



ปัญหาหน้าที่อำนาจตามกฎหมายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมและ ป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ Problems of legal duties and powers of local administrative organizations in controlling and preventing environmental crimes related to forest resources

อัครกร ไชยพงษ์*

Akkakorn Chaiyapong

■ บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาข้อจำกัดทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ศึกษาหน้าที่อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ศึกษาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาเอกสารต่างๆ และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผลการวิจัย พบว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 มิได้กระจายอำนาจเพื่อรับรองหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ไว้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* รองศาสตราจารย์, ประธานหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการพัฒนาระบบการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Associate Professor, Head of the Master of Arts Program Development of Justice Administration, Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

Received: 24 September 2024 Revised: 10 December 2024 Accepted: 17 December 2024

ทำให้การขับเคลื่อนงานควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ไม่อาจกระทำได้ ซึ่งในบริบทกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 ได้รับรองอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการป้องกันและลงโทษบุคคลที่สร้างผลกระทบในทางลบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอยู่ในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายของสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยรัฐบัญญัติการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร ค.ศ. 1976 ก็ได้รับรองอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับรัฐบาลแห่งมลรัฐเพื่อดำเนินคดีกับผู้ที่จะละเมิดบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมภายใต้หลักการรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นได้ ดังนั้นจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 เพื่อรับรองการกระจายอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

คำสำคัญ: อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ

■ Abstract

The objectives of this study are as follows: (1) To study the legal limitations in

controlling and preventing environmental crime related to forest resources by local administrative organizations. (2) To examine the legal authority and responsibilities in controlling and preventing environmental crime related to forest resources by local administrative organizations. (3) To explore approaches for amending laws to decentralize power for controlling and preventing environmental crime related to forest resources to local administrative organizations. Qualitative research involving the study of various documents and in-depth interviews with key informants was performed.

The result indicates that the Act on the Establishment of Plans and Procedures for the Decentralization of Power to Local Administrative Organizations, B.E. 2542 (1999), Sections 16 and 17, do not delegate authority to local administrative organizations to ensure their duties in preventing and suppressing environmental crimes. This lack of decentralization makes it impossible to effectively carry out the control and prevention of environmental crimes. In contrast, under the legal framework of the Commonwealth of Australia, the Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 empowers local administrative organizations and local officials to prevent and penalize individuals who negatively impact natural resources

within the jurisdiction of these organizations. Similarly, in the United States, particularly in the state of California, the law recognizes the authority of local governments to enforce environmental protection measures and manage natural resources effectively. According to the Resource Conservation and Recovery Act of 1976, local administrative organizations are empowered to work alongside state governments to prosecute individuals who violate or damage natural resources and the environment. This is done under the principle of responsibility to the local community. Therefore, amending the Act on the Establishment of Plans and Procedures for the Decentralization of Power to Local Administrative Organizations, B.E. 2542 (1999), Sections 16 and 17, is recommended to further ensure the delegation of power for controlling and preventing environmental crimes to local administrative organizations.

Keywords: Environmental crime, Local administrative organizations, Decentralization

■ บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากการลักลอบบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในระดับรุนแรง ซึ่งหากพิจารณาจากพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2561-

2562 มีจำนวนพื้นที่ป่าไม้คงเหลือเพียง 102,484,072.71 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.68 ของประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนพื้นที่ป่าไม้ลดลงจากช่วงปี พ.ศ. 2560-2561 จำนวนถึง 4,229.48 ไร่ (Sueb Nakasathien Foundation, 2020) อันเป็นสัดส่วนจำนวนเนื้อที่พื้นที่ป่าไม้ที่ต่ำกว่าเกณฑ์นโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ขั้นต่ำไว้ที่ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศไทย ทั้งนี้ เมื่อย้อนกลับไปศึกษาสถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมา คงปฏิเสธไม่ได้ว่าพื้นที่ป่าไม้อยู่ในสภาวะวิกฤติและมีพื้นที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตลอดมา ซึ่งปัจจัยสนับสนุนที่เร่งปฏิกิริยาให้เกิดวิกฤติพื้นที่ป่าไม้นี้ก็คือมนุษย์เป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นจากปัจจัยการเพิ่มจำนวนของประชากร อันนำไปสู่การขยายพื้นที่ทำกิน และพื้นที่อยู่อาศัยไปพร้อมกัน และรวมไปถึงความต้องการของกลุ่มทุนผู้มีอิทธิพลได้ทำการจ้างแรงงานเข้าไปบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อจับจองที่ดินและโอนขายในลักษณะที่ดินมือเปล่า หรือการปลูกสร้างรีสอร์ทที่พักอาศัย รวมถึงการตัดไม้หวงห้ามและไม้เศรษฐกิจอันเป็นความต้องการของตลาดโลก เป็นต้น จากบรรดาการกระทำเหล่านี้ของมนุษย์ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ภัยธรรมชาติอย่างไม่จบสิ้น เนื่องจากระบบนิเวศตามสภาวะธรรมชาติได้เสียสมดุลลงนั่นเอง

มีข้อสังเกตว่า พื้นที่ป่าไม้ที่เกิดความเสียหายในพื้นที่ทั่วประเทศเหล่านี้ ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีระวางตั้งอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ทว่าจากการศึกษาพบว่า ภายใต้พระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการกระจายอำนาจทางกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับมิได้บัญญัติรับรองในทางมอบหน้าที่อำนาจให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในทางควบคุมและป้องกันเพื่อการรักษาทรัพยากรป่าไม้ อันเกิดจากการบุกรุก หรือเข้าทำลายในพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับปรากฏว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 ได้มอบหน้าที่อำนาจในมิติการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้เท่านั้น โดยบทบาทที่สำคัญ ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมผ่านทางสื่อต่าง ๆ รวมถึงการให้การสนับสนุนด้านการเงินและสิ่งของกับหน่วยงานอื่นในการอนุรักษ์ และการรณรงค์รักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบบทบาทในการอนุรักษ์และการรณรงค์รักษาสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังปรากฏข้อมูลอีกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จะมีบทบาทในพันธกิจด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (Phahon Sakkatat & Nuenghathai Tantisantisom, 2007, pp. 71-72) ซึ่งต้องยอมรับว่าหน้าที่อำนาจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอยู่นี้ มิใช่บทบาทเชิงรุกที่สะท้อนภาพให้เห็นถึงอำนาจ

ในการควบคุมป้องกันปัญหาอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental crime) ด้านทรัพยากรป่าไม้ได้อยู่เลย อนึ่ง อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมที่กล่าวนี้ หมายถึง การแสวงหาประโยชน์ การใช้ประโยชน์จากธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ทำให้เกิดความเสียหาย หรือผลร้ายแก่ธรรมชาติจากการกระทำของบุคคลในภาคเอกชน ภาครัฐ และชุมชน (Montha Prapannetivuth et al., 2019, 2019, p. 25) ซึ่งต้องยอมรับข้อเท็จจริงต่อไปอีกว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่น ชุมชน ประชาชน และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ จะมีความสัมพันธ์ในระดับใกล้ชิดกันอย่างยิ่ง เนื่องจากต่างเป็นผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ในลักษณะเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในภูมิศาสตร์ประจำท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของช่วงฤดูเสี่ยงภัยลักษณะของการกระทำผิดอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ รวมถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอันสำคัญ อันจะก่อผลในงานควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ในทางเกิดผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้นไปกว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น เนื่องจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายเฉพาะเรื่องเหล่านี้ มิได้เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับชุมชน ประชาชน และทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นโดยตรง แต่ทว่าด้วยข้อจำกัดในมิติของกฎหมายโดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 ในปัจจุบันมิได้กระจายอำนาจเพื่อรับรองหน้าที่อำนาจในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ไว้ให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงทำให้การขับเคลื่อนดำเนินงานควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยการอ้างอิงกฎหมายจึงไม่อาจกระทำได้ และรวมไปถึงการไม่อาจตราอนุบัญญัติแห่งท้องถิ่นเพื่อการขับเคลื่อนพันธกิจงานด้านนี้ได้อีกด้วย ซึ่งบรรดาข้อจำกัดเหล่านี้ย่อมเป็นอุปสรรคเชิงกฎหมายที่จำเป็นต้องศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ต่อไป

■ วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษาทบทวนแนวคิดทฤษฎี และข้อจำกัดทางกฎหมายในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เพื่อศึกษาหน้าที่อำนาจตามกฎหมายในการควบคุม และป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

■ วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interviews) เป็นเครื่องมือหลักในการศึกษาวิจัยเอกสาร ได้รวบรวมข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิและทุติยภูมิ เช่น กฎหมาย ตำรา หนังสือ บทความวิชาการ วารสารกฎหมาย หนังสือราชการ และนโยบายของภาครัฐ เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับการศึกษามาสู่การวิเคราะห์ จัดทำบทสรุป และข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการพรรณนาความ ปรากฏรายละเอียดดังนี้

1) การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากหนังสือ ตำรา งานวิจัย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ รวมถึงข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีแหล่งอ้างอิงอันน่าเชื่อถือ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 8 ราย ได้แก่

(1) ผู้แทนจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 11

(2) ผู้แทนจากสำนักงานท้องถิ่น (พื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี) จำนวน 1 ราย

(3) ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี) จำนวน 1 ราย

(4) นายกเทศมนตรี (พื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี) จำนวน 1 ราย

(5) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (พื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี) จำนวน 1 ราย

(6) ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายป่าไม้ จำนวน 1 ราย

(7) ผู้แทนจากหน่วยป้องกันป่าไม้ จำนวน 1 ราย

(8) ผู้นำท้องที่ในระดับหมู่บ้าน จำนวน 1 ราย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Non-Probability Sampling) ด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในประเด็นการศึกษาวิจัย โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ยินยอมให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัยเพื่อเป็นประโยชน์ในการวิจัยและนำไปสู่การตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

3) การวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

หมายเหตุ คำว่า “หน้าที่อำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในงานวิจัยนี้ หมายถึง หน้าที่อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา โดยไม่หมาย ความรวมถึงกรุงเทพมหานคร และคำว่า “การควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้” ในงานวิจัยนี้ หมายถึง การควบคุมและป้องกันการบุกรุกทำลายพื้นที่

ป่าไม้ ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

■ สมมุติฐานการวิจัย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 มิได้กระจายอำนาจเพื่อรับรองหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ไว้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การขับเคลื่อนงานควบคุม และป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ โดยอาศัยการอ้างอิงกฎหมาย และการตรานโยบายดีแห่งท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนพันธกิจด้านนี้ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะการปรับปรุง มาตรา 16 และมาตรา 17 เพื่อให้มีการกระจายอำนาจที่ครอบคลุมด้านสิ่งแวดล้อม จะช่วยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มความเข้มแข็งในระดับท้องถิ่น และลดภาระการจัดการในระดับส่วนกลาง

■ ผลการวิจัยและอภิปรายผล

1. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย จำแนกออกได้เป็นผลการวิจัยทางแนวคิดทฤษฎี และผลการวิจัยมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม

ด้านทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ผลการวิจัยทางแนวคิดทฤษฎี

1.1) แนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม

จุดเริ่มต้นของแนวคิดอาชญาวิทยาสิ่งแวดล้อม (Green Criminology) หรืออาชญากรรมสิ่งแวดล้อมนั้น ถูกคิดค้นขึ้นโดย “Michael Lynch” ในช่วงปี ค.ศ. 1990 ที่เกิดปรากฏการณ์ต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของโลก ซึ่งถูกทำลายและคุกคามอย่างหนักหน่วง ซึ่ง “Lynch” มองว่าอาชญาวิทยาสีเขียวมีความแตกต่างไปจากอาชญาวิทยาดั้งเดิม คือกรณีอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมเหยื่ออาชญากรรมที่พบจะเป็นการทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอันเกิดจากมนุษย์เป็นผู้ก่อ ในขณะที่แนวคิดอาชญาวิทยาดั้งเดิมจะนำมาใช้ อธิบายของปรากฏการณ์อาชญากรรมที่มนุษย์กระทำต่อมนุษย์มนุษย์จึงเป็นเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายมิใช่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Nanrapat Chaiakraphong, 2020, p. 3) ด้วยเหตุนี้ กระบวนการเพื่อการขจัดเหยี่ยวาและการแก้ไขฟื้นฟูผลร้ายที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม จึงอยู่ในลักษณะแตกต่างไปจากการแก้ไขฟื้นฟูอาชญากรรมตามแนวคิดอาชญาวิทยาดั้งเดิม

“เอมี โรนฮาร์ด” ที่ปรึกษาฝ่ายต่างประเทศของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ได้อธิบายความหมายของอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม (Montha Prapanetivuth et al., 2019, p. 25) ขึ้นว่า “อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม คือ การแสวงหา

ประโยชน์ การใช้ประโยชน์จากธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้ผลเสีย หรือผลร้ายแก่ธรรมชาติ โดยอาจจะเกิดจากภาคเอกชน ภาครัฐบาล หรือชุมชนก็ได้”

นักวิชาการด้านอาชญาวิทยา ทำการจำแนกอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมชั้นปฐมภูมิ หมายถึง อาชญากรรมซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการทำลายทรัพยากรบนโลกด้วยการกระทำของมนุษย์ อาทิ อาชญากรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ อาชญากรรมลักลอบตัดไม้ อาชญากรรมที่กระทำต่อสัตว์ป่าธรรมชาติรวมทั้งเผ่าพันธุ์ และอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ

ข. อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมชั้นทุติยภูมิ หมายถึง อาชญากรรมซึ่งไม่ได้กระทำต่อทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง แต่ได้ก่อให้เกิดผลทางอ้อม อาทิ หน่วยงานราชการ หรือบริษัทภาคเอกชน ที่ตั้งใจละเมิดกฎระเบียบ ข้อบังคับของประเทศ อันส่งผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

ตัวอย่างอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมที่ได้สะท้อนถึงวิกฤตของทรัพยากรป่าไม้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยในช่วงเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2021 ถึงช่วงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2022 ปรากฏพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายไปทั้งสิ้นสูงถึง 104,000 เฮกตาร์ ซึ่งพื้นที่ป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้น มีขนาดพื้นที่ป่าไม้ใหญ่เป็นลำดับที่สามของโลก รองจากสาธารณรัฐคองโก และสาธารณรัฐบราซิล

ตามลำดับ (Post to Day, 2023) โดยปัจจัยที่เป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในสาธารณรัฐอินโดนีเซียอย่างกว้างขวาง คือ การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ ปาล์มน้ำมัน และการประกอบการอุตสาหกรรมกระดาษ (Greenpeace, n.d.)

อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากอาชญากรรมทั่วไป ได้แก่ (Montha Prapanetivuth et al., 2019, p. 28)

1) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดอย่างชัดเจนทันที แต่ต้องใช้ระยะเวลาในการเปิดเผยว่าบุคคลใดเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง หรือบุคคลใดเป็นผู้ก่อเหตุ

2) ผลเสียหายของอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมอาจยังไม่เกิดขึ้นทันทีทันใด โดยอาจต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าอาชญากรรมปกติจึงจะปรากฏเป็นผลความเสียหาย

3) อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมไม่ได้ออกกระทบต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด แต่ทว่าจะก่อผลกระทบต่อส่วนรวมหรือต่อสังคมชุมชน

4) ในบางกรณี การพิสูจน์ความผิดของอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมกระทำได้ยาก อาทิ การปล่อยน้ำเสียของโรงงานแห่งหนึ่งแล้วพบว่า มีสัตว์น้ำลอยตายเป็นจำนวนมาก และทำให้ไม่สามารถใช้น้ำจากแหล่งน้ำนั้นเพื่อการอุปโภคหรือบริโภคได้ ซึ่งการตรวจเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ว่า ผลเสียหายที่เกิดขึ้นได้เกิดจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานนี้หรือไม่ ต้องใช้กระบวนการหาแสวงหาพยานหลักฐานที่ละเอียดและซับซ้อนมากพอสมควรและต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการอีกด้วย

อนึ่ง อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมนี้ ในทางข้อเท็จจริงอาจมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

เนื่องจากอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้มีความพัวพันเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติ จนยกระดับไปเป็นอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมข้ามชาติ ด้วยเหตุที่ว่าผลกระทบที่เกิดจากอาชญากรรมข้ามชาตินั้น ไม่ได้เกิดเพียงแค่ว่าในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ยังส่งผลข้ามชาติไปสู่ประเทศอื่นๆ ด้วย และที่รุนแรงยิ่ง คือ ส่งผลกระทบไปถึงระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติของภูมิภาคนั้นๆ อาทิ มีการจงใจเผาป่าในประเทศหนึ่ง แต่ส่งผลให้ไฟป่าลุกลามไปอีกหลายประเทศที่อยู่รอบข้างประเทศต้นเหตุที่เกิดการเผานั้น ซึ่งย่อมส่งผลกระทบไปถึงสัตว์ป่า พันธุ์ไม้ และแหล่งน้ำได้อีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้น อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมรวมไปถึงอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมข้ามชาติย่อมมิใช่สิ่งที่ภาครัฐจะเพิกเฉยต่อการเฝ้าระวังและป้องกันปราบปรามลงเสียได้ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์(พิเศษ) กุลพล พลวัน สำนักงานอัยการสูงสุด ได้กล่าวเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยไว้ว่า “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยค่อนข้างมีปัญหาขณะนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กรมควบคุมมลพิษ (คพ.) รวบรวมแล้วมีถึง 24 ฉบับ แต่ 24 ฉบับนี้ยังมีปัญหาเพราะถูกละเลยในการบังคับใช้ แสดงว่าการบังคับใช้กฎหมายคือหัวใจ เพราะทุกคนคิดว่าไม่ได้เกิดขึ้นกับเรา ไม่ใช่เรื่องใกล้ตัว ไม่ใช่การฆ่า ช่มชืด แต่มีปัญหาซึมเรื่อยๆ ขณะที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศกว้างขวางมาก เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การปล่อยมลพิษสู่อากาศ น้ำ การทิ้งขยะพิษที่ยังปล่อยให้เกิดขึ้นทุกวัน เหตุใดเจ้าหน้าที่ถึงปล่อยให้เกิดขึ้น เมื่อเรื่องออกสื่อจึงค่อยนำเจ้าหน้าที่

ลงไปตรวจสอบ แสดงว่ากลไกในประเทศไทย พิกลพิการ”(Thanisa Tanticharoen, 2014) จากข้อความเห็นดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นสิ่งที่พิสูจน์ ในอีกบริบทหนึ่งว่าอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม มิใช่ปัญหาของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือผู้ใดผู้หนึ่งแต่จำเป็นต้องกระจายอำนาจในการ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม ให้ครอบคลุม ในทุกพื้นที่เพราะคำว่าสิ่งแวดล้อม นี้ย่อมดำรงอยู่อย่างกระจายตามแหล่ง ที่ต่าง ๆ หาใช่จำแนกแบ่งเขตเฉพาะไว้แต่ อย่างใด

(2) แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วน ท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นรากฐาน อันสำคัญที่ทำให้สิ่งที่เรียกว่า “การปกครอง ตนเอง” (Self-government) ก่อรูปขึ้นอย่างเป็น ระบบ และที่สำคัญ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ นับเป็นการปกครองที่ตอบสนองต่อคำว่า “Democracy” ซึ่งหมายถึง “การปกครองโดย ประชาชน” (popular government) ในระดับที่ ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก (Napajaree Jiwananthaprawat, 2014, p. 2) เนื่องจาก การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชน สามารถแสดงออกซึ่งรูปแบบการปกครองที่ ตอบสนองต่อวิถีท้องถิ่นเป็นหลักคิดสำคัญ

Robson (1966, p. 5) ให้นิยามการปกครอง ท้องถิ่น ขึ้นว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วย การปกครองซึ่ง รัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจ ปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิ์ตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมียุติธรรมที่จำเป็นใน การปกครอง (Necessary Organ) เพื่อปฏิบัติ หน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครอง ท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์

พวงงาม (Kowit Phuangngam, 2007, p. 14) ได้แสดงทัศนะต่อการปกครองท้องถิ่น ในทาง ชี้แจงรายละเอียดเพิ่มขึ้นว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบพื้นฐานอย่างหนึ่งของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญต่อ การฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะแก่ชุมชน ท้องถิ่นที่จะได้มีส่วนร่วมในการตอบสนอง ปัญหาความเป็นอยู่ และการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติของตนเองได้เป็นอย่างดี เพราะลำพัง เพียงรัฐบาลกลางไม่อาจดูแลตอบสนองความ ต้องการ หรือแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่าง ตรงใจและทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น ลักษณะ ของการปกครองท้องถิ่นก็คือ การที่องค์กรหนึ่ง มีอาณาเขตของตนเอง มีจำนวนประชากรตามที่ กำหนดมีอำนาจ และมีอิสระในการปกครอง ตนเอง มีการบริหารการคลังของตน มีหน้าที่ ให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชน ในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหาร และปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น จากทัศนะความเห็นของนักวิชาการ จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือการเปิดโอกาสอย่าง แท้จริงเพื่อให้ภาคประชาชนสามารถใช้สิทธิ เสรีภาพที่กฎหมายรับรองไว้ในการปกครอง ตนเองตามอัตลักษณ์ ประจำท้องถิ่นตน ผ่านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น

สำหรับแนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับ กรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครอง ท้องถิ่น ก็คือ แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งแนวคิดเรื่องการกระจาย อำนาจนี้เป็นแนว ความคิดเกี่ยวกับการปกครอง ท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้

ปกครองกันเอง สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างอิสระ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางปกครองจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในการจัดทำภารกิจภายในรัฐ (Dawnapa Ketong, 2020, p. 51) เป็นนัยสำคัญ ฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจทางปกครอง ก็คือ การกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจของรัฐนั่นเอง ซึ่งรัฐส่วนกลางจะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรใด และให้มีอำนาจโดยอ้อมจะต้องกระทำผ่านการรับรองไว้เป็นเนื้อหากฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติอีกส่วนหนึ่ง

ในรายละเอียดของรูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกออกได้เป็น 5 ลักษณะ ได้แก่ (Nakarin Mektrairat, n.d.)

1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสถานการณ์ที่สถาบัน หรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ จนมีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล ภาคประชาสังคมจึงจำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตน และด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดสภาพเช่นนั้นขึ้น

2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน อาทิ กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง

การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองเพื่อออกไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ได้แก่ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจในทางเด็ดขาด และรวมถึงการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administration Decentralization)

4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจด้วยวิธีนี้มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ กล่าวคือเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นในเชิง “ภารกิจหน้าที่” โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่ทว่ารัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านั้นโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) การกระจายอำนาจด้วยวิธีนี้ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อการอธิบายถึงสภาวะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ อย่างแท้จริงไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่

ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ โดยส่วนกลางจะไม่เข้ามา มีบทบาท หรือแทรกแซง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายใต้หลักการโอนอำนาจ การแทรกแซงจะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องเป็นไปอย่าง จำกัดและต้องเกิดขึ้นตามเหตุเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจ ในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจใน การการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้น ความเป็นประชาธิปไตย” (Political of Democratic Decentralization)

มีข้อสังเกตว่า การกระจายอำนาจ ภายใต้หลักการโอนอำนาจ จะปรากฏอยู่ด้วยกัน ใน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจใน การปกครอง (Administration Devolution) ซึ่งสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น ตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) นับเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายใน ชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้ง ยังมี ความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร อีกด้วย

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของ การกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัด รูปแบบการปกครองในระบอบรัฐเดี่ยว (Unitary State System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบ สหพันธรัฐ (Federal System) (Heywood, 2002,

pp. 167-168) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจาก ส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจ สามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมือง ได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้ง สถาบันทางการเมืองในรูป “สภา” (Assembly) ที่เป็นของตนเองได้

จากรูปแบบการกระจายอำนาจ ทั้ง 5 ลักษณะข้างต้น เมื่อนำมาปรับใช้ภายใต้ บริบทของการศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ จึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึง รูปแบบที่ห้าเท่านั้น ในขณะที่สองรูปแบบแรก ควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่าการกระจาย อำนาจในรูปแบบแรกนั้น เป็นการเกิดขึ้นเอง โดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการ จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากเจตจำนงของรัฐ ส่วนกลาง ในขณะที่การกระจายอำนาจใน ลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐตาม รูปแบบที่สองนั้น ท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สภาวะ ของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

ดังนั้น จากความหมายและขอบข่าย โดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการพิจารณาโดย อยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารและการปกครอง ในท้องถิ่น ทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลาย ระดับ นั้นย่อมหมายความว่า ระบบการปกครอง ท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีอำนาจและ ความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ก็จะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิด การกระจายอำนาจที่แตกต่างรูปแบบกันออกไป ได้อีกด้วย

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากพันธกิจของรัฐ ส่วนกลางแล้ว การกระจายอำนาจก็อาจพิจารณา จากมิตินี้ได้ด้วยเช่นกัน ได้แก่ หากกรณีเป็น พันธกิจหลักของรัฐ (Primary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อประเทศ เป็นภารกิจพื้นฐานดั้งเดิม ซึ่งรัฐแต่ละรัฐต้องดำเนินการจัดทำด้วยตนเอง เพราะเป็นเรื่องของการประกันความมั่นคงปลอดภัยขั้นพื้นฐานของรัฐ ซึ่งภารกิจพื้นฐานของรัฐนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมิใช่การรักษาความสงบ ด้วยเหตุนี้ หากกรณีเป็นพันธกิจหลักของรัฐ รัฐส่วนกลางก็จะส่งมอบอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ไว้ ในทางตรงกันข้ามหากกรณีเป็นพันธกิจรองของรัฐ (Secondary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องของการเสริมสร้างคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ดี มีสุข ซึ่งเป็นภารกิจลำดับรอง กรณีหลังนี้ย่อมเป็นความเหมาะสมอย่างยิ่ง ที่รัฐส่วนกลางจะกระจายอำนาจในพันธกิจเหล่านี้ให้แก่ส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ ยังสามารถจัดแบ่งประเภทออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

ก. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือ การกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตหรือขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกการจัดระเบียบการบริหารราชการดังกล่าวว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” (Somkid Lertpaitoon, 2006, p. 35)

ข. การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ หรือการกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กรอื่นซึ่งมิใช่องค์กรของรัฐส่วนกลาง เพื่อรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรนั่นเอง อาทิ กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจทางบริการไม่คำนึงเรื่องอาณาเขตในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ กิจการที่มอบให้จัดทำนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดโดยตราเป็นกฎหมาย โดยองค์กรที่ได้รับมอบจะกำหนดขึ้นมาเองตามอำเภอใจมิได้

ค. การกระจายอำนาจทางการคลัง นับเป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจที่สำคัญ โดยหน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลาง พยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณ และการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง อาทิ การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบน ทำการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานในระดับพื้นที่ หรือระดับรองลงมาในรูปแบบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและรวมไปถึงการจัดสรรงบประมาณในทางลงรายละเอียด ซึ่งการกระจายอำนาจทางการคลังนี้ ส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติ

มีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง

(3) แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในบริบทของประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นได้มีการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475 ในรูปแบบ “เทศบาล” ในปี พ.ศ. 2478 โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แบ่งเทศบาลออกเป็นสามประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และโครงสร้างการบริหารจัดการแบ่งเป็น 2 องค์การ คือ (1) สภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และ (2) คณะเทศมนตรีทำหน้าที่ด้านบริหาร นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสภาจังหวัด (พ.ศ. 2481) สุขาภิบาล (พ.ศ. 2495) องค์การบริหารส่วนจังหวัด-อบจ. (พ.ศ. 2498) และสภาตำบล (พ.ศ. 2499) (Napajaree Jiwananthaprawat, 2014, p. 2) มาเป็นลำดับ จนกระทั่งเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงปรากฏการรับรองการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอย่างเป็นระบบ ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวนี้ได้ถูกรับรองสืบเนื่องมาสู่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มาเป็นลำดับ

ในส่วน of รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ ดังนี้

ก) รูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย 3 องค์การ ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายบริหารโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล จำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามลำดับ ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารโดยนายกเทศมนตรี

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ข) รูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย 2 องค์การ ได้แก่

(1) กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภากรุงเทพมหานคร และฝ่ายบริหาร โดยผู้ว่ากรุงเทพมหานคร

(2) เมืองพัทยา ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาเมืองพัทยา และฝ่ายบริหารโดยนายกเมืองพัทยา

ทั้งนี้ ในประเด็นของหน้าที่อำนาจและพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบประเภทนั้น จะเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้เป็นสำคัญ

มีข้อสังเกตว่า ในมิติการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมป่าไม้ นั้นได้ปรากฏการจัดทำ “บันทึกความร่วมมือการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 โดยเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงาน

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) อันมีวัตถุประสงค์แห่งความร่วมมือจำนวน 3 ด้าน ได้แก่ (1) งานควบคุมป้องกัน และดับไฟป่า หน่วยงานรับผิดชอบ คือ สำนักป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า (2) งานพัฒนาป่าชุมชน หน่วยงานรับผิดชอบ คือ สำนักจัดการป่าชุมชน และ (3) การปรับปรุงการพัฒนา การส่งเสริมอาชีพ หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคล และชุมชนที่ทำกินและอาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัย หรือทำกินตามการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หน่วยงานรับผิดชอบ คือ สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ (Forest Resource Management Office No. 4, 2021) อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นตามบันทึกความร่วมมือฉบับนี้ คงเป็นไปในทางการจัดการเพื่อสนับสนุนกำลังคนและเครื่องมืออุปกรณ์ ซึ่งกันและกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากได้มีผลเป็นการรับรองให้เกิดการกระจายอำนาจในมิติ โดยกฎหมายเพื่องานด้านอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

2) ผลการวิจัยมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม

ผลการวิจัยเกี่ยวกับมาตรการกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยการศึกษามาตรการกฎหมายจากมติกฎหมายของต่างประเทศ และมีมติกฎหมายของประเทศไทย ดังนี้

(1) มาตรการกฎหมายระหว่างประเทศ

ก) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) หรือเรียกชื่ออย่างย่อว่า “อนุสัญญา CITES” (ไซเตส) ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาโดยการให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์ คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าในโลก เพื่อประโยชน์แห่งมวลมนุษยชาติ โดยมุ่งเน้นไปที่ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ หรือมีการคุกคามจนอยู่ในวิกฤตของการใกล้จะสูญสิ้นพันธุ์

อนุสัญญาได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐภาคีต้องถือปฏิบัติในมิติของการคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าไว้ ดังนี้

- การกำหนดมาตรการในการบังคับใช้อนุสัญญามีให้การค้าสัตว์ป่า พืชป่าที่ผิดกฎหมาย โดยจะต้องมีมาตรการลงโทษผู้ค้า ผู้ครอบครอง การรับของกลาง และการส่งของกลางกลับแหล่งกำเนิด กรณีที่ทราบถึงถิ่นกำเนิด

- การตั้งด่านตรวจสัตว์ป่า พืชป่าระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการค้าสัตว์ป่า พืชป่า และการขนส่งที่ปลอดภัย

- การนำเสนอรายงานประจำปี (Annual Report) เกี่ยวกับสถิติการค้าสัตว์ป่า

พืชป่าของประเทศตน แก่สำนักงานเลขาธิการ CITES

- การจัดตั้งคณะทำงานฝ่ายปฏิบัติการ (Management Authority) และคณะทำงานฝ่ายวิทยาการ (Scientific Authority) ประจำประเทศ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่า

มีข้อสังเกตว่า อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมที่กระทำต่อสัตว์ป่าธรรมชาติ และรวมถึงการทำลายทรัพยากรป่าไม้ ตามข่าวความคุ้มครองของอนุสัญญา CITES นั้น “Christian Nellemann” ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย Rapid Response แห่งองค์การ UNEA (United Nations Environment Assembly) เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมว่าเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการค้าไม้เถื่อนอันเป็นธุรกิจ ทำลายป่าที่มีมูลค่าสูงถึงราว 30 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ถึง 100 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี และคาดการณ์ว่าคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 30 ของการค้าไม้ที่ถูกกฎหมาย (Montha Prapanetivuth, et al, 2019, p. 29) ทั้งนี้ Christian Nellemann ได้ใช้แหล่งข้อมูลจากหลายแหล่งเพื่อคำนวณมูลค่าโดยประมาณของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการสืบค้นในสถิติขององค์การสหประชาชาติ อัตราการจับตัวและคดีความในฐานข้อมูลขององค์การตำรวจสากล รวมทั้งตัวเลขรายได้ที่มาจากการค้าผลผลิตจากธรรมชาติอันผิดกฎหมาย

ในกรณีของประเทศไทยปรากฏการตรากฎหมายในทิศทางการสนองตอบต่ออนุสัญญา CITES หลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสงวน

และคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น โดยในมิติของการละเมิดอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมนั้น จากการให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายป่าไม้) เผยว่าอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจะเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้เป็นสำคัญ อาทิ การบุกรุกทำลายป่า การลักลอบตัดไม้ การครอบครองไม้และแปรรูปไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการบุกรุกหาของป่า เป็นต้น

ข) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ (1) อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (2) ใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และ (3) แบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม บนหลักการพื้นฐานที่ว่าระบบนิเวศทางธรรมชาติจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองไว้ เพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติ กลุ่มปัจจุบันและในอนาคต โดยจะต้องมีการวางแผนและจัดการเกี่ยวกับการใช้และการจัดการสมดุลทางชีวภาพอย่างระมัดระวัง

(2) มาตรการกฎหมายของต่างประเทศ

ก) เครือรัฐออสเตรเลีย

การควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเครือรัฐออสเตรเลีย ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ

คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (EPBC Act)) กล่าวคือ การรับรองอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการป้องกันและลงโทษบุคคลใดก็ตามที่สร้างผลกระทบในทางลบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และป่าไม้ที่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งอยู่ในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยครอบคลุมงานป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมจากทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ในแหล่งพื้นที่ จำนวน 8 กรณีสำคัญ (Department of the Environment Water Heritage and the Arts, 2009) ได้แก่ แหล่งพื้นที่มรดกโลก แหล่งสถานที่มรดกแห่งชาติ แหล่งพื้นที่ที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ สิ่งมีชีวิตที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศ สิ่งมีชีวิตที่ถูกคุกคามในระบบนิเวศพื้นที่ทางทะเล อุทยานทางทะเล และรวมถึงการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดสารนิวเคลียร์ (รวมถึงเหมืองยูเรเนียม) ซึ่งอำนาจในการควบคุมและป้องกันตามกรณีเหล่านี้ อยู่ในข่ายความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข) สหรัฐอเมริกา

ภายใต้การจัดรูปแบบรัฐในรูปแบบสหพันธรัฐ สหรัฐอเมริกาจึงปรากฏการบริหารเชิงซ้อน ได้แก่ การบริหารโดยรัฐบาลกลาง (Federal Government) ส่วนหนึ่ง และการบริหารโดยรัฐบาลแห่งมลรัฐ (State Government) อีกส่วนหนึ่ง โดยการบริหารภายในมลรัฐนั้น จะมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) อยู่ด้วย สำหรับอำนาจในการควบคุมและป้องกัน

อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกานี้ จะปรากฏอยู่ทั้งอำนาจส่วนกลางที่รับรองขึ้นด้วยวิธีการตราเป็นกฎหมาย โดยฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาคองเกรส) และปรากฏอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ กฎหมายแห่งมลรัฐจะรับรองให้มีหน้าที่อำนาจต้องรับผิดชอบดูแลและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ โดยอยู่ภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดละเว้นความรับผิดชอบดังกล่าว ไม่ว่าจะด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ศาลยุติธรรมได้วินิจฉัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ความรับผิดชอบ (Pamela, 1986, pp. 145-148)

สำหรับมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ศาลยุติธรรมได้พิพากษารับรองอำนาจให้แก่รัฐบาลแห่งมลรัฐในการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและเขตป่าสงวนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการดูแลและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่กล่าวนี้ได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องของการดูแลและจัดการขยะมูลฝอยด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรการทางกฎหมายโดยรัฐบัญญัติการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร ค.ศ. 1976 (Resource Conservation and Recovery Act, 1976 : RCRA) กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองทั้งด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และเพื่อการอนุรักษ์อันทรงคุณค่า อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องปฏิบัติงานร่วมกับรัฐบาลแห่งมลรัฐให้สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อฟ้องร้องต่อผู้ที่ละเมิด หรือนุกรุกทำลาย

ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในเขตรัฐนั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักการรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้น ทั้งกรณีของเครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา ต่างปรากฏการกระจายอำนาจโดยกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมได้อย่างกว้างขวาง

(3) มาตรการกฎหมายของประเทศไทย

พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้รับรองการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ เมืองพัทยา ไว้ดังนี้

(ก) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 17 รับรองการกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองจำนวน 29 กรณี ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาลการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มีข้อสังเกตว่า ในมิติของอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ นั้น ยังไม่ปรากฏการกระจายอำนาจหน้าที่ประการนี้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด คงมีเพียงการกระจายอำนาจเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ (มาตรา 17 (12)) เท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา

ลงไปที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กฎหมายได้รับรองหน้าที่อำนาจไว้ในลักษณะการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 45 (7)) แต่เพียงเท่านั้นอีกเช่นกัน ซึ่งการกระจายอำนาจในเชิงการจัดการสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาเหล่านี้ มิใช่การกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

(ข) กรณีเมืองพัทยา เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติ กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 รับรองการกระจายอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จำนวน 31 กรณี ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ

(5) การสาธารณสุข

(6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

(7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

(8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(9) การจัดการศึกษา

(10) การสังคมนาและและการพัฒนา
คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต
ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
อันดีของท้องถิ่น

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด
และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษา
สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การส่งเสริมกีฬา

(15) การส่งเสริมประชาธิปไตย
ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร
ในการพัฒนาท้องถิ่น

(17) การรักษาความสะอาดและ
ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล
และน้ำเสีย

(19) การสาธารณสุข การอนามัย
ครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(20) การจัดให้มีและควบคุมสุสาน
และฌาปนสถาน

(21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็น
ระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ
และสาธารณสถานอื่น ๆ

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา
และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(25) การผังเมือง

(26) การขนส่งและการวิศวกรรม
จราจร

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(28) การควบคุมอาคาร

(29) การป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย
การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษา
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์
ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ
ประกาศกำหนด

มีข้อสังเกตว่า ภายใต้พระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
พ.ศ. 2537 รับรองหน้าที่อำนาจให้องค์การ
บริหารส่วนตำบลเพียงการคุ้มครอง ดูแล
และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(มาตรา 67 (7)) แต่เพียงเท่านั้นเช่นกัน ซึ่งเป็นไป
ในบริบทเดียวกันกับกับองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดที่อธิบายไว้ก่อนหน้านี้ โดยบทบาท
หน้าที่ในมิติการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา
ดังกล่าวนี้ ก็มีไขหน้าที่อำนาจในเชิงของ
การควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม
แต่อย่างใด

ในประเด็นของการสร้างความร่วมมือ
ของราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนท้องถิ่นนั้น
ปรากฏการจัดทำ “บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ
การบูรณาการเพื่อการส่งเสริม สนับสนุน
และการประสานงานในการดำเนินงาน ระหว่าง
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” ขึ้นใช้บังคับ
เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2567 (Department
of National Parks, Wildlife and Plant Conser-
vation, 2024) โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็น
องค์กรเชื่อมประสาน มีวัตถุประสงค์ 4 ด้าน
สำคัญ ดังนี้

(1) การแก้ไขปัญหาไฟป่าโดยรวมมีอากันส่งเสริม สนับสนุน และประสานงาน ด้านการป้องกันและควบคุมไฟป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และเพื่ออากาศสะอาดเพื่อประชาชน

(2) การป้องกันและแก้ปัญหาสัตว์ป่าที่ส่งผลกระทบและสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชนในพื้นที่นอกเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อประโยชน์ด้านการคุ้มครอง และป้องกันอันตรายแก่ประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถปฏิบัติงานด้านการเก็บ ดัก จับ ไล่ ต้อน ล่อ เคลื่อนย้าย หรืออื่นๆ กับสัตว์ป่าคุ้มครองเมื่อมีเหตุจำเป็นหรือฉุกเฉินตามหลักวิชาการ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(3) การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน และส่งเสริมอาชีพหรือคุณภาพชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่อนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และ

(4) การส่งเสริมอาชีพหรือคุณภาพชีวิตของบุคคลในชุมชนที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ดี วัตถุประสงค์แห่งบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ ก็ได้ดำรงสถานะเป็นกฎหมายที่จะรับรองอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมไปเสียได้ ซึ่งในวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 แห่งบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ได้รับความชอบด้วยอำนาจของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เพียง

สามารถปฏิบัติงานด้านการเก็บ ดัก จับ ไล่ ต้อน ล่อ เคลื่อนย้าย หรืออื่นๆ กับสัตว์ป่าคุ้มครองเมื่อมีเหตุจำเป็นหรือฉุกเฉินตามหลักวิชาการภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้น

2. อภิปรายผล

จากผลการศึกษาสามารถนำมาวิเคราะห์อภิปรายผลเกี่ยวกับหน้าที่อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ได้ดังนี้

1) ความเหมาะสมและความจำเป็นในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจได้แก่การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration Devolution) ซึ่งสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) กล่าวคือ หลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความรับผิดชอบในการการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ และการจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตน ซึ่งการกระจายอำนาจทางปกครองนี้ ปรากฏว่าจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำภายในอาณาเขตหรือขอบเขตพื้นที่

ที่กฎหมายกำหนด (Somkid Lertpaitoon, 2006, p. 35) จากผลของหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่นี้เอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบถึงเขตพื้นที่ป่าไม้ แหล่งต้นน้ำ และรวมถึงสัตว์ป่าไปพร้อมกันด้วย ซึ่งจากผลการศึกษา ปรากฏว่า ศาสตราจารย์ ดร.โกวิท พวงงาม (Kowit Phuangngam, 2007, p. 14) ได้แสดงทัศนะในทางสนับสนุนถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ความรับผิดชอบว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมอย่างมาก กล่าวคือ “...การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบพื้นฐานอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะแก่ชุมชนท้องถิ่นที่จะได้มีส่วนร่วมในการตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองได้เป็นอย่างดี เพราะลำพังเพียงรัฐบาลกลางไม่อาจดูแลตอบสนองความต้องการ หรือแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงใจและทั่วถึงอย่างแท้จริง...” ด้วยเหตุนี้ หากอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ปรากฏขึ้นในพื้นที่เขตแดนรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การบุกรุกทำลายป่าไม้ การบุกรุกเก็บหาของป่า การบุกรุกแผ้วถางป่า เป็นต้น จึงย่อมเป็นความชอบธรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะได้รับมอบอำนาจเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมจากกฎหมาย เนื่องจากเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสีย และเป็นผู้เสียหายจากการประกอบอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ขึ้นในพื้นที่เขตแดนของตน นอกจากนี้ จากการให้ข้อมูลสำคัญของผู้รับ

การสัมภาษณ์ ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนตาลตะกุกเหนือ อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดสุราษฎร์ธานี และผู้ใหญ่บ้านตำบลตะกุกใต้ อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ให้ข้อมูลสนับสนุนว่า “...การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้โดยส่วนมากประชาชนในพื้นที่ (ท้องถิ่น) จะรับทราบข้อมูลก่อนเจ้าหน้าที่รัฐ และท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับพื้นที่และรวมถึงประชาชน...” ซึ่งจากการให้สัมภาษณ์ของผู้แทนจากหน่วยป้องกันป่าไม้ (อำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้ให้การยอมรับว่า “ในการควบคุมและป้องกันทรัพยากรป่าไม้ มีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชนประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐมีพื้นที่กว้างขวางครอบคลุมหลายตำบลและหลายอำเภอ การอาศัยแต่กำลังเจ้าหน้าที่ของป่าไม้นั้น ย่อมไม่อาจควบคุมและป้องกันการบุกรุกลักลอบการตัดไม้หรือการแผ้วถางป่าได้” จากข้อมูลการสัมภาษณ์ที่ได้รับมาจากการศึกษาจึงเท่ากับว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นกลไกหนึ่งในการเป็นผู้ที่มีหน้าที่อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ จากข้อมูลการศึกษา ได้ปรากฏข้อมูลอีกว่า ได้มีการยอมรับถึงบทบาทความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ที่มีส่วนได้เสียกับพื้นที่ป่าไม้ในเขตความรับผิดชอบจึงมีการสร้างความร่วมมือขึ้นถึงจำนวน 2 ฉบับ เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบในเรื่องป่าไม้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1) “บันทึกความร่วมมือการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 โดยเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) อันมีวัตถุประสงค์แห่งความร่วมมือจำนวน 3 ด้าน ได้แก่ (1) งานควบคุมป้องกันและดับไฟป่า หน่วยงานรับผิดชอบ คือ สำนักป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า (2) งานพัฒนาป่าชุมชน หน่วยงานรับผิดชอบ คือ สำนักจัดการป่าชุมชน และ (3) การปรับปรุงการพัฒนา การส่งเสริมอาชีพ หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคล และชุมชนที่ทำกินและอาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัย หรือทำกินตามการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หน่วยงานรับผิดชอบ คือ สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ (Forest Resource Management Office No. 4, 2021) อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นตามบันทึกความร่วมมือฉบับนี้ คงเป็นไปในทางจัดการเพื่อสนับสนุนกำลังคนและเครื่องมืออุปกรณ์ซึ่งกันและกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากได้มีผลเป็นการรับรองให้เกิดการกระจายอำนาจในมิติโดยกฎหมายเพื่องานด้านอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวคิดการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

2) “บันทึกข้อตกลงความร่วมมือการบูรณาการเพื่อการส่งเสริม สนับสนุน และการประสานงานในการดำเนินงาน ระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” (Department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation, 2024) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงหน้าที่บทบาทในการเฝ้าระวังและป้องกันการแก้ไขปัญหาไฟป่า และการป้องกันและแก้ปัญหาสัตว์ป่าที่ส่งผลกระทบต่อและสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชนในพื้นที่นอกเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อประโยชน์ด้านการคุ้มครอง และป้องกันอันตรายแก่ประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานด้านการเก็บ ดัก จับ ไล่ ต้อน ล่อ เคลื่อนย้าย หรืออื่น ๆ กับสัตว์ป่าคุ้มครอง เมื่อมีเหตุจำเป็น หรือฉุกเฉินตามหลักวิชาการภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบได้

มีข้อสังเกตว่า หน้าที่บทบาทภายใต้บันทึกความตกลงทั้งสองฉบับนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปถึงพันธกิจของรัฐภายใต้อนุสัญญา CITES ที่มุ่งหมายให้รัฐภาคีมีการจัดตั้งคณะทำงานฝ่ายปฏิบัติการ (Management Authority) เพื่อควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าซึ่งเป็นการกระทำความผิดอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรเป็นผู้รับผิดชอบเป็นคณะทำงานฝ่ายปฏิบัติการ (Management Authority) ตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญา CITES ที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมอยู่ด้วย นอกเหนือไปจากเจ้าพนักงานป่าไม้ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาก่อนหน้าแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้ประสิทธิภาพในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ได้รับการตอบสนองต่อชุมชนท้องถิ่นโดยตรง อันสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่ว่า

“การปกครองตนเองที่มาจากท้องถิ่นโดยท้องถิ่น และเพื่อท้องถิ่น”

อนึ่ง ในการนี้ประเทศไทยได้อนุวัติการเพื่อตรากฎหมายในทิศทางการสนองตอบต่ออนุสัญญา CITES หลายฉบับ อาทิพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น โดยในมิติของการละเมิดอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมนั้นจากการให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือผู้แทนจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 11 เผยว่า “...อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จะเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้เป็นสำคัญ อาทิ การบุกรุกทำลายป่า การลักลอบตัดไม้ การครอบครองไม้และแปรรูปไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการบุกรุกหาของป่า...” เป็นต้น แต่ทว่ากฎหมายเฉพาะกิจด้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรมป่าไม้เหล่านี้ ก็มิได้รับรองหน้าที่อำนาจให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำรงอำนาจในการควบคุมป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้อยู่แต่อย่างใด

2) ข้อจำกัดโดยกฎหมายในการกระจายอำนาจเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

จากข้อมูลการศึกษา พบว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของกฎหมาย เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยรับรองการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ เมืองพัทยา การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการกระจายอำนาจเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ คงปรากฏเพียงการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมในมิติของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ (ก) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพบว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (5) (12) รับรองให้มีหน้าที่อำนาจในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ ตามลำดับ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาลงไปที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กฎหมายได้รับรองหน้าที่อำนาจไว้ในลักษณะการคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 45 (7)) แต่เพียงเท่านั้นอีกเช่นกัน ซึ่งการกระจายอำนาจในเชิงการจัดการสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาเหล่านี้ มิใช่การกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้โดยตรงแต่อย่างใด (ข) กรณีเมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (24) รับรองให้สามารถทำการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากร

ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และเมื่อทำการพิจารณาลงไปที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กฎหมายรับรองหน้าที่อำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลเพียงการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67 (7)) แต่เพียงเท่านั้นเช่นกัน ซึ่งเป็นไปในบริบทเดียวกันกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อภิปรายไว้ก่อนหน้านี้ โดยบทบาทหน้าที่ในมิติการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาดังกล่าวนี้อาจมีหน้าที่อำนาจในเชิงของการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ในมิติของกฎหมายเพื่อรับรองหน้าที่อำนาจด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม จึงไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อนึ่ง จากข้อมูลการศึกษา ความรับผิดชอบในเขตพื้นที่ที่เป็นป่า และรวมถึงแหล่งต้นน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะปรากฏความรับผิดชอบอยู่ในองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาเป็นสำคัญ ส่วนกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะมีพื้นที่ป่าไม้และแหล่งต้นน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบทับซ้อนกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่เชิงรุกในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมด้านทรัพยากรป่าไม้ในทางพื้นที่อย่างแท้จริง จะดำรงบทบาทอยู่ที่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่ป่าไม้

และแหล่งต้นน้ำในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบโดยตรง

3) วิเคราะห์ประเด็นความทับซ้อนของหน้าที่อำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้

จากผลการศึกษา สามารถวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นความทับซ้อนด้านหน้าที่อำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกได้เป็น 2 มิติ ดังนี้

ก. ด้านหน้าที่อำนาจตามกฎหมาย กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่น (กำนันผู้ใหญ่บ้าน) มีอำนาจหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันปราบปรามอาชญากรรมโดยตรง ในฐานะเป็น “ฝ่ายปกครอง” ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่พระพุทธศักราช 2457 แต่ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายได้มอบหน้าที่อำนาจหลักในการจัดบริการสาธารณะและดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนเสียเป็นสำคัญ โดยกฎหมายยังมิได้รับรองหน้าที่อำนาจเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากพิจารณาจึงจำนวนทรัพยากรบุคคลระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ กำนัน สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ความพร้อมด้านทรัพยากรบุคคลและรวมถึงความสามารถด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ย่อมดำรงอยู่ในบริบทที่เหมาะสมกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น

ข. ด้านความทับซ้อนทางพื้นที่ กล่าวคือ แม้ในทางข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีพื้นที่ความรับผิดชอบที่ทับซ้อนกันอยู่ แต่กระนั้นกรณีของอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ จะเกิดขึ้นในรูปแบบที่กว้างขวาง คือ ไม่อาจจำกัดวงความเสียหายไว้อย่างชัดเจนได้ การอาศัยแต่เพียงทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ กำนัน สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่ บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่อาจตอบสนองต่อปัญหาอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างเพียงพอ ซึ่งประเด็นกล่าวอ้างดังกล่าวนี้ ได้รับการสนับสนุนความเห็นจากบทสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยผู้แทนจากหน่วยป้องกันป่าไม้ (อำเภอท่าฉางจังหวัดสุราษฎร์ธานี) ที่ได้ให้การยอมรับว่า“...ในการควบคุมและป้องกันทรัพยากรป่าไม้ มีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐมีพื้นที่กว้างขวางครอบคลุมหลายตำบลและหลายอำเภอ การอาศัยแต่กำลังเจ้าหน้าที่ของป่าไม้นั้นย่อมไม่อาจควบคุมและป้องกันการบุกรุกลักลอบการตัดไม้หรือการแผ้วถางป่าได้...” ดังนั้นแม้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีพื้นที่ ความรับผิดชอบด้านทรัพยากรป่าไม้ที่ทับซ้อนกันอยู่ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากด้านกำลังทรัพยากรบุคคลย่อมเป็นข้อพิสูจน์ยืนยันว่า การควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้าน

ทรัพยากรป่าไม้ หากอาศัยแต่ต้นทุนหน้าที่อำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เสียได้ ความทับซ้อนทางพื้นที่จึงมิใช่เหตุที่จะนำมาตัดขาดการกระจายอำนาจด้านหน้าที่อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติงานควบคุมป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ออกไปได้ ประกอบกับวิสัยของการลักลอบตัดไม้ แผ้วถางป่าที่เกิดขึ้นนี้ มักจะเกิดขึ้นในลักษณะข้ามเขตพื้นที่กันระหว่างหมู่บ้านและตำบล การผสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นจึงยังเป็นความจำเป็นมากยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในส่วนนี้ ซึ่งเมื่อเกิดการผสานความร่วมมือในทางพื้นที่แล้ว ย่อมจะนำมาซึ่งการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ด้วยกันด้วย นั่นคือ องค์กรปกครองท้องถิ่น จะมีประสบการณ์ ในการควบคุมป้องกันอาชญากรรม แต่อาจขาดความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านควบคุมป้องกันอาชญากรรม เมื่อผสานความร่วมมือกัน พันธกิจด้านการควบคุมป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ ก็ก็จะเกิดผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้นกว่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

4) แนวทางการกระจายอำนาจเพื่อการรับรองหน้าที่อำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลการศึกษา พบว่า ในมิติของต่างประเทศ ปรากฏการกระจายอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ตัวอย่างเช่น

การควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเครือรัฐออสเตรเลีย ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 2009 กล่าวคือ การรับรองอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจในการป้องกันและลงโทษบุคคลใดก็ตามที่สร้างผลกระทบในทางลบต่อทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ที่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งอยู่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยครอบคลุมงานป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมจากทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ในแหล่งพื้นที่จำนวน 8 กรณีสำคัญ (Department of the Environment Water Heritage and the Arts, 2009) มีข้อสังเกตว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวิธีการของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น ใช้วิธีการรับรองอำนาจไว้ในกฎหมายเฉพาะกิจคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 2009 นอกจากนี้ ในกรณีของสหรัฐอเมริกาพบว่า อำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาจะปรากฏอยู่ทั้งอำนาจส่วนกลางที่รับรองขึ้นด้วยวิธีการตราเป็นกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาองเกรส) และปรากฏอยู่ในอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในมิติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ กฎหมายแห่งมลรัฐจะรับรองให้มีหน้าที่ อำนาจต้องรับผิดชอบดูแลและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ โดยอยู่ภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดละเว้นความรับผิดชอบดังกล่าว

ไม่ว่าจะโดยความตั้งใจ หรือประมาทเลินเล่อ ศาลยุติธรรมได้วินิจฉัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ (Pamela, 1986, pp. 145-148) ทั้งนี้ ผลการศึกษาในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่า อาศัยการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม โดยการรับรองไว้ในรัฐบัญญัติการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร ค.ศ. 1976 (RCRA) ซึ่งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องปฏิบัติงานร่วมกับรัฐบาลแห่งมลรัฐเพื่อสามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อฟ้องร้องต่อผู้ที่จะผิด หรือบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในเขตรัฐนั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักการรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นเป็นหลักคิดสำคัญ ด้วยเหตุนี้ จากข้อมูลการศึกษาที่ได้รับมา วิธีการกระจายอำนาจเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องตั้งรูปแบบจาก “การรับรองโดยกฎหมาย” ซึ่งจากที่ได้วิเคราะห์ผลการศึกษาไว้ก่อนหน้านี้ ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้รับรองการกระจายอำนาจด้านการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมไว้เพราะฉะนั้น แนวทางการกระจายอำนาจเพื่อการรับรองหน้าที่ อำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรย้อนกลับไปกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อรับรองหน้าที่อำนาจ ประการนี้บนกรอบหลักการกระจายอำนาจขึ้นเสียก่อนเป็นปฐมบท โดยรายละเอียดและวิธีการในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมนั้น อาจดำเนินการขึ้นในลักษณะของอนุบัญญัติสืบต่อไป และรวมถึงการรับรองอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายควบคุมเฉพาะเป็นอีกส่วนหนึ่ง อาทิ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

■ ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยใน 3 มิติด้วยกัน ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ด้วยที่พันธกิจเกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมเป็นวาระสากลอันสำคัญที่ถูกรับรองไว้โดยอนุสัญญา CITES ซึ่งประเทศไทยยอมรับเข้าผูกพันเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา ฉะนั้น รัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงควรกำหนดเป็นนโยบายร่วมกัน ด้วยวิธีการการทำความร่วมมือเพื่อการบูรณาการให้หน่วยงานในสังกัด ซึ่งรวมถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตำบล หมู่บ้าน) เป็นต้น เพื่อแสวงหาแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรม

สิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกัน อาทิ การประสานข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม การสนธิกำลังเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมการจัดตั้งศูนย์หรือหน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการกระจายอำนาจในการควบคุม และป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกฎหมายต่อไป

2. ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 เพื่อรับรองการกระจายอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) กรณีเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16 (24/1) ความว่า “การควบคุม และป้องกันการบุกรุกหรือทำลายป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

2) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 17 (5/1) ความว่า “การควบคุม และป้องกันการบุกรุกหรือทำลายป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท เพื่อรับรองการกระจายอำนาจ

การควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย เพื่อให้หน้าที่อำนาจประการนี้ ดำรงอยู่อย่างชัดเจนในกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอีกบริบทหนึ่ง อาทิ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (7/1) เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการควบคุมและป้องกันการบุกรุกหรือทำลายป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตรับผิดชอบ เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขึ้นแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมอาศัยฐานอำนาจจากข้อกฎหมายเพื่อการตราอนุบัญญัติ อาทิ ข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติ ตามบริบทในการกำหนดรายละเอียดเชิงวิธีการเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนต่อไปได้ ซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพในพันธกิจดังกล่าวดำเนินไปอย่างบูรณาการและสอดคล้องกฎหมายอย่างแท้จริง

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

ด้วยที่การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งประเด็นการศึกษาเฉพาะไปที่การรับรองด้วยกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยวิธีการการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 เป็นสำคัญ โดยมีได้ทำการศึกษาไปถึงขอบข่ายหน้าที่อำนาจในทางรายละเอียดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการควบคุมและป้องกัน

อาชญากรรมสิ่งแวดล้อมว่าควรดำรงอยู่เพียงไร อย่างไร อาทิ การจับ การยึดอายัดทรัพย์สิน การสืบสวนความผิด เป็นต้น ในการนี้เพื่อมิให้เกิดข้ออุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ในทางทับซ้อนหน้าที่อำนาจกับเจ้าพนักงานเฉพาะตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการศึกษาในประเด็นดังกล่าวนี้เพิ่มเติม ในชื่อหัวข้อว่า “ปัญหาการกำหนดขอบข่ายหน้าที่โดยกฎหมายเพื่อการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมของเจ้าพนักงานท้องถิ่น”

■ Reference

- Dawnapa Ketong. (2020). Decentralization to local government organization. *Journal of MCU Phetchaburi Review*, 3(6), 46–57.
- Department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation. (2024). *Participated in the signing ceremony of the MOU on solving wildfire problems, wildlife, and developing public utilities*. [Online] <https://portal.dnp.go.th/Content/WildlifeConserve?ContentId= 37238>
- Department of the Environment Water Heritage and the Arts. (2009). *Local government and Australian environment law*. [Online] <https://www.agriculture.gov.au/sites/default/files/documents/ecosystem-services.pdf>

- Forest Resource Management Office No. 4. (2021). *Memorandum of cooperation to promote and support decentralization operations Natural resources and environment*. [Online] https://www.forest.go.th/saraburi5/wpcontent/uploads/sites/19/2021/04/img20210409_11191062.pdf
- Greenpeace. (n.d.). *What's happening in the Indonesian forests?*. [Online] <https://www.greenpeace.org/thailand/explore/protect/forests/indonesia-rainforest/>
- Heywood A. (2002). *Politics* (2nd ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Kowit Phuangngam. (2007). *Local government in Thailand*. Bangkok: Expertnet.
- Montha Prapannetivuth, Prakob Prapan-netivuth, and Sa-ade Hommanee. (2019). Environmental Crime. *Sripatum Academic Journal, Chonburi*, 15(3), 25-32.
- Nakarin Mektrairat, (n.d.). *local government organization*. [Online] <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%8C%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%96%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%99>
- Nanrapat Chaiakaraphong. (2020). Green Criminology and Wildlife Trafficking in Thailand. *Journal of Social Sciences*, 50(1), 80-102.
- Napajaree Jiwananthaprawat, (2014). *local government Democracy within the reach of the people*. Office of the Constitutional Court.
- Pamela, C. (1986). An assessment of the role of local Government in environment regulation. *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 5(2), 145-148.
- Phahon Sakkatat & Nuenghathai Tantisantisom. (2007). Role of local governance organizations in natural resources and environmental conservation. *Kamphaeng Saen Journal*, 5(3), 71-72.
- Pimpron Netpukkhana. (2018). *A green criminology*. [Online] <http://www.nathee-chitsawang.com/อาชญาวิทยาสีเขียว-a-green-criminology>
- Post to Day. (2023). *Indonesia reveals forest destruction figures*. [Online] <https://www.posttoday.com/international-news/696377>
- Royal Forest Department. (2022). *Project to prepare information on the condition of forest areas in the year 2022*. Ministry of Natural Resources and Environment.
- Somkid Lertpaitoon. (2006). *Local administrative law*. Bangkok: Publisher cabinet.
- Foundation (2020). Forest situation 2565 [Online] <https://www.seub.or.th/>

document/%E0% B8%AA%E0%B8%96
%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81
%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9
3%E0%B9%8C%E0%B8%9B%E0%B9%8
8%E0%B 8%B2%E0%B9%84%E0 %B8%
A1%E0%B9%89%E0%B9%84%E0%B8%
97%E0%B8%A2/2023-235/

Thanisa Tanticharoen. (2014). *Environmental crimes (transnational) The solution is not just Law ennforcement*. [Online] [http://oknation.nationtv.tv/blog/Little Lee/2014/09/24/en try-1](http://oknation.nationtv.tv/blog/LittleLee/2014/09/24/en try-1).

Robson, W. A. (1966). *Local Government in crisis*. Routledge Revivals.

