



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

อำนาจทางปกครองตามหลักนิติธรรม
เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จัดทำโดย นายจตุพร บุรุษพัฒน์
รหัส 610604

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๒
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจทางปกครองตามหลักนิติธรรม เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จตุพร บุรุษพัฒน์^[๑]

บทนำ

ประเทศไทยมีความยาวชายฝั่งทะเล ๓,๑๕๑ กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ ๒๓ จังหวัด ตั้งแต่ฝั่งอ่าวไทยจากจังหวัดตราดในภาคตะวันออก ตลอดแนวชายฝั่งถึงภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย จังหวัดนราธิวาส มีความยาว ๒,๐๒๒ กิโลเมตร และทางด้านชายฝั่งทะเลอันดามัน ตั้งแต่จังหวัดระนอง จนถึงจังหวัดสตูลชายแดนติดประเทศมาเลเซีย มีความยาว ๑,๑๘๙ กิโลเมตร ทำให้มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อุดมสมบูรณ์ อันเป็นแหล่งรวมความหลากหลายทางชีวภาพมีความสำคัญต่อระบบนิเวศ และเป็นแหล่งทรัพยากรอันเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ เป็นกิจกรรมหลักที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ประเมินการได้ว่ามีประชากรที่ตั้งถิ่นฐานตามแนวชายฝั่งทะเล ประมาณร้อยละ ๔๐ หรือราว ๑๒ ล้าน คนจากจำนวนประชากรไทย ๖๗ ล้านคน แต่ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วทำให้มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น มีการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว ความต้องการใช้ทรัพยากรยิ่งทวีเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร การบุกรุกเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างไม่คำนึงถึงระบบนิเวศ หนึ่งในปัญหาสำคัญ ที่ทำลายทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คือ ปัญหาขยะทะเล และการทิ้งขยะบริเวณชายหาด โดยเฉพาะก้นบุหรี่ซึ่งเป็นขยะที่อันตรายเป็นมลพิษทำร้ายผู้อื่น และก้นบุหรี่ยังเป็นขยะขนาดเล็กทำความสะอาดยากโดยพบว่าชายหาดของไทยเป็นแหล่งสะสมก้นบุหรี่จำนวนมาก อันมีสาเหตุสำคัญมาจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้น^[๒]

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ประกอบมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากร พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณชายหาด "ชายหาดปลอดบุหรี่" เพื่อเป็นการคุ้มครอง สงวน อนุรักษ์ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณชายหาด ตามแนวชายฝั่งทะเล และพื้นที่ทางทะเล โดยรอบมิให้ได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง จากการสูบบุหรี่และการทิ้งก้นบุหรี่ ขยะมูลฝอยต่าง ๆ หรือการทำลายทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้ได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง เพื่อรักษา สภาพแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง ตลอดจนการใช้ประโยชน์ชายหาดร่วมกัน ทำให้ชายหาดมีอากาศบริสุทธิ์ไร้ควันบุหรี่ อันเป็นการนำมาตราการทางปกครองมาปรับใช้ตามหลักนิติธรรมเพื่อการแก้ไขปัญหาและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้สอดคล้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวทางทะเลและชายหาดของไทยอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณชายหาด "ชายหาดปลอดบุหรี่"

[๑] อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

[๒] กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (๒๕๕๙), รายงานสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและการกีดขวางชายฝั่งของประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๙,

๑. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

๑.๑ การเปลี่ยนแปลงประชากรโลกและประเทศไทย

โลกมีเนื้อที่ทั้งหมด ๕๑๐,๐๗๒,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นน้ำ ร้อยละ ๗๑ หรือ ๓๖๑,๑๓๒,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และพื้นดินร้อยละ ๒๙ หรือ ๑๔๘,๙๔๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ในทางภูมิศาสตร์แบ่งพื้นดินออกเป็น ๗ ทวีป ได้แก่ เอเชีย ยุโรป แอฟริกา อเมริกาเหนือ อเมริกาใต้ ออสเตรเลีย และแอนตาร์กติกา แต่ทวีปที่มีประชากรอาศัยอยู่ได้มีเพียง ๖ แห่งแรกเท่านั้น โดยทวีปแอนตาร์กติกาซึ่งอยู่ขั้วโลกใต้ เป็นพื้นที่ที่ไม่มีคนอาศัยอยู่ เพราะมีน้ำแข็งปกคลุมตลอดทั้งปี ดังนั้น ถ้านับเฉพาะพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่ก็จะมีเนื้อที่เพียง ๑๓๖,๑๓๖,๗๗๓ ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ ๙๑ ของผืนแผ่นดินโลก^[๓]

ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ประชากรโลกที่มีทั้งสิ้น ๗.๓ พันล้านคน โดยร้อยละ ๖๐ อาศัยอยู่ในเอเชีย รองลงไปคือ ร้อยละ ๑๕ อาศัยอยู่ในแอฟริกา ส่วนที่เหลือกระจายกันอยู่ในยุโรป ลาตินอเมริกา/แคริบเบียน อเมริกาเหนือ และโอเชียเนีย ตามลำดับ โลกมีประชากรเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๒ ต่อปี อันเป็นผลมาจากอัตราเกิดที่มีมากกว่าอัตราตาย โดยพื้นที่ที่มีอัตราเพิ่มสูงที่สุดคือ แอฟริกาและต่ำที่สุดคือ ยุโรป ในช่วง ๖๐ ปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงของประชากรในพื้นที่ต่างๆ เป็นผลของภาวะเจริญพันธุ์มากกว่าภาวะการตายหรือย้ายถิ่น อัตราเพิ่มประชากรที่มีแนวโน้มลดลง ก็เพราะภาวะเจริญพันธุ์มีแนวโน้มลดลง สำหรับภาวะการย้ายถิ่นกลับมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยที่พื้นที่ที่พัฒนามากจะเป็นพื้นที่รับประชากรเข้า (ยุโรป อเมริกาเหนือ และโอเชียเนีย) ส่วนพื้นที่พัฒนาน้อยก็จะเป็นพื้นที่ส่งประชากรออก (เอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา/แคริบเบียน)^[๔] ในขณะที่จำนวนประชากรไทยเมื่อกลางปี ๒๕๖๑

คาดว่าในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า ประชากรโลกจะเพิ่มเป็น ๘.๑ พันล้านคน โดยมีการกระจายตัวเหมือนเดิม ยกเว้นแอฟริกาและยุโรปเท่านั้นที่เปลี่ยนไปคือ แอฟริกามีสัดส่วนประชากรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๕ เป็นร้อยละ ๑๗ ส่วนยุโรปกลับมีสัดส่วนประชากรลดลงจากร้อยละ ๑๑ เป็นร้อยละ ๘

๑.๒ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกอันเนื่องมาจากกิจกรรมของมนุษย์ ก่อให้เกิดผลกระทบในระดับโลกและระดับภูมิภาค ทั้งทางกายภาพและชีวภาพ ดังนี้

ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น

หากอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้นอีก ๑.๔-๕.๘ องศาเซลเซียส จะส่งผลให้น้ำแข็งที่ขั้วโลกละลาย และระดับน้ำทะเลเฉลี่ยสูงขึ้นอีก ๑๔ - ๙๐ เซนติเมตร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ ได้แก่ การสูญเสียที่ดิน การกัดเซาะและการพังทลายของชายฝั่ง พื้นที่ที่จะได้รับความเสียหายมากที่สุด คือหมู่เกาะเล็กๆ เช่น หมู่เกาะในมหาสมุทรอินเดีย และทะเลแคริบเบียน รวมถึงสามเหลี่ยมปากแม่น้ำในพื้นที่ราบลุ่ม เช่น สามเหลี่ยมปากแม่น้ำไนล์ในประเทศอียิปต์

หากระดับน้ำทะเลเพิ่มขึ้น ๕๐ ซม.จะมีผลกระทบต่อประชากรโลกประมาณ ๙๒ ล้านคน ตัวอย่างเช่น ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น ๑ เมตรจะทำให้ประเทศอียิปต์เสียพื้นที่ดินเพิ่มขึ้น ๑ เพอร์เซ็นต์ เนเธอร์แลนด์ ๖ เพอร์เซ็นต์ บังคลาเทศ ๑๗.๕ เพอร์เซ็นต์ และ หมู่เกาะมาชูโรในเกาะมาร์แชล ๘๐ เพอร์เซ็นต์

[๓] วรชัย ทองไทย. (๒๕๕๔). การเปลี่ยนแปลงประชากรโลก ๒๔๙๓-๒๕๗๓ (World Population Change ๑๙๕๐-๒๐๓๐) วารสารประชากรและสังคม, ๑๘, ๓๑๗-๓๓๐.

[๔] UNDESA (๒๕๕๘), "UN projects world population to reach ๘.๕ billion by ๒๐๓๐, driven by growth in developing countries"

นอกจากนี้ ระดับน้ำทะเลที่ขึ้นสูงยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศชายฝั่ง เช่น การสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนานาชนิด การรุกคืบของน้ำเค็มเข้าสู่แหล่งน้ำจืดที่จะส่งผลกระทบต่อการเกษตร และการที่น้ำทะเลหนุนจะยังทำให้เกิดน้ำล้นตลิ่งและท่วมบ้านเรือนอีกด้วย

สภาพอากาศรุนแรง

เมื่ออุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้น ภัยธรรมชาติต่างๆมีแนวโน้มว่าจะเกิดบ่อยครั้ง และรุนแรงมากยิ่งขึ้น เช่น ภัยแล้ง ไฟป่า พายุไต้ฝุ่นไซโคลนร้อน น้ำท่วม และการพังทลายของชั้นดิน เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของปรากฏการณ์เหล่านี้ ได้แก่ พายุไซโคลนที่เข้าถล่มรัฐโอริสสา ในประเทศอินเดีย และคร่าชีวิตผู้คนนับหมื่นในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๒ สภาวะคลื่นความร้อน (Heat Wave) ในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๒ ที่ทำลายพืชผลการเกษตรในแถบตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศสหรัฐอเมริกา และทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑๔๐ คน รวมทั้งปรากฏการณ์น้ำท่วมใหญ่ในจีน ความแห้งแล้งรุนแรงในซูดาน และเอธิโอเปีย ตลอดช่วง พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ เป็นต้น

ภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงจะค่อยๆ ส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่อาหารที่รุนแรงขึ้นเป็นลำดับต่อผลผลิตของพืชอาหาร ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนห่วงโซ่อาหารทั้งระบบ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่มั่นคงในชีวิตของประชากรนับล้านทั่วโลก

ปะการังฟอกขาว

สีส้มที่สวยงามของปะการังนั้นมาจากสาหร่ายเซลล์เดียวขนาดเล็กที่พึ่งพาอาศัย อยู่ในเนื้อเยื่อชั้นในของปะการัง หากอุณหภูมิของน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน เพียง ๒-๓ องศาเซลเซียส สาหร่ายนั้นจะตายไป เมื่อปะการังไม่มีอาหาร ปะการังก็จะตายและกลายเป็นสีขาว ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า ปะการังฟอกขาว หรือการเปลี่ยนสีของปะการัง

การศึกษาวิจัยที่สถาบันสมุทรศาสตร์แห่งฟลอริดา (Florida Institute of Oceanography) ระบุว่าเกิดการฟอกขาวของปะการังสูงสุดในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาในออสเตรเลีย จีน ญี่ปุ่น ปานามา ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินเดีย อินโดนีเซีย เกาหลี ประเทศในบริเวณทะเลแดง เปอโตริโก จาไมก้า โดยเฉพาะแนวปะการัง Great Barrier Reef นอกชายฝั่งออสเตรเลีย ซึ่งเป็นแหล่งอาศัยของปะการังพันธุ์หายากที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยทั่วไปแล้วมหาสมุทรจะมีค่า pH ประมาณ ๘.๐ - ๘.๑ ซึ่งมีความเป็นด่างเล็กน้อย ปรากฏการณ์ทะเลกรดทำให้น้ำทะเลในมหาสมุทรมีความเป็นกรดมากขึ้น เกิดขึ้นจาก ๒ สาเหตุ ได้แก่

(๑) เกิดจากการปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เพิ่มสูงในชั้นบรรยากาศอย่างรวดเร็ว ได้ทำละลายกับน้ำทะเลในมหาสมุทร ทำให้ค่าความเป็นกรด-ด่างในมหาสมุทรเปลี่ยนไป มีสภาพเป็นกรดมากขึ้น

(๒) อุณหภูมิที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้น้ำทะเลดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้น้อยลง จากการที่ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ถูกดูดซับในระดับน้ำทะเลลึก ลอยตัวสูงขึ้นมาใกล้ระดับพื้นผิวน้ำทะเล ส่งผลให้น้ำทะเลที่ระดับผิวน้ำ มีความเข้มข้นของก๊าซ CO₂ สูงยิ่งขึ้น และส่งผลกระทบต่อแนวปะการังและสัตว์น้ำโดยตรง

ปรากฏการณ์ทะเลกรด ส่งผลกระทบต่อกระดูกอ่อนโดยตรงต่อโครงร่างแข็ง (Skeleton) ในส่วนที่แข็งแรงที่สุดที่มีแคลเซียมคาร์บอเนตเป็นองค์ประกอบหลักของปะการังที่กำลังเจริญเติบโต ประกอบกับการกัดเซาะของคลื่นและกระแสน้ำโดยตรง ทำให้น้ำทะเลซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและพืชต่างๆ ถูกทำลาย โดยเฉพาะเต่าทะเลและสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง ได้แก่ ปลาหมึก หอย กุ้ง แมงกะพรุน และปลิงทะเล เป็นต้น และเมื่อแพลงตอนและสัตว์น้ำเหล่านี้ ไม่มีแนวปะการังให้ขยายพันธุ์แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบห่วงโซ่อาหาร และการลดลงของประชากรสัตว์น้ำในทะเลนั้น ส่งผลกระทบต่อประมงของมนุษย์โดยตรง

ผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์

ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ภาวะน้ำท่วม และคลื่นความร้อน ล้วนส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น อุณหภูมิที่สูงขึ้นจะทำให้ยูกลาย ซึ่งเป็นพาหะนำไขมาลาเรียและไข้เลือดออกขยายตัวเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีผู้ป่วยด้วยโรคมาลาเรียเพิ่มขึ้นประมาณ ๕๐-๘๐ ล้านคนต่อปี โดยเฉพาะในเขตศูนย์สูตรและเขตร้อน เช่น เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (UNEP) ระบุว่า การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะกระทบกระบวนการผลิตอาหาร สุขอนามัย และ ก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคมและเศรษฐกิจตามมา สิ่งเหล่านี้ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพที่เกิดขึ้นในประเทศเขตร้อนชื้น เช่น โรคท้องร่วง โรคขาดอาหาร โรคหอบหืด และโรคภูมิแพ้อื่นๆ ยิ่งไปกว่านั้น อุณหภูมิที่สูงขึ้น จะลดปริมาณน้ำสำรอง และเพิ่มปริมาณจุลชีพเล็กๆ ในอาหารและน้ำ ก่อให้เกิดโรค เช่น โรคอาหารเป็นพิษ ผลกระทบของภาวะโลกร้อนดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรง โดยจะเกิดกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนรุนแรงมากที่สุด เนื่องจากเป็นประเทศเกษตรกรรม โดยผลผลิตทางการเกษตรจะลดลงจากสภาพอากาศแปรปรวน และจะส่งผลกระทบต่อปริมาณอาหารสำรอง และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศที่ต้องพึ่งพาการส่งออกสินค้าทางการเกษตรเป็นหลัก ประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่จะได้รับผลกระทบที่รุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกเช่นเดียวกัน

๑.๓ ปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเรื่องขยะทะเลและขยะชายหาด

จากการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว มีการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์อย่างฟุ่มเฟือยโดยขาดความระมัดระวังโดยขาดการคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าชายเลน แนวปะการัง หาดทรายทะเล เช่น การนำพื้นที่ป่าชายเลนมาใช้ประโยชน์เพื่อทำนาเกลือ การสูญเสียความงดงามตามธรรมชาติของแหล่งท่องเที่ยว การบุกรุกพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล เพื่อสร้างสิ่งก่อสร้าง เช่น การก่อสร้างโรงแรมในที่ติดชายทะเล และการระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำและทะเล การเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำ การทิ้งขยะทำให้เกิดปัญหาขยะทะเล โดยสถานการณ์ของประเทศไทยอยู่ในขั้นวิกฤต [๑]

ข้อมูลจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง^๑ โดยอ้างอิงจากผลการสำรวจประเมินสภาพรวมปริมาณขยะมูลฝอยของประเทศ ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งมีจำนวนขยะประมาณ ๒๖.๘๕ ล้านตัน/ปี (หรือคิดเป็นปริมาณขยะ จำนวน ๑.๑๓ กิโลกรัม/คน/วัน) โดยในจำนวนนี้มีปริมาณขยะที่ตกค้างเพราะไม่สามารถกำจัดอย่างถูกวิธี ประมาณ ๒๓ % หรือประมาณ ๖.๒๒ ล้านตัน/ปี โดยสำหรับจังหวัดชายฝั่งทะเล ๒๓ จังหวัด มีปริมาณขยะ ประมาณ ๑๐ ล้านตัน/ปี ในจำนวนนี้มีประมาณ ๕ ล้านตันที่ได้รับการจัดการไม่ถูกวิธี ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสำรวจประเมิน พบว่าประมาณ ๑๐ % ของขยะที่ตกค้างเนื่องจากจัดการไม่ถูกวิธีจะไหลลงทะเล กล่าวคือ มีขยะไหลลงทะเลปีละประมาณ ๕๐,๐๐๐-๖๐,๐๐๐ ตัน/ปี ซึ่งประเมินว่าในแต่ละปีจะมีปริมาณขยะพลาสติกในทะเลประมาณ ๕๐,๐๐๐ ตัน หรือ ๗๕๐ ล้านชิ้น แหล่งที่มาของขยะทะเล คือ ขยะจากกิจกรรมบนฝั่ง เช่น จากชุมชน จากแหล่งท่องเที่ยวชายหาด จากท่าเรือ และจากแหล่งทิ้งขยะบนฝั่งรวมทั้ง ขยะจากกิจกรรมในทะเล เช่น การประมง การท่องเที่ยวทางทะเล การขนส่งทางทะเล โดยขยะทะเลจะส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ต่อการประมง/การเดินเรือ ต่อสุขภาพอนามัย ต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ รวมถึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ซึ่งปัจจุบันนับว่าเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากประเทศ

^๑ ข้อมูลจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง www.dmcr.go.th สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑

ไทยได้ถูกจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่มีขยะทะเลอันดับ ๖ ของโลก (จากผลการสำรวจโดยทีมนักวิจัยมหาวิทยาลัยจอร์เจีย ปี ๒๕๕๘)

จากข้อมูลกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พบว่า ๑๐ อันดับขยะที่พบในท้องทะเลไทยมากที่สุดในปี ๒๕๕๘ ได้แก่ อันดับที่ ๑ ถุงพลาสติก จำนวน ๑๕,๘๕๐ ชิ้น อันดับที่ ๒ หลอดที่คนเครื่องดื่ม จำนวน ๕,๒๕๒ ชิ้น อันดับที่ ๓ ฝา จุก จำนวน ๔,๔๑๙ ชิ้น อันดับ ๔ เชือก จำนวน ๓,๗๕๒ ชิ้น อันดับที่ ๕ บุหรี่/ก้นกรองบุหรี่ จำนวน ๓,๑๒๒ ชิ้น อันดับที่ ๖ ถ้วยโฟม กล่องโฟม จำนวน ๒,๘๗๓ ชิ้น อันดับที่ ๗ ขวดเครื่องดื่มแก้ว จำนวน ๒,๐๖๕ ชิ้น อันดับที่ ๘ ขวดเครื่องดื่มแก้ว จำนวน ๒,๐๖๕ ชิ้น อันดับที่ ๙ ขวดเครื่องดื่มพลาสติก จำนวน ๒,๐๔๓ ชิ้น อันดับที่ ๑๐ อื่นๆ จำนวน ๑,๖๗๓ ชิ้น และอันดับที่ ๑๐ ถ้วย งาน ซ้อน ส้อม มีด จำนวน ๑,๓๓๔ ชิ้น ดังปรากฏในรูป



ที่มา: องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย^๒

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง นักวิชาการ กลุ่มนักอนุรักษ์ ในการกำหนดมาตรการจัดการขยะทะเล ประกอบด้วย ๕ มาตรการหลัก ได้แก่ (๑) การสำรวจ ศึกษา จัดทำฐานข้อมูลชนิด ปริมาณ แหล่งที่มาของขยะทะเล (๒) การลดปริมาณขยะทะเลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ชุมชนชายฝั่ง การประมง การท่องเที่ยว และกลุ่มวิสาหกิจเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เป็นต้น (๓) การลดผลกระทบจากขยะทะเลต่อระบบนิเวศ ต่อการท่องเที่ยว ต่อสุขภาพมนุษย์ (๔) การส่งเสริมผู้ประกอบการในการผลิตวัสดุที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (๕) การรณรงค์สร้างจิตสำนึกและปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และได้บรรจุแผนงาน/โครงการจัดการขยะทะเลไว้ใน แผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ ปี พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ รวมทั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายและแผนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะทำงาน ๗ คณะ ซึ่งหนึ่งในนั้นมีคณะทำงานด้านสัตว์ทะเลมีพิษ

^๒ ข้อมูลจากองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย <https://news.thaipbs.or.th/infographic/๗๓>
สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑

และมลพิษทางทะเล ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงจากนโยบายสู่การปฏิบัติโดยมีกลไกด้านวิชาการรองรับ สนับสนุนให้เกิดการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรมและมีมาตรฐานทางวิชาการที่เหมาะสมต่อไป

จากการจำแนกประเภทของขยะ จะเห็นได้ว่าบุหรีและก้นกรองบุหรี เป็นประเภทของขยะ ที่มีปริมาณมากเป็นอันดับ ๕ ซึ่งเป็นขยะทางทะเลที่สำคัญและมีปริมาณมากการทำให้ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งได้รับความเสียหายอย่างมากที่ต้องได้รับการแก้ไข คือ การสูบบุหรี การทิ้งก้นบุหรีและขยะมูลฝอย ต่าง ๆ บริเวณชายหาด โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพบขยะประเภทก้นบุหรีมากที่สุด ๕ พื้นที่ ได้แก่

(๑) หาดชลลัทศน์ จังหวัดสงขลา พบก้นบุหรี ๑๗๗,๐๐๐ ชิ้น ระยะทางสำรวจ ๒.๒ กิโลเมตร คิดเป็น ๓.๕๖ ชิ้นต่อตารางเมตร

(๒) หาดแม่พิมพ์ จังหวัดระยอง พบก้นบุหรี ๑๑๒,๔๗๐ ชิ้น ระยะทางสำรวจ ๓.๒ กิโลเมตร คิดเป็น ๒.๓๐ ชิ้นต่อตารางเมตร

(๓) หาดบางแสน จังหวัดชลบุรี พบก้นบุหรี ๑๐๖,๔๐๘ ชิ้น ระยะทางสำรวจ ๓.๘ กิโลเมตร คิดเป็น ๐.๖๒ ชิ้นต่อตารางเมตร

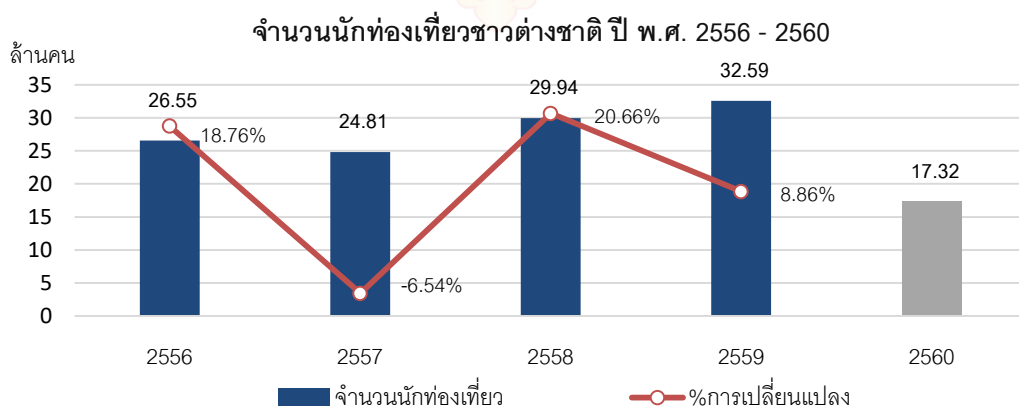
(๔) หาดป่าตอง จังหวัดภูเก็ต พบก้นบุหรี ๑๐๑,๐๐๐ ชิ้น ระยะทางสำรวจ ๒.๕ กิโลเมตร คิดเป็น ๐.๗๖ ชิ้นต่อตารางเมตร

(๕) หาดทรายรี จังหวัดชุมพร พบก้นบุหรี ๕๒,๓๗๘ ชิ้น ระยะทางสำรวจ ๑.๐๕ กิโลเมตร คิดเป็น ๑.๐๕ ชิ้นต่อตารางเมตร

ทั้งนี้ ปัญหาการทิ้งก้นบุหรีและขยะมูลฝอยต่างๆ บริเวณชายหาดมีสาเหตุสำคัญมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักท่องเที่ยวซึ่งมีทั้งนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศ

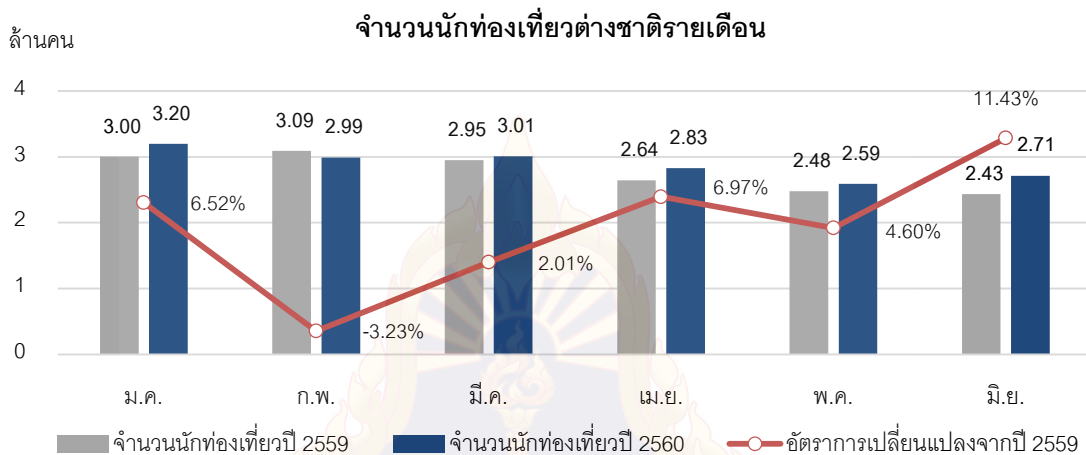
๑.๔ สถานการณ์นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ

สถานการณ์ท่องเที่ยวระหว่างประเทศของไทย ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙ มีอัตราการเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวต่างชาติเฉลี่ย (CAGR) ร้อยละ ๙.๘๘ ต่อปี สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๕๙ มีจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยรวมทั้งสิ้น ๓๒,๕๕๘,๓๐๓ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๘.๖๖ เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๕๘



หมายเหตุ : ตัวเลขของปี ๒๕๖๐ แสดงถึง ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๐
ที่มา : กรมการท่องเที่ยว

สำหรับสถานการณ์ท่องเที่ยวระหว่างประเทศของไทย ครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีที่ผ่านมาพบว่า ภาพรวมนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติขยายตัวร้อยละ ๔.๔๑ โดยเดือนที่นักท่องเที่ยวขยายตัวสูงสุดคือ มิถุนายน ขยายตัวร้อยละ ๑๑.๔๓ ซึ่งเป็นผลจากหลายปัจจัย เช่น การกลับมาของนักท่องเที่ยวจีนจากนโยบายการปราบปรามทัวร์ศูนย์เหรียญ การท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวมุสลิมในช่วงอีดีลฟีตรี และการฟื้นตัวของนักท่องเที่ยวรัสเซีย เป็นต้น



ที่มา : กรมการท่องเที่ยว

๒. แนวนโยบายแห่งรัฐ นโยบายและแผนในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยมีแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และนโยบายและแผนที่สำคัญทั้งในระดับนานาชาติที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการให้บรรลุฉันทามติ นโยบายระดับชาติ และระดับหน่วยงาน (กระทรวง/ กรม) ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๑ แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^๓

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้กำหนดโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกำหนดหลักการสำคัญในการปกครองประเทศ โดยในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีบทบัญญัติรองรับสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ และกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนี้

๑) มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ฯลฯ

^๓ ข้อมูลจากสำนักเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ <http://click.senate.go.th> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๑

๒) มาตรา ๕๐ บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๘) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลาย ทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม ฯลฯ

๓) มาตรา ๕๗ รัฐต้อง ฯลฯ (๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว ด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

๔) มาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า

๕) การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ข. ด้านอื่น ๆ

(๓) จัดให้มีระบบจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่นๆ ได้

๒.๒ นโยบายระดับนานาชาติและนโยบายระดับชาติ

๒.๒.๑ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน^๔ (Sustainable Development Goals: SDGs)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นเป้าหมายการพัฒนาที่นานาประเทศได้ลงนามรับรองฉันทามติวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกับ ๑๙๓ ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติอย่างเป็นทางการในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๘ มีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งหมด ๑๗ เป้าหมายที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการ โดยรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีเลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเทศไทยจะต้องดำเนินการให้บรรลุ SDG เป้าหมายที่ ๑๔: อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีเป้าประสงค์ที่ครอบคลุมหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทะเลและมหาสมุทร

^๔ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=๖๕๖๐&filename=index สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๑

ทั้งด้านมลพิษ การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ การดำเนินงานในการขับเคลื่อนการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินงานตามเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง โดยในเรื่องทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีคณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินงานเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ ๑๔ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นประธาน มีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะทำงาน เช่น กองทัพเรือ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมควบคุมมลพิษ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมประมง กรมเจ้าท่า สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานสถิติแห่งชาติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เป็นต้น คณะทำงานฯ จะต้องขับเคลื่อนการดำเนินการโดยศึกษาและจัดทำแนวทางการดำเนินงาน (Road map) ประสานการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตาม Road map วางระบบการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

๒.๒.๒ ยุทธศาสตร์ชาติ^๕

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานของประเทศในระยะ ๒๐ ปีต่อจากนี้ไป ซึ่งร่างยุทธศาสตร์ชาติ จะประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (๑) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (๒) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (๓) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (๔) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม (๕) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (๖) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์การสร้างความเจริญเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การบริโภคที่ยั่งยืนและการผลิตที่ยั่งยืน โดยมีการดำเนินการที่สำคัญในทุกมิติทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ รอนุรักษ์ พื้ฟูและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันผลกระทบและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติธรรมชาติ และปรับตัวในการผลิตและการบริโภคที่ปล่อยคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยพัฒนาการผลิต พัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ และเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยการจัดการขยะ สารพิษ และของเสียอันตรายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในเรื่องทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ถูกกำหนดไว้ในการจัดระบบอนุรักษ์ พื้ฟูและการป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

^๕ ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ <http://www.nesdb.go.th>

แนวทางและประเด็นการพัฒนา ๕.๑ จัดระบบอนุรักษ์ พื้นที่และป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

ดำเนินการปกป้องรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ทั้งป่าต้นน้ำลำธาร ป่าชุมชน และป่าชายเลน ดำเนินการ ปราบปรามและป้องกันการบุกรุกทำลายป่าอย่างเข้มงวด เร่งรัดการปลูกป่าโดยเลียนแบบระบบธรรมชาติ กำหนดพื้นที่ราบเชิงเขาเป็นแนวกันชน ส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจที่มีระบบการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน บริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้บนพื้นฐานให้คนและชุมชนสามารถอยู่กับป่าได้ โดยจัดทำแนวเขต ให้เกิดความชัดเจน นำระบบสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการ และส่งเสริมแนวทางประเมินมูลค่าการให้บริการของระบบนิเวศและการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ วางระบบป้องกัน การกัดเซาะชายฝั่ง ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

๒.๒.๓ แผนการปฏิรูปประเทศ^๖

รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศขึ้นต่อเนื่องจากการมีสภาพปฏิรูปประเทศ และสภาพสข. เพื่อทำหน้าที่ในการปฏิรูปประเทศให้เกิดความสมดุลในด้านต่างๆ สำหรับการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ดำเนินการยกร่างแผนปฏิรูป โดยพิจารณาตามข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนประเทศอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้ง น้อมนำศาสตร์ของพระราชามาเป็นหลัก ในการจัดทำแผนปฏิรูปด้วย โดยในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ถูกกำหนดไว้ในประเด็นปฏิรูปที่ ๕ ดังนี้

เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ ๕ : การบริหารจัดการมลพิษในทะเลและชายฝั่ง

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต้องคำนึงถึงความสมดุลของธรรมชาติทางทะเลให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ไม่มีการทำลายสภาพแวดล้อม ปัจจุบันปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยเกิดจากปัญหาน้ำเสีย (ทั้งจากภาคครัวเรือน ภาคการท่องเที่ยวและภาคอุตสาหกรรม) ปัญหาคาร์บอน น้ำมัน ปัญหามลพิษที่ตกค้าง ยาวนานจากสารเคมีและโลหะหนัก หรือปัญหาอื่นๆ โดยเฉพาะการที่ประเทศไทยมีการพัฒนาชายฝั่งเป็นพื้นที่กว้าง และมีการขยายตัวในด้านการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม และชุมชนชายฝั่งอย่างรวดเร็ว ทำให้ไม่สามารถสร้าง ระบบบำบัดน้ำเสียในการรองรับได้ทัน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยบำบัดน้ำเสียชายฝั่งและเกาะได้เพียงร้อยละ ๑๕ ของน้ำเสียทั้งหมด จึงจำเป็นต้องดำเนินการต่อเรื่องนี้อย่างเร่งด่วน โดยมีเป้าหมายในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการมลพิษในทะเลและชายฝั่งที่มีประสิทธิภาพ และการสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

^๖ ข้อมูลจาก http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๑/A/๐๒๔_๔/๑.PDF สืบค้นวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๑

๒.๒.๔ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔)^๗

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) จัดทำบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักในการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ แผนฯ ๑๒ มีวิสัยทัศน์ยึดตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และได้นำเป้าหมายและตัวชี้วัดในด้านต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีมาประกอบในการกำหนดเป้าหมายที่จะบรรลุใน ๕ ปี ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่องค์การระหว่างประเทศกำหนดขึ้น อาทิ การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development goals : SDGs) ที่องค์การสหประชาชาติกำหนดขึ้น เป็นต้น และบูรณาการแนวทางการพัฒนา กับนโยบายหรือประเด็นพัฒนาที่สำคัญของประเด็นการปฏิรูปประเทศ ๓๗ วาระ และ ไทยแลนด์ ๔.๐ โดยในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ถูกกำหนดดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ถูกกำหนดไว้ในเป้าหมายที่ ๑ ดังนี้

เป้าหมายที่ ๑ รักษา และฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติ เพิ่มพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ และป่าชายเลน ลดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และจัดที่ดินทำกินให้ผู้อยากไร้โดยให้สิทธิร่วม

ตัวชี้วัด ๑.๑ สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ร้อยละ ๒๕ และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ ๑๕ พื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มจาก ๑.๕๓ ล้านไร่ เป็น ๑.๕๘ ล้านไร่ พื้นที่ปลูกและฟื้นฟูป่าต้นน้ำเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม/ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการประจำปีโดยนำยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ มาวิเคราะห์ความเกี่ยวข้องกับภารกิจเพื่อจัดทำแผนงานโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปี

๒.๓ นโยบายกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีนโยบายในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาขยะในทะเล โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้

(๑) Road Map การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗

(๒) แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๔) ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙

^๗ ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ <http://www.nesdb.go.th>

(๓) แผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ตามแนวทาง “ประชารัฐ” ระยะ ๑ ปี (พ.ศ.๒๕๕๙ – ๒๕๖๐) ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๙

(๔) แผนปฏิบัติการ (Action Plan) ทรพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ปี ๒๕๕๙-๖๐ และ ๒๐ ปี (ปี ๒๕๖๐-๒๕๗๙) ซึ่งแผน ๒๐ ปีนี้เป็นแผนการดำเนินงานของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังตาราง

แผนปฏิบัติการ (Action Plan) เป้าหมาย/กิจกรรม/ โครงการ	ปริมาณงานเป้าหมายที่ปฏิบัติ					END STATE 20 ปี (2560-2579)
	Phase I 2559- 2560	Phase II 2561-2564	Phase III 2565-2569	Phase IV 2570-2574	Phase V 2575-2579	
ยุทธศาสตร์ที่ 1 อนุรักษ์ คุ้มครองฟื้นฟู ส่งเสริม และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ						
เป้าหมายที่ 5 ลดอัตราการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ						
บริหารจัดการขยะทะเล ในแหล่งท่องเที่ยว/ระบบ นิเวศทางทะเลที่สำคัญ (ปีละ 48 พื้นที่/12 เรื่อง)	24 พื้นที่/ 12 เรื่อง	216 พื้นที่/ 60 เรื่อง	456 พื้นที่/ 120 เรื่อง	696 พื้นที่/ 180 เรื่อง	936 พื้นที่/ 240 เรื่อง	มลพิษทางทะเลและชาย ทะเลได้รับการจัดการ อย่างเป็นระบบ และมี ประสิทธิภาพมากขึ้น

๒.๔ นโยบายกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการจัดการปัญหาขยะทะเลตามแผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ ปี พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ และดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ทรพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ปี ๒๕๕๙-๖๐ ในการบริหารจัดการขยะทะเล โดยมีกิจกรรมสำคัญ ดังนี้

(๑) การจัดเก็บขยะตกค้างในระบบนิเวศที่สำคัญ ได้แก่ ชายหาด ปะการัง และป่าชายเลน เพื่อลดผลกระทบจากขยะทะเลที่จะเกิดขึ้นกับระบบนิเวศ จำนวน ๒๔ พื้นที่

(๒) การนำมาตรการลดปริมาณขยะที่เหมาะสมไปใช้กับกลุ่มเป้าหมาย เพื่อลดปริมาณขยะลงทะเล โดยดำเนินการกับกลุ่มเป้าหมายที่คาดว่าจะเป็แหล่งกำเนิดขยะทะเล ได้แก่ กลุ่มเรือประมงพาณิชย์ ประมงชายฝั่ง ชุมชนชายฝั่ง และผู้ประกอบการแหล่งท่องเที่ยว/นักท่องเที่ยว จำนวน ๗ มาตรการ ใน ๗ พื้นที่เป้าหมาย ๒๔ จังหวัดชายฝั่งทะเล

(๓) การดำเนินงานทางวิชาการในการสำรวจและศึกษาข้อมูลปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์ขยะทะเลทั้งในด้านสาเหตุและผลกระทบ เพื่อศึกษาข้อมูลขยะทะเล ศึกษาแหล่งที่มาและผลกระทบของไมโครพลาสติก ศึกษาวิจัยผลกระทบของขยะทะเลต่อระบบนิเวศและทรัพยากรสัตว์ทะเลหายาก รวม ๕ เรื่อง ดังนี้

๑) สำรวจปริมาณขยะที่ไหลลงสู่ทะเลโดยแม่น้ำ: โดยการสำรวจ ประเมิน และวิเคราะห์ขยะทะเลบริเวณ ๕ ปากแม่น้ำสำคัญ ได้แก่ แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางตะบูน

๒) ศึกษาวิจัย ประเมินสภาวะการปนเปื้อนไมโครพลาสติก: โดยการวิเคราะห์การแพร่กระจาย จำนวน ชนิด และปริมาณของไมโครพลาสติกที่ตกค้างบริเวณชายหาด

๓) ศึกษาผลกระทบขยะทะเลต่อระบบนิเวศปะการัง: โดยทำการทดลองในแนวปะการังธรรมชาติและในห้องปฏิบัติการและปริมาณขยะที่ตกค้างในแนวปะการัง

๔) ศึกษาผลกระทบขยะทะเลต่อระบบนิเวศชายหาด: โดยใช้ประชาคมสัตว์ทะเลหน้าดินเป็นตัวชี้วัด

๕) ศึกษาผลกระทบขยะทะเลต่อสัตว์ทะเลหายาก: โดยการประเมินผลกระทบต่อสัตว์ทะเลหายาก เกยตื้น/ตาย จากการวินิจฉัยยิววิเคราะห์หาสาเหตุและโรค

(๔) การจัดทำระบบฐานข้อมูลขยะทะเล ตามมาตรฐานสากล International Coastal Cleanup (ICC) เพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการขยะทะเล

(๕) การดำเนินงานอื่นๆ ในเชิงรุกทั้งในระดับประเทศและระดับสากล ได้แก่

๑) มีความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในระดับภูมิภาค เพื่อให้การบริหารจัดการขยะทะเลมีประสิทธิภาพ ผ่านองค์กรนานาชาติ ได้แก่ UNEP IOC และ ASEAN /การจัดประชุมทั้งระดับในประเทศ ระดับนานาชาติและอาเซียน

๒) ดำเนินกิจกรรมเก็บขยะชายหาดสากลและมีระบบการเก็บข้อมูลตามมาตรฐานสากล International Coastal Cleanup (ICC)

(๖) การเตรียมความพร้อมในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างปัจจุบันทันด่วน เช่น กรณีการเกิดแพขยะในทะเล กรณีเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ เป็นต้น

สำหรับการดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๖๑ (สอดคล้องกับปีงบประมาณ ๒๕๖๐) ดังนี้

(๑) การจัดเก็บขยะตกค้างในระบบนิเวศ ได้แก่ ชายหาด ปะการัง และป่าชาย ๔๘ พื้นที่

(๒) การนำมาตรการลดปริมาณขยะที่เหมาะสมไปใช้กับกลุ่มเป้าหมาย ๑๐ เรื่องมาตรการ

(๓) การดำเนินงานทางวิชาการในการสำรวจและศึกษาข้อมูล ๕ เรื่อง

(๔) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลขยะทะเล

(๕) การดำเนินงานอื่นๆ ในเชิงรุกทั้งในระดับประเทศและระดับสากล

๓. แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการอำนาจทางปกครองตามหลักนิติธรรมในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๓.๑ หลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเรื่องหลักนิติธรรมไว้ดังนี้
มาตรา ๓ ววรรคสอง “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนำมาสู่ความผูกพันของหน่วยงานรัฐผู้ใช้อำนาจทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มาตรา ๒๖ “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” เป็นความมุ่งหมายที่สำคัญของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล สามารถจำกัดได้โดยอาศัยเหตุผลเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นเพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐตลอดจนเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น

หลักนิติธรรม^{๑๔} หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้ ๒ ประการ ดังนี้

(๑) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สาธารณประโยชน์ของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ประกอบด้วย

- ๑) หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
- ๒) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
- ๓) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
- ๔) กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
- ๕) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
- ๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
- ๗) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

(๒) หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึงลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ยังใช้บังคับอยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด สาธารณประโยชน์ของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ประกอบด้วย

- ๑) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
- ๒) กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
- ๓) กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
- ๔) กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
- ๕) กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
- ๖) กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ

การเมือง และวัฒนธรรม

- ๗) กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้
- ๘) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล
- ๙) กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
- ๑๐) กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้

และเคารพกฎหมาย

- ๑๑) กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้
- ๑๒) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์

^{๑๔} คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ, ๒๕๕๗, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาธารณประโยชน์ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร.

๑๓) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

๑๔) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

๑๕) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

๑๖) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

๓.๒ อำนาจทางปกครอง

หลักการใช้อำนาจปกครองในการปกครองที่ยึดหลักนิติธรรมถือกันว่ากฎหมายเป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดอำนาจของการใช้อำนาจรัฐ^๙ ดังนี้

๑. หลักการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครอง คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครอง วิธีการที่กฎหมายมอบหมายให้ฝ่ายปกครองมี ๒ แบบ คือ อำนาจผูกพันกับอำนาจดุลพินิจ

๑.๑ การใช้อำนาจแบบผูกพันอำนาจผูกพัน (Mandatory Power) คือ อำนาจที่กฎหมายมอบลงมาแล้วฝ่ายปกครองถูกผูกพันจะต้องปฏิบัติตามนั้นโดยเคร่งครัดเด็ดขาด ไม่สามารถตัดสินใจเป็นอย่างอื่นได้ กฎหมายมักจะใช้คำว่า “ต้อง” หรือ “ให้” เช่น กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองรับจดทะเบียนตั้งบริษัท โดยกำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการ ถ้าเอกชนรายใดยื่นขอจดทะเบียนโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วนฝ่ายปกครองต้องรับจดทะเบียน จะอ้างเหตุที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้เพื่อไม่รับจดทะเบียนไม่ได้ เป็นต้น

๑.๒ การใช้อำนาจแบบดุลพินิจ เป็นเรื่องตรงข้ามกับอำนาจผูกพัน คือ กฎหมายมอบอำนาจให้กับฝ่ายปกครองที่จะเลือกดำเนินการได้ กฎหมายมักใช้คำว่า “มีอำนาจ” “มีสิทธิ” “อาจจะ” “ควรจะ” หรือ “สามารถ” อำนาจดุลพินิจจึงเป็นเสรีภาพของฝ่ายปกครอง ที่กฎหมายจัดวางไว้เพื่อให้ตัดสินใจเลือกกระทำการหรือละเว้นกระทำการ หรือเลือกผลในทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งในหลายอย่าง เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายสรุป ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาทางที่เลือกแล้วต้องชอบด้วยกฎหมาย หากมีทางเลือกบางประการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตรงนั้นก็ไม่ใช่เป็นดุลพินิจ

๑.๓ รูปแบบที่กฎหมายให้อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง มีการให้อำนาจทั้งสองไว้ในทั้งส่วนเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจและในส่วนผลของกฎหมาย ได้แก่

(๑) อำนาจผูกพันทั้งในส่วนข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมาย กรณีนี้กฎหมายไม่เปิดทางให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจทั้งในข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายหากแต่จะกำหนดให้เป็นอำนาจผูกพัน เช่น กฎหมายกำหนดว่า “ผู้ใดยื่นเอกสารถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ต้องรับจดทะเบียน”

^๙ วิษณุ เครืองาม, ๒๕๓๐, เอกสารประกอบการสอน ชุติวิชา “กฎหมายมหาชน” หน่วยที่ ๑-๗, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ ๙, นนทบุรี.

(๒) อำนาจผูกพันในส่วนข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ แต่มีอำนาจดุลพินิจในส่วนผลของกฎหมาย กรณีนี้กฎหมายไม่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในส่วนข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ เช่น กฎหมายกำหนดว่า “โรงงานใดปล่อยน้ำเสีย เจ้าหน้าที่มีอำนาจพักใช้ใบอนุญาตเป็นเวลา ๑๐ วัน หรือเพิกถอนใบอนุญาต”

(๓) อำนาจดุลพินิจในส่วนข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ แต่มีอำนาจผูกพันในส่วนผลของกฎหมาย ในกรณีนี้กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในส่วนข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ แต่กำหนดเป็นอำนาจผูกพันในส่วนผลของกฎหมาย เช่น กฎหมายกำหนดว่า “อาคารใดตกอยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรมน่ารังเกียจ เจ้าหน้าที่ต้องสั่งรื้อถอนอาคารนั้น”

(๔) อำนาจดุลพินิจทั้งในส่วนข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมาย กรณีนี้กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจทั้งในส่วนข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมาย เช่น กฎหมายกำหนดว่า “อาคารหรือโรงเรือนใดอยู่ในสภาพน่าจะเป็นอันตราย เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้แก้ไขหรือรื้อถอนอาคาร”

๒. กระบวนการใช้อำนาจปกครองที่เป็นอำนาจดุลพินิจ คือกระบวนการใช้อำนาจปกครองที่กฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจได้ คือ ดุลพินิจวินิจฉัยกับดุลพินิจตัดสินใจ

๒.๑ อำนาจดุลพินิจวินิจฉัย คือ อำนาจปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้ในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบ อันเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้อำนาจดุลพินิจในลักษณะวินิจฉัยข้อเท็จจริง ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายไม่เจาะจง ตัวอย่างการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย เช่น ข้อความในมาตรา ๒๑ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ว่า “การกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี” ข้อความในมาตรา ๒๖ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า “อาหารที่มีสิ่งน่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ” เป็นต้น

๒.๒ อำนาจดุลพินิจตัดสินใจ เป็นการใช้อำนาจในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจสั่งการหรือไม่ และเลือกว่าใช้อำนาจสั่งการไปอย่างไรตามกฎหมายเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจ ที่เรียกว่าอำนาจดุลพินิจเลือกเนื้อความของคำสั่ง มักจะใช้ถ้อยคำในการบทบัญญัติว่า “มีอำนาจ” “มีสิทธิ” “อาจ...” “ก็ได้” เป็นต้นตัวอย่างการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจหรือไม่ หากเลือกที่จะใช้อำนาจกฎหมายก็ให้ดุลพินิจที่จะเลือกกระทำการหรือเลือกออกคำสั่งได้ เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๑ กำหนดว่า “มาตรา ๒๑ ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติที่ดี ดำเนินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมที่ดี ดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ ผ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ ข้อสังเกต การใช้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจกับดุลพินิจในการวินิจฉัย คือ “การใช้ดุลพินิจตัดสินใจ” เช่น นายป๊อดซื้อใบขับขี่มา ใบขับขี่ก็ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่ยังมีผลบังคับเพราะไม่เป็นโมฆะ ต่อมาพบว่าเป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แทนที่จะยกเลิกเพิกถอน ถ้ากฎหมายให้อำนาจดุลพินิจเจ้าหน้าที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือไม่ก็ได้ ตรงนี้ คือ ดุลพินิจในการตัดสินใจ ถ้าไม่ยกเลิกเรื่องก็จบ แต่ถ้าใช้ดุลพินิจยกเลิกก็ต้องมาพิจารณาดูกันว่า จะยกเลิกอย่างไร เมื่อไร จะให้มีผลในอนาคต ปัจจุบันหรือย้อนหลัง ซึ่งส่วนนี้เรียกว่า “ดุลพินิจในการวินิจฉัย”

๓.๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.๒๕๕๘^{๑๐}

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.๒๕๕๘ ได้ถูกตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายในเชิงนโยบาย (Policy Law) และการบริหารจัดการ เพื่อประสานและเสริมประสิทธิภาพให้แก่การบังคับใช้กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พร้อมทั้งมีมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งควบคู่ไปด้วย โดยกำหนดหลักการ การบูรณาการการใช้กฎหมายโดยหน่วยราชการ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกัน เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พร้อมทั้งสอดคล้องกับสภาพของระบบนิเวศของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อันมีลักษณะที่เป็นระบบและเป็นองค์รวม มิได้แยกส่วนกัน ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และได้รับการช่วยเหลือ สนับสนุน จากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) การกำหนดบทนิยาม

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชน้ำชายฝั่ง คลอง คู แพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ ที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ชายทะเล เกาะ ภูเขาทะเล ปะการัง ดอนหอย ฟันและสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศ ทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

“ชุมชนชายฝั่ง” หมายความว่า ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะ

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่รักษาพืชพันธุ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(๒) การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๑) กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดระงับการกระทำหรือกิจกรรมหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม กรณีที่ปรากฏว่าบุคคลนั้นก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๒) กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณหนึ่งบริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์

^{๑๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๒๑ ก ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ หน้า ๔๙

๓) กำหนดให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ หรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในกรณีที่พื้นที่ป่าชายเลนหรือป่าชายเลนอนุรักษ์อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

๔) กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้คงอยู่ในสภาพทางธรรมชาติเดิม เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพตามธรรมชาติที่สมบูรณ์มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๕) กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

๖) กำหนดให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้าเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น ในกรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ

๗) กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลาย หรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าจะมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง

(๓) บทกำหนดโทษ

๑) ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

๒) ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ หรือเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือมาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

๓) ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (กรณีวิกฤติ) ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๔) สำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย

๓.๔ มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณชายหาด

จากสถานการณ์ปัญหาขยะทะเลและขยะบริเวณชายหาดที่อยู่ในขั้นวิกฤติ โดยเฉพาะกันกรองบุหรีเป็นขยะที่พบได้บ่อยที่สุดบริเวณชายหาด ในประเทศไทยพบว่าในแต่ละวันมีกันกรองบุหรีเกิดขึ้นกว่า ๑๐๐ ล้านชิ้น ตกค้างในที่ต่างๆ โดยขยะจากบุหรีนั้นประกอบไปด้วยสารที่ออกซิน (Toxin) นิโคติน (Nicotine) ยาฆ่าแมลง และสารก่อมะเร็ง ด้วยเหตุที่ขยะประเภทนี้มีขนาดเล็ก ง่ายต่อการถูกชะพาลงสู่แหล่งน้ำ จึงมักถูกละเลยทำให้เกิดเป็นขยะที่พบได้บ่อยบริเวณชายหาดและสวนสาธารณะ

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน จึงได้จัดโครงการ “ชายหาดปลอดบุหรี” ขึ้น โดยอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้แต่งตั้ง คณะทำงานโครงการ “ชายหาดปลอดบุหรี” ประกอบด้วย คณะทำงานด้านวิชาการ คณะทำงานด้านติดตาม ประเมินผลและด้านสารัตถะ คณะทำงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย และคณะทำงานด้านการจัดกิจกรรม รณรงค์ชายหาดปลอดบุหรี เพื่อขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวในทุกมิติ โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการศึกษารวบรวม ข้อมูล สำรวจความคิดเห็นประชาชนบริเวณชายหาด กระบวนการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ให้กับ ประชาชน การสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน และที่สำคัญคือกระบวนการบังคับใช้ กฎหมาย (Law enforcement) โดยอาศัยอำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.๒๕๕๘ กำหนดมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาขยะจากบุหรีบริเวณชายหาดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ โดยมี กระบวนการดำเนินการ ดังนี้

๓.๔.๑ การแต่งตั้งคณะทำงาน

อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้แต่งตั้งคณะทำงานโครงการ “ชายหาดปลอดบุหรี” เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาขยะจากกันบูหรี จำนวน ๔ คณะ ดังนี้

๑) คณะทำงานด้านวิชาการ เพื่อดำเนินการสำรวจ วิจัย พื้นที่ชายหาดทั่วประเทศ เพื่อศึกษา ผลกระทบจากกันกรองบุหรีต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง วิเคราะห์ข้อมูล รวบรวม ผลการศึกษาวิจัย พร้อมทั้งจัดทำรายงานสรุป และรายงานผลการดำเนินการ

๒) คณะทำงานด้านติดตามประเมินผลและด้านสารัตถะ เพื่อดำเนินการ รวบรวม ประเมินผลการ ดำเนินการสำรวจ วิจัย พื้นที่ชายหาดทั่วประเทศ เพื่อศึกษาผลกระทบจากกันกรองบุหรีต่อทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งตลอดจนติดตาม รวบรวม ประเมินผลการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งดำเนินการด้าน สารัตถะและรายงานผลการดำเนินการ

๓) คณะทำงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ประสานการดำเนินการแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรายงานผลการดำเนินการ

๔) คณะทำงานด้านการจัดกิจกรรมรณรงค์ชายหาดปลอดบุหรี เพื่อกำหนดรูปแบบ รายละเอียด การจัดกิจกรรมรณรงค์ชายหาดปลอดบุหรี ประสาน และสนับสนุนการจัดกิจกรรม ดำเนินการจัดกิจกรรม ชายหาดปลอดบุหรี ให้เป็นไปตามนโยบาย ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ดำเนินการ รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน การจัดกิจกรรมชายหาดปลอดบุหรี อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินการ

๓.๔.๒ การศึกษารวบรวมข้อมูล

๑) ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ ข้อมูลผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาขยะ บุหรีในบริเวณชายหาด โดยมีการสำรวจความคิดเห็นพบว่าสถานการณ์ขยะทะเลและสภาพปัญหา ที่สามารถ นำมาประเมินความเสียหายต่อชายหาดจากปัญหาขยะบุหรีคือข้อมูลการย่อยสลายของกันบูหรีที่ใช้ระยะเวลา ๑ - ๕ ปี ซึ่งหากมีการทิ้งกันบูหรีและสะสมบริเวณชายหาดในปริมาณมากก็อาจกระทบกับชายหาด และมีการ ประเมินมูลค่าของชายหาดโดยวัดจากการใช้ประโยชน์ที่มนุษย์ได้รับอย่างเป็นรูปธรรม (Use Value) และการ คงอยู่หรือการให้ความรู้สึกด้านจิตใจ (Non-use Value หรือ Passive-useValue) สรุปดังนี้

(๑) มูลค่าของชายหาดจากการใช้ประโยชน์ทางตรง (Direct-useValue) โดยเป็นสถานที่ พักผ่อน และท่องเที่ยวของมนุษย์

(๒) มูลค่าของชายหาดจากการใช้ประโยชน์โดยอ้อม (Indirect-use Value) หมายถึง “ผลผลิตจากหาดทราย” หรือด้านธรรมชาติหรือระบบนิเวศวิทยา เช่น เป็นแหล่งวางไข่ของเต่าทะเลหรือสัตว์หายาก หรือเป็นแหล่งพักพิงของนกทะเล เป็นแหล่งอาศัยของสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่บนทรายและฝังตัวอยู่ในทราย เช่น ปู หอย เป็นพื้นฐานของห่วงโซ่อาหาร เช่น ลูกปลา ลูกกุ้ง เพรียง และเป็นแหล่งอนุบาลของสัตว์น้ำวัยอ่อนหลายชนิด เช่น เต่าทะเล แมงดาทะเล เป็นต้น

(๓) มูลค่าของชายหาดจากการคงอยู่หรือการให้ความรู้สึกด้านจิตใจ (Non-use Value หรือ Passive-use Value) เป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นจากความรู้สึกที่ดีเมื่อได้ทราบว่าหาดทรายยังคงอยู่ในสภาพดี แม้บุคคลนั้นจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น ชาวสงขลามีความรู้สึกที่ดีที่ทราบว่าหาดสมิหลายังคงอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์เป็นความรู้สึกที่ต้องการให้หาดอยู่เป็นมรดกถึงลูกหลานหรือเป็นความรู้สึกที่ต้องการให้หาดยังคงอยู่แม้ตนเองจะไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยตรงก็ตามมูลค่าของการคงอยู่และมูลค่าด้านจิตใจยังเป็นสิ่งที่มีน้อยและมีสิ่งทดแทนได้ยากก็จะมีค่าสูงมาก

๒) มีการดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนบริเวณชายหาด

๓.๔.๓ มาตรการทางปกครองในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณชายหาด

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.๒๕๕๘ มาตรา ๑๗ กำหนดมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำ หรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น เป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม เมื่อได้มีคำสั่งแล้ว หากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าการกระทำ หรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแจ้งประสานงานหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องนั้นโดยมิชักช้าเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเสียหายเพิ่มขึ้น หรือไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่รับผิดชอบ หรือเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไข หรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณดังกล่าว ในการนี้อธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลนั้น ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณนั้นด้วยก็ได้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้ว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณายกเลิกคำสั่งที่ออก

อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ ประกอบมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.๒๕๕๘ ที่กล่าวมาข้างต้น ออกคำสั่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ ๑๐๖๔/ ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ กำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณชายหาด จำนวน ๒๔ แห่ง เพื่อเป็นการสงวนอนุรักษ์ พื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เป็นชายหาดให้คงความสมบูรณ์ รวมทั้งส่งเสริมผลักดัน และประสานความร่วมมือในการร่วมดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล และแนวทางการดำเนินการต่างๆ

การเฝ้าระวัง ป้องกัน ขยายหัด และควบคุมโรคและภัยสุขภาพจากบุหรี หรือขยะมูลฝอย หรือมลพิษอื่น ๆ บริเวณพื้นที่ขยายหัด โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) การกำหนดบทนิยาม

“แนวชายฝั่งทะเล” หมายความว่า แนวที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดตามปกติของธรรมชาติ

“ขยายหัด” หมายความว่า พื้นที่ในแนวที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดตามปกติทางธรรมชาติจนถึงแนวที่น้ำทะเลลงต่ำสุดตามปกติทางธรรมชาติ และให้หมายความรวมถึงบริเวณพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่หัดทรายเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ติดกับขยายหัด ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๒) มาตรการ

ห้ามมิให้บุคคลหรือนิติบุคคลใด กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ในบริเวณขยายหัดตามแนวชายฝั่งทะเล ดังต่อไปนี้

๑) สูบบุหรีหรือทิ้งกันบุหรี บริเวณขยายหัด เว้นแต่เป็นการสูบบุหรีหรือทิ้งกันบุหรีในบริเวณพื้นที่หรือในสถานที่ที่เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานราชการได้จัดไว้

๒) เท ทิ้ง ระบายของเสีย ขยะมูลฝอย หรือวัสดุที่มีลักษณะเป็นพลาสติก โฟม ของเสีย กระดาษ เศษอาหาร หรือผ้า น้ำเสีย สิ่งปฏิกูล สารแขวนลอย คราบน้ำมัน สารปนเปื้อน มูลสัตว์ ซากสัตว์ มลภาวะ หรือสิ่งต่าง ๆ เว้นแต่ได้ดำเนินการ เท ทิ้ง หรือระบายในบริเวณพื้นที่ หรือในสถานที่ที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานราชการได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือได้ดำเนินการตามกระบวนการหรือมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด

๓) กระทำการใด ๆ อันส่งผลหรืออาจส่งผลให้ขยายหัดได้รับความเสียหาย

นอกจากนี้ คำสั่งนี้เป็นการบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนอันเป็นการดำเนินการในรูปแบบ “ประชารัฐ” ดังนี้

๑. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการโครงการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในด้านการป้องกันภัยคุกคามทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และภัยสุขภาพจากบุหรีบริเวณพื้นที่ขยายหัด รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันสนับสนุนด้านวิชาการในการบริหารจัดการขยายหัดตามมาตรฐานของทางราชการ

๒. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กองทัพเรือ สนับสนุนทรัพยากร ร่วมกันสังเกตการณ์ การตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน การปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๓. กรมควบคุมโรค ส่งเสริมและสนับสนุน ข้อมูลทางวิชาการ ตลอดจนสื่อประชาสัมพันธ์ โฆษและพิษภัยของบุหรี การควบคุมโรค เฝ้าระวัง ป้องกัน ภาวะเสี่ยงและภัยคุกคามต่อสุขภาพ ในพื้นที่ดำเนินการ และสนับสนุนทรัพยากรในการขับเคลื่อนมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริม สนับสนุนประชาสัมพันธ์ และควบคุมการบังคับใช้ให้เป็นไปตามมาตรการคุ้มครองขยายหัด รวมทั้งสนับสนุนจัดหาสถานที่ หรือภาชนะ เพื่อรองรับการสูบหรือทิ้งกันบุหรี หรือขยะมูลฝอย หรือมลภาวะต่างๆ รวมทั้งการจัดเก็บในส่วนที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมและสนับสนุนทรัพยากรในการขับเคลื่อนดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองขยายหัด ตามอำนาจหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

๕. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น นำนโยบายตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ สนับสนุน กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์

๖. จังหวัดน่านนโยบายไปดำเนินการเพื่อกำหนดมาตรการสู่การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ

๗. ทุกหน่วยงานร่วมกันส่งเสริม สนับสนุน ให้ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน

๘. ทุกหน่วยงานร่วมกันสร้างเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันวิชาการเพื่อเป็นแนวร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ และตรวจสอบเพื่อคุ้มครองชายหาด

๙. บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (AIS) และบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TRUE) สนับสนุนการส่งข้อความ แจ้งเตือน ห้ามสูบบุหรี่และทิ้งขยะมูลฝอยในพื้นที่เข้าร่วมโครงการตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๖๑ ระยะเวลา ๐๖.๐๐ น. ถึงเวลา ๒๒.๐๐ น.

๓.๔.๔ การบูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วน

เพื่อให้การบังคับใช้คำสั่งสั่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ ๑๐๖๔/ ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ เรื่อง กำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณชายหาด จำนวน ๒๔ แห่ง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาขยะจากกันบูหรี่บริเวณชายหาด ของประเทศไทย กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้จัดกิจกรรมลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในด้านการป้องกันภัยคุกคามทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และภัยสุขภาพจากกันบูหรี่บริเวณพื้นที่ชายหาดขึ้นในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่จะมีการประกาศใช้คำสั่งฯ โดยจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กับนายกเทศมนตรีและนายกองค้การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๒๔ หาด ใน ๑๕ จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในด้านการเฝ้าระวัง ป้องกันภัยคุกคามทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และควบคุมโรคและภัยสุขภาพจากกันบูหรี่บริเวณพื้นที่ชายหาด และเพื่อร่วมกัน ลดปริมาณขยะและปัญหามลพิษจากกันกรองกันบูหรี่ บริเวณชายหาด ๒๓ หาด ใน ๑๔ จังหวัด เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทะเลระบบนิเวศ และคุณภาพชีวิตของผู้คน ตลอดจนเพื่อร่วมกันเสริมสร้าง สนับสนุนกิจกรรมชายหาดปลอดกันบูหรี่แก่ทุกภาคส่วนและกลุ่มเครือข่ายให้ช่วยกันสอดส่องดูแล บริเวณชายหาด ๒๔ หาด ใน ๑๕ จังหวัดให้ปลอดกันบูหรี่อย่างถาวรต่อไป โดยมีผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการท่องเที่ยว ประชาชน เครือข่ายด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เยาวชนและสื่อมวลชนเข้าร่วมเป็นสักขีพยานและร่วมสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ชายหาดทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๓. บทวิเคราะห์

การออกคำสั่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ ๑๐๖๔/ ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ เรื่อง มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณชายหาด จำนวน ๒๔ แห่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อคุ้มครอง สงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณชายหาด ตามแนวชายฝั่งทะเล โดยเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการแก้ไขปัญหาให้ทันต่อสถานการณ์วิกฤติ โดยกำหนดห้ามบุคคลหรือนิติบุคคลสูบบุหรี่หรือทิ้งกันบูหรี่ บริเวณชายหาด เท ทั้ง ระบายของเสีย ขยะมูลฝอย หรือวัสดุที่มี

ลักษณะเป็นพลาสติก โฟม ของเสียกระดาษ เศษอาหาร หรือผ้า น้ำเสีย สิ่งปฏิกูล สารแขวนลอย คราบน้ำมัน สารปนเปื้อน มูลสัตว์ ซากสัตว์ มลภาวะ หรือสิ่งต่างๆ เว้นแต่ได้ดำเนินการ เท ทิ้ง หรือระบายในบริเวณพื้นที่ หรือในสถานที่ที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานราชการได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือได้ดำเนินการตามกระบวนการหรือ มาตรฐานที่ทางราชการกำหนด หรือกระทำการใดๆ อันส่งผลหรืออาจส่งผลให้ชายหาดได้รับความเสียหาย ซึ่งการกำหนดมาตรการเหล่านี้เป็นไปเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนบริเวณชายหาดให้ปลอดภัย จากบุหรี่ และอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมิให้เกิดความเสื่อมโทรมอันเป็นหน้าที่ของรัฐในการดูแล ประชาชน ภายใต้คำสั่งฯ นี้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจน เปิดเผย โปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และมีการกำหนดโทษที่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม คำสั่งฯ นี้มีการจำกัดสิทธิของคนสูบบุหรี่ให้สูบบุหรี่ได้เฉพาะบริเวณสถานที่ให้ สูบบุหรี่ได้เท่านั้น แต่ก็เป็นการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายใต้กรอบกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงพิษภัยของบุหรี่ ควันบุหรี่ที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น จัดสถานที่ให้สูบบุหรี่ และจัดให้มีถังขยะเพิ่มมากขึ้นบริเวณชายหาด ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของกรมควบคุม โรค กระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่วางกฎเกณฑ์ และบทกำหนดโทษชัดเจนสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งในการสูบบุหรี่ในที่ต้องห้าม

๔. บทสรุป

คำสั่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ ๑๐๖๔/ ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ เรื่อง มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณชายหาด จำนวน ๒๔ แห่ง เป็นการใช้อำนาจทาง ปกครองตามหลักนิติธรรมในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กล่าวคือ เป็นการออกคำสั่งโดยอาศัย อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ อันเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลเป็นบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการออกคำสั่งที่ชัดเจน ในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอันหมายรวมถึงชายหาดและแนวชายฝั่งทะเล คุ้มครองสิทธิ ขั้นพื้นฐานของประชาชนให้ปลอดภัยจากอันตรายของการสูบบุหรี่ โดยเป็นคำสั่งที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาให้ ทันทต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นและมีการทิ้งขยะโดยเฉพาะก้นบุหรี่ที่บริเวณ ชายหาดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและกำจัดได้ยาก โดยมีการกำหนดโทษที่เหมาะสมได้สัดส่วนกับความผิด เป็นกระบวนใช้อำนาจทางปกครองตามหลักนิติธรรมและเป็นมิติใหม่ในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ในรูปแบบ “ประชารัฐ” โดยได้มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้ให้ ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติได้ถูกต้อง เพื่อให้มีการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ เกิดความยั่งยืนต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

บรรณานุกรม

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ, ๒๕๕๗, “หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, กรุงเทพมหานคร.

วิชฌุ เครื่องงาม, ๒๕๓๐, เอกสารประกอบการสอน ชุดวิชา “กฎหมายมหาชน” หน่วยที่ ๑-๗, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ ๙, นนทบุรี.

วิชฌุ วัลย์ณู, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์, เจตน์ สภาวศรีศิลป, ๒๕๕๑, “ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป”, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑ ราชกิจจานุเบกษา (เล่มที่ ๔) เล่ม ๑๓๕ ตอน ๒๔ ก ๖ เมษายน ๒๕๖๑ หน้า ๑

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.๒๕๕๘ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๒๑ ก ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ หน้า ๔๙

เว็บไซต์

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง www.dmcr.go.th สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑

กรีนพีซประเทศไทย www.greenpeace.or.th สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๑

มิเตอร์ประเทศไทย <http://www.thailandometers.mahidol.ac.th/> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๑

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ <http://www.nesdb.go.th> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๑

สำนักเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ <http://click.senate.go.th> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๑

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย <https://news.thaipbs.or.th/infographic/> ๗๓ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑