



## บทที่ 4

### ขอบเขตและความหมายของการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายของชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคหนึ่ง

ในบทนี้จะศึกษาถึงขอบเขตและความหมายขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ บุคคล รัฐ และชุมชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1 ขอบเขตและความหมายขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทขององค์กรต่างๆ ทั้งที่เป็นองค์กรเอกชน (ประชาชน) กับองค์กรรัฐที่จะได้มีส่วนร่วมกันในการดำเนินการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย<sup>1</sup>

1. องค์กรรัฐ ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. องค์กรประชาชน ได้แก่ ประชาชนทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล ชุมชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
3. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

องค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคหนึ่ง ประกอบไปด้วย องค์กรรัฐ และองค์กรประชาชน อันได้แก่บุคคล รัฐ และชุมชน แยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 4.1.1 บุคคล

บุคคลตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้ซึ่งสามารถมีสิทธิในทางกฎหมายและในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกัน บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ในส่วนของบุคคลธรรมดานั้น มักจะไม่มีปัญหาสักเท่าใดนัก จะมีปัญหาที่แต่นิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งจะพิจารณาในหัวข้อนิติบุคคลต่อไป

---

<sup>1</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 84 – 85.

#### 4.1.1.1 บุคคลธรรมดา

บุคคลธรรมดา หรือปัจเจกบุคคล ได้แก่ มนุษย์อย่างเราทุกคนซึ่งจะมีความสามารถหรือไม่มีความสามารถก็ตาม หากภายหลังคลอดออกมาแล้วอยู่รอดเป็นทารกไม่ว่าจะมีชีวิตอยู่นานเท่าใดก็ตาม สภาพบุคคล (Personality) ก็เกิดขึ้นแล้ว และจะสิ้นบุคคลเมื่อตาย<sup>2</sup> และเมื่อสภาพบุคคลเกิดแล้ว บุคคลธรรมดาย่อมมีสิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นสิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง หรือสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ กฎหมายจึงต้องรับรองสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นมีอยู่และคุ้มครองมิให้ใครมาละเมิดสิทธิดังกล่าวได้ นอกจากนี้ทารกในครรภ์มารดาก็มีสิทธิต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย หากคลอดออกมาแล้วมีชีวิต สิทธิรับรองต่าง ๆ ของบุคคลก็จะย่อมไปถึงทารกขณะอยู่ในครรภ์ด้วย

#### 4.1.1.2 นิติบุคคล

ความหมายของนิติบุคคล นิติบุคคล (Juristic Person) เป็นกลุ่มชนที่กฎหมายสมมุติขึ้นเพื่อให้มีสิทธิ หน้าที่ และสามารถทำกิจการอันเป็นการก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้ภายในกรอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>3</sup> โดยจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มบุคคลธรรมดาาร่วมกันทำกิจกรรมอันใดอันหนึ่ง และเพื่อให้ดำเนินกิจการนั้น ๆ ได้ นิติบุคคลจำเป็นที่จะต้องมีทรัพย์สิน และสามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ ดังนั้น เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการ กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นตามกฎหมาย และดำเนินกิจการภายใต้นิติบุคคลเพียงคนเดียว หรือในกรณีที่เป็นกรรวมทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง เช่น เพื่อการศึกษา ศาสนา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นโดยมิได้มุ่งหาประโยชน์ และเมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วย่อมเป็นนิติบุคคล เช่น สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของเอกชนและไม่มีการใช้อำนาจมหาชน ดังนั้น นิติบุคคลจึงมีความสำคัญและมีความสามารถในการทำนิติกรรมต่อบุคคลภายนอก สามารถดำเนินคดีและมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้โดยผ่านผู้แทนของนิติบุคคลนั้น นิติบุคคลจึงต้องรับผิดชอบในทางแพ่งและในทางอาญาบางประเด็น นอกจากนี้นิติบุคคลยังมีภูมิลำเนาตามกฎหมาย มีสิทธิและหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก และมีคนรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกด้วย

<sup>2</sup> มาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>3</sup> มาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ "นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ต้องอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น"

2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงดำเนินกิจการที่เป็นบริการสาธารณะ และมีการใช้อำนาจมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม องค์การมหาชน กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลาง นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ จังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย สภาตำบล วัดในพระพุทธศาสนา รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือกฎต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับ "บุคคล" ที่จะมีสิทธิที่จะส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคหนึ่ง เห็นว่าควรหมายถึง บุคคลธรรมดา หรือปัจเจกบุคคล และการที่บุคคลดังกล่าวจะมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคหนึ่ง นั้น มิใช่บุคคลธรรมดาโดยทั่วไป แต่ต้องเป็นบุคคลที่ใช้ชีวิตตามปกติในชุมชนนั้นๆ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนว่า สิทธิที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์ และการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาจำเป็นต้องเป็นไปเพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

#### 4.1.2 รัฐ

แนวความคิดของคำว่ารัฐนั้นเกิดจากการยอมรับคำว่า "อำนาจ" (le pouvoir) ที่เรียกกันว่าอำนาจรัฐ (le pouvoir d'Etat) ซึ่งสืบเนื่องมาจากอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐที่เรียกกันว่าอำนาจอธิปไตย อำนาจรัฐแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือพลเมืองของรัฐอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เท่าเทียมกัน แนวความคิดดังกล่าวถือว่าเป็นปรัชญาหรือหัวใจกฎหมายมหาชนที่กล่าวว่า "ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถกระทำได้" อันที่จริงแล้วรัฐนั้นเป็นแนวคิดทางพุทธปรัชญาที่รวมเอาจิตวิญญาณทั้งหมดของทุก ๆ คนในรัฐมาไว้ในขอบเขตปริมณฑลของรัฐ นอกจากนี้รัฐยังได้รับมอบอำนาจและหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบสุขของสังคมมากไปกว่าที่ทราบกันเป็นอย่างดีว่ารัฐเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้และเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นและก็ยังดำรงอยู่ในรูปของนามธรรม โดยนัยถ้อยคำดังกล่าวได้แสดงถึงบทบาทในตัวเองไม่ว่าในทางการเมือง หรือในแง่ที่เป็น

สัญลักษณ์แห่งความถูกต้อง การทำให้รัฐเปรียบเสมือนเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกันระหว่างระบบการเมือง (Le system politique) และระบบกฎหมาย (le system juridique)<sup>4</sup>

ความหมายของคำว่า "รัฐ" (l'Etat) คำว่า "Etat", "State" และ "Staat" โดยทางนิติศาสตร์คำดังกล่าวมาจากคำลาตินว่า "status" ที่แปลว่า สิ่งที่ยืนขึ้น (ce qui est debout) สถานะหรือสภาพ นิโคลาส แมคคีอาเวลี เป็นนักปรัชญาคนแรกที่เขียนคำว่า "รัฐ" ในความหมายปัจจุบันลงในหนังสือ "Le Prince" ในปี ค.ศ. 1513 ว่า "รัฐทุกรัฐ ซึ่งเคยมีหรือมีอำนาจเหนือมนุษย์ เคยเป็นหรือเป็นสาธารณรัฐหรือราชอาณาจักร"<sup>5</sup> คำว่า รัฐ (Etat) ของแมคคีอาเวลีได้รับการนิยามและมีความหมายเท่ากับคำว่า สาธารณรัฐ (République) และราชอาณาจักร (Principauté) และรัฐนั้นจะต้องมีอำนาจเหนือมนุษย์ ถ้ารัฐไม่มีอำนาจก็ถือว่าปราศจากความเป็นรัฐ นิยามดังกล่าวก็ยังถือว่าไม่สมบูรณ์ ถึงกระนั้นก็ตามก็ได้เป็นการเปิดทางแนวความคิดใหม่ของรัฐว่ารัฐควบคู่กับอำนาจ ต่อมา Le Secrétaire florentin ได้กล่าวถึง รัฐ โดยพิจารณาจากกิจกรรมของรัฐหรือกิจกรรมสาธารณะเป็นหลักในการกำหนดขอบข่ายและจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันของรัฐ ดังนั้นนิยามความหมายของรัฐจึงชัดเจนขึ้นมาอีกว่า นอกจากรัฐจะมีอำนาจเหนือประชาชนของรัฐแล้ว รัฐยังต้องมีองค์กรของรัฐ สถาบันทางการเมืองของรัฐในการใช้อำนาจ การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวจึงทำให้รัฐจะต้องมีขอบเขต ปริมาณพลหรือดินแดนของรัฐ

เนื่องจากรัฐเป็นนามธรรม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีบุคคลหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งเรียกว่า รัฐอธิปัตย์มาทำหน้าที่ดังกล่าว ทุก ๆ คนในประชาคมนั้นต้องยอมรับและเชื่อฟังรัฐอธิปัตย์ แนวความคิดดังกล่าวนี้ที่สะท้อนให้เห็นถึงสัญญาสวามิภักดิ์ (Pactum Subjectiones)<sup>6</sup> อันเป็นการส่งเสริมระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (la Monarchie absolue) และภาระหน้าที่ของรัฐอธิปัตย์ตามความเห็นของฮอบส์ คือให้ความปลอดภัยแก่ปวงชน<sup>7</sup> เพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพแก่ทุก ๆ คนในประชาคมนั้น

ดังนั้น รัฐจึงเกิดขึ้นจากเจตนาของมนุษย์มิได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติเพื่อรักษาสติตามธรรมชาติของมนุษย์ รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองและปกป้องสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวโดยตรา

<sup>4</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547), หน้า 15.

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนในยุคต่าง ๆ (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538), หน้า 30.

<sup>6</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 189.

<sup>7</sup> ส. ศิวรักษ์, นักปรัชญาการเมืองฝรั่ง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2520), หน้า 82.

กฎหมายมาเป็นกลไกในการคุ้มครองและปกป้องสิทธิตามธรรมชาติของคนทุกคนในประชาคม การตรากฎหมายดังกล่าวรัฐอาจนำกฎธรรมชาติมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้เพื่อเป็นการทำให้เนื้อหาของกฎธรรมชาติและเนื้อหาของกฎหมายสอดคล้องกัน และได้เกิดระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการแสดงออกที่ต้องการให้เห็นเป็นรูปแบบของการปกครองโดยเหล่านักคิดเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วรากฐานแห่งอำนาจที่แท้จริงนั้นเป็นของรัฐ แต่ผู้ใช้อำนาจนั้นเป็นตัวแทนของรัฐ

หลักพื้นฐานว่าด้วยแนวคิดของรัฐ (Les fondements de la nation d'Etat)

การดำรงอยู่ของรัฐเกิดมาจากการแสดงออกของอำนาจรัฐโดยใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งถูกแยกตัวออกจากบุคคลไปสู่รัฐ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วอำนาจรัฐเกิดขึ้นนอกรัฐและต้องขาดออกจากบุคคล อำนาจรัฐที่ประชาชนร่วมกันสร้างขึ้นหรือที่เรียกว่าอำนาจทางการเมืองนั้น จึงก่อให้เกิดอำนาจ จัดให้มีรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองขึ้นมา รัฐจึงเกิดขึ้นและมีองค์ประกอบคือ ดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล โดยรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยว รัฐรวม หรือในยุคที่เรียกว่า รัฐสมัยใหม่นั้นเอง

เมื่อได้ศึกษาถึงความหมายของรัฐไปแล้วว่าหมายถึงอะไร ในส่วนนี้จะได้ศึกษาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ในรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 4.1.2.1 รัฐบาล

รัฐบาล (Government) หรือคณะรัฐมนตรี (The Council of Minister) หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐสภาให้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งอำนาจนี้เป็นอำนาจใช้บังคับกฎหมาย นอกจากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารแล้ว ยังมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นอีกด้วย เพื่อบังคับใช้กฎหมายให้ลุล่วงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การจัดการองค์กรของรัฐในฝ่ายบริหารมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การแบ่งแยกประเภทขององค์กรเป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายในระดับสูงสุด หรือที่เรียกว่า “ฝ่ายบริหาร” (L'Executif) และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายตามที่องค์กรข้างต้นกำหนดไว้ องค์กรประเภทนี้เรียกว่า “ฝ่ายปกครอง”

(L' Administration)<sup>8</sup> การบริหารกิจการของรัฐให้การปกครองประเทศลุล่วงไปตามเป้าหมายขององค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคลที่เรียกว่า "รัฐบาล" (Government) ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารเพื่อดำเนินการปกครองประเทศและมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสามารถเป็นผู้วางนโยบายในการปกครองประเทศ ส่วนผู้ที่ปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้น คือ "ฝ่ายปกครอง" ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคนตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวันโดยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า "บริการสาธารณะ" ดังนั้น "องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง" หรือ "เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง" แท้ที่จริงแล้วก็คือ "องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร" ประเภทหนึ่งนั่นเอง รัฐบาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อความผาสุก ความปลอดภัย และความสงบสุขของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ คณะรัฐมนตรีหรือ "รัฐบาล" จึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างกว้างขวางและส่งผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุด<sup>9</sup>

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้กฎหมายหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง สามารถกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปในทิศทางใด ๆ ได้ และสามารถควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศได้ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังเป็นสัญลักษณ์แห่งอำนาจทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ

คณะรัฐมนตรีมีจำนวนไม่เกิน 36 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีคนอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 201 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) โดยหลักแล้วคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ต่างๆดังต่อไปนี้<sup>10</sup> ได้แก่

- 1) กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน
- 2) บริหารราชการแผ่นดิน

<sup>8</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การกระทำทางปกครอง", ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545), หน้า 133-137.

<sup>9</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, "คณะรัฐมนตรี" สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2544), หน้า 1.

<sup>10</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

3) ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยคณะรัฐมนตรีต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน

4) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ

5) พิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เสนอมาให้

6) ทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยกระทำการใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่ถ้าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาจักไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

7) อภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษโดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

8) ถอดถอนฐานันดรศักดิ์และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

9) แต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือเทียบเท่าพ้นจากตำแหน่ง

10) อำนาจในการตราพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ฯลฯ

#### 4.1.2.2 หน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐนั้นอาจพิจารณาได้จากความหมายของหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง<sup>11</sup>

<sup>11</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากบทนิยามดังกล่าว อาจแบ่งพิจารณาหน่วยงานทางปกครอง ได้สองลักษณะ<sup>12</sup> คือ หน่วยงานทางปกครองในทางรูปแบบหรือพิจารณาจากการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และหน่วยงานทางปกครองในทางเนื้อหาหรือพิจารณาจากเกณฑ์การใช้อำนาจมหาชน ซึ่งในกรณีนี้ล้วนแต่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนทั้งสิ้น โดยพิจารณารายละเอียด ดังนี้

ก. หน่วยงานทางปกครองในทางรูปแบบหรือพิจารณาจากการจัดโครงสร้างองค์กรขององค์กรฝ่ายปกครอง

ในหัวข้อนี้ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 5 ส่วน คือ (1) ราชการบริหารส่วนกลาง (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (4) รัฐวิสาหกิจ และ (5) หน่วยงานอื่นของรัฐ โดยจะพิจารณาในรายละเอียด ดังนี้

#### (1) ราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนราชการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมแก่ประชาชนทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ เช่น การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การศึกษา การเกษตร การยุติธรรม การคมนาคม การเงินและการคลัง เป็นต้น<sup>13</sup> องค์กรที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ทั้งนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง และส่วนราชการที่กล่าวมาข้างต้นล้วนเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ราชการตลอดทั้งประเทศ ส่วนใหญ่แล้วส่วนราชการเหล่านี้จะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

#### (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ ส่วนราชการที่ได้แบ่งอำนาจของราชการส่วนกลางออกไปจัดทำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยที่มีลักษณะของราชการบริหาร

<sup>12</sup> อติเทพ อุยยะพัฒน์, "หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2545), หน้า 41

<sup>13</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 4



ส่วนกลางซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ออกไปประจำตามเขตการปกครองนั้น ๆ เพื่อบริหารราชการ ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง<sup>14</sup> ลักษณะราชการบริหารภูมิภาคของไทย มีลักษณะเฉพาะโดยเห็นกันว่า งานของส่วนราชการต่าง ๆ ระดับกรมอาจตั้งที่ทำการและกำหนด ขอบเขตของงานของแต่ละที่ทำการอย่างไรก็ได้ อันเป็นเรื่องภายในกรม การมีหน่วยงานเช่นนั้น อยู่ในพื้นที่เป็นเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ตามมาตรา 57 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ถ้าเป็นราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงที่จะสั่งการแก่หน่วยราชการนั้นได้ตาม ความเหมาะสมตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>15</sup> ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายอื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้แก่ ตำบลและ หมู่บ้าน เป็นต้น

### (3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจออกจากราชการ ส่วนกลางให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานทางปกครอง โดยเคารพการตัดสินใจ เลือกพัฒนาของประชาชนในพื้นที่เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งโดยหลักไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง เป็นผู้บริหารกิจการส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ขณะเดียวกัน หากการทำงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ประชาชนพึงมีพึงได้ รัฐบาลย่อมต้องมีอำนาจแทรกแซง ให้ปฏิบัติในทางที่ถูกต้อง<sup>16</sup>

ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้มีการปรับปรุงให้มีรูปแบบที่ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลนั้น มีโครงสร้างที่ไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมให้เป็นเทศบาล พร้อมทั้งยกเลิกการปกครองท้องถิ่น

<sup>14</sup> ประยูร กาญจนกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 143

<sup>15</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ : จีระชัยการพิมพ์, 2540), หน้า 73.

<sup>16</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

รูปแบบสหภาพบาลในวันที่กฎหมายประกาศใช้บังคับ<sup>17</sup> การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่ง  
ที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรปกครองส่วนกลาง เพื่อจัดทำ  
บริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในบังคับ  
บัญชาแต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (tutelle) ของส่วนกลาง<sup>18</sup>

#### (4) รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (Public enterprise) มีอยู่หลายประเภท อาทิ  
รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น โดยจัดตั้งขึ้น  
เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากระบบราชการมีข้อจำกัดและอาจก่อให้เกิดความไม่คล่องตัว  
ในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังนั้น หากนำระบบราชการไปจัดทำบริการ  
สาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน  
ก็จะเกิดความไม่เหมาะสมและไม่เกิดผลดี<sup>19</sup> เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำบริการสาธารณะที่มี  
ลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (service publics industriels et commerciaux)  
เพราะว่า บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (service publics administratifs) นั้น ฝ่ายปกครอง  
จะต้องอาศัยอำนาจพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้  
องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้<sup>20</sup>

#### (5) หน่วยงานอื่นของรัฐ

ได้แก่ หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่มีได้อยู่ในสามกรณีแรก ซึ่งตาม  
รัฐธรรมนูญในปัจจุบันมีอยู่หลายองค์กร ได้แก่ องค์กรต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และ องค์กร  
มหาชน

ในที่นี้ ขอกล่าวถึงองค์การมหาชนพอสังเขป กล่าวคือ องค์การ  
มหาชนมีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจใหม่ ๆ ของรัฐซึ่งได้พัฒนาแตกแขนงออกไปสู่งานทางด้านการศึกษาวิจัย  
และค้นคว้าทางวิชาการในระดับสูง การเผยแพร่หรือส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเฉพาะด้าน หรือการ  
ให้บริการเฉพาะทางที่มีได้มีลักษณะเป็นกิจการทางอุตสาหกรรมหรือการค้า หรือถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อมี  
ความต้องการดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้าน บางกิจกรรมบางลักษณะที่มีความสำคัญสูง และเป็น

<sup>17</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
2540. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), หน้า 129.

<sup>18</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>19</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3  
(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 170.

<sup>20</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

กิจกรรมที่มีเทคนิควิธีการเฉพาะด้าน ซึ่งต้องการความรวดเร็วของการตัดสินใจและมีความต้องการประสิทธิภาพของการปฏิบัติการอย่างทันท่วงทีตามความเปลี่ยนแปลงในเรื่องนั้น ๆ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้นได้กำหนดลักษณะขององค์การมหาชนไว้ในมาตรา 5 ว่า เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็น "องค์การมหาชน" โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ ทั้งนี้ กิจกรรมอันเป็นบริการสาธารณะที่จัดตั้งองค์การมหาชนตามข้างต้น ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก โดยกำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนในโครงสร้างองค์การภาครัฐไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล <sup>21</sup> โดยมีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บท ซึ่งในปัจจุบันมีองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นหลายองค์การ เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาที่สูง (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ฯลฯ ซึ่งองค์การมหาชนดังกล่าวนี้ได้มีการจัดตั้งขึ้นและอาจตั้งได้อีกเพื่อสนองความจำเป็นในการบริการสาธารณะเพื่อประชาชน

#### 4.1.2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยเหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมดำเนินการใด ๆ ตามสิทธิและหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องอยู่ภายใต้กรอบขอบเขตที่กฎหมายกำหนด นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจนถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอันเป็นหลักประกันซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งนอกจากกฎหมายจะบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รักษาการ

<sup>21</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ แล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่ในการประสานและ  
 นำนโยบายภาครัฐไปสู่ภาคประชาชนที่สำคัญที่สุดอีกองค์กรหนึ่ง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 290 ได้บัญญัติให้

“เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก  
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ  
 สิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่  
 ของตน

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด  
 นอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น  
 ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่อยู่ใน  
 เขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าสำคัญมาก ในปัจจุบันองค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุดก็คือ  
 องค์การบริหารส่วนตำบล การบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนนี้นอกจากจะช่วยให้ท้องถิ่นมีความ  
 เป็นอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว การกำหนดบทบาทให้แก่  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวยังเป็นเครื่องมือสำคัญในฐานะองค์กรของรัฐในการส่งเสริมการมี  
 ส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ  
 ทั้งนี้ บทบาทดังกล่าวอาจพิจารณาได้จากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติ  
 สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ  
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการของชุมชน ดังนี้

1) หน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนในเรื่องทั่วไปทั้งในด้าน  
 เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ  
 ในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในเขตท้องถิ่นตน<sup>22</sup>

<sup>22</sup> มาตรา 66 และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร  
 ส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2) หน้าที่ในการบริหารจัดการเฉพาะเรื่อง ได้แก่ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล คัดลอกดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในเขตท้องถิ่นตนได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม<sup>23</sup>

3) ในการบริหารจัดการดังกล่าวแม้กฎหมายจะได้จำกัดขอบเขตของหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลให้กระทำได้ภายในเขตท้องถิ่นของตนก็ตาม แต่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจมีผลกระทบคาบเกี่ยวกับเขตท้องถิ่นอื่น องค์การบริหารส่วนตำบลก็มีอำนาจดำเนินการได้เป็นกรณีพิเศษโดยถือว่าเป็นการกระทำที่อยู่นอกเขตและอาจกระทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้<sup>24</sup>

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่นี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของหน่วยงานอื่นของรัฐที่จะดำเนินกิจกรรมใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลนั้น ๆ หากแต่การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของหน่วยงานอื่นของรัฐในเขตพื้นที่ที่จะต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าตามสมควร เพื่อรับฟังความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อนดำเนินกิจกรรม โดยถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นที่จะดำเนินการหรือยับยั้งกิจกรรมนั้น ๆ ได้<sup>25</sup>

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่นและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>26</sup> ดังนั้น บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งในฐานะที่เป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของชุมชนในท้องถิ่นที่มีบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการ

<sup>23</sup> มาตรา 67 (1) (2) (7) และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>24</sup> มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>25</sup> มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>26</sup> มาตรา 16 (16) (24) และมาตรา 17 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ก็คือ กรณีที่กฎหมายบางฉบับได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง อาทิ กรณีบุคคลประสงค์จะทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์จะต้องขออนุญาตอธิบดีกรมประมง<sup>27</sup> ซึ่งแม้อำนาจดังกล่าวจะเป็นของอธิบดีตามกฎหมายเฉพาะก็ตาม แต่หากอธิบดีกรมประมงจะมอบอำนาจในการอนุญาต รวมถึงหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายบางประการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวนี้ก็ก็เป็นเพียงการกำหนดภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องดำเนินการเพื่อเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเท่านั้น โดยมีได้เป็นการกำหนดให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือร่วมจัดการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และในส่วนของ การดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทยในการเข้ามาเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมจัดการกับองค์กรใด ๆ ของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้เพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่มีบทบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมจัดการโดยอ้อมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในฐานะตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐร่วมกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่แล้ว แต่อาจยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก ปัญหาที่สำคัญก็คือกฎหมายยังมีได้กำหนดให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการดังกล่าวด้วย

#### 4.1.3 ชุมชน

ชุมชน (Community) หมายถึง หมู่ชนหรือกลุ่มคนที่รวมกันเป็นสิ่งคมนาขนาดเล็กอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน<sup>29</sup> และเป็นถ้อยคำที่เรียกใช้หน่วยทางสังคมในสมัยโบราณเท่าที่พบจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี อาทิ ศิลาจารึก พงศาวดาร

<sup>27</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

<sup>28</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>29</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525

กฎหมายตราสามดวง ได้แก่ บ้าน ถิ่น เวียง บาง เป็นต้น ดังนั้น ชุมชนจึงเป็นคำที่เกิดใหม่จากอิทธิพล การศึกษาวิชาการด้านสังคมศาสตร์แบบตะวันตกเริ่มแพร่หลายในประเทศไทย เพื่อศึกษาเกี่ยวกับ สังคมชนบทในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คำว่า ชุมชน จึงเกิดขึ้นและเป็นที่รับรู้ใน สถาบันการศึกษาและแวดวงวิชาการก่อนขยายไปสู่แวดวงอื่น ๆ ตามลำดับ ประกอบกับในช่วงเวลา ดังกล่าวประเทศไทยได้นำแนวคิดการพัฒนาแผนใหม่ตามแนวความคิดการพัฒนาชุมชนอย่างขนานใหญ่ ผ่านการแทรกแซงด้านนโยบาย และ/หรือการส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือผ่านองค์การระหว่างประเทศ เช่น ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Money Fund) เป็นต้น รวมทั้งโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศในการสนับสนุนให้นักวิชาการของ ไทยไปศึกษาในสหรัฐอเมริกา การพัฒนาชุมชนจึงเริ่มแพร่หลายและเป็นที่รู้จักมากขึ้นตามลำดับ<sup>30</sup> ต่อมา รัฐบาลก็ใช้คำนี้หลังจากที่มีการตื่นตัวในการพัฒนาหมู่บ้าน และได้จัดตั้งกรมการพัฒนาชุมชน สังกัดกระทรวงมหาดไทยขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2505 คำว่าชุมชนในระยะแรก ๆ จึง ช้อนทับลงบนบ้านหรือหมู่บ้าน ในฐานะหน่วยการปกครองพื้นฐานตามพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ มีอาณาบริเวณ/ขอบเขตที่ชัดเจน เป็นต้น<sup>31</sup>

การให้ความหมายของชุมชนในปัจจุบันมีลักษณะที่หลากหลาย และ ความหมายที่ขัดแย้ง รวมทั้งมิได้มีเพียงความหมายเดียวหรือความหมายที่เป็นกลาง เนื่องจากการให้ ความหมายเกี่ยวกับชุมชน เป็นการแสดงออกถึงอำนาจและวาทกรรมของคนกลุ่มต่างทั้งภายในและ ภายนอกชุมชน<sup>32</sup> ดังนั้น ชุมชนจึงอาจหมายถึงกลุ่มคนขนาดเล็กไม่กี่คน ไปจนถึงกลุ่มขนาดใหญ่ ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของคำว่า "ชุมชน" ไว้ ดังนี้

1) ชุมชน หมายถึง องค์การทางสังคมอย่างหนึ่งที่มีอาณาเขตครอบคลุม ท้องถิ่นหนึ่งและปวงสมาชิกสามารถบรรลุถึงความต้องการพื้นฐานส่วนใหญ่และสามารถแก้ไขปัญหา

<sup>30</sup> ณัฐพงศ์ จิตนิริรัตน์, ชุมชนศึกษา : การศึกษาชุมชนในยุคหลังสมัยใหม่ (Post Modernism) (สงขลา : มหาวิทยาลัยทักษิณ, 2544), หน้า 3.

<sup>31</sup> อานันท์ กาญจนพันธ์, "ความเป็นชุมชน", ใน ศักยภาพชุมชนและการพัฒนา : กรอบคิดและ แนวคิดทางการวิจัยด้านการพัฒนาสังคม, อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการ (เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536), หน้า 67 – 88.

<sup>32</sup> อาริยา เสวตามร์, "นักพัฒนากับบทบาทในการสร้างความหมายใหม่ของชุมชน", ใน เอ็นจีโอ 2000, ณรงค์ เพชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : เอดิชั่นเพรสโปรดักส์, 2542), หน้า 191-208.

ส่วนใหญ่ในชุมชนของตนเองได้ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือประชากร สถาบันทางสังคม องค์การทางสังคมและพื้นที่ทางภูมิศาสตร์<sup>33</sup>

2) ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน มีฐานะหรืออาชีพที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน (Homogeneous) มีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นชุมชนเดียวกัน มีการดำรงรักษาคุณค่าและมรดกทางวัฒนธรรมและศาสนารวมทั้งการถ่ายทอดไปสู่ลูกหลานด้วย<sup>34</sup>

3) ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกัน มีวิถีชีวิต วัฒนธรรมร่วมกัน มีกิจกรรมที่ร้อยรัดให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน มีสำนึกร่วมเพราะต้องเผชิญปัญหาาร่วมกันในสถานที่ (Space) หนึ่ง ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์ แต่เลื่อนไหลไปตามกิจกรรมของชุมชน<sup>35</sup>

4) ชุมชน หมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในระหว่างการกระทำ และมีการติดต่อสื่อสาร (Communicate) กัน<sup>36</sup>

การให้ความหมายเกี่ยวกับชุมชนดังกล่าว ส่วนมากเน้นไปที่ลักษณะที่ตั้งภูมิศาสตร์ กล่าวคือ มักจะกล่าวถึงขอบเขตเชิงพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของชุมชนที่ชัดเจน มีกลุ่มคนที่มาอาศัยอยู่ร่วมกัน มีการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) และสร้างกิจกรรมเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตร่วมกันขึ้น อย่างไรก็ตาม การเป็นชุมชนนั้นไม่ได้อยู่กับลักษณะทางกายภาพ (อยู่อาณาบริเวณเดียวกัน) หรือขึ้นอยู่กับคนเท่านั้น แต่หมายรวมถึงความสัมพันธ์เชิงอุดมการณ์อำนาจ โดยมีทั้งความกลมกลืน (Harmonious) เป็นหนึ่งเดียว (Unity) มีความขัดแย้ง เคลื่อนไหว และเปลี่ยนแปลงได้

ส่วนการให้ความหมายของชุมชนในทางกฎหมายนั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้ให้คำนิยามคำว่า ชุมชน หมายถึง "กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกันและมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็นปกติและต่อเนื่องโดยเหตุที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกันหรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมี

<sup>33</sup> สัญญา สัญญาวิวัฒน์. การพัฒนาชนบท. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 6.

<sup>34</sup> กาญจนา แก้วเทพ. เครื่องมือการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน (กรุงเทพฯ : สภาคหบดีแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2538), หน้า 15

<sup>35</sup> พรณงาม เก้าธรรมสาร และพิชยา แสงคง. "วิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชน : กรณีศึกษาเทศบาลจังหวัดสงขลา", ใน ชุมชนแออัด : องค์ความรู้กับความเป็นจริง. อคิน รพีพัฒน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542) หน้า 211-286.

<sup>36</sup> ประเวศ วสี. ประชาคมตำบล. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : มติชน, 2541) หน้า 13.



วัฒนธรรมความเชื่อหรือความสนใจร่วมกัน” ดังนั้น โดยทั่วไปชุมชนหรือประชาคม (Community) จึงหมายถึง กลุ่มชนกลุ่มหนึ่งอาศัยอยู่ในที่มีขอบเขตจำกัดแห่งหนึ่ง มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน และมีส่วนแบ่งปันในสภาวะขั้นมูลฐานของชีวิตร่วมกันโดยชุมชนหรือประชาคมเป็นกลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะของสังคม แต่มีลักษณะพื้นที่เล็กกว่า รวมทั้งมีความรู้สึกและทัศนคติทั้งหมดที่ผูกพันบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่ม ขณะที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Traditional Community) แม้จะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับชุมชน หากแต่เป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิตวัฒนธรรมและจารีตประเพณีที่สั่งสมมาในระยะเวลานาน และหยั่งรากลึกลงในกระบวนการทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ต่างจาก “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการปกครองของรัฐซึ่งครอบคลุมชุมชน ขณะที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน โดยต้องเป็นชุมชนดั้งเดิมก่อนที่รัฐธรรมนุญจะประกาศใช้ ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนุญไม่กล่าวถึงชุมชนท้องถิ่นที่รวมกันใหม่ก็เพราะไม่แน่ใจว่าชุมชนท้องถิ่นที่เกิดจากการรวมตัวกันใหม่นั้นจะเกิดขึ้นจากการจงใจที่จะใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ในการทำลายทรัพยากรหรือไม่<sup>37</sup>

#### ลักษณะและโครงสร้างทางสังคมของชุมชน

ในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างให้ความสนใจและพยายามส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรชุมชนหรือชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนา โดยเฉพาะเมื่อรัฐเริ่มการพัฒนาประเทศภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ชุมชนและรัฐต้องให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลในชุมชน ซึ่งจากความหมายของชุมชนอาจกล่าวได้ว่าชุมชนมีลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้<sup>38</sup>

1) เป็นการรวมกันของกลุ่ม (Group of People) ในรูปของกลุ่มสังคม (Social Group) กล่าวคือ สมาชิกมีการปฏิบัติต่อกันทางสังคม หรือมีปฏิกริยาโต้ตอบต่อกันทางสังคม เชื้ออาหารและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

2) สมาชิกของชุมชนมีลักษณะทางประชากรศาสตร์ เช่น โครงสร้างของประชากรประกอบด้วยเพศ อัตราการตาย การอพยพโยกย้ายถิ่น เป็นต้น

<sup>37</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนุญนำรัฐ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 100-102.

<sup>38</sup> สนธยา พลศรี, ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2545), หน้า 22.

3) มีอาณาบริเวณสำหรับเป็นที่อยู่อาศัย หรือเป็นที่ประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกและกลุ่มสังคม ซึ่งอาจมีทั้งขนาดเล็ก หรือขนาดใหญ่ โดยขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกในกลุ่มสังคม

4) มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบทางสังคม (Social Organization) เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน เช่น บรรทัดฐานทางสังคม (Social Norm) สถาบันทางสังคม (Social Institution) และวัฒนธรรมที่มีอยู่ในชุมชน

5) สมาชิกมีความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relationship) คือ มีการติดต่อสัมพันธ์กัน มีความสนใจทางสังคมร่วมกัน มีความสัมพันธ์แบบพบปะกันโดยตรง

6) สมาชิกมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินชีวิตร่วมกัน

7) สมาชิกได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นในชุมชนร่วมกัน

8) สมาชิกมีระบบการติดต่อสื่อสารและการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน

นักสังคมวิทยาแบ่งลักษณะของชุมชนออกเป็น 2 ประเภท คือ ชุมชนชนบท และชุมชนเมือง กล่าวคือ ชุมชนชนบท จะมีลักษณะความหนาแน่นของประชากรน้อย มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างสมาชิก ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณี โดยแต่เดิมจะมีลักษณะเป็นชุมชนชนบทดั้งเดิมที่มีการติดต่อสัมพันธ์ภายในชุมชนไม่มากนัก แต่มีความคล้ายคลึงกันทางสังคม (Homogeneity) มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องเชื้อชาติ วัฒนธรรม ดำรงชีวิตด้วยการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ครอบครัวยุคหนึ่งเป็นหน่วยที่สำคัญทางเศรษฐกิจที่เป็นทั้งหน่วยผลิตและหน่วยบริโภค แต่ในปัจจุบันชุมชนมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงจากชนบทดั้งเดิม เนื่องจากปัจจุบันของการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในชุมชนเอง เช่น การเพิ่มของประชากร การย้ายถิ่น การสื่อสาร คมนาคม เป็นต้น และจากปัจจัยภายนอกชุมชน เช่น การแพร่กระจายของวัฒนธรรมโดยเฉพาะวัฒนธรรมของชุมชนเมือง เศรษฐกิจเป็นทั้งเพื่อตนเองและเพื่อการค้าขาย มีความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังคงพึ่งพาธรรมชาติเป็นหลัก มีแบบอย่างของการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพคล้ายกัน สภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ชุมชนเมืองจะมีลักษณะชีวิตแบบตัวใครตัวมันคือเป็นทางการมากกว่าส่วนตัว ลักษณะประชากรมีความหนาแน่นของประชากรมาก สมาชิกมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ การติดต่อระหว่างบุคคลมักจะเป็นแบบพิธีการ ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีน้อย สิ่งแวดล้อมที่มีเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมากกว่าสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ

ทั้งนี้ ชุมชนเมืองเกิดขึ้นหลากหลายลักษณะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา<sup>39</sup> ดังนั้น ลักษณะของชุมชนจึงอาจพิจารณาได้ในสามสถานะ กล่าวคือ เป็นหน่วยของถิ่นที่อยู่ (Territorial Unit) หน่วยของการจัดระเบียบสังคม (Social Organization Unit) และหน่วยของจิตใจและวัฒนธรรม (Psychocdctoral Unit) โดยมีโครงสร้างของชุมชนที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่<sup>40</sup>

1) องค์การทางสังคมในชุมชนซึ่งเป็นกระบวนการจัดระเบียบทางสังคมของสมาชิกในชุมชนและกลุ่มของสมาชิกของชุมชนที่ได้จัดระเบียบทางสังคมแล้ว โดยการสร้างความเชื่อ ความรู้ ค่านิยม อุดมการณ์ บรรทัดฐาน คุณธรรม การกำหนดสถานภาพ และบทบาท ผ่านการขัดเกลาทางสังคม เพื่อให้สมาชิกยอมรับและปฏิบัติตามระเบียบทางสังคมบุคคล ขณะที่กลุ่มสมาชิกของชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้ผ่านกระบวนการจัดระเบียบทางสังคมจะมีหลายขนาดตามจำนวนสมาชิกโดยมีองค์ประกอบพื้นฐานร่วมกันคือความสัมพันธ์ทางสังคมแบบแผนพฤติกรรมและภาระหน้าที่ เช่น กลุ่มสังคม ครอบครัว ชนชั้นและสังคมมนุษย์

2) สถาบันทางสังคมในชุมชนซึ่งเป็นแบบอย่างในการคิดของสมาชิกในชุมชนและแบบอย่างในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ของสมาชิกซึ่งมีความจำเป็นในการดำรงอยู่ของชุมชนและชุมชนได้สร้างสรรค์ สะสม ถ่ายทอดสืบต่อกันมา โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือตำแหน่งทางสังคมของบุคคลซึ่งแตกต่างกัน ภาระความรับผิดชอบ ตามสถานภาพและบทบาทในสังคม สถาบันทางสังคมที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันทางการเมือง<sup>41</sup> เป็นต้น

ในด้านของหน่วยการจัดระเบียบสังคม ชุมชนจึงถูกมองว่าเป็นระบบสังคมอันหนึ่งที่ประกอบด้วยระบบย่อย ๆ ในชุมชนเพื่อขับเคลื่อนในสมาชิกในชุมชนได้เรียนรู้ ระเบียบสังคม (Socialization) การควบคุมทางสังคม (Social Control) การมีส่วนร่วมในสังคม (Social Participation) การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (Mutual Support) ตลอดจนเป็นจุดปะทะทางสังคมในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มและสถาบันที่อยู่ในชุมชนหรือในระดับเดียวกัน และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคล กลุ่มและสถาบันนอกชุมชนหรือต่างระดับกัน ขณะที่ในหน่วยของจิตใจและวัฒนธรรมนั้น จะเป็นกรณีที่คนในชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และเป็นคนถิ่นนั้น ๆ ก่อให้เกิดความรู้สึกมั่นคง เพราะมีที่ยึดเหนี่ยว ความรู้สึกนี้เรียกว่า Community Sentiment ซึ่งเกิดขึ้นเพราะ

<sup>39</sup> สนธยา พลศรี, ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2545) หน้า 31-33.

<sup>40</sup> Dennis E. Poplin, Communities : A Survey of Theories and Method of Research (New York : Macmillan, 1972) อ้างถึงใน ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล, "กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศไทยกำลังพัฒนา", ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 25.

<sup>41</sup> สนธยา พลศรี, ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน, หน้า 23-24.

สมาชิกของชุมชนมีค่านิยม กฎเกณฑ์ของสังคม และเป้าหมายร่วมกัน ถ้าหากชุมชนใดขาดความรู้สึกเหล่านี้จะทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา<sup>42</sup> ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าชุมชนนั้นมีลักษณะเป็นสังคมที่มีการขับเคลื่อนทำให้สมาชิกในชุมชนได้มีการเรียนรู้ระเบียบของสังคม ชุมชนจึงอยู่ในฐานะขบวนการทางสังคม (Social Movement) โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การรวมหมู่เพื่อมุ่งที่จะรักษา (Defend) หรือเปลี่ยนแปลง (Change) สังคมผ่านการระดมมวลชน ขบวนการทางสังคมจึงหมายถึงผู้กระทำการรวมหมู่ (Collective Actors) ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่รู้ว่าตนเองมีผลประโยชน์เดียวกัน และมีอัตลักษณ์ (Common Identity) โดยแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนในฐานะที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นมองว่าองค์ประกอบของการตัดสินใจในการเข้าร่วมกระทำการรวมหมู่ของปัจเจกบุคคลนั้นเกิดจากแรงกระตุ้นและปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ การวิเคราะห์ต้นทุนและกำไรของการมีส่วนร่วม (Cost/Benefit Analysis) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเข้าร่วมกระบวนการ เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลนั้นเกี่ยวข้องกับค่านิยม การมีจุดมุ่งหมายร่วมและความสามารถที่จะทำให้เป็นจริงได้ โดยมีแรงจูงใจที่สำคัญ คือ การได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม (Collective Goods) โดยองค์กร เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการระดมความรู้สึกผูกพันใกล้ชิดต่อกัน การคงอยู่ขององค์กรจึงเป็นการเพิ่มโอกาสของความสำเร็จและเป็นความหวังในความสำเร็จ มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมและด้วยเหตุที่ความสำเร็จนั้นมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับจำนวนผู้ที่จะเข้าร่วม ดังนั้น บุคคลที่ตัดสินใจเข้าร่วมจึงตระหนักว่าการเข้าร่วมของเขามีผลต่อความสำเร็จ<sup>43</sup>

แนวคิดนี้มองว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของบุคคลนั้นเกิดจากกระบวนการคิดอย่างมีเหตุผล ความคาดหวังและความเดือดร้อนจากปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่ออันเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความร่วมมือในชุมชนโดยเน้นการพัฒนากลุ่มหรือองค์กรในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญของการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชน โดยเฉพาะองค์กรในระดับรากหญ้าหรือองค์กรในระดับชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะองค์กรดังกล่าวจะช่วยลดต้นทุนของการเข้าร่วมและเพิ่มโอกาสของความสำเร็จ สามารถระดมทรัพยากรที่มีความรู้ความสามารถและหลากหลายได้ ตัวอย่างรูปธรรมที่เห็นได้ก็คือ เมื่อรัฐบาลได้นำยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้นโยบายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ปรับบทบาทจากการส่งเสริมให้ชาวบ้านในชุมชนบุกเบิกขยายพื้นที่การเกษตรในการผลิตเพื่อการ

<sup>42</sup> ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล, กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศไทยกำลังพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 26.

<sup>43</sup> มณีรัตน์ มิตรประสาธ, "การก่อตัวขององค์กรประชาชนกับการเสริมอำนาจประชาชน : กรณีศึกษาอำเภอสำเภา จังหวัดตรัง", (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชา รัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 4-45.

ส่งออกมาสู่การที่รัฐร่วมมือกับกลุ่มทุนหรือภาคธุรกิจผลพวงดังกล่าว ทำให้รัฐและกลุ่มทุนธุรกิจบุกเบิกเข้าไปใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ชุมชนใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพจนนำไปสู่ความขัดแย้งต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐ ทุน กับชุมชน<sup>44</sup> ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีการประท้วงต่อต้านการดำเนินโครงการของรัฐ นำไปสู่การรวมตัวของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ในรูปขององค์กรชาวบ้านและพัฒนาเป็นเครือข่ายขององค์กรประชาชนหรือแม่ข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน การพัฒนาตามแนวทางยุทธศาสตร์ดังกล่าว ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกมองในแง่คุณค่าที่เป็นทรัพยากรที่ควรนำมาใช้ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ อาทิ การสร้างเขื่อนในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อนำทรัพยากรน้ำมาใช้ในทางเศรษฐกิจ การรับรู้ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติของอำนาจรัฐในกรณีนี้เป็นรากฐานแนวคิดในประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ ประเด็นที่หนึ่ง การมองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงเครื่องมือในการพัฒนาทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงวัตถุที่ตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ที่ขยายตัวมากขึ้น ภายใต้ความเชื่อที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้ระบบการจัดการที่เหมาะสม ขณะที่ทรัพยากรถูกทำลายเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ประเด็นที่สอง การพัฒนาดังกล่าวเป็นความรู้ที่ขาดรากฐานทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นการพัฒนาที่ให้คุณค่ากับปัจเจกบุคคล (Individualism) เป็นสำคัญและตัดขาดจากระบบสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม กลายเป็นความรู้ที่เน้นมิติของการพัฒนาทางวัตถุ โดยปราศจากการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายในสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างออกไป ภายใต้แนวคิดดังกล่าว ผู้เชี่ยวชาญของรัฐกลายเป็นผู้ที่มีความถูกต้องโดยสังคมไม่มีบทบาทในการควบคุมความรู้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็ความรู้ในเรื่องการจัดการลุ่มน้ำหรือการจัดการป่าไม้ เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวจึงขาดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อำนาจและความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติจึงขึ้นอยู่กับความไม่เท่าเทียมกัน<sup>45</sup>

โดยสรุป ชุมชน (Community) หมายถึง หมู่ชนหรือกลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน และเป็นถ้อยคำที่เรียกใช้หน่วยทางสังคม

<sup>44</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทยในยุคเศรษฐกิจวิกฤต" ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540 - 2541, กรานต์ โรจนไพรวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโลกสีเขียว, 2542), หน้า 2-7.

<sup>45</sup> ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, "สู่การแสวงหารากฐานใหม่แห่งการนิยามธรรมชาติ", ใน ความขัดแย้งและการออกของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การประชุมวิชาการประเพณี ครั้งที่ 3 ระหว่างมหาวิทยาลัยมหิดลและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 19-21 พ.ค. 2536 ณ สถาบันพัฒนาการสาธารณสุขอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา, หน้า 341 - 342

คำว่าชุมชนในระยะแรก ๆ จึงซ้อนทับลงบนบ้านหรือหมู่บ้าน ในฐานะหน่วยการปกครองพื้นฐานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ มีอาณาบริเวณ/ขอบเขตที่ชัดเจน เป็นต้น ส่วนการให้ความหมายของชุมชนในทางกฎหมายนั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้ให้คำนิยามคำว่า ชุมชน หมายถึง "กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกันและมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็นปกติและต่อเนื่องโดยเหตุที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกันหรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรมความเชื่อหรือความสนใจร่วมกัน" ดังนั้น จึงเห็นว่าโดยทั่วไปชุมชนหรือประชาคม (Community) หมายถึง กลุ่มชนกลุ่มหนึ่งอาศัยอยู่ในที่มีขอบเขตจำกัดแห่งหนึ่ง มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน และมีส่วนแบ่งปันในสถานะขั้นมูลฐานของชีวิตร่วมกันโดยชุมชนหรือประชาคมเป็นกลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะของสังคม แต่มีลักษณะพื้นที่ที่เล็กกว่า รวมทั้งมีความรู้สึกและทัศนคติทั้งมวลที่ผูกพันบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่ม ทั้งนี้ ชุมชนนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์และบทบาทร่วมกันในเรื่องการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาสิ่งแวดล้อมในแหล่งพื้นที่ร่วมกัน

ปัญหาต่อไปที่จะศึกษาคือ รูปแบบที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมของบุคคลในการจัดการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพควรมีรูปแบบอย่างไร

## 4.2 แนวทางการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย

### 4.2.1 แนวทางในการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายแห่งชาติ

ในส่วนนี้จะศึกษาถึงแนวนโยบายของชาติในเรื่องเกี่ยวกับการให้การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายแห่งชาติ อันมีลักษณะเป็นนามธรรมซึ่งจะเป็นกรอบแนวทางในการจัดการปัญหาต่างๆของชาติซึ่งยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจน จนกว่ารัฐจะได้หยิบยกแนวทางที่ได้กำหนดไว้ไปดำเนินการโดยนำไปกำหนดเป็นกฎหมายต่อไป โดยแนวนโยบายของชาติในเรื่องเกี่ยวกับการให้การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

#### 4.2.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2504 – พ.ศ. 2519) รัฐยังไม่มีนโยบายชัดเจนในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น นโยบายส่วนใหญ่จึงเป็นการดำเนินการเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ โดยมีได้กำหนดรายละเอียดออกมาเป็นนโยบายในทางการบริหารของรัฐบาล

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)<sup>46</sup> มุ่งเน้นแนวทางหลักในการพัฒนาที่สำคัญ 2 ทาง คือ เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตรและปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อส่งออกและเพื่อการกระจายรายได้ตลอดจนการมีงานทำในสวนภูมิภาค ขณะเดียวกันก็กำหนดมาตรการและปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐเพื่อเร่งฟื้นฟูการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมที่กำลังซบเซา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529)<sup>47</sup> เป็นแผนที่ได้ปรับนโยบายในการพัฒนาประเทศ “แนวใหม่” ทั้งนี้ เนื่องจากปรากฏว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัว แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและการเงินจากภายนอกประเทศได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานพัฒนาหลายด้าน เช่น การใช้จ่ายเกินตัว ปัญหาความยากจน เป็นต้น สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผนกำหนดแผนงานและโครงการ เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษ และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534)<sup>48</sup> มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลัก คือ การปรับระบบการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตขยายตัวได้สูงขึ้นไปกว่าในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 แต่ลักษณะการขยายตัวที่สูงขึ้นนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความสูญเสีย ความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การคลัง การเงิน โดยดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักการให้การพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วม

<sup>46</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 – 2524. (กรุงเทพมหานคร: เสี่ยงแสงการพิมพ์, 2520)

<sup>47</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 – 2529. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2524)

<sup>48</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 – 2534. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530)

สนับสนุนและสร้างสรรค์การพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด สร้างระบบเพื่อก่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประสานงานและความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชนและประชาชนในท้องถิ่น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539)<sup>49</sup> ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้เป็นรากฐานสำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องยั่งยืนและมีความสมดุลต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ มีการกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพของประชาชนในชนบทและเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยดำเนินการ ดังนี้

1) มีการฉีกกำลังร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชนและประชาชน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น จัดตั้งองค์กรร่วม 3 ฝ่าย คือ ชุมชน สถานประกอบการ และภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังกำกับ ดูแล ป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในเขตเมือง เขตอุตสาหกรรมและแหล่งท่องเที่ยว

2) สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยส่งเสริมองค์การประชาชน และองค์การพัฒนาเอกชนทั้งในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการกำหนดโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการติดตาม ดูแล และการประเมินผลความสำเร็จของโครงการดังกล่าว

3) ลดความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต โดยเร่งรัดการกำหนดแผนการใช้ที่ดินเสียแต่ต้น

4) เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าโดยนิตินัย

---

<sup>49</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535 – 2539 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2535)



แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)<sup>50</sup>

เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จึงต้องเร่งฟื้นฟูพร้อมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันสภาวะสิ่งแวดล้อมในชนบทและในเมือง ด้วยการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้นควบคู่ไปกับการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการควบคุมดูแลการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสร้างเสริมวินัยและประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตให้เป็นไปอย่างประหยัดได้ประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสูงสุดและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ตลอดจนเพิ่มบทบาทของประเทศไทยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

ดังนั้น เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาของประเทศได้อย่างต่อเนื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการฟื้นฟูบูรณะให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน

2) เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสมดุลทั้งในด้านระบบนิเวศวิทยาและสภาพแวดล้อม โดยใช้การร่วมมือหลายฝ่าย เพื่อให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดูแลรักษาสภาวะแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเองด้วยการสนับสนุนจากภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจ

แนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้

3 ประการ ดังนี้

---

<sup>50</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544

ประการแรก การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางการดำเนินการประกอบด้วยการฟื้นฟูทรัพยากรดิน การลดปริมาณมลพิษและการแพร่กระจายมลพิษใน สนับสนุนให้มีระบบบำบัดและกำจัดของเสียรวม

ประการที่สอง การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน โดยใช้การมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่องและส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปโดยยั่งยืน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจ และติดตามผลโครงการพัฒนาของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีขั้นตอนประชาพิจารณ์โครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดโครงการ จัดเตรียมโครงการ การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน สนับสนุนให้มีกฎหมายรองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงขนาดเล็กให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ทั้งการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าชายเลน หนองทะเล และปะการังเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งโดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน

ประการที่สาม การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการประสานนโยบายและการจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อคนและชุมชนอย่างแท้จริง ตลอดจนการกำหนดและวางแนวเขตนิเวศท้องถิ่น โดยคำนึงถึงวัฒนธรรมและประเพณีที่มีอยู่หลากหลายของชุมชนเพื่อให้การดำเนินวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนมีส่วนร่วมสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)<sup>51</sup>

เป็นแผนที่ได้อันเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศโดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง

<sup>51</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549

และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลมีคุณภาพและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการจัดการให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้จ่ายชนกับการอนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในระดับที่ยั่งยืนเพื่อช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่พึ่งตนเองได้ โดยเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายแนวทางการพัฒนาจึงมุ่งให้ความสำคัญกับการปรับกลไกและกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศให้มีประสิทธิผลโดยเน้นระบบการบริหารงานที่โปร่งใสและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชน อนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

1) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เอื้อต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูและอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ โดยให้มีการถ่ายโอนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนจากหน่วยงานส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประชาคมด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับจังหวัดและระดับชุมชนตามศักยภาพและความพร้อม พัฒนากลไกและกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยปรับปรุงกฎหมายเพื่อสนับสนุนท้องถิ่นและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รับผิดชอบต่อชุมชน และให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน

2) อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้มีความอุดมสมบูรณ์ เพื่อความสมดุลของระบบนิเวศและใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศอย่างยั่งยืน โดยคุ้มครองและกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศและมีการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับสมรรถนะ และประกาศให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ทั้งหมด เป็นเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครอง จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าชายเลนอนุรักษ์ให้เสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งแนวกันชนรอบนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่สำคัญ ตลอดจนสร้างกลไกและเครือข่ายในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อลดข้อขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยยึดหลักประสิทธิภาพและหลักการมีส่วนร่วม ตลอดจนให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการฟื้นฟูและปลูกป่า ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

3) อนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยว ให้เกื้อหนุนต่อคุณภาพชีวิตและเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน โดยฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมโบราณคดี เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ใช้ผังเมืองเป็นกลไกประสานการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ให้เกิดความน่าอยู่และยั่งยืน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และสืบสานมรดกทางวัฒนธรรม เพื่อดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ของสังคมไทย โดยสร้างค่านิยมให้ชุมชนเกิดความภาคภูมิใจในศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พัฒนาและสืบทอดวิถีชีวิตของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

4.2.1.2 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2540 – 2559)<sup>52</sup>

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (นโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม) ฉบับแรก ถูกจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2536 เป็นนโยบายและแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะสั้น เพื่อให้มาตรการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินไปตามหลักการใน พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม 2535 จึงได้มีการจัดทำนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะสั้นขึ้นมา เพื่อเป็นกรอบและแนวทางให้จังหวัดในการทำแผนจังหวัดต่อไป

ในปี พ.ศ. 2538 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติแต่งตั้ง คณะกรรมการยกร่างนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น ซึ่งต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งฟื้นฟูและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปพร้อมกับการพัฒนาประเทศ ในช่วง 20 ปีข้างหน้า โดยเริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2559 พร้อมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ กำหนดให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยได้กำหนดแนวทางที่จำเป็นเร่งด่วนในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดทดแทนได้ ให้เข้าสู่สภาพสมดุลของการใช้และการเกิดทดแทน

<sup>52</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน ระบบการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระบบการควบคุมและจัดการมลพิษ. (กรุงเทพฯ:กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2545), หน้า 20 – 26.

นอกจากนี้ยังกำหนดแนวทางการแก้ไข ขจัดภาวะมลพิษต่าง ๆ ด้วย นโยบายและแผนฯ ฉบับนี้ ประกอบด้วย นโยบายหลักที่สำคัญ คือ

นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

1) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งเร่งรัดฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม ให้เป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน

2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค รวมทั้งเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชน

3) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งรองรับสิทธิและหน้าที่การเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ

นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ ได้แก่

1) ลดและควบคุมปัญหามลพิษไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดความสมดุลของระบบนิเวศ

2) สนับสนุนให้มีการจัดการของเสียและสารอันตรายอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งจัดให้มีระบบป้องกันแลแก้ไขกรณีฉุกเฉิน เมื่อเกิดอุบัติเหตุขนาดใหญ่

โดยสรุปแล้ว แม้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแนวทางของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันจะมีการกำหนดกรอบให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความรับผิดชอบ มีความโปร่งใสเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ มีการกำหนดให้ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลก็ตาม แต่นโยบายและแผนดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ประการใด จำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือกลไกทางกฎหมายที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวเกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญรับรองให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับชุมชนและรัฐจึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐจะต้องมีการดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้

4.2.2 แนวทางการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงกฎหมาย

ในตอนนี้จะศึกษากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในส่วนที่บัญญัติถึงการให้สิทธิแก่บุคคลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะจัดแบ่งกฎหมายออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

4.2.2.1 กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

กฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

- พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้คุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน ภายใต้การกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญอยู่ว่า เมื่อรัฐเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่แห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ<sup>53</sup>

- ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด<sup>54</sup>

- 1) ยึดหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า
- 2) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและแร่ธาตุ
- 3) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

<sup>53</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

<sup>54</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมภายใต้เขตอนุรักษ์ที่เรียกว่า “ป่าสงวนแห่งชาติ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คุ่มครองป้องกันและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของประเทศ โดยมาตรการเพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตป่านี้จะเข้มงวดน้อยกว่าเขตอุทยานแห่งชาติเนื่องจากอาจมีการอนุญาตให้มีการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ มาตรการที่ใช้ในการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติสามารถสรุปได้ ดังนี้ คือ

1) การห้ามมิให้บุคคลโดยเด็ดขาดครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ<sup>55</sup>

2) กรณีทำไม้หรือเก็บของป่าเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวตามที่อธิบดีโดยอนุมัติของรัฐมนตรีอนุญาต การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ การผ่านหรือการใช้ทางในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด<sup>56</sup>

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและควบคุมการชลประทานของรัฐให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อใช้ในการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรมโดยรวมของประเทศและมีมาตรการเพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทางชลประทาน โดยกฎหมายฉบับนี้แบ่งทางน้ำชลประทานเพื่อการจัดการและดูแลรักษาเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ประเภท 1 ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน ประเภท 2 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคม แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วยเฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน ประเภท 3 ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน และประเภท 4 ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน โดยมีสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายเพื่อบำรุงรักษาทางน้ำ

<sup>55</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

<sup>56</sup> มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

ชลประทานมิให้ได้รับความเสียหายจึงเป็นข้อห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการให้เกิดความเสียหายต่อทางน้ำชลประทานในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แก้วไข หรือต่อเติมสิ่งปลูกสร้าง หรือทำการเพาะปลูก รุกกล้าทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายช่างชลประทาน<sup>57</sup>

2) การห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการกีดขวางทางน้ำชลประทานเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายช่างชลประทาน<sup>58</sup>

3) การกำหนดให้โอนการชลประทานหลวงในท้องที่ใดหรือในเขตโครงการชลประทานหลวงใด ให้เป็นการชลประทานส่วนราษฎร ให้กระทำได้โดยออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการชลประทานหลวงที่จะโอนไปนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศการโอนดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าการชลประทานหลวงที่โอนไปนั้นเป็นการชลประทานส่วนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎรนับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเป็นต้นไป<sup>59</sup>

4) การห้ามมิให้ผู้ใดนำหรือปล่อยสัตว์พาหนะในทางชลประทาน ประเภท 1 ประเภท 2 การห้ามทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช หรือสิ่งปฏิกูลในทางน้ำชลประทาน การห้ามปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน เป็นต้น<sup>60</sup>

4.2.2.2 กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

กฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติชุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรทางด้านป่าไม้ ของป่า และพื้นที่ป่าของประเทศ โดยมีมาตรการที่ใช้ในการป้องกันและกำกับ

<sup>57</sup> มาตรา 23 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

<sup>58</sup> มาตรา 25 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

<sup>59</sup> มาตรา 13 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

<sup>60</sup> มาตรา 27 มาตรา 28 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485



ดูแลกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำไม้ การหาของป่า การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ การแปรรูปไม้ และการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า โดยสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) มาตรการกำหนดประเภทไม้หวงห้าม ดังนี้ คือ ประเภท ก ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามกฎหมายนี้ และประเภท ข ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายาก หรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ ซึ่งรวมถึงไม้สักและไม้ยางทั่วไปไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก<sup>61</sup>

2) มาตรการที่นำมาใช้ควบคุมการเก็บหาของป่า คือ การกำหนดประเภทของป่าอย่างใดในท้องที่ใดๆ เป็นของป่าหวงห้ามโดยพระราชกฤษฎีกา โดยผู้ที่จะเก็บ คำหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งของป่าหวงห้ามต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายนี้บัญญัติ เช่น ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และเสียค่าภาคหลวง เป็นต้น<sup>62</sup>

3) มาตรการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายนี้บัญญัติ เช่นต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง<sup>63</sup>

4) มาตรการควบคุมการแปรรูปไม้ โดยการประกาศท้องที่ใดๆ ให้เป็นเขตควบคุมการแปรรูปไม้ ซึ่งผู้ที่ประสงค์จะทำการแปรรูปไม้ ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ ตั้งโรงค้ำไม้แปรรูปไม้ ไม้สักหรือไม้แปรรูปชนิดอื่นไว้ในครอบครองตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง<sup>64</sup>

5) การควบคุมการแผ้วถางป่า โดยการห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำในเขตที่จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งการสันนิษฐานทางกฎหมายให้ผู้ครอบครองป่าที่ได้แผ้วถางโดยฝ่าฝืนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นผู้แผ้วถางป่า<sup>65</sup>

<sup>61</sup> มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

<sup>62</sup> มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

<sup>63</sup> มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

<sup>64</sup> มาตรา 47 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

<sup>65</sup> มาตรา 54 และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

6) การสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัมปทานหรือการสิ้นสุดของสัมปทาน โดยการสั่งให้สัมปทานสิ้นสุด หรือสั่งหยุดประกอบกิจการที่ได้รับสัมปทานเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด<sup>66</sup> ซึ่งปัจจุบันได้มีการใช้อำนาจสั่งยกเลิกสัมปทานการทำไม้ทั่วประเทศแล้วในปี พ.ศ.2532

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดสรรผลประโยชน์ และรักษาทรัพยากรประเภทแร่ของประเทศ เพื่อให้ผู้ประกอบการและการประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากแร่ในชั้นตอนเพื่อไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้รัฐมีอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ โดยการควบคุมการสำรวจ การทำเหมือง การซื้อขายแร่ การเก็บและครอบครองแร่ การขนแร่ แดงแร่ ร่อนแร่และการประกอบโลหกรรม โดยสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) มาตรการในการประกาศกำหนดให้ท้องที่หนึ่งท้องที่ใดรวมทั้ง ส่วนหนึ่งส่วนใดของน่านน้ำไทยเป็นเขตควบคุมแร่เพื่อควบคุมการทำแร่และป้องกันปราบปราม การลักลอบทำเหมืองแร่<sup>67</sup>

2) การกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการสำรวจแร่ต้องยื่นขอ อนุญาตก่อน ซึ่งมี 3 ประเภท คือ อนุญาตสำรวจแร่ อนุญาตผูกขาดสำรวจแร่ และ อนุญาตพิเศษ โดยผู้ถือต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของอนุญาตนั้นๆ ด้วย<sup>68</sup>

3) การกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำเหมืองบนดิน ในทะเล หรือใต้ดิน ก็ตาม ต้องยื่นขอประทานบัตรก่อน ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประทานบัตรชั่วคราว และประทานบัตร ทั้งนี้ผู้ที่ได้ประทานบัตรต้องปฏิบัติตามแผนผังโครงการและเงื่อนไขที่กำหนดในประทานบัตรและ ในระหว่างการทำเหมืองยังต้องมีหน้าที่ในการควบคุมการประกอบกิจกรรมของตนมิให้ส่งผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมภายนอกเหมือง เช่น ห้ามมิให้ปิดกั้น ทำลาย หรือกระทำให้เป็นการเสื่อมประโยชน์ แก่ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำ ท้องที่ (เดิมเป็นทรัพยากรธรณีประจำท้องที่) ห้ามมิให้กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันน่าจะเป็นเหตุ

<sup>66</sup> มาตรา 68 ทวิ และมาตรา 68 ตริ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

<sup>67</sup> มาตรา 9 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

<sup>68</sup> มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

ให้แร่ที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่ บุคคล สัตว์ หรือทรัพย์สิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในเขตเหมืองแร่ เพื่อตรวจการทำเหมืองได้และมีอำนาจออกคำสั่งและมาตรการบังคับทางปกครองได้ในกรณีจำเป็น<sup>69</sup>

4) สำหรับในกรณีการทำเหมืองใต้ดิน ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามา มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเข้าร่วมตรวจสอบการทำเหมืองแร่ได้ โดยหากผู้ขอ ประทานบัตรเห็นสมควรให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้ง คณะกรรมการรับไปดำเนินการจัดประชุมปรึกษาตามขั้นตอนที่กำหนดในประกาศกระทรวงโดยค่าใช้จ่าย ของผู้ขอ ซึ่งประกอบด้วยรายงานเบื้องต้นที่จะนำเข้าสู่การปรึกษา หลักเกณฑ์รับรองกลุ่มหรือองค์กร อันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียและการได้มาซึ่งตัวแทนที่จะเข้าร่วมปรึกษา ที่ครอบคลุม ทั้งกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้บริหาร และสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้มีสิทธิ ในที่ดินหรืออยู่อาศัยในเขตเหมืองแร่นั้น องค์กรประกอบของคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น ซึ่งจะต้องมีตัวแทนราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐร่วมอยู่ด้วย ขั้นตอน การประชุมปรึกษา รวมทั้งการประกาศเชิญโดยทั่วไปให้ผู้มีส่วนได้เสียส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนโครงการศึกษาวิจัยของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในโครงการทำเหมืองใต้ดิน รวมทั้งการตกลงกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองตามระเบียบที่กำหนดไว้ในเงื่อนไข ประทานบัตร<sup>70</sup>

5) มาตรการควบคุมการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน โดยจะต้องยื่นขอรับ ใบอนุญาต และมีการกำหนดเขตควบคุมการขุดเจาะเพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม<sup>71</sup>

6) มาตรการควบคุมการแต่งแร่ โดยจะต้องได้รับใบอนุญาตจาก เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ หรือเป็นผู้ถือประทานบัตรชั่วคราวหรือผู้ถือประทานบัตร ซึ่งแต่งแร่ภายในเขตเหมืองแร่ และต้องกระทำหรือละเว้นกระทำใดๆ อันน่าจะเป็นเหตุให้แร่มีพิษ หรือสิ่งอื่นที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่สิ่งแวดล้อม<sup>72</sup>

<sup>69</sup> มาตรา 63 และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

<sup>70</sup> มาตรา 88/9 – มาตรา 88/11 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

<sup>71</sup> มาตรา 91 ทวิ มาตรา 91 ตี แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

<sup>72</sup> มาตรา 114 และมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

พระราชบัญญัติที่ดินและถมดิน พ.ศ.2543

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการป้องกัน ควบคุมและกำกับดูแลการขุดดินและถมดินที่อยู่ในเขตองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบหรือเสียหายจากกิจกรรมดังกล่าว โดยสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) มาตรการการควบคุมการขุดดินและถมดินโดยทั่วไป ซึ่งมีใช้บังคับแก่กรณีการขุดดินหรือถมดินที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้โดยเฉพาะและมีมาตรการป้องกันไว้แล้ว<sup>73</sup> ซึ่งจำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ การออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างตลอดจนการอื่นที่จำเป็น เช่น การกำหนดบริเวณห้ามขุดดิน หรือถมดิน การกำหนดวิธีการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอื่นในการขุดดินหรือถมดิน และในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายอื่นกำหนดเรื่องนี้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว หรือเป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว<sup>74</sup> ทั้งนี้ ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องใดแล้วให้องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้นเว้นแต่กรณีที่มีเหตุจำเป็นตามมาตรา 8 ส่วนในกรณียังมิได้มีการออกกฎกระทรวงให้องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ และถ้ามีการออกกฎกระทรวงเรื่องนั้นในภายหลังข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอันยกเลิกโดยไม่กระทบกับการที่ได้ดำเนินการไปแล้วตามข้อบัญญัตินั้น<sup>75</sup>

2) มาตรการควบคุมการขุดดิน โดยกฎหมายกำหนดให้การขุดดินที่มีความลึกหรือขนาดพื้นที่ปากบ่อเกินกว่าจำนวนตามที่กำหนด ผู้ดำเนินการต้องมีหน้าที่ตามกฎหมาย อาทิ เช่น การแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น การเสียค่าธรรมเนียม สำหรับกรณีการขุดถ้าพบโบราณวัตถุหรือซากดึกดำบรรพ์หรือแร่มีค่าทางเศรษฐกิจ ผู้ขุดต้องหยุดการดำเนินการและแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบเพื่อดำเนินการต่อไป เป็นต้น<sup>76</sup>

<sup>73</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินและถมดิน พ.ศ.2543

<sup>74</sup> มาตรา 6 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินและถมดิน พ.ศ.2543

<sup>75</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินและถมดิน พ.ศ.2543

<sup>76</sup> มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินและถมดิน พ.ศ.2543

3) การถมดินที่มีความสูงเกินกว่าระดับที่ดินต่างเจ้าของที่อยู่ข้างเคียงและมีพื้นที่ของเนินไม่เกินกว่าสองพันตารางเมตรหรือตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด แต่ไม่เกินสองพันตารางเมตร ผู้ถมดินมีหน้าที่ต้องจัดให้มีทางระบายน้ำเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น กรณีการถมดินที่มีพื้นที่เกินกว่าสองพันตารางเมตรหรือเกินกว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด ต้องจัดให้มีทางระบายน้ำเพียงพอและแจ้งการถมดินให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ<sup>77</sup>

#### พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช ๒๔๘๒

เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากการใช้น้ำในการเพาะปลูกของเกษตรกรในบางท้องที่ มีปัญหาเกษตรกรที่อยู่ทางต้นน้ำมักจะกักตุนน้ำไว้ เกินความจำเป็นเป็นเหตุให้เกษตรกรที่อยู่ห่างจากทางน้ำหรือปลายทางน้ำไม่มีน้ำใช้เพาะปลูกได้เพียงพอ และที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นจำนวนมากอยู่ห่างทางน้ำหรือแหล่งน้ำ ไม่สามารถชักน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำมาใช้เพื่อการประกอบเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการป้องกัน ควบคุมและกำกับดูแลการใช้น้ำประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ และกำหนดให้มีการชลประทานส่วนบุคคล และการชลประทานส่วนราษฎร์ ขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ และการชลประทานส่วนการค้าที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น โดยสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การดำเนินการชลประทานส่วนบุคคล ผู้ประสงค์ดำเนินการจะต้องขอและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน เว้นแต่จะทำได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วคราวซึ่งมิได้มีการก่อสร้างไว้เป็นประจำ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้เสียหายแก่บุคคลอื่น โดยผู้ขออนุญาตทำการชลประทานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด<sup>78</sup>

2) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า การชลประทานส่วนบุคคลรายใดมีปริมาณน้ำเกินความจำเป็นแล้ว ก็ให้มีอำนาจสั่งเฉลี่ยน้ำให้แก่ที่ดินที่ใกล้เคียงได้เป็นครั้งคราว แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จะต้องช่วยเหลือเจ้าของหรือผู้ควบคุมตามสมควร การชลประทานส่วนบุคคลรายใดที่ได้ทำมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการจำเป็นที่จะขยายเขตการชลประทาน

<sup>77</sup> มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543

<sup>78</sup> มาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

เพื่อประโยชน์ของราษฎรหม่มาก ก็ให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงการชลประทานส่วนบุคคลรายนั้น เป็นการชลประทานส่วนราษฎรได้ โดยให้ผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น ร่วมกันออกเงินค่าทำขวัญตามส่วนมากและน้อย<sup>79</sup>

3) การชลประทานส่วนราษฎรที่จะจัดทำขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ก็ให้มีอำนาจประกาศกำหนดให้แม่น้ำลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึงบาง หรือทางน้ำแหล่งน้ำโดยอยู่ในเขตได้ และมีอำนาจที่จะสั่งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางแก่การชลประทาน<sup>80</sup>

4) ผู้ใดจะทำการชลประทานส่วนการค้า จะต้องยื่นขอสัมปทานต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เว้นแต่จะเป็นการกระทำชั่วคราวซึ่งมิได้มีการก่อสร้างไว้เป็นประจำและไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้เสียหายแก่บุคคลอื่น โดยผู้ขออนุญาตทำการชลประทานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด<sup>81</sup>

4.2.2.3 กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อม  
กฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

กฎหมายฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 7 หมวด รวม 111 มาตรา และมีบทเฉพาะกาลอีก 4 มาตรา รวมทั้งสิ้น 115 มาตรา โดยแต่ละหมวดประกอบไปด้วยเรื่องต่าง ๆ อาทิ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรการส่งเสริมและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ เป็นต้น

<sup>79</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482

<sup>80</sup> มาตรา 11 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482

<sup>81</sup> มาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีหลักการและเหตุผลในการร่างดังนี้<sup>82</sup>

1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง

4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับมลพิษ

5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยให้มีสิทธิและหน้าที่หลายประการ เช่น ให้มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงโครงการต่าง ๆ ว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพื่อจะได้ช่วยหาแนวทางในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อไป หรือการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้องค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขอรับความช่วยเหลือ

<sup>82</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อังโน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542) หน้า 162 - 163

หรือขอรับความสนับสนุนจากทางราชการในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>83</sup> โดยมีสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาทิ มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลองหนอง บึง คุณภาพน้ำบาดาล มาตรฐานคุณภาพอากาศ มาตรฐานระดับเสียง รวมทั้งมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ<sup>84</sup>

2) การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการกำหนดมาตรการคุ้มครอง โดยพื้นที่ที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองจะต้องมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป

3) การกำหนดมาตรการคุ้มครองแก่เขตอนุรักษ์ อาทิ เขตอุทยานแห่งชาติ ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขทันที รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีขออนุมัติดำเนินการ<sup>85</sup>

4) การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประสงค์จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามประเภทและขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้ต้องจัดทำรายงาน<sup>86</sup>

5) การควบคุมมลพิษทางเสียง อากาศ และทางน้ำ รวมทั้งมลพิษและของเสียอันตรายอื่นๆ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

วัตถุประสงค์ของการยก่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สรุปได้ดังนี้

ขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่างๆ ให้กว้างขวางขึ้น เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทัน่วงที่ กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ

<sup>83</sup> มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>84</sup> มาตรา 32 ถึง มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>85</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>86</sup> มาตรา 46 ถึง มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535



พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบาทและความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในเชิงของการป้องกันการควบคุมและการกำกับดูแลการกระทำหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นเหตุแห่งการเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนนั้น ส่วนใหญ่ได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม<sup>87</sup> ดังนี้

#### 1) การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

- การกำจัดสิ่งปฏิกูล และมูลฝอย เกิดขึ้นในเขตองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น<sup>88</sup>

- ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออาจอนุญาตให้

บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยก็ได้<sup>89</sup>

- ให้อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความ

สะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหลายประการ เช่น กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ เป็นต้น<sup>90</sup>

#### 2) สุขลักษณะอาคาร

- ในการจัดการสุขลักษณะอาคารตามกฎหมายนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้า

พนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งทางปกครองและดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคารที่มีลักษณะไม่ถูกต้องตามสุขลักษณะอาคาร<sup>91</sup>

- เพื่อช่วยการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

สุขลักษณะอาคารด้านจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ให้เป็นไปในหลักเกณฑ์เดียวกันให้ทั้งหมดได้ให้

---

<sup>87</sup> สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548), หน้า 43 - 45

<sup>88</sup> มาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>89</sup> ตามมาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>90</sup> มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>91</sup> มาตรา 21 และ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

อำนาจแก่รัฐมนตรีเป็นผู้ออกประกาศกำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไปด้วย<sup>92</sup>

### 3) เหตุรำคาญ

- ในการระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญ ซึ่งเกิดในที่หรือทางสาธารณะ ให้เป็นหน้าที่ นอกจากนั้น หากมีเหตุรำคาญเกิดในที่หรือทางสาธารณะ หรือในสถานที่ของเอกชน ก็ตามกฎหมายนี้ ยังได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งทางปกครองและดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองที่จำเป็นกับบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับกรก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่แล้วแต่กรณีด้วย<sup>93</sup>

### 4) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

- การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ตามกฎหมายนี้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ และดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองกับสัตว์ที่ไม่ปรากฏเจ้าของที่อยู่ในที่หรือทางสาธารณะอันเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 29 ได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์นั้น<sup>94</sup>

### 5) กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

- สำหรับการควบคุมกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพกำหนดให้อำนาจของรัฐมนตรีในการประกาศกำหนดประเภทของกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่จะอยู่ในการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อมีประกาศแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวได้ภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ใน ต่อไปได้<sup>95</sup>

### 6) ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร

- การควบคุมดูแลตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารตามกฎหมายนี้ จะเป็นการควบคุมภายใต้ระบบการอนุญาต และโดยข้อกำหนดท้องถิ่น<sup>96</sup>

<sup>92</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

<sup>93</sup> มาตรา 25 ถึง มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

<sup>94</sup> มาตรา 20 และ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

<sup>95</sup> มาตรา 31 ถึง มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

<sup>96</sup> มาตรา 34 มาตรา 35 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

7) การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

- การควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไปนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการควบคุมจะเป็นไปภายใต้ระบบการอนุญาต ประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกโดยความเห็นชอบของพนักงานจราจร และข้อกำหนดท้องถิ่น<sup>97</sup>

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ คือ เพื่อให้มีการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบาทและความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยมาตรการที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งหมดจะเป็นมาตรการทางด้านกฎหมาย เพื่อป้องกันและควบคุมการกระทำต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่สะอาดและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยการกำหนดเป็นหน้าที่และข้อห้ามต่างๆ ให้แก่ประชาชนปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายดังนี้

1) การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ และสถานสาธารณะ

- มาตรการที่บัญญัติในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นข้อห้ามการกระทำ และกำหนดการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ ควบคุมการจราจรกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามดังกล่าว เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราบ หรือ เศษวัตถุก่อสร้าง ลงในทางน้ำหรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ ซึ่งถ้าหากมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว

<sup>97</sup> มาตรา 41 ถึง มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่าง จากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด และถ้าหากการกระทำผิดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำคุณ คลอง ตื้นเขินให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉยนอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป เป็นต้น<sup>98</sup>

2) การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนน และสถานสาธารณะ

- มาตรการทางด้านกฎหมายที่ใช้ในการดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะในส่วนนี้ทั้งหมดเป็นข้อห้ามการกระทำ เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเท หรือกองกวาด หิน ดิน เลน ททราย หรือสิ่งอื่นใด ในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ<sup>99</sup>

3) การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ

- มาตรการในส่วนนี้ทั้งหมดเป็นข้อห้ามการกระทำเช่นกัน เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ<sup>100</sup>

4) การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย

- มาตรการที่บัญญัติในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นข้อห้ามการกระทำ และกำหนดการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่กับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามดังกล่าว เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆ ที่อาคารในลักษณะที่สกปรกรุงรังหรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ ซึ่งถ้าหากมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้เก็บหรือจัดทำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ถ้าผู้ติดตั้ง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร

<sup>98</sup> มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

<sup>99</sup> มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

<sup>100</sup> มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

ละเลยเพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติต่อไป<sup>101</sup>

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ดูแลรักษาแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยให้เหมาะสมแก่การเดินเรือ และการใช้ประโยชน์จากน้ำของประชาชน ควบคุมและป้องกันโรคภัยอันตรายต่างๆ ที่อาจติดมากับเรือ พระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นฉบับหนึ่งที่มีการนำมาใช้ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในน่านน้ำไทยทั้งหมด เนื่องจากมีมาตรการทางด้านกฎหมายทั้งในเชิงของการป้องกัน พื้นฟู และการกำกับดูแลกิจกรรมต่างๆ จากการเดินเรือและการใช้ลำน้ำที่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ของประชาชนที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของน่านน้ำไทย อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรการต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้กฎหมายฉบับนี้จะไม่มิตบัญญัติในมาตราใดที่อ้างอิงหรือกำหนดอำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันตาม "คำสั่งกรมเจ้าท่าที่ 718/2545 เรื่อง มอบอำนาจ "เจ้าท่า" ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2545 ซึ่งการมอบอำนาจตามคำสั่งฉบับนี้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 โดยเจ้าท่าได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ประการ ฉะนั้น จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีการกระจายอำนาจทางด้านสิ่งแวดล้อมบางส่วนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

มาตรการหลักที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ มีดังนี้

1) การควบคุมการล่องลำลำนน้ำ

- มาตรการทางด้านกฎหมายที่นำมาใช้ควบคุมการล่องลำลำนน้ำ คือ การห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเจ้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้รับอนุญาต

<sup>101</sup> มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดนี้จะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย<sup>102</sup>

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา 117 แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับตามมาตรา 118 และเจ้าท่ามีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและ/หรือดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 118 ทวิ กับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวได้ (เช่น ออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวหรือถอนแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 118 ทวิ วรรคหนึ่ง) ) และในกรณีที่มิชำระค่าตอบแทนตามมาตรา 117 ทวิ จะต้องเสียเบี้ยปรับตามอัตราที่กำหนดใน มาตรา 118 ตรี ด้วย

## 2) การป้องกันมลพิษทางน้ำ

- มาตรการทางด้านกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและฟื้นฟูภาวะมลพิษน่านน้ำไทยที่เกิดการกระทำหรือกิจกรรมของบุคคล เรือ และแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ มีทั้งสิ้น 3 กรณี ดังนี้

1. การห้ามมิให้เท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเจาส์ของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขินตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า<sup>103</sup>

2. การห้ามมิให้เท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำลำคลอง บึงอ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำหรือทะเลสาบดังกล่าว<sup>104</sup>

<sup>102</sup> มาตรา 117 และมาตรา 117 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช

<sup>103</sup> มาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

<sup>104</sup> มาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

3. การห้ามมิให้เท ทิ้ง หรือปล่อยให้ น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใดๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย<sup>105</sup>

#### 4.3 รูปแบบในการมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาในข้อ 4.2 ได้จำแนกกฎหมายออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และกลุ่มกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อม ในการศึกษาในข้อนี้จะนำกฎหมายดังกล่าวมาจำแนกรูปแบบในการมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม ว่ามีหรือไม่ อย่างไร ดังต่อไปนี้

##### 4.3.1 สิทธิในการบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

###### 4.3.1.1 ความหมายและขอบเขตของการร่วมบำรุงรักษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56 วรรคแรก บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรานี้แสดงถึงขอบเขตภาระหน้าที่ที่รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน การที่รัฐจะคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ได้หรือไม่ ก็อยู่ที่กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องว่าได้คุ้มครองสิทธินี้หรือไม่

###### 4.3.1.2 วิธีการดำเนินการในการบำรุงรักษา

วิธีการดำเนินการจึงอาจพิจารณาจากบทบาทองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>105</sup> มาตรา 204 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

## พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรหลายระดับทั้งองค์กรในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ มีอำนาจในการออกระเบียบตามกฎหมายนี้ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตร อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดที่ดินให้เป็นเขตอุทยาน รวมทั้งการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยาน<sup>106</sup>

2) พนักงานเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่หลายประการ อาทิ จัดทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติและการปราบปรามผู้กระทำผิดตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นต้น

## พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรหลายระดับทั้งองค์กรในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าไม้

2) คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเมื่อมีการกำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง มีหน้าที่ที่สำคัญคือสอบสวนคำร้องของบุคคลซึ่งอ้างว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ

3) อธิบดีกรมป่าไม้ มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเสื่อมโทรม อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

4) พนักงานเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น จัดให้มีหลักเขตและป้ายป่าสงวนแห่งชาติ และออกใบอนุญาตการทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

<sup>106</sup> มาตรา 5 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504



โดยมีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามผู้กระทำผิด และยึดของกลาง ตามกฎหมายดังกล่าวภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ<sup>107</sup>

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรหลายระดับทั้งองค์กรในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ต่าง ๆ ดังนี้

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้มีอำนาจสำคัญ เช่น ประกาศกำหนดทางน้ำชลประทาน
- 2) อธิบดีกรมชลประทาน มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น ปิด กั้น หรือเปิดทางน้ำในทางชลประทาน และขุดลอก ซ่อมหรือดัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน<sup>108</sup>
- 3) เจ้าพนักงาน คือ เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานและบุคคลที่อธิบดีแต่งตั้ง
- 4) กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เทศมนตรีในท้องที่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน มีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลองและทางน้ำชลประทาน

กฎหมายในกลุ่มนี้ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งให้ความหมายและขอบเขตของการร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ตามนัยของการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน การบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมภายใต้เขตอนุรักษ์เพื่อสงวนพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คุ้มครองป้องกันและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของประเทศ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทางชลประทานสำหรับใช้ในการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรมโดยรวมของประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าว

<sup>107</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

<sup>108</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีหน้าที่ในการอนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ องค์กร หรืออาจเป็นกลุ่มสถาบัน เพื่อเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะการควบคุมและจัดการ แม้กฎหมายบางฉบับจะเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเข้ามามีบทบาทเกี่ยวได้บ้าง แต่ก็เป็นไปในลักษณะที่ยึดถือหน่วยงานของรัฐเป็นหลักและเป็นผู้จัดการโครงการต่างๆแล้วให้ประชาชนมาร่วมปฏิบัติ ซึ่งมีได้มีความหมายเช่นเดียวกับสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

#### 4.3.2 สิทธิในการได้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

##### 4.3.2.1 ความหมายและขอบเขตของการได้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56 วรรคแรก บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ"

ความหมายของคำว่า "ได้ประโยชน์" น่าจะหมายถึงความหมาย ธรรมดาทั่วไป กล่าวคือ "ได้" แปลว่า เามาเป็นของตัว ส่วนคำว่า "ประโยชน์" แปลว่า สิ่งที่ต้องการ, ผลที่ได้ตามต้องการ, สิ่งที่ใช้ได้ผล ดังนั้น คำว่า "ได้ประโยชน์" จึงหมายถึง การเอาสิ่งที่ต้องการหรือ สิ่งที่ใช้ได้ผลมาเป็นของตนเอง กรณีจึงแตกต่างกับคำว่า "ใช้ประโยชน์" โดยคำว่า "ใช้" หมายถึง การเอามาทำให้เกิดประโยชน์ ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การใช้ประโยชน์นั้น สามารถ เอามาทำให้เกิดประโยชน์ได้หลายทาง แต่การได้ประโยชน์จะเป็นกรณีเอาสิ่งที่ต้องการหรือใช้ได้ผล มาเป็นของตนเอง ซึ่งจะเป็นกรณีที่คำนึงถึงความจำเป็นจากประโยชน์ที่ได้ ซึ่งได้ประโยชน์น่าจะมองถึง ความจำเป็นมากกว่า จึงเห็นว่า การได้ประโยชน์ที่นั้นต้องเป็นกรณีที่บุคคลในชุมชนจำเป็นที่จะต้องใช้ ดำรงชีพ มิใช่ทำประโยชน์อื่น ๆ นอกเหนือจากการดำรงชีพ กล่าวคือ ใช้ประโยชน์ในการบริโภค และอุปโภค มิใช่ใช้เพื่อการพาณิชย์หรือใช้เพื่ออุตสาหกรรมต่าง ๆ

ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรานี้แสดงถึงขอบเขตภาระหน้าที่ ที่รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการการเอาสิ่งที่ต้องการหรือสิ่ง ที่ใช้ได้ผลกับตนเองจากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ในชุมชนเพื่อให้ ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย

สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน การที่รัฐจะคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ได้หรือไม่ ก็อยู่ที่กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องว่าได้คุ้มครองสิทธินี้หรือไม่

#### 4.3.2.2 วิธีการดำเนินการในการได้ประโยชน์

วิธีการดำเนินการอาจพิจารณาจากบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรหลายระดับทั้งองค์กรในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนี้

2) คณะกรรมการจังหวัด มีหน้าที่หลายประการเช่น การออกประกาศจังหวัดให้งดเว้นไม่ต้องเรียกเก็บค่าภาคหลวงล่วงหน้า

3) พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ โดยมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น อนุญาตการทำไม้ประเภทไม้หวงห้าม และออกใบเบิกทางในการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ รวมทั้งมีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ<sup>109</sup>

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรหลายระดับทั้งองค์กรในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ต่าง ๆ ดังนี้

1) คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่สำคัญได้แก่การให้ความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกประกาศกำหนดเขตแหล่งแร่ และเขตควบคุมแร่

<sup>109</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้และมีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง

3) คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายและบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความเห็นแก่รัฐมนตรี เช่นการออกอาชญาบัตรผูกขาดการสำรวจแร่ อาชญาบัตรชั่วคราว อาชญาบัตรพิเศษและประทานบัตรในเขตพื้นที่ป่าสงวน เป็นต้น

4) คณะกรรมการเขตควบคุมแร่ประจำเขต มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ตลอดจนให้คำปรึกษาในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตควบคุมแร่

5) ผู้อำนวยการเขตควบคุมแร่ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในเรื่องเกี่ยวกับเรือขุดหาแร่ เขตเหมืองแร่ และเขตแต่งแร่ รวมทั้งมาตรการอื่นๆ เช่น กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการขนแร่ เป็นต้น

6) พนักงานเจ้าหน้าที่ คือพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น ปฏิบัติการตามที่ผู้อำนวยการเขตควบคุมแร่มอบหมาย จัดทำหลักหมายเขตเหมืองแร่ เป็นต้น ทั้งนี้ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแต่งตั้งนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ โดยมีอำนาจตามมาตรา 70 เฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการทำเหมือง และให้ความเห็นหรือคำแนะนำและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการร้องเรียนจากการทำเหมืองแร่<sup>110</sup>

พระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรหลายระดับทั้งองค์กรในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้และมีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง

2) คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน ประกอบด้วย อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนสภาวิศวกร ผู้แทนสภาสถาปนิก

<sup>110</sup> คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 127/2547 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2547

และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวง และให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นต้น

3) พนักงานเจ้าหน้าที่ คือผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และมีหน้าที่สำคัญ เช่น ตรวจสอบสถานที่ขุดดินและถมดินเพื่อรายงานเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น

4) เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ได้แก่ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง อำนาจในการควบคุมการขุดดิน เป็นต้น

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช ๒๔๘๒

สำหรับบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรหลายระดับทั้งองค์กรในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ต่าง ๆ ดังนี้

1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ เช่น การพิจารณาอนุญาตการชลประทานส่วนบุคคลในกรณีที่ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่เกินกว่าหนึ่งพันไร่ หรือเนื้อที่คาบเกี่ยวต่างจังหวัดกัน<sup>111</sup> เป็นต้น

2) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น พิจารณาอนุญาตการชลประทานส่วนบุคคลในกรณีที่ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่เกินหนึ่งพันไร่และอยู่ในท้องที่จังหวัดเดียวกัน การชี้ขาดในการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนการชลประทานส่วนราษฎร์ระหว่างอำเภอในเขตจังหวัด<sup>112</sup> เป็นต้น

3) นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น พิจารณาอนุญาตการชลประทานส่วนบุคคล ถ้าทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่เกินห้าร้อยไร่และอยู่ในท้องที่อำเภอเดียวกัน แต่งตั้งบุคคลตามความเห็นของราษฎรส่วนมากให้เป็นหัวหน้าการชลประทาน พร้อมผู้ช่วยตามที่เหมาะสม และมีอำนาจเกณฑ์แรงงานหรืออุปกรณ์สำหรับการทำชลประทานตามสวนของเนื้อที่ที่มีไว้เพื่อทำการเพาะปลูก การชี้ขาดในการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนการชลประทานส่วนราษฎร์ในเขตอำเภอ<sup>113</sup> เป็นต้น

<sup>111</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

<sup>112</sup> มาตรา 7 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

<sup>113</sup> มาตรา 7 และมาตรา 13 ถึงมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช

4) กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าการชลประทาน มีอำนาจในการแบ่งปันงานและเครื่องอุปโภคและควบคุมงานจนกว่าจะแล้วเสร็จ โดยราษฎรซึ่งได้ประโยชน์จากการชลประทานมีหน้าที่ทำงานตามคำสั่งเกณฑ์ของเจ้าพนักงานในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมระบบการชลประทานราษฎร<sup>114</sup> เป็นต้น

กฎหมายในกลุ่มนี้ได้กล่าวข้างต้น ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482 ซึ่งให้ความหมายและขอบเขตของการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพของกฎหมายในกลุ่มนี้คือ การจัดการทรัพยากรทางด้านป่าไม้ ของป่า และพื้นที่ป่าของประเทศ โดยมีมาตรการที่ใช้ในการป้องกันและกำกับดูแลกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำไม้ การหาของป่า การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ การแปรรูปไม้ และการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า การจัดสรรผลประโยชน์และรักษาทรัพยากรประเภทแร่ของประเทศ เพื่อให้ผู้ประกอบการและการประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากแร่ในชั้นตอนเพื่อไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้รัฐมีอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรแร่โดยการควบคุมการสำรวจ การทำเหมือง การซื้อขายแร่ การเก็บและครอบครองแร่ การขนแร่ แต่งแร่ ร่อนแร่และการประกอบโลหกรรม หรือเกี่ยวกับกำหนดมาตรการในการป้องกัน ควบคุมและกำกับดูแลการขุดดินและถมดินที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบหรือเสียหายจากกิจกรรมดังกล่าว มาตรการในการป้องกัน ควบคุมและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ และกำหนดให้มีการชลประทานส่วนบุคคล และการชลประทานส่วนราษฎร ขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ และการชลประทานส่วนบุคคลที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะได้มีบทบัญญัติที่บุคคลเข้าไปมีส่วนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพได้ เช่น การอนุมัติหรืออนุญาตให้บุคคลหรือเป็นการอนุญาตในลักษณะให้สัมปทานซึ่งไม่ใช่ลักษณะของการเพื่อดำรงชีพตามปกติแต่เป็นไปเพื่อการค้ามากกว่า ดังนั้น โดยภาพรวมของกฎหมายนี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีหน้าที่ในการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในลักษณะการควบคุมและจัดการ ซึ่งมีได้มีความหมายเช่นเดียวกับสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและ

<sup>114</sup> มาตรา 21 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482

ความหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาจึงมีอยู่ว่า กฎหมายที่กล่าวมาแล้วมิได้บัญญัติวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจน

#### 4.3.3 สิทธิในการร่วมการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อม

##### 4.3.3.1 ความหมายและขอบเขตของการร่วมการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56 วรรคแรก บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรานี้แสดงถึงขอบเขตภาระหน้าที่ที่รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน การที่รัฐจะคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ได้หรือไม่ ก็อยู่ที่กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องว่าได้คุ้มครองสิทธินี้หรือไม่ สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นี้ถือเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวาง กล่าวคือ มีการส่งเสริมประชาชนและองค์การเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐให้เกิดการประสานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษเกี่ยวกับอากาศเสีย น้ำเสีย กำจัดของเสีย กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความประสงค์ที่จะใช้เป็นกฎหมายในการคุ้มครองอย่างเป็นระบบ ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มีขอบเขตในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมใน ส่วนเฉพาะที่ตนมีอำนาจดูแล เช่น ในเขตท้องถื่น หรือในแม่น้ำลำคลอง ทะเล เป็นต้น

#### 4.3.3.2 วิธีการดำเนินการในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

วิธีการดำเนินการจึงอาจพิจารณาจากบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ องค์กรและบทบาทของ องค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์กรหลายระดับ ทั้งองค์กรในระดับ นโยบายและระดับปฏิบัติการในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจในการออกคำสั่งเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตราย ต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของสารพิษ คณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่สำคัญหลายประการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่ แต่งตั้งเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังมี คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ผู้ว่าราชการจังหวัด และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง โดย แต่งตั้งจากราชการในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนภูมิภาคมีอำนาจควบคุมมลพิษทาง อากาศและเสียง<sup>115</sup>

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535<sup>116</sup>

สำหรับวิธีดำเนินการอาจพิจารณาได้จากสำหรับบทบาทขององค์กร ในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ องค์กรและบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้ กฎหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีองค์กรหลายระดับทั้งองค์กรในระดับนโยบายและระดับ ปฏิบัติการ ในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

<sup>115</sup> สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับศูนย์วิจัย กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คู่มือการบังคับใช้กฎหมาย สิ่งแวดล้อมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี, 2548 ), หน้า 29 - 35

<sup>116</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535



1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น แต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขกับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

2) คณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ<sup>117</sup>

3) อธิบดีกรมอนามัย มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน<sup>118</sup>

4) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปฏิบัติการ<sup>119</sup>

5) เจ้าพนักงานจรรยา มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการออกประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>120</sup>

6) เจ้าพนักงานสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น อำนาจตามมาตรา 44 (1) – (5) และมาตรา 46

7) องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้กฎหมาย แม้ในการปฏิบัติหน้าที่บางประการขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินควบคู่ไปกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่บทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะถูกจำกัดขอบเขตให้เป็นองค์กรทำหน้าที่กำกับดูแลเป็นประการสำคัญ ดังนั้น ภาระหน้าที่และอำนาจขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความกว้างขวาง

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

สำหรับบทบาทขององค์รในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีองค์รหลายระดับทั้งองค์รในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ต่าง ๆ

<sup>117</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

<sup>118</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

<sup>119</sup> มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

<sup>120</sup> มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

สำหรับองค์กรและบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรในราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ (พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้จะเป็นการประจำสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการดังนี้

องค์กรในราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิ อำนาจ หรือหน้าที่แล้วแต่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ประกอบด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่ : ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต รองปลัดเมืองพัทยา และผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่น : นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ราชการส่วนท้องถิ่น : องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และกรุงเทพมหานคร (กทม.)

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456<sup>121</sup>

สำหรับองค์กรและบทบาทขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีด้วยกันหลายระดับและหลายองค์กร ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมการควบคุมการล่องลำลำนํ้าเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยองค์กรดังต่อไปนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจออกกฎกระทรวง

2) เจ้าท่าและเจ้าพนักงานออกใบอนุญาต คือ อธิบดีกรมเจ้าท่า (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น อนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่องลำลำนํ้า และออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 117 รื้อถอนแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

<sup>121</sup> สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี, 2548 ), หน้า 103 - 105

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ 718/2545 ดังนี้

- การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา 117 ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ.2537) เฉพาะสิ่งปลูกสร้าง 4 รายการ คือ โรงสูบน้ำ การวางท่า สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ เชือกกันน้ำเขาะ

- การอนุญาตให้ขุดลอก คูแระ่องน้ำทางเรือเดิน และงานติดตั้งบำรุงรักษาเครื่องหมายการเดินเรือ รวมถึงการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 120 ได้แก่ ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพียงแห่งเดียว ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก

- การบริหาร ดูแลรักษาสถานียขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ) และการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง<sup>122</sup>

- การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามข้อ 2 (14) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 19 (พ.ศ.2510) ค่าใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำและค่าใบอนุญาตให้ขุดลอกร่องน้ำตามข้อ 2 (6) และข้อ 2 (8)-(10) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ.2534) เพื่อเป็นเงินได้แผ่นดินต่อไป

แม้ตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นี้จะได้บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยให้มีสิทธิและหน้าที่หลายประการ เช่น ให้มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงโครงการต่าง ๆ ว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพื่อจะได้ช่วยหาแนวทางในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อไป หรือการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ซึ่งการบัญญัติถึงสิทธิบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ก็ยังไม่ได้บัญญัติให้สิทธิกับบุคคลที่จะมีสิทธิเข้าไปมีส่วนกับรัฐและชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56 วรรคหนึ่ง และตามพระราชบัญญัติอื่นที่จัดอยู่ในกลุ่มคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ก็เช่นเดียวกัน เพราะเมื่อพิจารณาจากบทบาทอำนาจหน้าที่แล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น ประชาชนหรือบุคคลยังไม่มีสิทธิมี

<sup>122</sup> มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

ส่วนร่วมแต่อย่างใด แม้บางองค์การจะมีการกระจายอำนาจแต่ก็เป็นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บุคคลหรือชุมชน

โดยสรุป แนวทางในการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในส่วนที่บัญญัติถึงการให้สิทธิแก่บุคคลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดแบ่งกฎหมายออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติที่ดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และกลุ่มกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อม กฎหมายในกลุ่มนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 จากการศึกษากฎหมายทั้งสามกลุ่มพบว่า ในเชิงเนื้อหาและเชิงองค์การจัดการไม่ว่าจะเป็นการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์ และการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาสิ่งแวดล้อม ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดระบุไว้ชัดเจนว่าให้สิทธิกับบุคคลร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์ และการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาสิ่งแวดล้อม กฎหมายส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการหรือจัดการทั้งสิ้น ประชาชนจะได้เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์เมื่อได้อนุมัติ อนุญาตจากรัฐแล้วเท่านั้น กฎหมายบางฉบับแม้ให้สิทธิกับบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงโครงการต่าง ๆ ว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพื่อจะได้ช่วยหาแนวทางในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อไป หรือการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ซึ่งการบัญญัติถึงสิทธิบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ก็ยังไม่ได้บัญญัติให้สิทธิกับบุคคลที่จะมีสิทธิเข้าไปมีส่วนกับรัฐและชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56 วรรคหนึ่งแต่อย่างใด

ดังนั้น ควรจะมีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป แต่โดยที่ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นกฎหมายบ้านเมือง คือ กฎหมายที่ออกมา

บังคับใช้เพื่อควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่รัฐต้องการให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปในทิศทางใดโดยยังไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ผลของการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว รัฐก็ไม่สามารถคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ได้ ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยอุดมสมบูรณ์ก็หมดไป จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากนำแนวความคิดดังกล่าวมากำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็จะทำให้กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะยืดหยุ่นและเป็นพลวัต(dynamic) และเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเชิงสังคมวิทย์มากขึ้น แต่บทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องของมีเนื้อหาที่แตกต่างกันในสิ่งที่คุ้มครองบำรุงรักษา ซึ่งกฎหมายบางฉบับต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการคุ้มครองบำรุงรักษาและอาจต้องใช้เทคนิคและความคุ้มครองในระดับสูง กรณีนี้จึงต้องคุ้มครองส่วนท้องถิ่นหรือว่าชุมชนอาจไม่สามารถเข้าไปดำเนินการจัดการได้เอง ดังนั้น การบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่จะนำไปบังคับใช้ให้สิทธิแก่บุคคลในการมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควรจะต้องดำเนินการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นรายฉบับเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายแต่ละฉบับได้ให้ความเห็นว่าการให้สิทธิแก่บุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควรจะให้มีส่วนร่วมอยู่ในระดับใด มากน้อยเพียงใด หรือควรจะต้องบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางนำไปใช้บังคับสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีบังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งจะบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นรายฉบับหรือจะบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางนำไปใช้บังคับใช้สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องเห็นว่ามีข้อควรพิจารณา ดังนี้

1. การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นรายฉบับแม้จะให้ความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญอย่างละเอียดชัดเจนในแต่ละด้าน แต่การพิจารณาแก้ไขเป็นรายฉบับก็จะทำให้เกิดความล่าช้าเพราะการแก้ไขกฎหมายของกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องจะต้องเริ่มต้นและสิ้นสุดกระบวนการแก้ไขอย่างเดียวกันที่ละฉบับ แต่หากพิจารณานับบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางก็สามารถพิจารณานับบัญญัติกฎหมายเพียงฉบับเดียวและสามารถบังคับใช้ได้กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็จะเกิดความรวดเร็วกว่าการแก้ไขกฎหมายเป็นรายฉบับ

2. การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นรายฉบับอาจทำให้เกิดความแตกต่างในการให้สิทธิแก่บุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจทำให้มาตรฐานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทมีความลักลั่นกัน แต่หากบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางจะทำให้การใช้สิทธิของบุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องมีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

3. จากศึกษากฎหมายศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแนวทางในการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วพบว่า ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดระบุไว้ชัดเจนว่าให้สิทธิกับบุคคลร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์ และการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หากพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นรายฉบับก็อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาการที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56 วรรคหนึ่งแต่อย่างใด แต่หากบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางก็จะสามารถอุดช่องว่างของการไม่มีกฎหมายดังกล่าวและสามารถแก้ไขปัญหาการที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56 วรรคหนึ่งได้

ทั้งนี้ ได้เคยมีกฎหมายในลักษณะดังกล่าวแล้ว เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่มีกฎหมายอื่นใดได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือในกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่เป็นการดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิตหรือส่วนได้เสียกับชุมชนท้องถิ่น ก็ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จึงเห็นว่า ควรจะบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางเพื่อนำไปใช้บังคับใช้สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้เกิดความรวดเร็วในการบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับใช้  
ได้กฎหมายที่ใช้บังคับเป็นมาตรฐานเดียวกัน และสามารถแก้ไขปัญหาคกรที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้  
สิทธิแก่บุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
มาตรา 56 วรรคหนึ่งได้ทันที