

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : การใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี:
การส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาล

ชื่อผู้เขียน : นางสาวกิริติ กาญจธีรานนท์

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2548

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:

1. อาจารย์ ดร. สถาพร สระมาลีย์ ประธานกรรมการ
2. อาจารย์อุทิศ ชูช่วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดสิทธิของคนในท้องถิ่น
ขึ้นเรียกรวม ๆ ว่า “สิทธิชุมชน” เพื่อให้คนในท้องถิ่นหรือชุมชนได้มีส่วนร่วมในด้าน
ต่าง ๆ เช่น ส่วนร่วมในการจัดการท้องถิ่น ส่วนร่วมในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต
ประเพณี ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา
ธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงสิทธิประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งพอจะตีความได้ว่าเป็นการอนุญาตให้ทรัพยากรไป
เป็นประโยชน์ในทางการท่องเที่ยวด้วย

จากการศึกษาพบว่า การส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลต้องพบอุปสรรคไม่
เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะอำนาจของเทศบาลในการส่งเสริม
การท่องเที่ยวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. เทศบาล
พ.ศ. 2496 นั้น ในพื้นที่เขตเทศบาลซึ่งเทศบาลควรมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการ
ท่องเที่ยว แต่ปรากฏว่ามีการทับซ้อนขององค์กรและกฎหมายในการเข้าจัดการ
ทรัพยากร ธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น

พ.ร.บ. ส่งเสริมสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2481 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ กฎหมายอาคาร กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมร้านอาหาร กฎหมายเกี่ยวกับลำคลองและการเดินเรือ กฎหมายเกี่ยวกับโรงแรม กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่า กฎหมายเกี่ยวกับภาษี เป็นต้น โดยกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ส่วนกลางเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น การดูแลด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งแม้จะเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ การดูแลสถานที่ท่องเที่ยวที่เป็นป่า น้ำตก เป็นหน้าที่ของกรมอุทยานฯ การดูแลแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นแม่น้ำเป็นหน้าที่ของกรมเจ้าท่า การดูแลความสะอาดของร้านอาหารเป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข การดูแลสถานที่ท่องเที่ยวที่เป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุ เป็นหน้าที่ของกรมศิลปากร การดูแลด้านอาคาร ด้านโรงแรม เป็นหน้าที่ของกรมโยธาธิการและการผังเมือง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้พื้นที่ดังกล่าวจะเป็นสถานที่ท่องเที่ยวและอยู่ในเขตเทศบาลก็ตาม แต่อำนาจการจัดการและบังคับใช้กลับเป็นของหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งเท่ากับว่าแม้กฎหมายเทศบาลให้อำนาจในการจัดการท่องเที่ยวก็ตาม แต่เมื่อพิจารณากฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานข้างต้นแล้ว เทศบาลก็ไม่ได้รับยกเว้นที่จะมีฐานะเป็นผู้ถูกบังคับใช้ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ เท่านั้น

อำนาจหน้าที่ในการจัดการท่องเที่ยวของเทศบาลจึงต้องพบอุปสรรคในการบริหารจัดการของเทศบาล เพราะกฎหมายแต่ละฉบับได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นส่วนกลางเข้าจัดการปัญหาที่ตามมา เท่ากับว่า ท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการจัดการท่องเที่ยว ซ้ำยังเกิดความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงาน

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรทำการสรุปประเด็นแห่งความซ้ำซ้อนออกมาเพื่อหาผู้มีอำนาจในการจัดการด้านการท่องเที่ยวในแต่ละส่วน แต่ละเรื่อง เพื่อจะพิจารณาถึงความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เป็นผลให้เกิดความซ้ำซ้อนขององค์กรอันทำให้อำนาจในทางการจัดการท่องเที่ยวอย่างแท้จริงไม่ตกถึงมือท้องถิ่น จากนั้นจึงอาจหาแนวทางการทำงานร่วมกับส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นหรือการบัญญัติกฎหมาย เพื่อกระจายอำนาจให้

เทศบาลมีอำนาจอย่างแท้จริงในการจัดการการท่องเที่ยว ส่วนหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและกำหนดมาตรฐานในการจัดการให้แก่ท้องถิ่น

และเนื่องจากบรรดากฎหมายต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว ได้มีบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ต่าง ๆ หรือแทรกอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ เป็นจำนวนหลายฉบับด้วยกัน ความชัดเจนหรือความชัดเจนของกฎหมายในการที่จะนำมาบังคับใช้ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั่วไปและประโยชน์ในแต่ละท้องถิ่น ยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของ การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีของเทศบาล ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายได้ให้อำนาจและหน้าที่แก่เทศบาล โดยได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนในกฎหมายของเทศบาลโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ จึงควรทำการปฏิรูปกฎหมายด้วยการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้ชัดเจนว่ามีอำนาจในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างเป็นรูปธรรม และกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่นด้วยการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจนั้นตกอยู่แก่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ

The Constitution of the Kingdom of Thailand of B.E. 2540 specifies the so-called “community rights” of people in rural areas or communities to participate in all areas affecting their lives, i.e. rural administration, the community’s environment and the preservation of biological diversity, as well as the benefits to be derived from natural resources and biological diversity, which can be interpreted as permission to use natural resources for the advantages to be gained from tourism.

The research found that the municipality’s tourism promotion efforts will encounter obstacles when its authority in promoting tourism according to the Thai Constitution and the Rural Administration Authority Act of B.E. 2496 overlap with each other. This is because rural areas under municipal administration come under overlapping laws and organizations that manage natural resources, arts and culture, environmental intellectual property in the area. Such overlapping laws include the Environmental Promotion Act of B.E. 2535, the Hygiene Preservation and Community Security Act of B.E. 2535, the Public Health Act of B.E. 2481, laws related to ancient historical sites, artifacts and finds, as well as laws relating to buildings, restaurant control, canals and shipping, hotels, wild animals, taxation etc. The aforementioned laws have already ceded the right to the central authority in terms of administration, i.e. environmental preservation, while tourism comes under the Department of Tourism Destination Management. However, forest and waterfalls tourist destinations are also the concern of the National Reserve Park Authority, which is responsible for the management of such places, while tourism destinations that are rivers are the responsibility of the Department of the Port Authority. In addition, restaurant hygiene is the responsibility of the Ministry of Public Health, while the preservation of ancient sites, artifacts and objects comes under the administration of the Department of Fine Arts. The management of hotel and buildings is the responsibility of the Department of Architecture and City Planning. Thus, it can be seen, although the stated area is a tourist destination and lies within the municipal area, the power with regard to management and authorization lies with the central agencies. This means that although municipal law gives the municipality the authority to manage local tourism, when considering the laws

related to each of the aforementioned organizations, the municipality is not exempted from having to comply with those laws.

Therefore tourism management authority of the municipality faces obstacles with regard to management since each law grants such rights to the government agencies concerned, which are mostly the central agencies charged with resolving the problems that arise. The municipality does not possess real authority in terms of managing local tourism, in addition to which there is duplication of effort with regard to the functions of the organizations and staff concerned.

The author is of the view that the points at which such duplication occurs should be summarized so that the decision-making body for tourism management can consider each of the issues where overlapping is a problem. Overlapping laws, which create duplication of effort and overlapping functions of the organizations, meaning that real power regarding the tourism management does not filter down to the municipality, should be addressed. Then, a working framework should be agreed upon between the central and the municipal authorities or enacted laws to decentralize real power to the municipality for the purposes of tourism management; in such a scenario, the central agencies would act as counselors and agencies responsible for the standardization of municipal management.

Since the laws relating to the environment and tourism are contained within different acts or in clauses of many different laws, there is a lack of clarity regarding enforcement of such laws. Such clarity would ensure that the general public and each municipality derives the full benefit in the form of tangible results from such resources, especially in rural municipalities. The law giving direct power and authority to local municipalities is the Municipal Act of B.E. 2496 or that specified in other laws should be reformed so as to clearly delineate the power and mandate of the municipality in tourism management, to create tangible results, and to decentralize authority of the central agencies to the municipality by stating exactly what power and authority local municipalities are entitled to.