกษา วิจัย ค้นคว้า พัฒนา สาธิตการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๗) เป็นค่าใช้จ่ายการบริหารกองทุน และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจการกองทุน</p> <p>(๘) การกระทำอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>มาตรา ๑๐๓ ให้คณะกรรมการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแต่งตั้งผู้จัดการคนหนึ่งโดยวิธีการคัดเลือกตาม หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของสัญญาว่าจ้างที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด เพื่อทำหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) บริหารจัดการกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ระเบียบ และข้อบังคับของกองทุน</p> <p>(๒) ควบคุม ดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบ และข้อบังคับของกองทุน</p> <p>(๓) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง หรือตามที่คณะกรรมการกองทุนหรือประธานกรรมการมอบหมาย</p>	<p>การบริหารจัดการกองทุนโดย ผู้บริหารมืออาชีพ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๐๔ การบริหารจัดการและการจัดทำบัญชีของกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้เป็นไปตามหลักสากล รวมถึงระบบการตรวจสอบเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของกองทุน โดยให้รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการกองทุนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง</p> <p>การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินกองทุนไปจัดการหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกำหนด</p>	<p>เพื่อตรวจสอบการดำเนินการของกองทุน</p>
<p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๒</p> <p style="text-align: center;">กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p>มาตรา ๑๐๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในระดับจังหวัดเรียกว่า “กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงินในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมคุ้มครอง ปันฟู อนุรักษ์ สงวน จัดการ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณเป็นรายปี</p> <p>(๒) เงินอุดหนุนจากกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติกำหนด</p> <p>(๓) เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนชายฝั่งตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดกำหนด</p>	<p>เพื่อเป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงินในการบริหารจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งในท้องถิ่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๔) เงินบริจาคจากหน่วยงาน องค์กร หรือสถาบันการเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศ</p> <p>(๕) เงินส่วนแบ่งจากการเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งในเชิงพาณิชย์ตามมาตรา ๕๒</p> <p>(๖) เงินเรียกเก็บจากค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนสำหรับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ หรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น</p> <p>(๗) ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนจังหวัด</p> <p>(๘) เงินหรือรายได้อื่น ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายนี้</p> <p>กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานของแต่ละกองทุนในสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดของทุกจังหวัด โดยไม่ถือเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และให้ได้รับยกเว้นมิต้องนำรายได้ส่งกระทรวงการคลัง และมีต้องเสียภาษีอากรใดๆ</p> <p>มาตรา ๑๐๖ คณะกรรมการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดประกอบไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นประธาน คลังจังหวัดหรือผู้แทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นจากทุกชุมชนชายฝั่งในจังหวัดนั้นเป็นกรรมการ โดยให้คัดเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการ</p> <p>มาตรา ๑๐๗ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่มาจากผู้แทนสมาชิกชุมชนชายฝั่งในคณะกรรมการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดโดยอนุโลม</p> <p>ให้นำบทบัญญัติใน มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับแก่การดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดโดยอนุโลม</p>	<p>รายได้ของกองทุนท้องถิ่น</p> <p>เพื่อกำหนดสถานะของกองทุนท้องถิ่น</p> <p>เพื่อให้มีคณะกรรมการกองทุนทำหน้าที่บริหารกองทุนท้องถิ่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๐๘ คณะกรรมการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) พิจารณาอนุมัติช่วยเหลือด้านการเงินแก่โครงการหรือกิจการในท้องถิ่นที่ขอรับการสนับสนุน</p> <p>(๒) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเงินของกองทุน และการบริหารจัดการกองทุน</p> <p>(๓) ติดตามผลการดำเนินการของโครงการและกิจกรรมที่ได้รับอนุมัติ</p> <p>(๔) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งการหาประโยชน์จากเงินและทรัพย์สินของกองทุน</p> <p>(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ หรือตามที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมอบหมาย</p> <p>มาตรา ๑๐๙ เงินกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น</p> <p>(๒) ช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการ และกิจกรรมของชุมชนชายฝั่งในการสงวน อนุรักษ์ ป่าชายเลน และพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพของชุมชน</p> <p>(๓) ศึกษา วิจัย ค้นคว้า พัฒนา ป่าชายเลน คุ้มครอง และอนุรักษ์ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่น</p> <p>(๔) เป็นค่าใช้จ่ายการบริหารจัดการกองทุน และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(๕) ให้การสนับสนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสงวน อนุรักษ์ ป่าชายเลน และพัฒนาทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(๖) การกระทำอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ ข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนท้องถิ่น</p> <p>เพื่อกำหนดกรอบวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินของกองทุนท้องถิ่น</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๑๐ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๐๓ มาใช้บังคับกับการคัดเลือกและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๑๑๑ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๐๔ มาใช้บังคับกับการจัดการและการตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดโดยอนุโลม</p>	<p>การบริหารจัดการกองทุนท้องถิ่นโดยผู้บริหารมืออาชีพ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนท้องถิ่น</p>
<p style="text-align: center;">หมวด ๗ เจ้าพนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>มาตรา ๑๑๒ เจ้าพนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่</p> <p>(๑) ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(๒) ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยประมง กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยน้ำ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน กฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยอาคาร กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยว กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง</p> <p>ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว การกำหนดเงื่อนไขให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระดับใด มีอำนาจหน้าที่เพียงใด ให้เป็นไปตามคำสั่งของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น</p> <p>มาตรา ๑๑๓ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง</p> <p>ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย</p>	<p>เพื่อกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น เพื่อให้กฎหมายนี้เป็นกฎหมายกลางในการประสานการใช้อำนาจหน้าที่</p> <p>อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๑๔ เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ทหารเรือ เจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำ และพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจทำการหรือสั่งให้ทำการเท่าที่จำเป็น ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ตรวจสอบบุคคล หรือยานพาหนะ</p> <p>(๒) จับ และควบคุมตัวผู้กระทำความผิด</p> <p>(๓) ยึด หรืออายัดสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด หรือใช้ หรือจะใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาจากการกระทำความผิด</p> <p>ให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยสิ่งของที่ยึดหรืออายัดไว้ให้แก่พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจโดยไม่ชักช้า</p> <p>ในกรณีที่เรือ หรือยานพาหนะ หรือเครื่องมืออุปกรณ์ในการทำประมงหรือทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือที่เป็นความผิดตามกฎหมาย ไม่ได้เป็นของผู้ทำความเสียหายหรือผู้กระทำผิด เจ้าของเรือ หรือยานพาหนะ หรือเครื่องมืออุปกรณ์ดังกล่าว มีหน้าที่ป้องกันมิให้ผู้ใดนำเอาเรือ หรือยานพาหนะ หรือเครื่องมืออุปกรณ์ดังกล่าวไปใช้ก่อความเสียหายหรือกระทำความผิดซ้ำอีก ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าของเรือ หรือยานพาหนะ หรือเครื่องมืออุปกรณ์ดังกล่าว นำหลักประกัน หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร มาวางไว้ต่อศาลในมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ หกสิบ ของราคาเรือ หรือยานพาหนะ หรือเครื่องมืออุปกรณ์ดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่ให้มีการนำเอาเรือ หรือยานพาหนะ หรือเครื่องมืออุปกรณ์ของตนไปก่อให้เกิดความเสียหายหรือใช้กระทำความผิดซ้ำอีก ภายในเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับแต่วันที่วางหลักประกันดังกล่าว</p>	<p>อำนาจหน้าที่ ต่อความผิด</p> <p>เฉพาะหน้าที่ของคณะกรรมการ</p> <p>ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>ท้องถิ่น/เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง</p> <p>เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วน</p> <p>ท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>ในกรณีที่มีการนำเอาเรือ หรือยานพาหนะ หรือเครื่องมือเครื่องใช้ดังกล่าวที่เจ้าของได้วางหลักประกันไว้ในวรรคสามไป ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทำความผิดซ้ำอีก ให้ศาลสั่งริบหลักประกันนั้นได้ เงินที่ได้จากการริบหลักประกันครั้งหนึ่ง ให้นำส่งเข้า กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัตินี้ ส่วนที่เหลือให้ตกเป็นของแผ่นดิน</p> <p>มาตรา ๑๑๕ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย</p>	<p>กำหนดเจ้าพนักงานตาม พระราชบัญญัตินี้</p>
<p style="text-align: center;">หมวด ๘ ความรับผิดทางแพ่ง</p> <p>มาตรา ๑๑๖ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลภาวะ หรือผู้ใด โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิด หรือเป็น แหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลภาวะ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นต้องรับผิดและมีหน้าที่ต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น</p> <p>ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายตามวรรคหนึ่ง หมายถึงถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่หน่วยงานของรัฐหรือผู้เสียหายต้องรับภาระ จ่ายจริงในการขจัดมลภาวะที่เกิดขึ้นนั้นด้วย</p> <p>อนึ่ง เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลภาวะ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ต้องรับผิดในค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายพิเศษในกรณีที่มีการรั่วไหล การแพร่กระจายของมลภาวะ หรือการกระทำดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ก่อให้เกิดผลกระทบและ ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเป็นภัยพิบัติต่อสาธารณะ</p>	<p>ความรับผิดทางแพ่งของเจ้าของ/ ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด มลภาวะ/ผู้ที่สร้างความเสียหาย ต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน</p> <p>ค่าเสียหายในการขจัดมลภาวะ ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๑๗ ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นของรัฐ หรืออยู่ในเขตอำนาจ หรือความควบคุมดูแลของรัฐ หรือชุมชนชายฝั่ง หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ได้รับการสงวนหรือคุ้มครองตามกฎหมาย ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายนั้นตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น</p> <p>ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายตามวรรคหนึ่ง หมายถึงรวมถึงค่าความเสื่อมสภาพของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งนั้น และค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่หน่วยงานของรัฐ หรือชุมชนชายฝั่งต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นด้วย</p> <p>อนึ่ง ผู้ที่กระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งตามวรรคหนึ่ง ต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายพิเศษ หากปรากฏว่าการกระทำหรือการละเว้นการกระทำนั้น ก่อให้เกิดการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>มาตรา ๑๑๘ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง หรือสิ่งแวดล้อมในเขตชุมชนชายฝั่ง ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง หรือพนักงานอัยการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายได้ ดังต่อไปนี้</p>	<p>กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งแก่ผู้สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งตามหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด</p> <p>ค่าเสียหายในการฟื้นฟูทรัพยากร/ระบบนิเวศ</p> <p>ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ</p> <p>บทเฉพาะในความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายของทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>(๑) ค่าใช้จ่ายที่รัฐ หรือชุมชนชายฝั่งได้จ่ายไปในการเคลื่อนย้ายสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทำให้สิ่งนั้นหมดสภาพ ความเป็นอันตราย หรือความเป็นพิษ ตลอดจนการนำเอาสิ่งของนั้นมาเก็บ กักหรือรักษาไว้</p> <p>(๒) ค่าใช้จ่ายที่รัฐ หรือชุมชนชายฝั่งได้จ่ายไปในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพกลับคืนสู่สภาพเดิม</p> <p>(๓) ค่าใช้จ่ายที่รัฐ หรือชุมชนชายฝั่งได้จ่ายไปในการช่วยเหลือบุคคล หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น เนื่องในความเสียหายนั้น</p> <p>(๔) ค่าดำเนินงานของรัฐ หรือชุมชนชายฝั่งในการประเมินความเสียหายและประเมินค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ตลอดจนสุขภาพอนามัยของบุคคล</p> <p>(๕) ค่าใช้จ่ายที่รัฐ หรือชุมชนชายฝั่งได้จ่ายไปในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย เช่น ค่าทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐหรือชุมชนชายฝั่ง ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินคดี และค่าธรรมเนียมศาล</p> <p>(๖) มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งที่ต้องเสียหาย ทั้งนี้ รวมทั้งมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการขาดการใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ทรัพยากรและระบบนิเวศดังกล่าวจะเติบโต และมีความสมบูรณ์เพียงพอแก่การใช้ประโยชน์ไปจนถึงวาระสิ้นสุดของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>มาตรา ๑๑๙ ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายตามมาตรา ๑๑๖ และค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายในกรณีที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นสมควรดำเนินคดีแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลภาวะ หรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายตามมาตรา ๑๒๗ ให้นำส่งเข้าเป็นรายได้ของกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p>	<p>เพื่อใช้เป็นเงินทุนในการบริหารจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p style="text-align: center;">หมวด ๙ การจัดการข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์</p> <p>มาตรา ๑๒๐ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพหุภาคี” ประกอบไปด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ ประมงจังหวัด การท่องเที่ยวจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกองทัพเรือ ผู้แทนกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ ผู้บังคับการตำรวจประจำจังหวัด ผู้แทนสำนักงานยุติธรรมชุมชนจังหวัด ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน นายกษมาคมประมงจังหวัด นายกษมาคมการท่องเที่ยวจังหวัด ประธานหรือผู้แทนสมาพันธ์สมาคมประมงพื้นบ้าน ประจำภาคหรือจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คนเป็นกรรมการ และหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้แทนส่วนราชการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในจังหวัดหรือในพื้นที่เป็นกรรมการและเลขานุการ</p> <p style="text-align: center;">คณะกรรมการในวรรคหนึ่งให้แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งที่รับผิดชอบ</p> <p>มาตรา ๑๒๑ คณะกรรมการพหุภาคีมีอำนาจหน้าที่ในการบรรเทาและแก้ไขข้อพิพาทข้อขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งในระดับจังหวัด และในระดับท้องถิ่น โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเปิดเผย มีข้อมูล และเป็นประชาธิปไตย</p> <p style="text-align: center;">ข้อขัดแย้งที่กำหนดในวรรคแรกยกย่องระงับสิ้นไปตามหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการพหุภาคี</p> <p>มาตรา ๑๒๒ ในพื้นที่จังหวัดสตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส คู่กรณีทุกฝ่ายที่นับถือศาสนาอิสลามหากมีความประสงค์จะระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยวิธีการของท้องถิ่นตามหลักของศาสนาอิสลาม ให้คู่กรณีที่พิพาท ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการระงับข้อพิพาท ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอิสลาม</p> <p>ข้อพิพาทในวรรคหนึ่งยกย่องระงับสิ้นไปตามคำตัดสินชี้ขาดของดาโต๊ะยุติธรรม</p>	<p>การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการพหุภาคี</p> <p>อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพหุภาคี</p> <p>การระงับข้อพิพาทโดยดาโต๊ะยุติธรรม</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>มาตรา ๑๒๓ ข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้อาจระงับสิ้นไป โดยคู่กรณีต่างยอมผ่อนผันให้แก่กันและยอมสละสิทธิที่มีอยู่ต่อกัน โดยการทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ย่อมทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไป และทำให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่ตกลงกันไว้เป็นหนังสือนั้น</p> <p>การประนอมข้อพิพาทตามวรรคแรกย่อมทำให้อายุความในการฟ้องคดีระงับอยู่นับแต่วันที่มีการทำเป็นหนังสือจนถึงวันที่ข้อพิพาทระงับสิ้นไป</p> <p>หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการประนอมข้อพิพาท ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท</p>	<p>การประนอมข้อพิพาท</p>
<p>มาตรา ๑๒๔ ในพระราชบัญญัตินี้ คู่พิพาทจะตกลงกันระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายโดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายก็ได้ และทำให้ข้อพิพาทที่มีอยู่ระงับสิ้นไปตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้น</p> <p>หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ</p>	<p>การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ</p>
<p>มาตรา ๑๒๕ การระงับข้อพิพาทตามมาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓ ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีในการที่จะนำข้อพิพาทนั้นไปฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมได้อีก</p>	<p>รับรองสิทธิในการดำเนิน คดีทางศาลของผู้เสียหาย</p>
<p>มาตรา ๑๒๖ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดให้มีการตรวจ ติดตาม และประเมินผลการจัดการข้อพิพาทในหมวดนี้ และให้รายงานต่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด</p>	<p>เพื่อตรวจติดตามและประเมินผลการจัดการข้อพิพาท</p>
<p>มาตรา ๑๒๗ ในกรณีที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นสมควรดำเนินคดีแก่ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลภาวะ หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้เสียหายตามมาตรา ๑๒๖ ซึ่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหาย หรือสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาและฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่เกิดความเสียหาย เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลภาวะนั้นแทนผู้เสียหายได้</p>	<p>เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทางเลือกในการเรียกร้องค่าเสียหายโดยให้สำนักงานอัยการดำเนินคดีแทน</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>ในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายโดยพนักงานอัยการนั้น ให้นำความในมาตรา ๖๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี ให้เจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานงาน รวบรวมพยานหลักฐานรวมทั้งปฏิบัติตามคำสั่งอื่นใดของพนักงานอัยการ การดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง</p> <p>มาตรา ๑๒๘ ในกรณีความเสียหายอันเกิดต่อร่างกายหรือสุขภาพอนามัยอันเป็นผลจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลภาวะตามมาตรา ๑๑๖ หรือความเสียหายอันเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๑๑๗ นั้น ถ้าในเวลาพิพากษาคดีเป็นอันพั่ววิสัยที่จะหยั่งรู้ได้แน่ชัดว่าความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวไว้ในคำพิพากษาว่าขอสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเสียหายนั้นได้ภายในระยะเวลาไม่เกินห้าปี โดยกำหนดให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลภาวะ หรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพแล้วแต่กรณี วางหนังสือค้ำประกันของธนาคารเพื่อประกันความเสียหายที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตไว้ต่อกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้</p> <p>ภายในระยะเวลาสงวนสิทธิตามคำพิพากษาในวรรคแรก เมื่อศาลได้รับคำร้องขอให้แก้ไขคำพิพากษาเกี่ยวกับค่าเสียหายและได้ไต่สวนผู้เสียหายจนเป็นที่พอใจแล้ว ให้ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินจำนวนเงินค้ำประกันที่วางไว้ต่อศาลตามวรรคแรก</p>	<p>ผู้เสียหาย โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้ประสานงานคดี</p> <p>สงวนสิทธิในการกำหนดค่าเสียหายในอนาคต เพื่อเป็นหลักประกันค่าเสียหายโดยการวางหนังสือค้ำประกันของธนาคารไว้ต่อกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.	เหตุผล
<p>เมื่อพ้นระยะเวลาที่ศาลได้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในวรรคแรกแล้ว ไม่ปรากฏความเสียหายใดเพิ่มขึ้นแก่ผู้เสียหาย เกินกว่าที่ศาลได้พิพากษาไว้แล้ว ให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลภาวะ หรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรหรือระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ผู้วางหนังสือค้ำประกันร้องขอต่อประธานกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อรับเอาหนังสือค้ำประกันนั้นคืนตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด</p>	<p>วิธีปฏิบัติในการรับหนังสือค้ำประกันคืน</p>
<p style="text-align: center;">หมวด ๑๐ บทกำหนดโทษ</p> <p>มาตรา ๑๒๙ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา ๕ หรือขัดขวางการกระทำตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือขัดขวางการกระทำใดๆ ตามคำสั่งนั้น เป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายจากมลภาวะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>มาตรา ๑๓๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>มาตรา ๑๓ ๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๗ หรือมาตรา ๔๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>เพื่อสนับสนุนคำสั่งทางปกครองในการระงับภัยพิบัติในเหตุฉุกเฉิน</p> <p>บทเพิ่มโทษสำหรับผู้ก่อให้เกิดภัยพิบัตินั้น</p> <p>ไม่มาให้ถ้อยคำ/ไม่ส่งวัตถุเอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกต้องหรือถูกสั่งให้ส่ง</p> <p>ฝ่าฝืนห้ามทำการประมง/ห้ามการยึดถือครอบครองทรัพยากรทางทะเล/ชายฝั่ง</p>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.		เหตุผล
มาตรา ๑๓๒	ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล
มาตรา ๑๓๓	ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๙ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท	ไม่จัดบันทึกรายการของเสียในเรือ/ที่ปล่อยทิ้งลงสู่ทะเล
มาตรา ๑๓๔	ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๙๑ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท	ไม่รายงานภัยคุกคามจากรั่วไหล/ปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล
มาตรา ๑๓๕	ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคล หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น	กำหนดความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคล

ภาคผนวก ข

ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจสอบพิจารณาแล้ว
เรื่องเสร็จที่ ../....

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

เหตุผล

โดยที่ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ประกอบกับได้มีการบุกรุก หรือเปลี่ยนแปลงสภาพ พื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรม ประกอบกับ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการคุ้มครองเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบางพื้นที่ สมควรมี กฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และ บำรุงรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๓ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศน์ทางทะเลและชายฝั่ง

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่รักษาพืชพันธุ์และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่น เพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงหรือประกาศนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินแปดคนเป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรณี ด้านสมุทรศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล ด้านการประมง ด้านเศรษฐศาสตร์ หรือด้านนิติศาสตร์

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่

มาตรา ๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) ถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้กรรมการซึ่งเหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างได้ เว้นแต่วาระของกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะมีการแต่งตั้งแทนหรือไม่ก็ได้ และให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๘ การประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา ๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุม ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ให้นำมาตรา ๘ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่การประชุมคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๒) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และคำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(๓) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(๔) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา มีมติตามที่เห็นสมควรในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๗
 (๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่
 นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ
 ตาม (๑) ให้คำนึงถึงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมาย
 ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ
 ประชาชน ผู้ประกอบกิจการ หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการ
 พิจารณาในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ
 ดังกล่าวด้วย

มาตรา ๑๒ ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการ
- (๒) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการ
 ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ
- (๓) รวบรวมและจัดเตรียมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ และริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการใดๆ
 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- (๔) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ
 ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๕) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล
 และชายฝั่ง เพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทาง
 ทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(๖) ศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนา การอนุรักษ์ และการ
 ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๗) สืบค้น เก็บรวบรวมข้อมูล จัดทำแนวเขตและแผนที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
 เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การคุ้มครอง และการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงหรือประกาศ
 ตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการ
 มอบหมาย

หมวด ๒ ชุมชนชายฝั่ง

มาตรา ๑๓ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนในเขตพื้นที่ชายฝั่ง ทะเล หรือ เกาะ ในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ ป่าชายเลน และการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตามมาตรา ๑๑ (๑)

(๒) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการ ดำเนินงาน โครงการ หรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่องดังกล่าว

(๓) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

หมวด ๓ การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการ กระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความ เหมาะสม

เมื่อได้มีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว หากอธิบดีเห็นว่าการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบหรือ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแจ้งประสานหน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นโดยมิชักช้าเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เว้นแต่ใน กรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความ เสียหายเพิ่มขึ้น หรือไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ให้กรมทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการใดๆ เพื่อ แก้ไข หรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อ

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณดังกล่าว ในการนี้ อธิบดีอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลา
ดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลตามวรรคหนึ่งดำเนินการเพื่อแก้ไข หรือบรรเทาความเสียหาย
ที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้
ดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทาง
ทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้ว ให้อธิบดีพิจารณยกเลิกคำสั่งที่ออกตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๑๕ เพื่อประโยชน์ในการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟู พื้นที่ป่าชายเลนให้คงสภาพ
ธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ
คณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นพื้นที่ป่า
ชายเลนอนุรักษ์

พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นพื้นที่ซึ่งมีได้อยู่ในเขต
อุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์
ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง
ตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๑๙ และให้มี
แผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้บรรดาอำนาจ
หน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดี

ให้อธิบดีเป็นผู้ใช้บรรดาอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม
กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต่อการกระทำใดๆ อันเกี่ยวกับไม้หวงห้ามและของป่าหวงห้ามในพื้นที่ป่าชาย
เลนอนุรักษ์ อำนาจเช่นว่านี้ ให้รวมถึงการเก็บค่าภาคหลวงสำหรับการทำไม้หวงห้ามและการเก็บหา
ของป่าหวงห้ามด้วย

มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ
มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด ให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากร
ทางทะเลและชายฝั่ง

(๑) พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้คง
อยู่ในสภาพทางธรรมชาติเดิม

(๒) พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์

(๓) พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์

พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามวรรคหนึ่ง
ต้องเป็นพื้นที่ซึ่งยังมีได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์

ในการออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๑๙ และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแบบท้ายกฎกระทรวงด้วย มาตรา ๑๘ ในกรณีที่น่าปรากฏว่า ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจ ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง เข้าขั้นวิกฤติ ให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๑๙ และกำหนดหน่วยงานที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครอง และกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าว ในกรณีที่มีความจำเป็นอาจกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการคุ้มครองด้วยก็ได้

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสองให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๙ การกำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ให้กำหนดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้

- (๑) ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (๒) กำหนดมาตรการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น
- (๓) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ
- (๔) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

หมวด ๔

พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๒๐ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

- (๑) เข้าไปในสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจสอบและควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ตรวจสอบสถานที่หรือยานพาหนะใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้จะมีการยกย้าย ชุกซ่อน ส่ง หรือนำออกนอกราชอาณาจักร หรือทำลายวัตถุ สิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

(๓) ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน วัตถุ สิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี

(๔) สั่งให้บุคคลใดๆ ออกจากเขตพื้นที่ตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ หรืองดเว้นการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าว

เมื่อตรวจค้น หรือยึดหรืออายัด ตาม (๒) หรือ (๓) แล้ว ถ้ายังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ จะกระทำต่อไปในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

มาตรา ๒๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๒๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๖

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๒๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา ๑๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๔ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ หรือ มาตรา ๑๘ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๐ (๔) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๕ ในกรณีผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ค

ร่างฯ ฉบับประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
เรื่องเสร็จที่ มีนาคม ๒๕๕๕

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

เหตุผล

โดยที่ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ประกอบกับได้มีการบุกรุก หรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรม ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีกรอบครอบคลุมเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สมควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบำรุงรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน ภายใต้หลักการทะเลและชายฝั่งเป็นทรัพยากรสาธารณะ พึ่งมีระบบการบริหารจัดการเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและความมั่นคงทางอาหารของชุมชนและสังคมไทย บนหลักความมั่นคงของระบบนิเวศน์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๓ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่ วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติเช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ หล้าทะเล สัตว์ทะเล ปะการัง ดอนหอย หรือที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศน์ทางทะเลและชายฝั่ง เช่นปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่นป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นต้น

“ทะเล” หมายความว่า พื้นที่น้ำเค็ม และน้ำกร่อยตั้งแต่แนวน้ำขึ้นสูงสุดของชายฝั่งไปจรดทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องจากทะเลอาณาเขต

“ทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ” หมายความว่า ผืนน้ำเค็มจากเขตต่อเนื่องจากทะเลอาณาเขตไปจรดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย

“ชายฝั่ง” หมายความว่า ที่ดินนับแต่แนวเขตถอยร่นที่เป็นแนวกั้นชนธรรมชาติ รวมถึงที่ดินชายหาด ที่ดินปากแม่น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง ทะเลสาบ ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาดสาธารณะ เกาะจนถึงแนวน้ำลงต่ำสุด

“พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า ทะเล ชายฝั่ง และทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามกฎหมายนี้ หรือที่ได้มีการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่มีกฎหมายกำหนด

“เขตชุมชนชายฝั่ง” หมายความว่า ทะเลและชายฝั่ง ที่ชุมชนท้องถิ่น ได้รับความเห็นชอบให้ทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัตินี้ หรือทะเลและชายฝั่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ๒

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

“คณะกรรมการจังหวัด” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

“องค์กรชุมชน” หมายความว่า องค์กรซึ่งชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตชุมชนชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงหรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงหรือประกาศนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรม และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบสองคนเป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขาธิการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรณี ด้านสมุทรศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล ด้านการประมง ด้านเศรษฐศาสตร์ หรือด้านนิติศาสตร์ ในจำนวนนี้ต้องมีผู้แทนของชุมชนชายฝั่งอย่างน้อย ๖ คน ผู้แทนจากชาวประมงในทะเลไทยและนอกน่านน้ำไทยอย่างน้อย ๒ คน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการ

มาตรา ๖ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยแผนงานดังกล่าวต้องครอบคลุมมลภาวะชายฝั่ง ภัยธรรมชาติ โครงการหรือกิจกรรมด้านการก่อสร้างแนวชายฝั่ง

การป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง การอนุรักษ์คุ้มครองระบบนิเวศน์ทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๒) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และคำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(๓) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(๔) ให้คำแนะนำและให้ความเห็นชอบการออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) ให้ความเห็นชอบแผนงานหรือเขตคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีระบบนิเวศน์ต่อเนื่องตั้งแต่ ๒ จังหวัดขึ้นไป

(๖) สนับสนุนการปฏิบัติงาน งานวิชาการ ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน

(๗) การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในเขตทะเลที่คาบเกี่ยวกับประเทศอื่น เขตพัฒนาเศรษฐกิจร่วม และน่านน้ำสากล

(๘) จัดให้มีการประชุมสัมมนาด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับประเทศ ทุก ๒ ปี เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประเมินสถานภาพของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พัฒนาแผนงานและมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ยั่งยืน

(๙) แต่งตั้งคณะผู้ชำนาญการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด และหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตาม (๑) ให้คำนึงถึงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ประกอบกิจการ หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติดังกล่าวด้วย

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๔) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๕) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- (๖) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๗) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานเอกชนเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือ เพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (๘) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” ๔

มาตรา ๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗
- (๔) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง ไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ
- (๕) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๖) เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ตนแทน

มาตรา ๑๐ ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการ จำนวน ๑๓ คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมประมง ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการประมง การบริหารจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำ หรือการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในสถาบันอุดมศึกษาคัดเลือกกันเองให้เหลือ ๓ คน ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหลอกลำไหรือรายได้มาแบ่งปันกันซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คัดเลือกกันเองให้เหลือ ๓ คน ผู้แทนองค์กรชุมชนชายฝั่งหรือองค์กรชาวประมงพื้นบ้านที่ทำการประมงทะเลในเขตประมงชายฝั่งคัดเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน ผู้แทนองค์กรสมาคมการประมงคัดเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน

ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ

หลักเกณฑ์ กระบวนการ สรรหาให้กำหนดเป็นประกาศกระทรวง โดยกรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ และให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกันเองเป็นประธาน รองประธาน และตำแหน่งอื่นที่เห็นสมควร

การคัดเลือกกรรมการสรรหา และการสรรหาคณะกรรมการ ให้คำนึงถึงสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน ตลอดจนการกระจายสัดส่วนบุคคลไปตามภูมิภาคของประเทศ

มาตรา ๑๑ ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการ
- (๒) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ๕
- (๓) รวบรวมและจัดเตรียมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ และริเริ่มกิจกรรม หรือโครงการใดๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- (๔) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (๕) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ
- (๖) ศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๗) สำรวจ เก็บรวบรวมข้อมูล จัดทำแนวเขตและแผนที่ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การคุ้มครอง และการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง หรือประกาศ ตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔

(๙) สนับสนุนส่งเสริมและให้ความรู้แก่เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรชุมชนชายฝั่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการจังหวัด รวมทั้งการพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการเขตพื้นที่ชายฝั่ง

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด ๒

คณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

มาตรา ๑๒ จังหวัดชายฝั่งทะเลให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร แต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๑๕ คน

ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ในชายฝั่งทะเล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามข้อเสนอจากการคัดสรรกันเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๔ คน กำหนดผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านชายฝั่งทะเลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามข้อเสนอจากการคัดสรรกันเองของกำนันผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่เกิน ๔ คน

ผู้แทนชุมชนชายฝั่งซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากการคัดสรรกันเองขององค์กรชุมชนจำนวนไม่เกิน ๑๐ คน ผู้แทนองค์กรหรือสมาคมการประมงจำนวนไม่เกิน ๔ คน ผู้ทรงคุณวุฒิจากนักวิชาการของสถาบันวิชาการในท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนภาคธุรกิจ ผู้แทนภาคการท่องเที่ยว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๑๐ คน และผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขานุการ

ผู้แทนนักวิชาการจากสถาบันวิชาการในท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนภาคธุรกิจ ผู้แทนภาคการท่องเที่ยว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การประมง สมุทรศาสตร์ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการจังหวัด

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและจัดให้มีการคัดสรรผู้แทนขององค์กรที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๑๒ ๖

หลักเกณฑ์ ขั้นตอนการสรรหาและการคัดสรรผู้แทน องค์ประกอบและที่มาของ คณะกรรมการสรรหาในวาระแรกให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวง การคัดเลือกกรรมการสรรหา และการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นกรรมการใน คณะกรรมการจังหวัด ให้คำนึงถึงสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน การมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่ง ตลอดจนการกระจายสัดส่วนบุคคลให้ครอบคลุมพื้นที่ชายฝั่งของจังหวัด และสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง มาตรา ๑๔ ให้นำความในมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาใช้บังคับกับกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจังหวัดโดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำ แผนงานและนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัด โดยอาจเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการตามความเหมาะสม
- (๒) พิจารณาและเสนอแนะผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกประกาศจังหวัดกำหนดเขตพื้นที่ คุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตจังหวัด
- (๓) พิจารณา ให้ความเห็นชอบการจัดตั้งชุมชนชายฝั่ง และการเพิกถอนชุมชนชายฝั่ง
- (๔) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับมาตรฐานการปฏิบัติในกิจกรรมด้าน การท่องเที่ยว การกีฬา หรือโครงการหรือกิจกรรมอื่น ในเขตพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งของจังหวัด รวมทั้งเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อทบทวนโครงการหรือกิจกรรมนั้น
- (๕) พิจารณา และให้ความเห็นชอบการอนุญาตให้เข้าไปทำการศึกษาวิจัยในพื้นที่ทาง ทะเลและชายฝั่งจังหวัด
- (๖) สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนชายฝั่ง มีส่วนร่วมในการ อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งการจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง
- (๗) โกล่เกลี่ย ประนีประนอม หรือโดยวิธีอื่นใดตามกฎหมาย เพื่อระงับความขัดแย้งหรือ ข้อพิพาทในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความหลากหลายทาง ชีวภาพ
- (๘) ริเริ่ม หรือให้ความเห็นชอบการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ ต่อเนื่องทางระบบนิเวศน์ทางทะเลและชายฝั่งกับจังหวัดใกล้เคียง
- (๙) จัดให้มีการประชุมสัมมนาด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับจังหวัดทุก ๒ ปี เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประเมินสถานภาพของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พัฒนา แผนงานและมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ยั่งยืน
- (๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ได้รับมอบหมายจาก คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ และรัฐมนตรี

มาตรา ๑๖ ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประสานงาน สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจังหวัด และการทำงานของคณะกรรมการจังหวัด

หมวด ๓

ชุมชนชายฝั่ง ๗

มาตรา ๑๗ ให้ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง ดำเนินการจัดตั้งองค์กรชุมชน จัดทำขอบเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งที่ประสงค์จะบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดกฎกติกา แผนงานระยะ ๕ ปี เพื่อการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนและสมดุล เสนอต่อคณะกรรมการจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่ง

ให้คณะกรรมการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบการจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่งภายใน ๖๐ วัน

เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่งให้คณะกรรมการจังหวัดจัดให้มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุน หรือข้อเสนอแนะให้องค์กรชุมชนชายฝั่งปรับปรุงข้อเสนอจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่งได้ตามสมควร

มาตรา ๑๘ เมื่อคณะกรรมการจังหวัดพิจารณาเห็นว่า องค์กรชุมชนที่ขอจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง มีความสามารถที่เพียงพอและมีแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่นำไปสู่การอนุรักษ์ พื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน ให้คณะกรรมการจังหวัดให้ความเห็นชอบการจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง

การจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง ให้จัดทำเป็นประกาศจังหวัด โดยให้มีผลบังคับใช้ภายใน ๓๐ วันหลังการประกาศ และให้องค์กรชุมชนดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่ง ตามกฎกติกาและแผนงานที่ได้รับความเห็นชอบ

องค์กรชุมชนต้องจัดทำรายงานการบริหารจัดการเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งเสนอต่อคณะกรรมการจังหวัดทุกปี และให้จัดทำแผนงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบทุกระยะ ๓ ปี

กรณีที่คณะกรรมการจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบการจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง องค์กรชุมชนสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการได้ การวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการจังหวัด จัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบการพิจารณาคำขอจัดตั้งเขตชุมชนชายฝั่ง ในกรณีที่มีการคัดค้านหรือมีความเห็นแตกต่างจากข้อเสนอของชุมชนให้คณะกรรมการจังหวัดจัดให้มีการหารือเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน

มาตรา ๒๐ เมื่อคณะกรรมการจังหวัดพบว่า องค์การชุมชนบริหารจัดการเขตชุมชนชายฝั่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือมีแนวโน้มหรือความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้ดำเนินการตรวจสอบและให้คำแนะนำพร้อมการสนับสนุนที่สมควรเพื่อให้องค์การชุมชนปรับปรุงการดำเนินงานให้ถูกต้อง โดยอาจกำหนดช่วงเวลา วิธีการแก้ไขปัญหา ตามสมควร

องค์การชุมชนตามวรรคหนึ่งต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารองค์การบริหารจัดการเขตชุมชนชายฝั่งโดยเร็ว หากองค์การชุมชนไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือหากปล่อยเน้นเข้าไปอาจก่อความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้คณะกรรมการจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้องค์การชุมชนยุติการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือยุติการบริหารจัดการเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งเป็นการชั่วคราว ๘

กรณีที่องค์การชุมชนไม่สามารถปรับปรุงระบบการบริหารองค์การ หรือการบริหารจัดการเขตชุมชนชายฝั่งให้นำไปสู่ความยั่งยืนได้ คณะกรรมการจังหวัดอาจพิจารณาเพิกถอนเขตชุมชนชายฝั่งดังกล่าวได้ การพิจารณาเพิกถอนอาจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เสียหายได้

มาตรา ๒๑ หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการเสนอ การพิจารณาจัดตั้งองค์การชุมชนชายฝั่ง และการติดตามกำกับหรือเพิกถอนเขตชุมชนชายฝั่ง ให้ตราเป็นประกาศกระทรวง

มาตรา ๒๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติ เพื่อการบริหารจัดการเขตชุมชนชายฝั่งในท้องถิ่นของตนเอง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นหรือองค์การชุมชนชายฝั่ง

ในกรณีที่มีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติเขตชุมชนชายฝั่งมีข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานหรือชุมชน ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการจังหวัดดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการอันสมควร หากคณะกรรมการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ให้เสนออธิบดี หรือรัฐมนตรีดำเนินการตามลำดับ

มาตรา ๒๓ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งอาสาสมัครตามข้อเสนอขององค์การชุมชนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษา กำกับควบคุม ให้เป็นไปตามกฎกติกาและแผนงานของเขตชุมชนชายฝั่ง

มาตรา ๒๔ ให้อาสาสมัครพลเรือนของหน่วยงานราชการ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้การสนับสนุนและร่วมมือกับองค์การชุมชน ในการบริหารจัดการเขตชุมชนชายฝั่ง

กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินโครงการหรืออนุญาตให้มีการดำเนินโครงการใดในเขตชุมชนชายฝั่ง ต้องรับฟังความเห็นและได้รับความเห็นชอบจากองค์การชุมชน

หมวด ๔

พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

มาตรา ๒๕ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

- (๑) พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้อยู่ในสภาพทางธรรมชาติเดิม
- (๒) พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์
- (๓) พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศน์ทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์
- (๔) พื้นที่ซึ่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีสภาพเสื่อมโทรมสมควรอนุรักษ์ฟื้นฟู ๙

ในการออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๒๕ และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่น่าปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลาย หรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ ให้รัฐมนตรีกำหนดมาตรการขั้นต้นในการแก้ไขปัญหา และกำหนดหน่วยงานที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น

มาตรา ๒๗ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๒๕ และการกำหนดมาตรการขั้นต้นของรัฐมนตรีมาตรา ๒๖ ให้กำหนดมาตรการตามความเหมาะสมดังต่อไปนี้

- (๑) ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (๒) กำหนดมาตรการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น
- (๓) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ

- (๔) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม แก่สภาพพื้นที่นั้น

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่น่าปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม

เมื่อได้มีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว หากอธิบดีเห็นว่าการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบหรือ

เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด ให้อธิบดีประสานหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นโดยมิชักช้าเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเสียหายเพิ่มขึ้น หรือไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ให้อธิบดีสั่งการให้หน่วยงานในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไข หรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณดังกล่าว ในการนี้ อธิบดีอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลตามวรรคหนึ่งดำเนินการเพื่อแก้ไข หรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้วให้อธิบดีพิจารณายกเลิกคำสั่งที่ออกตามวรรคหนึ่ง มาตรา ๒๙ กรณีที่พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นพื้นที่ซ้อนทับกับพื้นที่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่น ให้มีการประสานการดำเนินงานร่วมกันตามแผนงานของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการจังหวัดแล้วแต่กรณี ๑๐

หมวด ๔ พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๓๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๓๑ ให้การกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดซึ่งหน้าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หมวด ๕ บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๒ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกติกาชุมชนหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติ ในเขตชุมชนชายฝั่งตามมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๔ บรรดา สัตว์น้ำ เรือ เครื่องกลไก เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์ ส่วนประกอบ อาวุธ เสา หลักหรือสิ่งอื่นๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ริบเสียทั้งสิ้น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ร้อยตำรวจเอก ทัน ทองดี เกิดวันที่ 22 มิถุนายน 2523 สำเร็จการศึกษาระดับ
ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียน สตูลวิทยา จังหวัดสตูล สำเร็จการศึกษาระดับปริญญา
นิติศาสตรบัณฑิตจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2545 ปัจจุบันรับราชการ
ตำแหน่ง พนักงานสอบสวน กลุ่มงานสอบสวน กองบังคับการตำรวจนครบาล 8