

ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง :

ศึกษากรณีการบุกรุกป่าชายเลน¹

วัชรวิทย์ อินธนากรสกุล²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง : ศึกษากรณีการบุกรุกป่าชายเลน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และจากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ไม่มีบทบัญญัติที่เหมาะสมสำหรับการดูแลรักษา สงวน คุ้มครอง อนุรักษ์ และฟื้นฟู ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะป่าชายเลนให้คงสภาพธรรมชาติและมีระบบนิเวศที่สมดุลและยั่งยืน ดังนั้น ในปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่า และมีความสำคัญกับการดำรงชีวิตของมนุษย์จึงลดลงไปเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะพื้นที่ป่าชายเลนที่มีการบุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลายหรือกระทำด้วยประการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อพื้นที่ป่าชายเลนอย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษาข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันดังกล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เห็นว่ามีประเด็นการวิจัยที่ควรค่าแก่การศึกษาอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายกำหนดเขตพื้นที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ไม่มีการบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขตทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้ประชาชนทราบว่าเป็นเขตพื้นที่ใดเป็นเขตทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะพื้นที่ป่าชายเลนจึงส่งผลให้ประชาชนในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงบุกรุกป่าชายเลน เพื่อหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การสร้างที่อยู่อาศัย การสร้างบ้านพักท่ามกลางธรรมชาติสำหรับท่องเที่ยว การหาอาหารเลี้ยงชีพ การประกอบอาชีพประมง หรือโรงงานอุตสาหกรรม จากการบุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลายหรือกระทำด้วยประการใด อันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ป่าชายเลนของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงกับแนวเขตทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือบุคคลที่ต้องการเข้ามาประกอบธุรกิจในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปเป็นจำนวนมาก รวมทั้งพืช และสัตว์ที่อาศัยอยู่ใน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง : ศึกษากรณีการบุกรุกป่าชายเลน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบคือรองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา รองศาสตราจารย์จุฑา วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พื้นที่ป่าชายเลน หากยังมีการบุกรุก ขีดถือ ครอบครอง ทำลายหรือกระทำด้วยประการใดๆอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ป่าชายเลนอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่มีการบัญญัติให้ผู้กระทำความผิดในเขตทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป ดังนั้น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงต้องนำมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติทั่วไปสำหรับการลงโทษทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม มาใช้บังคับเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดให้รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างเคร่งครัด ส่งผลให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายอย่างเหมาะสม เพื่อนำเงินไปใช้ในการดูแลรักษา อนุรักษ์ ค้ำครอง และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่มีการบัญญัติให้พนักงานอัยการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งไปในคราวเดียวกันในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดีแพ่งกับผู้กระทำความผิด เพราะในการฟ้องคดีแพ่งจำเป็นต้องถือข้อเท็จจริงในคดีส่วนอาญา จะต้องรอให้คดีอาญาถึงที่สุดก่อน ทำให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีขั้นตอนการดำเนินคดีแพ่งกับผู้กระทำความผิดที่ยุ่งยาก และต้องใช้เวลาานาน จึงไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายเพื่อนำเงินไปใช้ในการดูแลรักษา อนุรักษ์ ค้ำครอง และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป อย่างเหมาะสม สะดวก และรวดเร็ว

จากการศึกษาค้นคว้าตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 จึงขอให้ข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายกำหนดเขตพื้นที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ควรเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

โดยบัญญัติว่า “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้ประชาชนทราบว่าเขตพื้นที่ใดเป็นเขตทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และอำนวยความสะดวกและให้ความรู้แก่ประชาชน และการบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือหรือบำรุงรักษาหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขต และเครื่องหมายอื่นได้ตามสมควร

รวมทั้งการบัญญัติบทลงโทษสำหรับผู้กระทำให้หลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขต หรือเครื่องหมายอื่น เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ โดยบัญญัติว่า “ผู้กระทำให้หลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขต หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน...ปี หรือปรับไม่เกิน...บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ควรเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 โดยบัญญัติว่า “ผู้กระทำการหรือควั่นกระทำการไม่ว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในเขตทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ต้องชดใช้ค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป

ค่าเสียหายให้หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพนั้นด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีดังกล่าว”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ควรเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 โดยบัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ให้เรียกค่าเสียหายตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปในคราวเดียวกัน”

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546

สุเนติ คงเทพ.อธิบาย พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, 2562.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.