

**มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากร
ทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหาร
จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558**
**Legal Measures for the Management of Marine and Coastal
Resources under the Law of Promoting Marine and Coastal
Resources Management Act B.E. 2558**

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์¹

9/1, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, หมู่ 5 ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12120,
เมลล์ติดต่อ: Udomsak.s@bu.ac.th

Udomsak Sinthipong²

9/1, Faculty of Law, Bangkok University, Moo.5 Phaholyotin Road, Klong 1 Tambon, Klong Luang District,
Pathumthani Province 12120, Email: Udomsak.s@bu.ac.th

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 โดยศึกษาถึงบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามพระราชบัญญัติฯ รวมทั้ง กลไกของกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ ที่พบว่ามีหลักการในการจัดการทรัพยากรอย่างบูรณาการภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ผ่านคณะกรรมการทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด พร้อมทั้งรับรองบทบาทสถานะของชุมชนชายฝั่งในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการจัดการทรัพยากรในเขตพื้นที่นั้น ได้แก่ พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และพื้นที่เพื่อการป้องกันกีดเซาะชายฝั่ง ตลอดจนมาตรการจัดการความเสียหายต่อทรัพยากรทั้งในกรณีความเสียหายร้ายแรงและที่ร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ

คำสำคัญ: ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ชุมชนชายฝั่ง การจัดการทรัพยากร การกีดเซาะชายฝั่ง

¹ รองศาสตราจารย์, ประจำภาควิชานิติศาสตร์

² Associate professor, Lecturer.



Abstract

The objective of this research is to analyze the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act B.E 2558. The research will examine the roles and regulatory powers of the relevant governmental authorities, and the legal mechanisms for the management of marine and coastal resources. The research found that the Act adopts an 'integrated' approach in managing marine and coastal resources. This is achieved by requiring the participation from people and local communities. They are officially selected as the Committee in both national and provincial levels such as National Policy and Plan Committee for Marine and Coastal Resources Management, and Provincial Committee for Marine and Coastal Resources Management. In addition, the Act recognizes the status and the role of local communities in participating in Marine and Coastal resources management. The Act also delimits particular conservative areas and specifies the measures that will be used in each area such as the mangrove protected area, the protected resources from marine and coastal area, and the seashore erosion protected area. The Act further provides measures for managing damaged resources in cases of substantial and critical loss.

Keywords: Marine and Coastal Resources, Coastal Community, Resources Management, Seashore Erosion

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่สถานการณ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ อยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม และมีจำนวนลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง³ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่เกินพอดี ถูกคุกคามและทำลายโดยไร้จิตสำนึก ขาดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ตามกฎหมายและลักษณะการบริหารราชการที่มีการบังคับการภายใต้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือหน่วยงานระดับกระทรวงและกรมเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (line ministries)⁴ โดยที่กรมที่ดิน กรมเจ้าท่า และกรมประมง เป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กองทัพเรือ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดูแลรับผิดชอบการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าว การที่มีหน่วยงานจำนวนมากรับผิดชอบดูแลทรัพยากรธรรมชาติภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ฉบับต่าง ๆ จึงเกิดปัญหาต่อแผนนโยบายและการบริหารจัดการในการจัดการทรัพยากรที่แตกต่างกัน ดังนั้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรในอดีตที่ผ่านมา จึงถือเป็นปัญหาสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพได้

หลังจากที่ได้ก่อตั้งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจากวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประกอบกับข้อจำกัดของกฎหมาย รวมทั้งพัฒนาการในเรื่องสิทธิของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงได้มีการจัดทำกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้น⁵ ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 โดยมีหลักการและเหตุผลในการบริหารจัดการทรัพยากรภายใต้การประสานของ 3 องค์กรประกอบ⁶ ได้แก่ (1) หน้าที่ (2) พื้นที่ และ (3) การมีส่วนร่วม คำว่า “หน้าที่” คือ การประสานความร่วมมือเพื่อ

³ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมประจำปี พ.ศ. 2557 (กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557), 28.

⁴ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, เอกสารประกอบกรอบเรื่อง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2551), 9.

⁵ พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 102 ก (8 ตุลาคม 2545): 22-24.

⁶ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, เอกสารประกอบกรอบเรื่อง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 15-16.



บูรณาการกฎหมาย นโยบาย แผนงาน เจ้าหน้าที่ และกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ส่วนคำว่า “พื้นที่” นั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ ออกเป็นประเภทต่าง ๆ กล่าวคือ พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง และพื้นที่เพื่อการจัดการเกี่ยวกับปัญหาของการกัดเซาะชายฝั่ง สำหรับคำว่า “การมีส่วนร่วม” นั้น มุ่งหมายถึงการเสริมสร้างให้ชุมชนชายฝั่งมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เปิดให้ผู้แทนภาคประชาชนและชุมชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อการสอดประสานในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ

ตามที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาระยะหนึ่งแล้ว จึงสมควรที่จะศึกษาถึงประสิทธิภาพของการดำเนินมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยจะได้ศึกษาในหลักการ เหตุผล และกลไกของกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยวิเคราะห์และสังเคราะห์ มาตรการของกฎหมายกับสภาพปัญหาที่ปรากฏ เพื่อทราบถึง (1) การบังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติภารกิจ ตามเจตนารมณ์และนโยบายของรัฐบาลในการสงวน อนุรักษ์ ปันฟู และบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (2) การอนุรักษ์และได้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างคุ้มค่า ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม และ (3) การตรวจสอบในหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักการ เหตุผล และกลไกทางกฎหมายของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
- 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการของกฎหมายในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อดีและข้อด้อยของมาตรการดังกล่าว
- 3) เพื่อรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนากฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศต่อไป

1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ศึกษาหลักการ เหตุผล และกลไกทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง องค์กร บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กร รวมถึงประสิทธิภาพในการดำเนิน

มาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าว

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้การศึกษาวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยศึกษาจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตำรา หนังสือ บทความ และกฎหมาย โดยมีขั้นตอนในการศึกษาที่ประกอบไปด้วย (1) การรวบรวม ทบทวน และศึกษาข้อมูล (2) การวิเคราะห์ในประเด็นทางกฎหมาย และการปฏิบัติ (3) การสังเคราะห์ในเชิงบูรณาการ และ (4) การจัดทำข้อเสนอแนะ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินมาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้มีความสมบูรณ์ สมดุล ประชาชนและชุมชนชายฝั่งได้รับการจัดสรรให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

3) เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนาหลักไกของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ให้เหมาะสมต่อการบริหารจัดการทรัพยากรของชาติได้อย่างยั่งยืน

2. ผลการวิจัย

งานวิจัยนี้ได้ศึกษามาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 โดยมีข้อค้นพบในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

2.1 หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบันยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ประกอบกับได้มีการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ทรัพยากรเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรมลงเป็นอันมาก อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีครอบคลุมเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงสมควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันกีดกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุล



และยั่งยืน⁷

ภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ระบุให้ชุมชนมีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ประกอบกับความตระหนักถึงความเชื่อมโยงโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งจิตสำนึกในการอนุรักษ์ของชุมชนเอง จึงควรกำหนดรายละเอียดไว้ในกลไกของกฎหมายนี้ ที่ให้ออกาสชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นรูปธรรมในทางเนื้อหา มิใช่เพียงทางรูปแบบ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีทรัพยากรให้ชุมชนและประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

2.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

1) สภาพปัญหา

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบแยกตามภารกิจภายใต้การควบคุมสั่งการของรัฐมนตรีฯ เป็นผู้รับผิดชอบหลัก การที่มีหน่วยงานจำนวนมากรับผิดชอบดูแลปัญหาเดียวกันภายใต้กฎหมายที่มีลักษณะแยกส่วน จึงเกิดปัญหาต่อแนวทางและการบริหารจัดการทรัพยากรที่แตกต่างกัน⁸ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงถือเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ หนึ่งในการบริหารราชการโดยทั่วไป ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงจะเป็นผู้สั่งการตามกฎหมายในกรอบของนโยบายที่กำหนด การประสานงานระหว่างต่างหน่วยงานจะกระทำผ่านคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้สั่งการโดยตรงในส่วนบุคคล การประสานงานจะกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่ซึ่งการประสานงานอาจไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกกรณี

ปัญหาความคลุมเครือและทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทำให้ในบางเรื่องขาดผู้รับผิดชอบหลัก ในบางเรื่องไม่ชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ⁹ จึงควรกำหนดให้มีระบบการบูรณาการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบเพื่อให้มีผู้รับผิดชอบหลัก และผู้ปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยเชื่อว่าระบบนี้สามารถนำไปปฏิบัติและประสานความร่วมมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁷ หลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558.

⁸ สุวลักษณ์ สารุมนันตพันธุ์, ประภาพร แสงกาญจนวนิช, และ สัตยชัย สุตินันท์วิหาร, *กฎหมายกับการบริหารจัดการทรัพยากรทะเล* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548), 3.

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ: สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร* (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), 34.

2) หลักการของพระราชบัญญัติฯ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 (ซึ่งต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า “พระราชบัญญัติ”) โดยที่พระราชบัญญัตินี้ได้จัดตั้งและรับรองสถานะและบทบาทขององค์กรเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และชุมชนชายฝั่ง โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่ประสานงานการบริหารจัดการดังกล่าว ดังนี้

2.2.1 คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญภายนอกที่มาจากภาคประชาชนและชุมชนเป็นกรรมการ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ ประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการจัดการ ได้แก่ พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และพื้นที่เพื่อป้องกันกีดขวางการกัดเซาะชายฝั่ง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้ง รายงานสถานการณ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา¹⁰

2.2.2 คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของจังหวัด เสนอความเห็นในการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการ ได้แก่ พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และพื้นที่เพื่อป้องกันกีดขวางการกัดเซาะชายฝั่ง ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการฯ ชาติ และ/หรืออธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง เพื่อดำเนินการในกรณีที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับความเสียหาย ดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558. มาตรา 5 และ มาตรา 9, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 132 ตอนที่ 21 ก (26 มีนาคม 2558): 49-50, 51-52.



การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในจังหวัด ดำเนินมาตรการเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในจังหวัด รวมทั้งประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง¹¹

2.2.3 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีพันธกิจในการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลน โดยกฎหมายได้กำหนดบทบาทและภาระหน้าที่ของกรมฯ ไว้ ดังนี้ (1) บทบาทในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ในการเสนอความเห็นเพื่อการจัดทำนโยบาย และแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ จัดทำแนวเขตพื้นที่ เพื่อการป้องกันกีดขวางชายฝั่ง ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากร รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงหรือประกาศเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งการกำหนดพื้นที่ เพื่อการจัดการและการกำหนดมาตรการเพื่อระงับและฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากร¹² (2) หน้าที่ให้ความช่วยเหลือชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง¹³ (3) หน้าที่ในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยการออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการคุ้มครองและมาตรการในเขตพื้นที่เหล่านั้น รวมทั้งการกำหนดมาตรการเพื่อระงับและฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และจากการกระทำของมนุษย์¹⁴

คณะกรรมการทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด จะมีสำนักงานเลขานุการที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายและคำสั่งของคณะกรรมการฯ อย่างต่อเนื่อง โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ ชาติ สำหรับคณะ

¹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558, มาตรา 12 และ มาตรา 13, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 132 ตอนที่ 21 ก (26 มีนาคม 2558): 53-54.

¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558, มาตรา 15, *ราชกิจจานุเบกษา*, 54-55.

¹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 16, *ราชกิจจานุเบกษา*, 55.

¹⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 17 - มาตรา 23, *ราชกิจจานุเบกษา*, 56-58.

กรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ให้แต่งตั้งข้าราชการในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจำนวน 1 คน ตามที่อธิบดีเสนอทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการฯ เพื่อรองรับงานของคณะกรรมการฯ จังหวัด¹⁵

3) วิเคราะห์หลักการและผลของพระราชบัญญัติฯ

พระราชบัญญัติฯ นี้ กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีบทบาทเป็นหน่วยงานประสานการจัดการกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและชุมชนชายฝั่ง และมีเจตนารมณ์เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติฯ นี้ กับกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เข้าด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการบูรณาการการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในทุกด้านทุกมิติอย่างเป็นองค์รวมในแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในภาวะปกติและเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดผู้รับผิดชอบกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย จำเป็นต้องจัดการเรื่องความแตกต่าง และความขัดแย้งทั้งในผลประโยชน์ แนวคิด และการปฏิบัติ จากโครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการฯ ทั้งสองระดับ ที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น¹⁶ โดยองค์กรทั้งสองมีปฏิสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ดลหลั่นกันไป ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีบูรณาการ¹⁷ และประสานกัน เพื่อเสริม และถ่วงดุลกับการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนชายฝั่ง โดยคณะกรรมการฯ ชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในภาพรวมระดับชาติ คณะกรรมการฯ จังหวัดเป็นผู้แปลงนโยบายระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ที่เหมาะสมกับจังหวัดของตน

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นงานที่ยุ่งยากซับซ้อนมีปัญหาที่เกี่ยวกับทรัพยากร บุคลากร และหน่วยงานมากมาย ต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง คณะ

¹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 12 และมาตรา 15, *ราชกิจจานุเบกษา*, 53, 54-55.

¹⁶ หลักการการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อเน้นอำนาจของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น นำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน เพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง

¹⁷ แนวคิดการจัดการแบบบูรณาการ (Integrated Management) เป็นแนวคิดของระบบการเรียนรู้แบบสหวิทยาการ (Multidisciplinary) โดยพิจารณาเหตุและปัจจัยแบบองค์รวมและคิดเชิงระบบ โดยในการทำงาน คือการทำให้หน่วยย่อยที่สัมพันธ์กันและกันเข้ามามีส่วนร่วมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่ครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว



กรรมการทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดควรมีมีสำนักงานเลขานุการที่เข้มแข็ง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายและคำสั่งของคณะกรรมการได้อย่างต่อเนื่อง โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการในคณะกรรมการฯ ชาติ และเจ้าหน้าที่ของกรมฯ จะเข้าไปมีบทบาทในสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ จังหวัด เพื่อให้การดำเนินมาตรการและการประสานนโยบายและแผนในระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง

ข้อดี คือ กลไกดังกล่าวจะพัฒนาส่งเสริมประสบการณ์และความชำนาญ และนำไปสู่การปฏิบัติในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงแก้ไขปัญหาความขัดแย้งแตกต่างได้อย่างสมานฉันท์

ข้อจำกัด คือ ในคณะกรรมการฯ ชาติ สัดส่วนของกรรมการที่มาจากภาคประชาชนยังค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับภาครัฐ ซึ่งอาจมีผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ผูกขาดโดยภาครัฐได้ ในส่วนของคณะกรรมการฯ จังหวัด พบว่ายังมีข้อจำกัดในบทบาทและอำนาจหน้าที่ มีเพียงเสนอแนะการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ยังไม่มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมด้วยตนเอง ประกอบกับบางจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ย่อมขาดความใกล้ชิดและมีอาจสนองตอบต่อลักษณะและสภาพปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ท้องถิ่นได้

พึงพิจารณาเพิ่มจำนวนของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มาจากภาคประชาชนให้มีสัดส่วนใกล้เคียงกับคณะกรรมการที่มาจากภาครัฐ และให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ครบถ้วน ในส่วนคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนชุมชนชายฝั่งนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์ที่โปร่งใสไม่บกพร่องทางด้านผลประโยชน์ทับซ้อน และด้านจริยธรรม

พึงพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นเพื่อดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ท้องถิ่น ให้มีองค์ประกอบจากผู้แทนชุมชนชายฝั่งทั้งหมด โดยเลือกประธานและเลขานุการกันเอง พร้อมทั้งมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายก องค์การบริหารส่วนตำบล และประธานสภาองค์กรชุมชนเป็นที่ปรึกษา ให้มีหน้าที่จัดทำแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่กำหนดเขตพื้นที่ เพื่อการจัดการ และเป็นผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

2.3 ชุมชนชายฝั่ง

1) สภาพปัญหา

โดยที่พื้นที่แหล่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ 8,435 ตารางกิโลเมตร เจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีประมาณ 400 คน ในขณะที่ชุมชนชายฝั่งในพื้นที่มีไม่ต่ำกว่า 5,000 ชุมชน¹⁸ หน่วยงานของรัฐไม่อาจจัดการดูแล

¹⁸ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, เอกสารประกอบการอบรม เรื่อง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 5.

แหล่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างทั่วถึง และยังขาดประสิทธิภาพ ปัญหาการที่หน่วยงานรัฐมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ไม่ครอบคลุมพื้นที่แหล่งทรัพยากรฯ รวมถึงการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ที่อยู่ตลอดเวลา ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และทันต่อเหตุการณ์¹⁹ ซึ่งการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรในพื้นที่จะต้องอาศัยความรวดเร็วและต่อเนื่อง

2) หลักการของพระราชบัญญัติฯ

รับรองสถานะของชุมชนชายฝั่ง โดยให้ความหมายของชุมชนชายฝั่งครอบคลุมถึงชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะ²⁰ และให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ (1) การแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในระดับชาติและจังหวัด (2) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนชายฝั่งในการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการ หรือกิจกรรมของชุมชนชายฝั่ง และ (3) เผยแพร่ความรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง²¹

3) วิเคราะห์หลักการและผลของพระราชบัญญัติฯ

บทบาทของภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่น มีส่วนช่วยในการดูแลรักษาและจัดการกันเอง โดยมีตัวอย่างความสำเร็จในหลายด้าน ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลต่าง ๆ การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของชุมชนนั้น เป็นหลักการหนึ่งของการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรตามหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่พบว่าการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมีส่วนช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรฯ ที่มีประสิทธิภาพ ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่อย่างได้ผล การที่กฎหมายรับรองบทบาทและหน้าที่ให้กับชุมชนชายฝั่ง ในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรด้วยตนเองที่ชัดเจน²² จึงเป็นแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสม

¹⁹ สนิท อักษรแก้ว, ป่าชายเลนนิเวศวิทยาและการจัดการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542), 26.

²⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 3, ราชกิจจานุเบกษา, 49-50.

²¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 12 และ มาตรา 16, ราชกิจจานุเบกษา, 53, 55.

²² หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นหลักการพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือการให้โอกาสแก่ท้องถิ่นและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังปรากฏตามปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กล่าวถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในข้อบทที่ 10 ว่า “ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ให้หลักประกันและคำนึงถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน”



สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญฯ

การที่มาตรา 16 รับรองบทบาทของชุมชนชายฝั่ง แต่มีได้รับรองสถานะทางกฎหมาย โดยให้เป็นหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ความช่วยเหลือสนับสนุน ชุมชนชายฝั่งในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น มีข้อดี คือ ชุมชนชายฝั่งมีบทบาท และเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนให้การบริหารจัดการทรัพยากร เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งยังช่วยจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง อีกด้วย

ข้อจำกัด คือ การให้ความช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนชายฝั่งนั้น เป็นดุลพินิจแต่เพียงลำพังของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในเรื่องใด อย่างไร หรือไม่ ชุมชนชายฝั่งไม่มีสิทธิเรียกร้องให้กรมฯ ดำเนินการช่วยเหลือ หรือสนับสนุนในเรื่องที่ประสงค์ได้ด้วยตนเอง เนื่องจากกฎหมายมีได้รับรองให้เป็นสิทธิของชุมชนชายฝั่ง การที่ชุมชนชายฝั่งไม่ต้องขึ้นทะเบียนกับภาครัฐ อาจทำให้การสนับสนุนจากภาครัฐไม่เป็นไปอย่างทั่วถึงได้ นอกจากนี้ ในการใช้สิทธิมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร กฎหมายก็ได้กำหนดรายละเอียดวิธีการใช้สิทธิของชุมชนชายฝั่งว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร

จึงควรปรับปรุงกฎหมายโดยบัญญัติให้เป็นสิทธิของชุมชนชายฝั่งในการได้รับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเรื่องต่าง ๆ กำหนดสถานะทางกฎหมายของชุมชนชายฝั่งโดยการจัดแจ้งกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พร้อมทั้งรายละเอียดวิธีการใช้สิทธิมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรฯ ดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของแต่ละชุมชนชายฝั่ง และเพื่อความเป็นเอกภาพในการขับเคลื่อนบทบาทของท้องถิ่นภาคประชาชนผ่านชุมชนชายฝั่งต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ในจังหวัดชายฝั่งทะเลทั่วประเทศ คู่ขนานกับบทบาทของท้องถิ่นในภาครัฐผ่านเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

อนึ่ง พระราชบัญญัตินี้ มิได้กำหนดรายละเอียดวิธีการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นว่า มีขั้นตอนและวิธีการอย่างไร มีเพียงรัฐธรรมนูญฯ ที่รับรองสิทธิดังกล่าว ที่อาจถือได้ว่าเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบมิใช่ในเนื้อหา ในขณะที่กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ รวมทั้งวิธีการใช้สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทั้งในรูปแบบและในเนื้อหา²³

²³ James L. Creighton, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement* (San Francisco: Jossey-Bass Publishing, 2005), 87-91.

2.4 การจัดการทรัพยากรร่วมโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประชาชน และชุมชนชายฝั่ง

1) สภาพปัญหา

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ประกอบกับได้มีการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและเกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประกอบกับเนื่องจากการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ในเรื่องความแตกต่างขัดแย้งทั้งในด้านผลประโยชน์ แนวคิด และการปฏิบัติ²⁴ จำเป็นต้องให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีกลไกที่จะประสานความแตกต่างและความขัดแย้งในรูปแบบต่าง ๆ และขั้นตอนกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ จะมาร่วมพิจารณาคำขอสรุปที่ผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้นพอจะยอมรับได้อย่างสมานฉันท์ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นไปอย่างยั่งยืน

2) หลักการของพระราชบัญญัติฯ

กฎหมายกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นให้มีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกัน ภายใต้แนวคิดการจัดการร่วม (Co-management)²⁵ ดังนี้

2.1) รับรองบทบาทสถานะของชุมชนชายฝั่งในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยให้ได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนี้ (1) การแสดงความคิดเห็นประกอบการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (2) การได้รับคำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (3) การได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการ หรือกิจกรรมของชุมชนชายฝั่ง และ (4) การเผยแพร่ความรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง²⁶

²⁴ Ronald J. Rychlak, "Coastal Zone Management and the Search for Integration," *DePaul Law Review* 40, no. 4 (1991): 981..

²⁵ แนวคิดการจัดการร่วม (Co-management) เป็นแนวคิดของการจัดการแบบมีส่วนร่วมประเภทหนึ่ง เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรที่ไม่มีรูปแบบกำหนดที่ตายตัว แต่เป็นแนวทางในการจัดการร่วมกันโดยแบ่งหน้าที่หรือบทบาทการทำงานแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม

²⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558, มาตรา 12 และ มาตรา 16, *ราชกิจจานุเบกษา*, 53, 55.



2.2) ร่วมเป็นกรรมการทั้งในคณะกรรมการฯ ชาติและคณะกรรมการฯ จังหวัด ดังนี้
 (1) คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ โดยใช้อำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ ประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความเห็นชอบการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการจัดการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และผู้มีส่วนได้เสีย และรายงานสถานการณ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต่อคณะรัฐมนตรี²⁷ และ (2) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของจังหวัด เสนอความเห็นในการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการ ให้ความเห็นเพื่อดำเนินการกรณีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับความเสียหาย ดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุงรักษา อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง²⁸

3) วิเคราะห์หลักการและผลของพระราชบัญญัติฯ

บทบัญญัติในส่วนนี้ มุ่งที่จะสร้างกลไกที่จะให้เกิดเวทีที่จะให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคชุมชนและประชาชน สามารถที่จะประสาน มีเวทีที่จะทำงานร่วมกันได้ โดยเปิดให้ภาคชุมชนและประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการฯ ชาติ มีอำนาจกำหนดนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรของชาติ รวมทั้งให้ความเห็นชอบกลับกรองเรื่องที่คณะกรรมการฯ จังหวัดเสนอมา ในขณะที่คณะกรรมการฯ จังหวัด จะเป็นผู้แปลงนโยบายและแผนดำเนินงานไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยมีอำนาจเสนอแนะการดำเนินมาตรการเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่จังหวัดของตน ดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากร รวมทั้งประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง

ข้อดี คือ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้มีสิทธิและโอกาสแสดงความคิดเห็นและแนวทางการแก้ไขปัญหาของตน เพื่อที่จะได้บูรณาการการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ หรือป้องกัน หรือบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการ หรือโครงการต่าง ๆ เหล่านั้น ให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้การจัดการได้รับผลประโยชน์สูงสุด และมีผลผูกพันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

²⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558, มาตรา 5 และมาตรา 9, *ราชกิจจานุเบกษา*, 49-50, 51-52.

²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558, มาตรา 12 และมาตรา 13, *ราชกิจจานุเบกษา*, 53-54.

2.5 การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

1) สภาพปัญหา

สถานการณ์ของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบัน มีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งจากการกระทำของมนุษย์ และภัยธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ พื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งที่ถูกบุกรุก เปลี่ยนแปลงสภาพทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง จากความต้องการใช้ทรัพยากรที่เพิ่มสูงขึ้นและหลากหลาย โดยที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดและในสภาพที่เสื่อมโทรมทำให้เกิดความขัดแย้ง แย่งชิงทรัพยากรในระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน²⁹ ประกอบกับโดยลักษณะของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่แตกต่างจากทรัพยากรธรรมชาติอื่น จำเป็นต้องใช้องค์ความรู้เฉพาะในการจัดการ

โดยที่ความเสียหายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อาจเกิดได้จากทั้งภัยธรรมชาติ เช่น การกัดเซาะชายฝั่ง ปะการังฟอกขาว สึนามิ หรือที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น น้ำมันรั่วไหล การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่ที่ได้สร้าง ความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างกว้างขวาง³⁰ เกินกว่าอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไปซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เฉพาะจะสามารถดำเนินการได้เพียงลำพัง จำเป็นต้องใช้มาตรการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างฉับพลัน และทันท่วงที โดยอาศัยอำนาจสั่งการของฝ่ายบริหารสูงสุด ที่สามารถระดมสรรพกำลัง ความรู้ และงบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหา และเยียวยาความเสียหายนั้นได้อย่างเหมาะสมและทันการณ์

2) หลักการของพระราชบัญญัติฯ

พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดกลไกเพื่อการจัดการและคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรกเป็นมาตรการในเชิงป้องกันโดยการกำหนดพื้นที่เพื่อการจัดการ และการกำหนดมาตรการแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรทั้งกรณีที่เป็นความเสียหายทั่วไปและความเสียหายที่ร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ ซึ่งเป็นมาตรการในเชิงแก้ไขดังนี้

2.5.1 การกำหนดพื้นที่เพื่อการจัดการ

1. พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์

พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

²⁹โครงการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้, บรรณาธิการโดย บรรจง นะแส (กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2550), 34-35.

³⁰ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, เอกสารประกอบการอบรม เรื่อง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 12.



นโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ออกกฎกระทรวง กำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ รวมทั้งมาตรการคุ้มครองที่จะใช้บังคับในพื้นที่บริเวณดังกล่าว และแผนที่แสดงแนวเขต โดยพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ต้องมีได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อมิให้เป็นการซ้ำซ้อนกับพื้นที่ ตามกฎหมายอื่นที่มีมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่เหล่านั้นอยู่แล้ว³¹

พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์จะต้องมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลอื่นใด เพื่อมิให้กระทบสิทธิของประชาชน และในกรณีที่พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายได้กำหนดให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้ใช้อำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ต่อการกระทำใด ๆ ที่กระทำต่อไม้หวงห้ามและของป่าหวงห้ามในพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์นั้น ทั้งนี้ เพื่อให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนอย่างเป็นทางการ³²

มาตรการที่ประกาศใช้ในพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์นี้ให้เป็นไปตามลักษณะของปัญหาและความเหมาะสมของพื้นที่ ดังนี้ (1) ห้ามดำเนินกิจกรรมที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อป่าชายเลนและทรัพยากรในป่าชายเลน (2) มาตรการอนุรักษ์ พื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลนให้เหมาะสมแก่สภาพพื้นที่ และ (3) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมิให้กระทบต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ และมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ

2. พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นมาตรการเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่ที่กำหนด โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่บริเวณหนึ่งบริเวณใดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งกำหนดมาตรการคุ้มครองที่จะใช้บังคับในพื้นที่บริเวณดังกล่าวและแผนที่แสดงแนวเขต โดยพื้นที่ที่จะนำมากำหนดในกฎกระทรวงจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้คงอยู่ในสภาพทางธรรมชาติเดิม หรือพื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์

³¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 18, ราชกิจจานุเบกษา, 56.

³² พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 18 และ มาตรา 19, ราชกิจจานุเบกษา, 56, 57.

หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์³³ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครอง สงวน และอนุรักษ์พื้นที่บริเวณดังกล่าวให้อยู่ในสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์ต่อไป และเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนกับพื้นที่ที่หน่วยงานอื่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น จะต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น หรือเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตามกฎหมายฉบับนี้³⁴

มาตรการที่ประกาศใช้ในพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนี้ ให้เป็นไปตามความเหมาะสมของพื้นที่ ดังนี้ (1) ห้ามดำเนินกิจกรรมที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (2) กำหนดมาตรการอนุรักษ์ พื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้เหมาะสมแก่สภาพพื้นที่ (3) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมิให้กระทบต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ และ (4) กำหนดมาตรการในการคุ้มครองชายหาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ

3. พื้นที่เพื่อการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

พื้นที่เพื่อการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นมาตรการเพื่อการป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่ที่มีปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง เพื่อที่จะใช้มาตรการในการป้องกันปัญหาจากการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งกำหนดมาตรการคุ้มครองที่จะใช้บังคับในพื้นที่บริเวณดังกล่าวและแผนที่แสดงแนวเขต ดังนี้ (1) ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำใด ๆ ที่อาจส่งผลหรือก่อให้เกิดปัญหาในการกัดเซาะชายฝั่งเพิ่มขึ้น (2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการกับสิ่งก่อสร้างหรือกิจกรรมที่ได้ดำเนินการภายในเขตพื้นที่ โดยให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือให้ระงับการดำเนินการหรือรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยได้รับค่าชดเชยตามความเหมาะสม และ (3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตพื้นที่ที่ประกาศกำหนด

3) วิเคราะห์หลักการและผลของพระราชบัญญัติฯ

พระราชบัญญัติฯ นี้ กำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเชิงพื้นที่ โดยกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการจัดการ ได้แก่ (1) พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ เพื่อคุ้มครองป่าชายเลนโดยมุ่งไปที่ป่าชายเลนที่อยู่นอกเขตการจัดการตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ อาทิ อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น (2) พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อคุ้มครอง

³³ Donna R. Christie, *Costal and Ocean Management Law* (New York: West Publishing, 1994), 118.

³⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 20, *ราชกิจจานุเบกษา*, 57.



ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ยังอยู่ในสภาพสมบูรณ์ควรสงวนไว้ให้คงอยู่ต่อไป หรือพื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพธรรมชาติ หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ และ (3) พื้นที่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เพื่อป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง โดยควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง

การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการจัดการนี้ เป็นมาตรการในเชิงป้องกัน³⁵ โดยควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร และป้องกันความเสียหายของทรัพยากรทั้งจากการกระทำของมนุษย์และปรากฏการณ์ตามสภาพทางธรรมชาติ โดยควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ บริเวณทะเลและชายฝั่งให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมกับศักยภาพของทรัพยากร รวมทั้งกิจกรรมที่อาจเป็นตัวเร่งปัญหาความเสียหายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้นตามสภาพทางธรรมชาติอีกด้วย

ข้อดี คือ เป็นการกำหนดภารกิจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความชัดเจน โดยกรมฯ จะไม่เข้าไปดำเนินการใด ๆ ในบริเวณพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว

ข้อจำกัด คือ มาตรการดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งทั้งหมด เนื่องจากไม่รวมพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอื่นที่มีผู้บังคับใช้กฎหมายอยู่แล้ว อาทิ กรมประมง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช การที่กำหนดไม่ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในบริเวณพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้หน่วยงานนั้นรับผิดชอบอยู่แล้ว หรือพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอื่นนั้นมีข้อสังเกตกรณีพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยประมงที่อยู่ในความดูแลของกรมประมงจะสามารถดูแลแหล่งหญ้าทะเล หรือแนวปะการัง หรือสัตว์ทะเลหายากได้จากกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับทำการประมงได้หรือไม่ เนื่องจากเป็นการห้ามเฉพาะกิจกรรมทางด้านการทำประมง และที่ผ่านมามีหน่วยงานที่มีอยู่ก็เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น แต่สามารถจัดการปัญหาหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ผลหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จะต้องตีความและยึดถือเจตนารมณ์ตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นหลัก

พึงพิจารณาการระบุกิจกรรมใด ๆ ที่หวงห้ามในพื้นที่ที่เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยกำหนดวิธีการ จำนวน ชนิดของพืช สัตว์ แร่ กรวด หิน ดิน ททราย เลน น้ำ ที่จะนำออกไปจากพื้นที่คุ้มครอง และควรกระจายอำนาจการกำหนดมาตรการคุ้มครองเหล่านั้นให้กับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

³⁵ Linda A. Malone, "The Coastal Zone Management Act and the Taking Clause in the 1990's: Making the Case Federal Land Use to Preserve Coastal Areas," *University of Colorado Law Review* 62, no. 4 (1991): 2.

2.5.2 มาตรการคุ้มครองความเสียหายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

1) หลักการของพระราชบัญญัติฯ

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดมาตรการเพื่อระงับ แก้ไข และฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในกรณีความเสียหายร้ายแรงและที่ร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ ดังนี้

1.1) กรณีทรัพยากรได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

มาตรการคุ้มครองความเสียหายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกรณีนี้ เป็นมาตรการคุ้มครองความเสียหายของทรัพยากรที่เกิดจากการกระทำหรือกิจกรรมของมนุษย์ โดยกำหนดให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระงับการกระทำเป็นการชั่วคราว พร้อมทั้งแจ้งประสานหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและหากปล่อยไว้จะเป็นการเพิ่มความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือกรณีไม่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีอำนาจแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ และเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายได้ระงับสิ้นแล้ว ให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยกเลิกคำสั่งที่ออกข้างต้น³⁶

ข้อดี คือ เป็นการกำหนดภารกิจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความชัดเจน โดยกรมฯ จะไม่เข้าไปดำเนินการใด ๆ ในบริเวณพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว เว้นแต่ในกรณีที่เกิดการแก้ไขปัญหาในกรณีฉุกเฉินหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตนรับผิดชอบได้

ข้อจำกัด คือ การแก้ไขปัญหากรณีฉุกเฉิน หรือกรณีหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถดำเนินการได้ การให้อำนาจอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้าไปดำเนินการไปพลางก่อนนั้น จะสามารถดำเนินการได้จริงหรือไม่ และใช้บังคับให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตามในพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานนั้นได้ผลจริงหรือไม่ นอกจากนี้การที่ให้อธิบดีประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงนั้น น่าจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการประสานงานที่เป็นอยู่มักก่อให้เกิดความขัดแย้งเรื่องอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย และผู้รับผิดชอบหลัก

³⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 17, ราชกิจจานุเบกษา, 56.



ที่ยังขาดความชัดเจนในหลายเรื่อง เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่มักมอบหมายภารกิจให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

พึงพิจารณามอบอำนาจการจัดการความเสียหายให้กับหน่วยงานในระดับจังหวัด อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้ดำเนินการ รวมทั้งให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้เหมาะสมกับระดับเหตุการณ์ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

1.2) กรณีทรัพยากรได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ

การคุ้มครองในกรณีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ เป็นมาตรการคุ้มครองความเสียหายของทรัพยากรทั้งที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในกรณีที่ทรัพยากรอาจถูกทำลาย หรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ โดยกำหนดมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ดังนี้ (1) ห้ามดำเนินกิจกรรมที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากร (2) กำหนดมาตรการอนุรักษ์ พื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้เหมาะสมแก่สภาพพื้นที่ (3) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมิให้กระทบต่อระบบนิเวศ (4) กำหนดมาตรการการคุ้มครองชายหาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว เพื่อให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ใช้มาตรการดังกล่าวแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครอง และระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา³⁷

2) วิเคราะห์หลักการและผลของพระราชบัญญัติฯ

พระราชบัญญัติฯ นี้ กำหนดมาตรการคุ้มครองความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อระงับและฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากร ทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏตัวผู้กระทำ รวมถึงภัยธรรมชาติ โดย (1) ให้อำนาจอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในการระงับ แก้ไข หรือบรรเทาความเสียหายของทรัพยากรฯ ที่เกิดจากการกระทำของบุคคลใด ๆ และ (2) กรณีทรัพยากรอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ โดยให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้รับผิดชอบในเบื้องต้น โดยออกคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อระงับและฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากร และประสานกับหน่วยงานของรัฐผู้รับ

³⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 22, ราชกิจจานุเบกษา, 57-58.

ผิดชอบหรือที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรเพื่อดำเนินการต่อไป โดยในระหว่างนั้นให้อำนาจดำเนินการที่จำเป็นไปพลาง ๆ ก่อน

ในกรณีที่ความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติร้ายแรงตามความจำเป็นและเหมาะสม

ข้อดี คือ เป็นการบูรณาการมาตรการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายของทรัพยากรที่คาบเกี่ยวกับหลายพื้นที่ กรณีที่ไม่ปรากฏตัวบุคคลผู้กระทำผิด หรือที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ข้อจำกัด คือ กรณีใดที่จะถือได้ว่าเป็นความเสียหายร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ และกรณีความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ จะต้องมียุทธศาสตร์และข้อเท็จจริงที่เพียงพอจะสามารถดำเนินการได้จริงหรือไม่ และใช้บังคับให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตามในพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานนั้นได้ผลจริงหรือไม่ ยกตัวอย่างสถานการณ์ปะการังเสียหายจากการฟอกขาวในขั้นตอนของการปฏิบัติมีความล่าช้าและต้องอาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติส่วนใหญ่มักนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 นี้ นำทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งเป็นตัวตั้ง ประสานการบริหารจัดการทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ด้วยการบูรณาการการใช้กฎหมาย และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดตามพื้นที่ของระบบนิเวศที่เป็นองค์รวม ร่วมกันกับชุมชนและประชาชนในพื้นที่ โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งผู้บังคับใช้กฎหมายจะมีฐานะและบทบาทเป็นผู้ประสานการจัดการทั้งในระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยที่เชื่อว่า ด้วยมาตรการและกลไกที่พระราชบัญญัติฯ นี้ จัดทำขึ้น จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

ข้อค้นพบของงานวิจัยมี ดังนี้ (1) การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเล



และชายฝั่งทำหน้าที่ประสานงานการจัดการนั้น เป็นการประสานการบริหารจัดการทรัพยากรของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรได้อย่างสมานฉันท์ แต่มีข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่มีเพียงการเสนอแนะ ไม่มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมด้วยตนเอง (2) การรับรองสถานะและบทบาทของประชาชนและชุมชนชายฝั่งให้เป็นองค์กรส่วนหน้าเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากร เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ แต่การได้รับความช่วยเหลือในกิจกรรมของชุมชนชายฝั่ง เป็นดุลพินิจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่จะให้ความช่วยเหลือในเรื่องใด อย่างไร หรือไม่ การที่ชุมชนชายฝั่งไม่ต้องขึ้นทะเบียนกับภาครัฐ อาจทำให้การสนับสนุนจากภาครัฐไม่เป็นไปอย่างทั่วถึงได้ อีกทั้งกฎหมายก็มิได้กำหนดรายละเอียดวิธีการใช้สิทธิของชุมชนชายฝั่งว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร (3) มาตรการกำหนดพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการ ได้แก่ พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และพื้นที่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นมาตรการควบคุมการใช้ทรัพยากรให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมกับศักยภาพของทรัพยากร แต่ไม่ครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งทั้งหมด (4) มาตรการจัดการความเสียหายต่อทรัพยากร ทั้งในกรณีความเสียหายร้ายแรงและที่ร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ เป็นการกำหนดภารกิจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความชัดเจน โดยกรมฯ จะเป็นผู้ประสานกับหน่วยงานอื่น แต่การประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงนั้น น่าจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากมักก่อให้เกิดความขัดแย้งเรื่องอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนกรณีความเสียหายร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤตินั้น มีปัญหาว่ากรณีใดที่จะถือได้ว่าเป็นความเสียหายร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ และจะต้องมีข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เพียงพอจะสามารถดำเนินการได้จริงหรือไม่

3.2 ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้ได้เสนอแนะให้ปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย โดยบัญญัติหลักการของนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้ในกฎหมาย เพื่อสนับสนุนกรอบนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากร และเพื่อให้มีความต่อเนื่องยั่งยืนของการดำเนินนโยบายที่จะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล อีกทั้งยังใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้อีกด้วย โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1) กำหนดนโยบายด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติไว้ในกฎหมายว่าจะดำเนินนโยบายการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งการกัดเซาะชายฝั่งที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะตามธรรมชาติของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

2) เพิ่มจำนวนของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มาจากภาคประชาชนให้มีสัดส่วนใกล้เคียงกับคณะกรรมการที่มาจากภาครัฐ และให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ

ครบถ้วน ในส่วนคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนชุมชนชายฝั่งนั้น จะต้องมีความคุณสมบัติที่โปร่งใสไม่บกพร่องทางด้านผลประโยชน์ทับซ้อน และด้านจริยธรรม

3) จัดตั้งคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นเพื่อดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกับหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ท้องถิ่น ให้มีองค์ประกอบจากผู้แทนชุมชนชายฝั่งทั้งหมด โดยเลือกประธานและเลขานุการกันเอง พร้อมกับมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล และประธานสภาองค์กรชุมชนเป็นที่ปรึกษา มีหน้าที่จัดทำแผนการจัดการทรัพยากร ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่กำหนดเขตพื้นที่เพื่อการจัดการ และเป็นผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

4) ปรับปรุงมาตรา 16 ที่มีบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนชุมชนชายฝั่งในการจัดการทรัพยากร โดยแก้ไขให้เป็นสิทธิของชุมชนชายฝั่งในการได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว

5) กำหนดสถานะทางกฎหมายของชุมชนชายฝั่งโดยการจัดแจ้งกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พร้อมทั้งรายละเอียดวิธีการใช้สิทธิมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรฯ ดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของแต่ละชุมชนชายฝั่ง เพื่อความเป็นเอกภาพในการขับเคลื่อนบทบาทของท้องถิ่นภาคประชาชนผ่านชุมชนชายฝั่งต่าง ๆ คู่ขนานกับบทบาทของท้องถิ่นในภาครัฐผ่านเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

6) มอบอำนาจการจัดการทรัพยากรรวมทั้งความเสียหายให้กับหน่วยงานในระดับจังหวัด อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้ดำเนินการ รวมทั้งให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้เหมาะสมกับระดับเหตุการณ์ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

7) สร้างกลไกการจัดการองค์ความรู้เรื่องทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระบวนการของชายฝั่งและทะเล จูงใจในการสร้างนวัตกรรมและภูมิปัญญาเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากร รวมถึงเผยแพร่ความรู้และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ

8) กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนี้ (1) มาตรการการคัดเลือกตัวบุคคลให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียอย่างครบถ้วน (2) รูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลายทั้งการมีส่วนร่วมโดยตรงและโดยอ้อม และ (3) หลักเกณฑ์การจัดการกระบวนการมีส่วนร่วม โดยให้รัฐ ชุมชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย สามารถจัดเวทีการรับฟังความคิดเห็นหรือร่วมกันจัดเวทีดังกล่าวได้

หากได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะข้างต้น และการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจในกลไกของกฎหมายให้กับผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ย่อมจะช่วยให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีเครื่องมือ และกลไกทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการ
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ช่วยให้การบริหารจัดการทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
ระบบนิเวศของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้รับการปกป้อง ดูแล คุ้มครองอย่างเป็นระบบ
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความอุดมสมบูรณ์ สมดุล และสะอาด ประชาชนและชุมชน
ชายฝั่งได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในการดำรงชีพอย่างสมดุลและยั่งยืน เกิดความรักสามัคคี
มีความสามัคคีระหว่างภาครัฐ ชุมชนชายฝั่ง และประชาชนโดยศานติ



References

- Anan Kanjanaphan. *The Dynamics of Local Community in the Management of Natural Resources: Paradigm and Policy*. Bangkok: The Thailand Research Fund, 2001. [in Thai]
- Baur, D.C., Irvin, W.R., and Misenko, D.R. "Putting Protection into Marine Protected Areas." *Vermont Law Review* 28 no. 3 (2004): 497-587.
- Borwornsak Uwanno. *Comment on Law and Policy Concerning the Management of Natural Resources: Community Rights and Decentralization for Resources Management*. Bangkok: Local Development Institute, 1993. [in Thai]
- Christie, Donna R. *Costal and Ocean Management Law*. New York: West Publishing, 1994.
- Creighton, James L. *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishing, 2005.
- Malone, Linda A. "The Coastal Zone Management Act and the Taking Clause in the 1990's: Making the Case Federal Land Use to Preserve Coastal Areas." *University of Colorado Law Review* 62, no. 4 (1991): 2.
- Marine and Coastal Zone, Department. *Seminar Papers for Coastal Zone Resources Management*. Bangkok: Department of Marine and Coastal Zone, 2008 [in Thai]
- Natural Resources and Environment, Ministry. *Annual Report on the State of Environment 2014*. Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2014 [in Thai]
- Ribot, Jesse C. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington, DC: World Resource Institute Press, 2002.
- Rychlak, Ronald J. (1991). "Coastal zone management and the search for integration." *DePaul Law Review* 40, no. 4 (1991): 981-1007.
- Sanit Aksornkoeae. *Mangrove Ecology and Management*. Bangkok: Kasetsart University Press, 1999. [in Thai]
- Southern Costal Resources Management Project. *Community-Based Natural Resources Management: Case Study of Community-Based Fishery in the South*. Edited by Banjong Nasae. Bangkok: Southern Costal Resources Management Project, 2007 [in Thai]
- Suvaluck Satumanaspun, Prapaporn Sangkanchanawanich, and Sanchai Sutipanwihan. *Law and sea grass management*. Bangkok: Mahidol University Press, 2005 [in Thai]