

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.

๑. ความเป็นมา

(๑) ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่ปัจจุบันทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งถูกบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก ทั้งการบริหารจัดการยังไม่มีความเป็นเอกภาพขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น นอกจากนี้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมเพื่อคุ้มครอง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างทั่วถึง และไม่สอดคล้องกับทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖^๑ และ ๖๗^๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการ การอนุรักษ์ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๒) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

(๓) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา แล้วเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

(๔) เครือข่ายประมงพื้นบ้านและองค์กรภาคประชาชน ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ขึ้นใหม่ และรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งหมื่นคนเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อประธานรัฐสภา เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดบทบัญญัติและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) จากเดิม ๑๓๕ มาตรา เหลือเพียง ๒๕ มาตรา ทำให้บทบัญญัติและสาระสำคัญไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ และเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

(๕) วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้ประกาศยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ต่อมารัฐบาลชุดใหม่ไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ตกไป

(๖) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

(๗) วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เครือข่ายประมงพื้นบ้านและภาคประชาชน เข้าชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนทั้งสิ้น ๑๐,๒๘๐ คน เสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับประชาชนเข้าชื่อ) ต่อประธานรัฐสภา

(๘) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีหนังสือที่ คปก. ๐๑/๓๑๙ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๓ ฉบับ ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ไว้ก่อน เพื่อรอให้ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและกระบวนการตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้วเสร็จจึงค่อยบรรจุ เป็นระเบียบวาระให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดยประชาชน และที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีพร้อมไปในคราวเดียวกัน

(๙) วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) ได้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ขึ้นมาก่อน

(๑๐) วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน ได้อภิปรายในที่ประชุม เพื่อขอให้เลื่อนการพิจารณาลงมติวาระที่ ๑ รับหลักการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ออกไปก่อน เพื่อรอร่างพระราชบัญญัติฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือแจ้งกระทรวงมหาดไทย ให้ประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้รอดัดค้าน แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงส่วนใหญ่ลงมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) โดยไม่รอร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับประชาชน

(๑๑) วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๖ สภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติวาระที่ ๑ รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) โดยไม่รอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย)

๒. สาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) เป็นการตรากฎหมายขึ้นใหม่ โดยมีเหตุผล ดังนี้ เนื่องจากปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนในท้องถิ่น ประกอบกับได้มีการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมากทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรม นอกจากนั้นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างทั่วถึง สมควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ โดยกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และองค์ประชุม

(๒) กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนชุมชนในเขตพื้นที่ชายฝั่ง ทะเล หรือเกาะ ในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและแผน การให้คำปรึกษาแก่ชุมชน และการเผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสาร

(๓) กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งให้บุคคลซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระงับการกระทำชั่วคราวตามความเหมาะสมรวมทั้งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

(๔) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่บริเวณหนึ่งบริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ และพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๕) กำหนดให้รัฐมนตรีสามารถเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤต รวมทั้งกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

(๖) กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่หรือตรวจค้นสถานที่หรือยานพาหนะ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด รวมทั้งสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๗) กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. การดำเนินงาน

โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๑๙ (๕) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) พร้อมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนสมาคมประมงแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมประมงนอกน่านน้ำไทยผู้แทนสมาคมสมาพันธ์ประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย ตัวแทนเครือข่ายประมงพื้นบ้านและประมงขนาดเล็กผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (Southeast Asian Fisheries Development Center: SEAFDEC, World Wildlife Fund : WWF, The Center for People and Forests: RECOFT)

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.(ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.(ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) มีความเห็นและข้อเสนอแนะใน ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) โดยไม่รอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) ที่ได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วและอยู่ในระหว่างการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือแจ้งกระทรวงมหาดไทยให้ประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้รอดำเนินการนั้น ทำให้สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนถูกลิดรอนไปอย่างสิ้นเชิง อันเป็นผลมาจากการที่รัฐสภาไม่ปฏิบัติหน้าที่และไม่รับผิดชอบต่อการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๓ ที่กำหนดให้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และยังกำหนดว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยจะต้องประกอบด้วยผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรควรรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ^๓

ประเด็นที่ ๒ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.(ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.(ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) แล้วเห็นว่าบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.(ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ เพราะยังมุ่งเน้นรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้กับหน่วยงานราชการส่วนกลาง มากกว่าการบูรณาการและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเห็นว่าบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.(ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) มุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดโครงสร้างและกลไกการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับชุมชนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ ทำให้เกิดการบูรณาการและแก้ไขปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมายัง

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

๒.๑) องค์ประกอบ ที่มาของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ (มาตรา ๕ – มาตรา ๙)

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนและนโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ การให้ความเห็น เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งติดตาม ประเมินการดำเนินงานของ หน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผน ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนฯ นั้นก็ ประกอบด้วยข้าราชการในระดับปลัดกระทรวงจากกระทรวงต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ และในส่วนกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิยังไม่มีตัวแทนองค์กรชุมชนประมงพื้นบ้าน ตัวแทนกลุ่มประมงพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง จากการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้ามีส่วนร่วม ในคณะกรรมการนโยบายและแผนฯ ดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้ว จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) กำหนดให้มีตัวแทนองค์กรชุมชนประมงพื้นบ้าน องค์กรเอกชนที่ทำงานด้านทะเลและชายฝั่ง ตัวแทนองค์กรประมงพาณิชย์เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ โดยมีจำนวนและสัดส่วนที่เหมาะสม

(๒) กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรมาจากกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริง และเป็นการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งก่อนเสนอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง

(๓) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนให้สามารถทำหน้าที่ เป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายได้อย่างแท้จริง รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ในกรณีที่กำหนดให้มีคณะกรรมการ บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ตามข้อเสนอในร่างกฎหมายฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ

๒.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น

การให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟู ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นเหตุผลและเจตนารมณ์ในการเสนอร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) จึงมีความสอดคล้องกับหลักการสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๖๖ และ ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เมื่อพิจารณา สาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา ๑๓ ของร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ กลับพบว่ามี การกำหนดบทบาทของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่จำกัดอำนาจหน้าที่ให้แคบลงกว่าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่า เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๖๖ และ ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ จึงควรมีการกำหนดโครงสร้างและกลไกการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดและระดับชุมชน รวมทั้งกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นมาตรการสำคัญในการบริหารจัดการการอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานราชการส่วนกลาง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้วจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานในระดับพื้นที่ จึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดและชุมชนชายฝั่ง โดยยึดหลักการ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.(ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ) เป็นหลักในการพิจารณา

(๒) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟู รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๓) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดให้สอดคล้องเชื่อมโยงกัน

๒.๓ มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีความเห็นว่า มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ขาดความชัดเจน คลุมเครือ และไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในหลายประเด็น สรุปได้ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมาตรา ๑๗ มุ่งหมายที่จะมิให้การกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตามมาตรา ๑๕ และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๑๗ ทับซ้อนเขตอนุรักษ์ภายใต้กฎหมายอื่น ๆ ที่ได้กำหนดพื้นที่ไว้ก่อนแล้ว เพื่อแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐมิให้ทับซ้อนกัน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณานิยามคำว่าเขตอนุรักษ์ตามมาตรา ๓^๕ จะเห็นได้ว่า

^๕ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วย

ปัจจุบันป่าชายเลนของประเทศไทยส่วนใหญ่ถูกกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ตามนิยามในมาตรา ๓ แล้วเกือบทั้งสิ้น ดังนั้น จึงอาจไม่มีพื้นที่ซึ่งสามารถกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามร่างกฎหมายฉบับนี้ได้อีก

(๒) มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามร่างพระราชบัญญัติฯ มุ่งเน้นการอนุรักษ์ป่าชายเลนเป็นหลักโดยการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ในขณะที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประเภทอื่น ๆ เช่น แหล่งปะการัง แหล่งหญ้าทะเล ชายหาด เกาะในทะเล สัตว์ทะเลหายากและใกล้สูญพันธุ์ ฯลฯ ภายใต้ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองที่ชัดเจน

(๓) ปัจจุบันมีชุมชนประมงพื้นบ้าน ชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณชายฝั่ง และมีชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งได้ดำเนินกิจกรรมด้านการบริหารจัดการ อนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ป่าชายเลนชุมชน เขตอนุรักษ์หญ้าทะเล เขตอภัยทาน ฯลฯ ในท้องถิ่นของตนอยู่แล้วก่อนการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนั้น การกำหนดเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์และเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งสร้างความขัดแย้งระหว่างชุมชนและหน่วยงานรัฐ ในลักษณะเดียวกับการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์เช่น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น

(๔) ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวเนื่องกัน ดังนั้นจึงไม่อาจแบ่งแยกการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยยึดหลักแบ่งแยกการบริหารจัดการโดยอาศัยขอบเขตตามกฎหมายซึ่งกำกับโดยหน่วยงานต่าง ๆ ได้ อีกทั้งปัจจุบันมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามกฎหมายอื่นก็มีปัญหา เช่น ปัญหาการบังคับใช้ มาตรการคุ้มครองไม่สอดคล้องกับวิถีชุมชน เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นว่าการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามร่างมาตรา ๑๗ และร่างมาตรา ๑๘ รวมทั้งมาตรการคุ้มครองตามร่างมาตรา ๑๙ ของร่างพระราชบัญญัติฯ จึงสามารถทับซ้อนกับพื้นที่อนุรักษ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้วโดยกฎหมายอื่นได้ด้วย โดยในกรณีที่มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามกฎหมายเดิมมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ให้ดำเนินการไปตามมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายนั้น แต่หากมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายเดิมนั้นมีมาตรฐานต่ำกว่าก็ให้ใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๙ โดยอาศัยพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้ควรแบ่งแยกอำนาจหน้าที่โดยให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยงานด้านวิชาการ การศึกษา วิจัย พัฒนาการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชและสัตว์ทะเลหายาก และใกล้สูญพันธุ์ สร้างความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหลัก มากกว่าการเป็นหน่วยงานด้านป้องกันปราบปรามและจับกุม เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้วจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

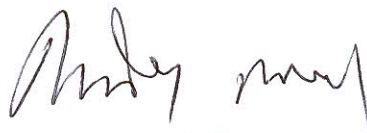
(๑) เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประเภทอื่น (เช่น แหล่งหญ้าทะเล แหล่งปะการัง ชายหาด ถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเลหายากและใกล้สูญพันธุ์) ไม่เฉพาะแต่เพียง ป่าชายเลนเท่านั้น จึงควรกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพียงรูปแบบเดียว คือ “พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ตามร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

(๒) การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามร่างพระราชบัญญัติฯ (ฉบับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และการกำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๑๙ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน ต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(๓) ให้ชุมชนชายฝั่งและคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีอำนาจในการเสนอพื้นที่ทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ของตน ให้คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ หรือรัฐมนตรี พิจารณาประกาศกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครอง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๔) ในกรณีที่การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซ้อนทับกับพื้นที่ในความ รับผิดชอบของหน่วยราชการอื่น ให้มีการประสานการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กับหน่วยราชการที่รับผิดชอบในพื้นที่ ผ่านกลไกคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด เพื่อให้เกิดการบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในระดับพื้นที่อย่างมีเอกภาพ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาแปรญัตติ ของกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร โดยเห็นสมควรพิจารณาควบคู่กันไปกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. (ฉบับประชาชนเข้าชื่อเป็นผู้เสนอ)



(ศาสตราจารย์คณิต ฒ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย