

## บทที่ 2

### นโยบายของรัฐ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปาชายเลน

จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่าการจัดการปาชายเลนในปัจจุบันนั้น รัฐมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการแต่เพียงลำพัง ซึ่งรัฐไม่สามารถจัดการปาชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เป็นเหตุให้ปาชายเลนมีปริมาณลดลงเป็นจำนวนมากและเสื่อมโทรมจนถึงขั้นวิกฤต ดังนั้นเพื่อให้การจัดการปาชายเลนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปาชายเลนเนื่องจากประชาชนในชุมชนปาชายเลนนั้นได้อยู่ร่วมกับปาชายเลนมายาวนาน สามารถที่จะใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาช่วยในการบริหารจัดการปาชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายปาชายเลนและการใช้ประโยชน์จากปาชายเลนอย่างฟุ่มเฟือยและสิ้นเปลืองซึ่งเป็นสาเหตุของการลดปริมาณลงอย่างรวดเร็วและความเสื่อมโทรมของปาชายเลนได้

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิจัยถึงนโยบายที่รัฐได้กำหนดการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน โดยจะศึกษาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับภาครัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปาชายเลน นโยบายและแผนปฏิบัติของรัฐในการจัดการปาชายเลน ตลอดจนจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่มีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปาชายเลน เพื่อจะได้นำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขปัญหาและนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมจัดการปาชายเลนของประชาชนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

#### 2.1 นโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปาชายเลน

ในการพัฒนาประเทศนั้นจำเป็นจะต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต ซึ่งผลของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา แม้จะทำให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นทั้งทางด้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม แต่ในขณะเดียวกันทรัพยากรธรรมชาติก็ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างฟุ่มเฟือยและสิ้นเปลืองเพื่อให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าโดยรัฐไม่มีมาตรการในการคุ้มครองและป้องกันการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ปาชายเลนก็เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่ง ที่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างฟุ่มเฟือยและสิ้น

เปลื้อง เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายของรัฐ ทำให้ป่าชายเลนมีปริมาณลดลงและเกิดภาวะความเสื่อมโทรมจนถึงขั้นวิกฤต

แนวทางในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาจึงเป็นการพัฒนาอย่างไม่ยั่งยืน ดังนั้นในการพัฒนาประเทศในปัจจุบันจึงได้เปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศโดยยึดแนวทางในการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยกำหนดมาตรการ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาและประการสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาประเทศประสบความสำเร็จได้คือรัฐต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็น ประชาชน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นในการจัดการป่าชายเลนก็เช่นเดียวกัน รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกับรัฐและองค์กรอื่นๆดังกล่าวด้วย ประกอบทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ด้วย รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลน เพื่อสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การจัดการป่าชายเลนเป็นไปโดยยั่งยืน

จากที่กล่าวมานั้นการที่รัฐจะส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนได้นั้นจะต้องอาศัยนโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐที่มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้นในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ในส่วนของการบัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ บทบาท อำนาจและหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ ในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายของรัฐซึ่งได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนในช่วงต่างๆ นโยบายและแผนปฏิบัติการของรัฐในการจัดการป่าชายเลนได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีฉบับต่างๆที่สำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนว่ารัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนมากน้อยเพียงใด ดังรายละเอียดต่อไปนี้ คือ

## 2.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 2.1.1.1 บทบาท อำนาจ และหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ

ในการบริหารปกครองประเทศนั้นรัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องทำการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อบ่งบอกถึงแนวทางในการบริหารปกครองประเทศของตน ซึ่งนโยบายของแต่ละรัฐบาลจะมีจุดที่มุ่งเน้นแตกต่างกัน สำหรับแนวนโยบายแห่งรัฐ (State Policy) ที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น

จะมีลักษณะแตกต่างกันออกไป กล่าวคือจะเป็นหลักการที่วางแนวทางให้รัฐบาลทุกรัฐบาลที่ปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันจะต้องยึดถือปฏิบัติตาม โดยถือว่าเป็นพันธกรณีที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องคำนึงถึง สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติเองนั้นแนวนโยบายแห่งรัฐจะเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย เพราะฉะนั้นแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักการสำคัญที่ทุกรัฐบาลกำหนดให้มีนโยบายการบริหารปกครองประเทศ ที่ไม่ขัดแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีประโยชน์ต่อรัฐบาลที่บริหารประเทศ 2 ประการคือ

1. เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย กล่าวคือ รัฐบาลควรที่จะต้องตรากฎหมายออกมาให้รองรับกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
2. เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย<sup>2</sup>

แนวนโยบายแห่งรัฐจึงเป็นหลักการ (Principles) ต่างไปจากนโยบายของรัฐบาลที่รัฐบาลทุกรัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดทำ ซึ่งจัดว่าเป็นตัวนโยบาย (Policy) ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐจึงเป็นหลักการที่เป็นกลาง ที่แต่ละรัฐบาลต้องนำไปปฏิบัติซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492<sup>3</sup> หลังจากนั้นในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆมาจะมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แนวนโยบายแห่งรัฐได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 มาตรา 71-89 แต่ได้กำหนดชื่อหมวดใหม่ว่า "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2492 ถึงฉบับปี พ.ศ. 2534 ซึ่งได้ใช้ชื่อหมวดว่า "แนวนโยบายแห่งรัฐ" โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 79 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุน ให้

<sup>1</sup> สุณีเย มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2545) หน้า 85.

<sup>2</sup> มานิตย์ จุมปา . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม,แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 3 , 2542 ) หน้า 166.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, หมวด 5 มาตรา 54-72.

ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตลอดจนควบคุม และกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน" ซึ่งความสำคัญของบทบัญญัติมาตรานี้ ก็คือ การนำเอาหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยแนวความคิดของหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นได้ยอมรับว่า ในการพัฒนาประเทศนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้ประโยชน์ โดยรัฐจะไม่ห้ามประชาชนที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ในขณะเดียวกันประชาชนก็มีหน้าที่ในการสงวน บำรุงรักษา เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพนั้น มีอยู่เพื่อใช้ประโยชน์ต่อไปจนถึงคนรุ่นหลังเพื่อให้คนรุ่นหลังได้มีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพต่อไป เช่นเดียวกับคนในรุ่นปัจจุบัน ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา 79 นี้ ในการจัดการป่าชายเลนจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสงวน บำรุง รักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน ภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 ได้ บัญญัติว่า " การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรนั้น องค์กรของรัฐจะต้องคำนึงถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนพึงมีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งนั่นก็หมายความว่าในการจัดการป่าชายเลนรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ด้วย

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมาตรา 290 บัญญัติว่า

"เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีด้วยกันอยู่ 5 รูปแบบได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งตามมาตรา 290 วรรคหนึ่งนั้นได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายขึ้นมา เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกฎหมายระดับท้องถิ่น โดยตามมาตรา 290 วรรคสอง ได้กำหนดให้กฎหมายที่จะต้องตรานั้นอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญ 3 ประการ ซึ่งขอบเขตของกฎหมายดังกล่าวนั้นมาตรา 290 วรรคสอง กำหนดให้ใช้เขตพื้นที่เป็นตัวกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. นอกเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. นอกเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 290 วรรคสอง ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่นอกเขตพื้นที่ของตนได้นั้น โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรจะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะภายในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น แต่เหตุที่รัฐธรรมนูญมาตรา 290 วรรคสองได้กำหนดให้กฎหมายระดับท้องถิ่นที่จะต้องตรานั้น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะมีอำนาจหน้าที่นอกเขตพื้นที่การปกครองของตนได้นั้น เนื่องมาจากการ

ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมบางประเภทที่อยู่นอกเขตพื้นที่การปกครองของตน อาจส่งผลกระทบต่อเขตพื้นที่การปกครองของตนได้

จากมาตรา 290 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชาเลนนั้น มีประสิทธิภาพและยั่งยืนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ

### 2.1.1.2 สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น ได้กล่าวมาแล้วว่าแต่เดิมก่อนประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น รัฐเท่านั้นเป็นผู้อำนาจหน้าที่ในการจัดการแต่โดยฝ่ายเดียวซึ่งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐนั้นได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมและปริมาณที่ลดลงของทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากการที่รัฐไม่สามารถที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ทำให้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540ได้กำหนดบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในหลายมาตรา โดยการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 2.1.1.2.1 สิทธิของประชาชน

สิทธิของประชาชนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น รัฐธรรมนูญฯได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนดังกล่าวไว้ ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 46บัญญัติว่า “ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า มาตรานี้ได้กำหนดบทบาทให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการใช้สิทธิดังกล่าวต้องสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและได้สมดุลซึ่งสาระสำคัญที่จะต้อง

พิจารณา คือ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายถึงชนกลุ่มใด ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มาอยู่อาศัยในที่เดียวกัน มีประเพณี วัฒนธรรม และวิถีการดำรงชีวิตเดียวกัน เป็นระยะเวลายาวนาน ชุมชนลักษณะเช่นนี้จะอาศัยอยู่ในชนบทที่แวดล้อมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และมีการดำรงชีวิตด้วยการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาตินั้น จึงมีการเรียนรู้ที่จะอยู่กับสิ่งรอบๆตัวอย่างกลมกลืน เพราะฉะนั้น พวกเขาเหล่านั้นจะไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสิ่งมีค่าและมีประโยชน์ต่อพวกเขา ตรงกันข้ามกับต้องทะนุบำรุงรักษาให้ทรัพยากรธรรมชาติมีคงอยู่กับพวกเขาในลักษณะของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน<sup>4</sup> ซึ่งชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามมาตรา 46 นี้ หมายความว่าถึงชุมชนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ เหตุที่รัฐธรรมนูญไม่กล่าวถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่รวมตัวกันใหม่นั้น ไม่ใช่การปฏิเสธสิทธิแต่ในขณะร่างรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่แน่ใจว่าชุมชนท้องถิ่นที่เกิดจากการรวมตัวกันใหม่นั้น จะเกิดขึ้นจากการจงใจที่จะเข้าไปใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่ เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติรับรองเฉพาะสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม<sup>5</sup> เท่านั้น

สาเหตุหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้นั้น ก็เป็นผลมาจากผลการวิจัยในเรื่องของป่าชุมชน ซึ่งจากผลการวิจัยนั้นพบว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถที่จะจัดการป่าชุมชนในบริเวณหมู่บ้านของตนให้ยังคงสภาพป่าที่สมบูรณ์อยู่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ตระหนักและให้ความสำคัญถึงประโยชน์ของป่าชุมชนที่มีความสำคัญและประโยชน์ต่อชีวิตการดำรงอยู่ของพวกเขา

ในส่วนของจัดการป่าชายเลน ประชาชน ซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จึงมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู ตลอดจนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนได้ โดยการรวมกันของประชาชนซึ่งเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

<sup>4</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิมพ์ครั้งที่ 1, 2545), หน้า 93-94.

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542), หน้า 100-101.

มีข้อสังเกตว่าการใช้คำว่า "มีส่วนร่วม" นั้นตามความหมายมิได้มอบอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ แต่ให้ชุมชนในท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นๆของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน<sup>6</sup>

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน จึงเป็นสิทธิของประชาชน ซึ่งเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นๆ ของรัฐ โดยสิทธิของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนดังกล่าวนี้ จะต้องมีการตรากฎหมายออกมารองรับสิทธินั้นด้วย ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้อง ดำเนินการตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ เพื่อให้การตรากฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังกล่าว เพื่อให้การจัดการป่าชายเลนนั้น เป็นไปอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(2) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 56 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

วรรคสอง "การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

จะเห็นได้ว่า มาตรา 56 วรรคหนึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งบุคคลตามมาตรา 56 วรรคหนึ่งนี้หมายถึงบุคคลแต่ละคนซึ่งนั้นก็หมายความว่าบุคคลแต่ละคนนั้น มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลาย

<sup>6</sup> สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 (เป็นพิเศษ), หน้า 61.



ทางชีวภาพ พึงสังเกตว่า มาตรา 56 วรรคหนึ่งใช้คำว่า “ได้ประโยชน์” ไม่ใช่ “ใช้ประโยชน์” เพราะฉะนั้นบุคคลแต่ละคนจะเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพไม่ได้ เพราะว่าถ้าให้แต่ละคนใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ผ่านองค์กรที่เป็นกลุ่ม อย่างชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นๆของรัฐแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาเรื่องการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นอีก รัฐธรรมนูญจึงไม่เปิดโอกาสให้บุคคลแต่ละคนเข้ามา “ใช้ประโยชน์” จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ เพียงแต่เปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลมีสิทธิที่จะ “ได้ประโยชน์” จากการ “ใช้ประโยชน์” ของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม<sup>7</sup> นอกจากบุคคลแต่ละคนจะมีสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว บุคคลแต่ละคนยังมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลตามมาตรา 56 วรรคแรกดังกล่าว นั้น ในส่วนของการจัดการป่าชายเลนรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุน ให้สิทธิของประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากป่าชายเลน ซึ่งสิทธิของบุคคลแต่ละคนตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง จะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องมีการตรากฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าว และส่วนในมาตรา 56 วรรคสอง ได้กำหนดให้การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนรวมทั้งจะต้องให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว โดยจะต้องมีการตรากฎหมาย ออกมาบัญญัติรับรองบทบาทขององค์กรอิสระดังกล่าว ซึ่งจะสังเกตได้ว่าการให้ความเห็นขององค์กรอิสระนั้นเป็นเพียงการให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของผู้ดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมที่ออกตามความในพระ

<sup>7</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2542), หน้า 106.

ราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เรื่องการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรม ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แม้หน้าที่ในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะเป็นหน้าที่ของเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้แล้วก็ตาม แต่การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติหน้าที่ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 56 วรรคสองนี้ด้วยก็เพื่อที่จะสร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีหลักประกันที่มั่นคงยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้การหลีกเลี่ยงหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมนั้นเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ในการจัดการป่าชายเลน หากมี โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อป่าชายเลนแล้ว จะต้องมีการทำรายงานการศึกษาและการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับป่าชายเลนโดยให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านป่าชายเลนให้ความเห็น ประกอบก่อนมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นก่อน ซึ่งจะต้องมีการตรากฎหมาย บัญญัติถึงรูปแบบขององค์กรอิสระดังกล่าว ก่อนที่จะประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชน และผู้แทนสถาบันศึกษา ฝ่ายละกี่คน ตลอดจนระเบียบปฏิบัติวิธีการดำเนินงานของ องค์กรอิสระดังกล่าวนี้จะมีลักษณะอย่างไรด้วย

### (3) สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะ

มาตรา 58 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ นั้นสาระสำคัญประการหนึ่งที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้นั้นประชาชนจะต้องได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยที่มีสิทธิจะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ โดยสิทธิในการรับรู้ข่าวสารราชการมี

หลักการพื้นฐานว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ (Public Participation) ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองประเทศ โดยเหตุที่การปกครองประเทศย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจรัฐ และกระบวนการบริหารราชการทุกขั้นตอนจึงต้องโปร่งใส เพื่อประชาชนจะได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ ประชาชนจึงต้องได้รับรู้ว่รัฐใช้อำนาจในการปกครองประเทศอย่างไร ประชาชนได้หรือเสียประโยชน์คุ้มค่างกับผลที่ได้รับ จากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือไม่<sup>8</sup> ซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นถึงความสำคัญ ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการของประชาชนดังกล่าว จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการของประชาชน ไว้ในมาตรา 58 นี้ ซึ่งตามมาตรา 58 นี้เป็นสิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะ(Public information) ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะนี้ เป็นสิทธิของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 มาตรา 48 ทวิ ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขในการรับทราบข้อมูลข่าวสารราชการไว้ 2 ประการคือ จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และประสงค์ที่จะตรวจสอบข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวไม่ถูกต้องตรงตามหลักสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (Public information) ที่มีเจตนารมณ์ที่ให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะแล้ว ประชาชนทุกคนย่อมรับทราบได้<sup>9</sup> แต่มีข้อยกเว้นไว้เฉพาะ ถ้าการเปิดเผยนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นเท่านั้น โดยเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องมีการตรากฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวด้วย

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการที่ได้รับรองบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีกฎหมายรับรองสิทธิที่ปรากฏในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากจะให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 58 แล้ว ยังได้ขยายความคุ้มครองไปถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ใน

<sup>8</sup> บทบัญญัติย, สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ, เล่มที่ 55 ตอน 3 กันยายน 2541.

<sup>9</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 15-20, 20 มกราคม -24 พฤษภาคม 2540, หน้า 17.

ความครอบครองหรือความดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยไม่จำกัดว่า ข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็น ข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือไม่

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6(1) ได้ให้การรับรองสิทธิ ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชนไว้อีกด้วย ดังนั้นสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ ประชาชนจึงมีความสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และยังเป็นแนวทางในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจหรือการดำเนินการด้านต่างๆของรัฐอันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งทำ ให้ประชาชนสามารถที่จะควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ มิให้รัฐใช้อำนาจในทางที่มี ขอบที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนในการมีส่วนร่วมในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติได้

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร จึงถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติ งานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นเกิดความโปร่งใสซึ่ง หากในการจัดการ ป่าชายเลนนั้น ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐในการดำเนินการ หรือกิจกรรมใด ที่เกี่ยวข้อง กับป่าชายเลนแล้ว ก็สามารถที่จะทำให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนในการพิจารณาตลอดจน การ ตรวจสอบ การดำเนินงานหรือกิจกรรมนั้นๆ ว่าจะส่งผลกระทบต่อป่าชายเลนหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะ ทำให้การจัดการป่าชายเลนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยที่สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ ประชาชนนี้ ตามมาตรา 58 นี้ ถือว่าเป็น ระดับการมีส่วนร่วม ของประชาชนระดับแรก ของการเข้า มามีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการป่าชายเลน

(4) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงาน ของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด

มาตรา 59 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และ เหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการ อนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อณามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดง ความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ กฎหมายบัญญัติ"

มาตรา 59 นี้เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูล

ข่าวสารราชการอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งต่างไปจากสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการตามมาตรา 58 ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนทั่วไปที่สามารถที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการตามมาตรา 59 นี้ รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการจำกัดไว้เฉพาะประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นเท่านั้น โดยที่ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น ซึ่งก่อนมีการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดของรัฐนั้น ประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผลในการอนุญาต การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดของรัฐ และมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตน เมื่อได้รับข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจงและเหตุผลของรัฐแล้ว ตามกระบวนการประชาธิปไตยที่กฎหมายบัญญัติ โดยการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการประชาธิปไตยนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นเหล่านั้น มาประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด หรือไม่เท่านั้น<sup>10</sup> ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะต้องเชื่อฟังตามความคิดเห็นนั้น แต่กระบวนการประชาธิปไตยนี้จะทำให้รัฐได้รับข้อมูล ตลอดจนมุมมองของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจแตกต่างไปจากรัฐ ซึ่งจะทำให้กระบวนการในการตัดสินใจของรัฐ เปิดเผยโปร่งใส และได้รับการยอมรับจากประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ยังสามารถที่จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจเกิดขึ้นจากการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดของรัฐได้ จะเห็นได้ว่ากรณีตามมาตรา 59 นี้ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้ให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ตามกระบวนการประชาธิปไตยในฐานะที่ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น เป็นบุคคลที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบจากการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดของรัฐ โดยเป็นการมีส่วนร่วมในระดับของการร่วมรับรู้และร่วมแสดงความคิดเห็น

ดังนั้น ในส่วนของป่าชายเลน หากรัฐจะดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อป่าชายเลน ซึ่งอาจทำให้ประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่น ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ดังกล่าวแล้ว เช่น การสร้างท่าเทียบเรือในพื้นที่ป่าชายเลน รัฐจะ

<sup>10</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร . รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 (เป็นพิเศษ) , หน้า 156.

ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นได้ทราบตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตน ก่อนที่รัฐจะได้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว

(5) สิทธิในการเสนอเรื่องร้องทุกข์

มาตรา 61 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิในการเสนอเรื่องร้องทุกข์นั้น เป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>11</sup> ซึ่งผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา สามารถที่จะเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ แต่ปัญหาที่ตามมาของผู้เสียหายในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ในบางครั้งผู้เสียหายจะไม่ได้รับคำตอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่ากำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ จนในที่สุดผู้เสียหายก็จะเกิดความเบื่อหน่ายและเลิกติดตามผลของคดีไปในที่สุด ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมาตรา 61 ได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว หากมีการกระทำใดๆ อันเป็นการเสียหายแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ ป่าชายเลน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้วนั้น จึงเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่จะต้องแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ภายในเวลาอันสมควร โดยเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องมีการตรากฎหมายระดับรอง เพื่อออกมารับรองสิทธิดังกล่าวต่อไป

(6) สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ

มาตรา 62 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7 บัญญัติว่า “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

ตามมาตรา 62 นี้ รัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะให้การรับรอง คุ่มครองสิทธิของประชาชนซึ่งได้รับได้รับความเสียหายจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล โดยให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายนั้นมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบได้ ทั้งนี้ สิทธิของประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายดังกล่าวนี้ จะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีการตรากฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ในกรณีที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลน หากได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานใดประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหน่วยงานนั้นให้รับผิดชอบได้

(7) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา 60 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิ มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา 60 นี้ รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองสิทธิไว้เฉพาะบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน จากการปฏิบัติราชการในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลนั้น จึงมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีสิทธิร่วมคิด ร่วมพิจารณาตลอดจนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้สิทธิของบุคคลตามมาตรา 60 นี้ จะเกิดขึ้นได้ จะต้องมีการตรากฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวด้วย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดๆ ในการปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลนั้นมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐได้ด้วย

#### 2.1.1.2.2 เสรีภาพของประชาชน

(1) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

มาตรา 44 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” วรรคสอง การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ในการจัดการปายาเลนนั้น สารสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการได้คือ การให้เสรีภาพแก่ประชาชนที่จะรวมตัวชุมนุมกัน เพื่อคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นของตนในการดำเนินการตามโครงการ หรือกิจกรรมใดของรัฐที่อาจจะมีผลกระทบต่อปายาเลน ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับรู้ถึงความเสียหาย ความเดือดร้อน หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมใดดังกล่าวของรัฐ และนำเอาข้อคัดค้าน ความคิดเห็นของประชาชนมาทบทวนเพื่อพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ เหล่านั้นมาตรา 44 จึงได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนที่สามารถจะรวมตัวชุมนุมกันเพื่อเรียกร้องให้รัฐได้รับรู้ถึงสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้น จากการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมใดของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนได้ แต่การชุมนุมกันนี้จะต้องกระทำด้วยความสงบและปราศจากอาวุธ โดยรัฐจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าห้ามทำการชุมนุม ในกรณีที่เป็นการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงครามหรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึก

(2) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

มาตรา 45 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะ

วรรคสอง“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”



รัฐธรรมนูญมาตรา 45 ได้บัญญัติให้การรับรองเสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมตัวกันเป็นหมู่คณะ ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวกันในรูปแบบของ สมาคม หรือสหภาพ หรือสหพันธ์ หรือสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร หรือองค์กรเอกชน ในรูปแบบอื่นๆ การรวมตัวกันนี้จะเป็นการรวมตัวกันแบบเป็นทางการ โดยการจดทะเบียนเป็นสมาคม หรือองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมาย หรือไม่จดทะเบียนก็ได้ ดังนั้น ในการจัดการปายาเลนนั้น ประชาชนจึงมีเสรีภาพที่จะรวมตัวกันเพื่อดำเนินการต่างๆ ในการจัดการปายาเลนได้ โดยรัฐจะจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวของประชาชนดังกล่าวไม่ได้ เว้นแต่ จะมีกฎหมายบัญญัติ จำกัดเสรีภาพในการรวมตัวนั้นไว้โดยเฉพาะ และกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดทอนในทางเศรษฐกิจ

### (3) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

มาตรา 50 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพต่างๆ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

วรรคสอง “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่ อาศัยอำนาจตามแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา 50 ได้บัญญัติให้การรับรองเสรีภาพของประชาชนในการที่จะประกอบอาชีพ การดำเนินกิจการต่างๆ และการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรม โดยการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อำนาจที่จะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ โดยในเรื่องของการจัดการปายาเลนนั้น การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพการดำเนินกิจการ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมนั้น รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่ การประกอบอาชีพ การดำเนินกิจการ และการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมนั้น เป็นการกระทำใดๆ ที่กระทบกระเทือนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อปายาเลน แต่จะต้องมีการออกกฎหมายเฉพาะบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังกล่าวโดยกฎหมายนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์รักษาปายาเลน

### 2.1.1.2.3 หน้าที่ของประชาชน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีสองฐานะคือ ฐานะที่เป็นผู้ปกครองและฐานะที่อยู่ใต้ปกครอง ในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนมาปฏิบัติงานในสภาผู้แทนราษฎรแทนตน ในฐานะที่เป็นประชาชนที่อยู่ใต้ปกครอง รัฐธรรมนูญย่อมกำหนดให้ประชาชนได้ไปซึ่งสิทธิและเสรีภาพบางประการ คือประชาชนเมื่อได้รับประโยชน์จากรัฐก็ต้องมีหน้าที่ต่อรัฐบางประการติดไปด้วยเป็นเงาตามตัว จะเอาแต่ประโยชน์โดยไม่ยอมรับหน้าที่ไม่ได้<sup>12</sup> ซึ่งหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชาเลนนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 มาตราคือ

#### (1) หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

มาตรา 67 “บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย”

หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ ในการจัดการป่าชาเลน ไม่ว่าจะ เป็น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หากบุคคลใด ได้การกระทำใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าวแล้ว ถือว่ามีความผิดตามที่กฎหมายฉบับนั้นๆ ได้บัญญัติไว้ จะต้องรับโทษตามที่กฎหมายฉบับนั้นๆ บัญญัติไว้

#### (2) หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 69 “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พินิจปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 69 นี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยในส่วนของป่าชาเลนนั้นในอดีตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หน้าที่ในการอนุรักษ์ป่าชาเลนเป็นของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัด

<sup>12</sup> หยุด แสงอุทัย .หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 9, 2538), หน้า 158-159.

การป่ายเล่น ไม่ว่าจะเป็พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาต พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แกห่วยงานของรัฐในการจัดการ ดูแล และอนุรักษ์ป่ายเล่นโดยประชาชนจะมีสิทธิ หน้าที่ในการอนุรักษ์พิทักษ์รักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์ในป่ายเล่นนั้นจะต้องได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก่อนเท่านั้น ซึ่งหน้าที่ในการอนุรักษ์ป่ายเล่นโดยรัฐเพียงลำพัง ที่ผ่านมานั้น ได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมและการลดจำนวนลงของป่ายเล่นไปเป็นจำนวนมาก การที่รัฐธรรมนุญฯ บัญญัติให้ประชาชนมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจึงทำให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการป่ายเล่นอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่ ตนเองเป็นเจ้าของป่ายเล่น พร้อมทั้งจะปกป้องคุ้มครองตลอดจนดูแลรักษาให้คงสภาพที่สมบูรณ์ ยั่งยืนสืบไป

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชนไว้อย่างมากมาย ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ รวมทั้งได้วางกรอบ นโยบายแห่งรัฐเพื่อเป็นแนวนโยบายให้รัฐบาลปฏิบัติตาม กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่แกองค์กรปกครองของ รัฐ ทั้งในระดับส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญฯ ในการสนับสนุน และส่งเสริมสิทธิของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการป่ายเล่นจึงมิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครรัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่การจัดการป่ายเล่นนั้น เป็นหน้าที่ของทั้งองค์กรภาครรัฐ และองค์กรประชาชนด้วย ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกัน ในการจัดการ แต่อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนุญฯจะได้บัญญัติให้การรับรอง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชน ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ก็ตามแต่หลักเกณฑ์ต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นก็เป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้างๆ เท่านั้น ในส่วนของการจัดการป่ายเล่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมาย ระดับรอง ออกมาบัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ ของประชาชน ในการมีส่วนร่วม ในการจัดการป่ายเล่นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญฯ ซึ่งตราบไตที่ยังไม่มีการตรากฎหมายออกมามีบัญญัติรับรองสิทธิแก่ประชาชน สิทธิดังกล่าวนั้น ก็ยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญฯ อย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรากฎหมายออกมามีบัญญัติรับรองสิทธิ ของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่ายเล่น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญฯที่ได้ บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการ

เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการป่าชายเลนได้รับการรับรองคุ้มครองอย่างแท้จริง

## 2.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน

### 2.1.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ.2504-2519)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 นี้ มิได้กล่าวถึงแผนการจัดการป่าชายเลนไว้โดยตรง แต่ก็ได้กล่าวถึงแผนการจัดการป่าไม้ไว้ โดยมีนโยบายในการสงวนและบำรุงรักษาป่าไม้ให้มีพื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด โดยกำหนดให้มีวิธีการในการเร่งรัดปรับปรุงการสงวนป่าไม้การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ให้ได้ผลมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้แผนการจัดการป่าไม้นั้นเป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อดำเนินการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้มีพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของประเทศ ตามนโยบายที่ได้วางไว้ ซึ่งผลการดำเนินงานของรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 นั้น ไม่สามารถที่จะรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมดไว้ได้ตามแผนพัฒนาฯ เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ทั้งประเทศเหลือเพียงร้อยละ 38 ของพื้นที่ประเทศ ในช่วงของปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 โดยมีสาเหตุมาจากการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าที่มีความรุนแรง

### 2.1.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-6 (พ.ศ. 2520-2534)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 มิได้กล่าวถึงแผนการจัดการป่าชายเลนไว้โดยตรง แต่ก็ได้กล่าวถึงแผนการจัดการป่าไม้ไว้เช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 โดยในแผนพัฒนาฯฉบับนี้รัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ โดยได้กำหนดให้มีการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้เหลือร้อยละ 37 ของพื้นที่ทั้งประเทศเป็นอย่างน้อย การเร่งรัดให้มีการปลูกป่าทดแทน ให้มีอัตราที่สูงขึ้น โดยเปลี่ยนวิธีการปลูกป่าทดแทนที่แต่เดิมดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ แต่เพียงผู้เดียว มาเป็นการกำหนดให้ใช้วิธีการจ้างเหมาให้เอกชนรับไปทำเป็นรายโครงการและรายพื้นที่ โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหากล้าไม้ไว้ให้เพียงพอ ในพื้นที่ป่าใดที่ได้มีการประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษา

พันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตอุทยานแห่งชาติ จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่ไปคุ้มครองอย่างเพียงพอ และจริงจังเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลาย อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พื้นที่ป่าไม้ก็ยังคงลดลงต่อไปอีก รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้เหลือร้อยละ 37 ของพื้นที่ประเทศเป็นอย่างน้อยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 เนื่องจากในช่วงระยะเวลาของการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 นั้นได้มีการบุกเบิกพื้นที่ทำกินออกไปมากขึ้นกว่าช่วงระยะเวลาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 เพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกเป็นปัจจัยหลักในการขยายการผลิตทางการเกษตร

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 นั้น รัฐได้มีนโยบายในด้านการป่าไม้ โดยกำหนดให้มีการสำรวจพื้นที่ป่าไม้เพื่อแยกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหมาะสมกับการเกษตร จัดที่ดินให้เกษตรกรในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ให้ทำการปลูกป่าต่อไป การกำหนดให้มีการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างการกระจายอำนาจกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถควบคุมดูแลการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ยังได้กำหนดแผนการจัดการป่าชายเลนไว้โดยส่งเสริมให้มีการปรับปรุง และปลูกป่าไม้ชายเลนในบริเวณซึ่งมีศักยภาพต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งทะเล โดยเน้นการกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคโดยในส่วนของแผนการบริหารจัดการป่าชายเลนนั้น แผนพัฒนาฉบับที่ 5 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนา ปรากฏอยู่ในการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตก ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม ราชบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ โดยมีมาตรการในการเร่งพัฒนาที่ดิน บริเวณชายฝั่งทะเลเพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งและป่าไม้ชายเลน โดยให้มีการจัดทำโครงการตัวอย่างในที่ดินของเอกชนซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าบริเวณชายฝั่งทะเลหรือพื้นที่นาเกลือเดิมที่ชาวนาเกลือประสบปัญหาราคาเกลือตกต่ำและต้องการเปลี่ยนอาชีพในจังหวัดสมุทรสาครและประจวบคีรีขันธ์ รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ จังหวัดละ 1,000 ไร่ โดยเกษตรกรจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด และสำนักงานพัฒนาที่ดินชายทะเล จะให้ความช่วยเหลือในด้านการฝึกอบรมทางวิชาการเกี่ยวกับวิธีดำเนินการต่างๆ ตลอดจนการจัดหาแหล่งเงินกู้ให้แก่เกษตรกรเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนดังกล่าวด้วย โดยมีเป้าหมายที่จะเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจที่ทรุดโทรมในด้านการประมง

จากแนวทางในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลนนั้น จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีวัตถุประสงค์ในการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ ทางด้านการประมงที่ทอดโทรมลงให้มีการฟื้นตัวโดยรวดเร็ว โดยส่งเสริมให้มีการปลูกป่าไม้ชายเลน เพื่อการเพิ่มผลผลิตทางด้านการประมงเป็นสำคัญ ซึ่งนั้นก็เท่ากับหมายความว่า แผนการจัดการป่าชายเลนตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้แม้รัฐบาลจะมีแผนการในการส่งเสริมให้มีการปลูกป่าชายเลนก็ตามแต่วัตถุประสงค์หลักของการปลูกป่าชายเลนนั้นก็เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในด้านประมงเป็นสำคัญ มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลนอย่างจริงจังแต่อย่างใด โดยจะเห็นได้จากเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ป่าชายเลนยังคงมีจำนวนพื้นที่ลดลง อย่างต่อเนื่อง

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้สรุปสถานการณ์เกี่ยวกับป่าไม้ที่ผ่านมาไว้ว่า เนื่องจากการเพิ่มผลผลิตทางด้านการเกษตร จึงทำให้ความต้องการในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าทำให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อเข้าไปทำกิน โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้มีการบุกรุกไปเป็นจำนวนถึง 33 ล้านไร่ ของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดนโยบายในการจัดการป่าไม้ไว้ดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งรวมสวนป่าของเอกชน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ
2. สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าไม้
3. ปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาป่าไม้ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน
4. กำหนดให้มีการแบ่งพื้นที่ป่า ออกเป็น 2 ประเภทคือ
  - 4.1 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 เพื่อให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ไว้เป็นร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ
  - 4.2 พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ได้แก่พื้นที่ป่าที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้เพื่อประโยชน์แก่การใช้สอยเพียงพอในประเทศ ไว้เป็นร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศโดยรัฐจะสนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการป่าไม้ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันปลูกป่าชุมชน

### 2.1.2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7-9 (พ.ศ.2535-2549)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 นี้ได้กล่าวถึงปัญหาของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสรุปได้ความว่า สาเหตุที่เศรษฐกิจของประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น เนื่องจากได้มีการระดมเอาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง และแร่มาใช้ในการผลิตในปริมาณสูง ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณลดลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพที่ผ่านมา นั้น ถือว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งในส่วนของทรัพยากรป่าไม้นั้น พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงจาก 109.5 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 34 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศในปี 2521 หรือน้อยกว่า 90 ล้านไร่ หรือน้อยกว่าร้อยละ 28 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศในปี 2532 ดังนั้น นโยบายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 จึงมีแผนการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนสรุปได้ดังนี้

#### 1.แผนการจัดการป่าไม้ ทั่วไป

1.1 เร่งรัดให้มีการจัดทำแผนการบริหารจัดการป่าไม้ในเขตป่าอนุรักษ์ โดยการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการและผู้นำในระดับท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนดังกล่าวในท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย

1.2 กำหนดให้มีการควบคุมดูแลให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่อนุรักษ์ เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ โดยต้องมีการประเมินผลอัตราการทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นระยะๆอย่างเปิดเผย รวมทั้งการให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณด้วย

1.3 จัดทำเครื่องหมายแสดงเขตพื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าอนุรักษ์และนอกเขตป่าอนุรักษ์แต่ละแห่งให้มีความชัดเจน

1.4 เร่งรัดการออกกฎหมายให้มีการรองรับการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร

1.5 เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

1.6 เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติสวนป่าเพื่อให้เอกชนที่จะดำเนินการปลูกป่ามีความมั่นใจในการลงทุน ตลอดจนสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ

1.7 ให้มีการตรวจสอบสถานการณ์ป่าไม้อย่างรวดเร็ว โดยวิธีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น ภาพถ่ายจากดาวเทียม และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับทรัพยากรอื่นๆ

## 2. แผนการจัดการป่าชายเลน

นอกจากแผนการจัดการป่าไม้โดยทั่วไปดังกล่าวแล้วนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ยังได้กล่าวถึงแผนการจัดการป่าชายเลนไว้เป็นการเฉพาะด้วย ซึ่งสรุปได้ดังนี้คือ

2.1 การควบคุมดูแลให้สามารถที่จะปฏิบัติตามแผนการจัดการป่าชายเลนที่มีอยู่แล้ว โดยเน้นการจัดสรรงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ การเสริมสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับการอนุรักษ์ป่าชายเลน ตลอดจนการกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน และประเมินผลอัตราการทำลายป่าชายเลนอย่างเปิดเผยเป็นระยะๆ เพื่อที่จะได้นำไปปรับปรุงมาตรการการอนุรักษ์ป่าชายเลนให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามเป้าหมายที่วางไว้

2.2 กำหนดให้มีการฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนโดยกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนที่เหลืออยู่ประมาณ 1.1 ล้านไร่ ให้คงอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ต่อไป ตลอดจนการกำหนดแผนการ การใช้ประโยชน์ที่ดินชายทะเล เพื่อพัฒนาทรัพยากรประมงควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ ป่าชายเลน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้มีนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน สรุปได้ดังนี้

1. ฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ การจัดทำเครื่องหมายแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้แล้วเสร็จในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 8
2. รักษาพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อรักษาความสมดุลของสภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพให้คงไว้ ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯฉบับที่ 8
3. ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบของป่าชุมชนเพื่อการอนุรักษ์พัฒนาสภาวะแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชนโดยให้ออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน
4. จัดทำแผนฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทะเลไทย ทั้งในด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ให้ครอบคลุมคุณภาพน้ำ สัตว์ป่า แนวปะการัง หญ้าทะเล และชายฝั่งทะเล



นอกจากนี้ในแผนพัฒนาฉบับนี้ 8 ยังได้มีนโยบาย เกี่ยวกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพโดยได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง โดยการปรับปรุงบทบาทของภาครัฐ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนโดยวิธีต่างๆ เช่น

1. ปรับทัศนคติและปรับปรุงขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐให้สามารถร่วมมือและเกื้อหนุนชุมชนในท้องถิ่น เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. รณรงค์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนและองค์กรชุมชนให้ตระหนักถึงผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันติดตามเฝ้าระวังและ แก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

3. พัฒนาเครือข่ายสารสนเทศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน โดยถือเป็นสิทธิในการรับรู้และใช้ประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจอย่างเท่าเทียมกัน

สร้างโอกาสให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นโดย

1. เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจ และติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจัดให้มีขั้นตอนประชาพิจารณ์โครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การริเริ่มแนวคิด-โครงการ จัดเตรียมโครงการ และการดำเนินโครงการ

2. ออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

3. สนับสนุนให้มีกฎหมายรองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงขนาดเล็กให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ทั้งการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และดูแลรักษาป่าชายเลนหญ้าทะเล และปะการัง เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งโดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน

4. ส่งเสริมองค์กรชุมชนและท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของชุมชน และการจัดทำแผนงานและโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนแหล่งเงินทุนหรืองบประมาณหรือกองทุนสำหรับใช้ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แผนพัฒนาฉบับที่ 9 นี้เป็นแผนที่ได้อัญเชิญปรัชญาแนวเศรษฐกิจพอเพียง<sup>13</sup>ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญานำทางและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลางเพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลมีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงต่างๆ โดยแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันของสังคมไทยใน 20 ปีข้างหน้า โดยนำความคิดของทุกภาคส่วนในสังคมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับอนุภาคและระดับชาติ มาสังเคราะห์ร่วมกันอย่างเป็นระบบให้เกิดเป็น "วิสัยทัศน์ร่วม" ที่สังคมไทยยอมรับร่วมกัน โดยคำนึงถึงภาพรวมการพัฒนาที่ผ่านมา สถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและนอกประเทศ เพื่อนำไปสู่สังคมไทยที่พึงประสงค์ พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงและโครงสร้างที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย แผนพัฒนาฉบับนี้จึงเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้กรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะปานกลางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่ยึด "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้าน ตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีขึ้นในทุกๆ ระดับ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่มี "คน" เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง โดยในแผนพัฒนาฉบับนี้กล่าวถึง ทรัพยากรธรรมชาติว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่ผ่านมา มีการใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมากโดยขาดการจัดการดูแลอย่างเป็นระบบที่เหมาะสมก่อให้เกิด

<sup>13</sup> ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาซึ่งถึงการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของชุมชนในทุกๆ ระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน ไปจนถึงรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่มีระบบคุ้มกันในตัวดีพอสมควร ต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ทั้งจะต้องอาศัยความรู้ความรอบคอบและความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนทุกชั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจทุกระดับ ให้สำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญา ความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม จากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน อาทิ เช่น ป่าชายเลน แหล่งน้ำ แร่ธาตุ และประมง การใช้บังคับกฎหมายขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างไร้ระบบ มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ทางการเกษตรที่ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ การขาดประสิทธิภาพการจัดการและร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ดังนั้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 จึงได้ให้ความสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ โดยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในสังคม และเพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามจุดมุ่งหมายแผนพัฒนาฉบับที่ 9 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศในส่วนของกาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ดังนี้<sup>14</sup>

1. ให้มีระบบการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความรับผิดชอบ มีความโปร่งใสเกิดผลทางปฏิบัติ มีการให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วม และรับผิดชอบการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. ให้มีการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล มีการควบคุมที่ดี เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจรากฐานและคุณภาพชีวิตให้มีการจัดการเมือง และชุมชนอย่างอยู่และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งศิลปวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

ในส่วนของกาจัดการป่าชายเลน แผนพัฒนาฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อสนับสนุนท้องถิ่นและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ การรับรองสิทธิชุมชน และการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน อาทิ การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน การไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทวนกฎหมายป่าไม้เพื่อให้คนอยู่รวมกันอยู่รวมกับป่าได้อย่างสมดุล จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าชายเลนอนุรักษ์ให้เสร็จสมบูรณ์ ทั้งแนวทางกันชนรอบนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่สำคัญ ตลอดจนสร้างกลไกและเครือข่ายในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อลดข้อขัดแย้งระหว่าง

<sup>14</sup> สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9, พ.ศ. 2545-2549, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว), หน้า 62.

ภาครัฐในการฟื้นฟูและปลูกป่า ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.1.3 นโยบายและแผนปฏิบัติการของรัฐในการจัดการป่าชายเลน

สำหรับนโยบายและแผนปฏิบัติการของรัฐในการจัดการป่าชายเลนนี้สามารถพิจารณาได้จาก มติคณะรัฐมนตรีฉบับต่างๆ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานในสังกัดของตนไปดำเนินงานในการจัดการป่าชายเลน โดยสามารถแยกพิจารณานโยบายและแผนปฏิบัติการของรัฐในการจัดการป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สำคัญๆ ได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. นโยบายและแผนปฏิบัติการในการจัดการ การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลน

2. นโยบายและแผนปฏิบัติการ ในการยกเลิกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน

มติคณะรัฐมนตรีเป็นคำสั่งในทางบริหารของคณะรัฐมนตรี (administrative order) ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดพันธะและหน้าที่ในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และโดยที่อำนาจในการบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่าง ๆ นั้น เป็นอำนาจบังคับบัญชา ที่ใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ และควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่องและใกล้ชิด ซึ่งประกอบด้วยอำนาจที่สำคัญ 4 ประการ คืออำนาจสั่งการ อำนาจเพิกถอน อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงและอำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่กว้างขวางมาก ดังนั้น คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรทางปกครองสูงสุด จึงใช้อำนาจบังคับบัญชาโดยการออกมติคณะรัฐมนตรีมาเพื่อให้ส่วนราชการในฐานะองค์กรทางปกครองที่อยู่ใต้บังคับบัญชาขององค์กรทางปกครองสูงสุดปฏิบัติตามได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจในการออกมติคณะรัฐมนตรีไว้

(1) นโยบายและแผนปฏิบัติการในการจัดการการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลน

เนื่องมาจากปัญหาการบุกรุกทำลายป่าชายเลนเพื่อการนำพื้นที่ป่าชายเลนมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกทำลายป่าชายเลน เพื่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ การบุกรุกทำลายป่าชายเลนเพื่อการเกษตรกรรมของประชาชนไม่ว่าจะเป็น การเพาะเลี้ยงกุ้ง การปลูกข้าวและอื่นๆ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ กำหนดเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อแก้ไข

ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าชายเลน ตลอดจนเพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟู ป่าชายเลน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญดังนี้

(1.1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 เรื่องการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติแบ่งเขตป่าชายเลนออกเป็น 3 เขต คือ เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. โดยเขตอนุรักษ์ หมายถึงพื้นที่ป่าชายเลนที่ห้ามมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ให้ปล่อยตามธรรมชาติเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ พื้นที่เขตเศรษฐกิจ ก. เป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่สามารถมีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการด้านป่าไม้ และเขตเศรษฐกิจ ข. หมายถึงพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านอื่น ๆ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อม

(1.2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2534 เรื่องมาตรการเร่งด่วนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล ด้านป่าชายเลนและปะการัง โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบกับมาตรการเร่งด่วนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลด้านป่าชายเลน และปะการัง โดยในส่วนของป่าชายเลน ให้มีมาตรการเร่งด่วนดังนี้

- การจัดทำแผนการจัดการป่าชายเลนระดับจังหวัด(2535-2536)
- การทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตพื้นที่ป่าชายเลน(2535-2536)
- การปลูกป่าชายเลนและการจัดทำแหล่งผลิตพันธุ์ไม้ ในพื้นที่ปลูก 50,000 ไร่ (2535-2539)
- การป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนและการประชาสัมพันธ์(2535-2536)

(1.3) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 เรื่องรายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าชายเลนและปะการังของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาดโดยให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการสั่งการ ไปยังจังหวัดที่เกี่ยวข้องให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดิน ในเขตป่าไม้ชายเลนและระงับการพิจารณาขออนุญาตใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ป่าชายเลนของทางราชการ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับไปกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ โดยขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ให้ระงับการให้สินเชื่อแก่โครงการต่างๆ ที่จะเป็นการบุกรุกทำลายพื้นที่ในเขตป่าชายเลนหรือ เป็นโครงการที่จะเปลี่ยนสภาพป่าชายเลน

(1.4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2540 เรื่องมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเกี่ยวกับเรื่อง สถานภาพปัจจุบันของป่าชายเลนและแผนการจัดการป่าชายเลนในประเทศไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบถึงแผนการจัดการป่าชายเลนของประเทศตาม

มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากเป็นการดำเนินงานที่สนับสนุน กับเป้าหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยการรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้คงไว้ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ให้มีการเพิ่มบทบาท ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และตำบลเป็นหน่วยงานนำ ในการรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การป้องกันและการเฝ้าระวังการบุกรุกป่าชายเลน การฟื้นฟู และบำบัดโดยให้ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สนับสนุน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนองค์กรชุมชน องค์กรเอกชน ธุรกิจเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการป่าชายเลน ในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนปฏิบัติการในการจัดการการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนตามที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมตินั้น ปรากฏว่า แม้คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 เกี่ยวกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศก็ตามแต่จากการเปรียบเทียบพื้นที่ป่าชายเลน จากการสำรวจโดยกรมป่าไม้ เมื่อปี พ.ศ. 2529 ซึ่งมีจำนวน 1,227,674 ไร่ กับพื้นที่ป่าชายเลนใน พ.ศ.2535 ซึ่งมีจำนวนลดลงเหลือ 1,128,494 ไร่ แสดงให้เห็นว่าแม้จะได้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ไว้แล้วก็ตาม แต่พื้นที่ป่าชายเลน ก็ยังคงลดจำนวนลงไปถึง 99,180 ไร่ นั่นก็แสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติการตามมติคณะรัฐมนตรีของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนั้นไม่สามารถที่จะหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าชายเลนได้

ผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2534 ถึงแม้รัฐจะมีมาตรการเร่งด่วนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งด้านป่าชายเลนโดยกำหนดให้มีมาตรการเร่งด่วน ไม่ว่าจะเป็น การจัดการทำแผน การจัดการป่าชายเลนระดับจังหวัด การทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตพื้นที่ป่าชายเลน การปลูกป่าชายเลน ตลอดจนการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าชายเลน แต่ผลของการดำเนินการ ปรากฏว่า แม้ ผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2534 จะช่วยลดอัตราการบุกรุกทำลายป่าชายเลนได้ผลดีกว่า มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ก็ตามโดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2529-2534 ซึ่งอยู่ในช่วงของระยะเวลาการปฏิบัติการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ป่าชายเลนถูกบุกรุกทำลายถึง 141,293 ไร่ หรือเฉลี่ยปีละ 28,250 ไร่ เปรียบเทียบกับในช่วงปี 2534-2536 ในช่วงของระยะเวลาการปฏิบัติการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2536 ป่าชายเลนมีการบุกรุก 32,100 ไร่ หรือเฉลี่ยปีละ 16,000 ไร่ แต่อย่างไรก็ตามการบุกรุกป่าชายเลนยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 1.086 ล้านไร่ในปี พ.ศ.2534 เหลือ 1.054 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2536

และเหลือเพียง 1.047 ล้านไร่ในปี 2536 และเหลือเพียง 1.047 ล้านไร่ ในปี 2539 หรือคิดเป็นพื้นที่ป่าไม้ชายเลนลดลงปีละ 7,000 ไร่ ในช่วงปี 2534-2539 และในช่วงปี 2536-2539 มีการบุกรุกเฉลี่ยเพียงปีละ 2,300 ไร่

นอกจากนี้การปลูกป่าชายเลนตามแผนที่กำหนดไว้ปีละ 50,000 ไร่ (พ.ศ.2535-2539) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2534 กรมป่าไม้ได้ดำเนินการปลูกป่าชายเลน โดยใน พ.ศ. 2535 ดำเนินการปลูกได้ 14,000 ไร่ ใน พ.ศ. 2536 ปลูกได้ 13,150 ไร่ และเตรียมพื้นที่สำหรับปลูกใน พ.ศ. 2537 จำนวน 20,000 ไร่ ซึ่งจะเห็นว่าได้ว่าผลการดำเนินการปลูกป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2534 มิได้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ปีละ 50,000 ไร่

ผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2540 ปรากฏว่าตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้กำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนยังคงไว้ ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 นั้นปรากฏว่า จากการสำรวจพื้นที่ป่าชายเลนในปี พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นปีก่อนปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 พื้นที่ป่าชายเลนมีจำนวน 1,525,997 ไร่ หากเมื่อเทียบกับพื้นที่ป่าชายเลนในปี พ.ศ. 2539 ซึ่งมีจำนวน 1,047,390 ไร่นั้น ปรากฏว่าพื้นที่ป่าชายเลนนั้นมีปริมาณเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่า ผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2540 นั้นได้ผล ตามนโยบายและแผนปฏิบัติการที่วางไว้ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะมีสาเหตุมาจากการที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2540 นั้นได้มีมติให้ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนองค์กรชุมชน องค์กรเอกชน ธุรกิจเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ป่าชายเลนในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้นด้วย

(2) นโยบายและแผนปฏิบัติการในการยกเลิกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน เนื่องจากปัญหา การบุกรุกทำลายและความเสื่อมโทรมของป่าชายเลนรัฐจึงได้มี นโยบายและแผนปฏิบัติการในการยกเลิกการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(2.1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2539 เรื่อง การยกเลิกการใช้สัมปทานทำไม้ในเขตป่าชายเลน โดยคณะรัฐมนตรี เห็นว่า ป่าชายเลนของประเทศไทย ได้ลดลงเป็นอย่างมากจนบางจังหวัดหมดสภาพแล้วโดยสิ้นเชิง ประกอบกับป่าชายเลนเป็นทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเลที่สำคัญของประเทศที่จำเป็นต้องอนุรักษ์ไว้มิให้มีการถูกทำลาย จึงมีมติเห็นสมควรยกเลิกการใช้สัมปทานทำไม้ในเขตป่าชายเลนทั้งหมด จึงขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รีบไปพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 68 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช

2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ.2532 เพื่อให้มีการยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ในเขตป่าไม้ชายเลนทั้งหมดต่อไป

(2.2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 เรื่อง การยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ ในเขตป่าชายเลน โดยคณะรัฐมนตรี มีมติว่า เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 68 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532 เพื่อให้ยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ในเขตสัมปทานป่าไม้ชายเลนทั้งหมดต่อไป ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และเห็นชอบกับมาตรการและแนวการปฏิบัติเพื่อฟื้นฟูป่าชายเลน รวมทั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนงานและโครงการรองรับมาตรการดังกล่าว ดังนี้

1. จัดทำมาตรการ เร่งด่วน เพื่อป้องกัน อนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมป่าชายเลน
2. ถ่ายทอดมาตรการ ไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง รวดเร็วและเป็นรูปธรรม โดยมีโครงการรองรับ มาตรการคือโครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน ซึ่งมีแผนงานรองรับ 4 แผนงาน คือ แผนงานป้องกันพื้นที่ป่าชายเลน แผนงานอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมป่าชายเลน แผนงานส่งเสริมและฟื้นฟูป่าชายเลนและแผนงานเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการติดตามผล

(2.3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 เรื่อง การแก้ไขปัญหาวงจรจัดการพื้นที่ป่าชายเลน โดยคณะรัฐมนตรี มีมติให้ ผู้ได้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนและบระสงค์จะดำเนินการต่อคงมีสิทธิ์ทำไม้ต่อไปจนสิ้นอายุสัมปทาน โดยให้กรมป่าไม้กวดขันดูแลมิให้มีการกระทำผิดเงื่อนไขสัมปทานที่กำหนดโดยเคร่งครัด และหากพบว่ามี การกระทำผิดเงื่อนไขใดๆ ให้เพิกถอนทันที

(2.4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2546 เรื่องการเรียกพื้นที่ป่าชายเลนคืนจากผู้รับสัมปทาน โดยคณะรัฐมนตรี เห็นว่า นอกจากการให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ซึ่งเมื่อสิ้นสุดการให้สัมปทาน ผู้รับสัมปทานต้องคืนพื้นที่ให้รัฐแล้วยังมีการให้สัมปทานเพื่อไปประกอบกิจการประเภทอื่นๆ ที่ต้องดำเนินการเช่นนั้นด้วย เช่น การให้สัมปทานการทำเหมืองแร่ เป็นต้น แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อระยะเวลาสัมปทานสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ประกอบการยังไม่คืนที่ดินที่ได้รับสัมปทานให้แก่รัฐ จึงมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับไปประสานงานและพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป



ผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนปฏิบัติการในการยกเลิกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2539 และเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 แต่ในทางปฏิบัตินั้น มติคณะรัฐมนตรีทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ยังมีได้ถูกนำไปปฏิบัติแต่อย่างใด เนื่องจากยังมิได้มีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ให้ถูกต้องตามกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 ยังได้มีมติผ่อนผัน ให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ คงมีสิทธิ์ทำไม้ต่อไปจนสิ้นอายุของสัมปทาน ดังนั้น สัมปทานทำไม้จึงยังคงมีการทำสัมปทานต่อมาจนถึงปี พ.ศ.2546 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของอายุสัมปทานทำไม้ ซึ่งจากการที่นโยบายและแผนปฏิบัติการในการยกเลิกสัมปทานทำไม้ ในป่าชายเลนนั้นมิได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นทางการนั้นทำให้พื้นที่ป่าชายเลนบางส่วนยังคงอยู่ในความครอบครองของผู้รับสัมปทาน จนถึงปี 2546 ซึ่งเป็นเหตุให้ การจัดการป่าชายเลนในพื้นที่สัมปทานนั้นยังคงจัดการโดยผู้รับสัมปทาน จึงเป็นเหตุให้ป่าชายเลนถูกทำลายอยู่ต่อไป นอกจากนี้ ในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2546 นั้น แสดงให้เห็นว่ามีผู้สัมปทานบางรายยังมิได้คืนพื้นที่ ป่าชายเลนเมื่อสิ้นอายุสัมปทานให้แก่รัฐ จนรัฐต้องมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวออกมาเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับไปประสานงานและพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

จากนโยบายและแผนปฏิบัติการจัดการป่าชายเลนของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น นั้นปรากฏว่า ผลการดำเนินงานส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนปฏิบัติการ โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าผลการดำเนินงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการให้ได้ผลตามนโยบาย และแผนปฏิบัติการ การจัดการป่าชายเลนเนื่องจากเหตุผล ดังนี้

1. การขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะมารองรับเพื่อการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากสถานะของมติคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นเพียงคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายปกครอง ที่สามารถออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ มาใช้บังคับแก่หน่วยงานต่างๆ ในสังกัดที่อยู่ใต้อำนาจการปกครองของตนได้เท่านั้น ดังนั้น เมื่อมติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายแล้ว ในทางปฏิบัติหน่วยงานต่างๆที่ได้รับคำสั่งตามมติคณะรัฐมนตรีให้ไปดำเนินการตามมตินั้น จึงไม่สามารถที่จะนำมติคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างจริงจังเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย นอกจากนี้ ถึงแม้มติคณะรัฐมนตรีบางมติ จะได้มีมติให้หน่วยงานในสังกัดไปดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 เรื่องการยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปดำเนินการตามมาตรา 68 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธ

ศักราช 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532 เพื่อให้ยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ ในเขตสัมปทานป่าชายเลนทั้งหมดก็ตาม แต่ ก็ปรากฏว่าในทางปฏิบัตินั้นก็มิได้มีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแต่อย่างใด

2. หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการรักษาพื้นที่ป่าชายเลนนั้น มีจำนวนมากมายหลายหน่วยงาน เช่น กรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาป่าชายเลนโดยตรง กรมประมงมีหน้าที่ในการดูแลการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและกิจกรรมอื่นอันเกี่ยวกับการประมงในพื้นที่ป่าชายเลน กรมพัฒนาที่ดิน มีหน้าที่ในการดูแลการทำเกษตรกรรมและกิจกรรมอื่นทางเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าชายเลน แต่หน่วยงานงานต่างๆ เหล่านี้ มิได้มีการประสานงานร่วมกันอย่างจริงจังแต่อย่างใด ทำให้การจัดการป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่ได้ผล โดยในทางปฏิบัติแล้วกรมป่าไม้จะเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการป่าชายเลนทั้งหมด ส่วนหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นๆ นั้นไม่ว่าจะเป็น กรมประมง กรมพัฒนาที่ดินต่างเน้นบทบาทและหน้าที่เฉพาะของตนเป็นหลัก โดยอาจถือว่าการรักษาป่าชายเลนเป็นหน้าที่โดยตรงของกรมป่าไม้เท่านั้น ในขณะที่เดียวกัน หน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ของรัฐ ในระดับท้องถิ่น ยังมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการประสานงาน ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการต่างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอย่างจริงจัง

3. บทบาทของชุมชนและประชาชน ในการดูแลรักษาป่าชายเลนในระดับท้องถิ่น ยังไม่ได้รับการสนับสนุน อย่างเพียงพอจากรัฐ ดังนั้น ชุมชนและประชาชนจึงไม่สามารถที่จะเข้ามามีบทบาทในการสอดส่องดูแล ควบคุม ให้เป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดขึ้นได้ นอกจากนี้การสร้างความเข้าใจให้ประชาชนในท้องถิ่นให้เห็นถึงความสำคัญในการดูแลรักษาป่าชายเลนนั้น ยังไม่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากรัฐอย่างจริงจัง

4. มติคณะรัฐมนตรีที่นำมาใช้ในการจัดการป่าชายเลนนั้นมีอยู่มากมายหลายฉบับซึ่งในปัจจุบัน มีจำนวนกว่า 30 ฉบับ ทำให้เกิดปัญหาความไม่เข้าใจของหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีบางมตินั้นมีความซ้ำซ้อนกัน ทำให้เป็นเรื่องยากในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ

5. การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักในการอนุรักษ์ ป่าชายเลน และการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนอย่างยั่งยืน ยังดำเนินการได้ไม่ทั่วถึง แม้คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535 ในการวางแผนการจัดการป่าชายเลน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็ตาม

6. มติคณะรัฐมนตรีนั้น ยังไม่มีความชัดเจนในนโยบายและแผนปฏิบัติการอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2539 และ 19 สิงหาคม 2539 ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ ในป่าชายเลนทั้งหมดโดยมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้ไปดำเนินการ แต่ปรากฏว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 นั้นได้มีมติให้ผู้รับสัมปทานหากประสงค์จะทำสัมปทานต่อไปให้คงมีสิทธิ์ทำได้ต่อไปได้จนถึงอายุสัญญา

7. การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการป่าชายเลนดังจะเห็นได้จาก ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 4 ตุลาคม 2540 นั้น อัตราการลดลงของป่าชายเลนนั้นมียัตราการลดลงอย่างต่อเนื่องแต่เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลน ดังมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2540 ที่กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องส่งเสริมและให้การสนับสนุนประชาชน องค์กรชุมชน และองค์กรเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนในระดับพื้นที่มากขึ้น ปรากฏว่า จำนวนพื้นที่ป่าชายเลนจากที่มีการสำรวจ โดยกรมป่าไม้เมื่อปี 2504-2539 นั้น มีอัตราการลดลงมาตลอดโดยในปี 2539 มีจำนวนพื้นที่ 1,047,300 ไร่ แต่เมื่อมีการสำรวจเมื่อปี 2543 หลังที่มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2540 ปรากฏว่า พื้นที่ป่าชายเลนมีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยปี 2543 มีจำนวนพื้นที่ 1,525,997 ไร่

## 2.2 ทฤษฎีแนวความคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึงทฤษฎีแนวความคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนที่มีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสูงสุดตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบไปด้วยแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวความคิดวนศาสตร์ชุมชน ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

### 2.2.1 แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำหรับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น เริ่มต้นจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งจัดขึ้นในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1992 ซึ่งเรียกว่าเป็นการประชุมสุดยอดด้านสิ่งแวดล้อม (Earth Summit) ซึ่งเป็นการประชุมทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผู้นำโลกเข้าร่วมประชุมมากที่สุด

เป็นประวัตินิติกรรม นับตั้งแต่ที่องค์การสหประชาชาติได้เคยจัดให้มีการประชุมมาก่อนโดยมีประมุขของประเทศต่างๆ หัวหน้าคณะรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ระดับสูงจาก 179 ประเทศ เข้าร่วมในการประชุมโดยที่สาระของการประชุมในครั้งนี้นั้นต้องการ ที่จะทำความเข้าใจ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของประเทศที่เข้าใจความหมายของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ผิดไปโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศให้เข้าใจแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ถูกต้อง ซึ่งจากผลของการประชุมนั้นทำให้ผู้แทนจากทุกประเทศที่เข้าร่วมประชุมได้มีการลงนามและรับรองเอกสารที่สำคัญ 5 ฉบับ<sup>15</sup> คือ

1. ประกาศปฏิญญาเรโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) ประกอบด้วยหลักการ 27 ประการ เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

2. แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21)<sup>16</sup> เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การอนุรักษ์ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม ดำเนินไปด้วยกันเพื่อให้การพัฒนาสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว โดยปราศจากปัญหาการเสื่อมโทรมและการหมดสภาพไปของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในแผนปฏิบัติการ 21 ได้มีการเสนอแนะแนวทางไว้หลายด้าน ซึ่งรวมทั้งแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญทั้งหลาย การร่วมกันของประชากรทุกหมู่เหล่าในการช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านเงินทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับประเทศที่กำลังพัฒนาการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากร การร่วมกันสร้างสมรรถนะของการพัฒนาโดยมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

3. คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principles on Forests) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ การอนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับป่าไม้ทุกประเภท อันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ และการรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิต ในทุกรูปแบบ

4. กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework or Climate Change) มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาระดับก๊าซเรือน

<sup>15</sup> มานพ เมฆประยูรทอง, แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, (กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) , 2537 ) , หน้า 9 –10.

<sup>16</sup> คำว่า Agenda 21 มีนัยถึงว่า เป็นแผนการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนตั้งแต่ปัจจุบัน ถึงศตวรรษที่ 21

กระจก (Greenhouse gases) ในบรรยากาศที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศทั่วโลก โดยลดปริมาณการปล่อยก๊าซบางชนิดขึ้นสู่อากาศ เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงเพื่อใช้เป็นพลังงาน

5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity) เพื่อให้ประเทศต่างๆ ยอมรับเอาวิธีการที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต (Living species) และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม และเท่าเทียมกัน จากการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ

แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) นั้น เป็นแนวความคิดที่มุ่งเน้นในเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์<sup>17</sup> โดยมีการผนวกเรื่องต้นทุนของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเข้ากับระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งจะต้องผนวกบทบาท และข้อคิดเห็นของประชาชนทุกกลุ่มประกอบไปกับกระบวนการทางการเมืองในอันที่จะตัดสินใจในการดำเนินการใดๆ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยใช้ปัจจัยจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยเพื่อดำเนินการดังกล่าว<sup>18</sup> ซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนหมายถึง การดำเนินการใด ๆ ที่จะทำให้เกิดความเจริญ หรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น และมีลักษณะอยู่คงทนถาวร เพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้หากนำไปใช้ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมใด ก็จะมีผลถึงการทำให้กิจกรรมนั้น มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต สำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีการนำมาใช้ในมิติของสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถพิจารณาได้จากความหมายที่คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) ได้ให้ไว้คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอม เพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาลงไป” จากความหมายของ WCED ที่ได้ให้ไว้นี้เท่ากับยอมรับว่า การพัฒนาเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องให้เกิดมีขึ้น จะห้ามหรือหยุดยั้ง การพัฒนาประเทศไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา เพราะการพัฒนาเหล่านี้มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน แต่

<sup>17</sup> ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, “อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2539), หน้า 27.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

การพัฒนาต้องไม่เป็นการทำลายโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นอนาคต<sup>19</sup> ซึ่งการพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมาประเทศต่างๆ ได้มุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมเป็นหลัก จึงมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่คำนึงถึงว่าทรัพยากรธรรมชาติจะหมดสิ้นไปจากโลกนี้ประกอบทั้งทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างนั้นต้องใช้เวลายาวนาน กว่าที่ธรรมชาตินั้นจะสร้างขึ้นใหม่ได้ จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างเสื่อมสลายร่อยหรอหมดไป ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่มีขีดจำกัดนี้ยังทำให้เกิดภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมขึ้นตามมาอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางดิน น้ำ อากาศ ฯลฯ ซึ่งผลจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว หากไม่มีมาตรการใดมาป้องกันแล้วก็จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นไม่สามารถที่จะมีใช้ต่อไปจนถึงคนรุ่นอนาคต และคนรุ่นอนาคตยังจะต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษอีกด้วย ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะทำให้การพัฒนาคงดำเนินต่อไปได้พร้อมกับการมีอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี มีคุณภาพจึงได้มีการนำเอาแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติคงมีอยู่ต่อไปจนถึงคนรุ่นอนาคต ตลอดจนเป็นหลักประกันว่าคนรุ่นอนาคตจะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ โดยที่สาระสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น อยู่ที่ความยุติธรรม และความเสมอภาคของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างคนรุ่นปัจจุบัน (intergenerational equity) กับคนรุ่นอนาคต (intergenerational equity) แม้ว่าคนรุ่นปัจจุบันจะได้เปรียบคนรุ่นอนาคต ที่มีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ก่อน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าคนรุ่นปัจจุบันจะฉกฉวยความได้เปรียบนั้นมาเป็นของตน แต่คนรุ่นปัจจุบันแต่ยังมีภาระหน้าที่ที่จะต้องให้ความยุติธรรมและความเสมอภาค ที่จะต้องรับผิดชอบการใช้ประโยชน์ของตนจากทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีเหลือสำหรับคนรุ่นอนาคตที่จะได้ใช้ประโยชน์เสมอหรือเท่ากับที่ตนได้ใช้ โดยสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนนั้น ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการที่ 21 และคำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่าทรัพยากรป่าไม้นั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรป่าไม้นั้นจึงจะต้องดำเนินควบคู่กันไปทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ และการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ให้คงอยู่ใช้ได้อย่างต่อเนื่องในยุคของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตบนพื้นฐานแห่งความยั่งยืน โดยปัจจัยที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ดำเนินไปได้อย่างยั่งยืนนั้น จะต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ด้วย

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน ,หน้า 5.

จากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ดังกล่าวนั้น ประเทศไทยได้ลงนามรับรองเอกสารซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศ ทั้ง 5 ฉบับดังกล่าว ซึ่งเอกสารทั้ง 5 ฉบับนี้มีทั้งที่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ และที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มีผลผูกพันให้ประเทศที่ลงนามและรับรองเอกสารต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ส่วนความตกลงที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น เป็นเพียงบันทึกแนวทางในทางปฏิบัติการเพื่อให้ประเทศที่ลงนามและรับรองเอกสารนำไปใช้เพื่อให้เกิดการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ได้แก่ ประกาศปฏิญญาริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา แผนปฏิบัติการที่ 21 และคำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ ซึ่งความตกลงระหว่างประเทศ ดังกล่าวนี้ได้เสนอต่อการประชุมสามัญแห่งสหประชาชาติ (The General Assembly of the United Nations) ซึ่ง สหประชาชาติได้ให้การรับรองโดยมติที่ 47/190 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งหลังจากที่มีการประชุม ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิลดังกล่าวแล้วนั้น แนวความคิดการพัฒนายั่งยืน ได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างกว้างขวางเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศหรือ ระดับองค์การระหว่างประเทศ ต่างได้นำเอาแนวความคิดการพัฒนายั่งยืนมาเป็นแผนและนโยบายในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลังจากการประชุมดังกล่าวประเทศไทยก็ได้นำเอาแนวความคิดการพัฒนายั่งยืนมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศไทย โดยเริ่มปรากฏชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งการบริหารจัดการประเทศรัฐยังคงมีวัตถุประสงค์หลักในการรักษาอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ในขณะที่เดียวกันก็มีนโยบายในการเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คุณภาพชีวิตสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แนวความคิดการพัฒนายั่งยืนก็ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ หลายมาตรา อย่างเช่น มาตรา 46 ซึ่งบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งจากการที่รัฐได้ยอมรับเอาแนวความคิดการพัฒนายั่งยืนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ตลอดจนได้นำแนวความคิดการ

พัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นกรอบ และนโยบายในการบริหารจัดการประเทศตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการจัดการป่าชายเลน หากรัฐได้นำแนวความคิดการพัฒนาอย่าง ยั่งยืนมาปฏิบัติอย่างจริงจังควบคู่กันไปกับการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแล้ว ด้วยก็จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาต่อไปอย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการดำรงอยู่ของป่าชายเลนซึ่ง นั้นก็หมายความว่า การนำแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้กับการจัดการป่าชายเลน โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วยนั้นจะทำให้ป่าชายเลนจะยังคงมีอยู่ต่อไป จนถึงคนรุ่นอนาคต และทำให้ประเทศมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องด้วย

## 2.2.2 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) หมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่ สะอาด ปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ ประโยชน์อย่างพอเพียงแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษย ชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อม ก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐได้ใช้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัดจนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือ สร้างความเสื่อมโทรมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่ที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ ในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชนด้วยการรับ รองโดยบัญญัติแห่งกฎหมาย

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็น อยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อความสุขสบายของตนเอง เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธิได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าได้เกิด ความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใด หรือไม่<sup>20</sup>

สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environment Right) นี้เป็นสิทธิที่พัฒนามาจากสิทธิมนุษยชน

<sup>20</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, รายงานผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิญี่ปุ่น, 2531, หน้า 91.



(Human Right )<sup>21</sup> ซึ่งความมุ่งหมายที่แท้จริงของสิทธิมนุษยชนก็เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ หรือผู้มีอำนาจปกครองและเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ให้รัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตซึ่งต่อมาได้ขยายเป็นสิทธิเรียกร้องต่อรัฐ เพื่อให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อยังให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุด ที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างผาสุก<sup>22</sup> สิทธิมนุษยชนนี้ ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมนานาชาติ โดยได้มีการนำไประบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน(Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งประเทศไทยก็ได้ลงนามเห็นชอบด้วยกับปฏิญญาฉบับนี้ ซึ่งสิทธิมนุษยชนที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างผาสุกภายใต้สังคมที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสงบสุขนั้นได้ถูกระบุไว้ในมาตรา 25 (1) ความว่า "บุคคลทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ ความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว" (Everyone has the right standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family) จากความในมาตรา 25 (1) นั้นทำให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนซึ่งแต่เดิมมีความมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นมาตรการในการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน มิให้ถูกแทรกแซงจากการใช้อำนาจรัฐ หรือจากผู้ใช้อำนาจปกครองอย่างขาดความชอบธรรมและไม่อยู่ในภายใต้กรอบของกฎหมายแล้ว สิทธิมนุษยชนยังได้ขยายความให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิใหม่บางประการ เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัยอันถูกสุขลักษณะ สิทธิที่จะมีการพักผ่อนหย่อนใจ และรวมถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นพันธกรณีของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีหลักประกันสิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนภายในรัฐของตนดั่งนั้น สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนของรัฐจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุข อย่างไรก็ตามปฏิญญาสากลฉบับนี้ไม่ใช่สนธิสัญญา และจุดมุ่งหมายของปฏิญญาฉบับนี้ต้องการให้เป็นเพียงเอกสารที่แนะแก่รัฐที่เป็นสมาชิกจัดให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตนอีกชั้นตอนหนึ่ง จึงทำให้ปฏิญญาฉบับนี้ไม่อาจที่จะให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิ เสรีภาพแก่ประชาชนทั้งโลกและที่ควรจะมีพึงได้โดยตรง หากแต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันระหว่างประเทศสมาชิกทั้งหลายที่จะนำเอาหลักการแห่งสิทธิ เสรีภาพ ตามที่ปรากฏในปฏิญญาฉบับนี้ มาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายใช้ภายในประเทศของตน เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของปฏิญญา หากประเทศใดนำหลักการ

<sup>21</sup> วิจิต มั่นตาภรณ์, สิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชนแสงสว่างจากความขุ่นมัว ,วารสารกฎหมาย 2 กรกฎาคม – กันยายน 2530 ,คณะนิติศาสตร์,จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,หน้า 133.

<sup>22</sup> วีระ โฉจายะ , "กฎหมายสิทธิมนุษยชน " (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2522 ) , หน้า 4-6 และ 53-54.

ของปฏิญญาฉบับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตน ย่อมมีผลทำให้สิทธินั้น ๆ เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Constitution right)<sup>23</sup> ซึ่งมีหลักเกณฑ์แห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เช่นกัน หากประเทศใดได้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตน สิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้นก็จะมีผลเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญทันที ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นได้นำหลักเกณฑ์แห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อม มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญค.ศ. 1946 มาตรา 13 และมาตรา 25 โดยใน มาตรา 13 ความว่า "ประชาชนทุกคนต้องให้การเคารพในสิทธิส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุขของบุคคลแต่ละคนจะต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งการดำเนินการทั้งหลายของรัฐนั้น จะต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนเป็นหลักเกณฑ์แห่งการพิจารณาด้วย"<sup>24</sup> มาตรา 25 ความว่า "ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพ ความเป็นอยู่ในชีวิต และการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน ในทุกด้านแห่งการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐต้องพยายามที่จะดำเนินการในการส่งเสริม และขยายออกไปอย่างทั่วถึง ซึ่งสวัสดิการทางสังคมและความมั่นคงปลอดภัย รวมตลอดถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม"<sup>25</sup>

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นทั้ง 2 มาตราดังกล่าว แม้จะไม่ปรากฏว่ามีข้อความที่กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาข้อความของมาตราทั้งสองนี้แล้ว ย่อมยืนยันได้ว่าประชาชนมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุขโดยรัฐจะต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธินั้น ซึ่งถ้าจะพิจารณาในด้านสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยตรงก็ย่อมจะกล่าวได้เช่นกันว่า สิทธิขั้นพื้นฐานที่ชาวญี่ปุ่นได้รับการคุ้มครองจากรัฐนั้น ย่อมจะหมายความรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วย

นอกจากนี้ในกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันการรบกวนสาธารณะ (the law to prevent Public Nuisance 1967 amended in 1970, 1971, 1973, 1974 and 1983)

<sup>23</sup> วิษณุ เครืองาม , สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ , รัฐสภาสาร 3(มกราคม 2533 ), หน้า 3.

<sup>24</sup> Article 13 "All of the people shall be respected as individuals. The right to life , Liberty and the the pursuit of happiness shall to the extent that it does not interfere with the public welfare, be the supreme consideration in legislation and in other governmental affairs

<sup>25</sup> Article 25. "All people shall have the right to maintain the minimum standard of wholesome and cultured living In all spheres of life , the state shall use its endeavors for the promotion and extension of social welfare and security ,and of public health ."

มาตรา 1 บัญญัติว่า “ในการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ และความเป็นอยู่ที่ดีงามของคนในชาติ การกำหนดแผนและนโยบายต่อการรบกวนสาธารณะและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในความเป็นอยู่ รวมถึงการป้องกันสุขภาพอนามัยของคนในชาติ โดยการกำหนดให้ชัดเจนในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐและหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการรบกวนสาธารณะ ตลอดจนถึงการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการรบกวนสาธารณะ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในการรับรองความคิดพื้นฐานของคนที่เห็นว่า สิ่งแวดล้อมที่ดี ปราศจากมลพิษเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนในชาติที่จะมีสิทธิได้รับการคุ้มครองของรัฐ<sup>26</sup>

การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวญี่ปุ่นนั้นเริ่มปรากฏในคดีฟ้องร้องระหว่าง มิตามูระและซุซูกิ (Mitamura V. Suzuki) ซึ่งเป็นคดีการใช้สิทธิเรียกร้องในแสงอาทิตย์ ราวปี ค.ศ. 1960 คดีนี้มีมิตามูระเป็นโจทก์ฟ้องซุซูกิซึ่งเป็นจำเลยว่า จำเลยต่อเติมบ้านที่อยู่อาศัยทำให้มีความสูงเกินกว่าระดับที่กฎหมายกำหนดไว้ และการต่อเติมบ้านหลังดังกล่าวเป็นผลให้ตัวอาคารบดบังแสงอาทิตย์และปิดกั้นทางลม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการระบายอากาศภายในบ้านของโจทก์เกิดผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยของสมาชิกในครอบครัวโจทก์ ทำให้โจทก์ต้องขายบ้านในราคาต่ำกว่าปกติและย้ายไปอยู่ที่อื่น โจทก์จึงฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากจำเลยเป็นเงิน 1 ล้านเยน ในการที่โจทก์ต้องขายบ้านและความทุกข์ทรมานของสมาชิกในครอบครัว แม้ว่าจำเลยจะอ้างสิทธิที่จะใช้ที่ดินของตนโดยไม่ต้องคำนึงถึงผลที่จะติดตามมาก็ตาม แต่ศาลฎีกาญี่ปุ่นได้พิพากษา ว่าโจทก์ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องมาจากการกระทำของจำเลย โจทก์จึงมีสิทธิฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากจำเลยได้ แม้ว่าศาลฎีกาจะมีได้พิพากษาว่าสิทธิในแสงอาทิตย์ อากาศ ตามที่โจทก์กล่าวอ้างว่าเป็นสิทธิตามกฎหมาย ด้วยเหตุที่ว่าอากาศและแสงสว่างมิใช่เป็นสิ่งจำเป็นทั้งหมดที่จะให้ความสุขสบายแก่ชีวิต จึงยังไม่คุ้มครองให้เป็นสิทธิตามกฎหมายแต่ผลของคำพิพากษานี้ได้กลายเป็นแรงจูงใจให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสนใจที่จะจัดให้มีสิทธิขึ้นใหม่ตามกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” โดยการครอบคลุมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ไม่ว่าจะ

<sup>26</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิมพ์ครั้งที่ 1, 2545) หน้า 65-66.

จะเป็นสิทธิในอากาศ น้ำ ที่ดิน และทรัพยากรอื่น ๆ รวมตลอดถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย<sup>27</sup>

จากคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้ว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นได้มีการนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิก็ตาม แต่การกล่าวอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมต่อศาลนั้น เป็นการเรียกร้องสิทธิที่ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ เพราะในทางปฏิบัติเมื่อมีการกล่าวอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อม ศาลจะไม่วินิจฉัยสิทธินั้นแม้ว่าเป็นสิทธิตามข้อกล่าวอ้างนั้นแต่ศาลจะใช้กฎหมายอื่นแทน เช่น กรณีฟ้องร้องเกี่ยวกับการละเมิดทรัพย์สินศาลจะใช้กฎหมายทรัพย์สินแทน ทั้ง ๆ ที่ศาลก็ให้การยอมรับรู้ถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม<sup>28</sup>

การเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ได้นำไปสู่แนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ในเดือนพฤษภาคม 1972 Japan Federation of Bar Associations ได้เสนอร่างหลักพื้นฐานสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่า "สิ่งแวดล้อมควรจะเป็นของทุกคน" จนกระทั่งปัจจุบันสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเช่น อากาศ น้ำ แสงอาทิตย์ ความสงบเงียบ ธรรมชาติต่าง ๆ ถูกพิจารณาว่าเป็นสมบัติธรรมชาติ และได้รับการคุ้มครองว่าเป็นสิทธิน้อยมากเมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างรวดเร็วและเป็นเวลานานนั้นจะต้องใช้ค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ในการทำให้อากาศและน้ำบริสุทธิ์ ดังนั้น สิ่งแวดล้อมที่คิดกันว่าเป็นสมบัติธรรมชาติ ควรจะได้รับการยอมรับในคุณค่าของมัน สิ่งสำคัญทางเศรษฐกิจก็คือทำอย่างไรจึงจะรักษาคุณค่าทางทรัพย์สินนี้ไว้ได้อย่างมีคุณค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์มากที่สุด<sup>29</sup>

ในทางกฎหมาย สิ่งแวดล้อมมิได้ถูกกำหนดว่าเป็นสิทธิอิสระ สิทธิพิเศษที่จะได้จากสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในฐานะที่เป็นเจ้าของตามสิทธิในทรัพย์สิน การทำลายทรัพย์สิน ธรรมชาติ

<sup>27</sup> โทเมท ทงกัญญุชชัย , การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม , วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 42.

<sup>28</sup> Sunee Mallikamari , "A Study on the Measunement of Regional Repercusive Inpact for the Regional Pollution Aressing From the Easborad Development Program in thailand ." (Ph.D. Dissertation , Graduate School oF Enviromental Science , Hokkaido University , Sappro , Japan . 1992) , หน้า.150-154

<sup>29</sup> สุณีัย มัลลิกะมาลย์ และคณะ , "การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ" รายงานการวิจัย, คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น, 2531, หน้า 93.

โดยผลจากการใช้ถือว่าเป็นสิ่งที่ได้เพื่อความสะดวกแก่การใช้ทรัพย์สินนั้นโดยอาศัยหลักที่ว่าเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจที่จะใช้ทรัพย์สินของตนอย่างอิสระเสรีจากพื้นดินสู่ท้องฟ้า กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ที่จะห้ามทำลายสิ่งแวดล้อม เปรียบเสมือนหนึ่งว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของอุตสาหกรรม<sup>30</sup>

ความคิดเช่นว่านี้สมควรที่จะถูกเปลี่ยนแปลงได้แล้ว สิ่งแวดล้อมธรรมชาติดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็น เพราะมีคุณค่าต่อมนุษย์สมควรจะแยกจากความเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยเด็ดขาดสิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินธรรมชาติ ควรจะเป็นของทุกคน โดยไม่คำนึงถึงว่าเป็นของผู้ใดผู้หนึ่งสิ่งแวดล้อมควรจะเป็นของทุกคน ไม่ใช่เป็นของคนใดคนหนึ่งเท่านั้น<sup>31</sup>

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่กล่าวอ้างนี้หมายความว่า แต่เดิมกฎหมายจะคำนึงถึงความเป็นเจ้าของแห่งทรัพย์สิน จึงให้สิทธิอย่างกว้างขวางในการใช้ทรัพย์สิน แต่แนวคิดในเรื่องนี้สมควรถูกเปลี่ยนแปลงได้แล้วด้วยเหตุที่สิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็น น้ำ อากาศเสีย และแสงอาทิตย์ ทัศนียภาพที่สวยงาม ไม่เป็นของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่จะเป็นของทุกคน เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายคนที่ทำลายมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ<sup>32</sup>

นอกจากประเทศญี่ปุ่นแล้วประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วอีกประเทศหนึ่งที่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม ได้มีการนำเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Bill of Rights) มาตรา 5 มาตรา 9 และมาตรา 14 ดังนี้<sup>33</sup>

มาตรา 5 บัญญัติว่า "(พลเมืองของสหรัฐ) จะถูกจำกัดสิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน โดยไม่ต้องว่าด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายหาได้ไม่ และทรัพย์สินของบุคคลใดจะถูกนำไปใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยไม่มีค่าตอบแทนอันชอบธรรมมิได้"

มาตรา 9 บัญญัติว่า "บรรดาสิทธิที่ได้จำแนกไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ จะตีความให้เป็นการปฏิเสธหรือลดทอนสิทธิของผู้หนึ่งผู้ใดมิได้"

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

<sup>33</sup> ดนัยยศ ศรีล้มพ์, ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525 หน้า 137.

มาตรา 14 (ฉบับที่ ค.ศ. 1868)บัญญัติว่า "ข้อ 1 บุคคลทุกคนที่เกิดในสหรัฐหรือแปลงสัญชาติและอยู่ในบังคับของกฎหมายสหรัฐ ย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐและของมลรัฐที่มีภูมิลำเนาอยู่ มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายอันเป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐพึงจะได้รับหาได้ไม่หรือมลรัฐใดจะตัดทอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย หรือจะปฏิเสธมิให้บุคคลใดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจได้รับการคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันมิได้ "

ซึ่งจากการวิเคราะห์และตีความของนักนิติศาสตร์อเมริกาเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐดังกล่าวข้างต้นกำหนดถึงสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย (...The Constitution to provide specifically for right of environmental quality) และศาลสูง (Supreme Court) แห่งสหรัฐอเมริกาได้วางหลักเรื่องนี้ไว้ในคดี Griswold V. Connecticut อีกด้วยว่า แม้จะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมลรัฐแต่ได้ กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม (right to a decent environment) กรณีนี้ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลสูงที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ นอกจากนี้ศาลสูงยังได้ตัดสินไว้ใน Board of health V. Crew โดยกล่าวว่า "การป้องกันสุขภาพของประชาชนนั้นรัฐไม่จำเป็นต้องรอคอยจนเกิดมีสิ่งสกปรกเสียก่อนการพิจารณาว่าได้มีการละเมิดกฎหมายหรือไม่นั้น เพียงแต่พิจารณาว่าการมีอยู่ของพฤติกรรมนั้นอาจจะก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ ก็เป็นข้อพิสูจน์ที่เพียงพอแล้ว " ดังนั้นในสหรัฐอเมริกาอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อปรากฏสภาวะมลพิษ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดอันตรายและเกิดความเสียหายต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชน รวมทั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินรัฐบาลกลาง (Federal Government) ได้นั้น ย่อมใช้มาตรการทั้งหลายในทางกฎหมายได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ความเสียหาย และมีอำนาจดำเนินการได้ทันทีทั่วประเทศโดยมิต้องคำนึงถึงขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของมลรัฐ<sup>34</sup>

นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการยอมรับเอาแนวคิดเรื่อง Public Trust Doctrines ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่และมีโอกาสใช้ทรัพยากรและธรรมชาติที่มีคุณภาพดีโดยเสมอกัน การมีส่วนร่วมสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยตรง โดยอ้อม หรือเพื่อสันตนาการ ถือว่ารัฐเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลไว้ให้อยู่สภาพดีเสมอ โดยมุ่งหวังให้ประชาชนของประเทศทุกยุคทุกสมัย เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรและธรรมชาตินี้ตลอดไป ซึ่งนับว่า Public Trust Doctrines นี้ เป็นการให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนสหรัฐอเมริกาหลักการนี้ใน The National Environmental Policy Act (NEPA) ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกันหน้า 137-138.

จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะต้องบำรุงรักษาป้องกัน และจัดการทำลายสิ่งแวดล้อมนั้น ในบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา เช่น มลรัฐเพนซิลวาเนีย แคลิฟอร์เนีย และวิสคอนซิน ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐโดยแถลงไว้เป็นการยืนยันว่ารัฐเป็นผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติของส่วนร่วม และให้การรับรองสิทธิของประชาชนในอากาศที่บริสุทธิ์ น้ำสะอาด ตลอดจนการปกป้องรักษาสภาพธรรมชาติและคุณค่าความงามของทิวทัศน์และประวัติศาสตร์ของสิ่งแวดล้อม<sup>35</sup>

ตัวอย่างที่เป็นการยืนยันถึงพันธะของสหรัฐที่มีหน้าที่คุ้มครอง รักษาสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนสหรัฐอเมริกาก็คือ มาตรา 101 แห่ง The National Environmental Policy Act (NEPA), 1970 ที่บัญญัติให้รัฐบาลสหรัฐต้องร่วมมือกับรัฐบาลมลรัฐ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นทั้งที่เป็นของรัฐหรือเอกชนในการสร้างสรรค์ และรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คงมีอยู่ในสภาพที่มีความสมบูรณ์เพื่อให้สังคม เศรษฐกิจ และอื่น ๆ ของสหรัฐอเมริกาได้ดำรงชีพได้อย่างสุขภาพใจ ยุคสมัยนั้น และยุคสมัยต่อ ๆ ไป

สำหรับในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่น กลุ่มประเทศแถบแอฟริกา แม้จะมีได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของตนก็ตามแต่ก็ได้มีการรวมตัวกันเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประชาชน โดยได้จัดทำเป็นสารานุกรมที่เรียกว่า "กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและปวงชน"(Africa Charter on Human and Peoples Rights) ขึ้นในปี ค.ศ. 1981 โดยระบุไว้ในข้อ 24 ความว่า "ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีในอันที่จะเอื้อต่อการพัฒนา..." ( All people shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development)<sup>36</sup> แต่อย่างไรก็ตาม กฎบัตรอันมีลักษณะ เป็นกฎหมายใช้ควบคุมแก่รัฐสมาชิกนี้ ก็ยังไม่สามารถจะมีผลใช้บังคับเป็นรูปธรรมแก่รัฐที่ฝ่าฝืนได้ ความสำคัญของกฎบัตรนี้จึงเป็นเพียงเครื่องกระตุ้นให้รัฐบาลของแต่ละประเทศ ให้เห็น

<sup>35</sup> สุณีเย มัลลิกะมาลย์ , รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , พิมพ์ครั้งที่ 1 , พ.ศ. 2545), หน้า 68-69.

<sup>36</sup> Paul Sieghart , The International law of Human Right , Reprinted , (Great Britain : Clarendon Press Oxford , 1984 ),p .376.

ความจำเป็นในการคุ้มครองพลเมืองภายในชาติของตนเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ด้วยการบัญญัติกฎหมายภายในขึ้นบังคับใช้ให้ชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น<sup>37</sup>

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 65 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงขจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐได้ให้ความสำคัญและเห็นถึงความจำเป็นของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนควรจะพึงมี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้นำทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ อย่างเช่น มาตรา 46 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 56 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิในสิ่งแวดล้อม ที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการ ส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ซึ่งจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46 และมาตรา 56 ดังกล่าวนั้นแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน

<sup>37</sup> สุภาพร เนตรเขียน , มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษาลักษณะเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชน , วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2535 , หน้า 47.



เป็นอย่างมาก ซึ่งอย่างไรก็ตาม การบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 และมาตรา 56 ดังกล่าวนี้นับเป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการที่ประชาชนจะมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในภาพรวมเท่านั้น ซึ่งรัฐจะต้องมีการตรากฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และ 56 ด้วย โดยการนำแนวความคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการจัดการป่าชายเลนนั้น เมื่อแนวความคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้เป็นแนวความคิดที่กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิในการที่จะใช้ประโยชน์ ตลอดจนการป้องกันดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมดังนั้นในการจัดการป่าชายเลนก็เช่นเดียวกัน แนวความคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม จึงถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนมีสิทธิที่จะดูแลรักษาป้องกันการบุกรุกทำลายป่าชายเลน โดยการมีส่วนร่วมกับรัฐและสามารถที่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้บุกรุกทำลายหรือกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ป่าชายเลน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชากรในการจัดการป่าชายเลนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสูงสุดตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

### 2.2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต่างได้ให้การยอมรับสิทธิของประชาชนในทางการเมืองการปกครองประเทศโดยส่วนใหญ่แล้วนั้นจะได้ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศ นั้น ๆ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางการเมือง การปกครองในอดีตที่ผ่านมา นั้น เป็นการมีส่วนร่วมโดยกระบวนการที่เรียกว่า การเลือกตั้งผู้แทน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ในทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนของตนให้ไปทำหน้าที่แทนตน ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เมื่อสังคมโลกมีพัฒนาการที่เจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ ตามยุคตามสมัย การที่จะให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองประเทศแต่เพียงการเลือกตั้งผู้แทน อย่างเดียวจึงไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนอีกต่อไป เนื่องจากเมื่อประเทศมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรภาครัฐ กับประชาชนก็ทวีความรุนแรงมากขึ้นตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะ การดำเนินกิจกรรม การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่ไม่สนองตอบต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ตลอดจนการกำหนดนโยบาย และการดำเนินการของรัฐขาดความโปร่งใสเป็นเหตุให้ประชาชน เรียกร้องที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองประเทศมากขึ้นกว่าเดิม โดยประชาชนได้เล็งเห็นว่า การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองประเทศ แต่เพียงการเลือกตั้งผู้แทน แต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพออีกต่อไป ประชาชนต้องการที่จะ

เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ร่วมกับรัฐ ซึ่งจากกระแสความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ในทางการเมือง การปกครองด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการดำเนินการด้านต่าง ๆ นั้น ทำให้เกิดแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทโดยตรง ในการบริหารและการปกครองประเทศ (Self government) เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเป็นไปตามความต้องการ ที่แท้จริงซึ่งถือว่าวิธีการนี้เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (authentic participation) ซึ่งความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จากรายงานการประชุมของ The Ad Hoc Group of Eupert เรื่อง "Popular participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development" ได้เสนอความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้กว้าง ๆ <sup>38</sup>คือ "การมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำมาซึ่งโอกาสที่จะทำให้สมาชิกของชุมชนและสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วม และมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนา และการแบ่งสรรผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในประเด็นของ

1. การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา
2. การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม
3. การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย การวางแผน

และการปฏิบัติตามแผน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เสน่ห์ จามริก ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังอาจเป็นการปูพื้นฐานความมั่นคง สำหรับวิวัฒนาการ ไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้ในบั้นปลายและได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม ของประชาชนว่า เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่นการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝนการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านี้จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน

---

<sup>38</sup> Department of International Economic and Social Affairs United Nations. Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development (New York, United Nations, 1981) P.5

อาภรณ์พันธ์ จันทรสว่าง ได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าการมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากพอจนเกิดการริเริ่ม โครงการเพื่อการนั้น ๆ เหตุผลเบื้องต้นของการที่คนเราสามารถรวมกันได้ ก็ควรจะต้องมีความตระหนักว่าการปฏิบัติการทั้งหมด หรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยบุคคล หรือในนามกลุ่มต้อง กระทำผ่านองค์การ ดังนั้น องค์การต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงหมายถึงการที่รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มคน ชุมชน สมาคม นิติบุคคล และองค์การพัฒนาเอกชน ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการ การดำเนินการด้านต่าง ๆ ของรัฐ โดยร่วมกับรัฐตั้งแต่การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมค้นคิด ร่วมวางแผน เข้าร่วมปฏิบัติการ ติดตามและประเมินผลต่อปัญหาที่จะมีผลกระทบ ประชาชนจากโครงการ หรือการดำเนินการนั้นๆซึ่งจะส่งผลทำให้ประชาชนมีความสามารถ และประสิทธิภาพในการดูแลตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลนับแต่การประชุมสิ่งแวดล้อมโลก (United Nations Conference on the Human Environment หรือ UNCHE) ครั้งแรก ที่กรุงสต็อกโฮล์ม เมื่อ ปี ค.ศ.1972(Stockholm Declaration 1972) และยิ่งปรากฏเด่นชัดขึ้นหลังการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development หรือ UNCED) ที่กรุงริโอ เดจาเนโร (Rio de Janeiro) ประเทศบราซิลการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดที่ว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะนำไปสู่กระบวนการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น ทั้งนี้สังเกตได้จากหลักการข้อที่ 10 (Principle 10) ที่ได้เน้นถึงความสำคัญที่จะให้ประชาชนทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน โดยในส่วนของจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น แต่เดิมถือว่ารัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการ เหตุผลอันเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนได้มอบอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การปกครอง ให้กับรัฐแล้ว จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ผลของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐแต่เพียงลำพังนั้น ปรากฏว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ

รัฐนั้นยังมีประสิทธิภาพ เป็นผลทำให้จำนวนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะ เป็นทรัพยากรป่าไม้ ป่าชายเลน ชายฝั่ง ประมง ฯลฯ ถูกทำลายและลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมจนถึงขั้นวิกฤต ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ทำให้ประชาชนตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการทำลาย ตลอดจนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประชาชนจึงเรียกร้องที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจากกระแสการเรียกร้องของประชาชนดังกล่าวจึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. การรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิในการที่จะได้รับข้อมูลและข่าวสารจากราชการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สิทธิในการที่จะได้ชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทน ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการภาวะมลพิษ สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. การส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจการขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญและส่งเสริมภาคเอกชนและประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกันในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยได้ให้การรับรองสิทธิ แก่องค์กรเอกชน ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไร จากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว สามารถขอจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้และเมื่อจดทะเบียนแล้ว ก็มีสิทธิในการขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดนอกจากนี้ยังมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า การรับรองแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนมีความตื่นตัว และตระหนักถึงการเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ก็ได้มีการนำเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มากำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ โดยมีกำหนดให้มีการสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ 9 ก็ได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมากำหนดไว้ในแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้จากการที่รัฐได้ตระหนักและให้ความสำคัญต่อปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม จึงได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 การบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 56 เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับรัฐ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคงมีต่อไปอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นถือว่าการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ซึ่งแต่เดิมก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น รัฐเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมในระดับของการมีส่วนร่วมระดับต่างๆด้วย ซึ่งได้มีผู้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ต่างๆกันดังนี้

ไพบุลย์<sup>39</sup> ได้แบ่ง ลักษณะการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ลักษณะคือ

<sup>39</sup> ไพบุลย์ (2536) อ้างถึง ใน Cohen และ Uphoff 1979

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งอาจจะเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือ รวมทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

แก้วสรร อติโพธิ์ กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นการมีส่วนร่วมในการกระบวนการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐบาลที่ส่งผลกว้างไกล โดยเสนอให้ดำเนินการดังนี้

1. สร้างระบบประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. ส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกันตามผลประโยชน์หรือแนวทางที่หลากหลาย ขยายย่อยไปทุกระดับ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น
3. มีกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่มีฐานะเป็นสิทธิทางกฎหมายของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง และมีขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐ
4. มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยมีกฎหมายรับรองไว้ชัดเจน
5. มีการกระจายอำนาจโดยการปรับปรุงองค์กรรัฐเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากร โดยเน้นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่นที่สามารถยอมรับสิทธิตามกฎหมายในกระบวนการไต่สวนสาธารณะ มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร<sup>40</sup>

<sup>40</sup> แก้วสรร อติโพธิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชน : กุญแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย, ในรวมบทความวิชาการ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์ (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), 109-116.

สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 6 ระดับ คือ<sup>41</sup>

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและข้อมูลข่าวสารของราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะบอกถึงโครงการหรือกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น ความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น รวมถึงการดำเนินการและมาตรการต่างๆที่จะนำมาใช้เพื่อการป้องกันแก้ไขปัญหาลักษณะสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้ถือว่าเป็นสิทธิประการหนึ่งของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้วประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ที่จะตั้งโครงการควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้

<sup>41</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 1 ,2545)หน้า 57-62.

ในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบด้วย

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ในทุกประเภทของโครงการเช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องให้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือ เทคโนโลยีขั้นสูง แล้วบางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชน เข้ามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ลุ่มน้ำหรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีร่วมดำเนินการได้

ระดับ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆว่าเป็นไปตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ได้มีการนำมาตราลดผลกระทบมาใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย (Watch dog) การดำเนินงานโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ก่อนทีจะมีผลร้ายเกิดขึ้นและเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้วก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้นๆบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด มีการนำมาตรการ การป้องกันแก้ไขปัญหามาส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้หรือไม่ และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวก และผลกระทบด้านลบทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 6 ระดับนั้น หากประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้วย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการแบ่งระดับในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผู้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้ต่างกัันดังกล่าวนั้น การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในระดับใดได้บ้างนั้นขึ้นอยู่กับรัฐว่าจะส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับใด แต่ในการจัดการป่าชายเลนนั้น หากรัฐได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้า



มามีส่วนร่วมตั้งแต่ ระดับของการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล ไปจนถึงร่วมรับผลกระทบทแล้ว ก็จะทำให้การจัดการป่าชาเลนนั้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชาเลน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนควรแบ่งออกเป็น 6 ระดับดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการป่าชาเลน ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็ในเรื่องของนโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับต่างๆที่อาจจะส่งผลกระทบต่อป่าชาเลนและข้อมูลข่าวสารจากภาคประชาชนด้วยตนเอง ที่มีความเกี่ยวข้องกับป่าชาเลน ซึ่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนี้ถือว่เป็จุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชาเลนในระดับอื่นต่อไป

2. การมีส่วนร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับการจัดการป่าชาเลน ตลอดจนเสนอแนวทางในการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น จากการจัดการป่าชาเลน

3. การมีส่วนร่วมพิจารณาร่วมตัดสินใจ เมื่อประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชาเลน โดยการร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็นแล้ว จะต้องมีการร่วมพิจารณตัดสินใจเพื่อที่จะนำความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ในการดำเนินงานต่อไป

4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เมื่อประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชาเลน โดยร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจแล้ว ระดับของการมีส่วนร่วมในระดับต่อไปคือ ร่วมในการดำเนินการ โดยประชาชนจะต้องร่วมกันดำเนินการตามที่ได้มีการพิจารณตัดสินใจร่วมกันไว้

5. การมีส่วนร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล เมื่อได้มีการดำเนินการใดๆในการจัดการป่าชาเลนแล้ว ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ว่ในการจัดการป่าชาเลนนั้นได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ประชาชนหรือชุมชนได้กำหนดขึ้นไว้หรือไม่รวมทั้งการตรวจสอบดูแลมิให้มีการกระทำใดๆอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ในชุมชน ตลอดจนการประเมินผลการดำเนินการ การจัดการป่าชาเลน ว่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่

6. การมีส่วนร่วมรับผล การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชาเลน ประชาชนจะต้องร่วมรับผลทั้งการรับผลประโยชน์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการในการจัดการ

จากหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และระดับในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ดังกล่าวนั้น สรุปได้ว่า สาระสำคัญของความร่วมมือของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน จะต้องเกิดจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม รัฐเป็นเพียงผู้ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น หากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนเกิดขึ้นจากการที่รัฐได้กำหนดกรอบและนโยบายแล้วให้ประชาชนนำไปปฏิบัติตามนั้นถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนนั้น การที่จะทำให้การจัดการป่าชายเลนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น จะต้องมีการรวมกลุ่มกันของประชาชน โดยมีรูปแบบขององค์กรและการมีส่วนร่วมระดับต่างๆที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้จะต้องมีการตรากฎหมายออกมาบัญญัติรับรองรูปแบบขององค์กร การมีส่วนร่วมและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป ซึ่งนั่นก็หมายความว่าในการจัดการป่าชายเลนนั้น รัฐจะต้องให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนด้วย ซึ่งในปัจจุบันนี้ กฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับการจัดการป่าชายเลนในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น การจัดการป่าชายเลนยังกระทำโดยองค์กรของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อบัญญัติรับรองสิทธิ ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน แต่อย่างไร ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตรากฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิ ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนต่อไปเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันจะเป็นการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนอย่างแท้จริง

#### 2.2.4 แนวความคิดวนศาสตร์ชุมชน

วนศาสตร์ชุมชน หมายถึง กิจกรรมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อผลประโยชน์ของครอบครัว และชุมชน<sup>42</sup> ซึ่งแนวคิดวนศาสตร์ชุมชนนี้ มีพัฒนาการมาจากหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ การพัฒนาชุมชนการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยส่วน

<sup>42</sup> ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชน แห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, เอกสารประกอบการฝึกอบรมด้านวนศาสตร์ชุมชน(เอกสารหลัก).(กรุงเทพฯพ.ศ.2541). หน้า 3.

สำคัญที่นำมาจากหลักการพัฒนาชุมชนคือ การกระตุ้นให้ชุมชนคิด และทำกิจกรรมเพื่อการพัฒนาชุมชนของตนเองและในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรคือจัดการให้ทรัพยากรเป็นประโยชน์แก่ประชาชน และการใช้ประโยชน์สอดคล้องกับระบบนิเวศ<sup>43</sup> แนวความคิดวัฒนธรรมชุมชนจึงเป็นแนวความคิดที่ส่งเสริมและสนับสนุน ให้รัฐกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ ในขณะที่รัฐนั้นเป็นผู้คอยให้ความช่วยเหลือ แนะนำในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ การให้ความรู้ทางด้านวิชาการ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือในการจัดการเป็นต้น การจัดการนั้นมุ่งเน้นให้เกิดความยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชน ในชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยมีกลไกในการควบคุม การจัดการภายในชุมชน โดยประชาชนในชุมชนได้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเอง

สาเหตุที่ทำให้เกิด แนวความคิดวัฒนธรรมชุมชนนี้ เนื่องจาก ผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ประเทศต่างๆหลายประเทศเกิดความยากจน ประเทศต่างๆโดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนานั้นมีความเชื่อว่า การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมน่าจะเป็นวิถีทางในการที่จะแก้ไขปัญหาความยากจน ภายในประเทศได้ ในประเทศต่างๆจึงได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้น โดยได้มีการระดมเอาทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ มาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตในปริมาณมากโดยไม่คำนึงถึงความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นตามมา จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีขีดจำกัด ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ ก็เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ประเภทหนึ่งที่ได้ถูกนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตในอัตราสูง ซึ่งผลของการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมนั้นมีเพียงไม่กี่ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา และในขณะเดียวกันนั้นปริมาณทรัพยากรป่าไม้ ได้ลดลงไปเป็นจำนวนมากจนในหลายๆประเทศถึงขั้นวิกฤต ถึงขนาดขาดแคลนทรัพยากรป่าไม้มาใช้ประโยชน์ต่างๆ นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้โดยไม่มีขีดจำกัดนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในชนบทท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนในชนบทท้องถิ่นขาดแหล่งที่อยู่อาศัย ตลอดจนแหล่งทำมาหากิน เนื่องจากประชาชนในชนบทท้องถิ่นได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้และได้อาศัยพื้นที่ป่าไม้ในการประกอบอาชีพต่างๆ ดังนั้น ประเทศต่างๆจึงได้หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งพัฒนาชนบทมากขึ้น แนวความคิดการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่แต่เดิมนั้นรัฐฝ่ายเดียวเป็นผู้จัดการจึงมาสู่การจัดการร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนชนบทท้องถิ่น โดยเปลี่ยนความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไปสู่ความร่วมมือ มีการวางระบบป้องกันการบุกรุก

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ทำลาย และการจัดการป่าร่วมกัน ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้น แนวความคิดวนศาสตร์ชุมชนได้นำมาบรรจุในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

สำหรับแนวความคิดวนศาสตร์ชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน เนื่องจากในชุมชนท้องถิ่นของประเทศไทยในหลายๆชุมชนนั้น ได้มีการรวมกลุ่มกันของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นตั้งเป็นองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลน ภายในชุมชน โดยมีการตั้งกฎเกณฑ์ขึ้นมาให้ประชาชนในชุมชนได้ถือปฏิบัติร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน หรือการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลน ในชุมชนก็ตาม ซึ่งถือว่าแนวความคิดวนศาสตร์ชุมชนนี้เป็นแนวคิดหนึ่งที่มีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ในการจัดการป่าชายเลน แนวความคิดวนศาสตร์ชุมชน จึงเป็นแนวความคิดหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการป่าชายเลนซึ่งจะทำให้การจัดการป่าชายเลนของประชาชนหรือชุมชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น