

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการ
และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

นางศิรดา พุ่งสง



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2558

**The Role of Local Government Organization in Management and Utilization
of Resources, Land and Forests.**

Mrs. Sirada Thungsong



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2015

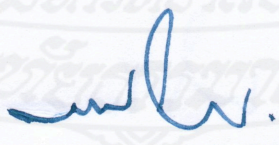
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการ
และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้
ชื่อและนามสกุล นางศรिता พุ่งสง
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ้อคำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2559

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ้อคำ)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)


.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์
ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้**

ผู้ศึกษา นางศิริดา หุ่นสง **รหัสนักศึกษา** 2564001705 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ **ปีการศึกษา** 2558

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้” มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในประเทศไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) วิเคราะห์ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง (4) เสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยทางเอกสารจากตำรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี ตัวอย่าง คำพิพากษา กรณีศึกษา และสภาพปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ยังไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ เนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาการบังคับใช้ที่ไม่เป็นรูปธรรม ขาดความเป็นเอกภาพหรือไม่เป็นไปในทางเดียวกัน ขาดการรับรองสิทธิอันชอบธรรมของชุมชน การทับซ้อนของกฎหมายในบางกรณี การบุกรุกที่ดินของรัฐ การขาดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ดังนั้น การอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนจึงต้องสร้างกติกาขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อให้ใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างยั่งยืน ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อรองรับบทบาทของเทศบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้มีการตราเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องขึ้นใช้บังคับภายในเขตที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยสมาชิกของแต่ละชุมชนที่มีความรู้และเข้าใจในปัญหาของชุมชนของตนเอง ให้ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงาน ประสาน จัดทำ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ประสานความร่วมมือกับบุคคล หน่วยงาน และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม

Independent Study title: The Role of Local Government Organization in Management and Utilization of Resources, Land and Forests.

Author: Mrs. Sirada Thungsong; **ID:** 2564001705; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Paninee kitphaka, Associate professor;

Academic year: 2015

Abstract

The independent study on "The role of local governments to manage resources, land use and forestry" is aimed to study 4 objectives. (1) to study the theory about the management of natural resources and the environment. And local government (2) to study the law on management of land resources and forests in Thailand including relevant case studies (3) to analyze the problems of local governments to manage utilization of land resource and forests and (4) o propose legal measures to manage the utilization of land resource and forests of local governments.

This independent study was qualitative research that used documentary method employing a range of documentary sources i.e. provisions of law, textbooks, case study and other relevant documents.

The study found that the role of local governments on the management of land resources and forests as specified in the Constitution of the Kingdom of Thailand and the law establishing the local government including laws relating to land and forests does not meet their objectives. This is due to a number of problems relating to the enforcement of laws, lack of unity or are not in the same way . Lack of assurance rights of the community. Conflict of laws in some cases. Land invasion of the State. The lack of participation of the community. Therefore, the coexistence of people in the community have to create rules to apply. To share resources sustainably. The study had proposed legal amendments such as amended Municipal Act, 2496, provides more clear. To support the role of municipalities in the management of natural resources and the environment. And an ordinance enacted by the relevant force within the responsibility of local governments .The management of natural resources and environment committee of the local community. Which was voted on by members of each community. With the knowledge and understanding of the problems of their communities. To support the operations coordinated preparation and dissemination of information. Collaboratively with individuals, agencies and other organizations involved in the management of natural resources and the local environment.

Keywords: Local government Management Land and forests Environment

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอย่างอิสระ เรื่อง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ ในการแนะนำ ตรวจสอบ แก้ไข ให้ข้อเสนอแนะ ติดตามความก้าวหน้า ในการดำเนินการศึกษาค้นคว้า ผู้ศึกษาค้นคว้ารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอบคุณรองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ ที่ได้ให้การแนะนำในวิชายระเบียบวิธีวิจัย ที่ใช้เป็นแนวทางการศึกษาค้นคว้า ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าไม่เคยมีความรู้เกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยมาก่อน จึงได้ใช้ความรู้นี้ให้เกิดความสำเร็จในการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้

ขอบคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโจทยัธรรมมาราช ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้ความรู้ ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาและเอาใจใส่ให้การศึกษาค้นคว้านี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี รวมถึง ครอบครัว พี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ ทุกท่านที่คอยเป็นกำลังใจ และให้การช่วยเหลือตลอดมา ในการศึกษา ค้นคว้าฉบับนี้

ผู้ศึกษาค้นคว้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาค้นคว้านี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจ ในทางใดทางหนึ่งต่อไป

ศิรดา พุ่งสง

กันยายน 2559

สารบัญ

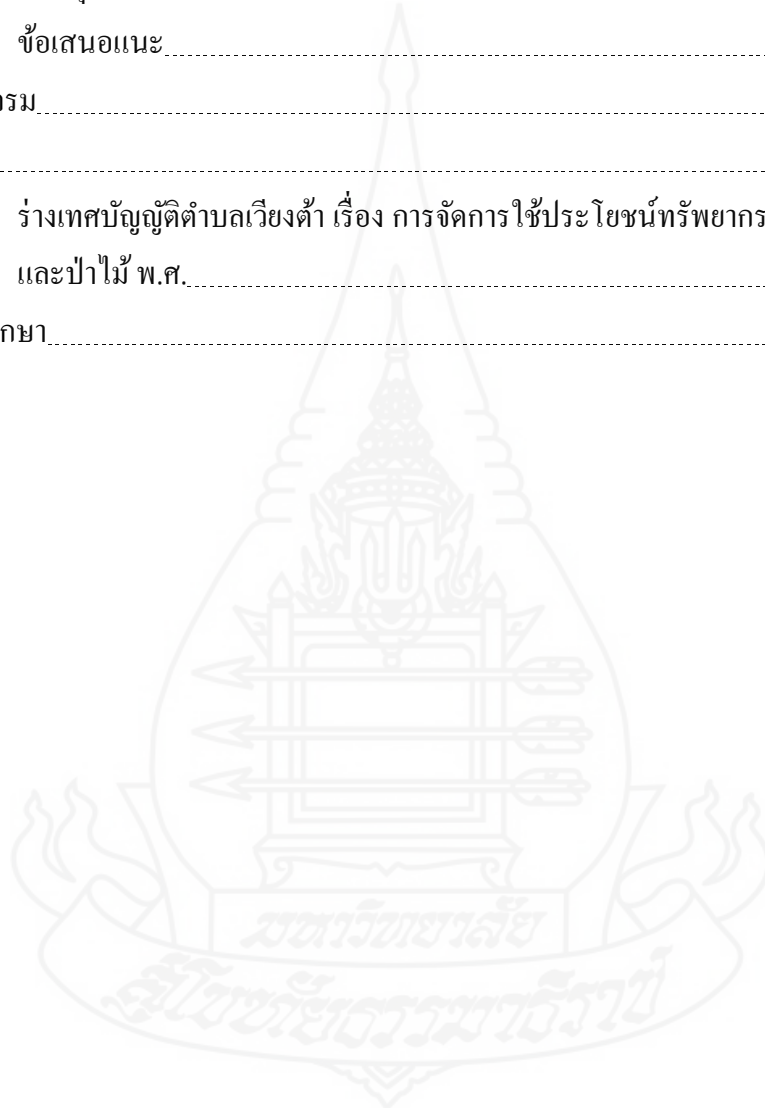
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์.....	8
3. ขอบเขตการวิจัย.....	9
4. ระเบียบวิธีวิจัย.....	9
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปกครองท้องถิ่น.....	10
1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	10
1.1 แนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	10
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดิน.....	15
1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	17
1.4 “ทฤษฎีใหม่” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว.....	19
1.5 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ.....	22
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	34
2.1 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง.....	34
2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	36
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม.....	44
2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	46

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.....	52
1. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้.....	52
1.1 กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน.....	52
1.2 กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้.....	66
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น.....	75
2.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	75
2.2 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.....	79
2.3 พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.....	80
2.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496.....	83
3. กรณีศึกษา.....	85
3.1 ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่.....	85
3.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 34 ตำบล สู่นานจัดการตนเอง.....	86
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้.....	89
1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	94
2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชุมชนในการจัดการทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม.....	96
3. ปัญหาการทับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	101
4. ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.....	112
5. ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้.....	120

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	126
1. บทสรุป.....	126
2. ข้อเสนอแนะ.....	136
บรรณานุกรม.....	141
ภาคผนวก.....	148
ร่างเทศบัญญัติตำบลเวียงต้า เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน และป่าไม้ พ.ศ.....	149
ประวัติผู้ศึกษา.....	159



ญ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 แสดงเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2516 – 2557.....	2
ตารางที่ 4.2 แสดงที่ดินของรัฐที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในพื้นที่ตำบลเวียงต้า.....	90
ตารางที่ 4.3 แสดงการจัดตั้งป่าชุมชน(เขตป่าสงวนแห่งชาติ) ในพื้นที่ตำบลเวียงต้า.....	92



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 4.1 แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ตำบลเวียงต้า.....	89
ภาพที่ 4.2 แสดงป่าแม่ต้าตอนขุน (ป่าสงวนแห่งชาติ).....	103
ภาพที่ 4.3 แสดงเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ตำบลเวียงต้า.....	104
ภาพที่ 4.4 แสดงแนวเขตทับซ้อน.....	



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทย มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ ป่าไม้ สัตว์ป่า น้ำ ดิน อากาศ แร่ธาตุ มนุษย์ และทุ่งหญ้า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งมนุษย์มักเป็นตัวละครสำคัญที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงทั้งในทางเสริมสร้างและทำลาย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยแต่เดิมนั้น รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว โดยมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อนำรายได้มาพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ เช่น การอุตสาหกรรมด้านป่าไม้ โดยรัฐได้กำหนดให้ภาคการเกษตรและชนบทเป็นฐานรองรับภาคอุตสาหกรรมในการที่จะนำวัตถุดิบมาป้อนภาคอุตสาหกรรม โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของป่า อันส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรป่าไม้เป็นอย่างมาก ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ในยุคแรก ๆ ของไทย เป็นกฎหมายที่เน้นการหารายได้เข้ารัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการทำไม้และเก็บของป่า เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 (ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ต่อมาภายหลังจึงเกิดแนวความคิดในการจัดการป่าไม้แนวใหม่ที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” ซึ่งเป็นการจัดการป่าไม้ที่นำเอาความต้องการในการพึงพิงป่าของประชาชน มาเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดการป่า การพึ่งพาอาศัยผลผลิตทางการเกษตรยังเป็นรากฐานที่สำคัญ สำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนในท้องถิ่นชนบท และเป็นแหล่งกำเนิดของปัจจัยต่างๆ ในการดำเนินชีวิตและจารีตประเพณี รวมถึงความสัมพันธ์ของวิถีชีวิตระหว่างคนกับป่าที่สืบต่อกันมาช้านาน กฎหมายในช่วงหลัง จึงเป็นกฎหมายที่เน้นการอนุรักษ์มากขึ้น เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและป้องกันการบุกรุกทำลายป่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศน์และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งนโยบายและกฎหมายของรัฐที่ผ่านมา ได้มองข้ามความเป็นจริงในข้อนี้ การป่าไม้ชุมชนที่เป็นแนวความคิดในการร่วมกันดูแลรักษาป่าไม้ในรูปแบบใหม่ จึงเป็นการให้ความสำคัญกับประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์ที่ใกล้ชิดมากที่สุด ได้พึงพิงและอาศัยอยู่กับป่าไม้ และเน้นการอยู่ร่วมกัน

ระหว่างคนกับป่าไม้บนพื้นฐานการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในลักษณะของสังคมมนุษย์กับสังคมป่าไม้ เมื่อประชาชนเป็นผู้กำหนดแผนการและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้เพื่อประโยชน์อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอตามความต้องการของชุมชน ดังนั้น การป่าไม้ชุมชนจึงหมายถึงการป่าไม้ที่ดำเนินการ โดยชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชน¹

ประเทศไทย มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 323,518,862.50 ไร่ ในปี พ.ศ. 2516 มีพื้นที่ป่ารวม 138,566,875.00 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 43.21 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ แต่สถานการณ์พื้นที่ป่าในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่ารวม 102,285,400 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 31.62 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ รายละเอียดตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1.1 แสดงเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2516 - 2557²

ภาค / ปี พ.ศ	2516		2557		รวมเนื้อที่ทั้งหมด (ไร่)
	ไร่	%	ไร่	%	
ภาคเหนือ	70,996,875	66.96	56,537,481.25	52.60	107,488,012.50
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	31,669,375	30.01	15,748,931.25	15.02	104,823,162.50
ภาคตะวันออก	9,397,500.00	41.19	5,076,312.50	22.18	22,888,118.75
ภาคกลาง	14,981,250.00	35.56	13,863,193.75	32.86	42,186,062.50
ภาคใต้	11,521,875.00	26.07	11,059,475	23.97	46,133,506.25
รวม	138,566,875.00	43.21	102,285,400	31.62	323,518,862.50

จากตัวเลขดังกล่าว พบว่าในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทย มีจำนวนเนื้อที่ป่าไม้ลดลงจากปี พ.ศ. 2516 จำนวน 36,281,475 ไร่ ทั้งนี้เนื่องจากคนจำนวนมากอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าอันเป็นผลมาจากความต้องการที่ดินทำกินของประชาชนที่เพิ่มขึ้น จึงทำให้ความต้องการที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านเกษตรกรรม โดยเน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว อีกทั้งเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศยังมีความยากจนและขาดแคลนที่ดินทำกิน จึงทำให้มีการบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของรัฐและพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น แนวทางที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินและทำลายทรัพยากรป่าไม้ให้

¹ โกมล แพรทอง “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับป่าชุมชน” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาป่าไม้ชุมชน เล่ม 1 หน้าที่ 1 นนทบุรี: สาขาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2535 หน้า 4

² กรมป่าไม้ ข้อมูลสารสนเทศ “เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2516–2557” ค้น 16 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.forest.go.th/index.php?lang=th>

เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ คือ การจัดการทรัพยากรป่าไม้ อย่างมีส่วนร่วมของชุมชนกับทุกภาคส่วน อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐส่วนกลาง ภาคเอกชน ภาคประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66และมาตรา 67 ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (24) ซึ่งบัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่คืนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยหลักการแล้ว การจัดการป่าไม้ถือเป็นกิจกรรมในทางปฏิบัติ ต้องประยุกต์หลักการต่าง ๆ ของวิทยาการหลายสาขา เช่น วิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วนศาสตร์ เป็นต้น เพราะการจัดการป่าไม้ไม่ได้หวังผลประโยชน์จากไม้เพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ในด้านอื่นๆ ด้วย เช่น การรักษาต้นน้ำลำธาร การอนุรักษ์ดิน พืช และสัตว์ป่า เพื่อการควบคุมการแปรปรวนของดินฟ้าอากาศและเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ³

การส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นให้มีการปกครองตนเองนั้น มาจากพื้นฐานของแนวคิดการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า กำเนิดและพัฒนาการขึ้นมาในโลกตะวันตก โดยได้แนวคิดนี้จากการสังเกตประชาธิปไตยในสาธารณรัฐหรือเมืองขนาดเล็ก⁴ ซึ่งประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีประสิทธิผลในการกำกับการพัฒนาของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ด้วยหลักการนี้ จึงแนวคิดในการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการให้อำนาจท้องถิ่นในการปกครองตนเอง และสามารถตัดสินใจในหลาย ๆ เรื่องได้ด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น การกำหนดนโยบาย การบัญญัติกฎหมายท้องถิ่น เป็นต้น โดยที่ส่วนกลางจะลดบทบาทหน้าที่ของตนลงไป จากเดิมที่ปกครองเองทั้งหมดทั่วราชอาณาจักร เหลือเพียงการกำกับดูแลบรรดาคงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ห่างๆ เท่านั้น สำหรับการกระจายอำนาจในประเทศไทย จะอยู่ภายใต้แนวคิดสองฝ่าย ฝ่ายแรก มองการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายบริการสาธารณะ ซึ่งขยายจากฐานการให้บริการเดิมให้กว้างขวางขึ้น

³ สุวัฒน์ หน่อแหวน การจัดระเบียบป่าชุมชนกับการพัฒนาชนบท วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2540 หน้า 16

⁴ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และอัครพงษ์ อ้นทอง “ความเข้าใจและทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับเป้าหมาย อำนาจ และบทบาทในการจัดการธรรมชาติ” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 10, 2 (ก.ค.-ธ.ค.2555) หน้า 71

เพราะเห็นว่าหากมีการกระจายอำนาจท้องถิ่น จะสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ตรงกับความต้องการมากขึ้น ส่วนฝ่ายที่สองมองการกระจายอำนาจเป็นการสร้างรากฐานประชาธิปไตยในท้องถิ่น⁵

จุดเริ่มต้นในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบในประเทศไทย จะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่

“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

“มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

“มาตรา 283 ท้องถิ่นใด มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สืบมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแม้จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวบทกฎหมายใหม่ แต่ยังคงรักษาสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ อีกทั้งได้บัญญัติการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

“มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้”

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

“มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 73

ท้องถิ่นใด มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

แนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวมานี้ เป็นแนวคิดนำไปสู่การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้บัญญัติรับรองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันได้แก่

“มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้”

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

จากหลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 290 นี้ แสดงให้เห็นถึงการยอมรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริง หลักการของรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ ถือได้ว่าเป็นการช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นมีความอิสระ ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

อีกทั้งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 ก็ยังคงรักษาสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เช่นกัน โดยกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะ ดังนี้

“มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว ด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น”

“มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการ และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ...”

“มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใด ที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากร ที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใด ที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษี หรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวท้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

การให้อำนาจแก่ชุมชน ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมร่วมกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุดเป็นผู้สนับสนุนนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าจะทำให้การดำเนินงานของชุมชนมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยมีตัวอย่างกรณีศึกษาที่สำคัญ อันได้แก่ กรณีศึกษาข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลแม่ทา อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ และกรณีศึกษาองค์กรภาคีเครือข่ายจังหวัดน่าน ลงนามบันทึกความร่วมมือ (MOU) การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าว ถือเป็นความสำเร็จของของทุกภาคส่วน ทั้งเครือข่ายชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐส่วนกลาง ภาคเอกชน ภาคประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนาชุมชน ให้มีความเข้มแข็งและแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง โดยการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินงานของชุมชนในการจัดการป่าชุมชน ทำให้ชุมชนสามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น แสดงให้เห็นถึงการสร้างกฎหมายของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่น เพื่อรองรับการทำงานในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องทรัพยากรป่าไม้มีความยั่งยืนและเกิดความสมดุล เพราะเกิดจากความร่วมมือของคนในชุมชนท้องถิ่น เกิดความรักและความห่วงใยในป่าไม้ของชุมชน ซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ มีหัวใจสำคัญ คือ “ความต้องการของประชาชนที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย” นั่นเอง

การศึกษาค้นคว้าฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสนับสนุนการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เช่น การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยการแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชุมชน โดยการรองรับและคุ้มครองสิทธิขององค์กรชุมชน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ การแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการเผยแพร่และพัฒนาความรู้สู่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น ให้มีความรู้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น โดยนำกรณีตัวอย่างจากชุมชนที่เคยประสบความสำเร็จและพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น อย่างเป็นเอกลักษณ์และเหมาะสมกับพื้นที่มาทำการศึกษาเรียนรู้และประยุกต์ใช้ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในชุมชนท้องถิ่น ในเชิงบูรณาการ อย่างเป็นเอกภาพ มีมาตรการในการควบคุมและจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ อย่างเป็นรูปธรรมเหมาะสม สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนอย่างยั่งยืนตลอดไป และที่สำคัญ ต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย

2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในประเทศไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง
- 2.4 เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์ กรณีบทบาทของเทศบาลตำบลเวียงต้า อำเภอลอง จังหวัดแพร่ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ โดยเน้นประเด็นเกี่ยวกับการสนับสนุนบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การศึกษายังมีความจำกัดด้านเอกสารอย่างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่

4. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยโดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเอกสารจากตัวบทกฎหมายเกี่ยวข้อง รวมถึงงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารอื่นๆ ตลอดจนกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องและแหล่งที่มาอื่น ๆ เช่น สื่ออิเล็กทรอนิกส์และเวปไซด์ เป็นต้น

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในประเทศไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3 ทราบถึงปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง

5.4 ได้แนวทางที่เหมาะสม ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยั่งยืนตลอดไป

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการปกครองท้องถิ่น

ปัจจุบันบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงต้องศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ประกอบกับต้องศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีลักษณะอย่างไร โดยจะได้นำเสนอหลักการจัดระเบียบบริหารราชการที่สำคัญ อันได้แก่ หลักการกระจายอำนาจการปกครองและจะศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย โดยจะศึกษาแยกเป็นส่วน ๆ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1 แนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น มีแนวคิดที่น่าสนใจอยู่ 2 กลุ่มแนวคิด คือ⁶

1.1.1 กลุ่มแรก เห็นว่าเหตุผลความจำเป็นที่มนุษย์ต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็เพื่อประโยชน์ต่อตัวมนุษย์เอง ไม่ว่าจะเพื่อคนรุ่นปัจจุบันหรืออนาคต หากมนุษย์ทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไป จนทำให้ธรรมชาติขาดสมดุลก็จะทำให้มนุษย์ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากความเสียหายและภัยพิบัติต่างๆ ย่อมตามมา กล่าวคือ แนวคิดนี้ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งทั้งหลายทั้งปวงในโลกนี้

1.1.2 กลุ่มที่สอง เห็นว่าเหตุผลความจำเป็นที่มนุษย์ต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็เพื่อประโยชน์ในการรักษาระบบนิเวศน์ให้คงอยู่ แนวคิดนี้ถือว่า

⁶ อำนวย วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550, หน้า 39-43.

มนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบนิเวศน์ทั้งหมดเท่านั้น และมองว่าทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้ มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเสมอ สิ่งมีชีวิตทุกชนิดต้องพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้น หากระบบนิเวศน์ขาดสมดุลมนุษย์ย่อมได้รับความเดือดร้อนไปด้วย กล่าวคือ แนวคิดนี้ ยึดถือทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางของสิ่งทั้งหลายทั้งปวงในโลกนี้

การที่สังคมมนุษย์มุ่งแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมา จึงเป็นเหตุทำให้สถานะของโลกเปลี่ยนไป ด้วยเหตุนี้ ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การ์เรตต์ ฮาร์ดิน (Garrett Hardin) นักนิเวศน์จากประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเสนอว่า เพื่อมิให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมและร่วมกันรักษาธรรมชาติ รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการแปลงให้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิทธิของรัฐโดยกฎหมาย (de jure right) และดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยยึดหรือแปรสภาพทรัพยากรธรรมชาติให้มาเป็นของรัฐ แล้วรัฐดูแล จัดการและบำรุงรักษาด้วยตัวเอง หรือมอบสิทธิให้บุคคลอื่นจัดการ⁷

ในปัจจุบัน รูปแบบการมอบหมายสิทธิในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับการยอมรับ คือ การมอบหมายให้ชุมชนจัดการ ด้วยรากฐานความคิดที่ว่า การให้ชุมชนเข้ามาดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันกับรัฐ เป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน โดยหลักการนี้ เป็นของ อีลินอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) ผู้ซึ่งได้รับรางวัลโนเบล สาขาเศรษฐศาสตร์⁸ และเป็นผู้ที่เสนอหลักการที่ว่าชุมชนสามารถดูแลทรัพยากรร่วมได้เอง (Common Pool Resources) 8 ประการ ดังนี้⁹

1) ต้องมีการระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจน (Clearly Defined Boundaries) ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรต้องแยกแยะกันเองได้ว่าใครคือคนที่มีสิทธิในทรัพยากรนั้นและใครไม่มีสิทธิ และทรัพยากรที่ถูกจัดการนั้นต้องสามารถแยกแยะได้ว่าชุมชนดูแลกันเองหรือเป็นของระบบนิเวศสังคมที่ใหญ่กว่านั้น

2) ต้องมีความสอดคล้อง (Congruence) หมายถึงรวมทั้งความสอดคล้องระหว่าง กติกาว่าด้วยการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและการบำรุงรักษา และความสอดคล้องระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ตอบแทน

3) คนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลจากการบริหารจัดการทรัพยากรต้องมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกาในการจัดการทรัพยากร

⁷ เบ็งค์ งามอรุณโชติ, การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย ความยุติธรรม - คำพิพากษา - ปัญหาสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ: เปนไท, 2556, หน้า 36.

⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 37

⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 161-162

4) ต้องมีการกำกับดูแลที่มีประสิทธิผล โดยคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้ทรัพยากรนั้นๆ มีการสอดส่องดูแลพฤติกรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรและการบำรุงรักษา ระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรว่าเป็นไปตามกติกาที่ตกลงร่วมกัน หรือไม่เพียงใด และมีการสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ จะได้สามารถปรับเปลี่ยนกฎกติกาได้อย่างทันที่

5) การลงโทษ ต้องเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป คือ คนที่ละเมิดกฎกติกาครั้งแรกๆ จะถูกลงโทษค่อนข้างเบา ถ้าทำผิดซ้ำซากจะถูกลงโทษรุนแรงขึ้น เพราะการลงโทษควรเป็นไป เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชุมชน

6) มีกลไกจัดการความขัดแย้งที่มีต้นทุนต่ำและทำได้ง่าย

7) รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน ในการวางกติกาการใช้และจัดการทรัพยากรร่วม

8) กติกาและกระบวนการจัดการทรัพยากร จะต้องเชื่อมโยงสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า เช่น กฎหมาย โดยมีระบบการจัดการของชุมชน เป็นฐานราก

นอกจากนี้ ออสโตรอม ยังชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนในชุมชนสามารถมาตกลงออกแบบกฎกติกากันได้ตั้งแต่ต้น คือ “ความไว้วางใจ” (trust) และ “การตอบแทน” (reciprocity) เพราะคนที่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ย่อมร่วมมือกันง่ายกว่าเดิม และตอบแทนกันได้ง่าย ทั้งทางบวกและทางลบ เช่น ให้การชื่นชมยกย่องคนที่ช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรชุมชน ประณามคนที่เอาเปรียบคนอื่น การค้นพบของออสโตรอม ยืนยันถึงประโยชน์ของการช่วยเหลือเกื้อกูล ร่วมทุกข์ร่วมสุขกัน อันเป็นคุณธรรมพื้นฐานของภูมิปัญญาตะวันออก รวมทั้งในไทยมาช้านาน และออสโตรอมยังชี้ว่าสิ่งที่สำคัญกว่าความไว้วางใจและการตอบแทนกันนั้น ที่สุดแล้วก็คือ การที่ชุมชนสามารถ “แก้ปัญหาาร่วมกัน” ได้อย่างแท้จริง¹⁰

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ประสบความสำเร็จ ประเด็นสำคัญ มิได้อยู่ที่การจัดการสิ่งแวดล้อมแต่อยู่ที่การการคนมนุษย์ โดยปกติปัญหาสิ่งแวดล้อมหากเกิดขึ้นตามสภาพธรรมชาติหรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ จะมีการปรับคืนสภาพได้เอง โดยมนุษย์ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องและใช้เวลาค่อนข้างสั้น ตรงกันข้ามสำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการกระทำโดยน้ำมือของมนุษย์ มักจะเป็นสภาพปัญหาที่มีความรุนแรง การบำบัด

¹⁰ สฤณี อาชวานันทกุล, “เอลินอร์ ออสโตรอม กับปัญญาปฏิบัติของชุมชน”, *นักเขียนรับเชิญ*, คัน 16 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.web.greenworld.or.th/columnist/ecosaveworld/1419>

ฟื้นฟูที่ทำได้ยาก และโดยปกติจะใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูให้คืนสภาพดั้งเดิมได้ค่อนข้างยาวนาน และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง โดยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหลักการ ดังนี้¹¹

1) หลักการมีส่วนร่วมของทุกคน ถึงแม้ว่าเราไม่ได้เป็นผู้สร้างหรือผู้ก่อให้เกิดปัญหาโดยตรง เราก็ควรต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาสิ่งแวดล้อม โลกเรามีเพียงหนึ่ง (One world) ผลกระทบที่เกิดขึ้นบนพื้นโลก ณ ที่ใดก็ตาม ย่อมมีผลกระทบต่อกันทั้งโลก การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมบนพื้นโลกนั้น ทุกคนต้องร่วมมือ ร่วมแรงและร่วมใจกัน เพื่อจรรโลงโลกของเราให้คงอยู่อย่างยั่งยืนต่อไป

2) หลักการจัดการแบบบูรณาการ (Integrated approach) เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เพียงนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์สาขาใด สาขาหนึ่ง ไม่อาจจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ลุล่วงลงได้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ มากมาย ทั้งที่อยู่ในส่วนสาเหตุหรืออยู่ในส่วนของผลกระทบ การให้นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในทุกสาขาที่เกี่ยวข้อง มาประชุมเพื่อระดมความคิด ย่อมได้แนวทางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่า และมีประสิทธิภาพ

การแก้ปัญหาความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องอาศัยการจัดการอย่างเป็นระบบ และพิจารณาเป็นองค์รวมมากกว่า การพิจารณาและแก้ปัญหาอย่างแยกส่วน แนวคิดและหลักการที่สำคัญในการแก้วิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อมของโลกในปัจจุบันให้ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องเน้นทั้งการจัดการมนุษย์และสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป มิใช่การจัดการอย่างใด อย่างหนึ่ง เพียงอย่างเดียว เนื่องจากรากเหง้าสาเหตุที่สำคัญของวิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อมของโลก คือ พฤติกรรมของมนุษย์ ดังนั้น การแก้ปัญหาที่ต้นตอจึงต้องแก้ที่มนุษย์ได้แก่ การสร้างความตระหนักและจิตสำนึกให้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากร การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การวางกฎเกณฑ์และระเบียบของชุมชน การจัดสรรทรัพยากรอย่างเสมอภาค สำหรับประเด็นของการจัดการสิ่งแวดล้อม ต้องเน้นที่ตัวกิจกรรมที่ชุมชนจัดขึ้นเพื่อสร้างเสริมทรัพยากรในป่าไม้ ไม้ให้หมดไป เช่น การวางระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อยกเว้นห้ามของการเข้าไปใช้ประโยชน์ป่าชุมชน กิจกรรมการปลูกป่าในวันสำคัญต่าง ๆ การทำวังปลาเขตสงวนรวมไปถึงประเพณีและวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น การบวชป่า เป็นต้น

¹¹ มนัส สุวรรณ, การจัดการสิ่งแวดล้อม: หลักการและแนวคิด, กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2549, หน้า 39-43

ความหมายของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹² เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน เราสามารถแยกการให้คำจำกัดความได้ ดังนี้

สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา ทั้งสิ่งที่มีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิต เห็นได้ด้วยตาเปล่า และไม่สามารถเห็นได้ด้วยตาเปล่า รวมทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และสิ่งที่มนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น

สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ได้แก่ บรรยากาศ น้ำ ดิน แร่ธาตุ และสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่บนโลก (พืชและสัตว์) ฯลฯ

สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ สาธารณูปการต่าง ๆ เช่น ถนน เขื่อนกั้นน้ำ ฯลฯ หรือระบบของสถาบันสังคมมนุษย์ ที่ดำเนินชีวิตอยู่ ฯลฯ

ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ หิน ภูเขา สัตว์ป่า แร่ธาตุ พลังงาน และกำลังแรงงานมนุษย์ เป็นต้น

การจัดการ (Management) หมายถึง การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพในรูปแบบต่างๆ ทั้งด้านการจัดหา การเก็บรักษา การซ่อมแซม การใช้อย่างประหยัด และการสงวนรักษา เพื่อให้กิจกรรมที่ดำเนินการนั้น สามารถให้ผลยั่งยืนต่อมวลมนุษยและธรรมชาติ

จากคำจำกัดความข้างต้น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงหมายถึง การดำเนินงานต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการจัดหา การเก็บรักษา การซ่อมแซม การใช้อย่างประหยัด และการสงวนรักษา เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่มวลมนุษย์ได้ใช้ตลอดไป อย่างไม่ขาดแคลน เพื่อสนองความต้องการในระดับต่าง ๆ ของมนุษย์ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา คือ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการอนุรักษ์ด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างฉลาด ประหยัด และก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

¹² โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, คัน 16 พฤษภาคม 2559, จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=19&chap=1&page=t19-1-infodetail02.html>

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดิน

แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน มีนักคิดเสนอแนวคิดไว้หลายแนวทาง อาทิเช่น Cicero และ Seneca นักปราชญ์สมัยโรมันได้กล่าวไว้ว่า เมื่อธรรมชาติให้ที่ดินแก่มวลมนุษย์แล้ว จึงไม่ควรถือว่าที่ดินเป็นสมบัติส่วนตัวของเอกชน ที่ดินจึงควรเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ใช้เพื่อ บำบัดความต้องการของมนุษย์ทุกคน¹³

George Raymond Geiger นักมานุษยวิทยาชี้ให้เห็นว่า มีหลักการทั่วไปอันหนึ่ง เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักมานุษยวิทยาทั้งหลาย คือ บุคคลทุกคนต้องการความเป็นเจ้าของ ทรัพย์สิน แต่มีข้อแตกต่างกัน ระหว่างการเป็นเจ้าของที่ดินกับสังหาริมทรัพย์อื่นทั่วไป ที่สำคัญที่สุดก็คือ เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์เด็ดขาดในตัวเอง แต่ที่ดินนั้นตามปกติแล้ว ทุกคนมีกรรมสิทธิ์ร่วมกัน ซึ่งเอกชนจะเป็นเจ้าของเด็ดขาดไม่ได้ แต่การที่จะให้ที่ดินตกเป็น กรรมสิทธิ์ของบุคคลใดโดยเด็ดขาดนั้น มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น¹⁴

จากแนวความคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า ที่ดินเป็นทรัพย์สินของส่วนรวม เพราะที่ดิน เป็นทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ ไม่ใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง บุคคลใด ก่อสร้างขึ้นมา ทุกคนย่อม มีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน และควรมีสิทธิในสิ่งที่ตนเองมีหน้าที่ดูแลรักษา อย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้โอกาสที่เท่าเทียมกันด้วย ดังนั้น รัฐในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน จึงมีหน้าที่ ที่จะจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม

ความหมายของที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 ให้บทนิยามของคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

พระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ให้บทนิยามของคำว่า “ดิน” หมายความว่า หินกรวด ทราย แร่ธาตุ น้ำ และอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย ส่วนคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่มีนิยามของคำว่า “ที่ดิน” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไว้ใน มาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดิน และทรัพย์สินอันติดต่อกับที่ดิน มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกันกับที่ดินนั้น

¹³ Cicero และ Seneca อ้างใน เกศรา ระจะระนิษฐ์ ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐใน รูปแบบ โฉนดชุมชน วิทยานพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2555, หน้า 35.

¹⁴ George Raymond Geiger อ้างใน เรื่องเดียวกัน หน้า 35

และหมายความรวมถึงทรัพย์สิน อันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย”

นักนิติศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ไว้ อาทิเช่น

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ที่ดิน” หมายถึง พื้นที่ที่ ปราศจากสิ่งปลูกสร้าง ส่วนใต้พื้นดินและช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินเป็นแดนแห่งกรรมสิทธิ์จึงไม่ใช่ที่ดิน¹⁵

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธิระ ได้อธิบายว่า “ที่ดิน” หมายถึง พื้นดินทั่ว ๆ ไป ไม่ได้หมายถึงดินที่ขุดขึ้นมาแล้ว เพราะดินที่ขุดขึ้นมาจากพื้นดินแล้วไม่เป็นที่ดินอีกต่อไป แต่เป็นเพียงสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเพียงความหมายที่ใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จะนำความหมายทั้งหมดมาใช้กับคำว่าที่ดินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ เช่น ผิวน้ำ และทะเลสาบ ไม่เป็นที่ดินตามความหมายของมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁶

ศาสตราจารย์ระมุล สุวรรณศรี อธิบายความหมายของ “ที่ดิน” ไว้ว่า “คำว่าที่ดินนั้น ไม่ได้หมายถึง เนื้อที่ดินอันเป็นกรวด ทราย โคลน แต่หมายถึง เขตที่อันจะพึงได้เป็นส่วนกว้าง ส่วนยาว อันประจำอยู่แน่นอนบนผิวโลก ส่วนสูงที่เป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินนั้นขึ้นไป และส่วนหนาของผิวดินหรือส่วนลึกที่เราอาจจะขุดลงไปใต้ดิน ไม่ถือว่าเป็นที่ดิน เป็นแต่แดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินดังกล่าวไว้ใน มาตรา 1335 ซึ่งเป็นสิทธิในการที่จะใช้หรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิและอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์ อันจัดอยู่ในแผนกสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วนกรวด ทราย หิน ดิน โคลน แร่ธาตุที่อาจขุดขึ้นมาได้ หรือกองอยู่ในที่ดิน ก็มีใช้ตัวที่ดิน หากเป็นทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าที่ดินนั้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจทำลายทำให้สูญหายหรือเคลื่อนย้ายอย่างใด ๆ ได้ คำว่า “ที่ดิน” จึงมีความหมายจำกัดอยู่ที่อาณาเขตอันจะพึงกำหนดได้ นับด้วยการวัดเป็นส่วนเป็นกว้างและส่วนยาวเท่านั้น เป็นส่วนหนึ่งของผิวพื้นโลก อันมนุษย์จะพึงอาศัย¹⁷

จากบทนิยามข้างต้น จึงพิจารณาได้ว่า คำว่า “ที่ดิน” หมายถึง พื้นดินทั่ว ๆ ไป เป็นอสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง หรือเป็นพื้นที่บริเวณหนึ่งบนผิวโลกที่มีการแบ่งอาณาเขต ตามที่มนุษย์กำหนดไว้ ส่วนใต้พื้นดินและเหนือพื้นดินเป็นแดนแห่งกรรมสิทธิ์ จึงไม่ใช่ที่ดิน

¹⁵ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช 2526, หน้า 35

¹⁶ บัญญัติ สุธิระ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์, (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรัชการพิมพ์, 2547, หน้า 14

¹⁷ ระมุล สุวรรณศรี คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ กรุงเทพฯ นิติบรรณาการ 2539 หน้า 18

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้

Rambo (1984) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ โดยพิจารณาว่าสังคมมนุษย์ และสังคมพืช เป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ทั้งสองสังคมมีองค์ประกอบและสายสัมพันธ์ เชื่อมโยงระหว่างกัน โดยอาจเป็นการส่งเสริมและทำลายซึ่งกันและกันได้ เช่น เมื่อสังคมมนุษย์ ใช้ประโยชน์จากป่ามากเกินไป จนป่าไม่อาจรักษาสมดุลไว้ได้ ป่าก็อาจเกิดการเสื่อมโทรมและ ส่งผลกระทบต่อสังคมมนุษย์ เช่น การเกิดอุทกภัยหรือภัยแล้ง เป็นต้น การศึกษาการอยู่ร่วมกันของ ทั้งสองสังคม เป็นแนวคิดเบื้องต้นของการจัดการป่าไม้ชุมชน เพื่อให้สังคมป่าและสังคมมนุษย์ อยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกันได้ตลอดไป¹⁸

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ ป่าไม้เพื่อการพัฒนาชนบท โดยมุ่งเน้นการนำความรู้ด้านการป่าไม้เข้าไปใช้ในการพัฒนาชนบท โดยมีสมมุติฐานว่าชนบทเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้เขตป่าไม้ ชุมชนได้พึ่งพิงป่าไม้ในด้านต่างๆ และชุมชน ได้รับผลประโยชน์โดยตรง ดังนั้น แนวคิดที่จะใช้ป่าเพื่อเป็นฐานรองรับความเป็นอยู่ในระดับ ความพออยู่พอกินในด้านอาหาร ยารักษาโรค ไม้ใช้สอย แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ป่าไม้ จึงเป็น ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบท การจัดการป่าไม้ เพื่อการพัฒนา ชนบท จึงอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่าการพัฒนาชนบทจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของ ความสามารถที่ประชาชนในชนบท สามารถดำเนินการได้เอง การป่าไม้เพื่อการพัฒนาชนบท จึงเป็นการนำเทคนิคที่มีอยู่แล้วของประชาชนในชนบทมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา ชนบทเอง¹⁹

โกมล แพรททอง กล่าวว่า การจัดการป่าชุมชนจะต้องขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศ การใช้ประโยชน์ ตลอดจนทั้งความเชื่อถือและจารีตประเพณีของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะมีความแตกต่างกัน ออกไป แต่ส่วนมากแล้ว ก็เพื่อการใช้สอยไม้จากป่าและมุ่งหวังที่จะนำไปพัฒนาชนบท โดยมี แนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ²⁰

¹⁸ Rambo, (1984), อ้างใน มาโนชน์ บุญยานันท์ การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....กรณีศึกษาความเห็น ของชุมชนบนพื้นที่สูง จังหวัดกาญจนบุรี, ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (วนศาสตร์) สาขาวิชาการจัดการป่าไม้ ภาควิชาการ จัดการป่าไม้, 2542, หน้า 7

¹⁹ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) อ้างใน มาโนชน์ บุญยานันท์, การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ.....กรณีศึกษาความเห็นของชุมชนบนพื้นที่สูง จังหวัดกาญจนบุรี, หน้า 7-8

²⁰ โกมล แพรททอง และจินตนา อมรสวงสิน, “การป่าไม้ชุมชนในระบบป่าชุมชน” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการป่าไม้ ชุมชน เล่ม 2, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535, หน้า 536.

1) แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรส่วนรวม ซึ่งเป็นแนวคิดของ ฮาร์ดีน นักชีววิทยา ปี 1968 โดยเสนอว่าทรัพยากรส่วนรวม จะไม่ได้รับการดูแลอย่างดี ถ้าทุกคนมุ่งแต่จะใช้ประโยชน์ส่วนตัว และจะส่งผลให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมเข้ามาเกี่ยวข้อง

2) แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ทรัพยากรส่วนรวม เป็นแนวคิดของ บรอมเลย์ ปี 1986 ซึ่งเสนอว่าทรัพยากรส่วนรวม มีการใช้ประโยชน์โดยกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์บางกลุ่ม ซึ่งมีการกำหนดการใช้ร่วมกัน

3) แนวคิดเกี่ยวกับภูมิปัญญาพื้นบ้าน เป็นแนวคิดของนักวิชาการประเทศญี่ปุ่น ที่เสนอว่า ป่าชุมชน เป็นการจัดการป่าไม้ที่แสดงถึงภูมิปัญญาของท้องถิ่น โดยการจัดการป่าไม้เพื่อประโยชน์ของชุมชนที่ได้ถ่ายทอดสืบต่อกันมาเป็นพื้นฐานทางวัฒนธรรมทางการเกษตรกรรม ความเชื่อและประเพณีท้องถิ่น ที่แสดงให้เห็นถึงการพึ่งพิงพื้นที่ป่าไม้ของประชาชน ในแต่ละประเทศ

ความหมายของป่าไม้

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 (1) ให้บทนิยามของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน ส่วนคำว่า “ไม้” มาตรา 4 (2) หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา รวมตลอดถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ป่าล้ม หวาย ตลอดจนราก ปุ่ม กอ เศษ ทลาย และกิ่งของสิ่งนั้น ๆ ไม่ว่าจะถูกตัด ทอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุด หรือกระทำด้วยประการอื่นใด

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 ให้บทนิยามของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมาย ส่วนคำว่า “ไม้” หมายความว่า ไม้ทุกชนิด ทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม่ว่าจะยืนต้นหรือล้มแล้ว และหมายความรวมตลอดถึง ราก ปุ่ม ตอ หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้า เศษ ปลายหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ ไม่ว่าจะถูก ตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้ให้คำนิยามคำว่า “ป่าไม้” หมายถึง บรรดาพื้นที่ที่มีพฤษชาตินานาชนิดปกคลุมอยู่ โดยมีไม้ต้นขนาดต่างๆ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ สามารถผลิตไม้หรือมีอิทธิพลต่อลมฟ้าอากาศ หรือต่อระบบของน้ำในท้องถิ่น โดยไม่คำนึงว่าจะมีการทำไม้ในพื้นที่ดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม²¹

²¹ โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, คัน 16 พฤษภาคม 2559, จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=3&chap=5&page=t3-5-infodetail03.html>

จากบทนิยามข้างต้น จึงพิจารณาได้ว่า คำว่า “ป่าไม้” หมายถึง บริเวณที่มีต้นไม้ หลากหลายชนิด มีขนาดต่าง ๆ กัน ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่น มีขอบเขตและมีความกว้างใหญ่ เป็นสถานที่ ที่มีสัตว์ป่าและสิ่งมีชีวิตอื่น อาศัยอยู่อย่างพึ่งพาอาศัยกัน และยังไม่มียุคใด เป็นกรอบหรือ เจ้าของตามกฎหมาย

1.4 “ทฤษฎีใหม่” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นไปเพื่อประโยชน์ของชุมชน อย่างยั่งยืน และเพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งระบบนิเวศน์ ที่ทำให้ คน ต้นไม้ สัตว์ป่า และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ สามารถเกื้อกูลซึ่งกันและกันและอยู่ร่วมกันได้ ซึ่งการจะพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีความเข้มแข็งต่อไปในอนาคต จะต้องดำเนินการ 2 อย่างไปพร้อม ๆ กัน คือ การอนุรักษ์และการพัฒนา เพราะในชีวิตประจำวันของคนเราต้องพึ่งพิงป่าตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นไม้ฟืน ผลไม้ หนุ่ย เพื่อการเลี้ยงสัตว์ และผลผลิตเพื่อการดำรงชีพอื่น ๆ แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในประเทศไทย จะมีมากเพียงพอต่อการอำนวยความสะดวกประโยชน์ เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐาน ของประชาชนในชนบท แต่ถ้าหากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ถูกนำมาใช้อย่างไม่มีการควบคุม ไม่สร้างสิ่งที่ทดแทนอย่างเหมาะสม ก็จะทำให้เกิดความเสียหาย และจะก่อให้เกิด ปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกมากมาย

แนวคิดพื้นฐานสำคัญที่ว่า “คนอยู่ร่วมกับป่าได้” ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือนอกเขตป่าอนุรักษ์ และชุมชนมีศักยภาพมีภูมิปัญญาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ซึ่งชุมชนแต่ละแห่งจะต้องมีวิธีการจัดการและควบคุมดูแลการใช้สอยประโยชน์ได้ อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการดำรงชีพจากการประกอบอาชีพที่พึ่งพิงป่า และควบคุมไม่ให้มีการขยาย พื้นที่เพื่อทำการเกษตรของคนในชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดการเกษตรแนวใหม่ที่เกษตรกรต้องปรับเปลี่ยน ฐานวิธีคิดและฐานทางการผลิตผลการเกษตรแนวใหม่ที่ใช้พื้นที่จำกัด แต่สามารถให้ผลผลิต เพียงพอต่อการดำรงชีพได้ โดยไม่เดือดร้อนและมีส่วนเกินพอที่จะจำหน่าย เพื่อหารายได้เป็นอย่างดี อีกด้วย การเกษตรแนวใหม่นี้ มีการเรียกชื่อไปต่าง ๆ กัน เช่น การเกษตรแบบผสมผสาน การเกษตร ทางเล็ก เกษตรกรรมธรรมชาติ หรือการเกษตรยั่งยืน เป็นต้น

การนำความคิดเกษตรที่ยั่งยืน มาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตลอดจนการใช้สิทธิของชุมชนในเขตป่าชุมชน โดยไม่ไปกระทบถึงสภาพป่าชุมชน อาจทำให้เกิด สภาพป่ามีเพิ่มขึ้น อันเป็นแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ ได้มีแนวพระราชดำริ ในการ เพิ่มพูนพื้นที่ป่าใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้น แนวพระราชดำริที่สำคัญ ๆ ได้แก่ หลักความเป็นธรรมชาติ ตามแนวคิดเกษตรยั่งยืน กล่าวคือ ความสามารถของระบบที่จะรักษาอัตราการผลิต ให้อยู่ใน ระดับที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายในระยะยาว ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เลวร้ายหรือไม่เหมาะสม

ซึ่งต่างจากการเกษตรที่คำนึงถึงระบบนิเวศน์ทั่ว ๆ ไป ที่มีความระมัดระวังผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมธรรมชาติ ไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาจนมีสภาพเสื่อมโทรมผิดปกติ และก่อให้เกิดภัยทางธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อมนุษย์

โครงการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้น มีอยู่มากมาย หลากหลายประเภท แตกต่างกันไป ตามลักษณะและวัตถุประสงค์ของโครงการนั้น ๆ ซึ่งส่วนมากจะเป็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาด้านการทำมาหากินของประชาชนเป็นสำคัญ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทย มีอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้น โครงการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จึงเกี่ยวข้องอยู่กับเรื่องของ การพัฒนาปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เช่น ดิน น้ำ ที่ทำกิน ทูน และความรู้ด้านเกษตรกรรม การพัฒนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาสังคมและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าจะเป็นแนวคิดและทฤษฎีในงานสาขาใด ที่ได้พระราชทานพระราชดำริ เพื่อการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาไว้นั้น หลักสำคัญของทุกเรื่องก็คือ ความเรียบง่าย ดังที่ได้ทรงใช้คำว่า “Simplify” หรือ “Simplicity” ซึ่งจะต้องเรียบง่าย ไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ทั้งใน แนวความคิดและด้านเทคนิควิชาการ จะต้องสมเหตุสมผล ทำได้รวดเร็วและสามารถแก้ไขปัญหาให้ก่อประโยชน์ได้จริง ตลอดจนมุ่งไปสู่วิถีแห่งการพัฒนายั่งยืน (Sustainability) ด้วย

แนวคิดและทฤษฎีในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้ทรงคิดพิจารณาอย่างถ่องแท้และได้พระราชทานให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานนั้น จะเป็นประโยชน์ง่าย ๆ แต่ได้ผ่านการกลั่นกรองมาแล้วเป็นอย่างดี มีความหมายลึกซึ้ง และบางครั้งบ่งบอกถึงวิธีดำเนินการไว้ด้วยอย่างเบ็ดเสร็จในตัวเอง เช่น หลักของ “น้ำดีใล้น้ำเสีย” “4 น้ำ 3 รส” “แก้งดิน” “ป่าสามอย่าง ประโยชน์สี่อย่าง” “ปลูกป่าแบบไม่ปลูก” “ขาดทุนเป็นกำไร” “ทฤษฎีใหม่” “โครงการแก้มลิง” “เส้นทางเกลือ” ฯลฯ

สำหรับแนวคิดและทฤษฎีของการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้คำนึงถึงความสอดคล้องเกื้อกูลกัน ระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด มาโดยตลอด ความเข้าใจถ่องแท้ถึงธรรมชาติและสภาวะตามธรรมชาติ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติของพระองค์นั้น ทำให้เกิดแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของทรัพยากรป่าไม้ และเรื่องของการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ดังตัวอย่าง เช่น

“แก้งดิน” เป็นแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาดินเปรี้ยวหรือดินเป็นกรด ด้วยการทำให้ดินแห้งและเปียกสลับกัน เพื่อเร่งปฏิกิริยาทางเคมีของดินให้มีกรดจืดมากขึ้นจนถึงที่สุด จากนั้นจึงมีการปรับปรุงดินเปรี้ยว โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น โดยการควบคุมระบบน้ำใต้ดิน เพื่อป้องกันการเกิดกรดกำมะถัน การใช้วัสดุปูนผสม ประมาณ

1 - 4 ต้นต่อไร่ การใช้น้ำชะล้างจนถึงการเลือกใช้พืชที่จะเพาะปลูกในบริเวณนั้น “การแก่งดิน” โดยวิธีการที่ได้พระราชทานไว้ นั้น สามารถทำให้บริเวณพื้นที่ดินที่เปล่าประโยชน์และไม่สามารถทำอะไรได้ กลับฟื้นคืนสภาพที่สามารถทำการเพาะปลูกได้อีกครั้งหนึ่ง ด้วยวิธีการอันเกิดจากพระปรีชาสามารถโดยแท้²²

“ป่า 3 อย่าง” ป่าไม้ 3 อย่าง เป็นแนวคิดของการผสมผสานความต้องการในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ควบคู่ไปกับความต้องการด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ เพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรเข้าบุกรุกทำลายป่าไม้ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ จึงควรให้ดำเนินการปลูกป่า 3 อย่าง เพื่อประโยชน์ 4 อย่างคือ ป่าสำหรับไม้ใช้สอย (สร้างบ้าน) ป่าสำหรับเป็นไม้ผล (กินได้) และป่าสำหรับเป็นไม้ฟืน (เศรษฐกิจ) ป่าหรือสวนป่าเหล่านี้ นอกจากเป็นการเกื้อกูลและอำนวยประโยชน์ใน 3 อย่างนั้นแล้ว ป่าไม้มิว่าจะเป็นชนิดใด ก็จะอำนวยประโยชน์ในการอนุรักษ์ดินและน้ำ และคงความชุ่มชื้นเอาไว้ อันเป็นการอำนวยประโยชน์ อย่างที่ 4 ซึ่งเป็นผลพลอยได้²³

“ปลูกป่าโดยไม่ต้องปลูก” ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความเข้าใจพระทัยอย่างลึกซึ้งถึงวิถีแห่งธรรมชาติ โดยที่ได้พระราชทานแนวคิดที่ว่า บางครั้ง ป่าไม้ก็เจริญเติบโตขึ้นเองตามธรรมชาติ ถ้าเลือกได้ที่เหมาะสมแล้ว ก็ทิ้งป่านั้นไว้ตรงนั้น ไม่ต้องไปทำอะไรเลย ป่าจะเจริญเติบโตมาเป็นป่าสมบูรณ์โดยไม่ต้องไปปลูกสักต้นเดียว ขอเพียงอย่าเข้าไปรบกวน ไม่ไปรังแกหรือทำลายป่าโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เพียงแต่คุ้มครองให้ป่าขึ้นเองได้เท่านั้น เมื่อปล่อยให้ตามสภาพธรรมชาติชั่วระยะเวลาหนึ่ง ป่าไม้ก็จะขึ้นสมบูรณ์ได้เอง แม้แต่ในป่าเต็งรังหรือป่าเสื่อมโทรม ก็ไม่ต้องทำอะไร เพราะต่อไม้จะแตกกิ่งออกมาอีก ถึงแม้ต้นจะไม่สวยแต่ก็มาสารพัดโตเป็นไม้ใหญ่ได้ แนวความคิดที่ลึกซึ้งนี้ จึงเป็นที่มาของคำว่า “ปลูกป่าโดยไม่ต้องปลูก” ซึ่งเป็นที่ยึดถือกันในหมู่ผู้รู้ทั่วไป²⁴

“ทฤษฎีใหม่” อันเกิดจากพระปรีชาสามารถและพระอัจฉริยภาพของพระองค์นั้นมีหลักสำคัญง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน สรุปได้ว่าพื้นที่ถือครองโดยครัวเรือนของเกษตรกรไทย อนุมานว่า จะมีเนื้อที่ประมาณ 15 ไร่ แบ่งพื้นที่ตามวิธีการทฤษฎีใหม่ จะเป็นนาข้าว 5 ไร่ พืชไร่ พืชสวน 5 ไร่ ที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ 2 ไร่ สระน้ำ 3 ไร่ (ลึกประมาณ 4 เมตร) เป็นการตั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ

²² มูลนิธิชัยพัฒนา, “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องดิน”, กันยายน 2559 จาก <http://www.chaipat.or.th/concept-and-theory-development/concepts-and-theories-about-soil.html>

²³ มูลนิธิชัยพัฒนา, “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”, กันยายน 2559, จาก <http://www.chaipat.or.th/concept-and-theory-development/development-and-conservation-of-natural-resources.html>

²⁴ มูลนิธิชัยพัฒนา เรื่องเดียวกัน

การเกษตรที่ยั่งยืน เพื่อเผยแพร่ให้แก่เกษตรกรที่มีปัญหา จากการมีผลผลิตไม่เพียงพอต่อการบริโภค และยังมีชีพ²⁵

การพัฒนาตามแนวคิด “ทฤษฎีใหม่” ถือว่าเป็นแก่นแห่งการพัฒนาอย่างแท้จริง เพราะเป็นการพัฒนาทั้งทางด้านการเกษตร ชุมชน ชนบท การผลิต เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสิ่งสำคัญที่สุด เกี่ยวกับวิถีคิดและจิตสำนึกของคน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เนื่องจากเศรษฐกิจพอเพียงนั้น เริ่มที่ตัวบุคคลก่อนและไปถึงครอบครัว ชุมชน สังคม ตามลำดับ ดังนั้น การทำการเกษตรทฤษฎีใหม่ จึงมีความสำคัญและมีบทบาทต่อภาคการเกษตร ซึ่งส่งผลต่อการเจริญเติบโตของประเทศอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ต้องมีองค์ประกอบหลายประการที่จะทำให้ การทำเกษตรวิธีนี้ ประสบผลสำเร็จและก้าวไปอย่างมั่นคงไม่ล้มเลิกกลางคัน มีการขยายผล ที่เหมาะสมในทุกด้าน ไม่ขยายผลรวดเร็วเกินไป

1.5 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

1.5.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของประเทศไทย ได้แก่

1) Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA)²⁶

ที่ดินสาธารณะ ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และถือเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ โดยในช่วงปี ค.ศ. 1960 รัฐบาลของสหพันธรัฐได้กำหนดนโยบาย เกี่ยวกับการใช้ที่ดินสาธารณะ เพื่อมาใช้ประโยชน์อย่างผสมผสาน โดยตรากฎหมายขึ้นสองฉบับในปี ค.ศ. 1964 โดยฉบับแรก เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีคณะกรรมการทบทวนการตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐบาลสหพันธรัฐ (Public Land Law Review Commission (PLLRC)) มีหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐบาลสหพันธรัฐ รวมทั้งตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐบาลสหพันธรัฐที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน สำหรับกฎหมายฉบับที่สอง คือ กฎหมาย Classification and Multiple Use Act ซึ่งให้อำนาจโดยตรงแก่สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management (BLM)) ในการจำแนกประเภทที่ดินเพื่อการสงวนรักษาหรือการจำหน่าย รวมทั้งกำหนดการจัดการที่ดิน เพื่อการใช้ประโยชน์แบบผสมผสาน ต่อมาในปี ค.ศ. 1976 จึงได้มีการตรากฎหมาย Federal Land Policy and Management Act (FLPMA) ซึ่งเป็นที่สุดของนโยบายการขายที่ดินสาธารณะ โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

²⁵ มูลนิธิชัยพัฒนา เรื่องเดียวกัน

²⁶ ธิติ สายเชื้อ, “การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของประเทศไทย” ค้น 16 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=1924>

ดังกล่าว มีสาระสำคัญ คือ การประกาศนโยบายแห่งชาติในการสงวนรักษาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ โดยมาตรา 102 (a) ของกฎหมาย FLPMA กำหนดให้รัฐสภาต้องประกาศนโยบายของสหรัฐอเมริกาว่าที่ดินสาธารณะ จะถูกสงวนรักษาเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ ซึ่งการจำหน่ายที่ดินส่วนใด ส่วนหนึ่ง เป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์แห่งชาติจะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อเป็นผลมาจากวิธีการใช้ที่ดิน ซึ่งกำหนดไว้ตามกฎหมายนี้²⁷ และโดยผลของกฎหมาย FLPMA จึงเกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารจัดการที่ดินของสหพันธรัฐ รวมทั้งเป็นการยกเลิกกฎหมายที่ให้จำหน่ายที่ดินของสหพันธรัฐ

กฎหมาย FLPMA มีสาระสำคัญ เป็นการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการและปกป้องที่ดินสาธารณะอย่างเป็นระบบ ในลักษณะที่เป็นการคุ้มครองคุณค่าทางวิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ นิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศ ทรัพยากรน้ำ ภูมิสถาปัตยกรรม และการหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

(1) การกำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ โดยรัฐสภาจะประกาศนโยบายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ เพื่อการสงวนรักษาเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ เว้นแต่การดำเนินการใด ๆ ที่เป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว และกำหนดให้สำนักบริหารจัดการที่ดิน ดำเนินการตามแผนการบริหารจัดการใช้ที่ดินได้อย่างเอนกประสงค์

(2) การถ่ายโอนที่ดินของรัฐ FLPMA กำหนดให้สำนักบริหารจัดการที่ดินมีอำนาจในการขายที่ดินของรัฐ ซึ่งต้องเป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินและเพื่อวัตถุประสงค์ของสาธารณะ กระบวนการขายจะกระทำโดยวิธีการประมูลให้มีการสู้ราคากัน ซึ่งจัดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และต้องเป็นราคาซื้อขายตามราคาท้องตลาดที่เป็นธรรม

(3) การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ โดยสำนักบริหารจัดการที่ดินมีอำนาจในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การได้ที่ดินจากการบริจาคหรือการเวนคืน ซึ่งในส่วนของกรณีการเวนคืนนั้น รัฐมนตรีมหาดไทยใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นในการควบคุมที่ดินสาธารณะ

(4) การจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการ โดยสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management (BLM)) เป็นหน่วยงานหลัก ในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของรัฐ

²⁷ Section 102(a) of FLPMA states: "The Congress declares that it is the policy of the United States that — (1) the public lands be retained in Federal ownership, unless as a result of the land use planning procedure provided for in this Act, it is determined that disposal of a particular parcel will serve the national interest;" Retrieved May 18, 2016 From: <http://www.blm.gov/flpma/ FLPMA.pdf>

มีผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการที่ดิน เป็นหัวหน้าสำนัก ฯ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทั้งปวงในสำนัก ฯ

2) *Reclamation Act of 1902*²⁸

กฎหมาย Reclamation Act มีสาระสำคัญ คือ การให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ในการกำหนดพื้นที่ที่จะนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ เพิกถอนการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จะดำเนินโครงการ กำหนดสิทธิและวิธีการในการก่อสร้าง กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งและดำเนินโครงการ ต่อมาในปี ค.ศ. 1914 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวในชื่อว่า Reclamation Extension Act of 1914 โดยแก้ไขในเรื่อง การออกใบอนุญาตโครงการขนาดใหญ่ของประเทศ ที่เดิมเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยให้เป็นของประธานาธิบดี พร้อมทั้งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย ต้องขอความยินยอมจากรัฐสภาในการอนุญาตและดำเนินโครงการทั่วไป และต้องเสนอแผนงานและงบประมาณโครงการล่วงหน้าของปีต่อไป ต่อรัฐสภาด้วย

3) *Clean Water Act of 1972*²⁹

กฎหมาย Clean Water Act มีสาระสำคัญ คือ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยดำเนินการผ่านทางโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยทางเทคนิค การประเมินและวิเคราะห์คุณภาพของน้ำ การพัฒนาคุณภาพของน้ำ การอนุญาตการปล่อยทิ้งของเสียลงสู่แหล่งน้ำ นอกจากนี้ ยังมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินชายฝั่งทะเลและที่ดินที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะ โดยถือว่าการจัดการดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาล

4) *Coastal Zone Management Act of 1972*³⁰

กฎหมาย Coastal Zone Management มีสาระสำคัญ คือ การคุ้มครอง สงวน รักษา พัฒนาทรัพยากรชายฝั่งทะเลของประเทศ ตลอดจนสนับสนุนมลรัฐต่าง ๆ ในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพ โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดกลไก เกี่ยวกับการจัดการและใช้ประโยชน์ในที่ดินชายฝั่ง

5) *National Forest Management Act of 1976*³¹

เดิมกฎหมายที่เป็นการรักษาและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ คือ Organic Act of 1897 มีสาระสำคัญ คือ การรักษาและปกป้องพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่แหล่งน้ำ รวมทั้งให้อำนาจแก่

²⁸ ริติ สายเชื้อ, “การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา”

²⁹ เรื่องเดียวกัน

³⁰ เรื่องเดียวกัน

³¹ เรื่องเดียวกัน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Secretary of Interior) ในการกำหนดระเบียบในการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย Weeks Act of 1911 ในการจัดระบบป่าสงวน (National Forest System) ให้อำนาจกรมป่าไม้ (Forest Service (FS)) ในการซื้อที่ดินของเอกชนเพื่อรักษาป่าไม้ และกฎหมาย Clark-McNary Act of 1924 ให้อำนาจแก่กรมป่าไม้ ในการซื้อที่ดินป่าสงวนจากเอกชน ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับ ได้เพิ่มจำนวนพื้นที่ป่าไม้กว่า 20 ล้านเอเคอร์ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าสู่ระบบรักษาป่าไม้ ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย Knutson-Vandenberg Act of 1930 ให้อำนาจเอกชนและบริษัทป่าไม้ ในการตัดไม้สนจากเขตป่าสงวน และให้อำนาจกรมป่าไม้ในการจัดเก็บรายได้จากการตัดไม้ดังกล่าว ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย Yield Forest Management Act of 1944 โดยกฎหมายฉบับนี้ ให้อำนาจในการแสวงหาประโยชน์จากการรวมพื้นที่ป่าไม้ของเอกชนและป่าสงวนแห่งชาติ บนพื้นฐานของประโยชน์ที่ยั่งยืน

ต่อมา เพื่อตอบสนองการใช้พื้นที่ป่าไม้ที่หลากหลาย จึงได้มีการตรากฎหมาย Multi Use Sustained Yield Act of 1960 เพื่อประโยชน์ในการใช้พื้นที่ป่าไม้แห่งชาติ ถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองประโยชน์ของชาวอเมริกัน เช่น กิจกรรมสันทนาการกลางแจ้ง การใช้ประโยชน์จากทุ่งหญ้า ป่าไม้ แหล่งน้ำ และสัตว์ป่า นอกจากกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ได้มีการตรากฎหมาย Wilderness Act of 1964 ในการปกป้องสภาพพื้นที่ป่าดงดิบและพื้นที่ที่กว้างว่างเปล่า ซึ่งถือเป็นพื้นที่ดั้งเดิม รวมทั้งการอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ดังกล่าว เช่นล่าสัตว์ ตกปลา เดินป่า แต่กฎหมายดังกล่าวไม่อนุญาตให้มีการตัดไม้ ทำถนนและสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างเป็นการถาวร ภายหลังจึงได้มีการตรากฎหมาย National Trails System Act of 1968 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีระบบสำหรับการเดินสำรวจในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และได้มีการตรากฎหมาย National Wild and Scenic Rivers Act 1968 ซึ่งเป็นกฎหมายในการปกป้องพื้นที่ป่า ทักษณียภาพและสร้างกิจกรรมสันทนาการ ตามเป็นเส้นทางแม่น้ำไหลผ่านจากเขื่อน

ต่อมาภายหลัง ได้มีการตรากฎหมาย Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974 เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และคาดการณ์การใช้ทรัพยากรป่าไม้ ทุ่งหญ้าและสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งการประเมินและวิเคราะห์ความต้องการและมูลค่าให้สอดคล้องกับแนวโน้มของการพัฒนา และในท้ายที่สุด ได้มีการตรากฎหมาย National Forest Management Act of 1976 ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขกฎหมาย Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974 มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้การวางแผนสงวนรักษาป่าไม้ต้องเตรียมแผนดำเนินการในระยะห้าสิบปี และต้องมีการปรับปรุงทุก ๆ สิบถึงสิบห้าปี และการวางแผนดำเนินการนั้น เป็นแผนดำเนินการทางด้านชีววิทยา และสหวิทยาาสตร์

6) *National Environmental Policy Act of 1969*³²

กฎหมาย National Environmental Policy Act ถือได้ว่าเป็นกฎหมายพื้นฐานที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน ในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านคมนาคม หน่วยงานด้านเกษตรกรรม หน่วยงานด้านกลาโหม หน่วยงานด้านพลังงาน สาธารณสุขของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องประเมินผลการดำเนินการที่จะกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นผลมาจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยตรงหรือ โดยอ้อม การดำเนินการ เริ่มต้นจากการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental impact assessment (EIS)) ในเบื้องต้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ถ้าการประเมินผลในเบื้องต้น ไม่พบว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การประเมินผลก็จะยุติลง แต่ถ้าหากพบว่าการประเมินผลในเบื้องต้น พบว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐ จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มรูปแบบ

7) *องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอเมริกา*³³

แนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมของชาวอเมริกันเริ่มขึ้น ในปี 1970 ในวันพุธที่ 22 เมษายน ซึ่งเป็นวันที่เกิดวันโลก (Earth Day) เป็นครั้งแรก แต่การยอมรับคุณค่าของธรรมชาติและ การรับรู้ถึงความสำคัญของผลกระทบ อันเนื่องมาจากการทำลายธรรมชาติในอเมริกานั้น เกิดขึ้นมานานแล้ว เช่น ในปี 1652 ได้มีการสร้างระบบกักเก็บน้ำสาธารณะขึ้น ในเมืองบอสตัน ซึ่งต่อมาหลายเมืองในรัฐเพนซิลวาเนีย ก็ได้ดำเนินการอย่างเดียวกัน เพื่อปกป้องพลเมืองของตนจากแหล่งน้ำที่ไม่เหมาะสม ต่อมาได้เกิดแนวคิดในการการรณรงค์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น ในสมัยของประธานาธิบดี ซีโอดอร์ รูสเวลท์ ได้นำการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล นโยบายนิเวศของประธานาธิบดี แฟรงคลิน รูสเวลท์ ก็ได้มีการออกมาตรการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก ในช่วงเวลาต่อมาได้มีการริเริ่มแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ ได้แก่ การเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้รัฐไม่เพียงแต่ต้องปกป้องโลก แต่ต้องควบคุมและลงโทษผู้ที่ทำให้เกิดมลพิษต่อโลกด้วย จากแนวคิดนี้ ประธานาธิบดี เคนเนดี และ จอห์นสัน จึงได้เพิ่มเติมเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าในปาฐกถาและโครงการที่จะออกกฎหมายของพวกเขา ในปาฐกถาต่อรัฐสภาในปี 1964 และ 1965

³² เรื่องเดียวกัน

³³ สกรานต์ ป็องบุญจันทร์, “การก่อกำเนิดขององค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอเมริกา (US-EPA)”, ต้น 16 พฤษภาคม 2559, จาก <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=1747>

ในปี 1969 ประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้น ในคณะรัฐมนตรีของเขาพร้อม ๆ กับคณะกรรมการที่ปรึกษาพลเมืองด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้มีการผลักดันให้มีองค์กรกำกับควบคุมที่แยกออกมาจากองค์การด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อทำภารกิจในการต่อต้านมลพิษขึ้น และในช่วงปลายปี 1969 รัฐสภาได้ผ่านความเห็นชอบให้มีกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมของชาติ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐบาล จากเดิมที่เป็นเพียงผู้อนุรักษัธรรมชาติ มาเป็นผู้ปกป้องโลก อากาศ ดินและน้ำ กฎหมายได้ประกาศเจตนาของรัฐสภาไว้ว่า “เพื่อสร้างและคงไว้ซึ่งเงื่อนไขที่มนุษย์และธรรมชาติ สามารถดำรงอยู่ได้อย่างกลมกลืนและเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับชาวอเมริกันทุกคน ในความพึงพอใจต่อความปลอดภัย สุขอนามัย ความสวยงาม วัฒนธรรม ที่อยู่รอบตัว” ด้วยเหตุนี้หน่วยงานของรัฐบาลกลางทั้งหมดที่วางแผนโครงการ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงถูกบังคับให้ต้องยื่นรายงาน เกี่ยวกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น หรือที่รู้จักกันในนาม รายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

ต่อมาได้มีการตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบที่เป็นอิสระขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบการบังคับใช้นโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เรียกว่า องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของอเมริกา หรือ EPA ซึ่งมีพันธกิจ ดังนี้

1. สร้างและบังคับใช้มาตรฐาน ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับเป้าหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศ
2. ทำงานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบทางของมลพิษ รวมถึงวิธีการและเครื่องมือในการควบคุม การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษและใช้ข้อมูลดังกล่าว ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับโครงการปกป้องสิ่งแวดล้อม และให้คำแนะนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย
3. ช่วยเหลือส่วนอื่น ๆ ผ่านทางการให้ทุน ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และช่องทางอื่น ๆ เพื่อลดการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม
4. ให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในการพัฒนา และให้ข้อเสนอแนะต่อประธานาธิบดีเกี่ยวกับนโยบายใหม่ ๆ เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม

1.5.2 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย มีลักษณะและสภาพพื้นที่ที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก จึงทำให้ออสเตรเลีย มีทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่อุดมสมบูรณ์อยู่เป็นจำนวนมาก และเนื่องจากมีสภาพเป็นเกาะและเป็นแผ่นดินที่เก่าแก่ จึงทำให้มีเอกลักษณ์เฉพาะแตกต่างจากดินแดนอื่น ๆ

บรรดาสัตว์ พืช และภูมิทัศน์ในประเทศ ล้วนมีอายุมากกว่าพันปี และมีความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีพันธุ์ไม้ดอก สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม สัตว์เลื้อยคลาน ปลาและนกที่มีสีสดใสแตกต่างกันจำนวนมาก³⁴

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ³⁵

สภาพการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศในออสเตรเลีย มีความแปรปรวนค่อนข้างรุนแรง ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) พื้นที่ในออสเตรเลีย ส่วนมากอยู่ในสภาพแวดล้อมที่แห้งแล้งกว่าเดิม และส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพภายในประเทศ โดยเฉพาะบริเวณภูเขาสูง แนวปะการังขนาดใหญ่ เกรทแบรีเออร์รี่ฟ (Great Barrier Reef) ป่าฝนเขตร้อน ต้นโกกงชายฝั่งทะเล และระบบพื้นที่ชุ่มน้ำเช่น กากาดู (Kakadu) ดินและทะเลของออสเตรเลีย อยู่ท่ามกลางภาวะขาดอาหารต่ำ และไร้ประสิทธิภาพมากที่สุดในโลก และการปล่อยให้เกิดอุตสาหกรรมภายในเมือง อันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ยังนำความสูญเสียมายังสภาพแวดล้อมทางทะเล นับเป็นปัญหาทางมลภาวะที่หนักมากที่สุดด้วย

ปัจจุบัน รัฐบาลออสเตรเลีย ได้ตระหนักถึงระบบนิเวศเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เช่น การรักษาน้ำให้สะอาด อากาศบริสุทธิ์ ดินมีคุณภาพ และการดูแลรักษาความหลากหลายทางชีวภาพให้คงอยู่ โดยรัฐบาลออสเตรเลียได้ริเริ่มโครงการความห่วงใยต่อประเทศของเรา (Caring for our Country) รวมถึงการสร้างเครือข่ายของอุทยานและการอนุรักษ์ทั่วประเทศ เพื่อช่วยรับมือกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงนั้น

ปัจจุบันมีพื้นที่มากกว่าร้อยละ 11 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศหรือมากกว่า 900,000 ตารางกิโลเมตร ที่ได้รับการอนุรักษ์เป็นอุทยานแห่งชาติ มากกว่า 550 แห่ง และพื้นที่อนุรักษ์จำนวน 6,000 แห่ง และได้รับการปกป้องโดยกฎหมายแห่งรัฐและดินแดน อาทิ เกาะนอร์ฟอล์ก (Norfolk Island) เกาะลอร์ดโฮวี (Lord Howe Island) เกาะคริสต์มาส (Christmas Island) เกาะแม็กควารี (Macquarie Island) หมู่เกาะเฮิร์ดและแม็กโดนัลด์ (Heard and McDonald Islands) และพื้นที่ปกป้องพิเศษแอนตาร์กติก (Antarctic Special Protection Areas) อุทยานเหล่านี้จะช่วยปกป้องที่อยู่อาศัยสำคัญของบรรดาสัตว์มีชีวิตพื้นเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยที่จะกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ออสเตรเลีย มีพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลจำนวน 200 แห่ง โดยครอบคลุมพื้นที่เกือบ 65 ล้านเฮกเตอร์ รวมถึงอุทยานทางทะเลแนวปะการังขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “เกรทแบรีเออร์รี่ฟ” (Great Barrier Reef) พื้นที่อนุรักษ์ถิ่นที่อยู่ของปลา เขตสงวนพันธุ์ปลา และพื้นที่อนุรักษ์อีกหลายแห่ง

³⁴ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลีย, ค้น 16 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.aussiecenter.org/index.php/about-australia/รู้จักออสเตรเลีย/ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลีย.html>

³⁵ เรื่องเดียวกัน

รัฐบาลออสเตรเลีย รับผิดชอบพื้นที่ 31 แห่ง และพื้นที่อื่น ๆ โดยจะได้รับการบริหารจัดการโดยรัฐและดินแดน นอกจากนี้ รัฐบาลออสเตรียยังได้จัดทำข้อตกลงด้านป่าไม้ ระดับภูมิภาค (Regional Forest Agreements, RFAs) เป็นแผนระยะ 20 ปี เพื่ออนุรักษ์และบริหารจัดการป่าไม้พื้นเมืองของออสเตรเลียอย่างยั่งยืน และเพื่อปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ ป่าไม้ที่มีอายุเก่าแก่ ป่ารกและคุณค่าทางธรรมชาติและวัฒนธรรมอื่น ๆ กระบวนการของข้อตกลงด้านป่าไม้ ระดับภูมิภาค เพื่ออนุรักษ์ป่าไม้ ครอบคลุมพื้นที่ 2.9 ล้านเฮกเตอร์ ด้วยมาตรฐานระดับโลก โดยมีข้อตกลงด้านป่าไม้ ระดับภูมิภาคใน 4 มลรัฐ คือ เวสเทิร์นออสเตรเลีย วิคตอเรีย แทสเมเนียและนิวเซาท์เวลส์ ข้อตกลงเหล่านี้ สำหรับการอุตสาหกรรมที่มีฐานเป็นป่าไม้ ชุมชนที่ต้องพึ่งพิงป่าไม้ และการอนุรักษ์ โดยเป็นผลจากการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ การให้คำปรึกษา และการต่อรองโดยครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม ซึ่งการบริหารจัดการนิเวศน์อย่างยั่งยืน ทั้งในบริเวณผืนดินและแหล่งน้ำของรัฐบาลออสเตรเลีย สร้างความมั่นใจว่าทรัพยากรทางธรรมชาติ จะได้รับการปกป้อง เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนต่อไป

1.5.3 ประเทศญี่ปุ่น

1) การจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่น³⁶

ในปี 1962 ประเทศญี่ปุ่น มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาหมอกพิษทางอากาศ คุณภาพน้ำและดิน แต่รัฐบาลญี่ปุ่นกลับไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษที่มีประสิทธิภาพ มีเพียงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปล่อยควัน แต่ก็ไม่ครอบคลุมถึงมลพิษทั้งหมดได้

ในปี 1967 เกิดเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องตระหนักถึงปัญหาหมอกพิษสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การฟุ้งร้องคืดของโจทก์ซึ่งป่วยเป็นโรคหืดหอบรวม 9 คน มีการต่อสู้คดีในศาลยาวนานถึง 5 ปี ในที่สุดศาลได้มีคำพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี โดยศาลได้ให้เหตุผลว่ารัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้ออกมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม ไม่มีระบบตรวจสอบสภาวะอากาศ คุณภาพน้ำ และดินที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีเทคโนโลยีที่ช่วยลดมลพิษ ในระหว่างที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีดังกล่าวในศาลด้วย ในปี 1970 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ และในที่สุดรัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายจำนวนมากถึง 14 ฉบับ ภายในปีเดียวกันนั้น มีการจัดตั้งทบวงสิ่งแวดล้อม และมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วย

³⁶ สำนักประธานศาลฎีกา, “ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*, หน้า 37-45, ค้น 16 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain=12&&No=13&&Title=%A1%AE%CB%C1%D2%C2%CA%D4%E8%A7%E1%C7%B4%C5%E9%CD%C1&&page=>

การควบคุมมลพิษ โดยมีนัยสำคัญ คือ การควบคุมมลพิษต้องทำควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันรัฐบาลญี่ปุ่นได้มีนโยบายให้บริษัทเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการหามาตรการในการควบคุมมลพิษด้วย ภายใต้การดำเนินการสองประการ คือ การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษ และการออกมาตรการช่วยเหลือทางการเงินแก่ บริษัทเอกชน เช่น การปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือลดภาษีแก่บริษัทเอกชนที่มีมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้จำเลยหรือผู้ต้องสงสัยในการทำลายสิ่งแวดล้อม ให้มีการพิจารณาพิสูจน์ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างมลพิษสิ่งแวดล้อม โรค หรือความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นหรือไม่ ผู้ปล่อยมลพิษเกินมาตรฐานไม่ว่าจะด้วยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายทางสุขภาพและค่ารักษาโรคนั้น และในกรณีที่ผู้เสียหายไม่พอใจในค่าชดเชยที่ได้รับก็สามารถฟ้องร้องคดีแพ่งต่อศาลได้อีกด้วย

ในปี 1994 องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)) ได้ออกรายงานเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น โดยสรุปว่า แม้ประเทศญี่ปุ่นจะลงทุนเกี่ยวกับเรื่องการควบคุมมลพิษ เป็นเงินจำนวนมหาศาลก็ตาม แต่ไม่ส่งผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด

2) การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น³⁷

กฎหมายของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม มีหลายฉบับ เริ่มจากแนวคิดพื้นฐานด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้มนุษย์ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาที่สำคัญของเศรษฐกิจญี่ปุ่น ในศตวรรษที่ 21 คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเน้นนโยบายด้านการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้ กฎหมายเหล่านี้ ยังมีลักษณะเป็นกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติเนื้อหาสาระในลักษณะกว้างๆ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านจะมีลักษณะ สภาพปัญหา และวิธีการจัดการแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะ เพื่อความถูกต้องในการจัดการ เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยต่างให้ความสำคัญต่อการควบคุมมลพิษ ความแน่นแฟ้นและแข็งขันของประชาชน ในการต่อสู้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการฟื้นฟูและเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไปให้กลับคืนสู่สภาพเดิม นำมาซึ่งกฎหมายควบคุมมลพิษในด้านต่าง ๆ

³⁷ กำพล วัชรวิชัย สมชาย ชคตระการ สุวรรณ โควะวินทวีวัฒน์ ธนัญญ์ รูปสม สุทิน สายสงวน อัมพา แก้วกำกัณ, “การจัดการสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี แนวทางสำหรับประเทศไทย: ศึกษากรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน”, คืบ 16 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.tci-thaijo.org/index.php/easttu/article/view/51163>

มากมายหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำและ
กฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย เป็นต้น โดยเฉพาะกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยนั้น ถือได้ว่าเป็น
กฎหมายสำคัญ ที่หลายประเทศให้การยอมรับว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้นำในเรื่องนี้ มีการจัดการที่ดี
สามารถใช้เป็นประเทศต้นแบบได้

ในปัจจุบันผู้ประกอบการในประเทศญี่ปุ่น ยังได้รับระบบการจัดการ
สิ่งแวดล้อมที่เริ่มตั้งแต่กระบวนการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เรียกว่า “การออกแบบเชิงนิเวศน์” หรือ
การออกแบบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมาใช้ และผู้บริหารก็มีส่วนสำคัญในการรักษา
สภาพแวดล้อมด้วยเช่นกัน ประเด็นสำคัญที่ทำให้มาตรการที่ใช้ในการรักษาสภาพแวดล้อมของ
ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จและยั่งยืน ก็คือ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้ระบบการให้การศึกษาเพื่อปลูกฝัง
จิตสำนึกด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนทุกคน โดยบรรจุเรื่องระบบการจัดการ
สิ่งแวดล้อมไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอน ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา ทำให้
ประชาชนญี่ปุ่นซึมซับแนวคิดด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม และตระหนักถึงความสำคัญของการ
ช่วยกันรักษาสภาพแวดล้อมที่ละน้อย ซึ่งเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ ก็สามารถนำความรู้ที่ได้รับมา
ปรับใช้ทำให้มาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลประกาศใช้บรรลุผลสัมฤทธิ์ นำมาซึ่งการแก้ปัญหาที่ให้ผลลัพธ์
ที่ยั่งยืนต่อไป

1.5.4 ประเทศเยอรมัน

1) หลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน³⁸

หลักการพื้นฐานที่สำคัญที่เป็นแนวคิดของบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมาย
สิ่งแวดล้อมของเยอรมัน ได้แก่ หลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ หลักผู้ก่อมลพิษต้อง
รับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการให้ทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบ

หลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ เป็นหลักการป้องกันหลักเฉียง
ก่อนจะเกิดภัย ซึ่งปรากฏในบางมาตราของกฎหมายวัตถุเคมี กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสียและ
กฎหมายว่าด้วยพันธุกรรม รวมทั้งเป็นหลักการใหญ่ของข้อตกลง EEC Treaty ซึ่งแก้ไขโดยสนธิสัญญา
Maastricht ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม ด้วยหลักการพื้นฐานในเรื่องนี้ ถือเป็นหลักการที่สำคัญ
ที่สุด เพราะเป็นการป้องกันไว้ก่อนเพื่อไม่ให้เกิดภัยสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีการป้องกันความเสี่ยง
ที่อาจเกิดขึ้นตามมาตรการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ เช่น การตั้งมาตรฐานการปล่อยของเสีย
หรือการหาวิธีการลดของเสีย ตามกฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสียหรือกฎหมายว่าด้วยการปล่อยน้ำเสีย

³⁸ สุนทรียาเหมือนพะวงค์, กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน, *อุลทพะ*, เล่มที่ 2 ปีที่ 47 พ.ศ.-ศ.ศ.2543 หน้า: 117-130 ค้น 16 พฤษภาคม
2559 จาก <http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?lmain=12&&No=13&& Title=%A1%AE%CB% C1%D2% C2%CA%D4%E8%A7%E1%C7%B4%5E9%CD% C1&&page=>

ข้อห้ามก่อสร้างอาคารต่อธรรมชาติ ตามกฎหมายคุ้มครองธรรมชาติ มาตรการกำหนดแผนสิ่งแวดล้อมต่างๆ รวมถึงการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นต้น

หลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ ได้รับอิทธิพลจากหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ว่า ใครก่อมลพิษผู้นั้นต้องรับผิดชอบ ซึ่งหมายถึง ความรับผิดชอบ ทั้งค่าเสียหายและรวมถึงหน้าที่ที่จะต้องกำจัดของเสียนั้นให้หมดไปด้วย

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการนี้ ถือว่าการดูแลสิ่งแวดล้อม เป็นหน้าที่ของทั้งรัฐและประชาชน ซึ่งมีทั้งในลักษณะการกระจายหน้าที่ในการดูแลรักษา สิ่งแวดล้อม และการกระจายอำนาจในการควบคุม เช่น การให้ผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชนเข้ามามีบทบาท ในกระบวนการพิจารณาอนุญาต หรือกำหนดกำหนดกฎเกณฑ์ทางเทคนิค และที่สำคัญที่สุด คือ บทบัญญัติที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกฎหมายวิปฏิบัติราชการ ทั้งในส่วนของกระบวนการ พิจารณาก่อนมีคำสั่งอนุญาต รวมทั้งมาตรการในการคุ้มครองหลังการอนุญาตหรือการให้ประชาชน มีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎเกณฑ์หรือยกร่างระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ เป็นต้น

หลักการให้ทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบ หลักการนี้ ตรงข้ามกับหลัก ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ เพราะเป็นกรณีที่มีการก่อมลพิษบางอย่าง ไม่สามารถหาตัวผู้รับผิดชอบได้ ชัดเจนและพิสูจน์ได้ยากว่าผู้ใด ต้องรับผิดชอบมากน้อยต่างกันเพียงใด หรือเป็นกรณีที่ทุกคนเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษร่วมกัน จึงต้องมีมาตรการที่บังคับให้ทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน เช่น ภาษีมลพิษ เป็นต้น

2) มาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเยอรมัน³⁹

เครื่องมือของรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายเยอรมัน มีหลายรูปแบบ โดยแต่ละรูปแบบจะช่วยเสริมสร้างและอุดช่องโหว่ซึ่งกันและกัน เพื่อให้กฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายเกิดผลได้อย่างแท้จริง อันได้แก่ มาตรการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรการควบคุมทางตรง และมาตรการควบคุมทางอ้อม

มาตรการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อม ตามหลักการป้องกันระมัดระวัง ก่อนเกิดเหตุ เป็นมาตรการที่มีบทบาทสำคัญ เพื่อป้องกันภัยต่อสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า ต้องมีวิธีการที่ดี ที่จะชั่งน้ำหนักความถูกต้อง เหมาะสม อย่างเป็นระบบ และวางแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดผลกระทบของกลุ่มต่างๆ มีความขัดแย้งกัน และรวมถึงการกำหนดพื้นที่ให้ความคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ เช่น เขตอนุรักษ์ธรรมชาติ เขตอนุรักษ์น้ำ เขตอุตสาหกรรมที่ต้องระมัดระวัง การปล่อยของเสียเป็นพิเศษ แผนเรื่องการกำจัดขยะ เป็นต้น แผนจัดการสิ่งแวดล้อมเหล่านี้

³⁹ เรื่องเดียวกัน

มีรูปแบบทางกฎหมาย ทั้งในลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง กฎหมายของท้องถิ่นหรือระเบียบต่าง ๆ โดยเฉพาะการกำหนดแผนแบบพิเศษที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกกระทบสิทธิ เป็นต้น

มาตรการควบคุมทางตรง เป็นมาตรการควบคุมหลักจากฝ่ายปกครอง ได้แก่ การกำหนดให้การดำเนินการต่าง ๆ ต้องได้ผ่านการพิจารณาอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เสียก่อน การอนุญาตมีทั้งแบบอนุญาตเฉพาะตัวบุคคล และแบบอนุญาตโครงการหรือกิจการ ซึ่งการดำเนินการโครงการเดียว อาจต้องมีใบอนุญาตในเรื่องต่างๆ หลายใบได้ ลักษณะของกระบวนการอนุญาต มีทั้งแบบง่าย ที่ฝ่ายปกครองสามารถพิจารณาเองได้ทันที หรือเพียงแต่เรียกผู้ที่มีส่วนได้เสียมาชี้แจงให้ข้อมูลตามสมควร และแบบพิเศษ ที่ต้องบังคับให้ผู้ขออนุญาตวางเอกสารแผนงานที่เกี่ยวข้อง การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบคัดค้านและการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ อันเป็นลักษณะของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรการควบคุมทางตรงยังรวมไปถึงเรื่องการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันภัยที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะตามกฎหมายเคมีต่าง ๆ หรือการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบในเรื่องต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่ใบอนุญาตกำหนดไว้เป็นพิเศษด้วย

มาตรการควบคุมทางอ้อม เป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อลดการดำเนินงานที่ไม่จำเป็นของรัฐ ซึ่งจะทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับการดูแลรักษาอย่างดีไปโดยปริยาย อันเป็นการควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมทางอ้อมนั่นเอง เช่น มาตรการเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งของรัฐและเอกชน มาตรการออกคำเตือนหรือคำแนะนำ การกำหนดคนลากผลิตภัณฑ์ การออกไปรับรองคุณภาพสินค้าจากสถาบันซึ่งเป็นที่ยอมรับจากประชาชนทั่วไป การทำสัญญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การจ้างบริษัทกำจัดขยะ เป็นต้น มาตรการควบคุมทางอ้อม นอกจากมีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังมีความสำคัญทางเศรษฐกิจอีกด้วย กล่าวคือ การให้ผลประโยชน์แก่ผู้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม การให้เงินสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การช่วยเหลือสนับสนุนเงินโดยตรง หรือการลดภาษี หรือค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ภาษีน้ำเสียตามกฎหมายคุ้มครองธรรมชาติ ภาษีขยะทั้งในส่วนการจัดเก็บและการจำกัด ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ เป็นต้น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)

2.1.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ให้แก่องค์กรอื่นนอกจากส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระตามสมควรในการดำเนินการ และไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้น

2.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ⁴⁰ ได้แก่

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากส่วนกลาง นิติบุคคลเหล่านี้ เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลย ก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่

3) มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง คือ มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องได้รับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

4) มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย

5) มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง คือ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายได้ด้วยงบประมาณของตนเอง

⁴⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 23.

2.1.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจทางปกครองสามารถจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน และการกระจายอำนาจทางกิจการหรือการกระจายอำนาจทางบริการ⁴¹

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน ซึ่งมาจากแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็เป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ ไม่ใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง จัดทำกิจกรรมต่างๆ ได้ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเอง เพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ⁴² ซึ่งการบริหารราชการลักษณะนี้ เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) การกระจายอำนาจทางกิจการหรือการกระจายอำนาจทางบริการ เป็นการกระจายอำนาจ โดยมอบบริการสาธารณะอย่างใด อย่างหนึ่ง ให้องค์กรซึ่งไม่ได้อยู่ในสังกัดของรัฐรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้น อาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรนั้น ไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินและผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางด้วย⁴³ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งองค์กรที่จัดทำนี้ อาจอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชนอิสระก็ได้

การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศต่างๆ โดยมากใช้หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครองประกอบกัน ซึ่งหลักทั้งสองนี้ อาจใช้ผสมกันได้ โดยนำข้อดีของหลักหนึ่ง มาแก้ไขข้อเสียของอีกหลักหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบราชการบริหารโดยใช้หลักการรวมอำนาจปกครองอย่างเดียวก็สามารถทำได้ เช่น ประเทศไทยเคยใช้หลักการรวมอำนาจปกครองอย่างเดียวก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่เนื่องจากหลักการ

⁴¹ ชาลูนัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2545, หน้า 84-86

⁴² นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองส่วนท้องถิ่น*, หน้า 23

⁴³ เรื่องเดียวกัน หน้า 23-24

รวมอำนาจการปกครองมีข้อเสีย อันเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น จึงได้มีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วยหลักการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาค เพื่อแบ่งเบาภาระของกระทรวงทบวง กรม ซึ่งเป็นองค์กรของส่วนกลางและเพื่อให้ราชการดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หลักแห่งการแบ่งอำนาจปกครองนี้ จึงยังคงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง⁴⁴ ส่วนการจัดระเบียบบริหารด้วยวิธีการกระจายอำนาจนั้น เป็นแนวคิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองตนเอง และสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ด้วยตนเองอย่างมีความเป็นอิสระ ตามสมควร อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเลยนั้น เป็นไปไม่ได้ เพราะเป็นการทำลายเอกภาพของรัฐ จำเป็นต้องใช้หลักการรวมอำนาจปกครองด้วยเสมอ เพื่อให้ส่วนกลางคอยควบคุมและประสานงานระหว่างท้องถิ่นและคอยรักษาประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทั้งของประชาชน ชุมชนและรัฐ ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ดังนี้

2.2.1 สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 66 นี้ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ศักยภาพความเข้มแข็งและภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชน ในการมีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ได้กำหนดให้รัฐ เป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ แต่เพียงลำพังตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีต

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 180

อาทิ การจัดการป่าชุมชน การทำประมงพื้นบ้าน การทำเหมืองฝายของชุมชนในภาคเหนือ รวมทั้ง ประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ เช่น การบวชป่าและการสืบชะตาของแม่น้ำ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ มีผลโดยตรงต่อการใช้ประโยชน์ การควบคุมดูแล การพัฒนา ระบบ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล หลักการดังกล่าว เป็นการยอมรับแนวคิดในเรื่อง “สิทธิชุมชน” (Community Right) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันตามธรรมชาติของมนุษย์ ตั้งแต่ในอดีต โดยเริ่มแรก มีการรวมกันเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใกล้ชิดกัน และพัฒนาขึ้นเป็นชุมชน หมู่บ้าน และตำบลในที่สุด

2) สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 67 วรรคแรก เป็นการให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลทั่วไป ในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับชุมชนและรัฐ ในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์สิทธิดังกล่าวไว้ สิทธิในมาตรานี้ พัฒนาการมาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ว่า “มนุษย์นั้น มีสิทธิพื้นฐานในธรรมชาติที่ได้คุณภาพในแสงแดด

ที่ระยิบระยับในน้ำและอากาศที่บริสุทธิ์ ในธรรมชาติ ป่าเขาที่สวยงามและหลากหลาย”⁴⁵ สิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ จึงมีความหมายจำกัดอยู่เพียงในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเท่านั้น ไม่รวมถึงสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อาทิ สิ่งแวดล้อมทางสังคมหรือวัฒนธรรม ฯลฯ

นอกจากจะช่วยให้การรับรองสิทธิดังกล่าวข้างต้นแล้ว มาตรา 67 วรรคสอง ยังให้หลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมที่คืนนั้น จะไม่ถูกทำลายลงอันเป็นผลมาจากโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมนั้นเสียก่อน และโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น จะต้องผ่านการพิจารณาและให้ความคิดเห็นประกอบ โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง จนมีข้อยุติเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นได้

นอกจากนี้ ในมาตรา 67 วรรคสาม ยังให้สิทธิแก่ชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าได้มีการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งได้แก่ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ได้สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการเป็นคดีความนี้ มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นสมบัติร่วมกันของชุมชนและประชาชนที่ได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดูแล หากรัฐปฏิเสธหรือไม่สามารถกระทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ชุมชนหรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมนั้น ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐทำหน้าที่ดังกล่าวให้ถูกต้องได้ อาทิ การฟ้องเทศบาล เพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในบริเวณที่ก่อสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคาร หรือการฟ้องหน่วยราชการที่ปฏิเสธสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น สิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรานี้ เป็นสิทธิของชุมชนที่ได้รับเสียหายจากปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องร้องที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่ตนได้รับ จากปัญหาของคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้

3) สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา 56 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้น จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁴⁵ แก้วสรร อดิโพธิ, สัมมนาเชิงปฏิบัติการ สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ, กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2541, หน้า 29, อ้างใน อุคมศักดิ์ สินธิพงษ์ รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค้น 16 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/july_sep_10/pdf/aw13.pdf

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 56 นี้ เป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนทั่วไป ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะ มิได้จำกัดเพียงผู้ที่จะได้รับผลกระทบ จากกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นกรณีของสิทธิในประเภทอื่นๆ สิทธิดังกล่าว มีวิวัฒนาการ มาจากแนวความคิดที่ว่าประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนทั่วไป รัฐเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมาย ให้เป็นผู้ดูแลประโยชน์นั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของยังมีสิทธิที่จะรับรู้และตรวจสอบได้เสมอ สิทธิที่ว่ามี ได้แก่ “สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” สิทธิตามมาตรา นี้ จึงหมายถึง สิทธิในการเข้าถึง ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเท่านั้น ไม่รวมถึงข้อมูลหรือข่าวสารที่เป็นการภายในของหน่วยงาน ราชการหรือของรัฐ ในการจำแนกข้อมูลโดยทั่วไปอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อมูลภายใน และข้อมูลสาธารณะ ดังนั้น ข้อมูลใดหากมิใช่ “ข้อมูลภายใน” ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแล้ว ย่อมจะต้องถือว่าเป็น “ข้อมูลสาธารณะ” ได้ทั้งสิ้น

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าข้อมูลที่อยู่ในความครอบครอง ของหน่วยงานของรัฐที่จะถือว่าเป็นข้อมูลภายในนั้น หมายถึง ข้อมูลที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจง ของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งข้อมูลที่ยังอยู่ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานนั้น ๆ ส่วนผลของคำวินิจฉัยสั่งการ แนวนโยบาย บันทึบและสรุปสำนวนการสอบสวนซึ่งผ่าน กระบวนการวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวไปแล้วนั้น ข้อมูลเหล่านี้ถือว่าเป็นข้อมูลสาธารณะ ซึ่งประชาชน โดยทั่วไปมีสิทธิเข้าถึงได้ทั้งสิ้น ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่ว่ามี ได้แก่ แผนการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทาน รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แผนการกำหนด เขตนิคมอุตสาหกรรม แนวเขตการตัดถนนสายใหม่ คำอนุญาตการก่อสร้างโรงงานหรืออาคาร ขนาดใหญ่ แนวทางการวางท่อก๊าซ รวมทั้งรายงานการควบคุมมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นต้น

4) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

มาตรา 57 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือ กิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตน ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจ

มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 57 นี้ เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิต หรือส่วนได้เสียอันสำคัญของบุคคลหรือของชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง พร้อมทั้งเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น สิทธิที่ว่ามี มีความเชื่อมโยงกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อันเป็นสาระณะตามมาตรา 56 ในประการที่ว่า นอกจากการมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาระณะดังกล่าวแล้ว ประชาชนที่มีส่วนได้เสียยังมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือท้วงติงการอนุญาตให้จัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย โดยมีข้อแตกต่างในประเด็นที่ว่าสิทธิตามมาตรา 57 เป็นสิทธิเฉพาะของผู้มีส่วนได้เสียหรือของชุมชน ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เช่น สิทธิของประชนในชุมชนที่อาศัยอยู่ริมน้ำ ในกรณีที่มีโครงการ จะจัดตั้งโรงงานกระดาษบริเวณริมน้ำดังกล่าว ในขณะที่สิทธิตามมาตรา 56 เป็นสิทธิของประชาชนทั่วไป ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะโดยที่บุคคลเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารที่วันั้นแต่อย่างใด

การใช้สิทธิของประชาชนตามมาตรา 57 จะกระทำผ่านกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “การทำประชาพิจารณ์” (Public Hearing) การทำประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นหรือท้วงติง ก่อนที่จะมีการอนุญาตในโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น หลักการดังกล่าว มีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐหรือของเจ้าของโครงการ ให้เป็นไปโดยรอบคอบและเป็นธรรมเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ดำเนินโครงการ รัฐบาลและประชาชน นอกจากนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ออกระเบียบกำหนดว่าในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทุกฉบับ จะต้องมีการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นแนบไปด้วย อย่างไรก็ตาม การทำประชาพิจารณ์เป็นเพียงกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการเท่านั้น รัฐหรือเจ้าของโครงการยังเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าควรที่จะดำเนินโครงการนั้นหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนสุดท้ายแล้ว สิทธิของประชาชนที่จะได้รับในเรื่องการทำประชาพิจารณ์ยังขึ้นอยู่กับกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ

2.2.2 หน้าที่ของประชาชนและรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) หน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 73 “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ปกป้องและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 73 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมทั้งในแง่ของการมีสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์ และในแง่ของการมีหน้าที่ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กัน ผลของการกำหนดให้เป็นหน้าที่ดังกล่าวทำให้รัฐสามารถที่จะบังคับให้ประชาชนกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทั้งในทางอาญา และในบางกรณีอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่เสียไปอีกด้วย เช่น ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการล่าหรือทำการค้าสัตว์ป่าที่กำลังตกอยู่ในอันตราย ไก่แจ๊ะสุญพันธ์ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติกำหนดให้เจ้าของโรงงานต้องทำการบำบัดน้ำเสียจากโรงงาน ก่อนปล่อยออกสู่แหล่งรองรับตามธรรมชาติ เป็นต้น

2) หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 85 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้”

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำ เพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของ ประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน”

หลักการของรัฐธรรมนุญในมาตรา 85 นี้ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันได้แก่ การสงวน บำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ การส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

นอกจากนี้ มาตรา 85 (1) ยังได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินเพื่อการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งดำเนินการให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และจะต้องจัดการผังเมืองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐจะต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างเป็นระบบ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย

3) หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 290 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 290 นี้ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริง มากขึ้นกว่าในอดีตที่การจัดการมักเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาค ที่ดำเนินการตามนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ มาตรานี้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกกฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น

หลักการของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจองค์กรท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้เอง ตามมาตรานี้ มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ให้องค์กรดังกล่าวมีอิสระในการปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 281 ที่ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” มาตรา 282 “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” และมาตรา 283 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย”

บทบัญญัติเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นบทเสริมที่ช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นมีความอิสระ ชัดเจน และเป็นรูปธรรมมากขึ้น

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น มีความร่วมมือ ประสานงาน และความรับผิดชอบการพัฒนาท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการของตนเอง โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามสมควร การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น รูปแบบหนึ่งของแนวทางการพัฒนาชนบท⁴⁶ ทั้งนี้ ถือว่าประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น ดังนั้น แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงแพร่หลายเป็นการทั่วไป รวมไปถึงการจัดการป่าชุมชน เพราะถือเป็นงานพัฒนาชนบทด้านหนึ่ง ที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วม จึงจะประสบผลสำเร็จ การจัดการป่าชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงยึดหลักที่ว่าประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่พึงพึงป่า ย่อมต้องรู้คุณค่าของป่ามากกว่าผู้อื่น ย่อมให้ข้อมูลเกี่ยวกับความหลากหลายของทรัพยากรป่าไม้ สถานที่ตั้งของทรัพยากรนา ๆ ชนิดในป่า สถานภาพของป่าปัจจุบัน หลักการและวิธีการที่จะใช้ทรัพยากรป่าและการจัดการอนุรักษ์ เพื่อให้ทรัพยากรป่ามีความยั่งยืนได้ ด้วยแนวความคิดนี้ประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะดูแล ปกป้อง และจัดการป่าภายใต้ชุมชนของตน ทั้งนี้ ต้องขึ้นอยู่กับสภาพป่า ทรัพยากรธรรมชาติ ในป่า การพึงพึงป่าและทัศนคติของประชาชนต่อป่าชุมชนด้วย โดยอาศัยประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ในการจัดการและเป็นผู้เก็บข้อมูลของชุมชน และป่าทั้งในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงเป็นผู้วิเคราะห์ปัญหา พิจารณาแนวทางเลือกของการแก้ปัญหา ตลอดจนการวางแผน ในการจัดการป่าชุมชนให้ยั่งยืนต่อไป

จากที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความสำเร็จของการจัดการป่าชุมชน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกระตุ้นเตือน ชักจูง ตลอดจนชี้แนะให้ประชาชนมีความเข้าใจและเชื่อมั่น ในศักยภาพของตนเอง ในการที่จะจัดการป่าชุมชนได้อย่างสำเร็จตามแนวทางของ โรดรี จิลี โอ บี กาญจน ได้กำหนดแนวทางที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม 5 ประการ⁴⁷

2.3.1 การยอมรับมากขึ้น คือ เมื่อประชาชนเข้าใจในหลักการของป่าชุมชน อย่างถ่องแท้แล้ว ก็จะทำให้การยอมรับแนวทางการป่าไม้ชุมชนด้วยเช่นกัน

2.3.2 การรู้สึกผูกพันและเป็นเจ้าเป็นเจ้าของยิ่งขึ้น คือ การที่ประชาชนส่วนใหญ่ เข้ามาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาด้านป่าไม้ เพื่อความเจริญของท้องถิ่นของตน ผลประโยชน์ที่ได้รับ จะมีการจัดสรรโดยเสมอภาคแก่กัน จนทำให้เกิดความรู้สึกผูกพันและเป็นเจ้าของป่าไม้ร่วมกัน

⁴⁶ คุณิต เวชกิจ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนและการระดมทรัพยากรเพื่อการป่าไม้ชุมชน”, ใน เอกสารการสอน วิชาการป่าไม้ชุมชน, เล่ม 1 นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535, หน้า 202

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 210.

ความรู้สึกลึกซึ้งจะมีมากขึ้นตามลำดับ และพร้อมที่จะเสียสละทุ่มเทกำลังกายและใจเพื่อร่วมกันแก้ไข ปัญหาเพิ่มขึ้น

2.3.3 การบริหารและการดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น คือ การดำเนินงาน การป่าไม้ชุมชน เป็นลักษณะการทำงานเป็นกลุ่มหรือองค์กรประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ โครงสร้าง กิจกรรมของกลุ่ม โดยเน้นเพื่อการการป่าไม้ตามความต้องการของสมาชิก มีการมอบหมายงานให้สมาชิกดำเนินการตามความสามารถหรือความถนัดของแต่ละคน จึงทำให้ การบริหารและการดำเนินงานของชุมชนมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

2.3.4 ขีดความสามารถเพิ่มขึ้น คือ การเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อการป่าไม้ชุมชน ทำให้ทราบว่าบุคคลแต่ละคนมีความรู้ ความสามารถที่แตกต่างกันออกไป ทำให้ได้รับความรู้และ ประสบการณ์บางอย่างที่อาจนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ หรือดำรงชีวิตประจำวันได้

2.3.5 ผลประโยชน์เพิ่มขึ้น คือ ผลประโยชน์ที่ได้จากป่าไม้ในเบื้องต้นนั้น จะตกสู่ ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การใช้สอย การมีอาหารบริโภค เป็นต้น การที่ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้เท่ากับเป็นการเพิ่มกำลังความสามารถในการ ปฏิบัติงานมากกว่าที่ประชาชนหรือรัฐดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 5 ประการนี้ นอกจากจะมี ความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ยังมีความสัมพันธ์ และส่งผลกระทบต่อถึงกันและกันอีกด้วย

การจัดการป่าชุมชน โดยชุมชนท้องถิ่น จะสามารถพัฒนาท้องถิ่น ได้ เพราะเชื่อว่าชุมชนที่ได้ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในด้านต่างๆ จะเห็นประโยชน์ของการมีป่าไม้ที่มีความ สำคัญต่อการดำรงชีวิตของชุมชน การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของ ความสามารถที่ประชาชนในท้องถิ่น สามารถดำเนินการเองได้ การจัดการป่าโดยชุมชนมีส่วนร่วม จึงเกิดจากความต้องการร่วมกันของชุมชนเอง ดังนั้น เมื่อเป็นความต้องการร่วมกันของชุมชนเอง จึงทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในกิจกรรมที่จะพัฒนาป่าไม้นั้น ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชน และชุมชนก็มีความรู้สึกเป็นเจ้าของป่าไม้นั้นในการที่จะรักษา หวงแหน ไว้เพื่อใช้ประโยชน์ ในอนาคตอย่างยั่งยืนต่อไป

2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยหลักการพื้นฐานนั้น องค์กรสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นองค์กรระดับชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรชุมชน จะเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรสาธารณะผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติใดๆ ย่อมมีหน้าที่คุ้มครองรักษาดูแลทรัพย์สิน อันเป็นทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ มิให้เสียหายหรือถูกบุกรุกทำลาย และมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินเหล่านั้น ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ พบว่ามีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ แหล่งน้ำสาธารณะ ป่าไม้ ภูเขา แหล่งท่องเที่ยว แหล่งประมง ปล่องไฟ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ดินเงิน ปนเปื้อน อีกทั้งก่อให้เกิดความขัดแย้ง การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างปัจเจกชนหรือชุมชน และเป็นภัยคุกคามต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน อาทิ ปัญหาภัยแล้ง น้ำท่วม ไฟป่า โรคระบาด และอื่นๆ อันมีสาเหตุมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชน และผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ก็คือ คนในชุมชน การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน นับเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาได้ การให้อำนาจกับชุมชนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่นและมีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากที่สุด โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ต่างก็มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรแต่ละประเภทที่ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติ เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้เกิดจาก “ปัญหา” ที่เกิดขึ้นในชุมชน และเป็นปัญหาที่คนในชุมชนไม่สามารถแก้ไขได้เอง หรือต้องการการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากปัญหาดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการร่วมแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการพัฒนาและ “ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น” โดยมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ 1) เพื่อควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของมนุษย์ และ 2) เพื่อวางแผนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้รับรองอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

มาตรา 78 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้...

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น....”

มาตรา 290 “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขต

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

จากกฎหมายดังกล่าว เป็นการให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกกฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่น มีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง แสดงให้เห็นถึงการสร้างกฎหมายรองรับการทำงานในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินงานของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะทำให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืนและเกิดความสมดุล เพราะเกิดจากความร่วมมือของคนในชุมชน เกิดความรัก ความหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง และทำให้การดำเนินงานของชุมชนมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อการจัดการท้องถิ่นและพิจารณาเชิงกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้⁴⁸

- 1) ความชอบธรรมของการใช้อำนาจในการตราข้อบัญญัติ ความชอบธรรมในทางการเมืองการปกครอง เป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือไม่
- 2) ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักการกระจายอำนาจหรือไม่
- 3) ความชอบด้วยชอบอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) ความชอบด้วยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือไม่
- 5) กระบวนการ ทั้งในระดับชุมชน ระดับภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและในระดับระหว่างส่วนราชการ
- 6) จังหวะหรือกำหนดเวลาที่เหมาะสม
- 7) ระบบและวิธีการในการบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่น
- 8) กระบวนการทางเลือก (วิธีการทางสังคม หรือการยกระดับจากวิธีการทางสังคมให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น)
- 9) ร่างข้อบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยแบบฟอร์ม โครงสร้างและองค์ประกอบที่สำคัญๆ ของข้อบัญญัติ ภาษาและวิธีการเขียน
- 10) การสื่อสารประชาสัมพันธ์
- 11) การปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ความพร้อมและขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ถือเป็นตัวสะท้อนศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขับเคลื่อนนโยบาย และภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้สามารถลุล่วงไปได้ หากพิจารณาจากศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำหน้าที่หลักในการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ตรวจสอบ และควบคุมสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง ในขณะที่หน่วยงานในส่วนกลางอย่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะอยู่ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลและสนับสนุน ดังนั้น หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ ก็จะสามารถขับเคลื่อนนโยบายสิ่งแวดล้อม ให้สามารถดำเนินการได้ดีและมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่มีความพร้อมและไม่มีศักยภาพการดำเนินงานต่างๆ ก็จะเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะ

⁴⁸ อรอนงค์ พลอยวิเลิศ และกฤษฎา วงศ์วิลาสชัย, “ข้อบัญญัติท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณี ตำบลแม่ทา อำเภอม่อนแจ่ม จังหวัดเชียงใหม่” สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), กันยายน 2559, จาก <http://www.codi.or.th/index.php/2015-08-04-10-17-08/8540-2013-06-16-07-28-37>

ความรู้ของบุคลากร งบประมาณ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายระดับชาติ ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ก็ยังมีลักษณะทางกายภาพ สภาพภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนทรัพยากรต่างๆ แตกต่างกันไป ดังนั้น แม้ว่าจะมีการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมือนกันเกือบทั่วทั้งประเทศ แต่ศักยภาพของการบริหารองค์กรหรือการจัดการทรัพยากรของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีความแตกต่างกันอยู่นั่นเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมี “บทบาท” อย่างไร ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“บทบาท” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถจำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ บทบาทดำเนินการ บทบาทส่งเสริม บทบาทประสานงานและบทบาทสนับสนุน⁴⁹

1) บทบาทการดำเนินการ ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องดำเนินการดังนี้

(1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามกรอบแนวทางของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546

(2) จัดทำโครงการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอเข้าสู่ระบบแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

(3) สามารถจัดจ้างและซื้อบริการจากหน่วยงานอื่นๆ จากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ แล้วแต่กรณี

ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดูแลเขตพื้นที่ท้องถิ่นครอบคลุมทั้งจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีบทบาทดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำระบบข้อมูล เพื่อการวางแผนการเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูล ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตพื้นที่จังหวัด

(2) กรณีที่เป็นพื้นที่คาบเกี่ยวกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะต้องร่วมดำเนินการในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาท

⁴⁹ วรรณัญ แสนาสุ, การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: เชนไทย, 2556, หน้า 30-34

ในการดำเนินการ เช่น การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม เป็นต้น

(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในลักษณะเป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงแผนงาน โครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

กรณีเป็นเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ คือ

(1) จะต้องคุ้มครอง ฟื้นฟู และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การบำรุง รักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย

(2) จะต้องป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย

(3) จะต้องติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่

2) บทบาทการส่งเสริม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีบทบาทในการส่งเสริมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่

(2) ส่งเสริมสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) บทบาทการประสาน บทบาทในการประสานส่วนใหญ่เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องประสานในด้านต่าง ๆ คือ

(1) ประสานจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามกรอบแนวทางของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เพื่อไปจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในภาพรวมต่อไป

(2) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตลอดจนประสานการทํากิจกรรมร่วมกัน ระหว่างท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(3) กรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทในการประสานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดอื่น ๆ นั้น

4) บทบาทสนับสนุน บทบาทในส่วนนี้ ก็ยังเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ และสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ดังนี้

(1) สนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิคทางวิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้น จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) สนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ในกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็นในการจัดการสิ่งแวดล้อม หากไม่ดำเนินการจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนในเขตพื้นที่

(3) สนับสนุนงบประมาณให้แก่ประชาคม องค์กรประชาคม เพื่อส่งเสริมความสามารถในการดำเนินการ โดยให้ประชาคม/องค์กรประชาคมใช้ศักยภาพของตนเอง ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะร่วมคิดร่วมทำร่วมรับผลประโยชน์ มากกว่าการสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไปดำเนินการแทน เพราะเป็นการดำเนินการระยะสั้นและไม่ยั่งยืน

จากบทบาททั้ง 4 ประการข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้น ต่างก็มีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน โดยยึดหลักที่ว่าในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ตน ในกรณีพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างกันทั้งในเขตพื้นที่ภายในจังหวัดหรือระหว่างจังหวัด จะเป็นบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการประสานงานและดำเนินการในกรณีที่เกี่ยวข้องนั้น

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปกครองท้องถิ่น ในประเทศไทย

ประเทศไทย มีกฎหมายมากมายที่ใช้เพื่อควบคุมดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในบทนี้ จะนำเสนอโดยแยกออกเป็นสี่ส่วนใหญ่ๆ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

1.1 กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

1.1.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน

เนื่องด้วยในช่วงเวลานี้ ได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินบังคับอยู่หลายฉบับ จึงสมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงเสียใหม่ให้รัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยกว้างขวางเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นกฎหมายที่มีส่วนในการพัฒนาที่ดินในลักษณะของการจัดสรรการใช้ที่ดินในรูปแบบของการให้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินและการครอบครองที่ดิน โดยรัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้มีสิทธิในที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและส่งเสริมให้ประชาชนมีที่ดินทำมาหากิน ซึ่งส่งผลให้มีการนำที่ดินไปใช้เพื่อการปลูกที่อยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม เกษตรกรรม การจัดไว้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ ส่วนราชการ และกิจกรรมอื่นๆ บนผืนดินด้วย โดยบุคคลอาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ บทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 นี้ ส่วนใหญ่ จะให้อำนาจแก่กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ในการดูแล รักษา และจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนในภาพรวม โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ได้แก่

มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

- (1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้
- (2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน
 - (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน
- ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป"

มาตรา 9 ภายใต้งบบังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ที่ดินที่หินที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

1.1.2 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย และต้องการนำบทบัญญัติที่ใช้ร่วมกันได้ ซึ่งเคยกำหนดแยกไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือ ในรูปสหกรณ์ต่าง ๆ นั้น มารวมไว้ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฉบับใหม่นี้เสียด้วยกัน ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไปนั้น ต้องการให้มีแต่เพียงการกำหนดประเภทนิคมและแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะจัดตั้งนิคมเท่านั้น ประกอบกับในสถานการณ์ที่ดินจำนวนมากตกอยู่ในมือของนายทุน จนทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น จึงได้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อการครองชีพขึ้น เพื่อให้กลุ่มคนระดับล่างได้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน และสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างเท่าเทียมกัน จึงตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ขึ้น

ซึ่งการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการครองชีพฉบับนี้ เป็นการจัดที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และการจัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเดิมอยู่ในความดูแลของกรมประชาสัมพันธ์ ปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการที่ดินที่สำคัญ คือ การจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชน ได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง โดยจัดตั้งเป็นนิคมทั้งนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์แล้วแต่กรณี โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญๆ ได้แก่

มาตรา 6 ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 7 การจัดตั้งนิคมตามมาตรา 6 ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

มาตรา 8 ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคม ตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

มาตรา 9 สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา 8 เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วย ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา 16 เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

1.1.3 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

เพื่อเป็นการสมควรส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น จึงสมควรดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทาน และการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ขึ้น และมีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ได้แก่

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

มาตรา 24 การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใด ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าววรรคหนึ่ง ให้ระบุที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้มีแผนที่แสดงเขตโครงการจัดรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 33 ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ปิดประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต

โครงการจัดรูปที่ดิน พร้อมทั้งระบุเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแต่ละแปลงไว้ ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ทำการเขต ที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล แล้วแต่กรณี และที่ชุมนุมชน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดรูปที่ดินต่อไปตามเอกสารหลักฐานนั้นได้

มาตรา 34 ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารหลักฐานและคัดค้านเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามมาตรา 33 โดยยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ปิดประกาศ

ในกรณีที่มีผู้ร้องคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น และวินิจฉัยสั่งการไปตามที่เห็นสมควร และแจ้งคำวินิจฉัยนั้นเป็นหนังสือไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บุคคลที่เกี่ยวข้องผู้ใด ไม่พอใจคำวินิจฉัยสั่งการตามวรรคสอง มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางวินิจฉัยคำอุทธรณ์นั้น เป็นประการใด ให้แจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ในระหว่างที่มีการคัดค้านหรือยื่นอุทธรณ์ดังกล่าว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน จังหวัดดำเนินการจัดรูปที่ดินต่อไปได้

1.1.4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไทย ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้น ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญของการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรม แต่เนื่องจากเกษตรกรประสบปัญหา การสูญเสียสิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดินและต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูง ประกอบกับ ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความ เป็นเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผล กระทบต่อทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครองของประเทศ รัฐจึงต้องดำเนินการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและช่วยให้ การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร เป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงตราพระราช บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ได้แก่

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุง เกี่ยวกับสิทธิและการถือครอง ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนาที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐ จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่ เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและ สถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทาประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ เกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผล ดียิ่งขึ้น

มาตรา 25 การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตรา เป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ใน เขตปฏิรูปที่ดิน แนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าว ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราช กฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดิน ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนด เฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จะถือเขตของตำบล

หรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ดินของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดิน ดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น นอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนด มิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ ตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกร ให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้ว เกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดิน ในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้ว ในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว ก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัดและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคล ตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใด เช่น เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่า หรือเช่าซื้อ ตามมาตรานี้ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่า หรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อ ดังกล่าว จะ โอนแก่กันได้ หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

1.1.5 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

เนื่องจากพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และโดยที่ปัจจุบันมีปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน เพราะไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดิน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐ สามารถเข้าไปดำเนินการป้องกัน รักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง และเพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด จึงกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดิน ตามธรรมชาติความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดการอนุรักษ์ดินและน้ำ การวิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือการปรับปรุงดินหรือที่ดิน ตลอดจนกำหนดมาตรการห้ามกระทำการใด ๆ รวมถึงการทำให้ที่ดินเกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอื่นใด จึงตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ขึ้น โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญๆ ได้แก่

มาตรา 13 ในกรณีที่น่าปรากฏว่าบริเวณพื้นที่ใด มีลักษณะเป็นพื้นที่ลาดชันเสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดิน หรือเสี่ยงต่อการเกิดดินถล่ม อันเกิดจากการกระทำของผู้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว โดยไม่เหมาะสม หรืออาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ หากปล่อยไว้ ไม่ดำเนินการ จะเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง จนถึงขั้นเกิดดินถล่มสร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้พื้นที่นั้น เป็นเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย แผนที่ดังกล่าว ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งประกาศ

มาตรา 14 ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใด มีการใช้หรือทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอื่นใด ที่จะทำที่ที่ดินเกิดความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาควบคุมการใช้ที่ดินบริเวณนั้น และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งประกาศ กรณีมีการปนเปื้อนเกิดขึ้น ให้ผู้กระทำการปนเปื้อนดำเนินการปรับปรุงที่ดินให้คืนสู่สภาพเดิมหรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือผู้ที่ได้รับความเสียหาย

มาตรา 15 ในการออกประกาศตามมาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14 ให้กำหนดมาตรการอย่างไรใด อย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ไว้ในประกาศด้วย

(1) กำหนดมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อลดการชะล้างพังทลายของดิน และป้องกันการเกิดดินถล่ม โดยใช้มาตรการวิธีกล มาตรการวิธีพืช หรือมาตรการอื่นใดที่เหมาะสม

(2) ห้ามกระทำการใด ๆ รวมถึงการทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษที่เป็นอันตรายต่อดิน หรือทำให้สภาพที่ดินเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง

(3) กำหนดมาตรการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร และเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น ในการกำหนดมาตรการตาม (1) (2) และ (3) ให้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบ จากการกำหนดมาตรการดังกล่าว

มาตรา 16 ให้กรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ ตรวจสอบดินหรือที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ ความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือภาวะเศรษฐกิจที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์ในการจำแนกประเภทที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ และการทำสำมะโนที่ดินเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ให้กรมพัฒนาที่ดิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสถิติตามกฎหมายว่าด้วยสถิติในเรื่องที่เกี่ยวกับการทำสำมะโนที่ดิน เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 17 เพื่อประโยชน์ในการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดิน ตามธรรมชาติ ความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ คณะกรรมการจะจัดให้มีการสำรวจที่ดิน และการสำรวจเพื่อกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำก็ได้

เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรจะสำรวจที่ดิน เพื่อทราบความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติ ความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และสำรวจเพื่อกำหนดเขตการอนุรักษ์ดิน

และน้ำในท้องที่ใด ให้คณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่ที่จะดำเนินการดังกล่าว และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย แผนที่ดังกล่าว ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งประกาศ

1.1.6 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

เนื่องจากการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่างๆ ได้ทวีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน จึงปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพของท้องที่ จึงตรากฎหมายผังเมืองขึ้นซึ่งกฎหมายดังกล่าว มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมผนวกเข้ากับการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังโครงการหรือผังเมืองเฉพาะ ซึ่งหมายถึง พื้นที่การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่การตั้งถิ่นฐานที่มีสภาพความเป็นเมือง หรืออีกนัยหนึ่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว จะไม่กล่าวถึงพื้นที่ทางธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ป่าชายเลน ฯลฯ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมโดยพระราชบัญญัติอื่นๆ เป็นการดำเนินการโดยภาครัฐที่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ในการควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชนให้เป็นไปตามแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และอำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนการรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร ให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดในผังเมืองเฉพาะ โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญๆ ได้แก่

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมือง หรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดีขึ้น ซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

“ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

มาตรา 14 ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้ ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(1) วัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

(2) เจ้าพนักงานการผัง

(3) เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจ พร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

(4) กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

มาตรา 17 ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

(3) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(4) รายการประกอบแผนผัง

(5) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองร่วนั้น

ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป เมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่า

การใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป เป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับ
 สุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมือง มีอำนาจ
 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง
 หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนด
 หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าว ให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดิน
 และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อน ราคาค่า ที่ประชาชน
 ได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดง
 ข้อเท็จจริงและความคิดเห็น ประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว
 ให้คณะกรรมการผังเมือง มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือ
 ผู้ครอบครองที่ดิน มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 70

มาตรา 28 ผังเมืองเฉพาะ ประกอบด้วย

- (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- (2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ
- (3) แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ

โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจำแนกเป็น
 ประเภทกิจการ พร้อมทั้งแนวเขตการแบ่งที่ดิน ออกเป็นประเภทและย่าน

(ข) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง พร้อมทั้งรายละเอียด
 แสดงแนวและขนาดทางสาธารณะ

(ค) แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค

(ง) แผนผังแสดงที่โล่ง

(จ) แผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นดิน

(ฉ) แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่ หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่า
 ในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีที่จะพึงส่งเสริมบำรุงรักษาหรือบูรณะ

(ช) แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติ หรือภูมิประเทศที่งดงาม
 หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา

(4) รายการและคำอธิบายประกอบแผนผังตาม (3) รวมทั้งประเภทและ
 ชนิดของอาคารที่จะอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง

(5) ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะทุกประการ หรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แนวทางและขนาดของที่อยู่กรรม

(ข) ประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง

(ค) ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรม หรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจ หรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อาศัยหรือสัญจรไปมา ซึ่งจะถูกล้มทิ้งหรือ หรือย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 55

(ง) การใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้สร้างขึ้นใหม่ หรืออนุญาตให้เปลี่ยนแปลง อันผิดไปจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้ขอลไว้เมื่อขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(จ) ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่ดินสร้างอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งบริเวณของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่โล่งเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้

(ฉ) การส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

(ช) การดำรงรักษาที่โล่ง

(ซ) การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาต้นไม้เดี่ยว หรือต้นไม้หมู่

(ฅ) การรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร

(ญ) การอื่นที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

(6) รายละเอียดระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนที่แสดงเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เวนคืน เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง สำหรับใช้เป็นทางหลวง ตามมาตรา 43 (1)

(7) รายละเอียดระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ควรเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนที่แสดงเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เวนคืน เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น ตามมาตรา 43 (2)

(8) รายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐ เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เป็นทางหลวง หรือใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น

(9) แผนที่ แผนผังหรือรายละเอียดอื่น ๆ ตามความจำเป็น

1.1.7 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

ในช่วง ปี 2535-2540 ประเทศไทยมีการขุดดินเพื่อนำดินไปถมพื้นที่ที่ทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัย หรือเพื่อกิจการอื่นอย่างกว้างขวาง แต่การขุดดินหรือถมดินดังกล่าว ยังไม่เป็นที่ไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ จึงอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนได้ จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน เพื่อให้การขุดดินหรือถมดินในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเขตผังเมืองรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และในท้องที่อื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 นี้ มีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ได้แก่

มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนงานอื่นที่จำเป็น เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) บริเวณห้ามขุดดินหรือถมดิน

(2) ความสัมพันธ์ของความลาดเอียงของบ่อดิน หรือเนินดิน ตามชนิดของดิน ความลึกและขนาดของบ่อดินที่จะขุดดิน ความสูงและพื้นที่ของเนินดินที่จะถมดิน และระยะห่างจากขอบบ่อดินหรือเนินดินถึงเขตที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างของบุคคลอื่น

(3) วิธีการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง

(4) วิธีการให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยแก่คนงานและบุคคลภายนอก

(5) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอื่นในการขุดดินหรือถมดิน

มาตรา 26 ผู้ใดประสงค์จะทำการถมดิน โดยมีความสูงของเนินดินเกินกว่าระดับที่ดินต่างเจ้าของที่อยู่ข้างเคียง และมีพื้นที่ของเนินดินไม่เกินสองพันตารางเมตรหรือมีพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด ต้องจัดให้มีการระบายน้ำเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียง หรือบุคคลอื่น

พื้นที่ ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนดตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่เกินสองพันตารางเมตร

การถมดินที่มีพื้นที่เกินสองพันตารางเมตร หรือมีพื้นที่เกินกว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนดตามวรรคหนึ่ง นอกจากจะต้องจัดให้มีการระบายน้ำตามวรรคหนึ่ง ต้องแจ้งการถมดินนั้น ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคสาม โดยถูกต้องแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด เพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้น ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มต้นทำการถมดินตามที่ได้แจ้งไว้ได้ ตั้งแต่วันที่ ได้รับใบรับแจ้ง ให้นำบทบัญญัติมาตรา 17 วรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 27 ผู้ถมดิน ตามมาตรา 26 ต้องทำการถมดินให้ถูกต้อง ตามกฎกระทรวง ที่ออกตามมาตรา 6

1.1.8 วิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน⁵⁰

วิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) คือ "พัฒนาที่ดินให้สมบูรณ์ เพิ่มพูนผลผลิต ในทิศทางการใช้ประโยชน์ อย่างยั่งยืน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วม" ซึ่งกรมพัฒนาที่ดิน มีภารกิจที่สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) คือ การกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรม การสำรวจและจำแนกดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การควบคุม การใช้ที่ดิน บริเวณที่มีการใช้หรือทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอันตราย การอนุรักษ์ดิน และน้ำ การปรับปรุง บำรุงดิน การผลิตแผนที่และทำสำมะโนที่ดิน การให้บริการและถ่ายทอด เทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดิน ข้อมูลดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน และมีพันธกิจ ดังนี้

- 1) สนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
- 2) วิจัย พัฒนา ให้บริการ และถ่ายทอด เทคโนโลยีการพัฒนาที่ดิน พร้อมทั้ง กำหนดเขตการใช้ที่ดินที่เหมาะสม เพื่อการผลิตและให้บริการข้อมูลเชิงพื้นที่ด้านต่าง ๆ ที่ถูกต้อง ทันสมัย
- 3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการพัฒนาที่ดินและน้ำ โดยการอนุรักษ์ดิน และน้ำ การฟื้นฟูปรับปรุงดิน เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ภายใต้กระบวนการที่ชุมชนมีส่วนร่วม

⁵⁰ กรมพัฒนาที่ดิน, "วิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)", สืบเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.ldd.go.th/Strategy/strategies.html>

4) พัฒนาหมอดินอาสา ยุวเกษตรกร เกษตรกร และกลุ่มเกษตรกร ให้มีความรู้ความเข้าใจการพัฒนาที่ดิน เพื่อเป็นรากฐานการดำเนินชีวิตอย่างพอเพียง

5) ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

1.2 กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

1.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นกฎหมายหลัก หรือกฎหมายแม่บทของกฎหมายป่าไม้ที่ใช้บังคับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสาระสำคัญของกฎหมายนี้ คือ การควบคุมกระบวนการทำไม้และการเก็บหาของป่า โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ที่สำคัญๆ ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

1) "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

2) "ไม้" หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิด ที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา รวมตลอดถึง ไม้ไผ่ทุกชนิด ป่าล้ม หวาย ตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษปลายและกิ่งของสิ่งนั้นๆ ไม่ว่าจะได้ถูกตัดตอนเลื่อยผ่าตากซุดหรือกระทำโดยประการอื่นใด

3) "ทำไม้" หมายความว่า ตัดฟันกาน โคนลิดเลื่อยผ่าตากทอนซุดชักลากไม้ในป่าหรือนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใด ๆ

4) "ของป่า" หมายความว่า บรรดาของที่อยู่ในป่าตามธรรมชาติ คือ

(1) ไม้ รวมทั้งส่วนต่าง ๆ ของไม้ ถ่าน น้ำมัน ไม้ ยาง ไม้ ตลอดจน สิ่งอื่น ๆ ซึ่งเกิดจากไม้

(2) พืชต่าง ๆ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ซึ่งเกิดจากพืชนั้น

(3) รังนก ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง มูลค้างคาว

(4) แร่ น้ำมันแร่

มาตรา 6 ไม้หวงห้าม มีสองประเภท คือ

1) ประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทาน ตามความในพระราชบัญญัตินี้

2) ประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายาก หรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ เว้นแต่ รัฐมนตรีจะได้อนุญาตเป็นกรณีพิเศษ

มาตรา 7 ไม้สักในป่าทั่วราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้อื่นในป่าท้องที่ใด จะเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 11 ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตราย โดยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความใน

พระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงการอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาด โดยให้ผู้รับอนุญาต เสียเงินค่าผูกขาดให้แก่ รัฐบาล ตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

มาตรา 13 ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตทำไม้ที่มีขนาดต่ำกว่าขนาดจำกัด นอกจาก มีรอยตราอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ประทับไว้ หรือมีข้อความระบุอนุญาตไว้ในใบอนุญาต

มาตรา 27 ของป่าอย่างใด ในท้องที่ใด จะให้เป็นของป่าหวงห้าม ให้กำหนด โดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 29 ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้าม หรือทำอันตรายด้วยประการใด แก่ของป่าหวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทาน ตามความ ในพระราชบัญญัตินี้ และต้องเสียค่าภาคหลวงกับทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาด โดยให้ ผู้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาล ตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

1.2.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ประกาศใช้เพื่อคุ้มครองรักษา ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและ ทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป กฎหมายดังกล่าว มีสาระสำคัญ คือ การให้ความคุ้มครองรักษา ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในสภาพธรรมชาติ ไม่อนุญาตให้มีการทำไม้ เก็บหาของป่า ทำเหมืองแร่ หรือกระทำการใด อันเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เน้นหนักไปในทาง ให้ประชาชนใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นสถานที่ทดลองค้นคว้าทางธรรมชาติ เพื่อประโยชน์แก่ การศึกษา และเพื่อความรื่นรมย์ของประชาชน โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ได้แก่

มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใด ที่มีสภาพ ธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่ การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มี แผนที่ แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้น แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บริเวณที่กำหนดนี้ เรียกว่า“อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีใ้ได้อยู่ใน กรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง

มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- 1) ยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- 2) เก็บหา นำ ออกไป ทำ ด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่ง ไม้ ยาง ไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- 3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- 4) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
- 5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น หรือเหือดแห้ง
- 6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำ หรือทางบก
- 7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่าน ไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- 8) เก็บ หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
- 9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้ เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- 10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- 11) นำหรือปล่อยปลุสัตว์เข้าไป
- 12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะ ได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี
- 13) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- 14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือจัดเขียนในที่ต่างๆ
- 15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้
- 16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง
- 17) ส่งเสียงอื้อฉาว หรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คน หรือสัตว์
- 18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

19) ingsingที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

มาตรา 24 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (1) (2) (3) (4) หรือ (5) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 25 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (6) (7) (9) (10) (11) มาตรา 17 หรือ มาตรา 18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 26 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (2) (3) (4) หรือ (7) ถ้าปรากฏว่าสัตว์หรือทรัพย์สินที่เก็บหา หรือนำออกมีราคาเพียงเล็กน้อย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

มาตรา 27 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (8) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) หรือ (19) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

1.2.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่าจะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้อป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธาร ก็ถูกแผ้วถางทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสม ต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบ เป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรของประชาชนส่วนใหญ่ และเศรษฐกิจของประเทศถูกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ มีสาระสำคัญ คือ มาตรการในการคุ้มครองป่าสงวนแห่งชาติ ได้แก่ การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ การให้ความคุ้มครองแก่ป่าไม้และบทกำหนดโทษ โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ดังนี้

มาตรา 6 บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใด เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษา สภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่ แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดขีดยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วย ประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

1) ทำไม้ หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัย ตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตรี กระทำการ ตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20

2) ทำไม้หวงห้าม หรือเก็บหาของป่าหวงห้าม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มาตรา 15 การทำไม้ หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทำได้ เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่ง แห่งใด โดยเฉพาะ

การอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบและวิธีการที่กำหนดใน กฎกระทรวง มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใด เป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีการกระทำผิด ตามพระราชบัญญัตินี้

2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้หรือถอน แก้วไข หรือทำ ประการอื่นใด แก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายใน เวลาที่กำหนดให้

3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสีย ค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น ตามที่เห็นสมควรเพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้น โดยอนุโลม

4) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกัน หรือบรรเทา ความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

มาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท

ในกรณีความผิดตามมาตรา 31 ถ้าได้กระทำเป็นเหตุที่เกินยี่สิบห้าไร่ หรือ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่

1) ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้าม ประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วย ป่าไม้ หรือ

2) ไม้อื่นเป็นต้น หรือเป็นท่อนอย่างใด อย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกัน เกินยี่สิบต้น หรือท่อนหรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือ

3) ต้นน้ำลำธาร

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่ สองหมื่นบาท ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใด กระทำความผิดตามมาตรา 31 ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้น ได้ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ศาลมีอำนาจสั่งให้ ผู้กระทำผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำผิด ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ด้วย

1.2.4 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่า เพื่อการค้า ในที่ดินของรัฐและของเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น มิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้ จากการปลูกสร้างสวนป่า จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสวนป่า เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริม ให้มีการปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าว อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้ เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น และเพื่อให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่า มีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า เช่น การได้รับยกเว้น ค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายบางประการ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ได้แก่

มาตรา 4 ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็น ที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้

1) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประมวล กฎหมายที่ดิน

2) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการ รับรองว่าที่ดินดังกล่าว อยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าว ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว

3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่าหรือเช่าซื้อ

4) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ขึ้นต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม

5) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้ว โดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

มาตรา 5 ผู้มีกรรมสิทธิ์สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา 4 ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้น ทำสวนป่าเพื่อกำหนด ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียน ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และเมื่อได้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้ยื่นคำขออาจดำเนินการ ไปก่อนได้ จนกว่านายทะเบียนจะสั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา 6

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้เช่า หรือผู้เช่าซื้อที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าและที่ดินดังกล่าว เป็นที่ดินตามมาตรา 4 (1) ผู้ยื่นคำขอต้องมีหลักฐานการเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งหนังสือยินยอมของผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ที่แสดงว่าอนุญาตให้ทำสวนป่าได้

มาตรา 9 ผู้ทำสวนป่า ต้องจัดให้มีตราเพื่อแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า และจะนำตราออกใช้ได้เมื่อนำขึ้นทะเบียนแล้ว

ตราที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับตีตอก หรือประทับที่ไม้ ซึ่งผู้ทำสวนป่าจะตัด หรือโค่นต้องเป็นตราที่มีการรับรองจากนายทะเบียน โดยมีเครื่องหมายที่นายทะเบียนทำกำกับไว้ด้วย

การยื่นคำขอขึ้นทะเบียน การสั่งรับขึ้นทะเบียน การออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน และการรับรองตรา ตลอดจนวิธีตีตอก หรือประทับหรือแสดงตรา ตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา 11 ก่อนการตัดหรือโค่นไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ให้ผู้ทำสวนป่า แจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อออกหนังสือรับรองการแจ้ง และเมื่อแจ้งแล้วให้ผู้ทำสวนป่า ดำเนินการตัด หรือโค่นไม้ดังกล่าวได้

การแจ้งและการออกหนังสือรับรองการแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ในกรณีนี้นายทะเบียน อาจกำหนดเงื่อนไขอื่นใด ที่ผู้ทำสวนป่าต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการตัด หรือโค่นไม้การติดอก หรือประทับตราที่ไม่ไว้ด้วยก็ได้

1.2.5 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ⁵¹

เพื่อให้การจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ สามารถกระทำโดยต่อเนื่องในระยะยาว และประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น จึงสมควรกำหนดนโยบายการป่าไม้แห่งชาติไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้ส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความเข้าใจร่วมกันและถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อันจะทำให้การพัฒนาป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนี้

- 1) ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว อันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- 2) ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการจัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน
- 3) ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติ ให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพและสภาพ ทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป
- 4) กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตรา ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้
 - (1) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติ อันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตรา ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ
 - (2) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตรา ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ
- 5) รัฐ และภาคเอกชน จะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป
- 6) ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร เพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

⁵¹ กรมป่าไม้, “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ”, ค้น 16 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.forest.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=413

7) เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนและประชาชน ในท้องถิ่น รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

8) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ ด้วยการจัดการป่าไม้ทั้งในระบบวนวัฒน์แบบเลือกตัด และระบบวนวัฒน์แบบตัดหมดตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดนี้เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

9) เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และการป้องกันภัย อันเกิดจากสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องเร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมืองและกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอน เพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบทและพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละจังหวัดที่แน่นอน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

10) การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ ระดับชาติให้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

11) เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชน มีความรู้สึกรักและหวงแหน รู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทักษะคิด ความสำนึก ความรู้สึก และทักษะแก่ประชาชน เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่างฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชน เกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

12) ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาลเพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกป่าตามหัวไร่ปลายนา หรือการปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

13) สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่องและโรงงานเชื้อกระดาษ เพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทนไม้

14) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรป่าไม้ และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15) การดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ ให้กรมป่าไม้ขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาระดับสูงต่างๆ แทนการตั้งสถาบันวิจัยป่าไม้ระดับชาติ

16) เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกป่า เพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

17) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชัน โดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18) กำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจน เกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกป่าพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพล และผู้กระทำผิด ไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและภาคเอกชน

19) กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

20) กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตามที่มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว โดยกฎหมายดังกล่าว มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ

- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ
- ผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม อันดี
- ของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
- โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากร
- ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจการอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 17 ภายใต้งบบังคับมาตรา 16 ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุม

โรคติดต่อ

- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ ผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด
- การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบของการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งในช่วงแรก ๆ นั้น มีการถ่ายโอน ภารกิจแต่ไม่ได้มีการถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณมาด้วย การดำเนินการส่วนใหญ่ เป็นไปใน รูปแบบการร่วมดำเนินการกับราชการส่วนกลาง โดยมีเจ้าหน้าที่ช่วยสนับสนุนงานทางวิชาการและ มีการจัดฝึกอบรมให้เท่านั้น ซึ่งก็เท่ากับว่าเป็นการขยายภาระหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มมากขึ้นนั่นเอง

ต่อมาใน พ.ศ. 2547 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ออกประกาศ จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484⁵² และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

⁵² “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 139 ง หน้า 6-9 วันที่ 27 ธันวาคม 2547.

สิ่งแวดลอม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507⁵³ ซึ่งกำหนดไว้สอดคล้องกันว่า ให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปราบปราม รวมทั้งยึดของกลาง ที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมาย ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

2.2 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ออกใช้บังคับเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้ปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกันและปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

⁵³ “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507”, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 139 ง หน้า 10-13 วันที่ 27 ธันวาคม 2547.

(8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้น เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 51 ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ

(3) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 50

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

การตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถทำได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.3 พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

โดยที่สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ โดยกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
(8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
(11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
(12) การท่องเที่ยว
(13) การผังเมือง

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในกรณีนี้ จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล จะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ยืนยันภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นอันตกไป

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถทำได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย และจะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ

และกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้น

2.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เนื่องจากรัฐบาล มีนโยบายในการกระจายอำนาจให้แก่การบริการราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ประกอบกับเห็นว่าปัญหาของเทศบาลที่พยายามแก้ไขมาโดยตลอด ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ คือ มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลให้ลดลง เนื่องจากเกิดความวุ่นวายในสภาเทศบาล หลายแห่ง มีการเล่นพรรคเล่นพวกก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการประชุม และไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อการบริหารงานของเทศบาล มีการเพิ่มอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาคควบคุมสมาชิกสภาเทศบาล โดย “สั่งให้ออก” หากสมาชิกสภาผู้นั้น มีความประพฤติอันอาจจะเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งหรือ แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อควบคุมให้สมาชิกสภาอยู่ในระบบระเบียบ และเพื่อป้องกันปัญหา เรื่องความศรัทธาเชื่อมั่น ในองค์กรเทศบาลต่อสายตาของประชาชน โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ได้แก่

มาตรา 50 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผล การปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

มาตรา 60 เทศบาล มีอำนาจตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

ตามกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้เทศบาล มีอำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายตามมาตรา 60 แต่ไม่ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง กำหนดเพียงว่าเทศบาลตำบล มีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา 50 (9) เท่านั้น ซึ่งในส่วนของกฎหมายอื่นที่กำหนด ให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีเพียงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้เทศบาล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 16 (24)

จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า เหตุใด กฎหมายจัดตั้งเทศบาล จึงไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เทศบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง เหมือนเช่นกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งๆ ที่เทศบาลก็มีฐานะเป็น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องนี้ หากจะกล่าวว่าการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จึงกลายเป็นเมืองไปตามบริบทของสังคม และเมื่อกลายเป็นเมืองแล้ว จึงไม่มีอำนาจจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไปด้วยนั้น เห็นว่าจะไม่ถูกต้องไปเสียทั้งหมด เพราะแม้ว่าเทศบาลตำบลเหล่านั้น จะได้ยกฐานะมาแล้วก็ตาม แต่เทศบาลหลายๆ แห่งที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ก็ยังคงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็นชุมชนท้องถิ่นอยู่เช่นเดิม ไม่ได้เปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาเป็นชุมชนเมืองอย่างเต็มตัว เหมือนเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร แต่อย่างใด

3. กรณีศึกษา

3.1 ข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลแม่ทา อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่⁵⁴

ตำบลแม่ทา อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ ได้ริเริ่มจัดการ “ป่าชุมชน” อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมขึ้น ในปี พ.ศ. 2536 เนื่องจากชุมชนประสบปัญหาความแห้งแล้ง และชาวบ้านส่วนใหญ่ในเขตตำบลแม่ทา กว่าครึ่งหนึ่ง ขาดแคลนน้ำสำหรับการทำนาและเพาะปลูก แกนนำชาวบ้านเห็นว่าสาเหตุสำคัญเกิดจากป่าไม้ถูกทำลายและอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม หากไม่ทำการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ชุมชนอาจจะประสบปัญหารุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ แกนนำชุมชนตำบลแม่ทา จึงได้จัดตั้งเครือข่ายต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการป่าระดับตำบล เครือข่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตำบลแม่ทา สถาบันพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เครือข่ายตำบล เป็นพื้นที่ของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสานและเชื่อมโยงงานระหว่าง “ป่า” กับ “เกษตร” เข้าด้วยกัน โดยขับเคลื่อนรูปแบบการจัดการป่าชุมชนในระดับตำบล และประสานผลักดันนโยบายป่าชุมชนระดับชาติกับองค์กรพัฒนาเอกชน มีกลไกในการสร้างการเรียนรู้และสำนึกร่วมในการจัดการดิน น้ำ ป่าของคนแม่ทา ผ่านกิจกรรมและโครงการต่างๆ เช่น โครงการปลูกต้นไม้ในไร่สวน โครงการจัดทำแผนที่และแนวเขตป่าตำบลแม่ทา โครงการเดินตรวจป่า การเลี้ยงฝิขุนน้ำ และการประชุมประจำปีของเครือข่าย ถือได้ว่ากลไกการประสานงานแบบเครือข่ายทรัพยากรระดับตำบล มีความสำคัญอย่างมากในการหล่อเลี้ยงจิตสำนึกเพื่อดูแลรักษาป่าของสมาชิกในชุมชน และยังเป็นการให้กำลังใจคณะกรรมการป่าชุมชนระดับหมู่บ้าน ในการทำหน้าที่ของตนเองอีกด้วย ความสำเร็จของคนแม่ทาในการจัดการป่าชุมชน

⁵⁴ คณะกรรมการ IUCN ประเทศไทย, การฟื้นฟูภูมินิเวศป่าไม้, กรณีศึกษาการจัดการภูมินิเวศ จากภูเขาถึงทะเล กรุงเทพฯ, บริษัท xxxxxxxxxxxx จำกัด 2553 หน้า 15-18

ต้องผ่านกระบวนการเรียนรู้และลงมือปฏิบัติ โดยอาศัยกลไก “สถาบันท้องถิ่น” เพื่อจัดการกับประเด็นปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยอมรับรูปแบบและแบบแผนการจัดการของท้องถิ่น ทั้งจากสมาชิกในชุมชนเอง หน่วยงานของรัฐและสังคมโดยทั่วไป สถาบันท้องถิ่นยังไม่หยุดนิ่ง มีการเคลื่อนไหวและปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ จนในปี พ.ศ. 2550 องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพี่เลี้ยง เช่น แผนงานสนับสนุนความร่วมมือในประเทศไทย ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้มองเห็นถึงปัญหา และเห็น โอกาสทางนโยบายที่เปิดให้ “ท้องถิ่น” มีสิทธิ อำนาจและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 จึงจัดกระบวนการรวบรวมข้อมูลในชุมชนและนำไปสู่การยกร่าง “ข้อบัญญัติตำบลแม่ทา เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา พ.ศ. 2550” ขึ้น โดยผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา และประกาศใช้ในที่สุด

3.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 34 ตำบล ผู้นำจัดการตนเอง⁵⁵

การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วย “การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน” เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมบนฐานวิถีวัฒนธรรมท้องถิ่น นำตามวาระจังหวัดน่านและโครงการรักษ่อนาน พื้นที่เป้าหมาย 34 ตำบล โดยเครือข่ายคนนำจัดการตนเอง และศูนย์ประสานงานประชาคมจังหวัดน่าน ร่วมกับจังหวัดทหารบกน่าน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการรักษ่อนาน และภาคีเครือข่ายอื่นๆ ในระดับจังหวัด ได้ร่วมกันลงนามบันทึกความร่วมมือ (MOU) การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมบนฐานวิถีวัฒนธรรมท้องถิ่นน่าน ตามวาระจังหวัดน่าน “สร้างเมืองน่าน น่านอยู่ คู่ป่าต้นน้ำ” และโครงการ “รักษ่อนาน” และกำหนดประเด็นการพัฒนาสังคมคนเมืองน่านที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา จำนวน 11 ประเด็น ประกอบด้วย

⁵⁵ คนต้นน้ำน่าน, “รายงานการปฏิบัติงาน การจัดทำข้อบัญญัติฯ”, ค้น 16 พฤษภาคม 2559, จาก <http://libazz.com/khontonnang/article.php?aid=24111>

- 1) การอนุรักษ์วิถีวัฒนธรรมที่เอื้อต่อสุขภาพ
- 2) การจัดการที่ดินทำกิน
- 3) การจัดการภัยพิบัติ
- 4) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) ความมั่นคงทางอาหาร
- 6) สวัสดิการชุมชน
- 7) สุขภาวะพระสงฆ์
- 8) การท่องเที่ยวบนเมืองเก่าและน่านเมืองจักรยาน
- 9) การศึกษาผลกระทบจากแนวสายไฟฟ้าแรงสูง
- 10) สื่อทางเลือก
- 11) การจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก

โดยมีการกำหนดเป้าหมายดำเนินงาน อยู่ 4 เป้าหมาย นับตั้งแต่วันลงนาม
ในบันทึกความร่วมมือหรือ MOU ในเดือนกันยายน 2557 ดังนี้

เป้าหมายที่ 1 เดือนตุลาคม 2557 ทำความเข้าใจและสร้างความตระหนักให้แก่ผู้นำ
ชุมชนและประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย จำนวน 34 ตำบล

เป้าหมายที่ 2 เดือนพฤศจิกายน 2557 เติมน้ำกระบวนกรจัดทำข้อบัญญัติ
โดยยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ และเผยแพร่เอกสารข้อมูล

เป้าหมายที่ 3 เดือนมกราคม 2557 ประชาชนในพื้นที่ร่วมกับสภาองค์กรชุมชน
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล/สมาชิก
สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 34 ตำบล ร่วมมือเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ เข้าสู่สภา
เทศบาล/สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอ
ข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ ให้นายอำเภอรับรองเห็นชอบ และประกาศใช้บังคับต่อสาธารณะชน
ภายใน 31 มกราคม 2557

เป้าหมายที่ 4 เดือนกุมภาพันธ์ 2557 ประชาชนในพื้นที่จังหวัดน่าน โดยการนำ
ของเครือข่ายคนน่านจัดการตนเอง ประชาคมจังหวัดน่านสภาองค์กรชุมชนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล/สมาชิกสภาองค์กรบริหาร
ส่วนตำบล และประชาชนทุกหมู่เหล่า ทุกสาขาอาชีพ นำข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ กราบบังคมทูลถวาย
เป็นพระราชกุศลแด่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารีฯ ตามกำหนดการเสด็จพระราช
ดำเนินงานทรงงานมาจังหวัดน่าน ในระหว่างวันที่ 14 - 18 กุมภาพันธ์ 2557

เจตนารมณ์ของข้อตกลงความร่วมมือในครั้งนี้ สืบเนื่องจากการบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอุทยานแห่งชาติ ฯลฯ ของประชาชนเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม จนทำให้พื้นที่ป่าที่มีกว่าร้อยละ 85 ของจังหวัดน่าน กลายเป็นพื้นที่ภูเขาหัวโล้น และนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ทุกภาคส่วนจึงต้องมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง บนทิวข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมบนฐานวิถีวัฒนธรรมท้องถิ่นน่าน จึงถือเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการแก้ไขปัญหาให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยหัวใจสำคัญของโครงการนี้ คือ การที่ทุกภาคส่วนมีความเห็นตรงกันในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัดน่านให้กลับคืนมา โดยคนอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน ซึ่งงานครั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่เท่านั้นที่จะเป็นกุญแจสำคัญไขไปสู่ความสำเร็จ นั่นก็คือ การร่วมกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม ภูมิปัญญาท้องถิ่น สุขภาพ การศึกษา และเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งเป็นหนทางการพัฒนาที่ทั้งคนและธรรมชาติอยู่ได้อย่างพึ่งพา ซึ่งทั้งหมดนี้คนน่านมีเป้าหมายร่วมกันอีกประการหนึ่งว่า จะร่วมกันทำงานครั้งนี้ให้สำเร็จ เพื่อถวายเป็นพระราชกุศลแด่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เนื่องในวโรกาสทรงมีพระชนม์มายุครบ 60 พรรษา ในวันที่ 2 เมษายน 2558

โดยความคืบหน้าของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ จำนวน 34 ตำบล นับตั้งแต่ต้น จนถึง วันที่ 15 มกราคม 2558 มีดังนี้

- 1) นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการนำเสนอข้อบัญญัติ ฯ ผ่าน 3 วาระรวด จำนวน 6 ตำบล ได้แก่ ตำบลอวน ตำบลบัวใหญ่ ตำบลสะเนียน ตำบลผาลิ่งห์ ตำบลเปือ และตำบลบ่อ
- 2) นายกองค้การบริหารส่วนตำบล เสนอข้อบัญญัติ ฯ ต่อนายอำเภอ จำนวน 2 ตำบล ได้แก่ ตำบลอวน และตำบลเปือ
- 3) นายกองค้การบริหารส่วนตำบล กำลังพิจารณาเพื่อเสนอข้อบัญญัติ ฯ ต่อ นายอำเภอ จำนวน 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลบัวใหญ่ ตำบลสะเนียน ตำบลบ่อ และตำบลผาลิ่งห์
- 4) นายกองค้การบริหารส่วนตำบล กำลังพิจารณาเสนอข้อบัญญัติฯ บรรจุอยู่ในวาระที่ 1 - 3 จำนวน 27 ตำบล
- 5) ตำบลที่ไม่มีกรณีเคลื่อนไหวและความคืบหน้า จำนวน 1 ตำบล คือ ตำบลห้วยไถ่น

บทที่ 4

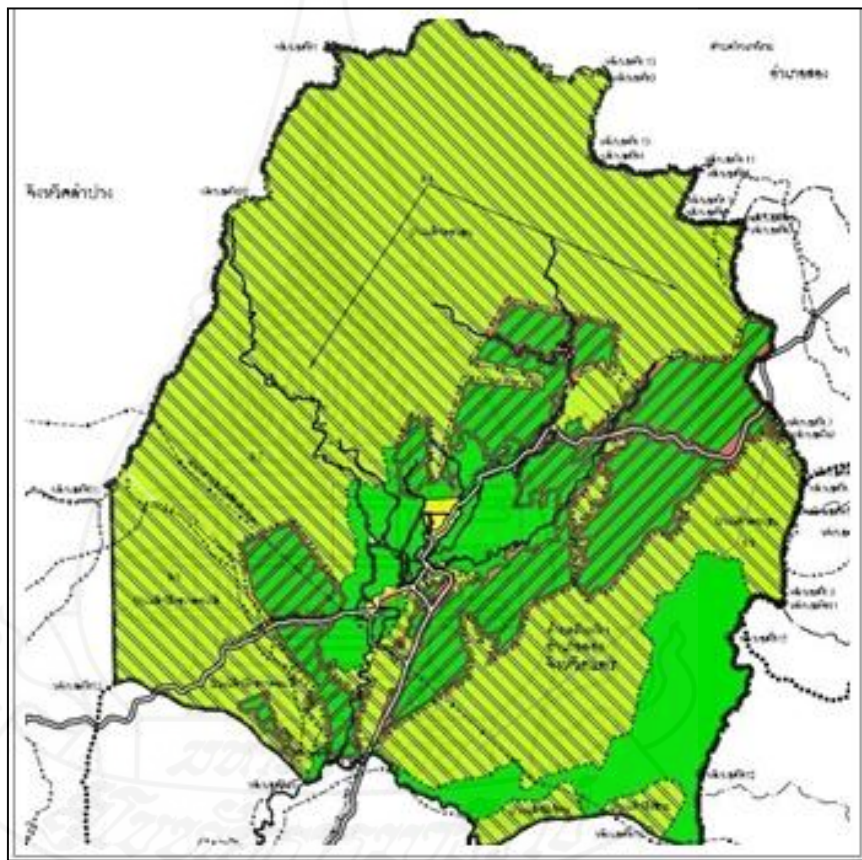
ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตำบลเวียงต้า อำเภอทอง จังหวัดแพร่ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของอำเภอทอง และอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของจังหวัดแพร่ มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 283 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 176,887 ไร่ ทุกหมู่บ้านของตำบลจะล้อมรอบด้วยภูเขาและป่าไม้ แหล่งน้ำธรรมชาติ ภายในตำบล คือ ลำห้วย และหนองน้ำ ซึ่งกระจายอยู่ตามหมู่บ้านต่างๆ ได้แก่ ห้วยแม่ต้า ห้วยแม่ทะ ห้วยแม่แหง ห้วยผาแป้น ห้วยคอกหมู ห้วยผาตาย ห้วยสบแมง และห้วยแม่คุ้ม สำหรับแหล่งน้ำ ในหมู่บ้านยังใช้ประโยชน์ได้ไม่ตลอดปี ส่วนใหญ่จะแห้งและตื้นเขินในฤดูแล้ง อาณาเขตทิศเหนือ ติดกับตำบลนาสัก อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และตำบลห้วยหม้าย อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ทิศใต้ ติดกับตำบลต้าผามอก อำเภอทอง จังหวัดแพร่ ทิศตะวันออกติดกับอำเภอหนองม่วงไข่ จังหวัดแพร่ ทิศตะวันตกติดกับอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง จำนวนหมู่บ้านในเขตตำบลเวียงต้า มี 10 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งหมด 6,714 คน 2,162 ครัวเรือน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม คิดเป็น ร้อยละ 70 ของประชากรทั้งหมด สภาพภูมิประเทศของตำบลเวียงต้า พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบเอียง ตามหุบเขา ไหล่เขาและภูเขา มีลักษณะเป็นที่ราบประมาณร้อยละ 40 เป็นเนินเขาและภูเขาประมาณ ร้อยละ 60 ในบริเวณพื้นที่ราบมีการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีการทำ นาข้าวและปลูกข้าวโพดเป็นส่วนใหญ่ การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ตำบลเวียงต้า แบ่งออกเป็น 7 ประเภท⁵⁶ ดังนี้

1. ที่อยู่อาศัย 1,143.17 ไร่ หรือร้อยละ 0.59
2. สถาบันการศึกษา 54.01 ไร่ หรือร้อยละ 0.03
3. สถาบันศาสนา 45.47 ไร่ หรือร้อยละ 0.02
4. สถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ 1,824.48 ไร่ หรือร้อยละ 0.95
5. เกษตรกรรม 25,437.72 ไร่ หรือร้อยละ 13.23
6. เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 34,604.44 ไร่ หรือร้อยละ 18.00
7. เขตป่าไม้ 129,179.08 ไร่ หรือร้อยละ 67.18

⁵⁶ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแพร่, “ประชุมเสนอผังเทศบาลตำบลเวียงต้า”, คัน 17 พฤษภาคม 2559, จาก http://www.dpt.go.th/phrae/main/index.php?option=com_content&view=article&id=107:act2014 &catid=7:cat-2555

ส่วนในอนาคตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ตำบลเวียงต้าจะแบ่งได้เป็น 8 ประเภท ได้แก่ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ที่ดินประเภทปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีน้ำตาล) ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ (สีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว) ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา (สีเขียวมะกอก) ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา (สีเทา) และที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (สีน้ำเงิน)⁵⁷ รายละเอียดตามรูปภาพที่ 4.1 ดังนี้



ภาพที่ 4.1 แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ตำบลเวียงต้า

ตำบลเวียงต้า มีที่ดินของรัฐที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว (ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย) จำนวน 43 แห่ง รายละเอียดตามตารางที่ 4.1 ดังนี้

⁵⁷ เรืองเดียวกัน

ตารางที่ 4.1 แสดงที่ดินของรัฐที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ในพื้นที่ตำบลเวียงต้า

ลำดับที่	โครงการ	หมู่ที่	บ้าน	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
1	ป่าช้าบ้านแป้นสาธารณะ	1	บ้านแป้น	2-3-81
2	ที่เลี้ยงสัตว์บ้านแป้นสาธารณะประโยชน์	1	บ้านแป้น	3,256-0-61
3	เพื่อประโยชน์การประถมศึกษาโรงเรียนบ้านแป้น	1	บ้านแป้น	1-0-51
4	เพื่อประโยชน์การประถมศึกษาโรงเรียนบ้านแป้น	1	บ้านแป้น	11-0-84
5	ม่อนซาง	1	บ้านแป้น	105-1-7
6	ประปาหมู่บ้าน	1	บ้านแป้น	0-0-92
7	เพื่อประโยชน์การประถมศึกษาโรงเรียนบ้านเหล่า	2	บ้านเหล่า	6-3-74
8	เพื่อประโยชน์การประถมศึกษาโรงเรียนบ้านเหล่า	2	บ้านเหล่า	41-0-74
9	รังกุ่ม	2	บ้านเหล่า	5-3-12
10	ฌาปนสถานบ้านเหล่า	2	บ้านเหล่า	4-2-36
11	ต้นคำประตูโขง แปลง 1	2	บ้านเหล่า	0-1-03
12	ต้นคำประตูโขง แปลง 2	2	บ้านเหล่า	0-2-19
13	ฝายแม่ต๋านอก	2	บ้านเหล่า	11-2-98
14	ฝายแม่ต๋านใน	2	บ้านเหล่า	5-1-14
15	ฝายห้วยปรุงเหนียวลูกเหนือ	2	บ้านเหล่า	11-1-03
16	ฝายห้วยปรุงเหนียวลูกใต้	2	บ้านเหล่า	2-1-37
17	น้ำซับเวียงต้าสาธารณะ	3	บ้านม่อน	59-2-46
18	เพื่อประโยชน์การประถมศึกษาโรงเรียนบ้านม่อน	3	บ้านม่อน	8-2-89
19	สงวนไว้ใช้ในราชการ	3	บ้านม่อน	6-1-27
20	สระนาปุย	3	บ้านม่อน	8-3-96
21	สระหนองไผ่หลวง	3	บ้านม่อน	9-0-79

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ลำดับที่	โครงการ	หมู่ที่	บ้าน	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
22	สงวนไว้ใช้ในราชการ	4	บ้านน้ำดิบ	15-0-90
23	ศาลาประจำหมู่บ้าน	4	บ้านน้ำดิบ	1-1-31
24	ประปาหมู่บ้าน	4	บ้านน้ำดิบ	0-3-34
25	ที่ตั้งสถานีตำรวจภูธรตำบลเวียงต้า	5	บ้านแหลง	7-0-53
26	เพื่อประโยชน์การประถมศึกษาโรงเรียนบ้านแหลง	5	บ้านแหลง	6-0-87
27	ที่ตั้งสถานีอนามัยเวียงต้า	5	บ้านแหลง	2-3-76
28	เพื่อประโยชน์การประถมศึกษาโรงเรียนบ้านผาลาย	6	บ้านผาลาย	4-2-60.3
29	หนองหมีบน	6	บ้านผาลาย	8-1-70
30	ฝายแม่ต้า	6	บ้านผาลาย	20-1-64
31	ป่าบ้านผาลายเหนือ	6	บ้านผาลาย	18-1-58
32	ที่สาธารณะบ้านผาลายใต้	6	บ้านผาลาย	87-0-21
33	เพื่อประโยชน์การประถมศึกษาโรงเรียนบ้านน้ำดิบ	7	บ้านหัวฝาย	4-1-51
34	ป่าช้าประจำหมู่บ้าน	7	บ้านหัวฝาย	2-3-66
35	ม่อนกองซาง หมู่ 8	8	บ้านเหล่าศรีภูมิ	183-0-74
36	ม่อนป่าช้า	9	บ้านเหล่าศรีภูมิ	25-1-90
37	ประปาหมู่บ้าน	9	บ้านสันติสุข	0-1-82
38	ประปาหมู่บ้าน	10	บ้านแสนทอง	0-1-36
39	หนองศพแมง	10	บ้านแสนทอง	14-3-52

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ลำดับที่	โครงการ	หมู่ที่	บ้าน	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
40	ที่สาธารณะประโยชน์	10	บ้านแสนทอง	45-2-07
41	สระน้ำห้วยปุง	10	บ้านแสนทอง	18-0-50
42	สระอนุบาล	10	บ้านแสนทอง	2-0-18
43	ศาลเจ้าพ่อ	10	บ้านแสนทอง	0-1-57

ที่มา: งานนิติกร สำนักปลัด เทศบาลตำบลเวียงต้า

สำหรับป่าชุมชนในพื้นที่ตำบลเวียงต้า มีจำนวน 5 แห่ง รายละเอียดตามตารางที่ 4.2
ดังนี้

ตารางที่ 4.2 แสดงการจัดตั้งป่าชุมชน (เขตป่าสงวนแห่งชาติ) ในพื้นที่ตำบลเวียงต้า⁵⁸

ลำดับที่	โครงการ	หมู่	บ้าน	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
1	ป่าหมู่บ้านบ้านน้ำดิบ	4	บ้านน้ำดิบ	2,180-0-0
2	พัฒนาป่าชุมชนอ่างเก็บน้ำแม่เหลงน้อย	7	บ้านหัวฝาย	600-0-0
3	ป่าชุมชนแพแม่แจ่ม	6	บ้านศาลาย	4,200-0-0
4	ป่าชุมชนบ้านเหล่าศรีภูมิ	8	บ้านเหล่าศรีภูมิ	875-0-0
5	ป่าชุมชนห้วยป่าไร่	9	บ้านสันติสุข	175-0-0

ตำบลเวียงต้าในอดีต นับว่ามีทรัพยากรป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์แห่งหนึ่งในจังหวัดแพร่ และได้ชื่อว่าเป็นเมืองที่มีไม้สักทองคุณภาพดีของประเทศไทย แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่า

⁵⁸ กรมป่าไม้, “สรุปการจัดตั้งป่าชุมชนรายจังหวัด”, สัน 17 พฤษภาคม 2559, จาก <http://forestinfo.go.th.55/fCom.aspx?prov=54&zone=207&year=-1&year=-1&type=-1>

ตำบลเวียงด้ามีพื้นที่ป่าไม้ลดลง ทั้งนี้เป็นผลมาจากการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ทั้งในป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติ การเผาป่าโดยขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบ การแสวงหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เป็นจำนวนมาก โดยไม่มีหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่มีมาช้านานและนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จนนำมาสู่ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว

จากการศึกษาสภาพปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ตำบลเวียงด้า ออกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีการบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้... (5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน” ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะของการควบคุม กำกับดูแล หรือใช้ดุลพินิจพิจารณา เพื่อรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว และด้วยเหตุที่กฎหมายบัญญัติเพียงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุม กำกับดูแล หรือใช้ดุลพินิจพิจารณา จึงทำให้การคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดเฉพาะการให้ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวและสั่งการ ซึ่งเป็นไปอย่างจำกัดตามอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น เช่นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁵⁹ และมีอำนาจหน้าที่ในการประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ

⁵⁹ มาตรา 45 (7) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

สิ่งแวดล้อม⁶⁰ การตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น⁶¹ ส่วนพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล⁶² ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย และจะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น⁶³ และอาจจัดทำกิจการเพื่อคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้⁶⁴

สำหรับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลไว้ อย่างชัดเจน กำหนดเพียงว่าเทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก⁶⁵ และมีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล⁶⁶ เท่านั้น ซึ่งในส่วนของกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เทศบาล มีอำนาจและหน้าที่ในการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีเพียงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶⁷ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายจัดตั้งเทศบาล ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เทศบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง เหมือนเช่นกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งๆ ที่เทศบาลก็มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

⁶⁰ มาตรา 45 (4) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

⁶¹ มาตรา 45 (1) และมาตรา 51 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

⁶² มาตรา 67 (7) พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

⁶³ มาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

⁶⁴ มาตรา 68 (8) พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

⁶⁵ มาตรา 50 (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

⁶⁶ มาตรา 50 (9) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

⁶⁷ มาตรา 16 (24) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในเรื่องนี้ หากจะกล่าวว่าการที่องค์กรบริหารส่วนตำบลที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จึงกลายเป็นชุมชนเมืองไป ตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทสังคมและกฎหมาย ซึ่งเมื่อกลายเป็นชุมชนเมืองแล้ว จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไปด้วยนั้น เห็นว่าจะไม่ถูกต้องไปเสียทั้งหมด เพราะแม้ว่าเทศบาลตำบลเหล่านั้นจะได้ยกฐานะมาแล้วก็ตาม แต่เทศบาลตำบลหลายๆ แห่งที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ก็ยังคงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็นชุมชนท้องถิ่นอยู่เช่นเดิม ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาเป็นชุมชนเมืองอย่างเต็มตัว เหมือนเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่ตั้งอยู่ในสังคมเมืองแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการทบทวนและปฏิรูปกฎหมายจัดตั้งเทศบาล รวมถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ความจำเป็นในปัจจุบัน เพื่อรองรับบทบาทและสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างแท้จริง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบและชุมชนมีโอกาสเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและคุ้มครอง รักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้ความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐต่างๆ ในการนำกฎหมายตลอดจนนโยบายที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ จึงจะยังผลให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริงและยั่งยืนตลอดไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การรักษาระบบนิเวศน์ที่ทำให้ คน สัตว์ ป่าไม้ และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้ โดยพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จะต้องมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปในหลักการและทิศทางเดียวกัน โดยต้องดำเนินการอนุรักษ์ไปพร้อมๆ กับการพัฒนา เพื่อให้การจัดการเป็นไปอย่างเข้มแข็งต่อไปในอนาคต เพราะชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นต้องพึ่งพาป่าไม้ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นไม้ฟืน ผัก ผลไม้ เนื้อสัตว์จากสัตว์ป่า หญ้าเพื่อการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อการดำรงชีพในแต่ละวัน ซึ่งแม้ว่าป่าไม้ในประเทศไทยจะมีศักยภาพในการอำนวยประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าหากนำมาใช้อย่างไม่มีการควบคุมหรือไม่มีการสร้างสิ่งทดแทนที่เหมาะสม ก็จะทำให้เกิดความเสียหายและปัญหาตามมาอีกมากมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิของประชาชนและสิทธิของชุมชน ในการร่วมกับรัฐเพื่อมีส่วนร่วมอนุรักษ์และพัฒนาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นการพัฒนาหลักการเดิมที่ถือว่าเป็นอำนาจรัฐฝ่ายเดียวในการมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้โดยบัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักผ่อน และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำ เพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

จากบทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมานี้ สิทธิของชุมชนจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ฉบับใดบัญญัติรับรองถึงสิทธิอันชอบธรรมของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา คุ้มครอง อนุรักษ์หรือพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวไว้แต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มีเพียงพระราชบัญญัติสวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าเป็นกรรมการใน “คณะกรรมการสวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ” มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสัตว์ป่าได้มากขึ้น แต่ก็ยังไม่ชัดเจนเพียงพอสำหรับการเปิดโอกาสให้กับชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างชัดเจนตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด ทำให้ชุมชนที่อยู่และอาศัยพึ่งพิงป่า ไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาพร้อมกับภาครัฐ และราชการส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีเอกภาพอย่างแท้จริง เพราะตามหลักการของกฎหมายป่าไม้นั้น ถือว่าป่าไม้เป็นของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจทุกอย่างฝ่ายเดียวเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ บุคคลหรือชุมชนจะดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับป่าไม้

ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน ซึ่งนั่นหมายความว่า สิทธิของประชาชนในการพัฒนาป่าชุมชนหรือกระทำกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่ป่า ต้องกระทำภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่กฎหมายป่าไม้แต่ละฉบับก็ไม่ได้คำนึงถึงชุมชนเลย แต่กลับเน้นหลักการให้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายป่าไม้ที่จะสอดคล้องหรือเอื้อต่อการส่งเสริมและพัฒนาป่าไม้โดยชุมชนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แต่ในทางตรงกันข้าม กลับเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนให้มีความสะดวกมากขึ้นในการเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ เป็นการสร้างปัญหาและความขัดแย้งให้เกิดแก่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาป่า ยกตัวอย่างเช่น การทำไม้หวงห้ามในป่าและการเก็บหาของป่าหวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁶⁸ การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วย⁶⁹ การค้าหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อการค้าซึ่งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใด บรรดาที่ทำด้วยไม้หวงห้าม ที่มีชนิดไม้ขนาดหรือปริมาณเกินกว่าที่รัฐมนตรีกำหนด ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁷⁰ ห้ามไม่ให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁷¹ การทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวน ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁷² ห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้ว ถาง หรือเผาป่า ห้ามเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้สภาพธรรมชาติเกิดความเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงไปโดยเด็ดขาด⁷³ เว้นแต่เป็นการดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัยหรือเพื่ออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน⁷⁴ การตัดหรือโค่นไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ก็ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่⁷⁵ เป็นต้น ซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องกับชีวิตจริงของประชาชนในท้องถิ่นชนบทที่ส่วนใหญ่ต้องการใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพียงเพื่อการยังชีพเท่านั้น และแม้ว่าในบางกรณีกฎหมายจะอนุญาตให้ประชาชนใช้สอย

⁶⁸ มาตรา 11 และมาตรา 29 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

⁶⁹ มาตรา 39 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

⁷⁰ มาตรา 53 ตริ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

⁷¹ มาตรา 14 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁷² มาตรา 15 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁷³ มาตรา 16 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁷⁴ มาตรา 19 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁷⁵ มาตรา 11 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

ทรัพยากรป่าไม้ได้ แต่ก็ไม่ได้อนุญาตให้จัดการหรือพัฒนาป่าไม้ได้ เช่น กำหนดให้เก็บหาเศษไม้ ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มขอนนอนไฟรอนมีลักษณะเป็นไม้พิน ซึ่งมีไขไม้สักหรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ไปสำหรับใช้สอยในบ้านเรือนแห่งตนหรือประกอบกิจของตนได้⁷⁶ การอนุญาตทำไม้หวงห้ามในป่า โดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทาน⁷⁷ แต่ไม่มีบทบัญญัติในการอนุญาต ให้จัดการ พัฒนา เสาะหาวิธีการเพิ่มผลผลิตหรือปลูกป่าทดแทน แต่อย่างใด ซึ่งปัญหานี้ อาจส่งผล ให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้ลดลงได้ในอนาคต กรณีนี้มีตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ การผลักดันให้ออก กฎหมายป่าชุมชน⁷⁸

กระแสการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2532 จากกรณี ชาวบ้านห้วยแก้ว กิ่ง อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่ รวมพลังคัดค้านนายทุนที่เข้ามาเช่าพื้นที่ป่าสาธารณะ เพื่อปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ จนมีการร่วมกันร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน โดยชาวบ้าน นักวิชาการ และเอ็นจีโอ จนก่อให้เกิดการผลักดันไปสู่การตราเป็นกฎหมายเรื่อยมา แต่ก็ต้องประสบ กับภาวะชะงักงันหลายต่อหลายครั้ง จากความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รวมทั้งปัญหาการแก้ไข ร่างกฎหมาย โดยลิตรอนประเด็นสิทธิชุมชน ไม่ยึดโยงกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ยื่นเสนอ กฎหมาย การผลักดัน “กฎหมายป่าชุมชน ฉบับประชาชน” เพื่อรับรองสิทธิของชุมชนในการดูแล รักษาป่า จึงเกิดขึ้นท่ามกลางความเห็นต่างของคน 2 กลุ่มใหญ่ คือ ข้าราชการประจำผู้ทำหน้าที่ดูแล รักษาป่าตามกฎหมาย กับประชาชนผู้ดูแลจัดการป่าชุมชน

ล่าสุด คณะอนุกรรมการปฏิรูปการจัดการป่าไม้และที่ดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ภายใต้รัฐบาลทหารในปัจจุบันได้จัดทำ ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. ขึ้น ท่ามกลางคำถามเดิม ๆ คือ เนื้อหากฎหมายเป็นที่รับรู้ ยอมรับ และสนับสนุนจากกลุ่มคนผู้เกี่ยวข้องหรือไม่ เพียงใด และเมื่อ วันที่ 11 มิถุนายน 2558 เครือข่ายติดตาม พ.ร.บ.ป่าชุมชน 6 ภาค ซึ่งเป็นเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน และเครือข่ายป่าชุมชนจากทั้ง 6 ภาคของประเทศไทย เดินทางเข้ายื่นจดหมายเปิดผนึก ต่อ นายปราโมทย์ ไม้กลัด ประธานกรรมการปฏิรูปประเทศไทยและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) คัดค้านร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. ฉบับคณะอนุกรรมการปฏิรูป การจัดการป่าไม้และที่ดิน พร้อมอ่านคำประกาศคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้⁷⁹

⁷⁶ มาตรา 17 (2) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

⁷⁷ มาตรา 11-18 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

⁷⁸ นักข่าวพลเมือง “พ.ร.บ.ป่าชุมชน ยุคปฏิรูป อีกครั้งกับคำถาม สิทธิชุมชน vs พื้นที่อนุรักษ์” ค้น 17 พฤษภาคม 2559

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน

- 1) ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. ... ไม่ได้สะท้อนหัวใจของป่าชุมชนและเรียนรู้จากบทเรียนการจัดการป่าไม้ที่เป็นสากล
- 2) ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างสำคัญ
- 3) เป็นการลิดรอนสิทธิของชุมชนที่อยู่อาศัยกับป่าและทำป่าชุมชนมาแต่ดั้งเดิม
- 4) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชุมชนต้องตอบโจทย์ทางเศรษฐกิจแก่ชุมชนและมีกติกากำกับที่ชัดเจน

ด้วยเหตุผลหลักนี้ เครือข่ายฯ จึงมีข้อเสนอให้คณะอนุกรรมการที่ดินและป่าไม้พิจารณาถอนร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับนี้ และเริ่มต้นจัดทำร่างกฎหมายนี้ใหม่ โดยการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และควรเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและอิสระ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการจัดทำกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ควรรีบเร่งจัดทำขึ้นเพียงเพื่อให้ได้มีกฎหมายขึ้นมา เพราะกฎหมายฉบับนี้จะสร้างผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อการพัฒนาและบริหารป่าไม้ของประเทศ รวมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก

กระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะกรณีกฎหมายป่าชุมชน มีประเด็นที่น่าสนใจคือ การจัดการด้านเนื้อหาในการร่างกฎหมายป่าชุมชน กล่าวคือ การร่างกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งใช้เวลานานกว่า 20 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 จนถึงปัจจุบัน ทั้งหมดเนื่องจากความขัดแย้งอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตรากฎหมายป่าชุมชน ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวก่อเกิดขึ้นบนพื้นฐานความต้องการที่จะปรับปรุงและแก้ไขร่างกฎหมายป่าชุมชนให้มีความสมบูรณ์และเป็นไปอย่างรอบคอบที่สุด การจัดการเนื้อหาในการร่างกฎหมายป่าชุมชน จึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อที่จะเป็นบทเรียนต่อไปสำหรับการเสนอข้อเรียกร้องและข้อกฎหมาย อย่างน้อยที่สุด ก็เพื่อแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นร่วมกัน ระหว่างกระบวนการผลักดันนโยบาย เพื่อการนำเสนอมาสู่การปฏิบัติและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมอย่างรวดเร็วนั่นเอง

3. ปัญหาการทับซ้อนของกฎหมาย

กฎหมายป่าไม้ของประเทศไทย มีทั้งกฎหมายที่กำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ในลักษณะต่างๆ และกฎหมายที่จัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายแต่ละฉบับเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน มีหลักการและปรัชญาเบื้องหลังที่แตกต่างกัน บางฉบับก็มุ่งเน้นการอนุรักษ์ ในขณะที่บางฉบับมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มุ่งควบคุมการทำไม้ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 (ปัจจุบันปรับปรุงเป็นฉบับ

พ.ศ. 2535) มุ่งคุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าให้ปลอดภัยรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มุ่งสงวนคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ ให้คงอยู่ตามสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อการศึกษาและการท่องเที่ยวของประชาชน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มุ่งคุ้มครองป้องกันรักษาผืนป่ามิให้ถูกบุกรุกแผ้วถางตัดไม้ทำลายป่า ป้องกันภัยพิบัติจากความแห้งแล้ง การพังทลายของดิน ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง เป็นต้น กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ถูกใช้โดยหน่วยงานที่หลากหลาย เช่น รัฐบาล กระทรวง และกรม ต่างๆ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีอำนาจหน้าที่ตามแต่ประเด็นและตัวบทกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นๆ ไว้ การตรากฎหมายจึงเป็นการตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละด้าน เฉพาะกรณี มิได้เป็นไปเพื่อคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ในภาพรวมอย่างมีระบบที่ชัดเจน ในขณะที่บางหน่วยงานเคร่งครัดแต่บางหน่วยงานกลับยืดหยุ่นและขาดความเชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นภายใต้กฎหมายต่างๆ เหล่านั้น และทำให้การจัดการมีความยุ่งยากและสับสนในบางครั้ง รวมทั้งการขาดการประสานงานกันอย่างจริงจังระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อแผนนโยบายและการบริหารจัดการที่แตกต่าง และแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นมาก็ตาม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มิได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงแต่อย่างใด จึงทำให้บริหารจัดการป่าไม้ขาดการมีส่วนร่วมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพได้ นอกจากนี้ ปัญหาการทุจริตในหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ก็ยังเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมาเกิดขึ้นได้ยาก ปัญหาดังกล่าวยังทำให้เรื่องต่างๆ มีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะกรณีที่มีการสมยอมกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้มีอิทธิพลในการออกเอกสารสิทธิ โดยไม่ถูกต้องเหนือที่ดินของรัฐ หากฝ่ายประชาชนตื่นตัวที่จะปกป้องทรัพยากรในพื้นที่ของตน ประชาชนก็จะกลายเป็นผู้ที่ต้องมีหน้าที่พิสูจน์พยานหลักฐานมากมายและต้องเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ ทั้งที่เป็นการกระทำเพื่อปกป้องประโยชน์ของสาธารณะ และยังไปกว่านั้นหากมีข้อกรณีโต้แย้งกันประชาชนผู้พยายามจะปกป้องทรัพยากรธรรมชาติส่วนรวม ประชาชนอาจจะกลายเป็นจำเลยในคดีบุกรุกที่ดินที่ละเมิดกฎหมายโดยมิชอบนั้น หรือกลายเป็นจำเลยในความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท เป็นต้น นอกเหนือจากปัญหาการเลือกปฏิบัติหรือการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องที่ดิน

และป่าไม้อีกหลายเรื่อง เช่น ปัญหาการพิสูจน์แนวเขต ซึ่งไม่ว่าจะเป็นที่ดินของคนจนหรือของคนรวยก็เกิดเป็นข้อพิพาทให้เห็นกันอยู่เรื่อยๆ เช่นกัน

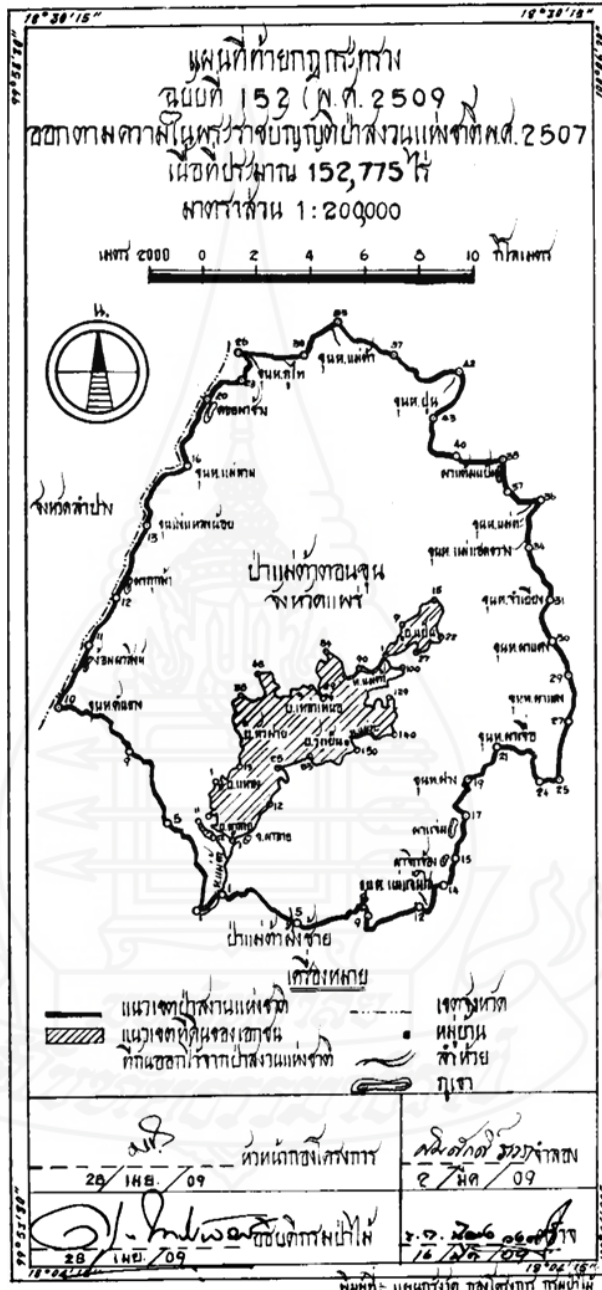
ปัญหาความขัดแย้งจากการประกาศเขตป่าสงวนและเขตอุทยานแห่งชาติ ทับซ้อนที่อยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้านในประเทศไทย เป็นปัญหาที่มีการกล่าวถึงมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการรณรงค์เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของภาคประชาชน เมื่อหลายปีที่ผ่านมา โดยร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญก็เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนไม่ได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายปัญหาดังกล่าวจึงไม่ได้รับการแก้ไข ประชาชนจำนวนมากที่อยู่ในพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนและเขตอุทยานแห่งชาติยังคงมีฐานะเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย และมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีจากรัฐได้ทุกเมื่อ ซึ่งที่ผ่านมา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกรมป่าไม้ ก็ได้มีการดำเนินคดีกับประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ซ้อนทับกับเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตป่าสงวนแห่งชาติทั้งทางอาญาและทางแพ่ง ในข้อหาบุกรุก แคว้งถาง ยึดถือครอบครองพื้นที่ป่า อีกทั้งถูกเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ทำให้อุณหภูมิลดลงขึ้นเป็นจำนวนมากต่างๆ ที่ชาวบ้านเหล่านี้ เป็นกลุ่มที่อยู่ในชนชั้นล่าง อาศัยการดำรงชีพด้วยการทำเกษตรกรรมแบบไร่หมุนเวียน⁸⁰ และไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ยกตัวอย่างเช่น ชาวบ้าน ต.ทุ่งลาย อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ที่ถูกจับกุมดำเนินคดีพร้อมด้วยการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่ง โดยบางรายถูกดำเนินคดีอาญาและต้องโทษจำคุกนาน 6 เดือน เนื่องจากไม่มีเงินเพื่อชำระค่าปรับ⁸¹ อันเป็นที่มาของ “คดีโลกร้อน” ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้ได้รับความสนใจของสาธารณชนในช่วงนั้น กรณีดังกล่าว ทำให้เกิดคำถามขึ้นในสังคมไทยว่าเกิดอะไรขึ้นกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย เหตุใด จึงเกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นกับชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่น ผู้ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเหล่านั้นได้ ซึ่งในพื้นที่ตำบลเวียงต้า อำเภอคลอง จังหวัดแพร่ ก็ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ มีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่อยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้านในเขตพื้นที่ ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 152 (พ.ศ. 2509) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507⁸² กำหนดให้ป่าแม่ต้าตอนขุน ในท้องที่ตำบลเวียงต้า อำเภอคลอง จังหวัดแพร่ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของตำบลเวียงต้า ซึ่งผลของการเป็นป่าสงวน ก็คือ

⁸⁰ นภาพร แจ่มทับทิม, “คนจนกับคดีโลกร้อน ความไม่เท่าเทียม-อยุติธรรม รัฐควรเป็นมิตรกับรากหญ้า”, คัน 17 พฤษภาคม 2559, จาก <http://nationweekend.com/home/article/980/4958/คนจนกับ-คดีโลกร้อน-ความไม่เท่าเทียม-อยุติธรรม รัฐควรเป็นมิตรกับรากหญ้า.html>

⁸¹ นักข่าวพลเมือง, “ชาวบ้านคอนสารเดินขบวนทำความเข้าใจ “คดีโลกร้อน” เผยโดนฟ้องค่าปรับล้านกว่า” คัน 17 พฤษภาคม 2559, จาก <http://prachatai.com/journal/2010/11/32044>

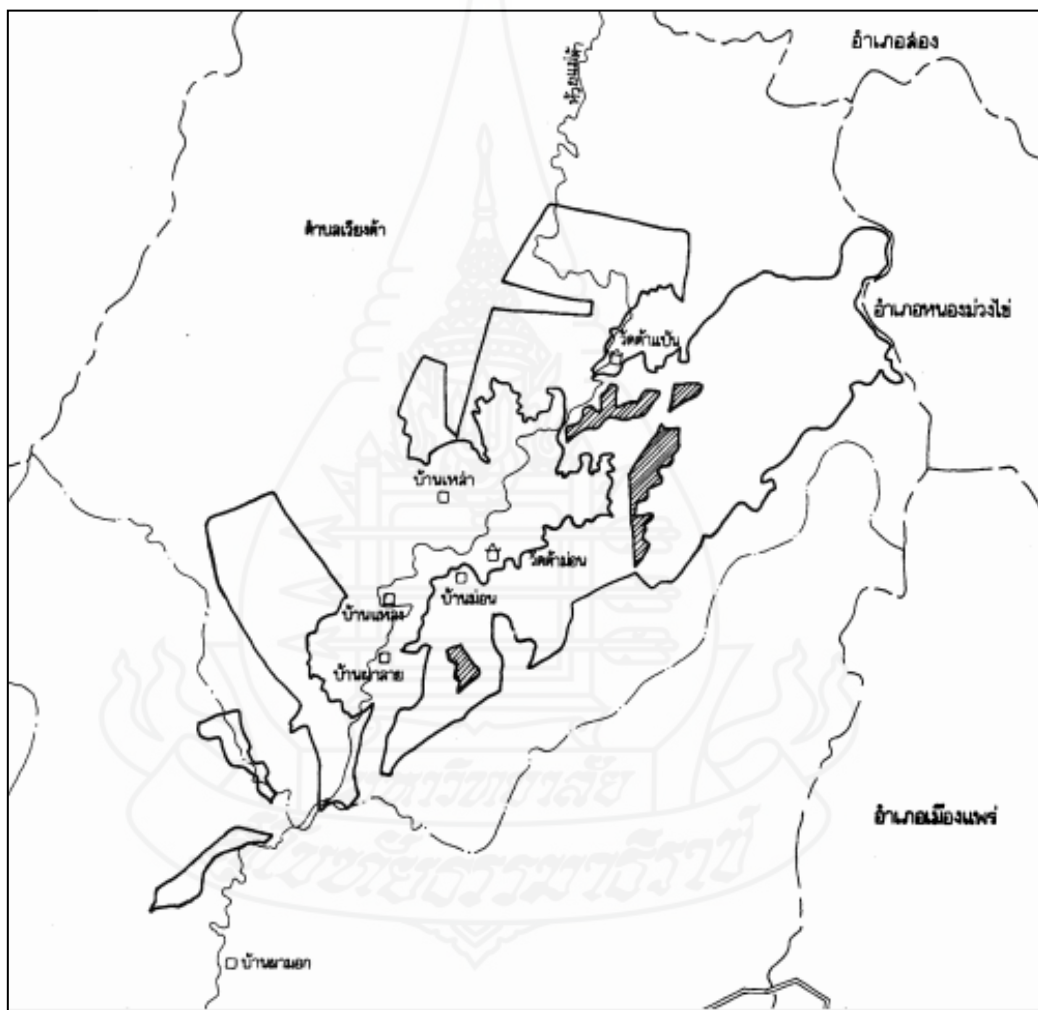
⁸² “กฎกระทรวง ฉบับที่ 152 (พ.ศ. 2509) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 83 ตอนที่ 115 หน้า 957-958 วันที่ 20 ธันวาคม 2509

กฎหมายห้ามไม่ให้บุกรุกหรือหาของป่า หรือเข้าไปก่อสร้างในเขตป่าสงวน แม้ว่าราษฎรจะได้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมาก่อนที่จะได้มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวก็ตาม รายละเอียดตามรูปภาพที่ 4.2 ดังนี้



ภาพที่ 4.2 แสดงป่าแม่ต้าตอนขุน (ป่าสงวนแห่งชาติ)

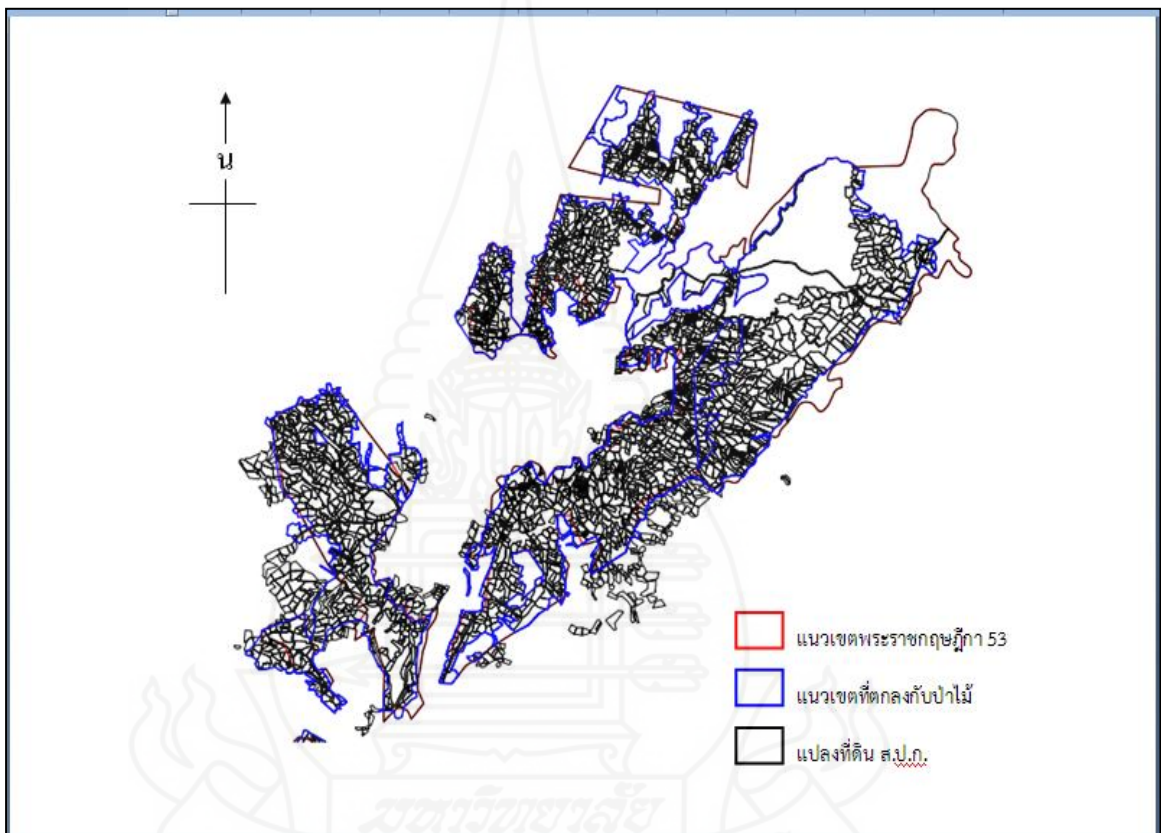
ในขณะที่พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอคลอง จังหวัดแพร่ ให้เป็น เขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2533 ก็กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแบบกว้างๆ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของอำเภอคลอง ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเวียงต้า ตำบลต้าผามอก ตำบลบ้านป็น ตำบลห้วยอ้อ ตำบลห้วยทุ่ง ตำบลบ่อเหล็กทอง ตำบลปากกาง ตำบลแม่ป่าน ตำบลทุ่งเลี้ยง อำเภอคลอง และตำบลแม่ป้าก ตำบลวังซิ่น ตำบลนาพูน อำเภอวังซิ่น จังหวัดแพร่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2553⁸³ ซึ่งก็ยังคงเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแบบกว้างๆ ครอบคลุม พื้นที่ทั้งหมดของตำบลเวียงต้า อีกเช่นกัน รายละเอียดตามรูปภาพที่ 4.3 ดังนี้



ภาพที่ 4.3 แสดงเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ตำบลเวียงต้า (ภาพบางส่วนจากแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา)

⁸³ “พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเวียงต้า ตำบลต้าผามอก ตำบลบ้านป็น ตำบลห้วยอ้อ ตำบลห้วยทุ่ง ตำบลบ่อเหล็กทอง ตำบลปากกาง ตำบลแม่ป่าน ตำบลทุ่งเลี้ยง อำเภอคลอง และตำบลแม่ป้าก ตำบลวังซิ่น ตำบลนาพูน อำเภอวังซิ่น จังหวัดแพร่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2553” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 78 ก หน้า 53-55 วันที่ 19 ธันวาคม 2553

จะเห็นได้ว่า แม้จะได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของตำบลเวียงคำ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนผู้ที่ไม่มิตินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพก็ตาม แต่การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็ยังคงทับซ้อนอยู่ในแนวเขตของประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของตำบลเวียงคำ ด้วยเช่นกัน รายละเอียดตามรูปภาพที่ 4.4 ดังนี้



ภาพที่ 4.4 แสดงแนวเขตทับซ้อน

ที่มา: สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่

กรณีนี้ แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาจะอยู่ในลำดับชั้นของกฎหมายที่สูงกว่ากฎกระทรวงก็ตาม แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ถือเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงจะดำเนินการ ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่นั้น เพื่อนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้น ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา 26 วรรคสอง กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 26 (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราช บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่า สงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับมาตรา 25 ก็กำหนดว่า การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยให้กำหนด เฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ปฏิรูปที่ดินใช้บังคับแล้ว มาตรา 27 ก็กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจรังวัด ปักหลัก หรือขุดร่องแนวและดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินได้ ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผล เป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ เช่นเดิม เพียงแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ตามความ เหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ส่งคืนให้แก่กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ต่อไป และเมื่อ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใด ในเขตที่ประกาศ ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงาน พร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เฉพาะที่ดินในแปลงนั้น ทั้งนี้ ตามความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 214/2538 เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ⁸⁴ ในทางกลับกัน หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่มีแผนงานและงบประมาณที่เพียงพอ ปัญหา

⁸⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา” ค้น 20 สิงหาคม 2559 จาก http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2538&lawPath=c2_0214_2538

ก็จะยังคงอยู่และส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว จนกว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะมีความพร้อมที่จะดำเนินการได้เท่านั้น

อย่างไรก็ดี สถานะทางกฎหมายของประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6 วรรคสอง กำหนดให้การประกาศกำหนดบริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้ทำโดยตราเป็นกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงนั้นในทางกฎหมายก็มีฐานะเป็นกฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติมีฐานะทางกฎหมายเป็นกฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลก็จำเป็นต้องนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งในการฟ้องคดีปกครองนั้นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 42 กำหนดไว้ คือ ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครองดังกล่าว อย่างไร จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวได้

คำพิพากษาที่เกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะมีไม่มากนัก แต่ที่ผ่านมาก็มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดหลายคดี รวมถึงความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติด้วย ซึ่งคำพิพากษาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ฟ.11/2545⁸⁵

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานที่ดินได้ตรวจสอบที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว ไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองและไม่มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดิน แม้ผู้ฟ้องคดี จะอ้างว่าครอบครองที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยอมรับว่าไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง การครอบครองดังกล่าว จึงเป็นการครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินดังกล่าว จึงมีฐานะเป็นป่าไม้ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการออกกฎโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้ จึงสรุปได้ว่าศาลปกครองสูงสุดวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับคดีประเภทนี้ไว้ว่า ข้ออ้างเรื่องการครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตอุทยานหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่มีหลักฐานการครอบครองตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี ไม่เป็นเหตุที่จะทำให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนประกาศเขตอุทยานและเขตป่าสงวนได้

⁸⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ รายงานการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง สถาบันพระปกเกล้า มิถุนายน 2547 หน้า 349-351

ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 291/2532 เรื่อง การพิจารณาทบทวนปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี⁸⁶

ในกรณีที่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยมีแนวเขตทับซ้อนกับที่ดินที่บุคคลมีสิทธิ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเป็นที่ดินที่ได้มาตามกฎหมาย ก็ย่อมสามารถที่จะออกกฎกระทรวง เปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือเพิกถอนแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน โดยแนบแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ฯ ได้

ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 681/2535 เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตป่าไม้⁸⁷

การครอบครองที่ดิน ไม่ว่าจะก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2497 หรือตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จนถึงวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินสองจำพวกนี้ ต้องแจ้งการครอบครอง ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ หรือ ไม่ได้รับผ่อนผันการแจ้งการครอบครองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ได้ แต่ต่อมา มาตรา 59 ทวิ (19) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีข้างต้น สามารถขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นและมีจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้เกินกว่านั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อนุกรมวิธีปฏิบัติ ในการขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ ไปก่อนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เพราะผลของการไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้ สละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าว

⁸⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา” ค้น 17 พฤษภาคม 2559 จาก http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2532&lawPath=c2_0291_2532

⁸⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา” ค้น 17 พฤษภาคม 2559 จาก http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2535/c2_0681_2535.pdf

ตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ และการกำหนดเขตป่าไม้ของทางราชการข้างต้นทำให้ที่ดินดังกล่าว ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 8 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยป่าสงวนแห่งชาติอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถือเป็นที่สงวนหวงห้าม ตามกฎหมายเฉพาะ และเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรี ถือเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากนี้ ข้อ 9 (1) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ยังกำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ถูกจำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีอีกด้วย แม้ต่อมาระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้บังคับแทนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ฯลฯ ข้างต้น จะไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเรื่องเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีไว้เหมือนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ฯลฯ แต่เมื่อที่ดินถูกกำหนดเป็นเขตป่าไม้ของทางราชการแล้ว จึงไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ เพราะต้องห้ามตามข้อ 8 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ฯลฯ

จากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ยกมาข้างต้น เป็นการชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการประกาศเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมาย และประชาชนผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะขอให้มีการเพิกถอนประกาศดังกล่าว โดยอ้างเรื่องครอบครองมาก่อนได้ หากไม่มีเอกสารราชการมารองรับ ผลทางกฎหมายต่อมา ก็คือ ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ดังกล่าว ย่อมมีฐานะเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายและอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าศาลปกครองสูงสุด มีเจตนาที่จะรับคดีเข้าสู่การพิจารณาเพื่อที่จะได้วางแนวคำพิพากษาในเรื่องนี้ ให้มีความชัดเจนว่า ประชาชนไม่สามารถใช้ช่องทางฟ้องคดีปกครอง เพื่อขอให้มีการเพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยอ้างการครอบครองมาก่อนได้ หากไม่มีพยานหลักฐานทางราชการมารองรับ ซึ่งกรณีนี้หากพิจารณาให้ถ่วงถึงบริบทของสังคมไทยแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าไม่เป็นธรรมต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ซ้อนทับกับเขตอุทยานและเขตป่าสงวนเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการพิพากษาคดีโดยเพิกเฉยหรือละเลยต่อข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนจำนวนมากในประเทศไทยอาศัยอยู่ในเขตป่าก่อนที่จะมีการประกาศเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยพวกเขาไม่อาจจะไปดำเนินการให้ได้มาซึ่งเอกสารสิทธิซึ่งที่ศาลปกครองวางบรรทัดฐานไว้ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม จึงทำ

ให้ประชาชนเหล่านั้น ต้องสูญเสียสิทธิของตนและลูกกลโทษ เพียงเพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในเบื้องต้นเกี่ยวกับประเด็นปัญหานี้พบว่า รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงมีนโยบายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เร่งดำเนินการพิจารณากำหนดแนวเขตป่าไม้ใหม่ โดยจัดทำเป็นแผนที่ดิจิทัล มาตรฐาน 1 : 4000 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว รวมทั้งพัฒนาเป็นแอปพลิเคชันเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้ พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย อำนวยการและกำกับดูแลการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 แบบดิจิทัลและรูปแบบอื่นๆ ที่เหมาะสม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน พร้อมทั้งจัดทำคู่มือและแนวทางในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว⁸⁸ เพื่อให้แนวเขตที่ดินของรัฐมีความถูกต้อง ตรงตามกฎหมาย สะดวกในการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้ ให้ทุกส่วนราชการใช้และยึดถือในแนวทางเดียวกัน และเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทับซ้อน การทุจริต ผลประโยชน์ รวมถึงการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ได้ตั้งเป้าหมายการดำเนินการไว้ระหว่างเดือน พฤศจิกายน 2558 - กันยายน 2559 โดยมีขั้นตอนดำเนินการรวม 5 ขั้นตอน ดังนี้⁸⁹

1) ขั้นเตรียมการ 2 เดือน (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2558) จัดทำฐานข้อมูล/แผนที่หลักเกณฑ์การพิจารณา และคู่มือการปฏิบัติงาน

2) ขั้นดำเนินการ 5 เดือน (มกราคม - พฤษภาคม 2559) เปิดโครงการ คณะอนุกรรมการระดับจังหวัดดำเนินการแล้วรายงานเสนอคณะอนุกรรมการระดับภาคพิจารณา ก่อนนำเสนอต่อ กปนร. เพื่อพิจารณาเห็นชอบ และรวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้น/อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการ พร้อมข้อเสนอแนวทางแก้ไข

3) ขั้นสรุปผลเสนอคณะรัฐมนตรี 2 เดือน (มิถุนายน - กรกฎาคม 2559) กปนร. สรุปผลและเสนอแนะกระบวนการรับรองแผนที่ให้มีผลทางกฎหมาย เตรียมแนวทางแก้ไข กปนร. เสนอ

⁸⁸ คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 2559 หน้า 10

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 13

ผลการปรับปรุงแนวเขตให้ ครม. เห็นชอบและให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องแนวเขตที่
รมต.เห็นชอบ กปนร. เสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขให้ ครม. เห็นชอบให้หน่วยงานถือปฏิบัติ

4) ขึ้นแก้ไขกฎหมาย 2 เดือน (สิงหาคม - กันยายน 2559) กปนร. หรือหน่วยงานที่ดูแลที่ดิน
ของรัฐดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ติดตามผลการประกาศใช้แนวเขตที่ดินของรัฐที่ปรับปรุง
แก้ไขแล้ว ติดตามผลการแก้ไขปัญหาตามแนวทางที่ ครม. เห็นชอบ รายงานสรุปผลการดำเนินการ
เสนอให้ ครม. ทราบ

สำหรับความคืบหน้าการปฏิบัติการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ
มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) ของจังหวัดแพร่ นั้น เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2559 ที่ห้องประชุม
จดหมายเหตุ ศาลากลางจังหวัดแพร่ พ.อ.ชินทัต หมดกละมัย รองผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษา
ความมั่นคงภายในจังหวัดแพร่ ฝ่ายทหาร เป็นประธานการประชุมคณะอนุกรมปรับปรุงแผนที่
แนวเขตของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1: 4000 หรือ One Map เพื่อติดตามผลความก้าวหน้า
ในการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตของรัฐแบบบูรณาการ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ในการ
ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้แล้วเสร็จภายในเดือน พฤษภาคม 2559⁹⁰

4. ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “สาธารณสมบัติ
ของแผ่นดิน” ไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อ
สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ทรัพย์สินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของ
แผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์⁹¹

สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ถือเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง
และเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน เป็นสมบัติส่วนรวมที่มีวัตถุประสงค์ให้
ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะประชาชนทุกคนมิใช่ว่าจะมีที่ดินเป็นของตนเองทุกคน เช่น
ในท้องที่ตามต่างจังหวัด ราษฎรส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพทำนาทำไร่ แต่อาจไม่มีที่ให้สัตว์กินหญ้า
รัฐก็สงวนหวงห้ามที่ดินแปลงใด แปลงหนึ่งเห็นว่าเหมาะสมไว้ให้ราษฎร สำหรับเป็นที่เลี้ยงสัตว์
กฎหมายจึงให้ความสำคัญคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นๆ ของรัฐและของเอกชน บุคคลธรรมดา

⁹⁰ กรมประชาสัมพันธ์ “จังหวัดแพร่เดินหน้าขับเคลื่อนปรับปรุงแผนที่แนวเขตของรัฐแบบบูรณาการ” คัน 17 พฤษภาคม
2559 จาก <http://contentcenter.prd.go.th/contentviewfullpage.aspx?folder=579&subfolder=&contents=58039>

⁹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304

และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้น ต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน รวมทั้งการบังคับคดีด้วย เว้นแต่จะ โอนโดยอาศัย กฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น⁹² การที่กฎหมายบัญญัติให้ที่ดินหรือทรัพย์สินที่เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากการห้ามโอน ห้ามยึดและห้ามเอกชน ยกอายุความขึ้นต่อสู้ ก็เพราะที่ดินหรือทรัพย์สินเหล่านี้ มีไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงต้องระมัดระวัง มิให้ถูกรบกวนหรือถูกขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินทรัพย์สินนั้น ๆ

จากความสำคัญของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีกฎหมายหลายฉบับ กำหนดให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ หรือถ่านนำไปได้ ก็โดยวิธีการทางกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ มีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน โดยเฉพาะ กระทรวงมหาดไทย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดิน สาธารณ ประโยชน์ 3 หน่วยงาน คือ กรมที่ดิน กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำหรับกรณีเทศบาลนั้น กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ให้กรมการอำเภอ ซึ่งปัจจุบันหมายถึง นายอำเภอ มีหน้าที่ร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลตรวจตรารักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎร ไปรวมเลี้ยงด้วยกัน ตลอดจน ถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน⁹³ พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้เทศบาลเมืองพัทยาและ องค์กรบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่น และในเรื่องการดูแลรักษาที่สาธารณะ⁹⁴ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาล มีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ⁹⁵

การดูแลรักษาและการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น แม้รัฐจะ สร้างหลักฐานขึ้นคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และมีการจัดทำ

⁹² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 - 1307

⁹³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122

⁹⁴ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27)

⁹⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2)

ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักฐานของทางราชการที่จะใช้พิสูจน์ถึงความเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เวลาเกิดข้อพิพาท หรือใช้ในการพิจารณาว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริง ก็ยังปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่เสมอ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อวางมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ นั่นก็คือ การดำเนินคดีและลงโทษผู้บุกรุก โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้บุกรุกเข็ดหลาบ เกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิดอีก โดยประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ โดยไม่ได้รับอนุญาตไว้ในมาตรา 9 ไว้ว่าโดยห้ามมิให้บุคคลใด เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือการเผาป่า ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่กรวด หรือที่ทราย หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด อันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใด ๆ ในที่ดินของรัฐ โดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ หากเป็นกรณีทำการบุกรุกก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้บุกรุกปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าบุกรุกเพิกเฉย หรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน และหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁶ หรือกรณีทำการบุกรุก หลังวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับ ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าบุกรุกที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือถ้าบุกรุกเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁷

สำหรับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในเขตพื้นที่ตำบลเวียงคำที่สำคัญ ได้แก่ การบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นที่เลี้ยงสัตว์บ้านแปง สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับเป็นที่เลี้ยงสัตว์ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ดินดังกล่าว ได้มีการบุกรุกและเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากเดิมที่เคยใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เปลี่ยนมาเป็นการใช้เพื่อการเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น สาเหตุ

⁹⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108

⁹⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 ทวิ

การบุกรุกดังกล่าวเกิดจากการที่ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือบางรายมีที่ดินทำกิน แต่ไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตร อีกทั้งในปัจจุบันการประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์ ไม่ได้เป็นที่นิยมในหมู่เกษตรกรในพื้นที่ ความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เพื่อการเลี้ยงสัตว์จึงลดน้อยและไม่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการเลี้ยงสัตว์อีกต่อไป ในขณะที่ความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมีมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับที่ดินที่มีไม่เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกร จึงนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อทำการเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น ในเรื่องนี้ได้มีการประชุมหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2557 ณ ห้องประชุมเทศบาลตำบลเวียงต้า อำเภออลอง จังหวัดแพร่ โดยมีนายอำเภออลอง เป็นประธานในการประชุม ร่วมด้วยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแพร่ สาขาลอง หัวหน้าหน่วยป้องกันและรักษาป่าที่ พร.6 (แม่ต้าตอนขุน) รองสารวัตรป้องกันและปราบปราม สถานีตำรวจภูธรเวียงต้า นายกเทศมนตรีตำบลเวียงต้า ปลัดเทศบาลตำบลเวียงต้า สมาชิกสภาเทศบาลตำบลเวียงต้า กำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ รวมถึงราษฎรผู้ทำการบุกรุก ซึ่งการประชุมในครั้งนี้ มีมติให้ราษฎรผู้บุกรุกทำบันทึกข้อตกลง โดยมีสาระสำคัญ คือ เมื่อเสร็จสิ้นฤดูกาลเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้วผู้บุกรุกต้องออกจากพื้นที่ที่บุกรุกตามเวลาที่กำหนดไว้ทันที อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการประชุมแก้ไขปัญหาลงบันทึกข้อตกลงร่วมกันแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าว ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ ราษฎรที่บุกรุกบางรายออกจากพื้นที่ตามเวลาที่กำหนด แต่บางรายยังคงทำการบุกรุกและเพาะปลูกพืชไร่ต่อไป โดยไม่ได้สนใจหรือตระหนักในข้อตกลงที่ตนได้ให้คำมั่นไว้แต่อย่างใด

จากสภาพปัญหาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นที่เลี้ยงสัตว์บ้านแปง สาธารณประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมนั้น มีมากกว่าความจำเป็นในการใช้ประโยชน์เพื่อการเลี้ยงสัตว์ แต่เนื่องจากการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวของราษฎร เป็นการเข้าไปครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยผิดวัตถุประสงค์และไม่รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การกระทำดังกล่าวจึงถือเป็นความผิดและมีโทษตามกฎหมายที่ดินดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในเบื้องต้นผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีนี้ มีแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่สองแนวทางด้วยกัน คือ 1) การเปลี่ยนสภาพที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง และ 2) นโยบาย “การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐเน้นการจัดทำฐานข้อมูล เพื่อการบริหารจัดการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดิน

ในที่ดินของรัฐ เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือ โอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกลงไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา⁹⁸ และกรณีที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใด มีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้ รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ⁹⁹ ในการจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐหรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้¹⁰⁰ โดยทบวงการเมืองนั้นหมายรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย สำหรับการจะใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ผู้ขอใช้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน และทบวงการเมืองหรือท้องถิ่นผู้ขอถอนสภาพหรือขอเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนด ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543

⁹⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (1)

⁹⁹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ทวิ

¹⁰⁰ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคแรก

กรณีนี้ มีตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง ที่ อ.628/2555¹⁰¹

คดีนี้ เป็นการฟ้องร้องเพื่อปกป้องและรักษาสิทธิของผู้เสียหาย 3 ราย ซึ่งประกอบการค้าอยู่บริเวณถนนสาทรณะสายหนึ่ง ต่อมาเทศบาลเมืองสุขแสนได้ทำการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ถนนสาทรณะดังกล่าว รวมทั้งลานจอดรถ ซึ่งประชาชนยังใช้สัญจรอยู่ไปเป็นตลาดชั่วคราว เพื่อให้เช่าจำหน่ายสินค้าอยู่เกือบถึง 20 ปี และหลังจากนั้น ก็ได้ทำการรื้อถอนตลาดชั่วคราวดังกล่าว แล้วก่อสร้างเป็นตลาดถาวร ผู้เสียหายจึงรวมตัวกันร้องเรียนไปยังเทศบาลเมืองเจ้าของเรื่อง เพื่อขอตรวจสอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการแปรหรือถอนสภาพถนนสาทรณะประโยชน์ที่พิพาท เพื่อนำมาสร้างเป็นตลาดดังกล่าว แต่ทางเทศบาลฯ กลับแจ้งว่าไม่สามารถค้นหาเอกสารต่างๆ มายืนยันได้ เนื่องจากการเปลี่ยนสภาพได้ดำเนินการมาหลายสิบปีแล้ว ผู้เสียหายทั้งสามราย จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองว่าเทศบาลเมืองสุขแสนได้ทำการเปลี่ยนสภาพถนนสาทรณะประโยชน์ไปเป็นตลาด เพื่อให้เช่าจำหน่ายสินค้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อพวกตนรวมทั้งชาวบ้านคนอื่นๆ ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากถนนที่พิพาทได้และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เทศบาลเมืองสุขแสนได้ดำเนินการจัดทำประชาคมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อยืนยันการเปลี่ยนสภาพถนนสาทรณะประโยชน์มาเป็นตลาด ซึ่งประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ได้ลงมติเห็นชอบในการเปลี่ยนสภาพดังกล่าว เทศบาลฯ จึงรายงานผลให้จังหวัดทราบ โดยเรื่องยังอยู่ในการพิจารณาของจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า เทศบาลเมืองสุขแสนได้ดำเนินการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ก่อนที่จะนำมาจัดทำเป็นตลาดตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้หรือไม่ และได้มีการดำเนินการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากถนนสาทรณะประโยชน์มาเป็นตลาดถาวร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้เทศบาลฯ ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลถนนสาทรณะประโยชน์รวมทั้งการจัดให้มีตลาดในเขตพื้นที่เทศบาลได้ก็ตาม แต่การนำถนนสาทรณะประโยชน์ที่พิพาท อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ไปจัดทำเป็นตลาดถาวรเพื่อให้ประชาชนเช่าทำการค้า อันมีลักษณะเป็นการจัดทำหรือหาผลประโยชน์ในที่ดินโดยการให้เช่า ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้เทศบาลดำเนินการหาผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องที่ได้นั้น ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้เทศบาลดำเนินการเช่นนั้นได้ จะต้องมีการถอนสภาพที่ดินให้พ้นสภาพ

¹⁰¹ สำนักงานศาลปกครอง *สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ.2555* กรุงเทพฯ บริษัท เอ.พี.กราคิด ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด หน้า 57-62

จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยทำเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเสียก่อน ซึ่งการถอนสภาพโดยการจัดทำเป็นพระราชบัญญัตินั้น จะต้องปรากฏว่าได้มีการจัดหาที่ดิน สำหรับจัดทำเป็นถนนสาธารณประโยชน์แทนที่ดินแปลงเดิมก่อน และหากจะถอนสภาพโดยการจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ก็จะต้องปรากฏว่าประชาชนได้เลิกใช้ถนนสาธารณประโยชน์นั้นแล้ว หรือถนนนั้นไม่อยู่ในสภาพการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีกต่อไป โดยมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่น ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่เทศบาลฯ จะนำถนนสาธารณประโยชน์ที่พิพาทมาจัดทำเป็นตลาดถาวรนั้น ผู้ฟ้องคดีและประชาชนโดยทั่วไป ยังคงใช้ประโยชน์ในถนนและลานจอดรถดังกล่าวเพื่อการสัญจรอยู่ โดยไม่ปรากฏว่าเทศบาลฯ ได้มีการจัดหาที่ดินอื่น มาทดแทนการใช้ประโยชน์แต่อย่างใด กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่จะให้มีการถอนสภาพที่ดินได้ ประกอบกับการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งมาเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่งนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยต้องยื่นคำขอต่อจังหวัดซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ตามข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 แต่ก็ไม่ปรากฏว่าเทศบาลฯ ได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว อีกทั้งการที่เทศบาลนำถนนอันเป็นสาธารณประโยชน์ไปใช้ในการจัดทำเป็นตลาดถาวร เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าเช่าแผงขายสินค้า นั้น ก็ไม่ถือเป็นการปรับปรุง หรือพัฒนาไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่เทศบาลเมืองสุขแสนนำถนนสาธารณประโยชน์มาจัดทำเป็นตลาดถาวร เพื่อหารายได้โดยที่มิได้มีการถอนสภาพหรือเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดก่อน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนประเด็นที่ว่าได้มีการทำประชาคมกับประชาชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น ศาลเห็นว่าแม้ประชาชนส่วนใหญ่จะเห็นชอบในการเปลี่ยนสภาพด้วยก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีผลทำให้การใช้ประโยชน์ในลักษณะการทำเป็นตลาดถาวรนั้น กลายเป็นการใช้ประโยชน์ในลักษณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ และเมื่อการดำเนินการจัดทำตลาดถาวรดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในบริเวณที่พิพาทได้รับความเสียหายจากการไม่อาจใช้ประโยชน์จากที่ดินซึ่งเคยเป็นถนนได้ กรณีจึงถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุด พิพากษาให้เทศบาลเมืองสุขเสณ ดำเนินการรื้อถอนตลาดดังกล่าว และดำเนินการจัดทำให้พื้นที่ที่พิพาทกลับคืนมาเป็นถนนสาธารณะประโยชน์และลานจอดรถดั้งเดิม

จากแนวคำพิพากษาข้างต้น จึงพิจารณาได้ว่า การถอนสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น สามารถทำได้ โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา และต้องปรากฏว่าประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแล้ว หรือที่ดินนั้น ไม่อยู่ในสภาพการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีกต่อไป ดังนั้น กรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นที่เลี้ยงสัตว์บ้านเป็นสาธารณประโยชน์ หากปรากฏว่าประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแล้ว หรือที่ดินนั้น ไม่อยู่ในสภาพการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีกต่อไป ก็สามารถถอนสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้นได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องเข้ามาดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป

2) นโยบาย “การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเน้นการจัดทำฐานข้อมูล เพื่อการบริหารจัดการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน”

ตามที่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มอบนโยบาย “การพัฒนา ระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเน้นการจัดทำฐานข้อมูล เพื่อการบริหารจัดการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน...” และให้ทุกส่วนราชการเร่งรัดดำเนินโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งจากนโยบายดังกล่าว กรมที่ดินได้ดำเนินโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจนแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยร่วมกับจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยที่เข้าครอบครอง (บุกรุก) ที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐไม่มีนโยบายขับไล่หรือดำเนินคดี และออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย

เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ ป่าช้าสาธารณะ ที่หมดสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วและมีราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ ทำกิน และอยู่อาศัยแล้ว และต้องไม่อยู่ในเขตป่าไม้ ส.ป.ก. หรือที่ราชพัสดุ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการ คือ ให้อำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบคัดเลือกแปลงที่ดินสาธารณะประโยชน์ จัดทำประชาคม และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกหนังสืออนุญาต เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่ในที่ดินของรัฐได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายสามารถครอบครองทำประโยชน์ตามเนื้อที่ที่ทำกินอยู่จริง ในลักษณะไม่โอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่า การที่ประชาชนผู้ยากจน ได้มีที่ดินทำกิน มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง และถูกต้องตามกฎหมาย จะเป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ และเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตรวมถึงความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกที่สาธารณะอื่นเพิ่มเติมได้อีกด้วย¹⁰²

หน่วยงานที่ตอบสนองนโยบายข้างต้น เช่น สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งได้จัดหาพื้นที่แปลงว่างเพื่อรองรับการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว โดยนำระบบสหกรณ์มาใช้เป็นขบวนการในการแก้ปัญหาการเกษตรอย่างเป็นระบบ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มเกษตรกร ผู้บุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัย การจัดที่ดินในรูปแบบกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรนี้ มีหลายหน่วยงานร่วมบูรณาการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน และส่งเสริมการเกษตรพัฒนาอาชีพให้แก่เกษตรกร เช่น กรมชลประทานจะเข้าไปจัดการระบบระบายน้ำเพื่อการเกษตร พร้อมทั้งขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคด้วย¹⁰³ เป็นต้น

5. ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เป็นที่ยอมรับกันว่า ความยากจนเป็นสาเหตุสำคัญของการบุกรุกทำลายป่า ด้วยประชาชนในชนบท จำนวนมากเป็นผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ที่ดินของรัฐและป่าไม้จึงเป็นที่พึ่งสุดท้ายในการที่จะหาอาหารและใช้ประโยชน์ในการดำรงชีพ โดยไม่ต้องซื้อหา ทำให้ที่ดินของรัฐและป่าไม้อยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมและลดลงเรื่อย ๆ ความยากจนดังกล่าว ทำให้ประชาชนเห็นประโยชน์ส่วนตัวสำคัญมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ไม่เห็นความสำคัญและไม่ใส่ใจดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาความยากจนของ

¹⁰² หนังสือพิมพ์แนวหน้า “กรมที่ดินแจกปีใหม่ 5 พันแปลง ประเดิมนำร่อง ชุมพร-สุรินทร์” ค้น 17 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.naewna.com/local/128011>

¹⁰³ หนังสือพิมพ์บ้านเมือง “บึงคูแจกที่ดิน 3.4 พันไร่ เกษตรกรยากไร้ที่ทำกิน” ค้น 17 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.ryt9.com/s/bmnd/2371387>

ประชาชน โดยเน้นในด้านเศรษฐกิจให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ให้เป็นแหล่งผลิตที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนมากขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน และต้องไม่ทำให้วัฒนธรรมอันดีงามของชุมชนสูญหายไปด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดการและแก้ไขปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุผลที่ว่า การมีส่วนร่วมเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการพัฒนาทั้งมวล โดยที่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบดั้งเดิมนั้น ถือว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียวเป็นผู้ที่ต้องดูแลจัดการไม่ว่าจะเป็นการจัดองค์กรกำหนดวัตถุประสงค์ รวมถึงการกำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ซึ่งแตกต่างจากการจัดการแบบมีส่วนร่วมที่มีแนวทางในการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ โดยต้องอาศัยภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมและมีส่วนร่วมในการจัดการและการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ ดังนั้น รัฐจึงต้องทำความเข้าใจและสร้างความร่วมมือกับคนในชุมชนแต่ละท้องถิ่น ให้สามารถใช้ประโยชน์บนพื้นฐานของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการทำความเข้าใจและปลูกฝังให้ชาวบ้านรู้จักการเรียนรู้และอยู่ร่วมกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีในแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้ยอมรับในหลักการและเหตุผลต่างๆ เช่น การยอมรับในสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ โดยพร้อมที่จะอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลและพึ่งพา การยอมรับในกติกาของชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการและกำหนดทิศทางในการพัฒนางาน และ โครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ เพื่อให้มีความสอดคล้องและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งเป็นไปตามรากฐานทางสังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามบริบทของแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การให้ความสำคัญแก่ชุมชนในการมีส่วนร่วม นั้น คือ รูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจทางปกครอง จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เป็นการยอมรับแล้วว่าประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดีกว่าผู้อื่น ตลอดจนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและมอบให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการสำรวจทรัพยากรในท้องถิ่นและตัดสินใจว่าสมควรจะจัดการอนุรักษ์ป่าและทรัพยากรในท้องถิ่นให้ยั่งยืนได้อย่างไร โดยปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ก็คือ การให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ๆ ตามความจำเป็น เพราะการที่จะให้ประชาชนช่วยดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่ได้ผลประโยชน์ตอบแทนนั้นคงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น จึงต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้เสียและให้รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและหวงแหนทรัพยากรนั้น ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม จิตสำนึกที่เข้มแข็งของชุมชนในการรักษาป่าซึ่งเกิดจากประเพณีหรือความเชื่อที่สืบทอดกันมาแต่ช้านาน เช่น ความเชื่อเรื่องสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ผีอารักษ์ซึ่งเป็นผู้ดูแลป่าหรือจิตสำนึกที่เกิดจากความจำเป็นในการป้องกันและรักษาคุณภาพของระบบนิเวศน์ เช่น ป่าเป็นแหล่งซบน้ำของชุมชน เป็นต้น โดยจิตสำนึกเหล่านี้ อาจส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นได้ โดยปัญหาความขัดแย้งนี้ มีสาเหตุอันเนื่องมาจากโครงการของรัฐนั้น ส่งผลกระทบต่อชุมชนจึงทำให้เกิดการต่อต้านขึ้น ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว ได้กำหนดไว้ 6 ประการ คือ¹⁰⁴

1) การปรับใช้ประเพณีและการเจรจาตกลงที่ไม่เป็นทางการ เช่น การลงโทษปรับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบของชุมชน

2) การรวมตัวเคลื่อนไหวต่อต้านคัดค้าน

3) การสร้างเครือข่ายองค์กรชาวบ้านในระดับตำบล กลุ่มน้ำ จังหวัดและภูมิภาค เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองและเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน

4) ประสานงานกับรัฐ เพื่อสร้างความชอบธรรมในการจัดการกับปัญหา

5) การต่อรองกับรัฐเพื่อให้รับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร โดยการออกกฎระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ และเพื่อให้ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ

6) ประสานกับหน่วยงานภายนอกอื่นๆ เช่น นักวิชาการจาก NGO สื่อมวลชน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อสร้างอำนาจในการต่อรอง

กรณีนี้ มีตัวอย่างการเคลื่อนไหวของกลุ่มชุมชนในตำบลเวียงต้า เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชนหมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 10 คัดค้านต่อต้านการสร้างอ่างเก็บน้ำแม่แลงตอนล่าง (สบทาม)

โครงการอ่างเก็บน้ำแม่แลง เป็นโครงการที่ราษฎรในพื้นที่ตำบลเวียงต้าและผู้นำชุมชนได้เสนอโครงการไปยังกรมชลประทานเมื่อปี พ.ศ.2537 ตั้งอยู่ที่ บ้านแสนทอง หมู่ที่ 10 ตำบลเวียงต้า อำเภอลอง จังหวัดแพร่ เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง ขนาดกว้าง 300 เมตร สูง 27.50 เมตร แต่ได้กินเนื้อที่ของป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 919 ไร่ เพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ ซึ่งกรมชลประทานได้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสม และได้ดำเนินการออกแบบการก่อสร้างเรียบร้อยแล้ว และได้นำเข้าเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ¹⁰⁵

¹⁰⁴ เสน่ห์ จามริก บรรณาธิการ *ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1* กรุงเทพมหานคร สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2536 หน้า 113

¹⁰⁵ สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่ “ราษฎรในพื้นที่ตำบลเวียงต้า ยื่นข้อเรียกร้องขอสร้างอ่างเก็บน้ำแม่แลงตอนล่าง” สัน 17 พฤษภาคม 2559 จาก <http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=150803151542>

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558 ผู้อำนวยการโครงการชลประทานแพร่ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ชลประทาน ร่วมกับปลัดจังหวัดแพร่ ได้ดำเนินการสำรวจพื้นที่ปักแนวเขตของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแม่แลงตอนล่าง (สบทาม) และจัดทำข้อมูลประกอบการดำเนินโครงการเพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนของขอบเขตพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ จากการลงพื้นที่ในวันดังกล่าวได้มีราษฎรจาก หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 10 ตำบลเวียงต้า อำเภอลอง จังหวัดแพร่ ประมาณ 100 คน เข้าทำการปิดล้อมและขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้ต้องหยุดดำเนินการ ปลัดจังหวัดจึงได้มอบหมายให้ปลัดอาวุโสอำเภอลอง นัดหมายผู้ใหญ่บ้านหมู่ 1 และหมู่ 10 พร้อมราษฎรที่คัดค้านทำการประชุม โดยให้เจ้าหน้าที่ชลประทานมาชี้แจงอีกครั้งหนึ่ง ก่อนจะดำเนินการหรือยุติการดำเนินการก่อสร้าง¹⁰⁶

ต่อมาใน วันที่ 7 ตุลาคม 2558 ได้มีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างบ้านแป้น หมู่ที่ 1 และบ้านแสนทอง หมู่ที่ 10 ตำบลเวียงต้า อำเภอลอง จังหวัดแพร่ เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันเกี่ยวกับการสร้างอ่างเก็บน้ำแม่แลงตอนล่าง (สบทาม) ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของทั้งสองหมู่บ้านดังกล่าว โดยมีข้อสรุป คือ ประชาชนทั้งสองหมู่บ้านไม่ได้รับผลประโยชน์ใด ๆ จากการก่อสร้าง มีแต่เสียผลประโยชน์และได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีพ ดังนี้¹⁰⁷

1) ประชากรทั้งสองหมู่บ้าน ต้องสูญเสียที่ดินทำกินที่ใช้หาเลี้ยงชีพ ซึ่งเคยทำมาตั้งแต่บรรพบุรุษจนถึงลูกหลานในปัจจุบัน ทั้งหมด 1,858 ไร่ และยังเป็นพื้นที่ทำกินแหล่งสุดท้ายที่เหลืออยู่ของทั้งสองหมู่บ้าน เนื่องจากด้วยภูมิประเทศและอาณาเขตของทั้งสองหมู่บ้าน ติดกับพื้นที่อื่นๆ ที่ไม่สามารถไปทำกินได้

2) ประชากรทั้งสองหมู่บ้าน เกิดความวิตกกังวล ไม่เชื่อมั่นว่าเมื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแล้ว จะมีความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของตน ในกรณีอ่างเก็บน้ำดังกล่าวชำรุดหรือแตก เนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างอยู่ในระหว่างแนวรอยเลื่อนเถิน รอยเลื่อนแพร่ และรอยเลื่อนพะเยา ซึ่งรอยเลื่อนดังกล่าวยังมีพลังอยู่

3) การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ ทำให้สูญเสียระบบนิเวศน์ของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ห้วยผานิด ซึ่งเป็นแหล่งธรรมชาติเพียงแห่งเดียวที่มีเหลืออยู่ในขณะนี้ ซึ่งทั้งสองหมู่บ้าน ได้อนุรักษ์มาเป็นเวลานาน

¹⁰⁶ งานประชาสัมพันธ์ สำนักชลประทานที่ 4 “ราษฎรคัดค้านสำรวจปักแนวเขตก่อสร้างอ่างแม่แลงตอนล่าง จ.แพร่” คั่น 17 พฤษภาคม 2559 จาก <http://irrigation.rid.go.th/rid4/ma4/News/580213-4.php>

¹⁰⁷ บันทึกการประชุมประชาคมร่วม 2 หมู่บ้าน หมู่ 1, หมู่ 10 วันที่ 7 ตุลาคม 2558 ณ ศาลาเวียงต้าแป้น (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

4) การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแห่งนี้ จะทำให้เกิดความแตกแยกทางความคิด ทศนคติและความสามัคคีในชุมชนตำบลเวียงต้า ระหว่างฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์ กับฝ่ายที่เสียผลประโยชน์ และจะไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเรื่องความปรองดอง

จากข้อสรุปข้างต้น ประชาชนทั้งสองหมู่บ้าน มิได้มีเจตนาที่จะขัดขวางหรือคัดค้านโครงการบริหารจัดการน้ำของรัฐบาล โดยหากจะก่อสร้างฝายน้ำล้นที่มีประตูน้ำจัดสรรอย่างเหมาะสมเป็นธรรม มีที่ดินทำกิน และจัดทำเส้นทางเพื่อให้สะดวกแก่การสัญจร ทั้งสองหมู่บ้านจะไม่ขัดขวางเด็ดขาด แต่หากจะก่อสร้างอ่างเก็บน้ำประชาชนทั้งสองหมู่บ้านจะไม่ยินยอมให้ก่อสร้างเด็ดขาด

กรณีการเคลื่อนไหวของกลุ่มราษฎรรักษ้ำป่า ตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ เครื่องข่ายลุ่มน้ำยม และองค์กร NGO คัดค้านโครงการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น

โครงการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น เป็นโครงการก่อสร้างเขื่อนปิดกั้นแม่น้ำยม ในพื้นที่อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2523 เพื่อกักเก็บน้ำไว้เพื่อประโยชน์ด้านการเกษตรในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน ซึ่งนักวิชาการหลายคนเชื่อว่าจะช่วยป้องกันปัญหาอุทกภัยซ้ำซากในพื้นที่ตอนล่างได้ แต่ชาวบ้านในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน องค์กรภายนอก (NGO) และองค์กรภาคประชาชน ได้ออกมาคัดค้าน เพราะเห็นว่าเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ ซึ่งยังคงมีความอุดมสมบูรณ์ และตั้งคำถามถึงความสามารถของเขื่อนในการป้องกันปัญหาอุทกภัย ตลอดจนความเสี่ยงต่อพื้นที่ของเขื่อนซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่มีรอยเลื่อนที่มีพลังพาดผ่าน¹⁰⁸ หลังจากที่มีการชุมนุมของชาวบ้านเพื่อเรียกร้องให้ยกเลิกโครงการ คณะรัฐมนตรี จึงมีมติให้ชะลอโครงการไปก่อน

ความเข้มแข็งของชาวบ้านตำบลสะเอียบนั้น เริ่มจากการรวมตัวกันคัดค้านของแกนนำไม่กี่คน และขยายวงกว้างสู่ชาวบ้านคนอื่นๆ ทั้งหมู่บ้าน รวมไปถึงหมู่บ้านใกล้เคียงด้วย จนเกิดเป็นความเข้มแข็งระหว่างหมู่บ้านขึ้นมา ขณะเดียวกันผู้นำในชุมชนก็มีหลายระดับ หลายกลุ่ม องค์กร ตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และกลุ่มผู้นำที่ชาวบ้านจัดตั้งขึ้น เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ที่ชาวบ้านไว้ใจ นอกจากนี้ ยังมีการต่อสู้ของเยาวชนในชุมชนผ่าน “กลุ่มตะกอนยม” ที่ให้ความรู้เรื่องเขื่อนและป่าไม้ แก่เยาวชนในหมู่บ้าน ในรูปแบบการถอดบทเรียนจากการฟังผู้ใหญ่ประชุมกันแล้วค่อยๆ ซึมซับรับรู้เข้าไป และมีรุ่นพี่ถ่ายทอดสู่รุ่นต่อๆ ไปทุกปี วิธีการต่อสู้ของเด็ก เช่น เขียนป้ายและเดินรณรงค์ในหมู่บ้าน รวมถึงสร้างเครือข่ายเยาวชนลุ่มน้ำกับกลุ่มเยาวชนอื่นๆ ภายนอก¹⁰⁹ วิธีการผลักดันถ่ายทอดกระบวนการต่อสู้จากรุ่นสู่รุ่น ผู้ใหญ่จะแบ่งงานให้แต่ละฝ่ายทำ

¹⁰⁸ เขื่อนแก่งเสือเต้น ใน วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี ค้น 17 พฤษภาคม 2559 จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/เขื่อนแก่งเสือเต้น>

¹⁰⁹ ไทยพับลิก้า “เขื่อนแก่งเสือเต้น (ตอนที่ 1) : ความเข้มแข็งของชุมชนสะเอียบ 23 ปีการต่อสู้ พลังจากรุ่นสู่รุ่น” ค้น

กลุ่มคนที่มีความรู้ก็จะทำงานในระดับนโยบาย งานวิชาการ ชาวบ้านก็ยกระดับขึ้นมาเป็นกรรมการหมู่บ้าน หรือกรรมการองค์กรจัดตั้ง เช่น กลุ่มราษฎรรักษ้ำป่า ต่างคนก็ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ไปปฏิบัติกัน ส่วนแกนนำอย่างผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ก็เลื่อนขึ้นไปเป็นที่ปรึกษา ให้คนรุ่นใหม่ ๆ มาเป็นแกนนำ เขาชนก็เข้ากลุ่มตะกอนขม ส่วนบทบาทของชาวบ้านที่เกิดในชุมชนนี้แต่ไปทำงานต่างถิ่นคือ เป็นกลุ่มทุนให้เงินช่วยเหลือหมู่บ้าน และเพื่อนำข้อมูลจากชุมชน ไปกระจายในพื้นที่ที่แต่ละคนทำงาน¹¹⁰

ต่อมาหลังจากเหตุน้ำท่วมใหญ่หลายจังหวัด ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำยม ปี 2554 จึงมีการผลักดันโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นอีกครั้ง โดยรัฐบาลได้บรรจุโครงการดังกล่าวใส่ไว้ในแผนป้องกันน้ำท่วม 3.5 แสนล้านบาท เนื่องจากมีความเชื่อมั่นว่าเขื่อนแก่งเสือเต้น จะบรรเทาอุทกภัยได้จริง จนกลายเป็นประเด็นถกเถียง เรื่อง ประสิทธิภาพของเขื่อนแก่งเสือเต้นในการป้องกันอุทกภัยและโครงการขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบธรรมชาติ เพราะการสร้างเขื่อนจะทำลายป่าสักทองธรรมชาติ 40,000 ไร่ ริมแม่น้ำยมในเขตอุทยานฯ แม่ยม ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผืนป่าสักสุดท้ายของประเทศไทย จนมีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มราษฎรรักษ้ำป่า ตำบลสะเอียบ เครือข่ายลุ่มน้ำยม และองค์กรอนุรักษ์ และเรียกร้องให้รัฐบาลยุติโครงการดังกล่าวอีกครั้ง¹¹¹ ชาวบ้านตำบลสะเอียบต่อสู้คัดค้านการสร้างเขื่อนมาตลอดอย่างไม่ลดละ และสามารถทานอำนาจรัฐมาได้เป็นเวลากว่ายี่สิบปี จนถึงวันนี้เขื่อนแก่งเสือเต้น ก็ยังเป็นโครงการที่รัฐบาลต้องการอยู่ในขณะที่ชาวบ้านตำบลสะเอียบก็ขัดขวางการก่อสร้างในทุกวิถีทางเช่นกัน

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาทั้ง 5 ประเด็นข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนว่าการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ตำบลเวียงต้า ยังไม่มีประสิทธิภาพและองค์ประกอบที่สำคัญที่ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ คือ การขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของคนในชุมชน กล่าวคือ คนในชุมชนขาดจิตสำนึกในการดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปล่อยให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นภาระของผู้นำชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ประกอบกับการไม่จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน ระหว่างพื้นที่ป่าและพื้นที่การใช้ประโยชน์ของประชาชน จึงทำให้เกิดการบุกรุกและแย่งชิงทรัพยากรป่าจากคนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหาดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นตำบลเวียงต้า ในอนาคตอีกด้วย

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน

¹¹¹ มุลินธิสีบนาคะเสถียร “ตามหาความจริงเรื่องแก่งเสือเต้น” คัน 17 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=943:seubnews&catid=5:2009-10-07-10-58-20&Itemid=14

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ประเทศไทย มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า อากาศ แร่ธาตุ มนุษย์ และทุ่งหญ้า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งมนุษย์มักเป็นตัวละครสำคัญที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลง ทั้งในทางเสริมสร้างและทำลาย ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะเป็นแหล่งกำเนิดของปัจจัยสี่และอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้แก่มนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่ในปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้อยู่ในสภาพเสื่อมโทรม เนื่องจากการบุกรุกทำลายป่า อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวตามภาวะเศรษฐกิจ ทำให้ความต้องการในการใช้ที่ดินมีมากขึ้น ในขณะที่พื้นที่ป่ามีจำนวนจำกัด จึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินและตัดไม้ทำลายป่า เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชน ซึ่งปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดปัญหาเหล่านี้ ก็คือ จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทย ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ความต้องการพื้นที่เพื่อทำการเกษตรจึงเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนแนวนโยบายของรัฐในการสร้างความจำเป็นขั้นพื้นฐานให้แก่ประเทศชาติ ก็มีส่วนทำให้พื้นที่ป่าลดลง เช่น นโยบายการให้สัมปทานป่าไม้ เป็นการนำไม้ออกจากป่า เพื่อประโยชน์ทางการค้า เพื่อหาเงินมาพัฒนาประเทศ โดยไม่ได้คำนึงถึงความสมดุลของธรรมชาติ จึงส่งผลให้เกิดภัยทางธรรมชาติต่างๆ ตามมา เช่น ฝนตกหนักทำให้น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม เป็นต้น

แนวทางที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินและทำลายทรัพยากรป่าไม้ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ คือ การจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีส่วนร่วมของชุมชนกับทุกภาคส่วน อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐส่วนกลาง ภาคเอกชน ภาคประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการพัฒนาการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ป่าไม้และที่ดินให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเหมาะสม มีการวางกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ ด้วยความร่วมมืออันดีจากคนในชุมชนท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืนได้ และแสดงให้เห็นถึงการกระจาย

อำนาจที่บรรลุเป้าประสงค์อย่างแท้จริงตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ประกอบกับในสถานการณ์ปัจจุบันกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคราชการ ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ได้ปรากฏให้เห็นถึงความตื่นตัวและให้ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือกัน ในการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เช่น การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางสำคัญของการเสริมสร้างให้เกิดความเข้มแข็ง และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดการที่ดินและป่าไม้ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม...”

มาตรา 290 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีพของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ว่า

มาตรา 16 “ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...”

และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดไว้ว่า

มาตรา 50 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล...”

จากการที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ตำบลเวียงต้า พบว่ามีอยู่ 5 ประเด็น สรุปได้ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (5) “รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้... ส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน” และมาตรา 290 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ เช่น การจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน เป็นต้น

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (7) กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (7) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้กำหนดให้เทศบาล มีอำนาจ และหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลไว้ อย่างชัดเจน เหมือนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดเพียงว่า เทศบาลตำบลมีหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ไว้ในมาตรา 50 (9) เท่านั้น ซึ่งในส่วนของกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เทศบาล มีอำนาจและหน้าที่ในการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีเพียงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (24) ที่กำหนดให้เทศบาล มีอำนาจและ หน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั่วๆ ที่เทศบาลก็มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องนี้ หากจะกล่าวว่าการที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ยกฐานะ เป็นเทศบาลตำบล จึงกลายเป็นชุมชนเมืองไป ตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทสังคมและกฎหมาย ซึ่งเมื่อกลายเป็นชุมชนเมืองแล้ว จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ไปด้วยนั้น เห็นว่าจะไม่ถูกต้องไปเสียทั้งหมด เพราะแม้ว่าเทศบาลตำบลเหล่านั้น จะได้ยกฐานะ มาแล้วก็ตาม แต่เทศบาลตำบลหลาย ๆ แห่งที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ก็ยังคงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็น ชุมชนท้องถิ่นอยู่เช่นเดิม ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาเป็นชุมชนเมืองอย่างเต็มตัวเหมือน เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ที่ตั้งอยู่ในสังคมเมืองแต่อย่างใด

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึง สิทธิของประชาชนและสิทธิของชุมชน ในการร่วมกับรัฐเพื่อมีส่วนร่วมอนุรักษ์และพัฒนาหรือ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นการพัฒนาหลักการเดิมที่ถือว่าเป็นอำนาจรัฐฝ่ายเดียว ในการมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ โดยบัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและ

ของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและ ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัย พิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักผ่อนและสืบสาน ศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึง ความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น อย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนด แนวทางการดำเนินงาน

จากบทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมานี้ สิทธิของชุมชนจะต้อง เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ฉบับใด บัญญัติ รับรองถึงสิทธิอันชอบธรรมของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา คุ้มครอง อนุรักษ์ หรือพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวไว้ แต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 จึงทำให้ชุมชนที่อยู่และอาศัยพึ่งพิงป่า ไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาพร้อมกับภาครัฐและราชการส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีเอกภาพอย่างแท้จริง เพราะตามหลักการของกฎหมายป่าไม้นั้น ถือว่าป่าไม้เป็นของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจทุกอย่างฝ่ายเดียวเกี่ยวกับกิจการป่าไม้ บุคคลหรือชุมชนจะดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับป่าไม้ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน ในขณะที่กฎหมายป่าไม้แต่ละฉบับก็ไม่ได้คำนึงถึงชุมชนเลย แต่กลับเน้นหลักการให้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ กล่าวคือไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายป่าไม้ที่จะสอดคล้องหรือเอื้อต่อการส่งเสริมและพัฒนาป่าไม้ โดยชุมชนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ อีกทั้งพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เป็นประโยชน์ต่อทั้งป่าไม้และชุมชนเอง ก็ใช้ระยะเวลาในการผลักดันกันมายาวนานกว่า 20 ปี นั้น ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในการยกร่างและการบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

1.3 ปัญหาการทับซ้อนของกฎหมาย

ปัญหาความขัดแย้งจากการประกาศเขตป่าสงวนและเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนที่อยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้านในประเทศไทย เป็นปัญหาที่มีการกล่าวถึงมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการรณรงค์เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของภาคประชาชนเมื่อหลายปีที่ผ่านมา โดยร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญก็เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ไม่ได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมาย ปัญหาดังกล่าว จึงไม่ได้รับการแก้ไข ประชาชนจำนวนมากที่อยู่ในพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนและเขตอุทยานแห่งชาติ ยังคงมีฐานะเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายและมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีจากรัฐได้ทุกเมื่อ

ซึ่งในพื้นที่ตำบลเวียงต้า อำเภอลอง จังหวัดแพร่ ก็ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ มีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่อยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้านในเขตพื้นที่ ได้แก่

1.3.1 กฎกระทรวง ฉบับที่ 152 (พ.ศ. 2509) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกำหนดให้ป่าแม่ต้าดอนขุน ในท้องที่ตำบลเวียงต้า อำเภอลอง จังหวัดแพร่ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของตำบลเวียงต้า ซึ่งผลของการเป็นป่าสงวนก็คือ กฎหมายห้ามไม่ให้บุกรุกหรือหาของป่า หรือเข้าไปก่อสร้างในเขตป่าสงวน แม้ว่าราษฎรจะได้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว มาก่อนที่จะได้มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวก็ตาม

1.3.2 พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเวียงต้า ตำบลต้าผามอก ตำบลบ้านปิน ตำบลห้วยอ้อ ตำบลห้วยทุ่ง ตำบลบ่อเหล็กทอง ตำบลปากกาง ตำบลแม่ปาน ตำบลทุ่งแล้ง อำเภอลอง และตำบลแม่ป่าก ตำบลวังชิ้น ตำบลนาพูน อำเภอลอง จังหวัดแพร่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

พ.ศ. 2553 ซึ่งก็ยังคงเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแบบกว้างๆ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของตำบล เวียงต้า อีกเช่นกัน

จะเห็นได้ว่า แม้จะได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของตำบลเวียงต้า เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนผู้ที่ไม่มียากินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินน้อย ไม่เพียงพอต่อการครองชีพก็ตาม แต่การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ก็ยังคงทับซ้อนอยู่ในแนวเขตของประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของตำบลเวียงต้า ด้วยเช่นกันและแม้ว่าพระราชกฤษฎีกาจะอยู่ในลำดับชั้นของกฎหมายที่สูงกว่ากฎกระทรวงก็ตาม แต่ในกรณีนี้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ถือเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม ต่อเมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใด ในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น ในทางกลับกัน หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่มีแผนงานและงบประมาณที่เพียงพอ ปัญหานี้ ก็จะยังคงอยู่และส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว จนกว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีความพร้อมที่จะดำเนินการได้เท่านั้น

กรณีนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแล้ว พบว่าปัจจุบันรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว โดยรัฐบาลมีนโยบายการจัดทำเป็นแผนที่ดิจิทัล มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) รวมทั้งพัฒนาเป็นแอปพลิเคชัน เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้ เพื่อให้แนวเขตที่ดินของรัฐมีความถูกต้อง สะดวกในการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้ ให้ทุกส่วนราชการใช้และยึดถือในแนวทางเดียวกัน และเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทับซ้อน การทุจริต ผลประโยชน์ รวมถึงการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ โดยได้ตั้งเป้าหมายให้แล้วเสร็จภายในเดือน กันยายน 2559

1.4 ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

การดูแลรักษาและการคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น แม้รัฐจะสร้างหลักฐานขึ้นคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักฐานของทางราชการที่จะใช้พิสูจน์ถึงความเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเวลามีคดีขึ้นสู่ศาล หรือใช้ในการพิจารณาว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงก็ยังคงปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่เสมอ

สำหรับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตพื้นที่ตำบลเวียงต้าที่สำคัญ ได้แก่ การบุกรุกที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นที่เลี้ยงสัตว์บ้านเป็น

สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ดินดังกล่าว ได้มีการบุกรุกและเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ จากเดิมที่เคยใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์เปลี่ยนมาเป็นการใช้เพื่อการเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น สาเหตุการบุกรุกดังกล่าว เกิดจากการที่ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือบางรายมีที่ดินทำกิน แต่ไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตร อีกทั้งในปัจจุบันการประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์ ไม่ได้เป็นที่นิยมในหมู่เกษตรกรในพื้นที่ ความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อการเลี้ยงสัตว์จึงลดน้อย และไม่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการเลี้ยงสัตว์อีกต่อไป ในขณะที่ความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมีมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับที่ดินที่มีไม่เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกร จึงนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อทำการเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น

กฎหมายที่อำนาจหน้าที่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ ได้แก่

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้อำเภอมิหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลตรวจตรารักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และในเรื่องการดูแลรักษาที่สาธารณะ

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 จะกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวร่วมกับอำเภอไว้แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากอำนาจของเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องผูกติดอยู่กับอำเภอ ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วทั้งอำเภอ ซึ่งบางครั้งอาจไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง และไม่สามารถแก้ปัญหาให้ทันทั่วที่ได้ และหากเทศบาลเข้าไปดำเนินการเอง โดยไม่มีอำเภอร่วมด้วยนั้น แม้จะไม่ได้รับการต่อต้านจากประชาชนก็ตาม แต่ความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลยังไม่มีการบัญญัติรองรับไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การที่จะเข้าไปดำเนินการต่างๆ ของเทศบาลเกี่ยวกับการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ได้รับการคุ้มครอง อีกทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์

ของประชาชนในท้องถิ่น และในเรื่องการดูแลรักษาที่สาธารณะ ตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้แล้ว จึงสมควรบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในกฎหมายจัดตั้งเทศบาลด้วย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของเทศบาลเกี่ยวกับการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับการคุ้มครองและรองรับไว้อย่างชัดเจน

1.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เป็นที่ยอมรับกันการว่า “ความยากจน” เป็นสาเหตุสำคัญของการบุกรุกทำลายป่า เพราะประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ เป็นผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ที่ดินของรัฐและป่าไม้จึงเป็นที่พึงสุดท้ายในการที่จะหาอาหารและใช้ประโยชน์ในการดำรงชีพโดยไม่ต้องซื้อหา ทำให้ที่ดินของรัฐและป่าไม้อยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมและลดลงเรื่อยๆ ซึ่งความยากจนดังกล่าวทำให้ประชาชนเห็นประโยชน์ส่วนตัวสำคัญมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ไม่เห็นความสำคัญและไม่ใส่ใจดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน โดยเน้นในด้านเศรษฐกิจให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นแหล่งผลิตที่มีประสิทธิภาพ โดยสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนมากขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง ในการจัดการและแก้ไขปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุผลที่ว่า “การมีส่วนร่วมเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการพัฒนาทั้งหมด”

การให้ความสำคัญแก่ชุมชนในการมีส่วนร่วม นั้น คือ รูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจทางปกครอง จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เป็นการยอมรับแล้วว่าประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดีกว่าผู้อื่น และตัดสินใจได้ว่าสมควรจะจัดการอนุรักษ์ป่าและทรัพยากรในท้องถิ่นให้ยั่งยืนได้อย่างไร โดยปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ก็คือ การให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ๆ ตามความจำเป็น เพราะการที่จะให้ประชาชนช่วยดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่ได้ผลประโยชน์ตอบแทนนั้น คงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น จึงต้องให้ประชาชนมีส่วนได้เสียและให้รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและหวงแหนทรัพยากรนั้น ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม จิตสำนึกที่เข้มแข็งของชุมชนในการรักษาป่า ซึ่งเกิดจากประเพณีหรือความเชื่อที่สืบทอดกันมาแต่ช้านาน เช่น ความเชื่อเรื่องสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ศีลธรรมซึ่งเป็นผู้ดูแลป่า หรือจิตสำนึกที่เกิดจากความจำเป็นในการป้องกันและรักษาคุณภาพของระบบนิเวศน์ เช่น ป่าเป็นแหล่งซบหน้าของชุมชน เป็นต้น โดยจิตสำนึกเหล่านี้ อาจส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นได้ โดยปัญหาความขัดแย้งนี้

มีสาเหตุอันเนื่องมาจากโครงการของรัฐนั้น ส่งผลกระทบต่อชุมชนจึงทำให้เกิดการต่อต้านขึ้น เช่น การเคลื่อนไหวกของกลุ่มประชาชนหมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 10 คัดค้านต่อต้านการสร้างอ่างเก็บน้ำแม่แลง ตอนล่าง (สบตม) เป็นโครงการที่ราษฎรในพื้นที่ตำบลเวียงต้าและผู้นำชุมชน ได้เสนอโครงการไปยัง กรมชลประทานเมื่อปี พ.ศ. 2537 เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง เพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ แต่ได้ กินเนื้อที่ของป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 919 ไร่ ซึ่งกรมชลประทานได้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสม และได้ดำเนินการออกแบบการก่อสร้างเรียบร้อยแล้ว และได้นำเข้าเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ แต่ปัจจุบันได้รับการต่อต้านจากราษฎรบ้านแปง หมู่ที่ 1 และบ้านแสนทอง หมู่ที่ 10 ตำบลเวียงต้า โดยมีข้อสรุป คือ

- 1) ประชากรทั้งสองหมู่บ้าน ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน
 - 2) ประชากรทั้งสองหมู่บ้าน เกิดความวิตกกังวล ไม่เชื่อมั่นว่าอ่างเก็บน้ำจะมีความปลอดภัย ในกรณีอ่างเก็บน้ำดังกล่าวชำรุดหรือแตก
 - 3) การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำทำให้สูญเสียระบบนิเวศน์ของแหล่งทรัพยากร ธรรมชาติ
 - 4) การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแห่งนี้ จะทำให้เกิดความแตกแยกทางความคิด ทศนคติ และความสามัคคีในชุมชนตำบลเวียงต้า ระหว่างฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์ กับฝ่ายที่เสียผลประโยชน์
- ดังนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องได้รับการรองรับจากกฎหมาย เพื่อสนับสนุนและรองรับการดำเนินงานของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อย่างเต็มที่และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทำให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องทรัพยากรป่าไม้มีความยั่งยืนและเกิดความสมดุล เพราะเกิดจากความร่วมมือของคนในชุมชนท้องถิ่น และเป็นไปตามความต้องการของประชาชน โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อรองรับการดำเนินงานของชุมชนในการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงลดจนการน้อมนำพระราชดำริและพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ ในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นแนวทางในการจัดการและอยู่ร่วมกับธรรมชาติ ได้อย่างเหมาะสม และเป็นไปอย่างยั่งยืนตลอดไป

2. ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ตำบลเวียงต้า โดยเฉพาะคนที่ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองหรือมีที่ดินน้อย ไม่พอทำกิน โดยประโยชน์ที่คนในท้องถิ่นจะได้รับจากที่ดินและป่าไม้ คือ เป็นแหล่งสร้างงานและแหล่งสร้างรายได้ ดังนั้น เพื่อให้การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ตำบลเวียงต้า มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานการณ์ความจำเป็นในปัจจุบัน และให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามาจับบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้วรรวมมือจากหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในการนำกฎหมายตลอดจนนโยบายที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

2.1.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (24) และมาตรา 17 ได้กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ได้นำบทบัญญัติดังกล่าว มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้ว อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จะกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังไม่ได้นำมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การปฏิบัติงานดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครอง ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อรองรับบทบาทของเทศบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เดิม

มาตรา 50 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด
มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุข
ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ
การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติม เป็น

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขต
เทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (9) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

(10) หน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2.1.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้อำเภอมิหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลตรวจตรารักษาที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และในเรื่องการดูแลรักษาที่สาธารณะ อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 จะกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวร่วมกับอำเภอไว้แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากอำนาจของเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องผูกติดอยู่กับอำเภอ ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วทั้งอำเภอ ซึ่งบางครั้ง อาจไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึงและไม่สามารถแก้ปัญหาให้ทันทั่วที่ได้ และหากเทศบาลเข้าไปดำเนินการเอง โดยไม่มีอำเภอร่วมด้วยนั้น แม้จะไม่ได้รับการต่อต้านจากประชาชนก็ตาม แต่ความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล ยังไม่มีการบัญญัติรองรับไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การที่จะเข้าไปดำเนินการต่าง ๆ ของเทศบาลเกี่ยวกับการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ได้รับการคุ้มครอง อีกทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เทศบาล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และในเรื่องการดูแลรักษาที่สาธารณะ ตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้แล้ว จึงสมควรบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในกฎหมายจัดตั้งเทศบาลด้วย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 51 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อรองรับบทบาทของเทศบาลในการจัดการทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เดิม

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

แก้ไขเพิ่มเติม เป็น

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

- (10) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.1.3 เพื่อให้การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในเขตพื้นที่ตำบลเวียงต้า เป็นรูปธรรมและชัดเจน มีความสอดคล้องกับภูมิประเทศและความต้องการของชุมชน สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ให้เป็นไปอย่างยั่งยืน เป็นการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง อันจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศชาติอย่างมีศักยภาพในอนาคต ผู้ศึกษาจึงเสนอ

ให้มีการตราเทศบัญญัติตำบลเวียงต้า เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ. เพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ตำบลเวียงต้า

2.2 มาตรการเสริมในการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อผู้ศึกษาได้เสนอแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแล้ว การแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว ยังคงพบมาตรการเสริมที่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่

2.2.1 รัฐต้องมีนโยบายที่ชัดเจนแน่นอน ในการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความมั่นใจว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2.2 รัฐต้องสนับสนุนงบประมาณ เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีศักยภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และใช้ประโยชน์ได้เป็นเวลานาน เนื่องจากชาวบ้านในชนบทส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจน หากไม่มีทุนในการดำเนินการ การบริหารจัดการก็ย่อมไม่ประสบผลสำเร็จ

2.2.3 รัฐต้องพัฒนาปรับปรุงหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนบุคลากร ให้มีความรู้ความเข้าใจในแนวนโยบายในทิศทางเดียวกัน เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเผยแพร่และพัฒนาความรู้สู่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น ให้มีความรู้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.4 กรณีปัญหาการทับซ้อนของกฎหมาย ผู้ศึกษาได้ศึกษาแล้ว พบว่าปัจจุบันรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว โดยรัฐบาลมีนโยบายการจัดทำเป็นแผนที่ดิจิทัลมาตราส่วน 1: 4000 (One Map) รวมทั้งพัฒนาเป็นแอปพลิเคชัน เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้ เพื่อให้แนวเขตที่ดินของรัฐมีความถูกต้อง สะดวกในการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้ให้ทุกส่วนราชการใช้และยึดถือในแนวทางเดียวกัน และเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทับซ้อนการทุจริต ผลประโยชน์ รวมถึงการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ โดยได้ตั้งเป้าหมายให้แล้วเสร็จภายใน เดือนกันยายน 2559

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรมประชาสัมพันธ์. “จังหวัดแพร่เดินหน้าขับเคลื่อนปรับปรุงแผนที่แนวเขตของรัฐแบบบูรณาการ”.
คืน 17 พฤษภาคม 2559. จาก
[http://contentcenter.prd.go.th/contentviewfullpage.aspx? folder=579&subfolder=
&contents=58039](http://contentcenter.prd.go.th/contentviewfullpage.aspx?folder=579&subfolder=&contents=58039)
- กรมป่าไม้. “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ”. คืน 16 พฤษภาคม 2559 จาก [http://www.forest.go.th/index.
php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=413](http://www.forest.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=413)
- กรมป่าไม้. “สรุปการจัดตั้งป่าชุมชนรายจังหวัด”. คืน 17 พฤษภาคม 2559. จาก
[http://forestinfo.go.th/55/fCom.aspx?prov=54&zone=207&year=-1&eyear=-
1&type=-1](http://forestinfo.go.th/55/fCom.aspx?prov=54&zone=207&year=-1&eyear=-1&type=-1)
- กรมป่าไม้ ข้อมูลสารสนเทศ. “เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2516–2557”. คืน 16 พฤษภาคม
2559 จาก. <http://www.forest.go.th/index.php?lang=th>
- กรมพัฒนาที่ดิน. “วิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินในช่วงแผนพัฒนาฯ
ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559)”. คืน 16 พฤษภาคม 2559. จาก [http://ldd.go.th/Strategy/
strategics.html](http://ldd.go.th/Strategy/strategics.html)
- กำพล รุจิวิชัยย์ สมชาย ชคตระการ สุวรรณ โควะวินทวิวัฒน์ ธนัญญ์ รูปสม สุทิน สายสงวน
อำพา แก้วกำกง. “การจัดการสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี แนวทางสำหรับ
ประเทศไทย: ศึกษากรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน”. คืน 16 พฤษภาคม
2559. จาก [http://www.tci-thaijo.org/ index.php/easttu/article/view/51163](http://www.tci-thaijo.org/index.php/easttu/article/view/51163)
- เกศรา ระจะนิศย์. (2555). *ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐใน
รูปแบบโฉนดชุมชน*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยศรีปทุม, วิทยาเขตชลบุรี.
- แก้วสรร อติโพธิ. (2541). *สัมมนาเชิงปฏิบัติการ สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ*.
กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. หน้า 29 อ้างใน อุดมศักดิ์ สินธิ
พงษ์ *รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม*. คืนคืน 16 พฤษภาคม 2559.
จาก http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/july_sep_10/pdf/aw13.pdf

โกมล แพรทอง. (2535). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับป่าชุมชน”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาป่าไม้ชุมชน*. เล่ม 1 หน่วยที่ 1 นนทบุรี: สาขาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

โกมล แพรทอง และจินตนา อมรสงวนสิน. (2535). “การป่าไม้ชุมชนในระบบป่าชุมชน”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการป่าไม้ชุมชน เล่ม 2*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เขื่อนแก่งเสือเต้น. ใน *วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี*. ค้น 17 พฤษภาคม 2559. จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/เขื่อนแก่งเสือเต้น>

คณะกรรมการ IUCN ประเทศไทย.(2553). *การฟื้นฟูภูมินิเวศป่าไม้ กรณีศึกษาการจัดการภูมินิเวศจากภูเขาถึงทะเล*. กรุงเทพฯ: บริษัท xxxxxxxxxxxx จำกัด.

คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) *การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map)* สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 2559 หน้า 10

คนต้นน้ำน่าน. “รายงานการปฏิบัติงาน การจัดทำข้อบัญญัติฯ”. ค้น 16 พฤษภาคม 2559.

จาก <http://libazz.com/khontonnarn/article.php?aid=24111>.

โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. ค้น 16 พฤษภาคม 2559.

จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=19&chap=1&page=t19-1-infodetail02.html>

โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. ค้น 16 พฤษภาคม 2559. จาก

<http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=3&chap=5&page=t3-5-infodetail03.html>

งานประชาสัมพันธ์ สำนักชลประทานที่ 4 “ราษฎรค้าน สสำรวจปักแนวเขตก่อสร้างอ่างแม่แลงตอนล่าง จ.แพร่” ค้น 17 พฤษภาคม 2559 จาก

<http://irrigation.rid.go.th/rid4/ma4/News/580213-4.php>

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2545). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คูสิต เวชกิจ. (2535). “การมีส่วนร่วมของประชาชนและการระดมทรัพยากรเพื่อการป่าไม้ชุมชน”

ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการป่าไม้ชุมชน เล่ม 1*. นนทบุรี:

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลีย. ค้น 16 พฤษภาคม 2559. จาก <http://www.aussiecenter.org/index.php/about-australia/> รู้จักออสเตรเลีย/ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลีย.html.
- ไทยพับลิก้า “เขื่อนแก่งเสือเต้น. (ตอนที่1): ความเข้มแข็งชุมชนสะเอียบ 23 ปีการต่อสู้ พลังจากรุ่นสู่รุ่น” ค้น 17 พฤษภาคม 2559 จาก <http://thaipublica.org/2012/12/kaeng-sua-ten-dam/> ธิติ สายเชื้อ. “การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา”. ค้น 16 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1924>.
- นภาพร แจ่มทับทิม. “คนจนกับคดีโลกร้อน ความไม่เท่าเทียม-อยุติธรรม รัฐควรเป็นมิตรกับรากหญ้า”. ค้น 17 พฤษภาคม 2559. จาก <http://nationweekend.com/home/article/980/4958/คนจนกับ-คดีโลกร้อน-ความไม่เท่าเทียม-อยุติธรรม รัฐควรเป็นมิตรกับรากหญ้า.html>
- นักข่าวพลเมือง “ชาวบ้านคอนสารเดินขบวนทำความเข้าใจ “คดีโลกร้อน” เผยโดนฟ้องค่าปรับล้านกว่า”. ค้น 17 พฤษภาคม 2559. จาก <http://prachatai.com/journal/2010/11/32044>
- นักข่าวพลเมือง. “พ.ร.บ.ป่าชุมชน ยุคปฏิรูป อีกครั้งกับคำถาม สิทธิชุมชน vs พื้นที่อนุรักษ์” ค้น 17 พฤษภาคม 2559 จาก. <http://www.citizenthaipbs.net/node/5588>.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (2547). *รายงานการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง*. สถาบันพระปกเกล้า
- บัญญัติ สุชีวะ. (2547). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีระจักรพิมพ์
- เบ็ญจ กามอรุณโชติ. (2556). *การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย ความยุติธรรม - คำพิพากษา – ปัญหาสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: เปนไท.
- ประมวล สุวรรณศร. (2539). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. (2526). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์* กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- มนัส สุวรรณ. (2549). *การจัดการสิ่งแวดล้อม: หลักการและแนวคิด*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- มานอนันท์ บุญยานันท์. (2542). *การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....กรณีศึกษา ความเห็นของชุมชนบนพื้นที่สูง จังหวัดกาญจนบุรี*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.

- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และอัครพงศ์ อันทอง. (2555). “ความเข้าใจและทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับเป้าหมาย อำนาจ และบทบาทในการจัดการธรรมชาติ”. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*. 10(2), (ก.ค.-ธ.ค.2555): 67-98.
- มูลนิธิชัยพัฒนา. (2559). “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”. ค้น 16 พฤษภาคม 2559. จาก <http://www.chaipat.or.th/concept-and-theory-development/development-and-conservation-of-natural-resources.html>
- มูลนิธิชัยพัฒนา. “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องดิน”. ค้น 16 พฤษภาคม 2559. จาก <http://www.chaipat.or.th/concept-and-theory-development/concepts-and-theories-about-soil.html>
- มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร. “ตามหาความจริงเรื่องแก่งเลื่อม”. ค้น 17 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=943:seubnews&catid=5:2009-10-07-10-58-20&Itemid=14
- วรัญญู เสนาสุ. (2556). *การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เป็นไท.
- สงกรานต์ ป็องบุญจันทร์. (2559). “การก่อกำเนิดขององค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอเมริกา (US-EPA)”. ค้น 16 พฤษภาคม 2559. จาก <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=1747>
- สฤณี อาชวานันทกุล “เอลินอร์ ออสตรอม กับปัญญาปฏิบัติของชุมชน” *นักเขียนรับเชิญ* ค้น 16 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.web.greenworld.or.th/columnist/ecosaveworld/1419>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา”. ค้น 17 พฤษภาคม 2559. จาก http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2532&lawPath=c2_0291_2532
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา”. ค้น 17 พฤษภาคม 2559. จาก http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2535/c2_0681_2535.pdf
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแพร่ “ประชุมเสนอผังเทศบาลตำบลเวียงต้า” ค้น 17 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.dpt.go.th/phrae/main/index.php?option=com_content&view=article&id=107:act2014&catid=7:cat-2555

สำนักงานศาลปกครอง. (2555). *สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง*

สูงสุด พ.ศ.2555. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี.กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.

สำนักงานศาลปกครอง. (2555). *สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง*

สูงสุด พ.ศ.2555. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี.กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.

สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่. “ราษฎรในพื้นที่ตำบลเวียงต้า ยื่นข้อเรียกร้องขอสร้าง
อ่างเก็บน้ำแม่แลงตอนล่าง”. คืบ 17 พฤษภาคม 2559.

จาก <http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=150803151542>

สำนักประธานศาลฎีกา. “ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม”. *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*.

หน้า 37-45. คืบ 16 พฤษภาคม 2559. จาก

[http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain=](http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain=12&&No=13&&Title=%A1%AE%CB%C1%D2%C2%CA%D4%E8%A7%E1%C7%B4%C5%E9%CD%C1&&page=)

[12&&No=13&&Title=%A1%AE%CB%C1%D2%C2%CA%D4%E8%A7%E1%C7](http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain=12&&No=13&&Title=%A1%AE%CB%C1%D2%C2%CA%D4%E8%A7%E1%C7%B4%C5%E9%CD%C1&&page=)

[B4%C5%E9%CD%C1&&page=](http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain=12&&No=13&&Title=%A1%AE%CB%C1%D2%C2%CA%D4%E8%A7%E1%C7%B4%C5%E9%CD%C1&&page=)

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน”. (2559). *ศุภพาหะ*. เล่มที่ 2. ปีที่ 47,

พ.ศ.-ศ.ศ. 2543. คืบ 16 พฤษภาคม 2559 จาก

[http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?](http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain=12&&No=13&&Title=%A1%AE%CB%C1%D2%C2%CA%D4%E8%A7%E1%C7%B4%C5%E9%CD%C1&&page=)

[Idmain=12&&No=13&&Title=%A1%AE%CB%C1%D2%C2%CA%D4%E8%A7](http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain=12&&No=13&&Title=%A1%AE%CB%C1%D2%C2%CA%D4%E8%A7%E1%C7%B4%C5%E9%CD%C1&&page=)

[%E1%C7%B4%C5%E9%CD%C1&&page=](http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain=12&&No=13&&Title=%A1%AE%CB%C1%D2%C2%CA%D4%E8%A7%E1%C7%B4%C5%E9%CD%C1&&page=)

สุพัฒน์ หน่อแหวน. (2540). *การจัดระเบียบป่าชุมชนกับการพัฒนาชนบท*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เสน่ห์ จามरिक บรรณาธิการ. (2536). *ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1*

กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

หนังสือพิมพ์แนวหน้า. “กรมที่ดินแจกปีใหม่รื้อแปลงประเดิมนำร่อง ชุมพร-สุรินทร์”

คืบ 17 พฤษภาคม 2559. จาก <http://www.naewna.com/local/128011>

หนังสือพิมพ์บ้านเมือง. “บึงคูแจกที่ดิน 3.4 พันไร่ เกษตรกรยากไร้ที่ทำกิน”. คืบ 17 พฤษภาคม 2559.

จาก <http://www.ryt9.com/s/bmnd/2371387>

อรอนงค์ พลอยวิเลิศ และกฤษฎา วงศ์วิลาศชัย ข้อบัญญัติท้องถิ่น กับการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติ กรณี ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ สถาบันพัฒนา

องค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) คืบ 16 พฤษภาคม 2559 จาก [http://www.codi.or.th/](http://www.codi.or.th/index.php/2015-08-04-10-17-08/8540-2013-06-16-07-28-37)

[index.php/2015-08-04-10-17-08/8540-2013-06-16-07-28-37](http://www.codi.or.th/index.php/2015-08-04-10-17-08/8540-2013-06-16-07-28-37)

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

Section 102(a) of FLPMA states: (2016) “The Congress declares that it is the policy of the United States that — (1) the public lands be retained in Federal ownership, unless as a result of the land use planning procedure provided for in this Act, it is determined that disposal of a particular parcel will serve the national interest;” Retrieved May 18, 2016 From : <http://www.blm.gov/flpma/FLPMA.pdf>.



ภาคผนวก



ร่าง

เทศบัญญัติตำบลเวียงต้า

เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50 และ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในเขตการปกครองของเทศบาลตำบลเวียงต้า จึงออกเทศบัญญัติโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลตำบลเวียงต้า ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 เทศบัญญัตินี้เรียกว่า “เทศบัญญัติตำบลเวียงต้า เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ.”

ข้อ 2 เทศบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาลตำบลเวียงต้า นับถัดจากวันประกาศ ณ ที่ทำการเทศบาลตำบลเวียงต้า

ข้อ 3 ในเทศบัญญัตินี้

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้ เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า อากาศ แร่ธาตุ และพลังงานในเขตพื้นที่ตำบลเวียงต้า

“สิ่งแวดล้อม” หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ที่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่าและไม่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่า ทั้งที่เป็นรูปธรรม (จับต้องและมองเห็นได้) และนามธรรม (จับต้องไม่ได้และมองไม่เห็น) ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ในเขตพื้นที่ตำบลเวียงต้า

“ป่าชุมชน” หมายถึง ป่าชุมชนในพื้นที่ตำบลเวียงต้า ที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่อยู่นในพื้นที่เขตอุทยาน หรือป่าสงวนแห่งชาติ ที่ชุมชนได้ร่วมกันดูแลรักษา

หมวด 1**บททั่วไป**

ข้อ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อให้ชุมชนเกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ
- (2) เพื่อส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน และตำบล
- (3) เพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน เพื่อร่วมกันอนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ
- (4) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง และพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคล กลุ่ม และองค์กรชุมชนในตำบลเวียงต้า

ข้อ 5 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลเวียงต้าที่จัดตั้งขึ้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลตำบลเวียงต้า โดยให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

หมวด 2**การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในตำบล**

ข้อ 6 การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในตำบล ให้เป็นไปตามกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ท้ายเทศบัญญัตินี้

หมวด 3**คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล**

ข้อ 7 ให้มีคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล ประกอบด้วยประธานและกรรมการอื่นรวมแล้วจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านแต่ละชุมชน และได้รับการรับรองจากที่ประชุมของสมาชิกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และการคัดเลือกประธานให้มาจากเสียงข้างมากของคณะกรรมการระดับตำบล

ข้อ 8 คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน
- (2) มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป
- (3) มีแนวคิดและจิตสำนึกในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม
- (4) มีประสบการณ์การทำงานการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ ไม่น้อยกว่าสองปี

ข้อ 9 คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ข้อ 10 คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ครบวาระตามการดำรงตำแหน่ง
- (4) พ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน
- (5) ขาดการทำงานของเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลเกินสามครั้งติดต่อกันโดยไม่ได้แจ้งต่อคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล

(6) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดระเบียบของคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับตำบลอย่างร้ายแรง

(7) สถานเทศบาลมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดระเบียบของคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับตำบลอย่างร้ายแรง

ข้อ 11 คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน
- (2) ดำเนินการประสานแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแต่ละหมู่บ้าน

(3) สนับสนุนงานของเครือข่ายจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้าน และระดับตำบล

(4) ประสาน จัดทำ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้แก่สมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้าน และระดับตำบล

(5) ติดตามการดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(6) ประสานความร่วมมือกับบุคคล หน่วยงาน และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เข้ามาสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับตำบล

(7) พิจารณาให้ความเห็นในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชนและเทศบาลเพื่อดำเนินการ

(8) จัดทำรายงานการดำเนินงานจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เสนอต่อที่ประชุมสภาเทศบาล

(9) ดำเนินการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง แก้ไข เทศบัญญัติต่อสภาเทศบาล

หมวด 4

คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ข้อ 12 ให้มีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน ประกอบด้วย ประธานและกรรมการอื่นรวมแล้วจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน ซึ่งมีการเสนอชื่อและได้รับการคัดเลือกจากมติที่ประชุมของสมาชิกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ข้อ 13 คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของหมู่บ้านไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

(2) เป็นบุคคลมีความน่าเชื่อถือของคนในชุมชน มีคุณธรรม หรือมีความรู้ที่สมาชิกชุมชนยอมรับ

(3) ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ

ข้อ 14 คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ข้อ 15 คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ครบวาระตามการดำรงตำแหน่ง
- (4) ไม่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (5) ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การบริหารจัดการกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน
- (6) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือทำผิดระเบียบข้อบังคับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้านอย่างร้ายแรง
- (7) สภามอบมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือทำผิดระเบียบข้อบังคับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้านอย่างร้ายแรง
- (8) สมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดลงชื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือทำผิดระเบียบข้อบังคับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้านอย่างร้ายแรง

ข้อ 16 คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
- (2) ประสาน จัดทำแผนการจัดการและกิจกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน
- (3) จัดทำแนวเขตป่าชุมชน และแบ่งพื้นที่จัดการป่าชุมชนให้ชัดเจน ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (4) พิจารณากำหนดระเบียบการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน
- (5) สร้างจิตสำนึกให้แก่สมาชิกป่าชุมชนให้รู้จักคุณค่า รักษา หวงแหน และเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(6) ประสาน จัดทำ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่สมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(7) ประสานความร่วมมือกับบุคคล หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เข้ามาสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน

(8) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านเสนอต่อที่ประชุมหมู่บ้าน และที่ประชุมคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(9) ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 19

(10) บริหารจัดการกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน ข้อ 18

หมวด 5

สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ข้อ 17 สมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ร่วมกำหนดแนวเขตป่าชุมชน แนวเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ และพื้นที่จัดการอื่นในป่าชุมชน ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ร่วมบริหารจัดการการจัดทำแผนการจัดการและกิจกรรมดูแลรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน

(3) ร่วมจัดทำและปรับปรุงกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้าน ร่วมกับคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(4) มีสิทธิขอใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้านตามกฎระเบียบของหมู่บ้านและไม่ขัดข้องต่อกฎระเบียบ กฎหมาย

(5) มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและลงชื่อถอดถอนคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้าน

(6) ตรวจสอบและตรวจตราผู้ที่เข้ามากระทำผิดกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่หมู่บ้าน

(7) ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการตามเทศบัญญัตินี้

หมวด 6

กองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน

ข้อ 18 ให้มีกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน ประกอบด้วยเงิน และทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) การสนับสนุนงบประมาณจากเทศบาลตามที่ระเบียบและหนังสือสั่งการกำหนด
- (2) การระดมทุนสนับสนุนจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน
- (3) เงินชดใช้ค่าความเสียหายโดยความยินยอมจากผู้กระทำผิดต่อกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับหมู่บ้าน โดยให้นำฝากเข้าบัญชีกองทุนหมู่บ้านทุกครั้งที่มีการชดใช้
- (4) การจัดเก็บเงินค่าสมาชิกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามข้อตกลงและโดยความยินยอมของสมาชิก หรือการรับเงินบริจาคเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่หมู่บ้านดำเนินกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้อ 19 วัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน

- (1) เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพ
- (2) เพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลเวียงต้าของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ข้อ 20 ให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในกองทุน ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบ และวิธีการดำเนินงานของการใช้เงินกองทุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน
- (2) พิจารณาการใช้เงินกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน ข้อ 18
- (3) ติดตาม รายงาน และประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งเสนอต่อที่ประชุมหมู่บ้าน

หมวด 7

มาตรการและวิธีการเพื่อดำเนินการตามระเบียบ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

ข้อ 21 เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของเทศบัญญัติตำบลเวียงต้า เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2559 ให้เทศบาลตำบลเวียงต้าร่วมกับคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่สมาชิกหรือผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเทศบัญญัตินี้ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติได้ จัดประชุมเพื่อแสวงหามาตรการหรือวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว รวมตลอดถึงดำเนินการเพื่อเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของเทศบัญญัตินี้

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามเทศบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านดำเนินการพิจารณาข้อพิพาทก่อน แต่หากไม่สามารถดำเนินการตกลงกันได้ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลเป็นผู้พิจารณาดำเนินการแสวงหาวิธีการและมาตรการเพื่อระงับยับยั้งข้อพิพาทด้วยวิธีการตามแนวทางสันติวิธี ตั้งอยู่บนหลักเมตตาธรรม หลักธรรมาภิบาล และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หมวด 8

การปรับปรุงแก้ไขเทศบัญญัติ

ข้อ 22 การปรับปรุงแก้ไขเทศบัญญัติตำบลเวียงต้า เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ. ให้เป็นอำนาจของสภาเทศบาลตำบลเวียงต้า

หมวด 9

บทเฉพาะกาล

ข้อ 23 ให้กฎระเบียบป่าชุมชนของหมู่บ้านที่ใช้มาก่อนยังมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าเทศบัญญัติตำบลเวียงต้า เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ. มีผลบังคับใช้

ข้อ 24 ให้มีการเลือกคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสามสิบวันภายหลังจากเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเวียงต้า เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ. นี้ ประกาศใช้บังคับ

ข้อ 25 ให้มีการเลือกคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาหกสิบวันภายหลังจากเทศบัญญัติตำบลเวียงต้า เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ. นี้ ประกาศใช้บังคับ

ข้อ 26 ให้เทศบาลตำบลเวียงต้าดำเนินการ ให้การสนับสนุน และประสานความร่วมมือกับกำนันตำบลเวียงต้า ผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลเวียงต้า คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน และบุคคล หรือหน่วยงานที่เห็นสมควร ร่วมกันจัดทำและปรับปรุงแนวเขตป่าชุมชนตำบลเวียงต้า ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินทำกิน ข้อมูลแหล่งน้ำชุมชน และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ ให้เสร็จสิ้น ภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันวันภายหลังจากเทศบัญญัติตำบลเวียงต้า เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ. นี้ ประกาศใช้บังคับ

ข้อ 27 ให้นายกเทศมนตรีตำบลเวียงต้า มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง และประกาศเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามเทศบัญญัติตำบลเวียงต้า เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ. นี้

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน พ.ศ.

(ลงชื่อ)

(.....)

นายกเทศมนตรีตำบลเวียงต้า

ข้อบังคับ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินและป่าไม้
เนบทำยเทศบัญญัติตำบลเวียงต้า เรื่อง การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ.

ข้อ	ข้อบังคับ	โทษ	หมายเหตุ
1.	ห้ามบุกรุกที่ดินของรัฐ	ปรับไม่เกิน 1,000 บาท	
2.	ห้ามตัดไม้ไผ่ที่มีอายุไม่ถึง 1 ปี	ปรับไม่เกิน 1,000 บาท	
3.	ห้ามนำไม้ไผ่ขนาดยาวตั้งแต่ 8 ศอก ขึ้นไป ออกขายนอกพื้นที่ตำบลเวียงต้า	ปรับไม่เกิน 1,000 บาท	
4.	ห้ามขุดหน่อไม้ไผ่ ออกขายนอกพื้นที่ตำบลเวียง ต้า ภายในระยะ 3 เดือน (กรกฎาคม - กันยายน) ยกเว้น เพื่อกินและขาย ภายในตำบลเวียงต้า	ปรับไม่เกิน 1,000 บาท	
5.	ห้ามตัดไม้ทุกชนิดในเขตป่าชุมชน ยกเว้น ไม้ไผ่ที่มีอายุเกิน 1 ปี	ปรับไม่เกิน 1,000 บาท	



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางศิรดา ทุงสง
วัน เดือน ปีเกิด	21 สิงหาคม 2524
สถานที่เกิด	อำเภอคลอง จังหวัดแพร่
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยพายัพ 2547
สถานที่ทำงาน	เทศบาลตำบลเวียงต้า อำเภอคลอง จังหวัดแพร่
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ

