


อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิทวัส ยี่สารพัฒน์


วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

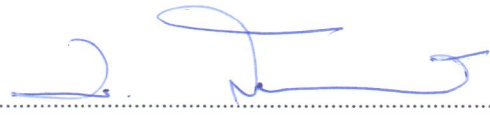
2558

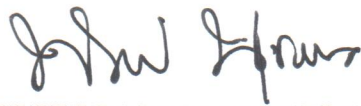
อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
วิทวัส ยี่สารพัฒน์
คณะนิติศาสตร์

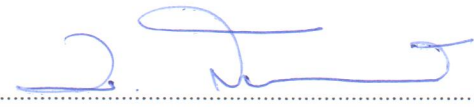
ศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ
(ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต)

ศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

อาจารย์..........กรรมการ
(ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร)

ศาสตราจารย์..........คณบดี
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

กุมภาพันธ์ 2559

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ชื่อผู้เขียน	นายวิฑูรย์ ยี่สารพัฒน์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2558

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาความเป็นมาและสภาพปัญหาในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. ศึกษาถึงข้อความคิดในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4. วิเคราะห์ปัญหาในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5. เพื่อค้นหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลางมาซึ่งท้องถิ่นให้มีภารกิจต่าง ๆ อันเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นนั้น เป็นภารกิจหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ใช้และใกล้ชิดกับทรัพยากร ซึ่งสอดคล้องกับข้อความคิดของ Elinor Ostrom นักวิชาการสาขาระบบการจัดการทางเศรษฐกิจ ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ที่เสนอว่าการจัดการทรัพยากรร่วมควรให้ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการกับทรัพยากร ซึ่งทรัพยากรป่าไม้นั้นก็มีลักษณะเป็นทรัพยากรร่วมตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศก็ได้มีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาประเทศฟิลิปปินส์และประเทศญี่ปุ่น โดยที่ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 ให้อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ต้องมี ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้มีพระราชบัญญัติป่าไม้และการป่าไม้ขั้นพื้นฐาน ค.ศ.1964 อันเป็นกฎหมายพื้นฐานในการวางระบบการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้มีการบัญญัติถึงแนวคิดอันเป็นการมอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ แต่ไม่ได้ปรากฏถึงวิธีการขั้นตอนต่าง ๆ และไม่ว่าจะในกฎหมายป่าไม้และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็หาได้มีการกำหนดถึงวิธีการขั้นตอนดังที่กล่าวไม่ จะมีก็แต่เพียงตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และระเบียบกรมป่าไม้ที่ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบในกระบวนการอนุญาตต่าง ๆ จึงก่อเป็นปัญหาว่ากฎหมายป่าไม้และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดวิธีการและอำนาจในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและระเบียบกรมป่าไม้ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติเป็นแนวทางในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกัน ตลอดจนยกเลิกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและระเบียบกรมป่าไม้ที่นำมาศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ปัญหาและทรัพยากรได้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ อันจะก่อประโยชน์แก่ประชาชนสืบไป

ABSTRACT

Title of Thesis	Authority and Functions Regarding Participation in Managing and Nurturing Forest Resources of the Local Administrative Organization
Author	Mr. Wittawat Yeesarapat
Degree	Master of Laws
Year	2015

The purposes of this thesis are as follows: 1. To study the background and the state of problems of participation in managing and nurturing forest resources of the local administrative organization; 2. To study opinions of participation in managing and nurturing forest resources of the local administrative organization; 3. To study legal measures of Thailand and foreign countries of participation in managing and nurturing forest resources of the local administrative organization; 4. To analyze problems of participation in managing and nurturing forest resources of the local administrative organization; 5. To find out appropriate legal measures to apply as guidance on participation in managing and nurturing forest resources of the local administrative organization.

The local administrative organization is the organization acquiring decentralization from the central administrative organization to have various missions which provides public services to the people. Managing and nurturing forest resources in the local is one of the missions in which the local administrative organization participates as the local-level organization with people as consumers close to the resources. This corresponds to the thought of Elinor Ostrom, a scholar in the economic managing system branch and a Nobel laureate in economics, proposing that co-management in resources should be performed by resources consumers as participants of resources management. Forest resources have, as well, a characteristic of the so-called co-resources. The local administrative organizations in foreign countries reserve the authority and functions in participating in managing

(6)

and nurturing forest resources. This study, I, the researcher, have conducted study about the Philippines and Japan. There is a law code of the local administration 1991 empowering authority and functions in participation in managing and nurturing forest resources of the local administrative organization as a compulsory fundamental public service in the Philippines. While in Japan, there is the Act on Forest and Fundamental Forest 1964 which is the fundamental law to provide a forest resources managing system.

From studying in the authority and functions of participation in managing and nurturing forest resources of the local administrative organization of Thailand, I found that the Constitution of Thailand B.E. 2540 and B.E. 2550 as well as the Planning and Procedures of Decentralization to the Local Administrative Organization Act B.E. 2542 specify the thought of granting authority to the local administrative organization to take part in managing and nurturing forest resources; nonetheless, they do not provide any methods or procedures whether in the forest law and the constitution of the local administrative organization. There are merely the Notification of the Ministry of Natural Resources and Environment and the Regulation of the Royal Forest Department approving some permission processes. This occurs problems that the forest law and the constitution of the local administrative organization do not stipulate procedures and authority of managing and nurturing forest resources of the local administrative organization, the problem on participation of the local administrative organization in managing and nurturing forest resources in accordance with the Notification of the Ministry of Natural Resources and Environment and the Regulation of the Royal Forest Department and the problem about the authority to issue a local ordinance to manage and nurture the forest resources.

In this study, I, as a researcher, view that there ought to be a law governing procedures or steps in order that the local administrative organization is able to adhere to in managing and nurturing forest resources and modifying the relevant laws for consistency. The cancellation of the studied Notification of the Ministry of Natural Resources and Environment and the Regulation of the Royal Forest Department is to be done so as to enable the local administrative organization as the one closing to people, problems and resources to take part in managing and nurturing the forest resources to serve people's benefits later on.

กิตติกรรมประกาศ

ขอโอกาสถวายความนอบน้อมแด่พระรัตนตรัยที่พึงอันเกษม ขอถวายความจงรักภักดีแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระผู้เป็นมิ่งขวัญของเราชาวไทยด้วยสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ ขอสดุดีบรรพชนผู้อุทิศตนเพื่อรักษาไว้ซึ่งแผ่นดินไทย ขอกราบบูชาพระคุณคุณแม่สุมาลี ยี่สารพัฒนคุณพ่อชาติชาย ยี่สารพัฒน ผู้มีพระคุณสูงสุดที่เป็นผู้ให้กำเนิด เลี้ยงดูและเป็นผู้ก่อกองโอกาสให้ผู้เขียนได้พบสิ่งที่ตั้งาม ขอระลึกถึงพระคุณของครูบาอาจารย์ทุกท่านที่อบรมสั่งสอนถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ที่เมตตาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและควบคุมวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ทั้งให้คำปรึกษา คำแนะนำ ข้อเสนอแนะและวิจารณ์ตลอดข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้แนวทางการเป็นนักกฎหมายเพื่อสังคม ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต ที่ได้สละเวลาอันมีค่ากรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร ที่ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งยังได้ชี้แนะและให้ความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์เพื่อนำมาเขียนวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทุกท่าน โดยเฉพาะคุณณัฐธิดา สุภาพงษ์ และว่าที่ร้อยตรีหญิงมิรา รัตนสัญญา ที่ช่วยดูแลและอำนวยความสะดวกทุกอย่างตลอดระยะเวลาที่ศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณรุ่นพี่ รุ่นน้องครอบครัวมอดินแดงและครอบครัวนิต้าทุกท่านที่ดูแลช่วยเหลือ ทั้งให้กำลังใจและอยู่เคียงข้างกันเสมอ ท้ายสุดผู้เขียนขอขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ ครอบครัวของผู้เขียน ที่ช่วยสนับสนุนส่งเสริม และเป็นกำลังใจที่สำคัญจนทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จจากการศึกษาในครั้งนี้ตามที่ตั้งใจ

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้จักเป็นประโยชน์และมีคุณค่าต่อผู้สนใจเพื่อการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาความรู้ต่อไป คุณค่าความดีของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแด่ผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน และหากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยไว้ ณ ที่นี้

วิทวัส ยี่สารพัฒน

กุมภาพันธ์ 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.5 วิธีการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 ข้อความคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
2.1 หลักการกระจายอำนาจ	7
2.1.1 ความหมายและแนวความคิดของการกระจายอำนาจ	8
2.1.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ	8
2.1.1.2 แนวคิดของการกระจายอำนาจ	8
2.1.2 ประเภทของการกระจายอำนาจ	10
2.1.2.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่	10
2.1.2.2 การกระจายอำนาจทางกิจการ	12
2.1.3 หลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น	15
2.1.3.1 ความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15
2.1.3.2 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15
2.1.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	16
2.1.3.4 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	17

2.1.3.5	บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	17
2.1.3.6	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น	17
2.1.3.7	การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
2.1.4	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
2.1.4.1	ด้านทรัพยากรของท้องถิ่น	18
2.1.4.2	ด้านขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น	19
2.1.4.3	ด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขปโภคความจำเป็นพื้นฐาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิต	19
2.2	การมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	20
2.2.1	แนวคิดของการกระจายอำนาจการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	20
2.2.1.1	การดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน	21
2.2.1.2	การมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับการตัดสินใจ ที่เหมาะสมที่สุด	22
2.2.2	แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม	24
2.2.2.1	ลักษณะของทรัพยากรร่วม	25
2.2.2.2	แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วม	27
บทที่ 3	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศกับการมีส่วนร่วม ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้	32
3.1	ประเทศฟิลิปปินส์	33
3.1.1	รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	33
3.1.1.1	หมู่บ้าน	34
3.1.1.2	เทศบาล	35
3.1.1.3	เมือง	35
3.1.1.4	จังหวัด	35
3.1.2	การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้	36
3.1.2.1	ความเป็นมา	36
3.1.2.2	การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	38

3.2 ประเทศญี่ปุ่น	43
3.2.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	43
3.2.1.1 จังหวัด	44
3.2.1.2 เทศบาล	47
3.2.2 การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้	50
3.2.2.1 ความเป็นมา	50
3.2.2.2 การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	52
บทที่ 4 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกับการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้	55
4.1 กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	55
4.1.1 แนวคิดของกฎหมายที่มอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้	56
4.1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	56
4.1.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542	59
4.1.2 กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรป่าไม้	60
4.1.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484	60
4.1.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507	60
4.1.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504	62
4.1.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535	63
4.2 อำนาจและหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	64
4.2.1 การจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	65
4.2.1.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496	66
4.2.1.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537	68
4.2.1.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540	69

4.2.2	การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และระเบียบกรมป่าไม้	70
4.2.2.1	การแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่	70
4.2.2.2	การให้ความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน กระบวนการอนุญาต	71
4.3	ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ.	73
4.3.1	ส่วนบทนิยาม	74
4.3.2	หมวด 1 บททั่วไป	75
4.3.2.1	สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	75
4.3.2.2	การนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้บังคับ	76
4.3.2.3	คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น	76
4.3.2.4	การออกคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	76
4.3.3	หมวด 2 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริม รักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	77
4.3.3.1	การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	77
4.3.3.2	การทำหนังสือข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	77
4.3.4	หมวด 3 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการ หรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่	78
4.3.4.1	วิธีการดำเนินการในกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ได้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่	78
4.3.4.2	สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีส่วนร่วม ตามมาตรา 22	78
4.4	กรณีศึกษาการออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการดูแล ทรัพยากรป่าไม้	79
4.4.1	ข้อมูลทั่วไปองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่	80
4.4.2	การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่	81

บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ	84
จัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้	
5.1 ปัญหาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแล	85
ทรัพยากรป่าไม้	
5.1.1 ปัญหากฎหมายป่าไม้และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	85
ที่ไม่ได้กำหนดวิธีการและอำนาจในการมีส่วนร่วมจัดการดูแล	
ทรัพยากรป่าไม้	
5.1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม	89
ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ	
ระเบียบกรมป่าไม้	
5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการดูแล	91
ทรัพยากรป่าไม้	
5.2 แนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแล	95
ทรัพยากรป่าไม้	
5.2.1 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริม	96
รักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	
5.2.2 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการ	97
หรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่	
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	99
6.1 บทสรุป	99
6.2 ข้อเสนอแนะ	102
บรรณานุกรม	105
ประวัติผู้เขียน	110

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทุกสรรพชีวิตที่อาศัยอยู่บนโลก ก็ด้วยว่าป่าไม้ใช้เพียงแหล่งที่ต้นไม้ขนาดใหญ่ได้ยืนต้นอยู่รวมกันเท่านั้น แต่ป่าไม้ได้หมายความรวมไปถึงระบบนิเวศทั้งหมดที่มีความสัมพันธ์กัน อันมีสัตว์ ดินและแหล่งน้ำรวมอยู่ด้วย โดยต้นไม้เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในป่าไม้ ด้วยเหตุนี้ทรัพยากรป่าไม้จึงมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ กล่าวคือป่าไม้เป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดปัจจัยหลายอย่าง อาทิ ปัจจัยสี่ที่มนุษย์ย่อมมีความต้องการอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรคอันเป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ที่จำเป็นเพื่อดำรงชีวิต นำไปสู่การผลิตและอุปโภคบริโภคในทางเศรษฐกิจ อีกทั้งป่าไม้ยังเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดจารีตประเพณีอันเป็นวัฒนธรรมในการดำรงอยู่ของมนุษย์ที่มนุษย์ได้สร้างสรรค์ขึ้น

อดีตนั้นทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์โดยที่ประชาชนสามารถเข้าจัดการ ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาป่าไม้ได้อย่างอิสระสมควร จนสามารถกล่าวได้ว่าคนกับป่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวและพึ่งพาอาศัยกันและกัน ต่อมาเมื่อประเทศได้จัดให้มีการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีกระทรวง ทบวง กรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับภารกิจต่าง ๆ อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วทั้งประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการดูแลคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ให้กับประชาชนทั่วทั้งประเทศ โดยได้มีการประกาศบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยมีความมุ่งหมายที่จะสงวนคุ้มครองป่าไม้และสัตว์ป่า ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้อาจเป็นต้นเหตุที่แยกคนออกจากป่าไม้โดยมิได้คำนึงถึงความผูกพันใกล้ชิดของคนที่ต้องพึ่งพาและเกื้อกูลป่าไม้ จนนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันนั่นก็คือ มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าพื้นที่ป่าไม้ที่องค์กรส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลนั้น มีสภาพเสื่อมโทรมและมีสถิติลดลงตามลำดับ จาก พ.ศ.2516 มีพื้นที่ป่าไม้คิดเป็นร้อยละ 43.21 และข้อมูลล่าสุดของ

กรมป่าไม้พบว่าสถิติพื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือร้อยละ 31.62 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ¹ ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจนอาจเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ อันจะก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การที่ให้อำนาจแก่องค์กรส่วนกลางในการดูแลจัดการทรัพยากรป่าไม้แต่ถ่ายเดียวนั้นไม่บังเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควรและยังก่อให้เกิดปัญหาดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ซึ่งอาจมีเหตุมาจากองค์กรส่วนกลางไม่ได้มีความใกล้ชิดจึงไม่เกิดความห่วงใยในทรัพยากรป่าไม้ดังเช่นประชาชนในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดผูกพันในทรัพยากรป่าไม้ เพราะป่าไม้ก็เสมือนบ้านที่ให้ได้เกี่ยวพันพึ่งพา

ต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จากเดิมที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางก็ได้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น กล่าวคือได้มีการถ่ายโอนภารกิจบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าการจัดทำโดยองค์กรส่วนกลาง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งที่จะดูแลจัดการกับภารกิจต่าง ๆ ให้ลุล่วงโดยองค์กรส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง

หนึ่งในภารกิจที่องค์กรส่วนกลางได้กระจายหรือถ่ายโอนมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ อันเป็นไปตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งต่อมาแม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็ยังสืบเจตนารมณ์ในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้วางหลักการนี้ไว้ในมาตรา 290 โดยให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวาระหนึ่ง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่จะตราออกมาใช้บังคับเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้ความชัดเจนอันเป็นการกำหนดกรอบและขอบเขตของกฎหมายในวาระสองว่าอย่างน้อยกฎหมายนี้จะต้องมีความที่เป็นสาระสำคัญคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน ตลอดจนสามารถเข้าร่วมพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือ

¹ กรมป่าไม้, สำนักจัดการที่ดินป่าไม้, เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย, คำนวณที่ 10 ตุลาคม 2557 จาก <http://forestinfo.forest.go.th/55/Content.aspx?id=72>

กิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ และสาระสำคัญประการสุดท้ายที่ต้องมีในกฎหมายนี้ก็คือการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

กอปรกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้ตราขึ้นเพื่อสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มาตรา 16 ที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยในข้อ 24 ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบทบัญญัติตามมาตรา 17 ข้อ 5 ที่ได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดทั้งบทบัญญัติในมาตรา 18 ได้ให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานครในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร

จากความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติข้างต้นนั้นก็ด้วยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด เพื่อเป็นการสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนซึ่งมีวิถีชีวิตเพื่อการดำรงอยู่โดยการพึ่งพาป่าไม้ และเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าไม้ให้มีความอุดมสมบูรณ์ขึ้น

เมื่อได้ศึกษาอย่างถ่องแท้แล้วพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่มีพื้นที่ป่าไม้ให้สามารถเข้าจัดการดูแลได้ โดยยังเป็นพื้นที่ที่องค์กรส่วนกลางชอบที่จะจัดการดูแลอยู่ดังเดิม จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการตามบทบัญญัติที่ให้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 290 และตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ได้ ตลอดจนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ที่เป็นกฎหมายในจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ก็เพราะมีเพียงกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้แต่ไม่มีกฎหมายมารองรับในส่วนที่บัญญัติถึงรูปแบบ ขอบเขต ขั้นตอนวิธีการว่าต้องดำเนินการไปอย่างไร อีกทั้งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 อันเป็นกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงนั้นก็ไม่ได้เอื้อสอดคล้องต้องกันที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้ จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้นั้นได้

กระนั้นก็ดี องค์การบริหารราชการส่วนกลาง โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้มีการออกประกาศกระทรวงแต่งตั้งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีอำนาจในการป้องกัน จับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิดและยึดของกลางที่ได้จากการกระทำความผิด และแต่งตั้งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มีอำนาจในการจับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าว จากข้างต้นแม้จะเป็นการเริ่มให้บทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ แต่ก็อาจเป็นการให้อำนาจที่เกินกว่าความสามารถที่มีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ได้เข้าจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่เอน จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีความเข้มแข็งของชุมชนและสามารถจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนได้อย่างดี โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นกฎหมายที่ใช้ร่วมกันของท้องถิ่น แต่ทว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจเฉพาะและต้องคำนึงถึงกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรง นั่นก็คือพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 จึงทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างออกมานั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะไม่สามารถใช้บังคับได้

จากข้างต้นก็จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาทางกฎหมายอยู่พอสมควรในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระจายอำนาจ เพราะยังไม่มีกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดรูปแบบวิธีการ และกฎหมายป่าไม้ก็ยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวในข้างต้น อีกทั้งแม้จะมีประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้บทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้แต่อำนาจที่ให้นั้นก็ควรเป็นอำนาจของรัฐ เพราะเกินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับท้องถิ่นตามมาอีก อย่างไรก็ตามก็ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งซึ่งได้ออกข้อบัญญัติขึ้นเพื่อจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ แต่ก็ยังมีความกังขาว่ามีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร

ดังนั้นแล้วจึงควรมีการกระจายอำนาจในเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมดุล ที่จะจัดอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ของตนได้ เพื่อให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนตัวกลางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ให้กลับมีความอุดมสมบูรณ์ดังเดิม

ในการศึกษาคั้งนี้ผู้ศึกษามุ่งหมายหามาตรการที่อุดมด้วยคุณภาพในการที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ โดยศึกษาอาศัยฐานจากข้อความคิดที่เกี่ยวข้องตลอดจนแนวทางการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ อีกทั้งยังศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้คุณภาพนี้เป็นจุดร่วมเพื่อสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์และนำมาซึ่งความผาสุกแก่ประชาชนเป็นความมุ่งหมายสูงสุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและสภาพปัญหาในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงข้อความคิดในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. เพื่อค้นหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ของตนและนอกเขตพื้นที่ในกรณีที่สามารถทำได้ และสมควรยิ่งที่จะมีมาตรการทางกฎหมายที่อุดมไปด้วยคุณภาพที่จะให้โอกาสองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรราชการบริหารส่วนกลางในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้ก็เพื่อความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรป่าไม้และยังประโยชน์แก่ประชาชนต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งศึกษาจากหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 และฉบับ พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นพ.ศ. และบรรดาประกาศ ระเบียบ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องแห่งเรื่องของประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น

1.5 วิธีการศึกษา

เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากวิธีการวิจัยเอกสารเป็นหลักในการค้นคว้าและวิเคราะห์ ข้อมูลจากตำรา บทความทางวิชาการ วารสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อเท็จจริง เอกสารประกอบ ตำรากฎหมาย ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตเพื่อประกอบการศึกษาวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทราบถึงข้อความคิดในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. สามารถนำมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายได้

บทที่ 2

ข้อคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแล ทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความมุ่งหมายของการศึกษาในครั้งนี้ที่ต้องการค้นหามาตรการแห่งดุลยภาพ โดยเชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ เพราะเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับทรัพยากรมากที่สุดจึงควรเป็นภารกิจที่สำคัญเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้ต้องอาศัยข้อความคิดที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาเป็นฐานความคิดเพื่อที่จะได้บรรลุความมุ่งหมายต่อไป

ดังนั้นในบทนี้จึงได้ศึกษาถึงข้อความคิดที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ โดยมีแนวคิดที่สำคัญอันสามารถอาศัยเป็นฐานความคิด คือ หลักการกระจายและข้อความคิดที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองประการที่กล่าวนั้นก็ประกอบด้วยข้อความคิดแยกย่อยออกไป ดังที่จะได้อธิบายความดังต่อไปนี้

2.1 หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการกระจายอำนาจจากความ เป็นรัฐรวมศูนย์ โดยถ่ายโอนอำนาจบางประการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีภารกิจเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยการจัดทำบริการ สาธารณะอย่างอิสระ โดยมีองค์กรส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแล ซึ่งทั่วไปแล้วการกระจาย อำนาจจะเกิดขึ้นได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจนี้เป็นการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยด้วยนั่นเอง

2.1.1 ความหมายและแนวความคิดของการกระจายอำนาจ

2.1.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

บริงค์เกอร์ฮอปป์ ดิริค ดับบลิวและโอมาร์ อซีฟา ได้อธิบายถึงการกระจายอำนาจไว้ว่าการกระจายอำนาจเป็นการจัดสรรอำนาจ อำนาจหน้าที่และภาระรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางและปริมณฑล²

โรเบิร์ตสัน เวิร์ค ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจเป็นการเคลื่อนย้ายความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการ การจัดเก็บและการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางและหน่วยงานของรัฐไปสู่ระดับล่างของรัฐ³

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจนั้นเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองของประเทศ โดยที่รัฐได้มอบอำนาจบางส่วนเพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะได้อย่างอิสระ โดยที่องค์กรส่วนกลางไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชา จะมีก็เพียงแต่การกำกับดูแลเท่านั้น⁴

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ อธิบายถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจทางปกครองบางส่วนของรัฐให้แก่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐ เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้เองโดยอิสระในทางปกครองและในทางการคลัง ซึ่งไม่ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น⁵

ดังนั้นการกระจายอำนาจก็คือวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองโดยที่รัฐได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนบางประการแก่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นที่นอกจากรัฐ โดยที่รัฐมีอำนาจเพียงกำกับดูแลเท่านั้น

2.1.1.2 แนวคิดของการกระจายอำนาจ

เมื่อทราบถึงความหมายของการกระจายอำนาจที่ท่านผู้รู้ทั้งหลายได้อธิบายตั้งที่ยกขึ้นในข้างต้นนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดของการกระจายอำนาจว่า เพราะเหตุใดจึงต้องมีการกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจมีเป้าหมายอย่างไร ซึ่งจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

² ปธาน สุวรรณมงคล, *การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 5.

³ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 5.

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองส่วนท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 23.

⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553), หน้า 122.

เริ่มจากปรัชญาของความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ เมื่อมนุษย์เป็นสัตว์สังคม อันหมายถึง การที่มนุษย์นั้นได้อยู่รวมกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน โดยเริ่มจากการอยู่รวมกันเป็นสังคมในระดับกลุ่ม ชุมชนและเมื่อรวมตัวกันใหญ่ขึ้นก็จะกลายเป็นรัฐเป็นชาติ ซึ่งมนุษย์ที่อยู่รวมกันในสังคมชุมชนเล็กๆ นั้น ย่อมต้องมีการปกครองตนเองในชุมชน โดยอาจมีวิถีในการปกครองที่แตกต่างหรือคล้ายคลึงกัน สำคัญอยู่ที่ว่ามีผู้ปกครองทำหน้าที่เป็นผู้นำให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฉะนั้นแล้วเมื่อมีการรวมตัวของชุมชนต่าง ๆ ขึ้นเป็นรัฐ โดยที่ชุมชนเล็ก ๆ ต่างก็มอบอำนาจในการปกครองให้แก่ผู้ปกครองเพื่อจะได้ให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ตน ซึ่งผู้ปกครองเองก็มักที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อความเป็นเอกภาพในการปกครอง ในขณะที่เดียวกันบางรัฐแม้จะมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางแล้วก็ตาม แต่สำหรับในระดับชุมชนท้องถิ่นแล้วก็ยังมีอิสระในการปกครองตนเองอยู่ตามสมควร เพราะก่อนที่ชุมชนจะมอบอำนาจให้ส่วนกลางนั้น ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้ก็ได้ปกครองดูแลตนเองอยู่ก่อน จึงทำให้มีการยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอยู่ภายใต้รัฐส่วนรวม อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสและกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย มีอิสระในการปกครองตนเองโดยมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน⁶

นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาในข้างต้นที่ว่าชุมชนมีวิถีการปกครองตนเองอยู่ก่อนที่จะมอบอำนาจการปกครองให้ส่วนกลางจึงมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองอยู่ แต่ก็ยังมีปัจจัยอันเป็นเหตุให้มีการกระจายอำนาจอื่นอีก⁷ กล่าวคือ รัฐที่มีพื้นที่และประชากรจำนวนมากเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่สามารถทำให้มีการกระจายอำนาจ ด้วยว่าการมีประชากรจำนวนมากและพื้นที่ที่กว้างใหญ่นั้น ย่อมต้องมีความต่างกันทางภูมิศาสตร์ สังคมและวัฒนธรรม หากมีการปกครองที่เหมือนกันไปทั้งหมดแล้วนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้ยากและไม่มีประสิทธิภาพ เพราะระบบราชการที่ล่าช้า กำลังคนที่จะใช้เวลาในการให้ความเห็นชอบการตัดสินใจของท้องถิ่นและปัญหาการติดต่อสื่อสารอันเป็นอุปสรรค ประการต่อมาคือการที่รัฐมีประชากรที่มีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความเชื่อ จึงมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นเพื่อให้รองรับความแตกต่างที่เป็นอยู่ได้ ปัจจัยประการต่อมาคือความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้มีการกระจายอำนาจ ด้วยเพราะเมื่อมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจย่อมต้องมีความจำเป็นในการเลือกตั้งและความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นสามารถรองรับความผันผวนของราคาสินค้า การจ้างงานและผลกระทบจากภายนอกได้มาก จึงไม่มีความจำเป็นในการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจไว้ที่ส่วนกลาง ตลอดจนความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจย่อม

⁶ ปธาน สุวรรณมงคล, *เรื่องเดิม*, หน้า 15-16.

⁷ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 17-19.

หมายถึงการมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดีและมีความยืดหยุ่นที่จะมอบการตัดสินใจในการลงทุนบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการผ่อนคลายมาตรการบางประการได้เอง ปัจจัยที่ทำให้มีการกระจายอำนาจประการต่อมาคือ การกระจายอำนาจเป็นมาตรการทางการเมืองอันจะสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้ เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมักจะต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนนั้นได้ปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในการการเมือง ปัจจัยที่ทำให้มีการกระจายอำนาจประการสุดท้ายคือ การกระจายอำนาจเป็นมาตรการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่คุ้มค่า เพราะด้วยประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของตนดีที่สุด ดังนั้นการมีองค์กรของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ย่อมสามารถแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการได้ดีกว่าการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรส่วนกลาง

ส่วนเป้าหมายของการกระจายอำนาจนั้นก็คือ การวางรากฐานประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างอิสระอันจะเป็นการกำหนดวิถีชีวิตให้ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นจะเป็นการช่วยให้มีการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่รวดเร็ว เพราะอำนาจการตัดสินใจดำเนินการนั้นไปอยู่ในองค์กรที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดอันจะเป็นการมุ่งลดภาระของรัฐในส่วนกลาง แต่จะยังคงเหลือภารกิจโดยตรงของรัฐที่ต้องดำเนินการเองอยู่ ตลอดจนลดความเป็นราชการและเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีบทบาทในการปกครองตนเอง ทั้งนี้มุ่งให้ประชาชนมีความเข้มแข็งโดยเพิ่มอำนาจการตัดสินใจเพื่อการดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน วัฒนธรรม ประเพณีของตนเพื่อให้ชุมชนสามารถตัดสินใจดำเนินการและสนองต่อความต้องการของชุมชนเอง⁸

2.1.2 ประเภทของการกระจายอำนาจ

ประเภทของการกระจายอำนาจนั้นสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

2.1.2.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าการกระจายอำนาจทางเขตแดน เกิดจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นการเลือกตั้งเป็นสำคัญ โดยเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็จะเป็นการกระจายอำนาจ แต่ยังคงเป็นการรวมอำนาจอยู่นั่นเอง ฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นอิสระ

⁸ เรืองเดียวกัน, หน้า 20-21.

จากส่วนกลาง มีงบประมาณในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง⁹ ต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาเกิดความต้องการหลากหลายที่มีความสลับซับซ้อนขึ้น การให้บริการที่หลากหลายรูปแบบจึงเข้าสู่ระบบการแข่งขัน ความเข้าใจในแนวความคิดทางการเมืองที่มุ่งเน้นถึงความจำเป็นที่จะแยกภารกิจของสังคมออกเป็นภารกิจหรือกิจการของชาติและภารกิจหรือกิจการของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดระบบบริหารที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อภารกิจสองลักษณะให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้นความหมายของการกระจายอำนาจในแง่ที่นี้ก็คือ การยอมรับของรัฐว่าท้องถิ่นสามารถมีกิจการที่มีระบบบริหารตัวเองได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ในปัจจุบันมีการผสมผสานแนวความคิดทางการเมืองและการบริหารเข้าไว้ด้วยกัน โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่วางหลักไว้ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่งการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประการที่สองสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากความเห็นของสภาท้องถิ่น และประการที่สามการควบคุมหรือกำกับดูแลปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดนนั้นมีความสำคัญอยู่ที่ว่าจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบเบื้องต้นที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ¹⁰ ประการแรกมีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นนิติบุคคลอันมีความเป็นอิสระต่างหากออกไปจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีราชการบริหารส่วนกลางควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าเพื่อบังคับบัญชาหรืออำนาจการแต่อย่างใด ประการที่สองมีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ต้องมีหน้าที่ประชุมปรึกษากิจการและดำเนินการบริหารระดับนโยบายของท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ด้วยการเลือกตั้งเป็นเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ ซึ่งถ้ามีการเลือกตั้งก็นับได้ว่าการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ และประการสุดท้ายขององค์กรตามการกระจายอำนาจทางปกครองมีอิสระในการดำเนินกิจการตามหน้าที่ได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตน โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง อันเป็นแต่เพียงที่ส่วนกลางกำกับดูแลเท่านั้น

⁹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 122.

¹⁰ ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 183-184.

2.1.2.2 การกระจายอำนาจทางกิจการ

การกระจายอำนาจทางกิจการ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการกระจายอำนาจทางบริการเกิดขึ้นจากความเป็นรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐต้องมีการจัดกิจการของรัฐเพิ่มขึ้นเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนอันมีความหลากหลายและมีความสลับซับซ้อนมากกว่าเดิม ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรกระจายอำนาจบริการโดยเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ โดยจัดทำไม่ว่าจะเป็นกิจการในทางสังคม เศรษฐกิจ ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม การกีฬา ฯลฯ ซึ่งแต่ละองค์กรต้องมีความเป็นอิสระ มีทรัพย์สินและมีผู้บริหารของตนเอง โดยการจัดทำบริการสาธารณะนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับพื้นที่หรือเขตแดนแต่อาจมีส่วนอันเป็นเหตุผลทางเทคนิคเท่านั้น ซึ่งต่างจากองค์กรกระจายอำนาจในพื้นที่หรือเขตแดนที่ต้องอาศัยพื้นที่หรือเขตแดน และผู้บริหารของกระจายอำนาจในพื้นที่หรือเขตแดนจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนการเลือกตั้งผู้บริหารของการกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการไม่ได้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดตั้งองค์กร แต่อย่างไรก็ตามนิติบุคคลดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน¹¹

การกระจายอำนาจทางกิจการหรือการกระจายอำนาจทางบริการนี้เป็นภารกิจที่รัฐได้กระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรอื่นได้จัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมหรือการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้าน

การที่รัฐให้นิติบุคคลอื่นจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมก็เพราะว่ารัฐมีข้อจำกัดในการที่จะให้ส่วนราชการจัดทำบริการสาธารณะ¹² ดังกล่าว กล่าวคือ รัฐโดยส่วนราชการเหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะในทางปกครองเพราะต้องอาศัยอำนาจความเป็นรัฐ ส่วนราชการจึงไม่มีความเหมาะสมที่จะจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมอันมีความคล้ายคลึงกับการเป็นวิสาหกิจที่เอกชนก็สามารถจัดทำได้เองโดยมีวัตถุประสงค์ของการบริการ คือการผลิตสินค้า การจำหน่ายสินค้าตลอดจนการให้บริการอันต้องอาศัยความคล่องตัวและมีแหล่งที่มาของทุนคือรายได้ที่เรียกเก็บเป็นค่าตอบแทนจากผู้รับบริการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วส่วนราชการจะไม่มีคล่องตัว เพราะมีการบังคับบัญชาจากองค์กรผู้บังคับบัญชาไปสู่องค์กรที่อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ยาวจึงเกิดความล่าช้า ทั้งนี้หากรัฐจะเข้าจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้เสียเองโดยไม่ยินยอมให้เอกชนได้จัดทำอันเป็นการผูกขาดหรือรัฐจะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจจัดทำบริการสาธารณะเคียงคู่ไปกับเอกชนนั้น รัฐก็ต้องพิจารณาว่าจะมีการจัดองค์กรในรูปแบบใดจึงจะมีความเหมาะสม ซึ่งการจัดองค์กรของรัฐในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจมีความเหมาะสมกับการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพราะมีความคล่องตัวในการดำเนินการอันสามารถแข่งขันกับ

¹¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 123.

¹² *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 207.

เอกชนในการดึงดูดและรักษาบุคลากรซึ่งเป็นที่ต้องการของเอกชนไว้ในรัฐวิสาหกิจได้และมีรายได้จากการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้รับบริการโดยไม่ต้องอาศัยเงินจากงบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียว จึงทำให้ระบบงบประมาณมีความคล่องตัวกว่าระบบของทางราชการและรัฐวิสาหกิจถูกกดดันให้ต้องหารายได้เองจึงมีผลต่อการปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นในทางกฎหมาย รัฐวิสาหกิจ จึงหมายถึงองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการมุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยประกอบกิจกรรมไปในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมในการที่จะผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อการขายแลกกับราคาและอยู่ภายใต้อำนาจชี้ขาดของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹³

ส่วนการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านนั้น รัฐไม่สามารถจัดองค์กรในรูปแบบส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ จึงต้องจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบอื่นขึ้นมาดำเนินการ เพราะส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความไม่เหมาะสม¹⁴ กล่าวคือ ด้วยการบริการสาธารณะประเภทนี้เป็นภารกิจใหม่ที่สังคมต้องการหลังจากที่มีการจัดวางรูปแบบโครงสร้างขององค์กรของรัฐประเภทส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้น กระนั้นก็ดี แม้จะนำภารกิจมาให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านนี้มาพิจารณาก็ไม่มีความสอดคล้องที่จะจัดองค์กรให้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะกิจกรรมบริการสาธารณะใหม่เหล่านี้ต้องอาศัยความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการตัดสินใจดำเนินการของผู้บริหาร ซึ่งส่วนราชการเองอยู่ในระบบบังคับบัญชาจึงมีความล่าช้าไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการประเภทนี้ได้ และการบริการสาธารณะเฉพาะด้านนี้ก็ไม่มีลักษณะเป็นการประกอบการทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมจึงไม่สามารถจัดเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจได้ ดังนั้นรัฐจึงได้จัดตั้งเป็นองค์กรอื่นมาดำเนินการเพราะมีความจำเป็นที่จะต้องม้องค์กรในการดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดนและการกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการนั้นล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่รัฐได้กระจายอำนาจไปให้แม้จะไม่ใช่โดยการบังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์กันโดยการกำกับดูแล ซึ่งทั้งการบังคับบัญชากับการกำกับดูแลมีความแตกต่างระหว่างกัน ดังนี้¹⁵

¹³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 72-80.

¹⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัย เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (รายงานการวิจัย เสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ, 2541), หน้า 12-15.

¹⁵ ชาญชัย แสงวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 123.

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ปกครองผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการใด ๆ ก็ได้ที่ตนเห็นว่าเหมาะสมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามโดยชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจกำกับดูแล คือ ความสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับกับองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยมีอำนาจในการที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้วยการให้ความเห็นชอบ ยับยั้งหรือเพิกถอนการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล หรือเข้าดำเนินการแทนหากองค์กรที่อยู่ใต้การกำกับดูแลไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้ ตลอดจนสามารถถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ดังนั้นอำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ในการกำกับดูแลนั้น องค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติตามเห็นสมควร เพราะองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ดังนั้นจึงมีอำนาจเพียงแต่กำกับดูแลให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ในบางกรณีกฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรกำกับดูแล สามารถยกเลิกเพิกถอนหรือสั่งการแทนองค์กรกำกับดูแล ซึ่งเป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณี โดยหลักแล้วย่อมไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะกระทำได้ ต่างจากอำนาจบังคับบัญชาที่โดยหลักมีอำนาจทั่วไปทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้โดยชัดแจ้ง

อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจการบริหารงานของนิติบุคคลหนึ่ง ซึ่งเรียกอีกอย่างว่า รัฐหรือองค์กรกระจายอำนาจอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจกำกับดูแลเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลอื่นที่ได้รับการกระจายอำนาจ

ดังนั้นการบริหารงานของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องผสมผสานหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเข้าไว้ด้วยกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เพราะจะให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะเพียงลำพังฝ่ายเดียวย่อมเป็นไปได้ยากที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นในรัฐสมัยใหม่ที่มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายและซับซ้อน ในขณะเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการเมืองการปกครองของรัฐต่าง ๆ ในสังคมโลกก็มีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตย บนพื้นฐานเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากขึ้น การกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญและเป็นวิธีการในการบริหารภารกิจต่าง ๆ ของรัฐสมัยใหม่ให้สำเร็จลุล่วงมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

2.1.3 หลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากการบริหารราชการส่วนกลางอันเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดนโดยที่รัฐจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลขึ้นให้ดำเนินการทำภารกิจที่ได้ถ่ายโอนจากรัฐอย่างอิสระ โดยอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ¹⁶ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะองค์ในระดับท้องถิ่นนี้ย่อมทราบถึงปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าองค์กรส่วนกลาง อีกทั้งยังมีความรวดเร็วในการดำเนินการอีกด้วย

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหลักการอันเป็นองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งมีอยู่ 7 ประการ อันจะได้กล่าวดังต่อไปนี้¹⁷

2.1.3.1 ความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมอบให้ไปพร้อมกับการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ก็เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และรัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้เป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตน อย่างไรก็ตามการให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นเพียงการจัดการดูแลเพื่อปกครองตนเองโดยที่รัฐจะยังมีอำนาจในการกำกับดูแลอยู่ ซึ่งจะไม่กระทบถึงรูปแบบของรัฐนั่นเอง

2.1.3.2 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย สภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือจะมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งในการเลือกตั้งนั้นจะต้องใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นกติกากฎ แต่ในบางกรณีอาจที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือมีผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งไปอันมีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ประการที่นี้อาจจะไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ อีกทั้งการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น

¹⁶ เรืองเดียวกัน, หน้า 159.

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544), หน้า 18-23.

คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมีผลประโยชน์ในทางที่มีขอบไม่ได้

2.1.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการอันจะก่อประโยชน์ให้กับประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารบุคคล การเงินการคลัง ในประการที่ว่าจะต้องมีความสอดคล้องกับการพัฒนาไปของรัฐด้วย อีกทั้งเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ของตนให้เกิดประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงาน โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดทำบริการสาธารณะได้อย่างครบถ้วนตามหน้าที่ของตน จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่เพื่อบริการให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และจะต้องมีกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในสาระที่เป็นกำหนัดขั้นตอนการกระจายอำนาจ อันเป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างองค์กรส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล ตลอดจนต้องมีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษี การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอเหมาะสมกับรายจ่ายตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงระดับทางเศรษฐกิจ สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ไปถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสิทธิในการให้ความรู้และฝึกอาชีพแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสมและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรส่วนกลางโดยคำนึงถึงมาตรฐานและระบบการศึกษาของรัฐ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของตนในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประชาชนในเขตพื้นที่ของตน หรือมีส่วนร่วมในการที่จะพิจารณาริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ นอกเขตพื้นที่ของตนที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของคนในพื้นที่ของตนและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

2.1.3.4 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีงบประมาณที่ถูกจัดสรรมาจากงบประมาณแผ่นดินและรายได้ของท้องถิ่นเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ของตน ซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม

2.1.3.5 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจึงต้องมีบุคลากรของตนเอง โดยต้องมีบุคลากรที่เหมาะสมเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่และมีระบบบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ต้องมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักประกันให้กับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคุ้มครองระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

2.1.3.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงมีความมุ่งหมายให้มีการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในการที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของตน เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะทราบถึงปัญหาและทราบถึงความต้องการของตนได้อย่างดี ดังนั้นประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกเสียจากการที่ประชาชนมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนก็ยังมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางอื่นได้อีก กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เห็นว่าไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่ตนเสนอได้ ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีวิธีการในการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการอันจะมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในระยะเวลาพอสมควร ในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจก่อนที่จะมีการดำเนินการนั้น

2.1.3.7 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นโดยต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสม ซึ่งการกำกับดูแลนั้นต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนอันจะกระทบถึงหลักการที่เป็นสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ นอกจากนี้องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลนั้นก็ควรมีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เลือกไปปฏิบัติเอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของการพัฒนาและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบถึงความสามารถในการตัดสินใจดำเนินการตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นหลัก

2.1.4 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้ระบบการปกครองของแต่ละประเทศซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบด้วยความแตกต่างหลากหลายกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม เชื้อชาติ ภาษาและสภาพปัญหาของพื้นที่ ความแตกต่างหลากหลายนี้ย่อมนำไปสู่ความจำเป็นและความต้องการบริหารจัดการวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันออกไป การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐบาลซึ่งตั้งอยู่ที่ส่วนกลางจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการซึ่งแตกต่างกันนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งกับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้

จากความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่นดังที่กล่าว ส่งผลให้การบริหารจัดการท้องถิ่นต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น ซึ่งย่อมนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้สิ้นไป ตลอดจนการจัดการ อนุรักษ์และบำรุงรักษาสิ่งที่ดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรของท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากส่วนกลางนั้น จึงต้องมีภารกิจในการที่จะดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งอาจพิจารณาในด้านที่สำคัญดังนี้¹⁸

2.1.4.1 ด้านทรัพยากรของท้องถิ่น

ข้อความคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานของความเชื่อที่ว่าคนท้องถิ่นย่อมเป็นผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์โดยตรงจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ดังนั้นจึงย่อมมีความห่วงหาพันและมีจิตสำนึกในการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่นให้สามารถใช้ได้อย่างยั่งยืน จิตสำนึกเช่นว่านี้จะมีสูงกว่าคนจากท้องถิ่นอื่น หรือคนจากส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรให้ชุมชนหรือ

¹⁸ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 123.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์กับทรัพยากรของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรในดิน น้ำ ป่าไม้ หรือทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวอื่น หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรที่อยู่นอกพื้นที่ตนเองแต่อาจมีผลกระทบมาถึงการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อยู่นอกพื้นที่ซึ่งอาจมีผลถึงสภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่¹⁹

2.1.4.2 ด้านขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

เช่นเดียวกันกับด้านทรัพยากรของท้องถิ่นที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความผูกพันกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น เนื่องจากสิ่งเหล่านี้คือวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นซึ่งสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้นจึงน่าจะมีความรัก ความหวงแหนในขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ดั้งเดิมได้ยิ่งกว่าคนจากท้องถิ่นอื่นจึงควรให้ท้องถิ่นได้มีบทบาทตลอดจนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

2.1.4.3 ด้านการบริหารจัดการสาธารณูปโภค ความจำเป็นขั้นพื้นฐานและการพัฒนาคุณภาพชีวิต

จากความแตกต่างหลากหลายของสภาพท้องถิ่นนำไปสู่ความจำเป็นและความต้องการด้านสาธารณูปโภค ความจำเป็นพื้นฐานตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกันออกไป อาทิ ในท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความต้องการด้านสาธารณูปโภคหรือโครงสร้างพื้นฐานอาจต้องให้ความสำคัญไปที่แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคหรือเพื่อการเกษตรกรรม ในขณะที่ภาคกลางไม่มีปัญหาด้านแหล่งน้ำ แต่มีปัญหาด้านการคมนาคมและการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อรองรับกับการจ้างงานตลอดจนระบบการจัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นเป็นต้น ก็จึงควรที่จะต้องจัดการดูแลเรื่องดังกล่าวเป็นสำคัญกว่า

เมื่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลายกันเช่นนี้ การบริหารจัดการเพื่อตอบสนองกับความต้องการจึงต้องแตกต่างกันออกไป ดังนั้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเองจึงเป็นภารกิจที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

¹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 22.

2.2 การมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของการกระจายอำนาจ แนวคิดของการกระจายอำนาจ ประเภทของการกระจายอำนาจและหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นเพื่อเป็นฐานความคิดในประการที่ว่าหลักการว่าด้วยอำนาจที่ได้กระจายไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์กรในระดับประชาชนท้องถิ่น ซึ่งแม้จะเป็นอำนาจเพียงบางส่วนและถูกกำกับดูแลโดยองค์กรส่วนกลาง แต่ก็ก่อให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจตามอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงแนวความคิดอันเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานความคิดเชื่อมโยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับทรัพยากรป่าไม้เข้าหากัน ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับทรัพยากรมากที่สุดและสามารถลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะสนองต่อความต้องการและเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนเป็นความมุ่งหวังสูงสุด

2.2.1 แนวคิดของการกระจายอำนาจการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นผู้ใช้มีสิทธิสามารถตัดสินใจในการจัดการดูแลทรัพยากร ด้วยเพราะเป็นองค์กรในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับตัวผู้ใช้และตัวทรัพยากร อีกทั้งยังเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากความอุดมสมบูรณ์หรือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรโดยตรง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจจากความเป็นรัฐรวมศูนย์จึงควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากร เพราะองค์กรส่วนกลางที่มีหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรอยู่นั้นก็ไม่สามารถดำเนินการจัดการทรัพยากรได้ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะแก้ไขปัญหาจากต้นเหตุได้อย่างชอบธรรม โดยที่รัฐต้องตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อรองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถเข้าจัดการดูแลทรัพยากรได้เพื่อเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีแนวคิดในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อที่จะเป็นหลักในการกำหนดถึงวิธีการและรูปแบบ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

2.2.1.1 การดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ได้หมายความว่าความเพียงการให้ความสำคัญกับทรัพยากรป่าไม้เท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ของสวัสดิการมนุษย์ อาทิ การกระจายรายได้ การจ้างงาน สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัยและยังอาจรวมไปถึงปัญหาอาชญากรรมและอื่น ๆ อีกด้วย การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นเป้าหมายทางนโยบาย ในขณะที่ด้วยกันสังคมก็สนใจการพัฒนาและปัจจัยด้านทรัพยากรป่าไม้ก็ไม่ได้หมายความว่าพัฒนาที่ยั่งยืนจะมีความจำกัดอยู่แต่ที่การเติบโตซึ่งมีการพิทักษ์รักษาทรัพยากรป่าไม้เป็นแกนหลักเท่านั้น หลักการซึ่งอยู่ในนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนตาม Brundtland Report²⁰ โดยทั่วไปนั้น เป็นการเรียกร้องให้คนรุ่นปัจจุบันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพื่อคนในรุ่นต่อไป

ในทางกลับกัน การดำรงอยู่อย่างยั่งยืนนั้นได้ให้ความสำคัญต่อตัวทรัพยากรป่าไม้มากกว่าปัจจัยอื่น คำว่าปัจจัยอื่นในที่นี้คือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในแนวความคิดของการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนนั้นระบบเศรษฐกิจจะดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้เมื่อระบบเศรษฐกิจนั้นสามารถได้รับการผดุงไว้ ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนจึงได้แก่ระบบเศรษฐกิจที่ถูกจำกัด

แนวความคิดเรื่องการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับการพัฒนาที่ยั่งยืนกลายเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนานโยบายทรัพยากรป่าไม้ทั้งในระดับท้องถิ่นระดับชาติและระดับนานาชาติตั้งแต่ที่มีการตีพิมพ์ Brundtland โดย World Commission on Environment and Development ในปี ค.ศ.1987 แนวความคิดทั้งสองนี้ได้กลายเป็นหลักสำคัญในการจัดระบบการพัฒนานโยบายและเป็นประเด็นเรียกร้องทางการเมืองของนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่นักวิชาการ นักการเมืองและผู้จัดทำนโยบายมักพบว่าการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนเป็นแนวคิดที่ยากต่อการให้คำจำกัดความและยังไม่ได้ช้อยู่ดีในเชิงเศรษฐกิจและเชิงการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ยังเป็นแนวความคิดที่ผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายทางด้านทรัพยากรป่าไม้ควรให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายได้

ความแตกต่างระหว่างการพัฒนาที่ยั่งยืนกับการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนเป็นความแตกต่างซึ่งเป็นการแบ่งแยกที่มีอยู่ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาด้านการเมือง สิ่งแวดล้อมในระดับหนึ่ง ความแตกต่างนี้อาจเป็นเพียงเรื่องของระดับความมากน้อย เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจ

²⁰Brundtland Report เป็นอีกชื่อหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในรายงานของเรื่อง Our Common Future ของ World Commission on Environment and Development ที่ประเมินและกล่าวถึงแรงกดดันด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาและได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ในปี ค.ศ.1987 โดยเป็นรายงานที่ได้แนะนำแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย; World Commission on Environment and Development (WCED), **Our Common Future** (Oxford: Oxford University Press, 1987) อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 120.

สนับสนุนมาตรการและนโยบายทรัพยากรป่าไม้บางอย่าง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังคงยอมรับถึงความจำเป็นของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ แม้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นก่อให้เกิดต้นทุนทางทรัพยากรป่าไม้ที่สูง ในอนาคตแนวความคิดเช่นนี้เรียกว่าจุดยืนแบบนักอนุรักษ์นิยมหรือนักสิ่งแวดล้อม²¹ ซึ่งเป็นความสนใจต่อสิ่งแวดล้อมที่ส่วนให้อยู่บนความเชื่อในความสามารถของมนุษย์ที่จะพัฒนาแนวทางการจัดการปัญหาทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตหรือรูปแบบการผลิตและการบริโภค²² สมมติฐานในแนวความคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงมีนัยว่า การพิทักษ์รักษาทรัพยากรป่าไม้นั้นอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนตัว คือเราต้องควบคุมมลพิษ อนุรักษ์ดูแลสัตว์ป่า รวมถึงการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่และใช้ซ้ำเพราะถ้าไม่ทำเช่นนั้นจะเป็นภัยต่อสุขภาพอนามัยของเราเอง และจะทำให้เราได้รับความสุขจากสภาพแวดล้อมน้อยลงหรืออาจเป็นการทำให้แหล่งที่มาของทรัพยากรป่าไม้เสื่อมโทรมลงจนเป็นการคุกคามต่อความเป็นอยู่ที่ดีของเรา

2.2.1.2 การมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับการตัดสินใจที่เหมาะสมที่สุด

การมอบอำนาจตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นใน ค.ศ.1990 โดยเป็นที่รู้จักในฐานะที่เป็นผลมาจากการต่อรองกันของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ในประเด็นของ Maastricht Treaty²³ และเป็นแนวความคิดซึ่งกลายมาเป็นที่ยึดถือกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ในฐานะเป้าหมายทางการเมืองที่จะต้องบรรลุตามกันมากับการดำรงอยู่อย่างยั่งยืน

²¹ Julian Agyeman and Bob Evans, eds., “The New Environmental Agenda” In **Local Environmental Policies and Strategies** (Harlow: Longman, 1994), p. 9 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, **การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**, หน้า 121.

²² ความคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าวนั้นตรงกันข้ามกับจุดยืนของแนวความคิดเขียวเข้มหรือนิเวศน์เชิงลึก (Deep Ecology) หรือนิเวศน์นิยม (Ecologism) เพราะแนวความคิดแบบนิเวศน์นิยมนั้นมีความเชื่อที่ตรงกันข้ามกับค่านิยมและสมมติฐานที่เป็นอยู่ปัจจุบัน โดยนิเวศน์นิยมยืนยันว่าจะต้องจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่อย่างถอนรากถอนโคน สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบใหม่นี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ การจัดโครงสร้างพื้นฐานของความสัมพันธ์ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นอยู่ในขณะนี้เสียใหม่

²³ Maastricht Treaty คือ สนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) ซึ่งมีส่วนสำคัญในการกำหนดขอบเขตการดำเนินการของสหภาพยุโรปด้านสิ่งแวดล้อมในประเด็นการดำรงอยู่อย่างยั่งยืน; Environment Agency, **Environmental Issues Series No.5 Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and**

หลักการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด สามารถตีความได้เป็นสองลักษณะ คือ การตีความเชิงสถาบันและการตีความเชิงคุณภาพและการเมือง การตีความเชิงสถาบันมองว่าหลักการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด คือ การมอบอำนาจตัดสินใจไปในระดับปฏิบัติงานที่ต่ำสุดที่สามารถตัดสินใจได้ ไม่ว่าจะระดับองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือระดับชาติ ส่วนการตีความเชิงคุณภาพและการเมืองนั้นมองว่าแรงขับเคลื่อนของการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนเป็นกระบวนการที่จำเป็นและต้องการให้มีการกระทำให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในส่วนของกรมมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดประกอบด้วยแนวความคิดในเรื่องของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ การกระจายการควบคุม การมีส่วนร่วมของประชาชน การให้อำนาจประชาชน การร่วมกันดำเนินการ และการสร้างขีดความสามารถ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้²⁴

การกระจายการควบคุม (Decentralization of Control) เป็นแนวความคิดในเรื่องการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดที่เป็นรูปแบบเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นโดยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริการท้องถิ่นซึ่งเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยและการรับผิดชอบผ่านการปรับโครงสร้างการบริหารและการให้บริการ การเริ่มกระจายการควบคุมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานทางปกครองขนาดเล็กกลางจะพัฒนาการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องถิ่นที่เป็นพัฒนาการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นต้องสนับสนุนเพราะการมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาสังคมที่มั่นคง ทำให้ประชาชนคิดว่าตนมีความเป็นเจ้าของทรัพยากร ในกรณีส่วนใหญ่ประชาชนซึ่งเลือกจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและวางรูปแบบนโยบายมักจะเป็นผู้มีโอกาสในสังคมและเป็นชนชั้นกลางที่มีการศึกษาที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะนโยบาย การเชิญประชาชนให้มีส่วนร่วมเป็นเพียงการชี้แจงมากกว่าการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นการให้ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องในระดับที่น้อยกว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เพราะการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงคือการที่ประชาชนจะต้อง

Sources (Copenhagen: European Environment Agency, 1997), p. 38 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 123.

²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 123-125.

มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการการมีส่วนร่วมนั้น ๆ ด้วย²⁵ ดังนี้ย่อมเป็นการไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดแนวทางการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด

การให้อำนาจประชาชน (Empowerment) เป็นวิธีที่ทำให้ประชาชนมีความรับผิดชอบมากขึ้นต่อชีวิตและท้องถิ่นของตนเอง แต่การที่จะประสบความสำเร็จนั้นจะต้องใช้การลงทุนทางการเงินและการจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ในระดับที่สูงมาก

การร่วมกันดำเนินการ (Partnership) เป็นการจัดทำโครงสร้างของการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การตกลงร่วมกันดำเนินการระหว่างสถาบันภาครัฐกับบริษัทเอกชน แต่ปัจจุบันได้ขยายรวมไปถึงชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งขณะนี้ยังไม่สามารถตอบได้ว่าการร่วมกันดำเนินการดังกล่าวจะเกิดประโยชน์กับผู้อาศัยในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

การสร้างขีดความสามารถ (Capacity Building) เป็นแนวคิดที่อยู่ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติของโครงการส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการสร้างขีดความสามารถรวมถึงการพัฒนาขีดความสามารถของคนและองค์กรที่จะช่วยตนเองและดำเนินการรับผิดชอบและนำนโยบายที่จะสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนไปปฏิบัติ แนวความคิดนี้เห็นว่านโยบายเพื่อการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยและความคิดเรื่องความเท่าเทียม รวมกันเป็นหัวใจของประเด็นด้านทรัพยากรป่าไม้แบบใหม่

2.2.2 แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม

การจัดการทรัพยากรร่วมเป็นแนวความคิดของ Elinor Ostrom นักวิชาการสาขาระบบการจัดการทางเศรษฐกิจ ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบัน เนื่องด้วยสภาวะการณ์ของภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปและทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดมากขึ้นทุกขณะในหลายพื้นที่ของโลก ความจำกัดของทรัพยากรนี้อาจมาจากความต้องการทรัพยากรที่มีมากกว่าตัวทรัพยากรที่มีอยู่หรือความจำกัดของทรัพยากรนี้อาจจะมาจาก การดูแลทรัพยากรที่ไม่ดีพอจนทำให้ทรัพยากรมีสภาพที่เสื่อมลง การจัดการทรัพยากรที่ดีจะส่งผลต่อการจำกัดความต้องการที่จะใช้ทรัพยากรให้มีความเหมาะสมกับความสามารถในการผลิตทรัพยากรของระบบการผลิตทรัพยากรหรือการเพิ่มความสามารถในการผลิตของระบบทรัพยากร จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ทรัพยากรสามารถถูกใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ส่วนหนึ่งเป็นทรัพยากร

²⁵Greg Hampton, "Environment Equity and Public Participation," *Policy Science* 32 (1999): 163 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 124.

ที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของคนจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยที่มีที่ทำกินไม่มาก และต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้ตัวเพื่อให้ได้มาซึ่งอาหารและรายได้²⁶ ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ก็เป็นอีกหนึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างจำกัดและมีความเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของผู้คน

โดยทั่วไปมีวิธีการจัดการทรัพยากรก็คือ²⁷ การให้รัฐเป็นผู้จัดการหรือการให้สัมปทานแก่เอกชนเป็นผู้จัดการตลอดจนให้ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการจัดการดูแลทรัพยากรเอง ซึ่งการให้รัฐหรือเอกชนเข้าจัดการทรัพยากรนั้นเห็นประจักษ์ว่าไม่มีประสิทธิภาพเพราะทรัพยากรมีความเสื่อมโทรมลง ส่วนการที่ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้จัดการดูแลก็ไม่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐเท่าที่ควร ซึ่งมักจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชนเกิดปัญหาต่อความสามารถในการดำรงชีวิตของประชาชน เนื่องจากการที่รัฐประกาศพื้นที่ให้เป็นของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่ที่ประชาชนใช้ดำรงชีวิตอยู่เป็นต้น ปัจจุบันปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงอยู่ซึ่งภาครัฐเองก็ไม่สามารถหาวิธีที่เหมาะสมมาจัดการกับทรัพยากรได้

ดังนั้นจึงเกิดองค์ความรู้ในการที่จะใช้ป็นวิธีการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อรักษาทรัพยากรให้สามารถดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับของประชาชนอาศัยพึ่งพิงได้ ซึ่งการจัดการทรัพยากรร่วมนี้มีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงลักษณะของทรัพยากรร่วมเสียก่อน จากนั้นจึงอธิบายถึงแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรร่วมซึ่งอาจจะต้องอ้างจะได้อธิบายความดังต่อไปนี้

2.2.2.1 ลักษณะของทรัพยากรร่วม

ในทางเศรษฐศาสตร์จะมีสินค้าที่ได้รับการพิจารณาอยู่บ่อยครั้งในทางทฤษฎีคือสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะ ซึ่งสินค้าเอกชนนั้นมีลักษณะเป็นสินค้าที่สามารถถือกันได้และต้องมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค เพราะการบริโภคสินค้าไปหน่วยหนึ่งก็จะสามารถลดความสามารถในการบริโภคของคนถัดไปได้ เนื่องจากจำนวนสินค้าลดน้อยลง จึงทำให้สินค้าเอกชนสามารถที่จะถูกจัดสรรโดยตลาดได้ เพราะผู้ผลิตสามารถที่จะขายสินค้าให้แก่ผู้ซื้อและกีดกันผู้ที่ไม่ได้ซื้อออกจากการบริโภคได้ ซึ่งผู้บริโภคเองก็ต้องแข่งขันกันและยินดีที่จะจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า หากอยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ราคาที่แสดงในตลาดก็อาจจะแสดงต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าและระดับในการยินดีที่จะจ่ายของผู้บริโภค

²⁶ชวล บุนนาค, แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศ และแนวคิดในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป 2555), หน้า 4-5, ค้นวันที่ 20 กันยายน 2557 จาก <http://www.fringer.org/wp-content/writings/mini-ostrom.pdf>

²⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ส่วนสินค้าสาธารณะนั้นมีลักษณะที่ตรงข้ามกันกับสินค้าเอกชน กล่าวคือ ไม่สามารถที่จะกีดกันและไม่ต้องมีการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค จะไม่มีการผลิตและแลกเปลี่ยนซื้อขายกันโดยเอกชน เพราะผู้ผลิตไม่มีแรงจูงใจในการผลิต เนื่องจากเมื่อผลิตสินค้าไปแล้วไม่สามารถที่จะกีดกันคนที่ไม่ซื้อการบริโภคได้ อีกทั้งผู้บริโภคเองก็ไม่ยินดีที่จะจ่าย เพราะสามารถที่จะบริโภคได้โดยไม่ต้องจ่าย ตัวอย่างของสินค้าสาธารณะ อาทิ สภาพแวดล้อมที่ดี การป้องกันประเทศ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงด้วยการเป็นผู้ผลิตสินค้านี้เอง และบังคับให้เอกชนต่าง ๆ รับผิดชอบต่อภาระในการจ่ายผ่านกลไกภาษีหรือผ่านกลไกอื่น ๆ²⁸

ทรัพยากรร่วมเป็นประเภทของสินค้าอีกลักษณะหนึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งบางประการก็เหมือนกับสินค้าเอกชน บางประการก็เหมือนกับสินค้าสาธารณะ กล่าวคือ²⁹ ทรัพยากรร่วมมีลักษณะกีดกันได้ยาก เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่มีขอบเขตขนาดใหญ่ ในขณะที่เดียวกันนั้นการได้มาซึ่งการบริโภคทรัพยากรต้องมีการแข่งขัน ยิ่งบริโภคหรือเก็บเกี่ยวมากจำนวนของทรัพยากรที่ใช้ได้ก็จะลดน้อยถอยลง ตัวอย่างของทรัพยากรร่วม อาทิ ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ เป็นต้น ดังนั้น ปัญหาที่เกิดจากการมีผู้ใช้ทรัพยากรมากเกินไปและปัญหาการใช้ทรัพยากรที่เกินพอดีนั้น จึงเป็นปัญหาของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วม ในขณะที่เดียวกัน ผู้ใช้ทรัพยากรก็ไม่มีแรงจูงใจที่จะดูแลรักษา เพราะไม่สามารถที่จะกีดกันผู้อื่นที่ไม่ได้ร่วมแบ่งปันต้นทุนการดูแลรักษาจากการใช้ทรัพยากรได้ ซึ่งจุดสำคัญที่แบ่งแยกทรัพยากรร่วมกับสินค้าสาธารณะนั้นก็คือปัญหาการใช้ทรัพยากรที่เกินพอดี เพราะสินค้าสาธารณะคนสามารถที่จะบริโภคร่วมกันได้แต่ทรัพยากรร่วมนั้นเมื่อมีคนบริโภคทรัพยากรนั้นแล้วจะทำให้ทรัพยากรที่เหลือลดลง

อนึ่ง Ostrom ก็ได้ให้ข้อสังเกตว่า มักจะเกิดความสับสนกันระหว่างทรัพยากรร่วมกับทรัพยากรที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม กล่าวคือ ทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าประเภทหนึ่งทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น ส่วนกรรมสิทธิ์ส่วนรวมเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์ในสินค้านั้นๆ คือ สินค้าเอกชนอาจอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ส่วนรวมหรือทรัพยากรร่วมอาจตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้เช่นกัน เมื่อเอาสองคำนี้มารวมกันเป็น ทรัพยากรที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม อาจจะทำให้เกิดความสับสนเมื่อต้องการวิเคราะห์ทรัพยากรร่วมที่อยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ประเภทอื่นด้วย

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-13.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-15.

2.2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วม

ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่ามีวิธีการในการจัดการทรัพยากรร่วมอยู่ 3 วิธี ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การจัดการทรัพยากรร่วมโดยรัฐการจัดการทรัพยากรร่วมโดยรัฐนั้นมีแนวคิดด้วยความเชื่อที่ว่าหากมีการปล่อยให้ปัจเจกชนผู้ใช้ทรัพยากรได้ใช้ทรัพยากรไปโดยไม่มีการควบคุม ทรัพยากรก็จะถูกใช้จนหมดไป ดังนั้น รัฐจึงควรมีบทบาทเพื่อเป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกชนที่ใช้ทรัพยากรได้เลือกทางเลือกที่ถูกต้องและมีการลงโทษหากมีการกระทำผิดกติกา³⁰ ซึ่งหากมีการปล่อยให้คนใช้ทรัพยากรได้อย่างเสรี ทรัพยากรนั้นก็จะต้องถูกใช้จนเสื่อมสภาพไปอย่างแน่นอน อาทิ กรณีของทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ คือ ถ้าปล่อยให้คนเข้าไปเลี้ยงสัตว์ในทุ่งหญ้า โดยที่ไม่มีกีดกันใดๆ ควบคุมจากภายนอกหรือไม่มีการจัดสรรให้ชัดเจนว่าที่ดินส่วนไหนเป็นของใคร ซึ่งบนพื้นฐานตรรกะในทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักแล้ว มีความเห็นว่าคนทุกคนมีความเห็นแก่ตัวและพยายามที่จะหาประโยชน์ ประการที่ว่านี้จึงสามารถสรุปได้ว่า ทรัพยากรที่ถูกใช้ไปนั้นจะต้องเสื่อมสภาพไปอย่างแน่นอน ทางออกจึงมีอยู่ว่า รัฐจะต้องมีการควบคุมหรือเข้าจัดสรรให้เอกชนได้มีกรรมสิทธิ์ อาทิการให้สัมปทาน เป็นต้น³¹ ทั้งนี้ดังคำกล่าวของท่านมหาตมะคานธี ผู้ซึ่งเป็นอดีตผู้นำในการเรียกร้องเอกราชของประเทศอินเดียจากการปกครองประเทศอังกฤษที่ว่า “โลกเรานี้มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับสนองความต้องการของมนุษย์ แต่มีไม่มากพอสำหรับความโลภของมนุษย์”³²

อย่างไรก็ดี แนวความคิดนี้อยู่บนฐานความเชื่อที่ว่ารัฐต้องมีข้อมูลที่สมบูรณ์และสามารถบังคับใช้กฏกติกาได้อย่างแม่นยำและทั่วถึง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วหาได้เป็นอย่างที่ว่าไม่ ด้วยว่ารัฐค่อนข้างที่จะอ่อนประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฏกติกา และในบางกรณีกลับมีการลงโทษผู้ที่ทำตามกฏกติกาในขณะที่รัฐไม่สามารถจับและลงโทษผู้ที่ทำผิดกฏกติกาได้ ท้ายที่สุดจึงไม่มีผู้ที่ทำ

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

³¹ ชล บุนนาค, “แนวคิดของ Elinor Ostrom ในการจัดการทรัพยากรร่วม,” เอกสารอ้างอิงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สรุปการประชุมหารือกับประธานอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านที่ดิน ครั้งที่ 1/2556, 15 กรกฎาคม 2556, ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาคารซอฟต์แวร์ พาร์ค, หน้า 2.

³² สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 7.

ตามกติกาที่วางไว้ และทรัพยากรก็ตกอยู่ในสภาพที่เปิดกว้างไม่มีกรรมสิทธิ์และจบลงด้วย โศกนาฏกรรม³³ ช้างต้น เช่นเดิม

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในความเป็นทรัพยากรร่วมในอดีตนั้น ได้ถูกมองว่าเป็นภารกิจของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจว่าทรัพยากรป่าไม้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐจะต้องดูแลรักษาโดยมิใช่หน้าที่ของประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งรัฐจะเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายตลอดจนแนวทางในการปฏิบัติของประชาชน โดยที่ประชาชนเป็นเพียงผู้รับนโยบายและแนวทางที่รัฐวางนั้นไปปฏิบัติ อันเป็นการมองข้ามความสามารถและศักยภาพของประชาชนในชุมชน ซึ่งนำไปสู่ความที่ไม่เกิดความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการภายในกรอบของวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้น แนวคิดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงมิใช่เป็นเพียงกระบวนการในการปรับปรุงการพัฒนาเท่านั้น หากแต่เป็นทางเลือกในการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากพื้นฐานการให้ประชาชนมีส่วนร่วมย่อมจะสามารถนำไปสู่การยอมรับในกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐมากขึ้น แต่การที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้ ภาครัฐเองก็ต้องสนับสนุนและส่งเสริมเพื่อให้เกิดขึ้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ก็ต้องตราเป็นกฎหมายรองรับเพื่อบังคับใช้ จึงจะทำให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้เกิดความสัมฤทธิ์ผลได้

³³ คำว่า “โศกนาฏกรรม” นี้เป็นแนวความคิดของ Garrett Hardin ซึ่งสามารถเรียกอีกอย่างได้ว่า “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” โดยใน ค.ศ.1968 นิตยสาร Science ได้ตีพิมพ์บทความซึ่งต่อมามีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางของ Garrett Hardin ชื่อ “The Tragedy of the Commons” บทความนี้พยายามอธิบายว่าเหตุใดปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงยากที่จะแก้ไขได้ Hardin จึงได้อธิบายว่า ลองจินตนาการว่ามีที่ดินอยู่แปลงหนึ่ง “เป็นของทุกคนที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ (อย่างแท้จริง)” “เปิดกว้างสำหรับทุกคน” ได้ถูกใช้เป็นที่เลี้ยงวัว สถานการณ์เช่นว่านี้จะเป็นการจูงใจให้แต่ละคนเอาวัวเข้าไปเลี้ยงในที่ดินแปลงนั้น เพราะวัวแต่ละตัวที่นำไปเลี้ยงก็จะนำมาซึ่งกำไรแก่เจ้าของจำนวนวัวก็จะมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามแรงจูงใจด้วยการเป็นที่ดินซึ่งมีพื้นที่จำกัดและทุกคนร่วมกันเป็นเจ้าของ จะทำให้ไม่สามารถใช้เลี้ยงวัวได้ไปเรื่อย ๆ โดยที่ไม่มีการจำกัดจำนวน เมื่อใดที่มีจำนวนวัวมากเกินไป ระบบของธรรมชาติก็จะล้มเหลว ความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดผลเสียขึ้นเช่นที่ว่านี้ สังคมโดยรวมจะเป็นผู้ที่ได้รับไปไม่ใช่ผู้ที่เลี้ยงวัวแต่ละคน ในบริบทดังกล่าวนี้ Hardin เรียกจุดจบที่เขาเชื่อว่าจะเกิดขึ้นอย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้นี้ว่า โศกนาฏกรรม อันมิได้สื่อความหมายถึงความเศร้าแต่อย่างใด หากแต่หมายถึงการที่ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงหายนะการสูญหายนี้ได้; วราภรณ์ สามโกเศศ, “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรและชุมชน,” กรุงเทพฯธุรกิจ (17 กันยายน 2556): 10.; ชล บุนนาค, แนวคิดของ Elinor Ostrom ในการจัดการทรัพยากรร่วม, หน้า 16-17.

ประการที่สอง การจัดการทรัพยากรร่วมโดยเอกชน การจัดการทรัพยากรร่วมโดยที่
ให้เอกชนเป็นผู้จัดการนั้นก็ด้วยการที่รัฐให้สัมปทานแก่เอกชน ซึ่งการให้สัมปทานตามพจนานุกรม
แปลไทยเป็นไทย ราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายว่า การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการ
สาธารณะหรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่รัฐเป็นผู้
กำหนด อาทิ สัมปทานทำไม้ในป่าสัมปทาน สัมปทานเหมืองแร่ สัมปทานการเดินรถประจำทาง เป็น
ต้น ส่วนการจัดการทรัพยากรร่วมอันหมายถึงทรัพยากรป่าไม้ในที่นี้ ก็คือการที่รัฐแก้ปัญหาของ
ทรัพยากรให้เป็นสินค้าเอกชนอันสามารถที่จะกีดกันและต้องมีการแข่งขันถึงจะได้บริโภคสินค้านั้น
โดยการที่รัฐได้มอบสิทธิให้แก่เอกชนใดคนหนึ่งจะเป็นบุคคลหรือบริษัทก็ได้ ให้สามารถใช้
ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรได้ โดยที่เชื่อว่า เมื่อทรัพยากรเป็นสินค้าเอกชนแล้ว เอกชนก็จะมี
แรงจูงใจในการดูแลรักษาทรัพยากรนั้นให้ดี การที่รัฐให้สัมปทานแก่เอกชนมีข้อดีคือเป็นการตัดปัญหา
ทรัพยากรร่วมไปได้ แต่ก็มีข้อเสีย คือ เอกชนจะต้องแข่งขันกับธรรมชาติเพราะธรรมชาติของ
ทรัพยากรร่วมนั้นที่มีความไม่แน่นอน อาทิ พืชพันธุ์เลี้ยงสัตว์ได้ถูกแบ่งเป็นสองส่วนโดยให้คนแต่ละคน
สามารถนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงในทุ่งหญ้านี้ได้ แต่ทุ่งเลี้ยงสัตว์นี้บางฤดูฝั่งหนึ่งเกิดแห้งแล้ง อีกฝั่งกลับมี
หญ้า บางฤดูฝั่งหนึ่งมีหญ้า แต่อีกฝั่งหนึ่งกลับแห้งแล้ง หากพื้นที่ฝั่งใดแห้งแล้งก็อาจขาดทุนจนไม่
สามารถที่จะเลี้ยงสัตว์ได้อีก

นอกจากนี้แล้วประสบการณ์ในต่างประเทศ ก็พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า การให้สัมปทาน
หรือแม้แต่การดูแลโดยรัฐ ก็ได้ช่วยให้การจัดการดูแลตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในฐานะที่
เป็นทรัพยากรร่วมนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแต่ประการใด³⁴

ประการที่สามการจัดการทรัพยากรร่วมโดยการให้ผู้ใช้มีส่วนร่วม ผู้ใช้ ในที่นี้
หมายถึง ผู้ที่สามารถเก็บเกี่ยวทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ ซึ่งอาจจะหมายถึงคนเก็บของป่า ผู้ใช้
น้ำชลประทาน คนเลี้ยงสัตว์ ชาวประมง หรือผู้ใดก็ตามที่สามารถใช้ตัวทรัพยากรจากระบบของ
ทรัพยากร ผู้ใช้ทรัพยากรอาจใช้ทรัพยากรที่ตนเก็บเกี่ยวได้นั้นไปเพื่อการบริโภค การผลิตหรือจะถ่าย
โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้อื่นต่อไป ขอบเขตของผู้ใช้ทรัพยากรในแนวความคิดของ Ostrom นี้ ไม่ได้
ครอบคลุมถึงผู้ใช้ทรัพยากรที่มีอำนาจในตลาดสินค้าและบริการหรือมีผลต่อสิ่งแวดล้อมนอกบริบท
ของทรัพยากรร่วมที่พิจารณา³⁵

ในการเก็บเกี่ยวทรัพยากรจากระบบของทรัพยากรนี้ ผู้ใช้สามารถใช้ระบบทรัพยากร
ร่วมกันได้ อาทิ ชาวบ้านทั้งหมู่บ้านสามารถใช้ป่าไม้ร่วมกันได้แต่ไม่สามารถที่จะใช้ทรัพยากรร่วมกัน
ได้ เพราะป่าไม้เป็นระบบของทรัพยากรแต่เห็ด หน่อไม้หรือพื้นที่เป็นผลผลิตจากป่าไม้เป็นตัว

³⁴ ชล บุนนาค, แนวคิดของ Elinor Ostrom ในการจัดการทรัพยากรร่วม, หน้า 21-22.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

ทรัพยากรที่เมื่อผู้ใช้คนใดเก็บเกี่ยวและนำไปใช้ย่อมต้องหมดไปไม่สามารถนำมาใช้ได้อีก นอกเสียจากป่าไม้จะผลิขึ้นมาใหม่ ดังนั้น การจัดการดูแลรักษาระบบทรัพยากรจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่ควรทำ กระนั้นก็ดี คนย่อมขาดแรงจูงใจในการดูแลรักษาระบบทรัพยากรหากไม่ได้มีการกีดกันคนที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาไม่ให้อาจใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากรได้ ในประการนี้ ระบบทรัพยากรก็เหมือนสินค้าสาธารณะในระดับของชุมชนที่มีปัญหาการกีดกันผู้ใช้ประโยชน์ ในขณะที่ตัวทรัพยากรที่ถูกใช้ประโยชน์ก็จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่เป็นธรรม เนื่องจากตัวทรัพยากรจะมีลักษณะเหมือนกับสินค้าเอกชนมากกว่าการจัดสรรตัวทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมก็ส่งผลต่อแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมเพื่อที่จะดูแลรักษาระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากร แต่อย่างไรก็ตาม กลไกที่จะนำมาจัดสรรทรัพยากรก็มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะภูมิของสังคม³⁶

การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยผู้ใช้ทรัพยากร ย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้ใช้ว่าจะทำให้จำนวนที่มากหรือจำนวนที่น้อยส่งผลต่อความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากรอย่างไร อาทิ หากผู้ใช้ทรัพยากรมีจำนวนมากอาจจะทำให้การจัดการทรัพยากรมีความยากลำบากมากขึ้น เนื่องจากต้นทุนในการกระจายข่าวและการสอดส่องดูแลจะมากขึ้นเป็นลำดับไปด้วย แต่ถ้ามีอีกกรณีในการจัดการนั้นมีต้นทุนที่สูงมาก การที่มีผู้ใช้ทรัพยากรมากก็สามารถนำทรัพยากรมาลงขันกันและทำให้การจัดการทรัพยากรนั้นเป็นไปได้ ฉะนั้น จำนวนของทรัพยากรจึงขึ้นอยู่กับบริบทด้วยว่าจะส่งผลไปในทางที่ร้ายหรือทางที่ดีต่อการจัดการทรัพยากร ทั้งนี้ ผู้ใช้ทรัพยากรย่อมมีความรู้ดีเกี่ยวกับระบบนิเวศสังคมและผู้นำก็เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอีกปัจจัยหนึ่ง เพราะการที่มีผู้นำที่มีความสามารถและคนในชุมชนได้ให้ความสนับสนุนเชื่อถือ ก็อาจจะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรสามารถดำเนินต่อไปได้ ทั้งการยึดถือบรรทัดฐานทางสังคมและคุณธรรมมีความคล้ายกัน และมีต้นทุนทางสังคม ความช่วยเหลือเกื้อกูลและเชื่อใจซึ่งกันและกันจะสามารถทำให้การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในฐานะที่เป็นทรัพยากรร่วมเกิดผลที่สัมฤทธิ์ได้เช่นกัน³⁷

หลักการที่ให้ผู้มีทรัพยากรมีส่วนร่วมในการปรับกฎหรือกติกา สะท้อนให้เห็นว่าชุมชนที่มีความสำเร็จในการจัดการเปิดโอกาสให้ผู้ได้ใช้ความรู้ที่มีอยู่ในการปรับกติกาให้มีความชัดเจนเหมาะสมนำไปสู่ความเป็นธรรม หลักการนี้ยังได้มีการเชื่อมโยงกับหลักการได้รับการยอมรับจากภาครัฐ รัฐบาลรับรู้และให้สิทธิ์แก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการที่จะวางกฎกติกาการใช้หรือจัดการทรัพยากร ซึ่งถ้าหากรัฐไม่ได้มีการยอมรับและไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้สามารถเข้ามากำหนดกติกาได้

³⁶ เรืองเดียวกัน, หน้า 37-38.

³⁷ ชล บุนนาค, แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศ และแนวคิดในประเทศไทย, หน้า 7.

เอง ก็จะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรไม่สามารถที่จะปรับตัวได้ตามพลวัตของสังคม ซึ่งจุดนี้เป็นสาเหตุให้ชุมชนหลายแห่งที่เคยจัดการทรัพยากรได้อย่างดีเกิดล้มเหลวในภายหลัง³⁸

นอกจากนี้ สิทธิชุมชนยังเป็นหนึ่งในเครื่องที่สนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรที่เขาดูแลได้อย่างเต็มที่ ด้วยเพราะเขามีสิทธิที่จะบังคับใช้กติกาของชุมชนเหนือทรัพยากรนั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งหากชุมชนไม่ได้รับสิทธิที่เป็นทางการจากรัฐแล้วเขาก็ไม่สามารถที่จะบังคับใช้กติกานั้นกับคนที่อยู่นอกชุมชนได้และไม่สามารถที่จะป้องกันการเข้าหาประโยชน์อย่างไม่ยั่งยืนจากคนนอกชุมชนได้ การที่ไม่สามารถบังคับใช้กติกามีได้ส่งผลเพียงสภาพของทรัพยากรเท่านั้น แต่ยังไม่ส่งผลต่อการตัดสินใจที่จะทำตามกติกาของคนในชุมชนอีกด้วย กล่าวคือ คนในชุมชนจะมีแรงจูงใจในการทำตามกติกาน้อยลง เพราะเห็นว่าชุมชนช่วยกันดูแลไป โดยคนอื่นที่ไม่มีความเกี่ยวข้องก็ยังสามารถเข้ามาใช้ทรัพยากรได้อยู่ดี ส่งผลให้อาจเกิดการตัดสินใจที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพียงอย่างเดียวโดยไม่ช่วยลงแรงได้ ในบางพื้นที่หากมีการเข้ามาของเอกชนภายนอกทำให้ชุมชนรวมตัวกันเพื่อต่อต้านขับไล่ ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงได้ เนื่องจากกลไกของรัฐไม่ยอมรับเรื่องของสิทธิชุมชนทำให้ความขัดแย้งไม่สามารถที่จะยุติลงโดยผ่านกระบวนการทางกฎหมายได้ แต่ถ้าหากชุมชนมีสิทธิเหนือทรัพยากรเขาก็จะสามารถยุติความขัดแย้งได้อย่างสะดวกขึ้นเพราะผ่านกระบวนการทางกฎหมาย ความสามารถในการผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่มีความเคลื่อนไหวขึ้นมาจากเครือข่ายชาวบ้านหรือมาจากเสียงที่สนับสนุนนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาล ประการนี้จึงเป็นตัวสะท้อนถึงความสำคัญของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรได้เป็นอย่างดี³⁹

ฉะนั้นก็จะเห็นได้ว่าตามแนวความคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของ Elinor Ostrom ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดในการจัดการทรัพยากรร่วมอย่างดั้งเดิม นั่นก็คือไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐหรือการที่รัฐมอบให้เอกชนสามารถเข้าจัดการทรัพยากรร่วมได้ และ Ostrom ยังได้เสนอให้ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้สามารถเข้าจัดการทรัพยากรซึ่งนั่นก็คือประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาถึงองค์กรในระดับประชาชนท้องถิ่นที่มีความผูกพันใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรในการที่จะสามารถเข้าจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในฐานะที่เป็นทรัพยากรร่วมนั่นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย โดยผ่านกระบวนการกระจายอำนาจและรัฐมีการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้รองรับอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เป็นผู้ใช้ทรัพยากรได้อย่างเข้าใจและรวดเร็วอันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่เพื่อการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ให้มีความยั่งยืนซึ่งจะก่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นที่สุด

³⁸ ชล บุนนาค, แนวคิดของ Elinor Ostrom ในการจัดการทรัพยากรร่วม, หน้า 44-45.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-70.

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ กับการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐที่พร่องประสิทธิภาพส่งผลให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้และยังก่อให้เกิดปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนโดยชอบธรรม นำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรป่าไม้ในการดำรงชีวิต ปัญหาดังกล่าวนี้มีได้เกิดขึ้นเพียงในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่ต่างประเทศก็ประสบกับสถานการณ์นี้เช่นกัน บางประเทศก็มีการจัดการแก้ไขปัญหาไปแล้วด้วยวิธีการต่างกันไป ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาที่ต่างประเทศใช้อีกหนึ่งวิธีก็คือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจเข้าแก้ไขปัญหาโดยที่สามารถจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรระดับประชาชนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดและเข้าใจถึงปัญหาตลอดจนความต้องการของประชาชนที่ซึ่งประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะกำหนดทิศทางของตนได้ดีกว่าองค์กรส่วนกลางกำหนดให้

ดังนั้นการศึกษาในประเด็นที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ สะท้อนให้ประจักษ์อยู่แล้วว่าประเทศไทยมีปัญหาการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยรัฐ และเมื่อประเทศไทยก็มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับหนึ่งแล้วเช่นต่างประเทศ ซึ่งต่างประเทศก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่งด้วยประการดังกล่าวนี้จึงต้องศึกษาถึงแนวทางการจัดการของต่างประเทศเพื่อเป็นต้นแบบและนำมาปรับใช้เป็นแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาในประเทศไทยต่อไป

ในบทนี้จึงได้ศึกษาแนวทางของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทั้งสองประเทศนี้มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหา โดยจะศึกษาถึงรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านการกระจายอำนาจ ตลอดจนแนวทางการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

3.1 ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์หรือชื่ออย่างเป็นทางการคือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นประเทศหนึ่งที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีลักษณะภูมิประเทศประกอบไปด้วยหมู่เกาะน้อยใหญ่กว่า 7,000 เกาะที่ตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก มีพื้นที่ทั้งหมดของประเทศประมาณ 300,000 ตารางกิโลเมตร โดยมีประชากรประมาณหนึ่งร้อยล้านคนเศษ ทั้งนี้ ฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของตะวันตก (สเปนและสหรัฐอเมริกา) มาอย่างยาวนาน ก่อนที่จะได้มีโอกาสพัฒนาวัฒนธรรมของตนเอง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สังคมฟิลิปปินส์มีวัฒนธรรมแบบตะวันตกผสมผสานอยู่ด้วย และเนื่องจากภูมิประเทศของฟิลิปปินส์ที่ประกอบไปด้วยเกาะจำนวนมากจึงได้เป็นตัวแบ่งแยกให้ภาษาและวัฒนธรรมของบรรดาชนเผ่าที่ได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยกันอย่างกระจัดกระจายตามเกาะต่าง ๆ มีความแตกต่างกันออกไป ไม่ได้รวมตัวเป็นกลุ่มก้อนชัดเจน ส่วนโครงสร้างทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์นั้น ในภาคเกษตรกรรมซึ่งเคยสร้างรายได้หลักให้แก่ประเทศในอดีตปัจจุบันมีสัดส่วนที่น้อยลง ที่เป็นเช่นนี้เพราะการเพาะปลูกยังคงพึ่งพาสภาพธรรมชาติเป็นหลักและขาดระบบชลประทานที่ดี รวมถึงพื้นที่การทำเกษตรกรรมได้ลดน้อยลง ซึ่งปัจจุบันเหลือเพียงร้อยละ 20 ของประเทศ⁴⁰ ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมมีเป็นสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น อุตสาหกรรมสำคัญได้แก่การผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม รองเท้าและอาหารแปรรูป ซึ่งเขตอุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ในเขตกรุงมะนิลาและปริมณฑล สำหรับภาคบริการนั้นมีสัดส่วนที่สูงที่สุด โดยบริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การขนส่ง ท่องเที่ยวและโรงแรมรวมทั้งรายได้จากแรงงานฟิลิปปินส์ที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ

3.1.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นรัฐเดี่ยว แบ่งการบริหารราชการเป็น 2 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน สำหรับการกระจายอำนาจในประเทศฟิลิปปินส์เห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญประกอบกับประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 (Local Government Code of 1991) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ.1992 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติและมติที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น ส่งเสริมสวัสดิภาพทั่วไปของประชาชนในชุมชน เวนคืนทรัพย์สินและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

⁴⁰วิทย์ บัณฑิตกุล, **สาธารณรัฐฟิลิปปินส์** (กรุงเทพมหานคร: สถาพรบุ๊คส์, 2555), หน้า 59-60.

ทั้งนี้หลักการสำคัญในการกระจายอำนาจตามประมวลกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้⁴¹ ประการที่หนึ่งกระจายอำนาจในด้านการบริการขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น อาทิ งานด้านการเกษตร การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม สิ่งแวดล้อม งานโยธาธิการ เป็นต้น ประการที่สอง การกระจายอำนาจเป็นการเฉพาะ อาทิ การบริหารการเงินการคลัง การจัดองค์กร การมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารงานบุคลากร การบริหารงานพัฒนา โดยการกำหนดกรอบในการดำเนินการให้กว้างขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการดำเนินการได้ โดยรัฐบาลกลางเป็นเพียงหน่วยงานในการกำกับดูแลเท่านั้น

ประมวลกฎหมายฟิลิปปินส์เล่มที่สาม มาตรา 4 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบเป็นรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นมี 2 รูปแบบ คือ เขตปกครองตนเองในมินดาเนามุสลิม (Autonomous Region in Muslism Mindanao) และเขตนครหลวงแห่งชาติหรือเขตมหานครนิลา (the Nation Copital Region or Metropolitan Manila) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปนั้นมี 4 รูปแบบ คือ จังหวัด เมือง เทศบาล และหมู่บ้าน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1.1 หมู่บ้าน

ตามประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 ได้กำหนดให้หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับที่เล็กที่สุด และเป็นสถาบันการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศฟิลิปปินส์ อันเกิดจากการรวมตัวกันของชนเผ่าต่าง ๆ ซึ่งมีวัฒนธรรมและระบอบการปกครองของตนเองอยู่แต่เดิมเข้ามาใช้ ซึ่งในแต่ละหมู่บ้านประกอบด้วยครอบครัวต่าง ๆ และมีหัวหน้าหมู่บ้านเป็นหัวหน้าสูงสุดในการปกครองและการบริหารหมู่บ้าน สำหรับลักษณะของการปกครองภายในหมู่บ้านนั้นจะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ โดยมีการใช้ข้อบังคับทางศีลธรรมมากกว่ากฎหมาย โครงสร้างทางสังคมไม่มีซับซ้อนยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการทางกฎหมาย มีการใช้กฎหมายจารีตประเพณีมาบังคับ จนสามารถกล่าวได้ว่าหมู่บ้านเปรียบเสมือนรากหญ้าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ เพราะเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยที่มีความผูกพันและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด⁴² โดยที่ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 มาตรา 384 หมู่บ้านถือเป็นหน่วยทางการเมืองขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยวางแผนและปฏิบัติการเพื่อผลักดัน

⁴¹ปรัชญา เวสารัชช, การปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 8.

⁴²เศวต โกมลภูติ, สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2530), หน้า 73.

นโยบาย แผน โครงการ และกิจกรรมของรัฐให้เกิดผลในระดับชุมชน และมีบทบาทในฐานะเป็นเวทีรวบรวม กลั่นกรอง พิจารณาความคิดเห็นของประชาชน และยุติข้อพิพาทของประชาชนด้วย ประเทศฟิลิปปินส์มีหมู่บ้านจำนวนประมาณ 42,000 หมู่บ้าน โครงสร้างภายในหมู่บ้านประกอบไปด้วย หัวหน้าหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และมีสภาหมู่บ้านเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 7 คน ตามมาตรา 389 และมาตรา 398 โดยลำดับแห่งประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991

3.1.1.2 เทศบาล

ตามมาตรา 440 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 เทศบาลประกอบด้วยกลุ่มของหมู่บ้านที่รวมตัวกัน ทำหน้าที่เป็นหลักในฐานะรัฐบาลซึ่งมีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการประสานงาน การจัดบริการพื้นฐานและบริการต่อเนื่องแก่ประชาชน ตลอดจนปกครองประชาชนภายในเขตพื้นที่ของเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันเทศบาลมีจำนวน 1,511 เทศบาล เทศบาลมีโครงสร้างอันประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 443 และมีสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ตามมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991

3.1.1.3 เมือง

ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ.1991 เมืองประกอบด้วยหมู่บ้านซึ่งเป็นชุมชนเมืองที่พัฒนาแล้ว ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลซึ่งมีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการประสานงานและบริการพื้นฐานที่ต่อเนื่องแก่ประชาชน รวมทั้งทำหน้าที่ปกครองประชาชนในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเมืองนี้มีจำนวน 84 เมือง โครงสร้างของเมือง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 454 และมีสภาเมืองเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ตามมาตรา 457 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991

3.1.1.4 จังหวัด

ตามประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 มาตรา 459 จังหวัดนั้นประกอบไปด้วยเทศบาลและเมือง ทำหน้าที่เป็นกลไกในกระบวนการพัฒนาและเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันฟิลิปปินส์มีจังหวัดจำนวน 78 จังหวัด โครงสร้างของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร และมีสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ตามมาตรา 463 ทั้งนี้ ตามมาตรา 41 ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ตามมาตรา 43 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ แม้จะมีโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบสภาท้องถิ่นแล้ว ยังมีความพิเศษขององค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ กล่าวคือ มีการนำเอาวัฒนธรรมและระบอบการปกครองของชนเผ่าต่าง ๆ มากำหนดเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า “หมู่บ้าน” และให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนเป็นกลไกในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นสถาบันการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศฟิลิปปินส์ โดยที่การปกครองภายในหมู่บ้านนั้นจะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ มีการใช้ข้อบังคับทางศีลธรรม มีโครงสร้างทางสังคมไม่ซับซ้อน ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการทางกฎหมาย มีกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้บังคับเป็นสำคัญ จึงสามารถกล่าวได้ว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้เป็นการนำเอาสภาพสังคม ชุมชน และประชาชน มากำหนดเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการก่อตั้งและมีส่วนในการจัดทำกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

3.1.2 การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

3.1.2.1 ความเป็นมา

ก่อน ค.ศ.1575 ที่ประเทศฟิลิปปินส์จะตกเป็นอาณานิคมของสเปนนั้น ป่าไม้ในประเทศมีความอุดมสมบูรณ์มาก โดยมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณร้อยละ 90 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ⁴³ และการครอบครองที่ดินของประชาชนนั้นก็เกิดมาจากการแผ้วถาง แต่เมื่อสเปนเข้ามาเป็นเจ้าของอาณานิคมก็ได้มีการเข้ามาจัดการ โดยถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของสเปน รัฐเข้ามาเป็นเจ้าของ ควบคุมและจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยได้มีการตรากฎหมายเพื่อการจัดการป่าไม้หลายฉบับ

ต่อมาเมื่ออเมริกาเข้ามาครอบครอง ก็ไม่ได้มีความแตกต่างจากการที่สเปนครอบครองเท่าใดนัก เนื่องจากต่างก็ได้นำประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ไปสู่ประเทศของตนเช่นกัน อเมริกาได้มีการใช้ใบอนุญาตตัดไม้เป็นเครื่องมือสำคัญในการทำลายป่าไม้ของฟิลิปปินส์ ในปี ค.ศ.1950 ธุรกิจในการค้าไม้ได้ทำรายได้ขึ้นสูงจนกระทั่งได้มีการขยายพื้นที่ตัดไม้ขึ้นกว่า 2 เท่า ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองและฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชแล้ว แต่อำนาจและหน้าที่ในการจัดการป่าไม้ยังเป็นของรัฐอยู่ เพราะรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฟิลิปปินส์นั้น ได้มีการบัญญัติว่าพื้นที่ป่าเป็นของรัฐ⁴⁴ ดังนั้นจากการจัดการของรัฐที่มุ่งไปทางอุตสาหกรรมป่าไม้เพื่อการส่งออกทำให้เกิดการทำลายป่าไปมาก เนื่องจากบริบททางการเมืองของฟิลิปปินส์ในขณะนั้นมีการ

⁴³ ไสภรณ์ จารุสมบัติ, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเอเชีย

ตะวันออกเฉียงใต้ (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2546), หน้า 57.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

คอร์ปชั่นและมีระบบทุนนิยมที่เอื้อผลประโยชน์ต่อพวกพ้อง จึงทำให้มีการตัดไม้ทำลายป่าจนพื้นที่ป่าได้ลดลงตามลำดับ

เมื่อพื้นที่ป่าลดลงย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศโดยรวม ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของป่าไม้มากยิ่งขึ้น โดยมองว่าทรัพยากรป่าไม้นอกเสียจากจะเป็นส่วนพื้นฐานที่สำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ของประเทศแล้ว ยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศและเมื่อแก้ไขปัญหาล่าช้าย่อมเป็นการแก้ปัญหาล่าช้าได้ยิ่งด้วย เมื่อรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของป่าไม้แล้วทำให้ประชาชนเริ่มมีบทบาทกับป่าไม้มากขึ้น อันที่จริงคนกับป่าไม้ได้มีความสัมพันธ์กันเพียงแต่การใช้ป่าเป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบให้ได้มาซึ่งปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตของคนเท่านั้น แต่ยังมีค่าสำคัญไปถึงทางสังคมและวัฒนธรรม ดังนั้นเมื่อไม่มีป่า วิถีชีวิตอันเป็นแบบแผนดั้งเดิมของชุมชนก็จะมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย ภายใต้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างการใช้ป่าไม้เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจกับการที่จะพัฒนาป่าไม้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา จึงทำให้ฟิลิปปินส์มีความจำเป็นที่จะต้องหารูปแบบของการพัฒนาป่าไม้ที่เหมาะสม ซึ่งนั่นก็คือการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นทางเลือกที่เหมาะสม

การพัฒนาอย่างยั่งยืนดังที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 2 นั้น เป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการเติบโตของเศรษฐกิจและการผลิตที่มีความตระหนักถึงสิ่งแวดล้อม คนรุ่นหลังตลอดจนสวัสดิการและความเป็นอยู่ของมนุษย์ ซึ่งรวมถึงการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม การยกระดับคุณภาพชีวิต ความต้องการการมีส่วนร่วมของส่วนต่าง ๆ การตระหนักถึงภูมิปัญญาของท้องถิ่นและธรรมเนียมปฏิบัติ แนวความคิดที่เป็นสากลของการพัฒนาที่ยั่งยืนประกอบกับปัญหาที่รุนแรงในประเทศฟิลิปปินส์ จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางของการจัดการสิ่งแวดล้อมอันรวมถึงป่าไม้ด้วย นั่นคือการเปลี่ยนแปลงจากการจัดการโดยรัฐสู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรพัฒนาประชาชนมีบทบาทอย่างยิ่งในการที่จะประสานงานกับรัฐ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้มีเหตุผลมาจากการจัดการป่าไม้แบบเดิมไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนและความเสื่อมโทรมของป่าไม้ได้และมีแรงกดดันจากประชาชนที่มีความต้องการให้มีช่องทางในการเข้าถึงทรัพยากร⁴⁵

การจัดการป่าไม้ของฟิลิปปินส์ในช่วงแรกเป็นช่วงที่มีการบุกเบิกโดยมีโครงการป่าไม้ที่มุ่งเน้นไปที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมกิจกรรมฟื้นฟูป่า แต่ประชาชนกลับถูกมองว่าเป็นแรงงานมากกว่าความเป็นเจ้าของป่าไม้ที่จะอนุรักษ์และพัฒนาป่าไม้

ช่วงต่อมาเป็นช่วงที่มีการรวมตัว โดยมีโครงการป่าไม้ที่ยังมุ่งเน้นไปที่ประชาชนเป็นหลักเช่นเดิม อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับสิทธิโดยสมบูรณ์ในป่าของชุมชน จึงทำให้คนในท้องถิ่นได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้จัดการทรัพยากรในทางปฏิบัติ ซึ่งในช่วงนี้เป็นช่วงที่มีความมั่นใจยิ่งขึ้นที่จะแก้ไข

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-62.

ปัญหาความยากจน ความยุติธรรมในสังคมและความเท่าเทียมในการกระจายทรัพยากรและความยั่งยืนของป่าไม้จะสำเร็จได้ด้วยชุมชน

ต่อมาได้มีการขยายตัวและทำให้เป็นสถาบันซึ่งเป็นช่วงที่สามอันเป็นช่วงที่ป่าชุมชนได้รวมรูปแบบอื่นของการใช้ที่ดินเข้ามา โดยได้มีความร่วมมือกับต่างประเทศ อนึ่ง หากเปรียบเทียบกับอดีตแล้วการจัดการป่าไม้ของฟิลิปปินส์ได้เปลี่ยนแปลงไปมากจากการที่รัฐเป็นผู้ที่จัดการโดยผู้เดียวเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีการกระจายอำนาจที่ชัดเจนตามประมวลกฎหมายของท้องถิ่นในการให้ท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าจัดการป่าไม้ได้ กระนั้นก็ดีท้องถิ่นมีความชอบธรรมทางการเมืองในการที่ตัดสินใจนโยบายหรือทางเลือกต่าง ๆ ในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นอันเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความริเริ่มและวางแผนกระบวนการพัฒนาและนำเรื่องที่เป็นประเด็นไปปฏิบัติ ซึ่งจะต้องตอบสนองเชิงบริบทและทันต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ และสร้างจิตสำนึกในเรื่องป่าไม้ และการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในการจัดการรักษาป่าโดยจะมีแผนการทำงานประจำปี นับว่าเป็นการลดขั้นตอนการทำงานของระบบราชการที่เข้มงวด และเป็นการสนับสนุนการจัดการที่มีการตอบสนองและมีประสิทธิภาพที่มากยิ่งขึ้น⁴⁶

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดการป่าไม้ในประเทศฟิลิปปินส์นั้นมีมานานพอสมควร โดยมีการเพิ่มโครงการและมีการปรับทิศทางในการทำโครงการจากรัฐสู่ประชาชนมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งนับว่าเป็นพัฒนาการในทางที่เหมาะสม

3.1.2.2 การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดการทรัพยากรป่าไม้ในประเทศฟิลิปปินส์ได้นั้น ได้มีความเห็นที่แตกต่างกันออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกคือฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจจากการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามระเบียบแบบแผนอันอาศัยกรมการพัฒนาป่าไม้ที่จัดการได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพให้แก่ท้องถิ่นสามารถเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง เป็นการแสดงให้เห็นว่าการจัดการโดยรัฐนั้นไม่เกิดผลที่ดี จึงมีความปรารถนาว่าการมอบอำนาจเป็นสิ่งที่ท้องถิ่นต้องการที่ยึดหลักความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคมใช้เป็นเกณฑ์การตัดสินใจ

อีกฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายที่ต่อต้านการที่จะกระจายอำนาจเพื่อไม่ให้ท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยมีความเชื่อของนักป่าไม้ที่ว่า ท้องถิ่นไม่มีความสามารถมากพอที่จะจัดการกับทรัพยากรป่าไม้ได้ ซึ่งความเห็นนี้อาจจะมีความถูกต้องในบางกรณีเท่านั้น จึงมีความจำเป็น

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

ที่จะต้องมีการควบคุมอยู่ อีกทั้งท้องถิ่นบางแห่งอาจจะไม่สนใจหรือยินดีที่จะจัดการทรัพยากรป่าไม้เลย⁴⁷

กระนั้นก็ดี ในปี ค.ศ.1991 ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการตราประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น 1991 (Local Government Code of 1991) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ตลอดจนการกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ ที่เคยดำเนินการโดยรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะในระดับจังหวัด เมือง เทศบาล และหมู่บ้าน กฎหมายฉบับนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการบริการพื้นฐานด้านสุขภาพแก่ประชาชน งานโครงสร้างภายในและการบริการสาธารณะ การท่องเที่ยว การขยายทางการเกษตร โครงการลงทุนและการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้แล้ว กฎหมายฉบับนี้ ยังได้มีการตั้งกลไกในการที่จะกำกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองโดยท้องถิ่น โดยได้มีการจัดสรรให้สภาต้องมีสมาชิกจากฝ่ายของประชาชนเพื่อเป็นหลักในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ และกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้ให้หลักประกันในการที่จะเสริมอำนาจของท้องถิ่นและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987

กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของฟิลิปปินส์อันเป็นองค์กรส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้มีการกระจายความรับผิดชอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่ทรัพยากรป่าไม้จะถูกจำกัดให้จัดการเพียงทรัพยากรป่าไม้ของประชาชน ทั้งนี้ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ริเริ่มโครงการป่าไม้โดยประชาชนและโครงการจัดการทรัพยากรป่าไม้อิงชุมชนไว้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยได้มีการออกเอกสารสัญญาพิทักษ์ตำแหน่งและข้อตกลงการปลูกป่าทดแทน⁴⁸

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น 1991 มาตรา 17 ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ต้องมี โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะมีโครงการในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งแม้จะเป็นการที่ต้องดำเนินไปตามกรอบของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติแต่อย่างน้อยก็เป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเข้า

⁴⁷R. J. Fisher, Patrick B., Durst Thoma and Michael Victor, "Overview of Themes and Issues in Develution and Decentralization of Forest Management in Asia and the Pacific," In **RECOFT Report No. 18** (Bangkok: RAP Publication, 2000), p. 204.

⁴⁸*ibid.*, p. 206.

จัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้ก็มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ตามภารกิจที่กระจายอำนาจมากเป็นที่สุด

ในขณะการเตรียมการในการกระจายอำนาจของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้⁴⁹ คำสั่งของฝ่ายบริหารเพื่อให้ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นมีผลตามมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น 1991 อันที่มีผลใช้บังคับนั้น ต้องให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติร่างคำแนะนำของตนขึ้นมาสำหรับการที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคำสั่งของฝ่ายบริหารที่กล่าวนั้นคือ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะยังคงส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปรับผิดชอบต่อการพิทักษ์รักษา การจัดการ การส่งเสริมการพัฒนาแบบยั่งยืน การป้องกันตลอดจนการใช้สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยความร่วมมือกับรัฐจะต้องดำเนินงานภายใต้ความรับผิดชอบในการจัดการและการพัฒนาแบบยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขอบเขตอำนาจของตน และการดำเนินงานของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตามที่ได้รับมอบหมาย ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ โดยที่รัฐสามารถที่จะกำกับดูแลได้

ภาระหน้าที่และแผนงานอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามความในมาตรา 484 แห่งประมวลกฎหมายท้องถิ่น 1991 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁵⁰

ประการแรกหน้าที่ในการจัดทำระบบและโครงการจัดการป่าไม้ โดยการจัดทำโครงการป่าไม้เชิงชุมชนให้มีความสมบูรณ์ จัดการและควบคุมป่าไม้ที่เป็นของส่วนรวมที่ไม่เป็นโครงการป่าชุมชน การจัดการ การป้องกัน การโยกย้ายถิ่นอาศัยและการบำรุงแหล่งต้นน้ำขนาดเล็กที่เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำประปาตามที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้มีการระบุไว้ และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ในความที่ได้กล่าวมา

ประการที่สองพื้นที่ต้องป้องกันและชีวิตในป่า โดยมีการจัดการ การป้องกันและการบำรุงรักษาสวนสาธารณะ ต้นไม้ในพื้นที่สีเขียวและการดึงดูดนักท่องเที่ยวในพื้นที่ที่กระทรวง

⁴⁹Raoul T. Geollegue, "A Tale of two Provinces: An Assessment of the Implementation of Decentralized Forestry Functions by Two Provinces in the Philippines," In **RECOFT. Report No. 18** (Bangkok: RAP Publication, 2000), p. 211.

⁵⁰*Ibid.*, pp. 214-216.

สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ระบุไว้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการช่วยชีวิตในจุดเสี่ยงที่การอนุรักษ์ที่สำคัญให้แล้วเสร็จ ตลอดจนปลูกจิตสำนึกให้กับชุมชนให้มีความห่วงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประการที่สามคือหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

ประการสุดท้ายการตรวจสอบกลไกของกระบวนการกระจายอำนาจตามคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่บริหารงานทั่วไปของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้มีการกำหนดวิธีการทั่วไปไว้ อาทิ การกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายไว้

ซึ่งในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฟิลิปปินส์นี้ จะขอยกการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ของจังหวัด Negros Occidental ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีการผลิตน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมากจนทำให้เศรษฐกิจดี อย่างไรก็ตามก็ยังมีผลกระทบไปถึงทรัพยากรป่าไม้เนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อใช้เป็นพื้นที่ปลูกอ้อย ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงจำนวนมาก ส่วนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมา ก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้นำท้องถิ่นในระดับจังหวัดก็ได้จัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจังหวัด (Provincial Environment Management Office) ที่มีคณะทำงานที่ดีและเข้มแข็งมีกลุ่มงานที่สำคัญคือ กลุ่มงานวิจัยระบบนิเวศน์และการพัฒนา กลุ่มงานเหมืองแร่และงานธรณีวิทยาและกลุ่มงานวิจัยภาคสนามและงานโครงการพิเศษ กับการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศชิงเอาป่าในจังหวัดคืนมาโดยยึดหลักที่ว่าต้องศึกษาหาความรู้ป้องกันและทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ ปลูกป่าและบำรุงให้มีความอุดมสมบูรณ์ยิ่งขึ้นตลอดจนการทำมาหากินทางอื่น

การกระจายอำนาจดังที่ว่านี้ได้มีการสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นทำให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมจังหวัดได้มีเครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการจัดทำตามภารกิจ ซึ่งนอกจากภารกิจตามที่ประมวลกฎหมายกำหนดแล้ว จังหวัดก็ได้มีการบำรุงรักษาพื้นที่ต้นน้ำอีกหลายแห่ง ทำให้มีพื้นที่ป่าไม้ที่เพิ่มขึ้น และจังหวัดยังได้พื้นที่ในการจัดแหล่งทำกินให้กับประชาชนของตนและให้ประชาชนเป็นเสมือนทหารที่ป้องกันสิ่งแวดล้อมจากภัยอันตราย อีกทั้งจังหวัดยังได้มีแผนการป่าไม้อิงชุมชนที่มีผลไปในทางที่ดีด้วยการปรับให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่โดยได้ส่งเสริมการอนุรักษ์น้ำและดินและยังมีการวางแผนเพื่อที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถเป็นผู้ปฏิบัติงานและรับประโยชน์จากโครงการโดยมีการฝึกอบรมและเยี่ยมชมเพื่อปรับปรุงและคำนวณการผลิตของระบบป่าไม้ และยังมีแผนการปลูกป่าเพื่อสังคมที่สมบูรณ์แบบ เพื่อมุ่งให้คุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่บนที่สูงดีขึ้นด้วยการฟื้นฟูป่าระบบนิเวศน์ให้สมดุลโดยการปลูกป่า การศึกษา การถ่ายทอดเทคโนโลยีตลอดจนการป้องกันสิ่งแวดล้อม

การริเริ่ม การมีกลยุทธ์และการสร้างมิตรก็เป็นแนวทางของจังหวัด Negros กล่าวคือ จากการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเอาป่าไม้คืนมานั้นก็ได้มีการรวบรวมรายชื่อจากหลายภาคส่วนเพื่อสร้างมิตรอันเป็นวิธีที่จะก่อให้เกิดแรงส่งเสริมจากประชาชน และมีการปลูกจิตสำนึกให้กับเด็กโดยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น กรมการศึกษาและกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้สร้าง Task Force Hahas ขึ้น อันเป็นกองกำลังที่จะมาเสริมการป้องกันและทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้มากขึ้น ซึ่งองค์กรนี้เป็นความร่วมมือจากหลายหน่วยที่สำคัญที่สุดคือจากประชาชน กองกำลังนี้มีส่วนช่วยสกัดกั้นการตัดไม้ทำลายป่ากับการทำไร่เลื่อนลอยที่เป็นสาเหตุสำคัญของการทำลายป่าไม้ในจังหวัด ผลของความสำเร็จของกองกำลังนี้คือได้รับรางวัล Galing Pook จากประธานาธิบดีที่ได้เป็นโครงการสิ่งแวดล้อมยอดเยี่ยมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศ อีกทั้งจังหวัดยังได้จัดตั้งองค์กรพิเศษอื่น ๆ ขึ้นอีก อาทิ สภาการบริหารจัดการสงวนป่าไม้จังหวัด เพื่อวางแผนริเริ่มและประสานงานสำหรับที่จะป้องกันทรัพยากรป่าไม้และเป็นการกู่ฐานะของสภาบริหารจัดการสงวนป่าไม้จังหวัดโดยมีผู้นำจากเทศบาล ผู้แทนรัฐ องค์กรศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชนและสังคมพลเรือน

จากการศึกษาการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฟิลิปปินส์จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะปรับใช้จากเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมกับสภาพและบริบทของตนได้ กล่าวคือ⁵¹ มีการจัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีหน่วยงานเฉพาะที่จะทำหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวหลังจากได้รับการกระจายอำนาจ มีการวางนโยบายเพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะต้องนำงบประมาณไปใช้กับสำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในการใช้ดำเนินงาน มีการนำเอากลไกการตรวจตราไปใช้ในการดูแลเพื่อให้เกิดความถูกต้องอันจะทำให้การประสานงานนั้นมีความราบรื่นและเป็นหลักประกันว่าอำนาจได้กระจายออกไปแล้ว และยังมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์เพื่อให้ข้อผูกมัดต่าง ๆ นั้นเป็นจริง อีกทั้งการคืนพื้นที่หรือโครงการบางอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในสภาพที่เสียหายย่อมให้ความเป็นธรรมแก่หลักการของการกระจายอำนาจ ตลอดจนการวางนโยบายหรือแก้ไขประมวลกฎหมายนั้นต้องให้มีความสอดคล้องกับประสบการณ์และสภาพการณ์ที่เป็นอยู่

⁵¹ *Ibid.*, pp. 221-222.

3.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในทวีปเอเชีย มีสภาพภูมิศาสตร์เป็นหมู่เกาะประมาณ 4,000 เกาะ โดยมีเกาะขนาดใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากอยู่ 4 เกาะ ได้แก่ เกาะฮอนชูซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุด เกาะฮอกไกโด เกาะกิวชูและเกาะชิโกกุ มีจำนวนประชากรทั้งประเทศประมาณ 130 ล้านคน ซึ่งประชากรประมาณ 2 ใน 3 ของประเทศอาศัยอยู่ที่เกาะฮอนชู และเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรที่อาศัยอยู่ที่เกาะฮอนชูได้อาศัยอยู่ในแถบ 3 มหานคร ส่วนภาพรวมทั้งประเทศพบว่า ชาวญี่ปุ่นประมาณร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเป็นเมือง ส่งผลทำให้เกิดความตึงเครียดและใส่ใจต่อการพัฒนาเมืองเป็นอย่างยิ่ง ทำให้ที่ดินในประเทศมีราคาสูงมาก

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่นเดียวกับประเทศไทย การปกครองของประเทศเป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองที่ญี่ปุ่นแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย และสหรัฐอเมริกาเองได้เข้าครอบครองพร้อมกับการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของประเทศญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นได้มีอิสระที่จะปกครองตนเองอันจะเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจินั้นจึงได้ถูกยกเลิกและถูกแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่เป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน

3.2.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้นั้น เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตร และสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิจึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946 ซึ่งมีผลบังคับใช้

ในวันที่ 3 พฤษภาคม 1947 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้รับหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ไว้ในหมวด 8 ดังนี้⁵²

มาตรา 92 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องตราขึ้นโดยอำนาจแห่งกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น

มาตรา 93 องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น ทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น

มาตรา 94 องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สิน ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารทั่วไป ปฏิบัติการและออกข้อบัญญัติได้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 95 รัฐสภาจะตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยมิได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งข้างมาก ภายในเขตปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้

ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ตรากฎหมายที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ.1947 (Local Autonomy Law) ซึ่งเป็นการกำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้นแบ่งเป็น 2 รูปแบบ⁵³ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ จังหวัด และเทศบาล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เขตการปกครองพิเศษ สหการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรดูแลรักษาทรัพย์สิน และบริษัทเพื่อการพัฒนา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ดังนี้⁵⁴

3.2.1.1 จังหวัด

จังหวัดเป็นองค์กรกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ดำเนินกิจการในลักษณะที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางและเป็นกิจการที่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาล จะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันจังหวัดมีจำนวน 47 จังหวัด อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามเหตุผลทางประวัติศาสตร์ แต่สำหรับโครงสร้างองค์กรและการ

⁵²Kayama Michihiro, *Local Government in Japan* (Japan: Council of Local Authorities for International Relations, 2008), pp. 1-2.

⁵³สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549), หน้า 141-142.

⁵⁴Jichi Kenshu KyoKai, *Local Government Reform In Japan* (Japan: Local Autonomy College Ministry of Home Affairs, 1973), pp. 8-11.

บริหารงานไม่แตกต่างกัน ยกเว้นแต่จังหวัดประเภทโทะ (To) ซึ่งสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ หรือนครหลวงโตเกียวนั่นเอง ทั้งนี้ จังหวัดอาจแบ่งได้ตามชื่อเรียก ได้แก่ โทะ (To) โด (Do) ฟุ (Fu) และเคน (Ken)⁵⁵ ทั้งนี้โครงสร้างของจังหวัดแบ่งเป็นฝ่ายสภาท้องถิ่น ได้แก่ สภาจังหวัด และฝ่ายบริหาร ดังนี้

1) สภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 40-120 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในท้องถิ่น มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทั้งนี้ สภาจังหวัดกำหนดโครงสร้างภายในไว้ให้มีประธาน รองประธาน คณะกรรมการ และสำนักงานเลขาธิการสภาจังหวัด เพื่อดำเนินงานของสภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่สภาจังหวัดในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ การอนุมัติงบประมาณประจำปี การกำหนดหลักการเกี่ยวกับอัตราภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และขอขยายการกระทำสัญญาต่าง ๆ ของท้องถิ่น การตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่น ตรวจสอบบัญชี การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร การลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภาได้ภายในสัปดาห์นับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสัปดาห์ให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น

2) ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการบริหาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประเทศญี่ปุ่นจึงได้เปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารตั้งแต่ ค.ศ.1947 เป็นต้นมา จากเดิมที่ประเทศญี่ปุ่นมีราชการส่วนภูมิภาคในรูปจังหวัดและมีผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งของรัฐบาล⁵⁶ ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแต่งตั้งผู้ช่วยในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัดเป็นผู้บริหารระดับสูงได้ และต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดก่อน

⁵⁵ ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 11.

⁵⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 139.

(2) คณะกรรมการบริหาร (Administrative Boards)

การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเด่นจากประเทศ อื่น ๆ ตรงที่มีคณะกรรมการบริหาร เพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการเฉพาะด้านซึ่งต้องใช้ความรู้ทางเทคนิค⁵⁷ เป็นการดูแลอำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัด สร้างความเป็นกลางในการบริหารงาน อีกทั้งเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในฐานะกรรมการท้องถิ่นได้ คณะกรรมการบริหารกิจการเฉพาะด้านในจังหวัดมีอยู่หลายคณะด้วยกัน อันได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) คณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Personal or Equity Committee) สำนักงานผู้สอบบัญชี (Inspection Committee) คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น (Local Labour Relations Committee) คณะกรรมการพิทักษ์ทรัพย์สิน (Expropriation Committee) คณะกรรมการประสานการประมง (Maritime District Fishery Adjustment Committee) คณะกรรมการบริหารพื้นที่ตกปลา (Internal Fishing Grounds Administration Committee)⁵⁸ ในที่นี้จึงขอพิจารณาในส่วนของคณะกรรมการบริหารกิจการเฉพาะด้านที่สำคัญ คือ ประการแรกคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3-4 คน⁵⁹ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผ่านความเห็นชอบของสภาจังหวัด ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาทั้งหลาย อาทิ การกำหนดหลักสูตร อุปกรณ์การเรียนการสอนและสถานของครู ทั้งนี้มีการจัดตั้งสำนักงานฝ่ายบริหารขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษา เพื่อดำเนินงานด้านบริหารของคณะกรรมการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง และสำนักงานนี้ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศึกษาธิการจังหวัด (Chief of Education) ด้วย ประการที่สองคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มาจากการเลือกตั้งผ่านสภาจังหวัด และคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งจะสังกัดพรรคการเมืองไม่ได้ ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น⁶⁰ ประการที่สามคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Personal or Equity Committee)

⁵⁷ ถนอม ศุขสารท และสรุชัย สุฟโปฎก, การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2512), หน้า 23.

⁵⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), หน้า 117-120.

⁵⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 141.

⁶⁰ ถนอม ศุขสารท และสรุชัย สุฟโปฎก, เรื่องเดิม, หน้า 23.

ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยความเห็นชอบ ของสภาจังหวัด และไม่อาจสังกัดพรรคการเมืองได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคลอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการยุติธรรม (Equity Committee) ประเภทหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบเรื่องราวร้องทุกข์ของพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่มีชอบหรือสภาพการทำงาน และคณะกรรมการบุคคล (Personal Committee) อีกประเภทหนึ่งนั้นเป็น คณะกรรมการที่มีอำนาจกว้างกว่าประเภทแรก ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง การคัดเลือกและการสอบแข่งขัน ทั้งนี้ จังหวัดทุกจังหวัดต้องมี คณะกรรมการประเภทนี้เสมอ⁶¹

3.2.1.2 เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ประเทศญี่ปุ่นมีเทศบาลจำนวน 3,235 เทศบาล โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Shi) เทศบาลเมือง (Cho หรือ Machi) และเทศบาลตำบล (Son หรือ Mura) กล่าวคือ⁶²

1) เทศบาลนคร (Shi) ซึ่งอาจแบ่งย่อยเป็นเทศบาลนครและเทศบาลมหานครได้ สำหรับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครนั้นต้องมีประชากรมากกว่า 50,000 คน โดยประชากรต้องอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากกว่าร้อยละ 60 และต้องประกอบอาชีพเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม หรืออาชีพที่ต้องทำงานในเมืองหรืออยู่อาศัยกับผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวมากกว่าร้อยละ 60 อีกทั้งจะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเมืองหรือสิ่งอื่นตามที่ข้อบัญญัติกำหนดไว้ เช่น มีสำนักงานรัฐบาลหรือเทศบาล สถาบันการศึกษาและโรงพยาบาลตั้งอยู่ เป็นต้น

2) เทศบาลเมือง (Cho หรือ Machi) มีลักษณะความเป็นเมืองมากกว่าเทศบาลตำบล อยู่ในศูนย์กลางการค้า การคมนาคม และโรงงานต่าง ๆ และมีสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ แก่ประชาชน

3) เทศบาลตำบล (Son หรือ Mura) มีลักษณะเป็นชนบทประกอบด้วยหมู่บ้านประมาณ 3-8 หมู่บ้าน

สำหรับในประเด็นเรื่องโครงสร้างของเทศบาลทั้งสามประเภทนั้น มีการจัดองค์กรภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะเดียวกันซึ่งประกอบด้วย สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁶¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 141.

⁶² *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 138.

(1) สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละประเภทอาจมีจำนวนแตกต่างกันไปตามจำนวนของประชากรในพื้นที่ กล่าวคือ สภาเทศบาลนครมีสมาชิกจำนวน 30-100 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกจำนวน 12-30 คน และสภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกจำนวน 12-30 คน⁶³

สภาเทศบาลในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อาทิ การตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ การอนุมัติงบประมาณประจำปี การกำหนดหลักการเกี่ยวกับอัตราราชการ ค่าธรรมเนียม และขอขบขายการกระทำสัญญาต่าง ๆ ของท้องถิ่น การตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่น ตรวจสอบบัญชี การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร การลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภาได้ภายในสิบวันนับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสิบวันให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น⁶⁴

(2) ฝ่ายบริหาร

เทศบาลได้แบ่งฝ่ายบริหารได้เป็น 2 ส่วนเช่นเดียวกับจังหวัด คือ นายกเทศมนตรี และคณะกรรมการบริหาร โดยมีรายละเอียดในการพิจารณา ดังนี้

(2.1) นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายบัญชี (Chief Accountant) และสมุหบัญชี (Treasurer) ได้ เพื่อช่วยปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยการแต่งตั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน และมีวาระ 4 ปีเช่นกัน⁶⁵

นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด อาทิ การบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล การเสนอร่างกฎหมายให้สภาเทศบาลพิจารณา การบริหารงบประมาณ การจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ การบริหารงานบุคคล การเรียกประชุมสภา เสนอปัญหาให้สภาเทศบาลพิจารณา การยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นต้น⁶⁶

⁶³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 156.

⁶⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 156-157.

⁶⁵ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 157.

⁶⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 157-158.

(2.2) คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับโครงสร้างของจังหวัด โดยกฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลอำนาจของนายกเทศมนตรี ซึ่งคณะกรรมการจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานและดำเนินกิจการเฉพาะด้านจึงต้องมีความเป็นกลางปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารงานต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกของคณะกรรมการบริหารงานมีที่มาจากกาแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีโดยการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น เว้นแต่คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) เท่านั้นที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่นซึ่งคัดเลือกคณะกรรมการจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ โดยคณะกรรมการบริหารนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3-4 ปี เป็นฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่แบบไม่เต็มเวลา เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการบริหารในเทศบาล ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) คณะกรรมการบุคคล (Personal (or Equity) Committee) สำนักงานผู้สอบบัญชี (Inspection Committee) ซึ่งมีรายละเอียดเช่นเดียวกับคณะกรรมการบริหารในระดับจังหวัดซึ่งได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบริหารบางประเภทที่มีอยู่เฉพาะในโครงสร้างของฝ่ายบริหารของเทศบาลเท่านั้น ได้แก่ คณะกรรมการการเกษตรกรรม (Agricultural Committee) คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน (Realty Valuation Re-examination Committee)⁶⁷ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารไม่มีอำนาจจัดทำหรือบริหารงบประมาณ เสนอร่างกฎหมาย กำหนดอัตราภาษี เก็บภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ และไม่มีอำนาจในการส่งหลักฐานบัญชีให้กับสภาท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปของประเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ จังหวัด อันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนและมีเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง โดยจังหวัดจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลทั้งหมดในพื้นที่ แต่จังหวัดมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลให้คำแนะนำเทศบาลเท่านั้น ไม่อาจบังคับบัญชาหรือสั่งการได้ เนื่องจากเทศบาลหาใช่หน่วยงานในสังกัดของจังหวัดไม่ จังหวัดและเทศบาลมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน มีเพียงความแตกต่างของขนาดของพื้นที่และศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น สำหรับประเด็นการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น อีกทั้งมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในฝ่ายบริหารเองโดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการเปิดพื้นที่

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158-159.

ให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นผ่านทางโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อันถือเป็นลักษณะเด่นของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

3.2.2 การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

3.2.2.1 ความเป็นมา

ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้อย่างรุนแรงโดยมีการตัดไม้ทำลายป่ากันอย่างกว้างขวางเมื่อราว 300 ปีก่อน อันเป็นปัญหาการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ไม่สมดุล ก่อเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเนิ่นนานตั้งแต่ที่มีการก่อสร้างครั้งใหญ่ในกรุงนาราและเฮอัน พร้อมกับความต้องการไม้จากผู้มีอำนาจเพื่อนำไปสร้างปราสาทและเสริมกองทัพของตน จนนำไปสู่การทำลายป่าอย่างรุนแรงในแถบคินาอิ (Kinai)

ทั้งไม้และสิ่งทีผลผลิตจากป่าถูกทำลายโดยไม่มีแนวคิดเพื่อการฟื้นฟู และประชาชนของประเทศญี่ปุ่นเองต่างก็ต้องพึ่งพิงผลผลิตที่เป็นไม้จากผืนป่าเพื่อการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นไม้และถ่านที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับการหุงต้มและให้ความอบอุ่นในครัวเรือน น้ำสะอาดที่ต้องใช้ในการปลูกข้าวและอุปโภคบริโภครวมทั้งฟางหญ้าและเศษใบไม้ ที่นำมาใช้เป็นปุ๋ยและเป็นอาหารแก่ปศุสัตว์ การทำลายป่าอย่างรุนแรงนั้นดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในขณะที่ประชากรของญี่ปุ่นยังมีจำนวนที่ไม่มาก ความต้องการไม้ของผู้ปกครองนำไปสู่การทำลายผืนป่าระดับท้องถิ่นที่ประชาชนเองต้องเปลี่ยนสถานที่ทำไม้โดยสำรวจหาผืนป่าเก่าที่ยังคงมีไม้ขนาดใหญ่คุณภาพสูงเพื่อส่งไปแก่ผู้มีอำนาจ ซึ่งความต้องการไม้จากผู้มีอำนาจนั้นยังเป็นประโยชน์แก่ประชาชน เนื่องจากการทำไม้เป็นการเพิ่มพื้นที่ทางการเกษตรให้มากขึ้น รวมทั้งยังเป็นการเปิดป่าขึ้นรองที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์โดยการหาของป่าและใช้ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จากป่าเพื่อการดำรงชีวิต

สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไปเมื่อ ค.ศ.1570 ที่ประชากรของประเทศญี่ปุ่นเริ่มเพิ่มมากขึ้นเป็น 10 ล้านคน จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นนั้นทำให้เกิดความต้องการผลิตภัณฑ์จากผืนป่าที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน ญี่ปุ่นจำเป็นต้องใช้ไม้จำนวนมากหลังเกิดความขัดแย้งทางการทหารในช่วงศตวรรษที่ 15 รวมทั้งสมัยโชกุนโทคุงาวา (Tokugawa) ที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็วในด้านสิ่งปลูกสร้าง จนทำให้ในศตวรรษที่ 16 ญี่ปุ่นได้เผชิญกับการตัดไม้ปริมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้นำไปสู่ความขัดแย้งเรื่องการใช้ประโยชน์ในผืนป่าระหว่างประชาชนกับผู้ปกครอง กระทั่งใน ค.ศ.1670 ประชากรในญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นเป็น 30 ล้านคน ในขณะที่พื้นที่ป่าที่อุดมสมบูรณ์เหลือเพียงที่ฮอกไกโด ผลิตภัณฑ์จากผืนป่าเริ่มด้อยคุณภาพและขาดแคลน เกิดปัญหาการชะล้างของหน้าดิน ปัญหาดินถล่ม ภาพผืนดินแตกระแหงกลายเป็นภาพที่พบเห็นได้อย่างทั่วไป สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นกำลังเดินหน้าเข้าสู่ภาวะวิกฤติทางสิ่งแวดล้อม

ญี่ปุ่นตอบสนองความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมโดยการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ให้เกิดความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น โดยความร่วมมือกันของภาครัฐและภาคประชาชน ปล່อยให้กระบวนการทางธรรมชาติได้จัดการตนเองและสร้างความร่วมมือระหว่างสังคมและสิ่งแวดล้อมให้สามารถดำเนินไปได้เสมือนการที่ชุมชนร่วมมือกันเพื่อป้องกันตนเองในอดีต ซึ่งแนวคิดความร่วมมือดังกล่าวได้แพร่ขยายครอบคลุมไปถึงการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จนนำไปสู่การปลูกไม้เนื้อแข็งอย่าง Sugi และ Hinoki เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง

การสร้างแปลงเพื่อปลูกไม้เนื้อแข็งเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาศาสตร์ในการดูแลรักษาต้นไม้ขึ้น ในขณะที่ญี่ปุ่นเองก็มีความรู้ในเรื่องนี้ไม่มาก แต่ด้วยการร่วมมือกันระหว่างพรานไม้ท้องถิ่น นักวิชาการเกษตรและเจ้าหน้าที่ป่าไม้ของภาครัฐ ทำให้เกิดการพัฒนาก้าวกระโดด พัฒนาการเพาะเมล็ดต้น Sugi และ Hinoki รวมทั้งเทคนิคในการดูแลและผลิตให้ได้ไม้คุณภาพสูง ศาสตร์ดังกล่าวนี้จึงทำให้เกิดแปลงผลิตไม้เนื้อแข็งทั่วทั้งประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชน โดยสร้างระบบผลตอบแทนขึ้นมาหลายรูปแบบ อาทิ Yamawari เป็นการแบ่งสิทธิในการใช้พื้นที่ป่าให้แก่ตระกูลแต่ละตระกูล Nenkiyama เป็นการให้ประชาชนเช่าพื้นที่ป่าระยะยาวโดยรัฐบาล Buwakibayashi เป็นการที่ประชาชนสามารถปลูกไม้ได้ในพื้นที่รัฐ โดยจะต้องแบ่งผลผลิตให้กับรัฐบาล ศาสตร์ในการจัดการผืนป่านั้นพัฒนาและแพร่ขยายอย่างกว้างขวาง พร้อมกับระบบที่เชื่อถือได้จากการพัฒนาศาสตร์ในการผลิตไม้ร่วมกัน การตั้งสถาบันทางสังคมในการดูแลการใช้ผืนป่า รวมทั้งสถาบันที่ดูแลการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ไม้โดยตรง จุดเริ่มต้นดังกล่าวนี้ทำให้การตัดไม้ทำลายป่าในญี่ปุ่นลดลงอย่างรวดเร็วจนเปลี่ยนแปลงเป็นการฟื้นฟูสภาพป่าและสิ้นสุดในปี ค.ศ.1920

ความเป็นมาด้านป่าไม้ของญี่ปุ่นถึงจุดพลิกผันอีกครั้งเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้น ที่ญี่ปุ่นเลือกที่จะทำลายพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมาก ตามด้วยการปลูกป่าทดแทนอย่างเข้มข้นระหว่าง ค.ศ.1950-1970 โดยมุ่งเน้นไปที่การปลูก Sugi และ Hinoki เช่นเดิม ก่อนที่จะพลิกผันอีกครั้งหลังปี ค.ศ.1980 ที่ญี่ปุ่นตัดสินใจนำเข้าผลิตภัณฑ์ประเภทไม้รวมทั้งการนำเข้าน้ำมันและปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นการลดความต้องการในผลิตภัณฑ์จากป่าได้อย่างรวดเร็ว เมื่อไม่มีความต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากป่า ชาวญี่ปุ่นก็ปล่อยให้ปลูกให้คงสภาพไว้เช่นนั้น ก่อนที่มันจะได้รับการพัฒนาให้เกิดเป็นระบบนิเวศที่อุดมสมบูรณ์เช่นเดียวกับป่าในธรรมชาติ โดยที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นเองไม่เข้าไปเพื่อหาประโยชน์อันจะเป็นการรบกวนป่าไม้

การพัฒนาทางป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่นนั้นค่อนข้างมีความซับซ้อน แต่มีจุดเปลี่ยนที่สำคัญคือการทำลายป่าอย่างรุนแรงในช่วงปลายศตวรรษที่ 16 ก่อนที่จะเปลี่ยนวิธีการจัดการป่าไม้ให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งเป็นการพลิกฟื้นประเทศที่กำลังจะประสบวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติให้เป็นประเทศที่มีระบบนิเวศอันอุดมสมบูรณ์ และด้วยพื้นฐานทางทรัพยากรอันอุดมนี้เองที่ทำให้ญี่ปุ่นมี

ความสามารถในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจได้รวดเร็ว จนกล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด⁶⁸

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการมีความร่วมมือของประชาชนและรัฐภายใต้แนวคิดที่มีการจัดการที่ดีจะสามารถทำให้ทรัพยากรมีความอุดมสมบูรณ์ขึ้น

3.2.2.2 การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทรัพยากรป่าไม้ในญี่ปุ่นนั้นมีทั้งป่าไม้ที่ปลูกขึ้นเองและป่าไม้ที่เป็นป่าธรรมชาติอยู่แต่เดิม ซึ่งสัดส่วนของป่าไม้ที่กล่าวนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามพลวัตรของสังคมและธรรมชาติ กระนั้นก็ดี ป่าไม้โดยรวมของประเทศก็มีปริมาณที่เพิ่มขึ้น⁶⁹ เนื่องจากไม้ที่ปลูกในป่าปลูกนั้นเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

แนวทางในการจัดการป่าไม้ในญี่ปุ่นนั้น มีความมุ่งหมายที่แบ่งตามคุณสมบัติพื้นฐานของป่าไม้แต่ละประเภท คือ ป่าไม้ที่อนุรักษ์น้ำและดิน ป่าไม้ที่อนุรักษ์ธรรมชาติและการใช้พื้นที่ และป่าไม้ที่ผลิตไม้อย่างยั่งยืน

พื้นที่ป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่นหากแบ่งตามผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ป่าไม้สามารถแบ่งได้เป็น ป่าเอกชน ป่าสาธารณะและป่าของรัฐ โดยที่ป่าเอกชนนั้นมีการตั้งเป็นสมาคมหรือสหกรณ์ ส่วนป่าสาธารณะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อการใช้ประโยชน์แก่สาธารณะ และป่าไม้ที่เป็นของรัฐนั้นเป็นอำนาจการตัดสินใจของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง ป่าไม้ของรัฐมีบทบาทในการผลิตป่าไม้และให้ประโยชน์แก่สาธารณะ ซึ่งทางรัฐบาลได้จำแนกป่าออกตามการใช้ประโยชน์และเพื่อให้งานด้านป่าไม้ได้ปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามประเภทของป่า คือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ที่ดิน ป่าเพื่อการคุ้มครองสภาพธรรมชาติ ป่าเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างเอนกประสงค์และป่าเพื่อการผลิตไม้

พระราชบัญญัติป่าไม้และการป่าไม้ขั้นพื้นฐาน 1964 (Forest and Forestry Basic Act 1964)⁷⁰ อันเป็นกฎหมายพื้นฐานในการวางระบบการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ที่มีความมุ่งหมายในการประกาศบังคับใช้เพื่อรักษาคุณภาพ อันจะทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีและเป็นการพัฒนา

⁶⁸ Japan, How Japan Saved its Forests: The Birth of Silviculture and Community Forest Management, Retrieved November 5, 2014 from <http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/japan-community-forest-management-silviculture.html>

⁶⁹ สมาคม FAO ญี่ปุ่น, ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่น, แปลโดย ฉันทพส รุ่งเรือง (กรุงเทพมหานคร: องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประเทศญี่ปุ่น, 2544), หน้า 5.

⁷⁰ Japan, Forest and Forestry Basic Act (No. 161 of July 9, 1964), Retrieved November 5, 2014 from <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/ffba.pdf>

เศรษฐกิจ โดยให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างครอบคลุมตามหลักการขั้นพื้นฐาน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามแนวทางพื้นฐานที่รัฐบาลได้วางไว้ ซึ่งการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ที่เป็นอยู่ อีกทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการด้านป่าไม้นี้ ไม่ว่าจะในส่วนของการมาตรการและการปรับโครงสร้างให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสในการบริหารจัดการ

ตามกฎหมายป่าไม้ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้มีการบัญญัติถึงแผนป่าไม้ในระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นการก่อให้เกิดความเหมาะสมในการที่จะจัดการป่าไม้ โดยได้มีการแก้ไขอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้มีความสอดคล้องกับความมุ่งหมายของนโยบายป่าไม้และงานด้านป่าไม้ของรัฐตลอดจนเพื่อให้มีผลผลิตอันที่เกิดจากป่าไม้ให้มีความเพียงพอต่อความต้องการอย่างยั่งยืนและส่งเสริมคุณประโยชน์ของป่าไม้นอกจากนี้แล้ว แผนดังกล่าวยังใช้เป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของป่าเอกชนนั้นสามารถจัดการได้อย่างเหมาะสม

การจัดการป่าไม้ของรัฐในญี่ปุ่นนั้น ได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนได้สนับสนุนงานด้านป่าไม้ของรัฐมากขึ้นในรูปแบบของการร่วมมือกันทำงานด้านป่าไม้หรือการเป็นผู้ให้ทุนสนับสนุนซึ่งแนวทางในการสนับสนุนของประชาชนนั้น คือ การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ โดยการร่วมหุ้นส่วนและปันกำไรในรูปของการเป็นเจ้าของป่า การจัดตั้งเงินช่วยเหลือในรูปกองทุนต่าง ๆ ให้กับการดำเนินงานปลูกสวนป่า การมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครในงานด้านป่าไม้ และการมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้

การที่ประเทศญี่ปุ่นมีทรัพยากรป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์เป็นผลมาจากการจัดการดูแลที่ดีทั้งส่วนของเอกชน ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาล โดยพื้นที่ป่าเอกชนที่มีเอกชนเป็นเจ้าของก็มีการจัดการที่ดีเพราะเมื่อป่าไม้เป็นของตนเองก็ต้องจัดการไปในทางที่ยั่งยืน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจในการกำหนดหรือยกเลิกป่าไม้อุรุกษ์ในป่าของเอกชน สำหรับป่าไม้ของรัฐก็มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปของป่าชุมชนด้วย ทั้งนี้มีพระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติได้แบ่งเขตไร่นา ป่าไม้ ป่าเอกชนและป่าชุมชนไว้อย่างชัดเจน⁷¹

จากการศึกษาการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้โดยลำดับการศึกษาตั้งแต่การปกครองส่วนท้องถิ่นจนถึงการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศญี่ปุ่นนั้น เห็นได้

⁷¹ สุพัฒน์ หนองแหวน, การจัดระเบียบป่าชุมชนกับการพัฒนาชนบท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารการเกษตร คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540), หน้า 118.

ว่าทั้งสองประเทศมีการให้ประชาชนและองค์กรในระดับประชาชนท้องถิ่นนั้นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ใช้ทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นทรัพยากรร่วมกันสามารถเข้ามาจัดการดูแลหรือมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลป่าไม้ได้ กล่าวคือ ทั้งสองประเทศได้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟิลิปปินส์ก็ได้มีการตั้งองค์กรเฉพาะและตั้งกลุ่มอาสาสมัครในการดูแลป่าไม้ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นก็มีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ตลอดจนมีอำนาจในการที่จะกำหนดหรือยกเลิกพื้นที่ป่าไม้อันอนุรักษ์ของป่าเอกชนและมีกฎหมายในการกำหนดเขตป่าที่ชัดเจน

บทที่ 4

อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกับ การมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยโดยองค์กรส่วนกลางในปัจจุบัน ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ การที่จะทำให้ทรัพยากรป่าไม้มีความอุดมสมบูรณ์และทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอันเป็นการแก้ไขปัญหานั้น วิธีการหนึ่งคือการให้ประชาชนผู้อยู่ในฐานะผู้ใช้ทรัพยากรได้มีส่วนร่วมในการเข้าจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจุดร่วมของประชาชน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรในระดับประชาชนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรป่าไม้จึงควรที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในบทนี้ได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในประการที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยกฎหมายในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้หรือไม่อย่างไร โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรป่าไม้ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ. กระทั่งกรณีศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1 กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุและผลที่ว่าป่าไม้ในประเทศไทยมีพื้นที่ลดลงและมีความเสื่อมโทรม ตลอดจนมีความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐกับประชาชน เนื่องจากทรัพยากรป่าไม้กับทรัพยากรที่ดินมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก ซึ่งประชาชนจำนวนมากได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ โดยส่วนใหญ่ก็เป็นประชาชนที่ยากจนและไร้ที่ทำกิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความ

ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและทรัพยากรจึงควรที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหของประชาชน

กระนั้นก็ดีแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตลอดจนกฎหมายที่ให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายในการกำหนดถึงรูปแบบวิธีการหรือขั้นตอนในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่องค์กรอื่น ๆ ที่เป็นองค์กรส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่ให้มอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ฉะนั้นในหัวข้อแรกจึงได้ศึกษาแนวคิดของกฎหมายที่เป็นหลักในการมอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้วามีเนื้อหาสาระเป็นเช่นไร ซึ่งนั่นก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการบัญญัติถึงการมอบภารกิจดังที่กล่าวนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2550 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาที่สืบทอดเจตนารมณ์จากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเพื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีภารกิจอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ได้นำหลักการในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 มาบัญญัติบังคับใช้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในเรื่องดังที่กล่าว

ในหัวข้อที่สองก็จะได้ศึกษาถึงกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ อันได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ว่ามีสาระสำคัญอย่างไร สอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้หรือไม่ ซึ่งจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

4.1.1 แนวคิดของกฎหมายที่มอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

4.1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีภารกิจในการร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ด้วยเพราะผลจากการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองในขณะนั้น ที่มีความตื่นตัวต่อปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกๆระดับ ไม่ว่าจะในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น โดยที่มีการเรียกร้องให้ประชาชนได้

มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการงานของท้องถิ่น อันเป็นเรื่องที่สอดคล้องกันกับการที่จะปฏิรูปการเมือง นั่นก็คือการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ เป็นส่วนสำคัญในการที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติ ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนและได้กำหนดหน้าที่ของประชาชนไว้ และบทบัญญัติใน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญ อีกประการที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความต่างไปจากฉบับก่อน ๆ โดยเฉพาะการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเจตนารมณ์นี้ได้รับการผลักดันให้มี โอกาสเกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

การกระจายอำนาจเพื่อปฏิรูปการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่งผลให้มีการกระจาย ภารกิจการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความ ชัดเจนของเจตนารมณ์นี้ได้สะท้อนออกมาในบทบัญญัติมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญนี้ที่ให้อำนาจ หน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งบทบัญญัติใน มาตรา 290 นั้น มีความว่า

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรม ในนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ อนามัยของประชาชนในพื้นที่

จะเห็นได้ว่าความสำคัญของมาตรา 290 นี้ ก็คือการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ต้องมี การตรากฎหมายเพื่อที่จะรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งได้กำหนดให้กฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นมีสาระอย่างน้อยครอบคลุมถึงการ

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทในการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตน

ส่วนเรื่องที่อยู่นอกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้กฎหมายกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อยู่สองกรณีด้วยกัน คือ เมื่อการจัดการนอกเขตพื้นที่นั้นอาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน และเมื่อมีการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมที่อาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนในพื้นที่

ในสวนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้สืบต่อเจตนารมณ์ในหลายเรื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยทำให้มีความเข้มแข็งขึ้น และก็ยังได้สานต่อเจตนารมณ์ในการมอบภารกิจให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มีส่วนจัดการดูแลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติในมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ ความว่า

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

โดยที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมรับรู้สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อป้องกันไม่ให้มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

อนามัยและการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่⁷² โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลในเขตพื้นที่ของตน ทั้งสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการหรือริเริ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนอกเขตพื้นที่ได้ ในกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

ความสำคัญของมาตรานี้จะบังเกิดผลสมบูรณ์ขึ้นได้ก็จะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมารองรับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจากบทบัญญัติมาตรา 290 ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 หรือ ฉบับ พ.ศ.2550 ก็ยังไม่มีมีการตรากฎหมายขึ้นมารองรับ แต่ก็ยังมีการดำเนินการอยู่ ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

4.1.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะจัดทำบริการสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำแผนถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนได้กำหนดอำนาจหน้าที่อันเป็นการมอบภารกิจในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 16 ได้บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ไว้ 31 ข้อด้วยกัน ซึ่งก็มีข้อที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ คือ ในข้อที่ 24 ได้กำหนดไว้ว่า การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในส่วน มาตรา 17 นั้น ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดระบบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน 29 ข้อ ซึ่งก็มีข้อที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ คือ ในข้อที่ 5 ได้กำหนดไว้ว่า การคุ้มครอง ดูแล และการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁷² สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 283.

จากข้างต้นก็จะเห็นได้ว่ากฎหมายนี้ไม่ได้มีแนวทางหรือรายละเอียดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ จึงส่งผลให้ไม่มีความชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด จึงเป็นแต่เพียงกฎหมายที่มอบภารกิจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.2 กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

4.1.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มีความมุ่งหมายเพื่อการควบคุมการทำไม้และการเก็บหาของป่า อีกทั้งได้กำหนดเรื่องการเก็บค่าภาคหลวงจากการทำไม้และการเก็บหาของป่า ตามนิยามของคำว่าป่าแห่งพระราชบัญญัตินี้มีความหมายอย่างกว้างขวางจึงมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของประชาชนแม้พื้นที่ป่านั้นจะไม่ใช่พื้นที่ป่าสงวนหรือป่าอนุรักษ์ ซึ่งความหมายของคำว่าป่าตามพระราชบัญญัตินี้คือ “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” กล่าวคือ พื้นที่ใดที่ยังไม่มีการออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนก็ถือว่าเป็นป่าทั้งหมด และการที่จะใช้ประโยชน์ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายนี้กำหนด ฉะนั้นแม้ว่าจะไม่มีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่พื้นที่นั้นก็ยังเป็นพื้นที่ป่าตามคำนิยามตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบางส่วนอาจเป็นที่ดินสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรืออาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่ประชาชนขออนุญาตออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตามการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้หรือการเข้าเก็บหาของป่าในป่านั้นจะคงยังต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้และต้องเสียค่าภาคหลวง (มาตรา 11 24 29 29 ทวิ) และยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ห้ามไม่ให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะได้กระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 54)

จากข้างต้นก็จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 นั้น ยังเป็นอำนาจขององค์กรส่วนกลาง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้เพียงตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และการให้ความเห็นชอบในกระบวนการอนุญาตเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอข้อสังเกตไว้ในหัวข้อ 4.2.2

4.1.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ประกาศบังคับใช้เพื่อประสงค์กำหนดเขตคุ้มครองและรักษาป่าเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่า อันเป็นไปตามความในมาตรา 6 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ป่าที่ถือว่าเป็นป่าสงวนและป่าคุ้มครองนั้นให้รวมถึงป่าที่สงวนและ

คุ้มครองอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 ดังนั้นในการพิจารณาปัญหาการถือครองที่ดินของประชาชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ต้องพิจารณาด้วยว่ามีการกำหนดพื้นที่นั้นเป็นป่าสงวนตั้งแต่เมื่อใด

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการที่จะประกาศกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยให้มีแผนในการกำหนดเขตป่าแนบท้ายกฎกระทรวงและให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขต ป้ายหรือเครื่องหมายอื่นใดเพื่อเป็นการแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ ซึ่งบุคคลใดที่อ้างว่ามีสิทธิหรือเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนที่จะมีกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนนั้น จะต้องยื่นคำร้องต่อนายอำเภอภายใน 90 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ หากไม่ยื่นคำร้องดังกล่าว ให้ถือว่าได้ละสิทธิหรือประโยชน์นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินี้

ในการควบคุมการใช้และทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เมื่อได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ที่จะทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น สามารถกระทำได้ภายใต้กฎหมาย ดังนี้

ในมาตรา 13 ทวิ ได้กำหนดว่ากรณีที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐต้องการที่จะขอใช้พื้นที่บางส่วนของป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่เพื่อปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ให้นำมาตรา 14 และมาตรา 16 มาบังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือองค์การนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น และบทบัญญัติในมาตรา 15 ก็ได้มีการกำหนดให้การทำไม้หรือเก็บหาของป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่การทำไม้บางชนิดและเก็บหาของป่าบางชนิดเพื่อใช้สอยและบริโภคในครัวเรือนไม่ต้องขอรับใบอนุญาต⁷³ ตลอดจนบทบัญญัติในมาตรา 16 ได้บัญญัติถึงการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยอนุมัติของรัฐมนตรีใน

⁷³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 1106 (พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ว่าด้วยการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ, **ราชกิจจานุเบกษา** ฉบับพิเศษ 102, 49 (19 เมษายน 2528).; กฎกระทรวง ฉบับที่ 1107 (พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ, **ราชกิจจานุเบกษา** ฉบับพิเศษ 102, 49 (19 เมษายน 2528).

กรณีเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยคราวละ 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี และการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกิน 10 ปี อีกทั้งในมาตรา 16 ทวิ ได้กำหนดว่าการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าเสื่อมโทรมของบุคคลที่ได้อาศัยทำกินในพื้นที่นั้นมาก่อนที่เขตนั้นจะถูกประกาศเป็นเขตป่าเสื่อมโทรม โดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย แต่ตรงไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ส่วนบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตอาจขยายพื้นที่เพิ่มเติมเพื่อปลูกป่าหรือไม่ยืนต้นได้หากพิสูจน์ได้ว่าตนมีความสามารถและมีเครื่องมือที่จะปลูกป่าหรือไม่ยืนต้นได้ แต่ต้องไม่เกิน 35 ไร่ต่อครอบครัว (มาตรา 16 ทวิ วรรคสาม) บทบัญญัติในมาตรา 17 ได้กำหนดถึงการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการโดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และมาตรา 18 ได้กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องการเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง และการนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป ตลอดทั้งมาตรา 20 ให้การเข้าทำการบำรุงรักษาหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม โดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยอนุมัติของรัฐมนตรี แต่หากเป็นการอนุญาตเกิน 2,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ส่วนการควบคุมดูแลและบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติโดยพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น มีบทบัญญัติตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยอธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้สามารถกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เพื่อประโยชน์ในการที่จะควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งที่ผ่านมารกรมป่าไม้ได้อาศัยอำนาจตามมาตรานี้ในการเข้าไปจัดการบำรุงรักษาพื้นที่ซึ่งจัดเป็นป่าสงวนแห่งชาติรวมทั้งการจัดตั้งป่าชุมชน อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาป่าตามความในมาตรานี้ยังคงสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของกรมป่าไม้เป็นหลัก

จากข้างต้นก็จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 นั้น ยังเป็นอำนาจขององค์กรส่วนกลาง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้เพียงตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และการให้ความเห็นชอบในกระบวนการอนุญาตเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอข้อสังเกตไว้ในหัวข้อ 4.2.2

4.1.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือการกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลโดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้าย และที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติจะต้องเป็นที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์หรือมีครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่ไม่ใช่ทบวงการเมือง (มาตรา 6)

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้บัญญัติห้ามการกระทำการต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น โดยสรุปแล้วคือกฎหมายได้ห้ามกิจกรรมทุกประเภทของมนุษย์ในเขตอุทยานแห่งชาติ บุคคลที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดข้อห้ามตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 19 ได้กำหนดว่าข้อห้ามต่าง ๆ ตามมาตรา 16 ไม่ให้ใช้บังคับในกรณีที่เป็นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ เพื่อการศึกษาวิจัย หรือเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการพัฒนาหรือพักอาศัย เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานฯ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรานี้เพื่อจัดระเบียบและควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนที่ได้อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ แม้จะไม่ใช่ป่าชุมชนที่มีการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนก็ตาม

โดยสภาพความเป็นจริงของหลายอุทยานแห่งชาติ ข้อห้ามไม่ให้มนุษย์เข้าทำกิจกรรมในเขตอุทยานแห่งชาติตามบทบัญญัติมาตรา 16 นั้น ไม่สามารถที่จะบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ เพราะมีชุมชนที่อยู่อาศัยทำกินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งบางชุมชนได้มีอยู่อาศัยก่อนที่จะมีการประกาศกำหนดเขตเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ มาตรการที่มีความเป็นไปได้คือ การทำแนวเขตที่อยู่อาศัยให้มีความชัดเจนเพื่อไม่ให้ชุมชนได้ขยายพื้นที่อันเป็นการบุกรุกป่าเพิ่มเติม

จากข้างต้นก็จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 นั้น ยังเป็นอำนาจขององค์กรส่วนกลาง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้เพียงตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอข้อสังเกตไว้ในหัวข้อ 4.2.2

4.1.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

ความมุ่งหมายของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ก็เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าทั้งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองตลอดจนสัตว์ป่าทั่วไป อย่างไรก็ตาม ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในการตั้งเขตป่าอนุรักษ์ นั่นก็คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ ซึ่งการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้าย โดยที่ดินที่กำหนดจะต้องไม่ได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดที่ไม่ใช่ทบวงการเมือง (มาตรา 33)

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ห้ามการอยู่อาศัยทำประโยชน์ หรือทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งข้อห้ามนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับข้อห้ามตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ อันยังให้มีผลกระทบต่อชุมชนที่ได้อยู่อาศัยในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่พระราชบัญญัตินี้ก็ได้บัญญัติถึงข้อยกเว้นในการปฏิบัติสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ดูแลรักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการวิจัยหรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษา หรือพักอาศัย

จากข้างต้นก็จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 นั้น ยังเป็นอำนาจขององค์กรส่วนกลาง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้เพียงตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอข้อสังเกตไว้ในหัวข้อ 4.2.2

จากพระราชบัญญัติทั้งสี่ฉบับข้างต้น อันเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้โดยตรงยังไม่มีบทบัญญัติใดที่มีความสอดคล้องกับการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่มอบภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งจะมีก็เพียงแต่การออกประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติทั้งสี่ฉบับดังกล่าวและการให้ความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการให้ความเห็นชอบในการอนุญาตที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็เป็นอำนาจที่ยากที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการและก็ยังไม่ใช่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราออกมารับรองหลักการตามมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อ 4.2.2

4.2 อำนาจและหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้มีการกระจายอำนาจหรือถ่ายโอนภารกิจจากองค์กรส่วนกลางมายังองค์กรท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 และฉบับ พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กระนั้นก็ตามกฎหมายดังกล่าวนี้ก็เพียงหลักการที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแล ใช้ประโยชน์หรืออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เท่านั้น โดยกฎหมายมิได้กล่าวถึงการให้อำนาจว่าต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนอย่างไรบ้าง แม้แต่กฎหมายที่สำคัญในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ อันได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้

พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ก็มีได้กล่าวถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้แต่อย่างไร โดยบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจแก่องค์กรส่วนกลางในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ไปถ่ายเดียว

กระนั้นก็ดี เมื่อในปัจจุบันปัญหาการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้เป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรระดับประชาชนท้องถิ่นอันมีความใกล้ชิดกับประชาชน ทรัพยากรและทราบถึงปัญหาของประชาชนได้ดีกว่าองค์กรส่วนกลาง ด้วยความสำคัญดังที่กล่าวนี้้องค์กรส่วนกลางโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้มีการประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และในส่วนของกรมป่าไม้ก็ได้มีแนวปฏิบัติและระเบียบของกรมในการดำเนินการที่ต้องอาศัยความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ อีกทั้งยังมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังไม่ชัดเจนถึงขั้นตอนวิธีการถึงการเข้าจัดการกับทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.1 การจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันมีการจัดระเบียบเป็น 2 ระบบ คือระบบทั่วไปและระบบพิเศษ⁷⁴ โดยระบบทั่วไปนั้นใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนระบบพิเศษใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ซึ่งไม่ว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ก็ล้วนแต่มีภารกิจในการให้บริการสาธารณะทั้งสิ้น ในส่วนการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเสียจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ ซึ่งในภาพรวมจะสามารถพบได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับนั้นไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการตีความว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีเพียงใด

⁷⁴ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 179.

4.2.1.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นกฎหมายที่มีการบังคับใช้มานาน แต่ก็มีกรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์มาตลอด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญอันประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล โครงสร้างการบริหารเทศบาล หน้าที่ของเทศบาล อำนาจในการตราเทศบัญญัติ การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล และการกำกับควบคุมเทศบาล ฯลฯ

1) อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้มากมายหลายประการ ทั้งในเรื่องที่เทศบาลนั้นต้องทำและอาจจะทำ ขึ้นอยู่กับว่าเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ส่วนใหญ่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะในทุกด้าน ได้แก่ การบำรุงรักษา สาธารณูปโภคต่าง ๆ การรักษาความสะอาด การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การศึกษา การส่งเสริมการพัฒนาเด็ก สตรี ผู้สูงอายุและคนพิการ เป็นต้น สำหรับหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงซึ่งเทศบาลต้องทำนั้น ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) จัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ (กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (กรณีที่เป็นเทศบาลนคร) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ไม่ได้บัญญัติชัดเจนให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หน้าที่ส่วนใหญ่ของเทศบาลตามที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งบัญญัติไว้กว้าง ฉะนั้น หากเทศบาลต้องการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้เทศบาลตนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็จะต้องตราเทศบัญญัติเพื่อการนั้น โดยทั้งนี้กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลหรือเมื่อมีกฎหมายอื่นบัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ได้ โดยสามารถที่จะกำหนดโทษปรับผู้ที่ละเมิดเทศบัญญัติด้วยก็ได้

2) การออกเทศบัญญัติ

เทศบาลมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติเพื่อใช้บังคับในเขตเทศบาลได้ แต่ก็ต้องเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลกระทำได้ และเทศบัญญัตินั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของกฎหมายอื่น

จากที่ผ่านมา หากเทศบาลใดต้องการออกเทศบัญญัติเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ก็มักที่จะอ้างอำนาจตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ประกอบกับมาตรา 60 แห่ง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งอาจถือเป็นช่องทางหนึ่งที่ใช้จัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังมีความกังขาถึงความชอบด้วยกฎหมายที่ยังเป็นข้อถกเถียงกันในปัจจุบัน ซึ่งประเด็นนี้จะได้กล่าวในตอนต่อไป

นอกจากข้อจำกัดเรื่องอำนาจในการตราเทศบัญญัติแล้ว พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ยังกำหนดให้เทศบาลต้องอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานราชการส่วนกลาง อาทิ การกำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้เทศบาลได้ปฏิบัติ ซึ่งระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ นั้น มีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการจัดการกิจการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง อันเป็นการขัดต่อหลักแห่งการกระจายอำนาจดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น จึงเกิดคำถามว่าการออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัตินั้นเป็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือไม่ เพราะโดยทั่วไป การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนกลางนั้นควรเป็นเพียงการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบในการควบคุมควรจะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ⁷⁵

นอกจากนี้ เทศบาลตำบลยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ร่างเทศบัญญัติที่ผ่านขั้นตอนความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว จะต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามมาตรา 71 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดของตนให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในส่วนของเทศบาลตำบลให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอของตนให้ปฏิบัติตามหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานหรือเอกสารใดจากเทศบาลมาตรวจ ในกรณีเห็นว่าเทศบาลปฏิบัติการในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือระงับการทำงานของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีไว้ก่อนก็ได้ แล้วส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการให้พ้นจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประชาชนทั้งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้

⁷⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 553.

จากข้างต้นก็จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของหน่วยงานราชการส่วนกลางมากขึ้นไป จนเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นทิศทางที่สวนทางกันกับทิศทางของการกระจายอำนาจ

4.2.1.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นอีกกฎหมายที่สำคัญในกระบวนการการกระจายอำนาจ ด้วยเพราะเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ในชนบท โดยพระราชบัญญัตินี้ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาตลอดเพื่อให้ความสอดคล้องกับภูมิสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

1) อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติฉบับที่กล่าวนี้บัญญัติเรื่องหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ รายได้ และรายจ่ายและการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นสามารถสรุปความที่สำคัญดังนี้ ในมาตรา 66 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาตรา 67 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตของตนได้แก่ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล คຸ້ມครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา 68 ได้มีการบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตของตนได้ คือ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การคຸ້ມครองดูแลและรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการผังเมือง

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ยกขึ้นในข้างต้นก็ไม่อาจที่จะตัดอำนาจของหน่วยงานราชการส่วนกลางในการที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องมีการแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ทราบล่วงหน้าตามสมควร

2) การออกข้อบัญญัติ

การออกข้อบัญญัติตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจเพียงเท่าที่ไม่ไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น

กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการที่จะออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อควบคุมการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ ร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วต้องส่งไปให้นายอำเภอพิจารณาให้ความเห็นชอบ อีกทั้งนายอำเภอยังมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจเรียกผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบ มีอำนาจแนะนำตักเตือนนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีฉุกเฉินแล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นสมควรโดยเร็ว รวมทั้งสามารถที่จะเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ให้แก่ประชาชนหรือแม้กระทั่งการเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายกหรือรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประณาสภาหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งได้รับส่วนแบ่งจากเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.2.1.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ การงบประมาณและการคลัง และการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เช่นเดียวกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ โดยก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เสมอ แม้จะมีข้อวิจารณ์กันอยู่ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ในการบริหารจัดการ แต่ในเชิงกฎหมายนั้น เขตการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือเขตจังหวัด โดยที่กฎหมายมีความมุ่งหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือประสานงานกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถที่จะดำเนินการเองได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยลำพัง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 ซึ่งอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดนั้นเป็นเรื่องการประสานและสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัด และแบ่งสรรปันเงินที่กฎหมายกำหนดให้ต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งโดยหลักแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรที่จะมีภารกิจในการดำเนินกิจการที่ต้องการความร่วมมือและต้องประสานงานกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตจังหวัด หรือในเรื่องที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถที่จะกระทำได้โดยลำพัง

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง ตามกฎหมายนี้และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในลักษณะที่กว้าง ๆ และมีความคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลในหลายส่วน เช่น บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ใน การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ดูคล้ายกับว่าอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความทับซ้อนกันกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล รวมทั้งทับซ้อนกับภารกิจของจังหวัด สภาพการณ์ที่กล่าวนั้นทำให้เป็นการยากที่จะบ่งชี้ อย่างชัดเจนว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ทางกายภาพที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วน ตำบลมีความรับผิดชอบโดยตรง

4.2.2 การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และระเบียบกรมป่าไม้

องค์กรบริหารราชการส่วนกลางโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรม ป่าไม้ได้มีการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ โดยที่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศเป็นประกาศกระทรวงแต่งตั้งผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และกรมป่าไม้ได้มีการออกระเบียบกรมป่าไม้ให้มี ความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขออนุญาต ซึ่งจะกล่าวในย่อหน้าต่อไปนี้

4.2.2.1 การแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2547 และประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ.2507 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2547 ได้มีการแต่งตั้งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายก

องค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดและยึดของกลางที่ได้จากการกระทำความผิดกฎหมายป่าไม้และป่าสงวนแห่งชาติ⁷⁶ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนั้นมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการป้องกัน จับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิดและยึดของกลางที่ได้จากการกระทำความผิด ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการที่จะใช้อำนาจเหล่านี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถมากพอในการใช้อำนาจจับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิด อีกทั้งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนอีกด้วย

และตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2547 ได้มีการแต่งตั้งให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายยกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล นายกองการบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ให้อำนาจและหน้าที่ในการจับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายทั้งสองฉบับ⁷⁷

4.2.2.2 การให้ความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการ

อนุญาต

กรมป่าไม้ได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกระบวนการอนุญาตเข้าทำประโยชน์และทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้

⁷⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484, **ราชกิจจานุเบกษา** 121, ตอนพิเศษ 139ง (27 ธันวาคม 2547); ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507, **ราชกิจจานุเบกษา** 121, ตอนพิเศษ 139ง (27 ธันวาคม 2547).

⁷⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535, **ราชกิจจานุเบกษา** 123, ตอนพิเศษ 134ง (26 ธันวาคม 2549).

พ.ศ.2484 ซึ่งกำหนดให้คำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ต้องมีหนังสือแสดงการได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น

อีกทั้งกรมป่าไม้ได้มีระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ลงวันที่ 17 มกราคม 2548 ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ขออนุญาตอาจเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ โดยในระเบียบนี้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีส่วนร่วมในกระบวนการการอนุญาต เนื่องจากมีข้อกำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ที่จะอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยได้จะต้องไม่มีปัญหาเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง และต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่

และยังมีระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2548 ลงวันที่ 17 มกราคม 2548 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการอนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคล ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ เข้าปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งพื้นที่ที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นได้นั้นจะต้องจัดเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม⁷⁸ ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบนี้กำหนดให้พื้นที่ที่ขออนุญาตต้องไม่มีปัญหาเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง และต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่

อำนาจหน้าที่ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แต่งตั้งให้ผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 และตามระเบียบและแนวปฏิบัติของกรมป่าไม้ที่องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความเห็นชอบในกระบวนการที่บุคคลจะขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น เห็นได้ว่าแม้จะเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ตามหลักการของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่มอบภารกิจในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ไปยังองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ

⁷⁸ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2548, ราชกิจจานุเบกษา 122, 52ง (30 มิถุนายน 2548).

หนึ่งและยังไม่ใช้ในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อรองรับหลักการในรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งอำนาจที่มอบให้จากองค์กรส่วนกลางนั้นก็เป็นที่ต้องการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการ เพราะท้องถิ่นไม่มีความสามารถพอที่จะจับกุมปราบปรามและยังจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอีกประการหากมีข้อพิพาทระหว่างองค์กรส่วนกลางหรือองค์กรส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การตีความของสำนักงานกฤษฎีกาและศาลปกครองนั้น ส่วนมากจะไปในแนวที่ว่าการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับองค์กรของส่วนกลางที่มีกฎหมายอื่นรองรับ อีกนัยหนึ่งคือการที่ออกประกาศหรือระเบียบตามกฎหมายส่วนกลางก็แสดงให้เห็นได้ว่าไม่ใช่การกระจายอำนาจ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการกระจายอำนาจที่แท้จริงในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ อย่างไรก็ตาม อำนาจและหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ก็คืออำนาจที่แท้จริง ซึ่งนั่นก็คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะกำหนดวิถีของจัดการดูแลและแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้เอง ซึ่งอำนาจนี้ยังเป็นขององค์กรส่วนกลางอยู่

4.3 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ. โดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า นั้น มีเนื้อหาสาระสำคัญอันเป็นการอนุวัติตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญที่ให้บทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นนี้ มีทั้งหมด 28 มาตรา โดยแบ่งเป็น ส่วนบทนิยาม มีจำนวน 5 มาตรา คือ มาตรา 1-5 หมวด 1 บททั่วไป มีจำนวน 12 มาตรา คือ มาตรา 6-17 หมวด 2 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีจำนวน 4 มาตรา คือ มาตรา 18-21 หมวด 3 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ มีจำนวน 2 มาตรา คือ มาตรา 22-23 และหมวดสุดท้าย คือ หมวด 4 การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีจำนวน 5 มาตรา คือ มาตรา 24-28

ในหัวข้อนี้จะได้ยกเพียงส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้มาทำการศึกษาก็คือในส่วนบทนิยาม หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมรักษาสิ่งแวดล้อมและ

ทรัพยากรธรรมชาติ หมวด 3 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่เท่านั้น

4.3.1 ส่วนบทนิยาม

ในส่วนอารัมภบทกฎหมายนั้นมีความสำคัญคือการได้ให้คำนิยามศัพท์ต่าง ๆ ดังนี้

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ที่ดิน แร่ ป่าไม้ แม่น้ำ สัตว์ป่า พันธุ์พืชต่าง ๆ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายความว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบัญญัติข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า บุคคลที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มคนซึ่งดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่แห่งหนึ่งแห่งใดโดยมีระยะเวลาต่อเนื่องยาวนาน และมีความผูกพันซึ่งกันและกันในวิถีชีวิต การประกอบอาชีพ ขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อของบุคคลร่วมกัน

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า นายอำเภอสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสำหรับกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีสำหรับเมืองพัทยา และผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง

จากข้างต้นเป็นข้อความที่เกี่ยวกับนิยามศัพท์สำคัญตามร่างกฎหมายเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในการบังคับใช้และตีความบทบัญญัติ โดยนิยามส่วนใหญ่ได้กำหนดไว้ให้สอดคล้องกับความหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น คำว่าสิ่งแวดล้อม คุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่ความหมายที่กำหนดเป็นพิเศษตามร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ ทรัพยากรธรรมชาติและชุมชนท้องถิ่น โดยความหมายของชุมชนท้องถิ่นได้เทียบเคียงกับการกำหนดความของชุมชนที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

4.3.2 หมวด 1 บททั่วไป

ในหมวด 1 บททั่วไปนี้ เป็นการวางหลักการทั่วไปโดยนำหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาบัญญัติรับรองไว้อีกครั้งหนึ่งและกำหนดรายละเอียดที่จำเป็นในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4.3.2.1 สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (มาตรา 6) อันเป็นการยืนยันถึงสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา 290 นอกจากนั้นยังวางหลักการใหม่ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความพร้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่นเห็นว่ามีอำนาจอำนาจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง

4.3.2.2 การนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้บังคับ

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การดำรงชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่และเป็นหลักที่บังคับว่าจะต้องไม่กระทำการใดที่ทำให้เกิดความเสียหายจนเกินสมควรโดยเป็นการนำเรื่องความได้สัดส่วนในการพิจารณาทางปกครองมาใช้บังคับ (มาตรา 7)

4.3.2.3 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นกำหนดให้เมืองครุฑทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามกฎหมายฉบับนี้เป็นการเฉพาะคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่นโดยมีองค์ประกอบจาก ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งสามฝ่าย คือ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (มาตรา 9) โดยให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีก แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน (มาตรา 10) ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญ เพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย อันเป็นงานด้านนโยบาย การกำหนดอำนาจ แบ่งสรรอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นในเรื่องสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่คล้ายคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงาน การพิจารณาให้สนับสนุนเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยดำเนินงาน ตลอดจนการให้คำปรึกษาแนะนำ ข้อเสนอแนะต่าง ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่นจะเป็นองค์กรที่มีพื้นที่การทำงานที่เล็กลงในระดับท้องถิ่นที่จะสามารถทำงานได้คล่องตัวมากกว่าการมองภาพในระดับชาติอย่างเดียว และเชื่อมโยงพื้นที่การทำงานในระดับท้องถิ่นที่ต่อเนื่องเนื่องกันซึ่งน่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพอย่างรวดเร็วมากขึ้น (มาตรา 11)

4.3.2.4 การออกคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ในกรณีที่เกิดความเสียหายหรืออาจจะเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายดังกล่าวระงับการกระทำหรือให้กระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นว่านั้นได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งเดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาที่ไม่มีอำนาจจัดการด้วยตนเองต้องรอให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการซึ่งทำให้ล่าช้าจึงควรให้อำนาจจำเป็นไปก่อน (มาตรา 14)

4.3.3 หมวด 2 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมรักษา

สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ในหมวดที่ 2 นี้เป็นการกำหนดวิธีการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่และนอกเขตพื้นที่

4.3.3.1 การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นได้ให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้ในการดูแลจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนได้ (มาตรา 18) โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถกระทำได้ตามขอบเขต คือ การกำหนดพื้นที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรการเพื่อการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่และเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การวางหลักเกณฑ์มาตรการดำเนินงานเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 19)

4.3.3.2 การทำหนังสือข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทำหนังสือข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำได้ในกรณีการเข้าไปมีส่วนร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ดำเนินการโดยผู้บริหารท้องถิ่นทำเป็นหนังสือข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบเขตพื้นที่นั้น (มาตรา 20) โดยอย่างน้อยข้อตกลงนั้นต้องมีสาระสำคัญ คือ หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ รายละเอียดของกิจกรรม ระยะเวลาในการดำเนินงาน ข้อมูลอื่นที่จำเป็น ในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันควร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจได้รับความเสียหายสามารถร้องเรียนไปยังผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการฝ่าฝืนได้ และให้ถือว่าเป็นเหตุที่ผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นนั้นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (มาตรา 21)

จากข้างต้นเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดวิธีการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่โดยดำเนินงานผ่านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ให้เป็นการดูแลจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนได้ และให้มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการนอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของ

ประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ด้วยการทำข้อตกลงระหว่างกัน ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว ก็สามารถร้องเรียนไปยังผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการฝ่าฝืนได้และให้ถือว่าเป็นเหตุที่ผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นนั้นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.4 หมวด 3 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่

ในหมวดที่ 3 นี้เป็นการกำหนดการเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนแต่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

4.3.4.1 วิธีการดำเนินการในกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นนั้นได้กำหนดถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ การเข้าไปมีส่วนร่วมตามให้ดำเนินการโดยผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งเป็นหนังสือพร้อมชี้แจงแสดงเหตุผลประกอบไปยังหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นเจ้าของโครงการ ทั้งนี้หนังสือดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นด้วย (มาตรา 22)

4.3.4.2 สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีส่วนร่วมตามมาตรา 22

การเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวข้างต้นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น ตลอดจนมีสิทธิเข้าไปชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในการประชุมเพื่อตัดสินใจดำเนินงานดังกล่าวด้วย หากมีการตัดสินใจดำเนินโครงการและก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิฟ้องเพื่อเรียกร้องหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนให้มีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ (มาตรา 23)

จากข้างต้นก็จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดการเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนแต่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ และเป็นการให้สิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับทราบข้อมูลการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในการประชุมเพื่อ

ตัดสินใจในการดำเนินงาน เพื่อให้มีโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมพิจารณาแสดงความคิดเห็นและ
 พยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการอภิปรายได้อย่างถูกต้อง และหากมีความเสียหายเกิดขึ้นก็รับรอง
 สิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟ้องร้องเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ด้วย

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นนี้อาจจะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

4.4 กรณีศึกษาการออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการดูแล ทรัพยากรป่าไม้

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กร
 ส่วนกลาง แม้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีบทบัญญัติที่มอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีส่วน
 ในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายใดมารองรับและกำหนดถึงขั้นตอน รูปแบบ
 หรือวิธีการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ แม้จะมีประกาศของ
 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการ
 จัดการแล้ว แต่ก็ยังเป็นอำนาจที่ท้องถิ่นยากจะปฏิบัติ และในส่วนของกฎหมายที่เป็นกฎหมายป่าไม้
 โดยตรงนั้นก็ยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติใดที่สอดคล้องกับหลักการแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนด
 แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ได้มีส่วนในการจัดการกับทรัพยากรป่าไม้

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเมื่อมีปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้เกิดขึ้นและนับวันยิ่งจะทวีคูณจึงต้องมี
 การร่วมกันจัดการดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาจากทุกภาคส่วนไม่เพียงแต่องค์กรของรัฐส่วนกลางเท่านั้น การ
 จัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้เริ่มให้ประชาชนในฐานะผู้ใช้ทรัพยากรมีส่วนร่วมในกระบวนการโดย
 ผ่านวิธีการต่าง ๆ มากขึ้นจากเดิม ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรที่มีความ
 ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรนั้น ก็ได้สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าจัดการดูแลกับ
 ทรัพยากรป่าไม้ได้ ทว่ายังไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจหรือขอบเขตที่ชัดเจน แต่องค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นต้องเข้ามามีบทบาทในรูปแบบต่าง ๆ เสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นการรับรองสถานะของประชาชน
 โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนเข้าจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้ได้ อันเป็นบทบาท
 และส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้อีกทางหนึ่ง ดังจะได้
 ยกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ มาเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

4.4.1 ข้อมูลทั่วไปองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าเขาที่ถูกสัมปทานป่าไม้ไปถึง 4 ครั้ง ในอดีตมีความทุรกันดารมาก มีความแห้งแล้งและขาดการสนับสนุนและช่วยเหลือจากภาครัฐ

ต่อมาได้มีการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาของชุมชนโดยประชาชน ทำให้ชุมชนแม่ทาเกิดกลุ่มต่าง ๆ ขึ้น อาทิ กลุ่มป๊อก ซึ่งเป็นกลุ่มออมทรัพย์ระดับหมู่บ้าน ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ภายใต้โครงการพัฒนาชนบทอำเภอสันกำแพง ต่อมาเกิดการขยายตัวของกลุ่มป๊อก โดยผู้นำกลุ่มหลาย ๆ คน ได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ระดมแนวทางการดำเนินงาน และร่วมกำหนดทิศทางของชุมชนว่าจะจะไปในทิศทางใด เกิดเป็นเครือข่ายที่เรียกว่าเครือข่ายคณะกรรมการกลาง มีภารกิจในการพลิกฟื้นชุมชน คือเป็นสื่อกลางในการต่อรองราคาผลผลิตกับพ่อค้าคนกลาง การแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังมีส่วนร่วมในสภาองค์กรชุมชนตำบลแม่ทา ทำให้มีโอกาสในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในการทำงาน แนวคิดและเป้าหมายของกลุ่มป๊อกกับสภาฯ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2554 เครือข่ายคณะกรรมการกลางได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นสหกรณ์เกษตรยั่งยืนแม่ทาจำกัด เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและเพื่อสร้างการยอมรับกับทั้งคนในชุมชนและภายนอก⁷⁹

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การแก้ไขปัญหาในชุมชนถูกสั่งสมบทเรียนการทำงาน ประสบการณ์การทำงานและองค์ความรู้ต่าง ๆ ซึ่งผู้นำชุมชนตำบลแม่ทาและแกนนำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ร่วมกันแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและการทำงานเกษตร จนสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้ดีขึ้นนำไปสู่การจัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา ขึ้นโดยการรวมกลุ่มขององค์กรสองกลุ่มคือเครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน และเครือข่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตำบลแม่ทา โดยมีเป้าหมายในองค์กรต่าง ๆ ในตำบลแม่ทาบูรณาการการทำงาน เกิดเป็นสภาประชาชนขึ้น มีหน้าที่ในการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย สร้างความมั่นคงและมั่นใจในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ซึ่งแนวทางอย่างหนึ่งของสถาบันฯ คือ การมีส่วนร่วมในโครงสร้างการเมืองท้องถิ่น ผลักดันแกนนำขึ้นเป็นฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการยกระดับการจัดการให้ครอบคลุมทั้งตำบล โดยใช้กระบวนการตามกฎหมายอย่างสร้างสรรค์ อาทิ การผลักดันให้เกิดข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการป่า เป็นต้น

⁷⁹ อรอนงค์ พลอยวิเลิศ, ข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณีตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่, ค้นวันที่ 10 ตุลาคม 2557 จาก <http://www.codi.or.th/index.php/samples/185-landresolve-case-study/2661-2013-06-16-07-28-37>

4.4.2 การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาได้จัดทำข้อบัญญัติตำบลแม่ทา เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา พ.ศ.2550 ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือของชุมชนในการบริหารจัดการป่าอย่างยั่งยืน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุ้มครองดูแล บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่⁸⁰ ในการจัดทำข้อบัญญัตินั้น มีขั้นตอนการดำเนินงาน⁸¹ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาได้จัดการประชุมองค์กรชาวบ้านแม่ทาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องถิ่นและทบทวนการสนับสนุนความเข้มแข็งองค์กรชาวบ้านต่อการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาได้ลงพื้นที่เพื่อศึกษาข้อมูลและรูปแบบการจัดการป่าชุมชนใน 7 หมู่บ้าน และจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องบทบาทหน้าที่ กลไกการสนับสนุนองค์กรชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชนและการออกข้อบัญญัติตำบล จากนั้นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จัดประชุมสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา เพื่อเสนอวาระเรื่องการจัดทำข้อบัญญัติตำบล ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา ซึ่งที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติเห็นชอบรับหลักการและให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการรวบรวมข้อมูลเพื่อทำการยกร่างเป็นข้อบัญญัติตำบล ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา แล้วสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาทั้ง 7 หมู่บ้าน ลงพื้นที่จัดประชุมระดมความคิดเห็นและความต้องการขององค์กรชาวบ้านทั้ง 7 หมู่บ้าน ต่อข้อบัญญัติตำบล ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาจัดประชุมเพื่อรวบรวมข้อมูลทั้ง 7 หมู่บ้านและยกร่างข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา จากนั้นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาเรียกประชุมสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติตำบล เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา และให้ที่ประชุมปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติตำบลและได้รับมติเห็นชอบให้นำร่างข้อบัญญัติตำบลไปจัดทำเวทีประชาพิจารณ์ รับฟังความคิดเห็นร่วมกับองค์กรชาวบ้านแม่ทาทั้ง 7 หมู่บ้าน ต่อจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาจัดประชุมองค์กรชาวบ้านแม่ทาทั้ง 7 หมู่บ้าน เพื่อสร้างความเข้าใจและทำประชาพิจารณ์พร้อมรับฟังความคิดเห็นต่อข้อบัญญัติตำบล แล้วองค์การบริหาร

⁸⁰ ขั้วเคลื่อนความรู้ชุมชนสู่จังหวัดจัดการตนเอง: เอกสารประกอบการศึกษาดูงานและการประชุมเชิงปฏิบัติการระบบความรู้ชุมชนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนสู่นโยบายสาธารณะ วันที่ 7-8 พฤษภาคม 2553 จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: ม.ป.พ., 2553.

⁸¹ อรอนงค์ พลอยวิเลิศ, *เรื่องเดิม*.

ส่วนตำบลแม่ทาก็ได้รวบรวมข้อคิดเห็นและนำไปปรับปรุงแก้ไขต่อร่างข้อบัญญัติตำบลตามมติส่วนใหญ่ของเวทีประชาพิจารณ์องค์กรชาวบ้านแม่ทา จากนั้นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาเรียกประชุมสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อขอมติรับรองให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติตำบล เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา และที่ประชุมมีมติรับร่างข้อบัญญัติตำบลและให้นำไปเสนอต่ออำเภอเพื่อการพิจารณา ซึ่งอำเภอก็ได้ศึกษาและพิจารณาร่างข้อบัญญัติตำบล เรื่องการจัดการป่าชุมชน ตำบลแม่ทา ตามขั้นตอนของมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จากนั้นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาได้ประชุมสมาชิก เพื่อพิจารณาทบทวนและขอมติตามร่างข้อบัญญัติตำบล เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่และมีมติให้นายกองการบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศใช้ตามขั้นตอนของ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เมื่อนายกองการบริหารส่วนตำบลลงชื่อและออกคำสั่งประกาศข้อบัญญัติตำบลแม่ทา เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทาและนำไปติดประกาศตามที่ระเบียบกำหนดไว้ก็มีผลบังคับใช้

สำหรับเนื้อหาในข้อบัญญัติตำบลแม่ทา เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา 2550⁸² นั้น ได้กล่าวถึงข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อันได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของชุมชน วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงาน การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และการบริหารจัดการบุคลากร ตามด้วยหนังสือส่วนราชการยืนยันคำประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา เรื่อง การใช้ข้อบัญญัติตำบล เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา พ.ศ.2550 และส่วนนำข้อบัญญัติ กล่าวถึงหลักการและเหตุผลของข้อบัญญัติ คำนิยาม และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาต่อข้อบัญญัติ โดยรายละเอียดข้อบัญญัติ เริ่มตั้งแต่หมวดที่ 1 ถึงหมวดที่ 5 และบทเฉพาะกาล ดังนี้ หมวด 1 คือ หมวดทั่วไป กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชน บทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา คณะกรรมการป่าชุมชน หมวด 2 คือ คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล กล่าวถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หมวด 3 คณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้าน กล่าวถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หมวด 4 คือ สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกป่าชุมชนหมู่บ้าน กล่าวถึงสิทธิหน้าที่ของสมาชิกป่าชุมชน หมวด 5 คือ กองทุนป่าชุมชนหมู่บ้าน กล่าวถึงลักษณะกองทุนป่าชุมชน วัตถุประสงค์ การใช้เงินทุน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้านต่อการจัดการกองทุน และบทเฉพาะกาล ที่กล่าวถึงผลบังคับใช้ กำหนดระยะเวลาเลือกคณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้านและการเลือกคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล

⁸² เรื่องเดียวกัน.

ระยะเวลาที่กำหนดปรับปรุงเขตป่าชุมชน อีกทั้งยังมีเนื้อหาอื่น ๆ เช่น กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ตำบลแม่ทา

มีข้อสังเกตอยู่ว่า การออกข้อบัญญัติตำบล เรื่องการจัดการป่าชุมชน พ.ศ.2550 ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทานั้น มีความเห็นจากนักกฎหมายที่ไม่เห็นด้วยในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวนี้ เนื่องจากเป็นการอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นทั่วไป ส่วนอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้ยังเป็นขององค์กรของรัฐส่วนกลางตามกฎหมาย ซึ่งถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัตินั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจเฉพาะไว้⁸³ กระนั้นก็ดีในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นนี้ก็มีความเห็นเพื่อใช้เทียบเคียงจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 168/2544 เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลที่สาธารณะ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (27) จะได้มีการกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มีความทับซ้อนกันระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังที่กล่าวได้นั้นจะต้องได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 30 (1) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา 30 (2) ก่อน ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ในการพิจารณาประเด็นความซับซ้อนและการถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายต่อไป และอีกหนึ่งความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 817/2546 เรื่องอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมจากนักท่องเที่ยวเพื่อบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสาระสำคัญว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ไม่มีอำนาจกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น จึงมีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่ออกข้อบัญญัติเช่นนี้ได้ ดังนี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ได้เกิดจากการร่วมกันระหว่างองค์กรท้องถิ่นและประชาชนในฐานะผู้ใช้และใกล้ชิดกับทรัพยากร สร้างกติกาจนนำไปสู่การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นรูปธรรมหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการออกกฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นมีความพร้อม มีศักยภาพ มีบุคคลและมืองค์ความรู้ที่จะบริหารจัดการตนเองได้จนทำให้มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ขึ้น การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา นับเป็นต้นแบบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้

⁸³พนม เอี่ยมประยูร, “อำนาจตราข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” วารสารนิติศาสตร์ 24, 3 (2539): 477-493.

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

ปัจจุบันได้มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 ฉบับ พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวทางทั่วไปที่ยังไม่มีกฎหมายใด ๆ มารองรับเฉพาะที่จะให้ความชัดเจนถึงขั้นตอนวิธีการหรือขอบเขตของอำนาจ และในส่วนของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ที่เป็นกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กอปรกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 อันเป็นกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่ได้มีบทบัญญัติใด ๆ ที่สอดคล้องกับกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนระเบียบของกรมป่าไม้ที่มีแนวทางในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบในกระบวนการที่บุคคลจะขออนุญาตทำประโยชน์ต่าง ๆ ในป่าไม้และตามประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แต่งตั้งให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายป่าไม้อันมีอำนาจหน้าที่บางประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์กรราชการส่วนกลางได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้มากขึ้นจากเดิม แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่เพียงพอเพราะไม่ได้ให้อำนาจในการตัดสินใจที่จะจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้อันเป็นอำนาจที่แท้จริง

ในบทนี้จึงได้วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการดูแลป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะได้กล่าวต่อไป

5.1 ปัญหาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

ปัจจุบันปัญหาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ นับเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและควรยิ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็วเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์กรที่มีประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาบริหารได้ร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นแสดงออกถึงบทบาทในการจัดการป่าไม้ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอันจะเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยจากฐานรากสู่ระดับที่สูงขึ้น ซึ่งปัญหาการมีส่วนร่วมดังที่กล่าวนี้เกิดมาจากหลายสาเหตุ โดยในการศึกษาคั้งนี้พบปัญหาที่แยกย่อยออกไป ซึ่งจะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหากฎหมายป่าไม้และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้กำหนดวิธีการและอำนาจในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 มาตรา 290 ได้บัญญัติถึงหลักการอันเป็นแนวความคิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้สามารถจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ อันที่จะต้องตรากฎหมายขึ้นมารองรับหลักการตามรัฐธรรมนูญ

กอปกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่อนุวัติตามหลักการในรัฐธรรมนูญที่กล่าวในข้างต้น โดยมีการกำหนดในมาตรา 16 ว่าให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ ไว้ 31 ข้อด้วยกัน ซึ่งก็มีข้อที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ คือ ในข้อที่ 24 ได้กำหนดไว้ว่า การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และใน ส่วน มาตรา 17 นั้น ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดระบบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน 29 ข้อ ซึ่งก็มีข้อที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ คือ ในข้อที่ 5 ได้กำหนดไว้ว่า การคุ้มครอง ดูแล และการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้

อนูวัตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีการกำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ และกรมป่าไม้มอบอำนาจการจัดการดูแลและอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น การอนุรักษ์พื้นที่พุทรัพยากรธรรมชาติ การบำรุงรักษาป่า การจัดการไฟป่า เป็นต้น ซึ่งจากทั้งสองมาตราและจากแผนฯ ข้างต้นก็ไม่ได้มีการบัญญัติถึงวิธีการใด ๆ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนในการจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้ แต่กระนั้นก็ตีทั้งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก็ได้เป็นกฎหมายที่วางถึงแนวคิดที่เป็นการมอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

เมื่อได้พิจารณาถึงกฎหมายป่าไม้ อันได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มีความมุ่งหมายเพื่อการควบคุมการทำไม้และการเก็บหาของป่า อีกทั้งได้กำหนดเรื่องการเก็บค่าภาคหลวงจากการทำไม้และการเก็บหาของป่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ประกาศบังคับใช้เพื่อประสงค์กำหนดเขตคุ้มครองและรักษาป่าเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มีความมุ่งหมายกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ประกาศบังคับใช้เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ทั้งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองตลอดจนสัตว์ป่าทั่วไป จากพระราชบัญญัติทั้งสี่ฉบับข้างต้น อันเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้โดยตรงยังไม่มีบทบัญญัติใดที่มีความสอดคล้องกับการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่มอบภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

ในส่วนกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 นั้น โดยพระราชบัญญัติเทศบาลนั้นได้กำหนดถึงหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงซึ่งเทศบาลต้องทำนั้น ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) จัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ (กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (กรณีที่เป็นเทศบาลนคร) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ไม่ได้บัญญัติชัดเจนให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษา

ทรัพยากรธรรมชาติ หน้าที่ส่วนใหญ่ของเทศบาลตามที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งบัญญัติไว้กว้าง ฉะนั้น หากเทศบาลต้องการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้เทศบาลตนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็จะต้องตราเทศบัญญัติเพื่อกำหนดขึ้นซึ่งการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อ 5.1.3

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดความในมาตรา 67 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตของตนได้แก่ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา 68 ได้มีการบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตของตนได้ คือ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการผังเมือง อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ยกขึ้นในข้างต้นก็ไม่อาจที่จะตัดอำนาจของหน่วยงานราชการส่วนกลางในการที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องมีการแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ทราบล่วงหน้าตามสมควร อีกทั้งยังไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงวิธีการในการที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 ซึ่งอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นเรื่องการประสานและสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัด และแบ่งสรรปันเงินที่กฎหมายกำหนดให้ต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งโดยหลักแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรที่จะมีภารกิจในการดำเนินกิจการที่ต้องการความร่วมมือและต้องประสานงานกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตจังหวัด หรือในเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถที่จะกระทำได้โดยลำพัง ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าในส่วนกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงวิธีการการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาเหตุหนึ่งที่กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นยังไม่มีการสอดคล้องกับแนวคิดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระจายอำนาจอาจจะเนื่องจากการประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวและมีการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์ กล่าวคือ รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหาร

ประเทศ⁸⁴ รวมทั้งนโยบายในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ที่มีการตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้โดยตรง ซึ่งราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามนโยบายที่ส่วนกลางนั้นได้กำหนด อีกทั้งเมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ก็จะเห็นได้ว่า ราชการส่วนกลางเป็นผู้รักษากฎหมายและมีอำนาจในการที่จะอนุญาต อนุมัติหรือสั่งการตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งขณะเดียวกันองค์กรส่วนกลางก็มีข้อจำกัดในการควบคุมป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าลดลง⁸⁵ และรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐควรยอมรับข้อบกพร่องในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายที่มีความสับสนและมีความขัดแย้งกันอยู่เนือง ๆ⁸⁶ ที่เป็นการขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

ปัจจุบันจึงยังไม่มีมาตรการกฎหมายเพื่อเป็นการรองรับบทบัญญัติตามหลักการอันเป็นแนวคิดของรัฐธรรมนูญดังที่กล่าว ภาพรวมของอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นก็ยังคงเป็นอำนาจของราชการส่วนกลาง อันเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่องค์กรของรัฐส่วนกลาง ซึ่งยังไม่ได้ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงยังไม่ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้เท่าใดนัก ซึ่งการกำหนดนโยบายและกฎหมายของรัฐแต่ฝ่ายเดียวยังเป็นปัญหาและอุปสรรคในการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลหรือแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้ได้ในปัจจุบัน ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขก็จะทำให้ความเสื่อมโทรมของป่าไม้และความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐจะยังคงอยู่

ดังนั้นจึงควรมีกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่นั้นให้สามารถ

⁸⁴ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (รายงานหลัก) โครงการศึกษาวิจัย รูปแบบองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2539), หน้า 174.

⁸⁵ นิคม พุทธา, นโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้: ความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องทบทวน (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดการลุ่มแม่น้ำแม่ปิงตอนบน; มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, 2542), หน้า 2.

⁸⁶ มัลลิกา มนต์เสถียร, การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 2.

ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนเพื่อเป็นการกำหนดกติกาในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนได้ อันจะเป็นการทำให้ปัญหาและข้อความเห็นที่ต่างเกี่ยวกับอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้สิ้นไป หรือทั้งนี้ให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นพ.ศ. ที่ร่างไปถึงขอบเขตของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะออกใช้บังคับ

ในส่วนการเข้าไปมีส่วนร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้มีกฎหมายให้ดำเนินการโดยผู้บริหารท้องถิ่นทำเป็นหนังสือข้อตกลงตามขอบเขตในร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นพ.ศ. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบเขตพื้นที่นั้น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ให้มีกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้การเข้าไปมีส่วนร่วม ให้ดำเนินการโดยผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งเป็นหนังสือพร้อมชี้แจงแสดงเหตุผลประกอบไปยังหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นเจ้าของโครงการ ทั้งนี้หนังสือดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นด้วย และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น ตลอดจนมีสิทธิเข้าไปชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในการประชุมเพื่อตัดสินใจดำเนินงานดังกล่าวด้วย หากมีการตัดสินใจดำเนินโครงการและก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิฟ้องเพื่อเรียกร้องหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนให้มีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งอาจมีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีหน้าที่ในการจัดการดูแลป่าไม้โดยตรง เพื่อให้ทำภารกิจเฉพาะนี้ดังเช่นในประเทศฟิลิปปินส์เพราะมีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน

5.1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และระเบียบกรมป่าไม้

แม้จะยังไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายป่าไม้ทั้งหลายเพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรของรัฐก็ได้มีการออกประกาศกระทรวงและระเบียบฯ ต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการกับทรัพยากรป่าไม้ กล่าวคือ ได้มีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2547 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ

ชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2547 ตลอดจนประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2547 เพื่อแต่งตั้งให้ผู้บริหารและบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าไม้ และมีการออกระเบียบกรมป่า ไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ลงวันที่ 17 มกราคม 2548 และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืน ต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2548 ลงวันที่ 17 มกราคม 2548 เพื่อกำหนดให้การขออนุญาต เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้และเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องมีหนังสือแสดงการได้รับความเห็นชอบจาก สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งบันทึกยินยอมแก้ไขปัญหาราษฎรที่เสียหาย

การออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อแต่งตั้งให้ผู้บริหารและ บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าไม้นั้น ได้มีการแต่งตั้งให้ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองจัดการส่วนตำบล รองนายกองจัดการบริหารส่วน ตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 อีกทั้งได้มีการแต่งตั้งให้นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล นายกองจัดการส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ ป่า พ.ศ.2535 อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงฯ นี้ ก็เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิด และยึดของกลางที่ได้จากการกระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้ เท่านั้น อันไม่ใช่อำนาจในการตัดสินใจเพื่อจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ที่จะเป็นการแก้ไขปัญหของ ประชาชนในท้องถิ่นและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ

ในส่วนการออกระเบียบฯ เพื่อกำหนดให้การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้และ เขตป่าสงวนแห่งชาติต้องมีหนังสือแสดงการได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นพร้อมทั้งบันทึกยินยอมแก้ไขปัญหาราษฎรนั้น ได้ออกโดยกรมป่าไม้ ซึ่งใช้บังคับกับการขอ อนุญาตเข้าทำประโยชน์ การทำเหมืองแร่และการปลูกสร้างสวนป่าและไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวน แห่งชาติ โดยที่มีการกำหนดเงื่อนไขว่า การขออนุญาตต้องมีหนังสือให้ความเห็นชอบจากสภาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะต้องไม่มีปัญหากับราษฎรในพื้นที่ โดยที่กรมป่าไม้ได้มีการยึดถือ ระเบียบฯ นี้ เป็นแนวปฏิบัติที่ใช้กับกรณีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอื่น ๆ อาทิ พื้นที่ป่า ถาวรที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย ดังนั้นแม้ว่าอำนาจในการอนุญาตจะอยู่ที่อธิบดีกรมป่าไม้และ

รัฐมนตรีฯ แต่การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้โดยบุคคลหรือหน่วยงานเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความเห็นชอบเท่านั้น

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และระเบียบกรมป่าไม้ได้นั้นก็ควรที่จะให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ไปในทางที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจตัดสินใจในการจัดการในพื้นที่รวมถึงเป็นผู้สอดส่องดูแลป่าไม้ มิใช่การใช้อำนาจรัฐที่จะจับกุม ยึดของกลางตามทำนองที่ว่าข้างต้น เพราะจะทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์กรของประชาชนในระดับท้องถิ่นมีความขัดแย้งกับประชาชน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มปัญหาให้มากขึ้น โดยให้มีการออกกฎหมายให้ชัดเจนถึงวิธีการจัดการดูแลป่าไม้ที่มีการอาศัยการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้นั้น อาทิ การออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้ได้

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้

จากการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่รวมศูนย์อำนาจที่ยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถสนองตอบปัญหาของท้องถิ่นได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งและผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเพื่อใช้เป็นกติกาในการจัดการดูแลอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ในจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้ยกขึ้นศึกษา มาในหัวข้อ 4.4

ในการดำเนินการดังที่กล่าวมานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยการอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตลอดจนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งให้อำนาจทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย รวมทั้งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดการกับทรัพยากรป่าไม้ได้โดยไม่ได้ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังที่กล่าวมานั้น มีความเห็นที่เป็นกระแสหลักคือ การที่ไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอย่างชัดเจนให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในเรื่องใด ๆ ก็ไม่สามารถที่จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ ซึ่งในมุมมองของนักกฎหมายมหาชนนั้น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมีลักษณะที่เป็นกฎของฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง จึงต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติใน

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁸⁷ โดยทั่วไปแล้วในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีแหล่งที่มาจาก กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง สำหรับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการให้อำนาจทั่วไปเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในลักษณะนี้เป็นเพียงการกำหนดภาระงานตามแนวนอน โดยที่ไม่ได้กำหนดภาระงานตามแนวตั้ง อันจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงระดับและขอบเขตของภาระงานในแต่ละประเภทว่าเรื่องใดอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁸⁸ และในสถานการณ์การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นประการต่อมาคือมีแหล่งที่มาจากการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ มีบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้น ๆ

ดังนั้นความเห็นจึงมีไปในทางที่ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติเรื่องในเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถที่จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎหมายนั้นไม่ได้⁸⁹ หรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติที่มีความต่างจากบทบัญญัติที่เป็นการเฉพาะในเรื่องใดก็จะต้องมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจในการตราข้อบัญญัติขึ้น ซึ่งความเห็นแนวทางดังที่มานี้ได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่าย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 168/2544 เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลที่สาธารณะ

ความเห็นนี้เป็นการตอบข้อหารือของกรมการปกครองเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลที่สาธารณะ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2551 ในมาตรา 122 ซึ่งในปัจจุบันมีผลให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณสุขสมบัติโดยไม่ได้มีการกล่าวถึง

⁸⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 506.

⁸⁸ พนม เอี่ยมประยูร, *เรื่องเดิม*, หน้า 482-483.

⁸⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 474-475.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นข้อที่หารือในที่นี้จึงเป็นเรื่องความทับซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนายอำเภอในการดูแลรักษาที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

สาระสำคัญในการหารือประเด็นทางกฎหมายนี้ก็คือ ปัจจุบันมีส่วนราชการต่างๆ ทำหน้าที่ในการควบคุม ดูแล รักษา และใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภท ครั้นเมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะด้วยแล้ว จึงเกิดปัญหาในการใช้อำนาจที่ทับซ้อนอันเป็นปัญหาในทางกฎหมายว่าองค์กรใดจะมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณะ กรมการปกครองจึงขอหารือว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อพัทยานั้นมีขอบเขตในการดูแลที่สาธารณะเพียงใด และเป็นกรทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามบทบัญญัติในมาตรา 117 และมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 รวมทั้งมีส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจในการดูแลที่สาธารณะนี้อยู่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 16 (27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จะมีการกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการดูรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจที่ดังกล่าวนี้เป็นอำนาจที่มีความทับซ้อนกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 30 (1) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา 30 (2) ก่อนดังนั้นแล้วจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ในการพิจารณาประเด็นปัญหาความทับซ้อน และการถ่ายโอนภารกิจตลอดจนการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายต่อไป

แม้ในปัจจุบันปัญหาความทับซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะจะได้รับการแก้ไขไปแล้วในระดับหนึ่ง จากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ฯ แต่จากความเห็นข้างต้นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นได้เป็นการชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนเกี่ยวกับหลักการที่ยึดถือกันอยู่โดยทั่วไปที่ว่าในกรณีที่เกิดปัญหาความความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจที่ทับซ้อนกับส่วนราชการอื่นได้ก็ต่อเมื่อได้มีการบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2546 เรื่อง อำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

ผู้ฟ้องคดีคือ เทศบาลตำบลปากแพรก อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช และผู้ถูกฟ้องคดีคือกรมเจ้าท่า โดยมีคำฟ้องว่า เทศบาลตำบลปากแพรกได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำ

ละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า ที่แจ้งให้เทศบาลระงับการก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งลงในบริเวณคลองท่าเลาในท้องที่เทศบาล เนื่องจากการก่อสร้างนั้นกรมเจ้าท่าไม่ได้อนุญาตให้สร้าง และให้เขตเทศบาลระงับการก่อสร้างไว้จนกว่าจะได้ขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าและกรมเจ้าท่าอนุญาตให้อนุญาตแล้ว นอกจากนี้ เทศบาลตำบลปากแพรกมีความเห็นว่า การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ต้องเป็นการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในคลองหรือลำน้ำที่ประชาชนใช้เป็นทางเดินเรือเท่านั้น เมื่อคลองพิพาทมิได้ถูกใช้เพื่อการเดินเรือเทศบาลปากแพรก จึงมีอำนาจในการก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา (8) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (1) (2) (24) (27) และ (29) ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้กรมเจ้าท่าชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน 2,000,000 บาท

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า การปลูกสร้างสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปในลำคลองที่จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ นั้น ไม่จำกัดเฉพาะลำคลองที่ใช้เดินเรืออันเป็นทางสัญจรของประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงห้ามการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย การที่เทศบาลปากแพรกได้ก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งในคลองท่าเลาที่ประชาชนยังคงใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า จึงเป็นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่บัญญัติให้เทศบาลต้องทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้ อันรวมถึงการจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ แต่การจัดทำกิจการต่าง ๆ ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับแห่งกฎหมายอื่น ๆ ด้วยซึ่งในกรณีนี้ เทศบาลต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 การที่เทศบาลปากแพรก อ้างว่าเป็นการทำหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาลฯ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ให้อำนาจไว้ จึงไม่ต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่า นั้น เป็นข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น จึงพิพากษายกฟ้อง

เทศบาลตำบลปากแพรกจึงอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า การที่เทศบาลปากแพรกแจ้งความดำเนินคดีกับกรมเจ้าท่า เนื่องจากเทศบาลปากแพรกฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของกรมเจ้าท่าที่ให้ระงับการก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งไว้จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า คำสั่งของกรมเจ้าท่าเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา 297 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ที่ว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ คดีนี้จึงเป็นการฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม การกระทำของศาล

ของกรมเจ้าท่าจึงไม่ใช่การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงไม่จำเป็นในการที่จะพิจารณาประเด็นอื่นที่อุทธรณ์อีก ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

จากข้างต้นทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ก็ล้วนเป็นไปแนวทางที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้แต่เพียงลำพัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการดูแลสุขภาพอนามัยในเรื่องที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตามเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำเช่นนั้นได้อย่างชัดแจ้ง ด้วยเหตุดังที่กล่าวนี้จึงเป็นข้อจำกัดที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่อุปสรรคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะเข้าไปจัดการดูแลสุขภาพอนามัยให้มีความสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นและไม่สามารถตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้นแล้วจึงควรมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นฐานอำนาจที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นการเฉพาะเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลสุขภาพอนามัย อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาและทำให้ข้อกัังขานั้นหมดสิ้นไป ทั้งนี้ก็จะเป็นไปตามนัยสำคัญในมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญ

5.2 แนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลสุขภาพอนามัย

จากที่ได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ. นั้น ซึ่งมีสาระสำคัญอันเป็นการอนุวัตตามแนวคิดตามมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้บทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลสุขภาพอนามัยซึ่งก็ได้มีการวางแนวทางในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลสุขภาพอนามัย กล่าวคือ ได้มีการร่างถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ ดังจะกล่าวต่อไป

5.2.1 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมรักษาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

จากร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ. ที่ให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้ในการดูแลจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนได้นั้น เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ปัญหาที่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเองได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจเฉพาะไว้ โดยที่จะอาศัยอำนาจทั่วไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระจายอำนาจไม่ได้ทั้งหมดไป อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ยังให้ขอบเขตการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ กล่าวคือ การกำหนดพื้นที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรการเพื่อการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่และเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตาม การกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การวางหลักเกณฑ์มาตรการการดำเนินงาน เรื่องอื่น ๆ ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ที่ได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเพื่อเป็นกติกาในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยในหลักการที่จะมีการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติตามขอบเขตของร่างกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม ควบคู่ไปกับการปรับปรุงในส่วนถ้อยคำว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น” แทนถ้อยคำที่ว่า “ให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่จะสามารถออกข้อบัญญัติได้ โดยที่สภาท้องถิ่นเป็นแต่เพียงผู้พิจารณาในการออกข้อบัญญัติเท่านั้น และในขอบเขตที่กำหนดไว้ นั้น สามารถตีความได้กว้างและอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมา จึงควรระบุให้อำนาจกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นผู้ศึกษาว่ากรณีใดบ้างที่ท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติได้และไม่ขัดกับกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจที่ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติมานั้นขัดกับกฎหมายหลักและบังคับใช้ไม่ได้

ส่วนการเข้าไปมีส่วนร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ดำเนินการโดยผู้บริหารท้องถิ่นทำเป็นหนังสือข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบเขตพื้นที่นั้น โดยอย่างน้อยข้อตกลงนั้นต้องมีสาระสำคัญ คือ หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ รายละเอียดของกิจกรรม ระยะเวลาในการดำเนินงาน ข้อมูลอื่นที่จำเป็น ในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันควร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจได้รับความเสียหายสามารถร้องเรียนไปยังผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการฝ่าฝืนได้ และให้ถือว่าเป็นเหตุ

ที่ผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นนั้นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ได้นั้น ผู้ศึกษาเห็นด้วยในแนวทางนี้ เพราะเป็นสิ่งยืนยันถึงความตกลงกันระหว่างองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่จะร่วมกันบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.2 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการหรือกิจกรรมนอกเขต พื้นที่

กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนใน
พื้นที่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม
โครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้การเข้าไปมีส่วนร่วมตามให้
ดำเนินการโดยผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งเป็นหนังสือพร้อมชี้แจงแสดงเหตุผลประกอบไปยังหน่วยงานของ
รัฐหรือเอกชนที่เป็นเจ้าของโครงการ ทั้งนี้หนังสือดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น
ด้วย อันเป็นการกำหนดการเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวข้างต้นนั้น องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น ตลอดจนมี
สิทธิเข้าไปชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในการประชุมเพื่อตัดสินใจดำเนินงานดังกล่าวด้วย หากมีการ
ตัดสินใจดำเนินโครงการและก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของ
ประชาชนในพื้นที่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิฟ้องเพื่อเรียกร้องหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน
ให้มีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ อันเป็นการมอบสิทธิอำนาจในประการต่าง ๆ ดังที่
กล่าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ศึกษาเห็นด้วยในแนวทางนี้ แต่ควรระบุขอบเขตหรือรัศมีของพื้นที่นอกเขตที่อาจได้รับ
ผลกระทบไว้ในร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างชัดเจน โดยกำหนดตามลักษณะภูมินิเวศ มิใช่ตามเขต
ปกครอง เพื่อประโยชน์สูงสุดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากข้างต้นก็จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ. อาจเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นแนวทาง
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้

อนึ่งอาจมีการจัดตั้งองค์กรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรเฉพาะให้มี
ภารกิจในการจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้โดยตรงอย่างเช่นในประเทศฟิลิปปินส์ เพราะการที่มี
องค์กรเฉพาะนั้นจะทำให้การทำงานด้านป่าไม้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ให้ปฏิบัติหน้าที่นี้
โดยตรงซึ่งอาจจะสรรหาผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะมาประจำการอันจะทำให้องค์กรมีความเชี่ยวชาญ
ในเรื่องนี้ไปด้วย อีกทั้งส่วนกลางอาจจะจัดสรรงบประมาณมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้

เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจจัดการดูแลป่าไม้เพื่อเป็นปัจจัยในการจัดการดูแลป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจัดทำภารกิจในการจัดการดูแลป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ส่วนกลางอาจมีการจัดสรรงบประมาณให้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับเพื่อเป็นแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำงบประมาณไปใช้ในการจัดทำภารกิจด้านป่าไม้ในท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นหรืออาจจะเป็นแรงจูงใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้จัดทำภารกิจด้านการจัดการดูแลป่าไม้ด้วย

อย่างไรก็ตามอำนาจที่จะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้นี้ก็เป็นเพียงการให้ท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลป่าไม้กับองค์กรส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งจากเดิมที่องค์กรส่วนกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นอยู่แล้วตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าไม้และระเบียบกรมป่าไม้ แต่ก็ยังไม่เพียงพอซึ่งควรมีการให้บทบาทแก่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นเพื่อเป็นโอกาสให้แก่ท้องถิ่นได้แสดงศักยภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นและก็ไม่ปฏิเสธการที่องค์กรส่วนกลางจะเข้ามากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันจะมีการตรวจสอบอยู่เช่นเดิม เพราะเพียงต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับบทบาทที่มากขึ้นเพียงเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ตามสมควรกับทรัพยากรป่าไม้และจะเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมและเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดการกับปัญหาของตนเองโดยที่ส่วนกลางเพียงกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นซึ่งจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของท้องถิ่นและวางรากฐานประชาธิปไตยซึ่งจะตรงตามเจตนารมณ์ของความในมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระจายอำนาจ

ในปัจจุบันแม้จะยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลป่าไม้ที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ มีเพียงอำนาจตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและระเบียบกรมป่าไม้ก็ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เท่าที่มีดังที่กล่าวก่อนและให้มีการดูแลสอดส่องพื้นที่ป่าไม้ให้พื้นที่ด้วย อันจะเป็นบทบาทที่เป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในระดับที่มากขึ้น

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่มีการบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการปกครอง กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจภารกิจต่าง ๆ ลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการต่าง ๆ ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2550 ก็ยังคงสานต่อเจตนารมณ์ให้บทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ กอปรกับการมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ได้บัญญัติถึงการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายดังกล่าวทั้งหมดข้างต้นนั้นมีการรับรองถึงสิทธิและถ่ายโอนภารกิจจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีความหมายใดที่บัญญัติถึงรูปแบบวิธีการขั้นตอนอย่างชัดเจนในการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมจัดทำภารกิจจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้อันจะเป็นการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แม้กฎหมายที่ใช้จัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้หรือกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านมามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีวิถีชีวิตร่วมของชุมชน วัฒนธรรมประเพณีตลอดจนวิถีชีวิตที่สอดคล้องผูกพันกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่โดยรอบ จะมีศักยภาพที่เพียงพอจะจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้ได้ก็ตาม แต่ความไม่ชัดเจนของการไม่มีกฎหมายมารับรองสิทธิการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนี้จึงก่อเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข หากไม่แล้วศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะลดลง ดังนั้นแล้วในการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 บทสรุป

วิทยานิพนธ์เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาดังเพราะในปัจจุบันทรัพยากรป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติได้ลดน้อยถอยลงและมีความเสื่อมโทรม อีกทั้งมีความขัดแย้งระหว่างประชาชนใน

ท้องถิ่นที่ต้องการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รักษาทรัพยากรป่าไม้โดยความประสงค์ของรัฐที่จะรักษาป่าไม้ไว้ให้กับประชาชนทั้งชาติโดยรวม และผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อประเทศได้จัดรูปแบบการปกครองนอกเสียจากการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง การแบ่งอำนาจการปกครองไปสู่ภูมิภาค และยังมีกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีภารกิจต่าง ๆ ตามที่ได้ถ่ายโอนไป อันเป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นที่ผ่านกระบวนการการเลือกตั้ง ถือเป็นผู้ที่ทรงความใกล้ชิดกับทรัพยากร ใกล้ชิดกับปัญหา และใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น จึงควรที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้

เมื่อได้ทำการศึกษา ก็ปรากฏปัญหา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงขั้นตอน วิธีการในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอำนาจดังกล่าวนี้ยังเป็นอำนาจที่รวมอยู่ที่องค์กรส่วนกลาง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และฉบับ พ.ศ.2550 ได้มีการวางบัญญัติในมาตรา 290 โดยให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวาระหนึ่ง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่จะตราออกมาใช้บังคับเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้ความชัดเจนอันเป็นการกำหนดกรอบและขอบเขตของกฎหมายในวาระสองว่าอย่างน้อยกฎหมายนี้จะต้องมีความที่เป็นสาระสำคัญคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน ตลอดจนสามารถเข้าร่วมพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ และสาระสำคัญประการสุดท้ายที่ต้องมีในกฎหมายนี้ก็คือการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น บทบัญญัตินี้จึงเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้โดยที่ต้องมีกฎหมายลำดับรองกำหนดถึงรายละเอียดต่าง ๆ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ได้บัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ปฏิรูปการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยในข้อ 24 ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบทบัญญัติตามมาตรา 17 ข้อ 5 ได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดทั้งบทบัญญัติในมาตรา 18 ได้ให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานครในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีความหมายมารองรับในส่วนที่บัญญัติถึงรูปแบบ ขอบเขต ขั้นตอน วิธีการว่าต้องดำเนินการไปอย่างไร อีกทั้งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 อันเป็นกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ตลอดจนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ที่เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองนั้นก็ไม่ได้เอื้อสอดคล้องต้องกันที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้ จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้นั้นได้

ประการที่สอง การออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อแต่งตั้งให้ผู้บริหารและบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าไม้ และมีการออกระเบียบฯ เพื่อกำหนดให้การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้และเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องมีหนังสือแสดงการได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งบันทึกยินยอมแก้ไขปัญหาราษฎรอันเป็นการกระจายอำนาจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนในการจัดการดูแลกับทรัพยากรป่าไม้ อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงฯ อันเป็นอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิด และยึดของกลางที่ได้จากการกระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการ เพราะการจับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิดและยึดของกลางควรเป็นอำนาจของรัฐ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในการที่จะมีส่วนร่วมตัดสินใจและพัฒนาเพื่อจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ

ในส่วนการออกระเบียบฯ เพื่อกำหนดให้การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้และเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องมีหนังสือแสดงการได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งบันทึกยินยอมแก้ไขปัญหาราษฎรนั้น ได้ออกโดยกรมป่าไม้ ซึ่งใช้บังคับกับการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ การทำเหมืองแร่และการปลูกสร้างสวนป่าและไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยที่มีการกำหนดเงื่อนไขว่า การขออนุญาตต้องมีหนังสือให้ความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะต้องไม่มีปัญหากับราษฎรใน

พื้นที่ โดยที่กรมป่าไม้ได้ยึดถือระเบียบฯ นี้ เป็นแนวปฏิบัติที่ใช้กับกรณีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอื่น ๆ อาทิ พื้นที่ป่าถาวรที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย ดังนั้นแม้ว่าอำนาจในการอนุญาตจะอยู่ที่อธิบดีกรมป่าไม้และรัฐมนตรีฯ แต่การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้โดยบุคคลหรือหน่วยงานเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ 1๑ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความเห็นชอบเท่านั้น ซึ่งประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สอดคล้องหรือสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ แต่ประชาชนได้ออกมาคัดค้าน อาทิ กรณีการออกประทานบัตรทำเหมืองแร่ในหลายพื้นที่

ประการที่สาม การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีความเห็นที่แตกต่างกันไปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจโดยทั่วไปออกข้อบัญญัติเพื่อการดังกล่าวได้หรือไม่ เมื่อได้ศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว จึงสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้แต่เพียงลำพัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ในเรื่องที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตามต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำเช่นนั้นได้อย่างชัดแจ้ง ด้วยเหตุดังที่กล่าวนี้จึงเป็นข้อจำกัดที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่อุปสรรคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะเข้าไปจัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ให้มีความสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นและไม่สามารถตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งในการศึกษานั้นได้อาศัยข้อความคิด กฎหมายของต่างประเทศที่มีเกี่ยวข้องก็พบว่าปัญหาที่ประเทศไทยยังประสบอยู่ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นนั้นควรกาลที่จะต้องได้รับการแก้ไข โดยอาศัยวิธีการทางกฎหมาย กล่าวคือ ควรมีกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ได้ในประการต่าง ๆ ดังที่จะกล่าวเป็นข้อเสนอแนะดังนี้

ประการที่หนึ่ง นำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ. เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติเพื่อประกาศใช้บังคับอัน

จะเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่นั้นให้สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนเพื่อเป็นการกำหนดกติกาในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนได้ และจะทำให้ปัญหาความเห็นต่างเกี่ยวกับอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้สิ้นไป

ในส่วนการเข้าไปมีส่วนร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้มีกฎหมายให้ดำเนินการโดยผู้บริหารท้องถิ่นทำเป็นหนังสือขอตกลงตามขอบเขตในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบเขตพื้นที่นั้น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ให้มีกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้การเข้าไปมีส่วนร่วม ให้ดำเนินการโดยผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งเป็นหนังสือพร้อมชี้แจงแสดงเหตุผลประกอบไปยังหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นเจ้าของโครงการ ทั้งนี้หนังสือดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นด้วย และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น ตลอดจนมีสิทธิเข้าไปชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในการประชุมเพื่อตัดสินใจดำเนินการดังกล่าวด้วย หากมีการตัดสินใจดำเนินโครงการและก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิฟ้องเพื่อเรียกร้องหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนให้มีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งให้เพิ่มเติมให้มีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่ในการจัดการดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้

ประการที่สอง ให้มีการปรับปรุงกฎหมายป่าไม้และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ในส่วนบททั่วไปโดยกำหนดว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ”

ประการที่สาม ให้มีการยกเลิกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2547 ประกาศ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2547 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2547 ตลอดจนระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ลงวันที่ 17 มกราคม 2548 และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2548 ลงวันที่ 17 มกราคม 2548 ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ. ได้ประกาศบังคับใช้ อนึ่งหากยังไม่มีมีการประกาศบังคับใช้กฎหมายดังที่กล่าวนี้ก็ให้ใช้ประกาศกระทรวงฯ และระเบียบกรมป่าไม้ไปก่อน

ข้อเสนอแนะดังที่กล่าวไปในข้างต้นนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าจะเป็นการช่วยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้มากยิ่งขึ้น ตลอดจนมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นสำหรับใช้บังคับในท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งอันจะเป็นการกำหนดกติกาการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจในการมีส่วนร่วมจัดการดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจและลดการกำกับดูแลที่เสมือนเป็นการบังคับบัญชาจากองค์กรส่วนกลางที่มีอยู่มากในปัจจุบันให้น้อยลงหรือทำการตามควร ตลอดจนจะเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนได้ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นทางหนึ่งที่น่าจะเป็นทางออกให้กับปัญหาที่เกิดขึ้น

กระนั้นก็ดี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวจะสามารถสนองตอบความมุ่งหมายของการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงตัวทรัพยากรได้ก็ต่อเมื่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีวิสัยทัศน์และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับชุมชน หากไม่เป็นดังที่ว่าแล้ว การจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะกลายเป็นส่วนในการก่อความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรเสียเอง

บรรณานุกรม

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1106 (พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ว่าด้วยการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ 102, 49 (19 เมษายน 2528).

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1107 (พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ 102, 49 (19 เมษายน 2528).

กรมป่าไม้, สำนักจัดการที่ดินป่าไม้. **เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย**. ค้นวันที่ 10 ตุลาคม 2557 จาก <http://forestinfo.forest.go.th/55/Content.aspx?id=72>

ขับเคลื่อนความรู้ชุมชนสู่จังหวัดจัดการตนเอง เอกสารประกอบการศึกษาดูงานและการประชุมเชิงปฏิบัติการระบบความรู้ชุมชนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนสู่นโยบายสาธารณะ. วันที่ 7-8 พฤษภาคม 2553 จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: ม.ป.พ., 2553.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. **วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

ชล บุนนาค. แนวคิดของ Elinor Ostrom ในการจัดการทรัพยากรร่วม. ใน **คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมาย** สรุปการประชุมหารือกับประธานอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านที่ดิน ครั้งที่ 1/2556. 15 กรกฎาคม 2556 ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาคารซอฟต์แวร์. หน้า 1-6.

ชล บุนนาค. **แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป, 2555. ค้นวันที่ 20 กันยายน 2557 จาก <http://www.fringer.org/wp-content/writings/mini-ostrom.pdf>

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.

ถนอม ศุขสารท และสรุชัย สุฟโปฏก. **การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2512.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.
- นิคม พุทธา. **นโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้: ความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องทบทวน**. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดการลุ่มแม่น้ำแม่ปิงตอนบน มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, 2542.
- ปธาน สุวรรณมงคล. **การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484. **ราชกิจจานุเบกษา**. 121, ตอนพิเศษ 139ง (27 ธันวาคม 2547).
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507. **ราชกิจจานุเบกษา**. 121, ตอนพิเศษ 139ง (27 ธันวาคม 2547).
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535. **ราชกิจจานุเบกษา**. 123, ตอนพิเศษ 134ง (26 ธันวาคม 2549).
- ประยูร กาญจนกุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ปรัชญา เวสารัชช์. **การปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2542.
- ปรัชญา เวสารัชช์. **การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2542.
- พนม เอี่ยมประยูร. **อำนาจการตราข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. **วารสารนิติศาสตร์** 24, 3 (2539): 477-493.
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484. **ราชกิจจานุเบกษา**. 58, 0ก (15 ตุลาคม 2484).
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507. **ราชกิจจานุเบกษา**. 81, 38ก (28 เมษายน 2507).
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535. **ราชกิจจานุเบกษา**. 109, 15ก (28 กุมภาพันธ์ 2535).
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504. **ราชกิจจานุเบกษา**. 78, 80ก (3 ตุลาคม 2504).

- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (รายงานหลัก)
**โครงการศึกษาวิจัย รูปแบบองค์การบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย.** รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักนโยบาย
 และแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2539.
- มัลลิกา มนต์เสถียร. การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
 พ.ศ.2548. **ราชกิจจานุเบกษา.** 122, 52ง (30 มิถุนายน 2548).
- ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่า
 สงวนแห่งชาติ พ.ศ.2548. **ราชกิจจานุเบกษา.** 122, 52ง (30 มิถุนายน 2548).
- วรภรณ์ สามโกเศศ. โศกนาฏกรรมของทรัพยากร. **กรุงเทพธุรกิจ** (17 กันยายน 2556): 10.
- วิทย์ บัณฑิตกุล. **สาธารณรัฐฟิลิปปินส์.** กรุงเทพมหานคร: สถาพรบุ๊คส์, 2555.
- เศวต โกมลภูติ. **สาธารณรัฐฟิลิปปินส์.** กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร,
 2530.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการ
 ประชุม. **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.**
 กรุงเทพฯ: สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรี
 และราชกิจจานุเบกษา, 2549.
- สมาคม FAO ญี่ปุ่น. **ป่าไม้และการป่าไม้ในประเทศญี่ปุ่น.** แปลโดย ฉันทพส รุ่งเรือง.
 กรุงเทพมหานคร: องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประเทศญี่ปุ่น, 2544.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, 2545.
- สุพัฒน์ หน่อแหวน. **การจัดระเบียบป่าชุมชนกับการพัฒนาชนบท.** วิทยานิพนธ์ปริญญา
 โทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540.
- สุรพล นิติไกรพจน์. รายงานการวิจัย เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กร
 ภาคมหาน: ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่
 มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ. รายงานการวิจัย เสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ, 2541.

- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2546.
- อรอนงค์ พลอยวิเลิศ. **ข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณีตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่**. ค้นวันที่ 10 ตุลาคม 2557 จาก <http://www.codi.or.th/index.php/samples/185-landresolve-case-study/2661-2013-06-16-07-28-37>
- Agyeman, Julian, and Even, Bob, eds. **The New Environmental Agenda**. In **Local Environmental Policies and Strategies**. Harlow: Longman, 1994 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.
- Environment Agency. **Environmental Issues Series No.5 Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources**. Copenhagen: European Environment Agency, 1997.
- Fisher, R. J.; B., Patrick; Thoma, Durst and Victor, Michael. **Overview of Themes and Issues in Decentralization and Develution of Forest. Management in Asia and the Pacific**. In **RECOFT Report No. 18**. Bangkok: RAP Publication, 2000.
- Geollegue, Raoul T. **A Tale of Two Provinces: an Assessment of the Implementation of Decentralized Forestry Functions by Two Provinces in the Philippines**. In **RECOFT Report No. 18**. Bangkok: RAP Publication, 2000.
- Hampton, Greg. **Environment Equity and Public Participation**. **Policy Science**. 32 (1999): 163-174 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.
- Japan. **Forest and Forestry Basic Act (No. 161 of July 9, 1964)**. Retrieved November 5, 2014 from <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/ffba.pdf>
- Japan. **How Japan Saved its Forests: The Birth of Silviculture and Community Forest Management**. Retrieved November 5, 2014 from <http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/japan-community-forest-management-silviculture.html>

KyoKai, Jichi Kenshu. **Local Government Reform in Japan.** Japan: Local Autonomy College Ministry of Home Affairs, 1973.

Michihiro, Kayama. **Local Government in Japan.** Japan: Council of Local Authorities for International Relations, 2008.

World Commission on Environment and Development (WCED). **Our Common Future.** Oxford: Oxford University Press, 1987 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นายวิทวัส ยี่สารพัฒน์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2554