

หลักการมีส่วนร่วมและการจัดทำบริการสาธารณะด้านทรัพยากรทางทะเล
และชายฝั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
Principles of Participation and Public Service of Local Administrations
for Marine and Coastal Resources

ศิริชัย กุมารจันทร์¹
Sirichai Kumanchan¹

Received: Mar 26, 2023 Revised: Apr 24, 2023 Accepted: Apr 25, 2023

¹ อาจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ พัทลุง 93210

¹ Lecturer, Faculty of Law, Thaksin University, Phatthalung, 93210

* Corresponding author: E-mail address: Sirichai@tsu.ac.th

บทคัดย่อ

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นสิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง หรือ สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งถือเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประเทศ แต่จากการศึกษาในปัจจุบันพบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่งผลให้ทรัพยากรดังกล่าวมีการเสื่อมโทรมลง และไม่มีสิ่งใหม่ทดแทน ซึ่งสาเหตุหลักของการเสื่อมโทรมเกิดจากการกระทำของมนุษย์ที่เข้าบุกรุกทำประโยชน์ในพื้นที่อันเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจ และภาครัฐไม่ได้มีการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ซึ่งสิ่งที่จะช่วยฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืนนั้น หลักแนวคิดที่สำคัญได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของทั้งภาครัฐและภาคประชาชนและหลักการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชุมชนชายฝั่ง ซึ่งในการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายพบว่าทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน และเน้นถึงหลักการมีส่วนร่วมควบคู่ไปกับหลักบริการสาธารณะ หากทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญและร่วมด้วยช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งก็จะส่งผลให้เกิดการเพิ่มพื้นที่ของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงลดการทำลายทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, บริการสาธารณะ, ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Marine and coastal resources, It is something that exists or occurs naturally in the sea and coast. Man-made items for the benefit of marine and coastal ecosystems, which is considered a valuable natural resource to the country. However, the current study discovered the exploitation of marine and coastal resources. As a result, such resources are deteriorated and no replacement exists. Human activities that invade the area due to a lack of knowledge and understanding are the primary cause of deterioration. As well as the government sector has not been able to solve such issues in a systematic manner. Guidelines to aid in the restoration and conservation of marine and coastal resources for sustainable development. There are key concepts to consider, including: Principles of government and people participation and principles of public service. This is to facilitate the people for the benefit of people living in coastal communities. In analyzing the provisions of the law, it was found that the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), the Act on Plans and Procedures for the Decentralization of Powers to Local Administrative Organizations B.E.2542 (1999), Amended to (No. 2) B.E.2549 (2006). and the Marine and Coastal Resources Management Promotion Act, B.E. 2558 (2015). The powers and duties of the government or local government organizations have been clearly defined and emphasizing the participation principle alongside the principle of public service If all sectors recognize the importance and collaborate together to conserve marine and coastal resources, It will result in increasing the area of marine and coastal resources. including reducing the destruction of marine and coastal resources.

Keywords: Participation, Public Service, Marine and Coastal Resources, Local Administrations

บทนำ (Introduction)

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นสิ่งที่มียูหรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพรุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับ ทะเลหรือมีอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด ที่ชายทะเล เกาะ ภูเขาทะเล ปะการัง ดอนหอย ฟีชและสัตว์ทะเล หรือแม้กระทั่งเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น [1] ซึ่งถือเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประเทศ ที่มีการใช้ประโยชน์ในการเป็นแหล่งอาหารของมนุษย์ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ตลอดจนสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศเป็นอย่างมาก แต่ในปัจจุบันพบว่าการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นและก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากร จากการทำอุตสาหกรรมตามแนวชายฝั่งและในทะเล การขนส่งทางทะเลและพาณิชย์นาวี การท่องเที่ยวทาง ทะเล การสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยจนเกิดเป็นชุมชนเมืองบริเวณชายฝั่ง รวมทั้งการลักลอบทางทำประมงที่ผิด กฎหมาย จากพฤติการณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้ล้วนแต่ทำให้พื้นที่ของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งลดลง อย่างรวดเร็ว ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้มีจำนวนลดลง ทำให้ส่งผลกระทบต่ออนุบาลสัตว์น้ำ นอกจากนี้ ยังมีปัญหามลพิษทางทะเล จากการปล่อยของเสียลงทะเลเป็นผลทำให้ น้ำทะเลเกิดการเสียสมดุลของแร่ธาตุ และส่งผลเป็นกระบวนการลูกโซ่ต่อความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในที่สุด [2] ปัจจุบันระบบนิเวศทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย สามารถจำแนกเป็นระบบนิเวศย่อยที่สำคัญ 6 ระบบนิเวศ [3] ได้แก่ ระบบนิเวศชายหาด ระบบนิเวศป่าชายเลน ระบบนิเวศ แนวปะการัง ระบบนิเวศแหล่งหญ้าทะเล ระบบนิเวศทะเลสาบสงขลา และระบบนิเวศทะเลเปิด

ประเทศไทยมีความยาวชายฝั่งทะเล 3,151.13 กิโลเมตร ครอบคลุม 23 จังหวัดตั้งแต่ฝั่งอ่าวไทย จากจังหวัดตราดในภาคตะวันออกตลอดแนวชายฝั่ง ถึงภาคใต้บริเวณจังหวัดนราธิวาส แบ่งออกเป็น ชายฝั่ง ทะเลด้านอ่าวไทย 2,039.78 กิโลเมตร และชายฝั่งทะเลอันดามัน 1,111.35 กิโลเมตร จากการสำรวจการ เปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลในปีพ.ศ. 2564 พบว่า มีพื้นที่ชายฝั่งที่ประสบปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง 823.06 กิโลเมตร แบ่งออกเป็น พื้นที่ที่มีการดำเนินการแก้ไขแล้ว 753.32 กิโลเมตร เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2563 ประมาณ 50.64 กิโลเมตร และพื้นที่ที่ยังไม่ดำเนินการแก้ไข 69.74 กิโลเมตร นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ชายฝั่งที่ไม่มีการกัดเซาะ 2,328.07 กิโลเมตร ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่ชายฝั่งสมดุล พื้นที่หาดหิน/หน้าผา พื้นที่ชายฝั่งที่มีการสะสมตัวของ ตะกอน พื้นที่ก่อสร้างรูก้าแนวชายฝั่ง และพื้นที่ปากแม่น้ำ/ปากคลอง จากการวิเคราะห์ข้อมูลการเปลี่ยนแปลง ชายฝั่งทะเลใน พ.ศ.2564 พบว่า พื้นที่กัดเซาะรุนแรงมีระยะทาง 29.88 กิโลเมตร เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2563 ที่มี 11.11 กิโลเมตร พื้นที่กัดเซาะปานกลางมีระยะทาง 26.79 กิโลเมตร ลดลงจาก พ.ศ. 2563 ที่มี 45.03 กิโลเมตร และพื้นที่กัดเซาะน้อยมีระยะทาง 13.07 กิโลเมตรลดลงจาก พ.ศ. 2563 ที่มี 33.05 กิโลเมตร [4] จากสถานการณ์ของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งข้างต้น พบการกัดเซาะชายฝั่งของ 23 จังหวัดชายทะเล พบว่าสถานการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มไปในทิศทางที่เสื่อมลง ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับสถานการณ์โดยรวม ทั้งประเทศ สาเหตุส่วนใหญ่มาจากการกระทำของมนุษย์มากกว่าธรรมชาติ เช่น การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล

การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม ชุมชน การประมง เป็นต้น และสำหรับสถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งจังหวัด นครศรีธรรมราชและสงขลาได้รับผลกระทบที่รุนแรงที่สุด [5]

จากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สิ่งที่จะช่วยในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้และทำให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืนนั้น ได้แก่การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งในการอนุรักษ์ดังกล่าวต้องทำควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม และมีข้อกฎหมายที่รองรับอย่างชัดเจน จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 249 และมาตรา 250 สรุปความได้ว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบและมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน [6] นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่าข้อบัญญัติของกฎหมายได้เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืนและสมดุลเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในชาติและอยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองซึ่งประกอบไปด้วยส่วนสำคัญได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาคในบริการสาธารณะ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะ และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงซึ่งบริการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ บทความฉบับนี้จึงจะกล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมและการจัดทำบริการสาธารณะด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมเพื่อเป็นกรอบแนวคิดและเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ที่จะใช้ในการพัฒนาการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต่อไป

หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนของตนตามสภาพปัญหาและตามความต้องการของคนในชุมชนแล้วนั้น การมีส่วนร่วมนี้ยังมีส่วนให้เกิดการบูรณาการกับหลาย ๆ ด้าน หนึ่งในนั้นคือด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [7] อันรวมถึงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย สำหรับแนวคิดของหลักการมีส่วนร่วมประกอบด้วยสภาวะการณ์ทางจิตใจและอารมณ์ การกระตุ้นให้ช่วยเหลือและทำประโยชน์ การส่งเสริมให้รับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ และการตระหนักถึงความสมดุลของการมีส่วนร่วม โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะก่อให้เกิดความผูกพันต่อหน่วยงานและภารกิจที่กระทำ [7] ซึ่งหากวิเคราะห์ถึงโครงสร้างพื้นฐานของการมีส่วนร่วมสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 มิติ อันประกอบด้วย มิติที่ 1 ลักษณะของการมีส่วนร่วม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล มิติที่ 2 ผู้มีส่วนได้เสียในการมีส่วนร่วม ได้แก่ ผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และชาวต่างชาติ มิติที่ 3 การเกิดขึ้นของการมีส่วนร่วม ได้แก่ พื้นฐานของการมีส่วนร่วม รูปแบบของการมีส่วนร่วม ขอบเขตของการมีส่วนร่วม และประสิทธิผลของการมีส่วนร่วม นอกจากมิติของการมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ แล้วนั้นยังสามารถแยกบริบทของการมีส่วนร่วมออกเป็น ลักษณะของโครงการที่กระทบต่อการมีส่วนร่วม และผลกระทบของสิ่งแวดล้อมต่อกิจกรรมการมีส่วนร่วม ได้แก่ ปัจจัยด้านกายภาพและชีวภาพ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านสังคม และปัจจัยด้านวัฒนธรรม [7, 8, 9]

หลักการมีส่วนร่วมนี้ถือเป็นหลักสากลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็น เนื่องจากจัดเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของประเทศชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการร่วมออกข้อบัญญัติแห่งกฎหมายรวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ สำหรับสังคมประชาธิปไตยนั้นกฎหมายอันได้แก่รัฐธรรมนูญ ถือเป็นกติกาสูงสุดของประเทศที่มีการส่งเสริมและให้มีการตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างชัดเจน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกำลังสำคัญหรือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้จากการที่มีการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่ได้มีการประกันสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 รวมถึงแผนพัฒนาระบบราชการก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เช่นกัน [10] ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องตระหนักถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ของการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นของการส่งเสริมและพัฒนากระบวนการแห่งประชาธิปไตย [11]

ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยเพื่อการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการทำงานระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยจุดเริ่มต้นนั้นจะต้องมีการทำความเข้าใจถึงวัฒนธรรม วิถีชีวิตความเป็นอยู่ในแต่ละท้องถิ่น หรือตามบริบทของสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ ก่อน จากนั้นภาครัฐต้องจัดให้มีการให้ความรู้ที่เหมาะสมแก่ประชาชน จากนั้นจึงหาแนวทางในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันโดยที่ให้เกิดการหลือมลพิษหรือการเสียผลประโยชน์ที่น้อยที่สุด ก็จะทำให้ภาคประชาชนเกิดความเข้าใจ กล้าที่จะตระหนักถึงความสำคัญและให้ความร่วมมือ นอกจากนี้อีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพนอกจากการทำความเข้าใจสภาพบริบทของท้องถิ่นและการให้ความรู้แก่ภาคประชาชนแล้วนั้น จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกในการทำงานจากเดิมที่มีเพียงภาครัฐเท่านั้น ที่มีบทบาทหลักในการวางแผน กำหนดวิธีการ แก้ไขปัญหาและออกมาตรการต่าง ๆ มาเป็นแนวทางที่มีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยเริ่มตั้งแต่การสำรวจปัญหาภายในท้องถิ่นของตนเอง จากนั้นทำการกำหนดประเด็นปัญหา การวิเคราะห์กระบวนการในการแก้ไขปัญหา การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย ขอการสนับสนุนจากภาครัฐ และร่วมมือกับภาครัฐในการออกมาตรการในการดูแลรักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน [12] สำหรับกลไกที่สำคัญที่จะทำให้การจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ให้อำนาจและความรับผิดชอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชน [13, 14]

จากประเด็นปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบันดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น พบว่าปัญหาโดยส่วนใหญ่มาจากการกระทำของมนุษย์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยขาดความรู้และไม่ได้ตระหนักถึงการอนุรักษ์หรือหาวิธีในการทดแทนได้เท่าที่ควร ซึ่งหากภาครัฐมีการออกมาตรการและบทกำหนดโทษมาเพื่อบังคับชุมชนอาจจะส่งผลให้ภาคประชาชนเกิดการต่อต้านและมีการฝ่าฝืน แต่หากมีการร่วมมือกันในทุกภาคส่วน โดยร่วมกันออกมาตรการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ดังกล่าวผ่านการออกเป็นธรรมนูญชุมชนหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นร่วมกับภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [15] ก็จะสามารถดำเนินการในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประสบความสำเร็จได้ [16, 17] ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับชาติ มีสมาชิกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นตัวแทนของภาคประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งตัวแทนประชาชนในแต่ละระดับ ก็จะมีหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบ กำกับการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกขั้นตอน ผู้นำชุมชนจะต้องทำหน้าที่และมีบทบาทในการเข้าไปศึกษา

ความต้องการของประชาชนในแต่ละเรื่องและนำความต้องการดังกล่าวไปเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนจัดสรรและวางแผนให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงและส่งผลดีต่อชุมชน ทั้งนี้อีกบทบาทที่สำคัญของผู้แทนประชาชนคือต้องผลักดันให้มีการกระจายภาระความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังองค์กรท้องถิ่น และจากองค์กรท้องถิ่นไปยังประชาชนทุกคนในชุมชน [13, 18]

หลักการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยอาจมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน อันได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย [19] จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญในการจัดบริการสาธารณะคือ การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ ในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการตามหลักนิติธรรม ดังนั้น หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะจึงได้ถูกสร้างขึ้นมาให้มีส่วนคล้ายกับหลักทั่วไป ของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของบริการสาธารณะ [20, 21] กฎเกณฑ์ของบริการสาธารณะ อันประกอบด้วยหลัก 3 ประการ [22] ประกอบด้วย

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายปกครองไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน เช่น การให้บริการแก่ประชาชน การรับสมัครงาน รัฐต้องให้บริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติให้แก่ผู้นับถือศาสนาใด ศาสนาหนึ่ง หรือสีผิว หรือเพศใดเพศหนึ่งมิได้ เพราะจะขัดกับหลักการดังกล่าว ดังนั้น กิจกรรมใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำนอกจากนี้หลักว่าด้วยความต่อเนื่องยังมีผลกระทบต่อสัญญาทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ

ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาได้เพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วฝ่ายปกครองก็จะเข้าดำเนินการเอง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องหรือหากเป็นกรณีที่เอกชนต้องรับภาระมากขึ้นฝ่ายปกครองก็อาจต้องเข้าไปร่วมรับภาระกับเอกชนเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องด้วยเช่นเดียวกัน

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

จากหลักการเรื่องการให้บริการสาธารณะ ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ ให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการ เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมีประสิทธิภาพสูงสุด รัฐหรือฝ่ายปกครองจึงมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการบริหารจัดการ ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) [23]

การปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน เป็นยุคใหม่ที่เผชิญปัญหาท้าทายแบบใหม่ เนื่องจากสภาพสังคมของไทยเปลี่ยนแปลงจากชนบทและอิงฐานการผลิตการเกษตรไปสู่สังคมเมือง มูลค่าเพิ่มส่วนใหญ่เกิดจากสาขาบริการและอุตสาหกรรม ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาสำคัญที่พบทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองและเขตชนบท อันเป็นผลสืบเนื่องจากการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว ได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ อาทิ ปัญหาน้ำเสีย อากาศเป็นพิษ ขยะล้นเมือง การปนเปื้อนของสารเคมีลงสู่แหล่งธรรมชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพ แหล่งธรรมชาติที่สำคัญที่ประสบปัญหาดังกล่าวนี้ ได้แก่ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอันเป็นแหล่งบริบาลของสัตว์น้ำและเป็นทรัพยากรของระบบนิเวศที่หลากหลาย ซึ่งนับวันยังมีความเสื่อมโทรมลงจากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของชุมชนในท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป ท้องถิ่นต้องมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดจนบางครั้งอาจมีการลุกล้ำเข้าไปในเขตพื้นที่ชายฝั่ง ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ถือเป็นภารกิจที่ทำนายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ ทั้งในด้านเทคนิคระเบียบข้อกำหนดทางกฎหมาย ตลอดจนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของคนในชุมชนเพื่อร่วมรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งพบว่าปัจจุบันงานกำกับดูแลและรักษาสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ที่ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทและปฏิบัติในทุกกิจกรรม ในแง่หนึ่งทำให้การบริหารงานเกิดเอกภาพ แต่ในอีกแง่หนึ่งหลักการรวมอำนาจยังขาดประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการ เพราะทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการในกรณีเกิดปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไข และการขาดความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึง ตลอดจนขาดความเข้าใจในแง่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดประชาชนจำเป็นต้องอาศัยกลไกของการจัดบริการสาธารณะเพื่อทำหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญเพื่อรองรับกับประเด็นท้าทายใหม่ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม [24]

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 [25]

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ได้กำหนดให้รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วม ในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้นพบว่า บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ในการให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐ โดยที่รัฐต้องดูแล อนุรักษ์ พื้นฟู คุ้มครอง ศิลปะ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต้องมีการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ซึ่งบทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 79 และมาตรา 81) และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (มาตรา 80 มาตรา 85 และมาตรา 86) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รองรับ สิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐและขณะเดียวกันก็ได้รับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีอันดีงาม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ สรุปได้คือรัฐต้องคอยสนับสนุนให้ชุมชนเกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับรัฐด้วย [26]

ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 ได้วางหลักเกณฑ์ว่าการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบ

ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วน

ได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการ หรืออนุญาตตามวรรคหนึ่งในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยา ความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า

ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้นพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันว่าการดำเนินการของรัฐหรือการอนุญาตให้ดำเนินการใดที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต วิถีชีวิตของประชาชนหรือชุมชน อย่างรุนแรง โดยที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการระมัดระวังการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งรัฐต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทั้งนี้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อน โดยต้องคำนึงให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด และต้องเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า

นอกจากนี้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 72 ได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพรวมตลอดทั้งพัฒนาเมือง ให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนรวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น
- (5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้นพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นนโยบายสำคัญในการที่จะให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน โดยให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ ซึ่งหมายความถึงการวางผังเมือง โดยที่รัฐจะต้องมีการจัดพื้นที่หรือวางผังเมืองในการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม ซึ่งการวางผังเมืองสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ ผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองจังหวัด และผังเมืองภาค [27] ซึ่งในปัจจุบันพบว่ายังไม่มีผังเมืองที่ชัดเจน ดังเช่นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ยังไม่ได้มีกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนว่าส่วนไหนคือบริเวณอุทยาน ส่วนไหนคือบริเวณหวงห้าม ส่วนไหนคือบริเวณที่อนุญาตให้สามารถเป็นที่ดินทำกินได้ จึงทำให้เกิดปัญหาการรุกล้ำพื้นที่ทรัพยากร

ทางทะเลและชายฝั่ง และทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังกล่าวเกิดความเสื่อมโทรมลงไปในที่สุด ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่ารัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเข้ามามีบทบาทและตระหนักในการหาทางแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยที่จะต้องมีการวางแผนกำหนดผังเมืองให้ชัดเจนและกระตุ้นให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม ของภาคประชาชน เพื่อพัฒนาเมืองให้เติบโตเหมาะสมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์อย่างยั่งยืน และในบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250 ได้มีการวางหลักโดยให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งในการจัดทำบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหมายความว่าความครอบคลุมถึงการจัดทำบริการสาธารณะโดยคำนึงถึง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นด้วย ซึ่งสามารถกำหนดมาตรฐานหรือแนวทางในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไว้ใน กฎหมายลำดับรองต่อไป [26]

จากบทบัญญัติของกฎหมายในข้างต้นที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในภาพรวม ซึ่งหมายความว่ารวมถึงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย โดยการที่รัฐจะต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนเกิดการมีส่วนร่วมและรัฐเองจะต้องมีการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และจะต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด

2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 [28]

กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วน ตำบล และกรุงเทพมหานคร ที่ได้กล่าวไว้ในมาตรา 16 และ มาตรา 17 ซึ่งจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวพบว่า มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- 2.1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2.2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 2.3) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 2.4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 2.5) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 2.6) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 2.7) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.8) การผังเมือง
- 2.9) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 2.10) การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

ซึ่งหากวิเคราะห์ถึงประเด็นจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้มีการวางหลักไว้ในข้างต้นนั้นพบว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้ให้อำนาจหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ในการที่จะคอยกำกับดูแลและควบคุมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันรวมถึงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย รวมถึงก็ยังได้มีการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและการจัดให้มีบริการสาธารณะเกิดขึ้นแก่ เช่นเดียวกันกับดังที่ได้กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

3) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 [29]

จากพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในหมวดที่ 2 มาตรา 16 ได้มีการกล่าวถึงชุมชนชายฝั่งและให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ มาตรา 16 เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และจังหวัด

(2) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้ง การช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการ หรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่องดังกล่าว

(3) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(4) เรื่องอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

การสนับสนุนและช่วยเหลือชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ก็ได้มีการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ในการที่จะบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ได้รับการสนับสนุนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในการกำหนดแผนงานและวางนโยบาย โดยที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีการหารือร่วมกับภาคประชาชน และ ผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการ ดังกล่าว โดยการให้ความรู้ หรือวางแผนกำหนดขอบเขตของการใช้ประโยชน์ เพื่อที่จะไม่ให้เกิดการต่อต้าน การบังคับใช้กฎหมายในอนาคต เนื่องจากชุมชนชายฝั่งยังคงต้องใช้ที่ดินบริเวณชายฝั่งเป็นที่ทำมาหากินและ ดำรงชีวิต จึงต้องมีการวางแผนร่วมกันเพื่อไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ หรือหากมีผลกระทบเกิดขึ้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเกิดขึ้นน้อยที่สุด และหากมีผลกระทบเกิดขึ้นแล้วภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหาย่างรวดเร็ว ฉะนั้นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเป็นภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด และเป็นผู้ที่เข้าใจในบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรตระหนักถึงแนวทางและหากระบวนการในการดำเนินการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้กับชุมชน เพื่อที่จะไม่ให้เกิดการรุกรานหรือการเข้าใช้ประโยชน์แบบผิดกฎหมายกับแนวชายฝั่ง ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้โดยเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน และยังเป็นการช่วยให้สภาพแวดล้อม รวมถึงความหลากหลายของระบบนิเวศอยู่ได้อย่างยั่งยืนและสมบูรณ์ต่อไปในอนาคต

บทสรุป

จากสถานการณ์ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่าควรมีการเร่งหาแนวทางในการแก้ปัญหาที่เป็นระบบและยั่งยืนโดยที่ส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ดำเนินการร่วมกันโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าวแบบบูรณาการ และภาครัฐที่สำคัญที่อยู่ใกล้ชิดภาคประชาชนที่สุด ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นอันได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ที่ได้มีการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนโดยการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน หนึ่งในวิธีการที่จะช่วยให้การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและยั่งยืน ได้แก่ การจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยการให้ผู้มีส่วนได้เสียอันประกอบด้วยภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นและหามาตรการในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมอันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักการบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งหากทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญและเร่งแก้ปัญหาอย่างจริงจังและเป็นระบบก็จะทำให้สามารถที่จะป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง ส่งผลให้มีการแก้ไขปัญหามลพิษทางทะเล เพิ่มความหลากหลายของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง และทำให้ทรัพยากรดังกล่าวคงอยู่และสร้างความเติบโตบนฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สมดุลอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง (References)

- [1] กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2564). *เกี่ยวกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*. สืบค้นจาก <https://www.dmcr.go.th/aboutus/ab>.
- [2] นรากร นันทไตรภพ. (2563). *ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ร้อยเรื่องเมืองไทย*. สำนักวิชาการ สถาบันวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา.
- [3] กองจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ. (2566). *ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง*. สืบค้นจาก https://chm-thai.onep.go.th/?page_id=355.
- [4] กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2566). *รายงานสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศ พ.ศ. 2564*. กรุงเทพฯ: ดู คอนเนคชั่น จำกัด.
- [5] กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2564). *ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (นายกรัฐมนตรี) วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2564*. สืบค้นจาก <https://www.ryt9.com/s/cabt/3198497>.
- [6] ศิริชัย กุมารจันทร์. (2562). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*. พัทลุง: คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ. พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 50.
- [7] ลักษณะ เกตุสกุล. (2558). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษา ชุมชนบ้านทุ่งศรีอำเภอร่องควาง จังหวัดแพร่*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม.
- [8] Cohen JM. and Uphoff NT. (1980). *Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity*. World Development. 8 (3): 213-235.
- [9] เอกราช สุวรรณรัตน์ และคณะ. (2564). *การอนุรักษ์ปลาสามน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยมีมติทางกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน*. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*. 5(2), หน้า 85-109.
- [10] อรทัย ก๊กผล. (2552). *คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.
- [11] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. เอกสารวิชาการ. สืบค้นจาก http://www.suankluay.go.th/news/doc_download/a_200617_142949.pdf.
- [12] ไพรัตน์ เดชะรินทร์. (2527). *นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาปัจจุบันในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสการพิมพ์.
- [13] จำลอง โพธิ์บุญ. (2012). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*. 3(1).
- [14] กรกฎ ทองชะโชค และคณะ. (2559). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าต้นน้ำในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (รายงานผลการวิจัย)*. สงขลา: มหาวิทยาลัยทักษิณ.

- [15] เอกราช สุวรรณรัตน์ และคณะ. (2561). *ธรรมนูญชุมชนกับการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนลุ่มน้ำอย่างยั่งยืนกรณีศึกษาคลองท่าแนะจังหวัดพัทลุง* (รายงานผลการวิจัย). พัทลุง: มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- [16] สำนักสนับสนุนองค์กรสภาชุมชน. (2559). *ชุดความรู้การจัดการทำธรรมนูญตำบลสู่การจัดการตนเอง*. สืบค้นจาก <https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2019/05/book-KNOW-180859.pdf>
- [17] กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- [18] กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2543). *อบต. สีเขียวเล่ม 1 ในคู่มือโครงการความร่วมมือเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรชุมชน*. กรุงเทพฯ: ส. ไพบูลย์การพิมพ์.
- [19] อำนวย บุญรัตน์ไมตรี. (2554). *การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- [20] อรทัย ก๊กผล. (2552). *เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น: บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า' 51*. กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์ จำกัด.
- [21] นรธิป ศรีราม. (2557). *แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น. เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น หน่วยที่ 1-7*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- [22] มานพ พรหมชนะ. (2565). *กฎหมายปกครองกับบริการสาธารณะ; กฎหมายกับการพัฒนา*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/columnist/990925>
- [23] ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล رایชนะนคร. (2552). *การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการบริหารสาธารณะที่ดี*. กรุงเทพฯ: ทช ที คิว พี จำกัด.
- [24] โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2551). *นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [25] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 1-90.
- [26] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- [27] กฤตพร หัวเจริญ. (2561). *ทฤษฎีและแนวความคิดทางการวางแผนและผังเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [28] พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542, ราชกิจจานุเบกษา.เล่ม 116 ตอน 114 ก, 17 พฤศจิกายน 2542, หน้า 48.
- [29] พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอน 21 ก, 26 มีนาคม 2558, หน้า 49-60.