

**การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

**The Enacting of the Local Ordinance and the Management of the
Natural Resources and its Environment**

เขมชาติ ตนบุญ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ 202 ถนนช้างเผือก ตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงใหม่ 50300

Khemmachart Tonboon

Faculty of Humanities and Social Sciences, Chaing Mai Rajabhat University, 202 Chang Puak road.,
Tambon Chang Puak ,Maung, Chiangmai 50300.

E-mail: khemmachart_ton@g.cmru.ac.th

Received: March 19, 2023; Revised: June 2, 2023; Accepted: June 7, 2023

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามาจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ แต่จากศึกษาพบว่ายังมีข้อจำกัดบางประการในการใช้อำนาจในการ
ออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ (1) การใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการ
กำกับดูแลแทรกแซงเข้าไปในอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติ
ท้องถิ่น (2) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบัญญัติเปิดโอกาสให้ได้รับมอบหมาย
ภาระหน้าที่เพิ่มเติมในการดูแลทรัพยากร (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชำนาญในการ
ออกข้อบัญญัติในเรื่องนั้นๆ และ (4) การประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่เป็นที่ทราบกัน
แพร่หลายทั่วไป และการกำหนดกระบวนการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีระยะเวลานาน
(5) การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นถูกจำกัดขอบเขตเนื้อหาไม่เกินกว่ากฎหมายแม่บทให้อำนาจ

ดังนั้น ในการพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับบริบท วิถีชีวิต วัฒนธรรมความเชื่อของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการยอมรับและร่วมมือร่วมใจของทุกภาคส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอย่างแท้จริง และองค์การปกครองส่วนกลางจะต้องสนับสนุนในด้านต่างๆ เพื่อให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ข้อบัญญัติท้องถิ่น, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Decentralization authorizes the local administrative organizations in protecting and managing natural resources and the environment through the local ordinance. However, this study found some limitations when the local authority exercises its power to enact the local ordinance, including (1) regulators interferes with the independent power of the local authority when the local authority enacting the local ordinance, (2) laws regarding the establishment of local administrative authority empowering them for the addition of other duties in the management of natural resources, (3) local administrative authority lacks the skills to introduce a particular local ordinance, (4) the process of the promulgation of the legal ordinance is not recognized in public and time consuming, and (5) the local ordinance enacted by local administrative authority must be in accordance with the power and scope given by its primary law.

The local administrative authority should be genuinely independence and the central administrative authority should support them for the enacting of an effective local ordinance. This is to support the development of the utilization and conservation of the natural resources and the environment, to harmonize with the

context, lifestyle, local culture, along with the coordination and acceptance of the whole community.

Keywords: Local ordinance, Natural Resource Management, Local Administrative Organization

1. บทนำ

ในอดีตที่ผ่านมา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นได้รับการจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนตามความเชื่อและวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน เป็นการผสมผสานระหว่างเรื่องการทำมาหากิน ประเพณีความเชื่อ และกฎระเบียบในชุมชน การจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ของชุมชนท้องถิ่นจึงไม่ได้เป็นเพียงการจัดการทรัพยากรที่ให้ประชาชนใช้และเป็นเจ้าของร่วมกันเท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นที่ที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแล เป็นพื้นที่ส่วนกลางและพื้นที่เรียนรู้ของชุมชนท้องถิ่นด้วย แต่ต่อมาหน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ดูแล อนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่เป็นของรัฐและพื้นที่ของชุมชน ทำให้การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ชุมชนได้มีส่วนร่วมสร้างกฎระเบียบมาบังคับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น กลับถูกดึงไปอยู่ในการดูแลของหน่วยงานรัฐภายใต้กฎเกณฑ์ที่สลับซับซ้อน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชุมชนท้องถิ่นขึ้น

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้มีบทบัญญัติเรื่อง “สิทธิชุมชน” ที่กำหนดมาตรการในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นไว้ แต่ทางปฏิบัติมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ฯลฯ ซึ่งยังไม่มีมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับหน่วยงานรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ต่อรองกับอำนาจรัฐของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

โดยมีกลยุทธ์ที่หลากหลายในการช่วงชิงความหมาย และพื้นที่ในการจัดการทรัพยากร ซึ่งยุทธวิธีหนึ่งคือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการดูแล บริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ที่ต้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้เกิดกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจปกครองกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การกระจายอำนาจปกครอง เป็นแนวคิดที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹ ซึ่งเป็นอำนาจในทางบริหารหรือการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ โดยมีอิสระในการปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนกลาง แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนกลาง² การที่รัฐยอมรับว่ามีผลประโยชน์บางอย่างที่เป็นเรื่องของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นโดยเฉพาะแตกต่างหากจากผลประโยชน์ของชาติ เช่น การรักษาความสะอาด สุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นกิจการของท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ควรจัดทำเอง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสภาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นประกอบกับ

¹ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และ “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนจำกัดความหมายเฉพาะข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตราขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งไม่รวมถึงข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)

² อธิพล ทศนา, “อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, (วิทยานพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542): 43-46.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน รวมถึงการตัดสินใจอย่างอิสระและการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองได้โดยปราศจากการแทรกแซง แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนกลางเท่าที่จำเป็น โดยอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น³ อาจจะแยกได้ 2 ลักษณะ คือ (1) อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และ (2) อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติได้ ซึ่งเป็นการออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของพระราชบัญญัติเฉพาะหรือกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ

การกระจายอำนาจปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายในลักษณะของ “กฎ” ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติบังคับใช้ในท้องถิ่นโดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ⁴ มีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรผู้มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้รูปแบบกระบวนการและขั้นตอนการออกข้อบัญญัติเป็นไปตามกฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจกำกับดูแล โดยกฎหมาย

³ พนม เอี่ยมเปรียญ, “อำนาจตราข้อบังคับขององค์กรปกครองตนเอง,” *วารสารนิติศาสตร์* 3 (2537): 477-493.

⁴ ความหมายของ “กฎ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 และ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “กฎหมายความว่า พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดวิธีการให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแล เช่น กรณีเทศบาล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา⁵ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁶ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา และกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล⁷ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอพิจารณา

ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพความพร้อมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น การขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความพร้อมและความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาควิชาการ ในการจัดทำฐานข้อมูลด้านทรัพยากรต่าง ๆ ในท้องถิ่น การทำประชาคมอย่างทั่วถึงเพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหา และการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ตลอดจนการยอมรับกฎ กติกา ร่วมกัน ซึ่งเห็นได้จากตัวอย่างของข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา พ.ศ. 2550, ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช เรื่องการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2552, ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลิบง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง ว่าด้วยการอนุรักษ์พะยูน พ.ศ. 2554, ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน อำเภอมวกะจ๋อง จังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง การจัดการไฟฟ้าและหมอกควัน พ.ศ. 2556, เทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. 2558 และเทศบัญญัติเทศบาลตำบลท่าผา อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลท่าผา พ.ศ. 2565

⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62

⁶ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 53

⁷ พระราชบัญญัติสภาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71

อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ทำให้การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากข้อบัญญัติท้องถิ่นมีลักษณะเป็นกฎ ส่งผลให้อำนาจการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทอื่นๆ ทั้งนี้ การอาศัยกฎหมายแม่บทที่มีอยู่อาจจะทำให้เป็นข้อจำกัดประการหนึ่งในการจัดการทรัพยากรโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ยกตัวอย่างกรณีความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเรื่องอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่ออนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทางทะเล พ.ศ. 2553 ที่ให้ความเห็นว่า การตราร่างเทศบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดพื้นที่ห้ามทำการประมงหรือจับสัตว์น้ำในเขตพื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ เป็นการตราเทศบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เนื่องจากพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไม่ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้⁸

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติไม่เพียงแต่จะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ศาลปกครองยังได้มีการวินิจฉัยเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ ซึ่งเห็นได้จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.34/2549 กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารเพื่อการตรวจสอบ แต่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ ทำให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ศาลปกครองสูงสุดจึงได้พิพากษาให้เพิกถอน

⁸ กอบกุล ราชนาคร, การปฏิรูปกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิธรรมาภิบาลแห่งชาติ (มสช.), 2558): 46-50.

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ คำพิพากษาศาลปกครอง เชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 176/2553 กรณีเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง⁹ เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน พ.ศ. 2549 ซึ่งมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนในท้องที่... ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน พ.ศ.2547 แต่เนื่องจากเทศบาลตำบลบ้านกลางมี เหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นที่เป็นเงื่อนไขตามนัยมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522¹⁰ อีกทั้งไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ศาลปกครอง เชียงใหม่จึงวินิจฉัยว่าข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลางเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลบังคับใช้ได้ต่อไป

3. กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ที่มีสิทธิเสนอ ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม¹¹ คือ (1) สมาชิกสภาท้องถิ่น (สภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด / สภาองค์การบริหารส่วนตำบล / สภาเทศบาล) (2) คณะผู้บริหารหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น (ผู้บริหาร / นายกเทศมนตรี / นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด / นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล) และ (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

⁹ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้ อาคารบางชนิด หรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน พ.ศ. 2549 ออกบังคับใช้ ก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลางจะยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550

¹⁰ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวง กำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้วให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (2) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องจากมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะ ท้องถิ่น...”

¹¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 ทวิ, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 52, พระราชบัญญัติสภาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71

โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ซึ่งจะต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าสามพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือ 1 ใน 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น¹² โดยผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

องค์กรผู้มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ (1) กรณีเทศบาลมีสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวน¹³ (2) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น¹⁴ (3) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเขตเลือกตั้งละหนึ่งคนซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น¹⁵

อย่างไรก็ตาม รูปแบบกระบวนการและขั้นตอนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น จะเริ่มจากผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องแบ่งเป็น

¹² พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 7 วรรคสอง “การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าสามพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า”

¹³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 15 “สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวน”

¹⁴ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 9 “สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

¹⁵ พระราชบัญญัติสภาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 45 “สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนเขตเลือกตั้งละหนึ่งคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น”

ข้อและมีบันทึกประกอบด้วยหลักการของร่างข้อบัญญัติและเหตุผลที่เสนอร่างข้อบัญญัติ หากร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องได้รับการรับรองจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก่อนจึงจะสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ และการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นจะต้องทำเป็นร่างญัตติร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น การพิจารณาญัตติร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะพิจารณาเป็นสามวาระ คือ วาระที่ 1 เรื่องรับหรือไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และห้ามให้มีการลงมติก่อนที่จะสมาชิกสภาได้อภิปรายเรื่องนั้นหรือสภาจะให้คณะกรรมการสภาพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ วาระที่ 2 การพิจารณาเนื้อหาของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตั้งแต่ข้อร่างข้อบัญญัติและพิจารณาเรียงมาตราโดยพิจารณา อภิปรายแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนใด ถ้อยคำใดไปจนจบร่างข้อบัญญัติ และ วาระที่ 3 การลงมติจะเป็นการให้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นแล้วจะถูกนำเสนอไปให้องค์กรปกครองส่วนกลางที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้ความเห็นชอบก่อนที่จะประกาศบังคับใช้ ทั้งนี้ การประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีการปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และจะมีผลบังคับใช้ได้นับแต่พ้นระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เช่น 7 วัน หรือ 15 วัน เว้นแต่กรณีที่เป็นเหตุเร่งด่วนฉุกเฉินอาจจะให้มีผลบังคับใช้ได้ทันที

4. พลวัตข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เพิ่มขึ้นในเข้ามาจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลังจากมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อช่วยหนุนเสริมองค์กรหรือกลไกต่างๆ ในด้านการจัดการทรัพยากร เช่น การจัดทำแนวเขตพื้นที่ หรือรังวัดแบ่งพื้นที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย พื้นที่ป่า การจัดทำแนวป้องกันไฟป่าและการหนุนเสริมให้ชุมชนมีเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรร่วมกันในชุมชน แต่กว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็งทั้งในด้านการบริหารจัดการ ฐานข้อมูลและบุคลากรในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องผ่านปัญหาอุปสรรคนานับประการในการพัฒนาแนวคิดและกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ทั้งนี้

ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากพิจารณาพัฒนาการของข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2540-2560 และข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ถึงปัจจุบัน ดังนี้

4.1 ข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2540-2560: การสร้างและรับรองสถานะสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร

ในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาลจะเน้นบทบาทในการดูแลด้านการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเป็นหลัก แต่หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540¹⁶ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท ภาระหน้าที่มากขึ้น ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่¹⁷ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0305/ว 1787 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2540 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ดินและการบุกรุกป่าไม้ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม อาทิ การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การควบคุมไฟป่า และการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจปกครองจากองค์กรปกครองส่วนกลางมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังเป็นเพียงการกระจายอำนาจในลักษณะแบบรวมศูนย์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภาระหน้าที่แต่ยังไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระเพราะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนกลาง ทั้งนี้ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁶ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 290 “...เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

¹⁷ วรญาณ เสนาสุ, *การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ : เบน ไท, 2556),: 29.

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจจะอยู่ในลักษณะบทบาทดำเนินการ ส่งเสริมประสานงาน และ สนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การขับเคลื่อนกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงปี 2540-2560 จะเป็นการขับเคลื่อนในลักษณะการสร้างองค์ความรู้ องค์กรเครือข่าย และกลไกในการพัฒนารูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการเชื่อมโยงองค์ความรู้ทั้งในด้านบริบทชุมชน สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม¹⁸ รวมถึงการเรียกร้องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะเห็นได้การสร้างเวทีต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการในช่วงชิงและสร้างความหมายเรื่อง “ป่าชุมชน” หรือ “คนอยู่กับป่า” การสร้างความชอบธรรมให้กับท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการต่อรองภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับหน่วยงานรัฐ การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรตามหลักจารีตประเพณีของชุมชน¹⁹

อย่างไรก็ตาม การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2540-2560 ยังเป็นการยกระดับสถานะของระเบียบข้อบังคับหมู่บ้านที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของหมู่บ้านได้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่จะทำให้ระเบียบข้อบังคับหมู่บ้านมีสถานะทางกฎหมายและสามารถบังคับใช้ มีบทลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างของกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการสร้างและรับรองสถานะสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ที่ตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา พ.ศ. 2550 เนื่องจากปัญหาที่ผ่านมาในการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทาโดยระเบียบข้อบังคับในการจัดการป่าชุมชนของแต่ละหมู่บ้านมีความแตกต่างกันในการบังคับใช้และบทลงโทษ ส่งผลให้การบังคับใช้ข้อบังคับในแต่ละหมู่บ้านเกิดความหละหลวม มีผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมทำตามข้อบังคับจนทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นอย่างรุนแรง จนกระทั่งปี 2550 องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาได้ตราข้อบัญญัติองค์การบริหารโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายการกระจายอำนาจท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการทรัพยากรที่ยกระดับการจัดการป่าชุมชนโดยชาวบ้านเป็นกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁸ บุญตา สืบประดิษฐ์, การจัดการร่วมในฐานะพื้นที่ต่อรองเพื่อสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นของเครือข่ายการจัดการทรัพยากรในจังหวัดเชียงใหม่, 29

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 30-31.

เพื่อให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่จะทำให้การจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนมีฐานรองรับทางกฎหมายที่จะต่อรองกับหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้ง การรับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนที่เป็นสิทธิชุมชนมาใช้บังคับควบคู่กับเป็นหลัก กฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในตำบลแม่ทาให้มีลักษณะและมาตรฐานเดียวกัน²⁰ และ กระบวนการตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวงว่าด้วยการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. 2558 ที่เกิดจากการพัฒนากลไกความ ร่วมมือและกฎกติกาต่างๆ ในพื้นที่มาเชื่อมโยงหลักสิทธิชุมชนในการจัดการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ทำให้เกิดเทศบัญญัติขึ้นมาเพื่อรองรับกลไกการทำงานของคณะกรรมการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้านและระดับเครือข่ายลุ่มน้ำ²¹ แต่ความน่าสนใจ ของกระบวนการตราเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลบ้านหลวงเป็นกรณีที่เทศบาลตำบลบ้านหลวงได้ ประกาศบังคับใช้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง ฯ ภายใต้กระแสกดดันจากองค์กรปกครอง ส่วนกลางในระดับพื้นที่ที่มีอำนาจกำกับดูแล ซึ่งองค์กรผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลบ้านหลวง ไม่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง ฯ แต่เนื่องจากเทศบัญญัติ ตำบลบ้านหลวง ฯ เกิดจากการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนของชุมชนท้องถิ่นจึงทำให้นายกเทศบาล ตำบลบ้านหลวงและสภาเทศบาลบ้านหลวงยืนยันเจตนารมณ์และรับรองเทศบัญญัติเทศบาลตำบล บ้านหลวง ฯ ให้มีผลใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตำบล บ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนกลางจะไม่ได้พิจารณาลง นามกำกับให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง ฯ ก็ตาม

ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตราขึ้นในช่วงปี 2540-2560 มักจะมีวัตถุประสงค์ที่มีนัยยะของการ ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อรับรองสถานะทางกฎหมายให้กับกลไกภาคประชาชนในท้องถิ่นจากเดิม ที่ไม่มีอำนาจที่เป็นทางการในเชิงสถาบันที่จะเข้าไปมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากร

²⁰ บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร และคณะ, รายงานการถอดบทเรียนฉบับสมบูรณ์กระบวนการยุติธรรมชุมชน 6 กรณีศึกษา ในพื้นที่จังหวัดยโสธร จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดชุมพร จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสุราษฎร์ธานี, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2564): 63-112.

²¹ โฉมพาร อ่องพะ (2564). การกระจายอำนาจและปฏิบัติการของการใช้อำนาจท้องถิ่นกรณีการออกเทศบัญญัติ ตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ Political Science & Public Administration Journal CMU, 12 ฉ. เพิ่มเติม 1 (2564): 95-114.

ฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากร²² ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นเสมือนเครื่องมือทางกฎหมายที่ยืนยันถึงการมีตัวตนของคนในท้องถิ่นที่มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรในชุมชนท้องถิ่น รวมถึงการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรของชุมชนภายใต้กระแสการขยายอำนาจรัฐในการเข้ามามีการจัดการทรัพยากรของชุมชน อย่างไรก็ตาม การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่เพียงแต่รับรองสิทธิชุมชนและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนท้องถิ่นเท่านั้น ข้อบัญญัติท้องถิ่นยังส่งผลให้เกิดการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาแนวทางการจัดการทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรมและยั่งยืนในท้องถิ่น

4.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ถึงปัจจุบัน: การสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วนเพื่อการจัดการทรัพยากร

ตั้งแต่ปี 2557 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนกลางได้พยายามจำกัดอำนาจบริหารงานท้องถิ่นผ่านทางกฎหมาย นโยบายและระเบียบต่างๆ ตลอดจนการลดทอนอิสระในการบริหารจัดการการคลังจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มประสิทธิภาพหรือมีคุณภาพ ส่งผลให้การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังพัฒนาได้เสื่อมถอยลงไปจากเดิม

อย่างไรก็ตาม หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ทำให้มีการปรับแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายใหม่ที่ส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ปันฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนในรูปแบบของป่าชุมชน อีกทั้งสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการป่าชุมชนและได้ประโยชน์จากป่าชุมชนได้ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและตรากฎหมายใหม่เกี่ยวกับการจัดการ

²² โอลิเวอร์ อ่องหะ, “การเคลื่อนไหวภาคประชาชนในการปฏิรูปการจัดการฐานทรัพยากรในพื้นที่ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558)

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแสดงให้เห็นถึงการพยายามปรับตัวและเปลี่ยนแปลงภายในหน่วยงานรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับบริบท สังคม วัฒนธรรมและสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งอาจจะเป็นสัญญาณที่ดีที่หน่วยงานภาครัฐจะปรับเปลี่ยนมุมมอง แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับบริบท สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่

ตัวอย่างของกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจากการสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วนเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นได้จากกระบวนการตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบลท่าผา เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลท่าผา พ.ศ. 2565 โดยเทศบาลตำบลท่าผา อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นการใช้กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในลักษณะการบูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตราเทศบัญญัติฯ ซึ่งเริ่มจากการพัฒนาจัดทำฐานข้อมูลด้านทรัพยากร การประยุกต์กฎหมายและเครื่องมือการจัดการทรัพยากรแบบใหม่เข้ากับกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างสมาชิกในชุมชน เช่น การใช้เครื่องมือแผนที่ โมเดล ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ มีกลไกของคณะกรรมการ และมาตรการทางกฎระเบียบไว้อย่างเป็นระบบ²³ ซึ่งเป็นการใช้เครื่องมือแผนที่จากการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันวิชาการมาจัดทำฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์รายแปลง และรวบรวมข้อมูลหลักฐานแสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินในระดับพื้นที่ให้มีความครบถ้วนชัดเจนมากขึ้น ประกอบกับการพัฒนาความร่วมมือของภาคีเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และโดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ (อำเภอ) ที่ประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการจัดทำเทศบัญญัติฯ ให้เกิดขึ้น ปัจจัยสำคัญของความสำเร็จการตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบลท่าผาเกิดจากเทศบาลท่าผามีฐานของมูลการจัดการทรัพยากรการใช้ประโยชน์ที่ดินรายแปลง และการจัดการพื้นที่ ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่ทุกภาคส่วนให้การยอมรับ แม้ว่าหน่วยงานบางหน่วยงานของรัฐจะไม่ได้ให้การยอมรับฐานข้อมูลการอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ปฏิเสธฐานข้อมูลของเทศบาลท่าผา แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาฐานข้อมูลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ให้การยอมรับร่วมกัน ตลอดจนเทศบาลท่าผาได้ประสานงานกับนายอำเภอ

²³ โฉมสาร อ่องพะ, “การเคลื่อนไหวภาคประชาชนในการปฏิรูปการจัดการฐานทรัพยากรในพื้นที่ตำบลท่าผาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558)

แม่แจ่มที่เป็นองค์กรกำกับดูแลเทศบาลท่าผาอย่างใกล้ชิด ประกอบกับการจัดทำเทศบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายการจัดการทรัพยากรในระดับอำเภอ จึงทำให้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลท่าผาสามารถตราขึ้นได้ในระยะเวลาไม่นานภายใต้ความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ กระบวนการตราข้อบัญญัติต้องการบริหารส่วนตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2560 เป็นการพัฒนาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตำบลแม่วิน เพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างหลักประกันเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนตำบลแม่วิน ซึ่งได้อาศัยการอำนาจการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี 3 สิงหาคม 2553 เรื่องแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ทำให้ข้อบัญญัติต้องการบริหารส่วนตำบลแม่วิน มีเนื้อหาที่ครอบคลุมการจัดการที่ดินที่ทำกินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การห้ามขยายพื้นที่ออกนอกเขตที่ระบุเอาไว้ การใช้ประโยชน์ที่ดินต้องอยู่ภายใต้หลักการของความยั่งยืน และการเปลี่ยนการถือครอง การเช่าที่ดินจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมตำบลแม่วิน รวมไปถึงการจัดทำหนังสือทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินตำบลแม่วินให้แก่ประชาชนตำบลแม่วินเป็นรายครัวเรือน ซึ่งเป็นการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการรับรองสิทธิการอยู่อาศัยและทำกินของประชาชนตำบลแม่วิน ตลอดจนการป้องกันไม่ให้ประชาชนตำบลแม่ริมขยายพื้นที่ทำกินบุกรุกพื้นที่ป่า²⁴

กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตราขึ้นในช่วงหลังปี 2560 จะพบว่ามี การประยุกต์ใช้แนวคิดและเครื่องมือการจัดการทรัพยากรสมัยใหม่เข้ามาจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับพื้นที่ภายใต้ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งฐานข้อมูลทรัพยากรจะได้รับการยอมรับในด้านความถูกต้องชัดเจนตามหลักวิทยาศาสตร์หลักสากล และทำให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องให้การยอมรับฐานข้อมูลทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่หน่วยงานรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดทำ และการพยายามหาจุดสมดุลของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐ และชุมชนท้องถิ่น โดยใช้กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือในการจัดการ

²⁴ สำนักพัฒนานวัตกรรมชุมชนจัดการความรู้และสื่อสาร สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), “ปรัชญาที่ดินของชาวกะเหรี่ยงหนองเต่า จ.เชียงใหม่ และการแก้ไขปัญหาที่ดิน-ไฟป่าโดยพลังชุมชนท้องถิ่น”, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2566, <https://web.codi.or.th/20220223-31538/>

ทรัพยากรร่วมกันเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามใช้อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นผ่านข้อบัญญัติท้องถิ่นในหลายมิติ เช่น ประเด็นการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า การจัดการปัญหาฝุ่นควัน PM 2.5 ฯลฯ แสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พยายามสร้างแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันมากกว่าการต่อสู้ ต่อรอง และช่วงชิงพื้นที่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม การตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบลท่าผาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลท่าผา พ.ศ. 2565 และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2560 เป็นเพียงตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น แต่การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนักน้อยเพียงใดนั้น จะต้องมีการติดตามประเมินผลการบังคับใช้ต่อไปว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือไม่

5. ข้อจำกัดการใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากงานศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการและการใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา พบว่า มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น อย่างน้อย 5 ประการ คือ²⁵

ประการแรก การใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลแทรกแซงเข้าไปในอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วอำนาจกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนกลางจะมีอยู่ 3 ลักษณะ กล่าวคือ (1) อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กร เช่น การยุบสภาท้องถิ่น (2) อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำ เช่น การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และ (3) อำนาจกำกับดูแลเหนือการคลัง เช่น การให้ความเห็นชอบในการกู้เงิน/งบประมาณต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁶ อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁵ อิทธิพล ทศนา, อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 130-132.

²⁶ พนม เอี่ยมประยูร, อำนาจตราข้อบังคับขององค์กรปกครองตนเอง, 477-493.

มีอิสระในการกำหนดนโยบายในการบริการจัดการในขอบเขตอำนาจและพื้นที่ที่ได้รับผิดชอบ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะมีอำนาจในการควบคุมดูแลในเรื่องใดจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และควรจะใช้อำนาจในการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่ในการกำกับดูแลของผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากองค์กรปกครองส่วนกลางได้เข้ามาแทรกแซงในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอยู่เสมอ ซึ่งจะเห็นได้จากงานศึกษาของอนุรักษ์ กาวิโจง ที่ศึกษาเรื่องหนังสือสั่งการอำนาจรัฐส่วนกลางเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁷ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยองค์กรปกครองส่วนกลาง ผ่านหนังสือสั่งการที่มาจากองค์กรปกครองส่วนกลาง เช่น หนังสือสั่งการในเรื่องการก่อสร้าง สาธารณสุข การดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ หรือการควบคุมโรค ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และยังส่งผลให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำต้องทำตามคำสั่งจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ไม่ต่างจากการมีผู้บังคับบัญชาจากส่วนกลางเพื่อสั่งการท้องถิ่นให้ปฏิบัติตาม การกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ลดความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองลง อีกทั้งยังเพิ่มภาระงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม หลังการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานในท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ อย่างมาก เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกประกาศ คสช. ที่ 85/2557 งดการจัดเลือกตั้งท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น²⁸ และต่อมาหัวหน้า คสช. ได้ใช้อำนาจมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นเดิมที่หมดวาระลงให้รักษาการในตำแหน่งเดิมต่อไป ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเดิมอยู่ในตำแหน่งยาวนานถึง 8-9 ปี ซึ่งส่งผลต่อการกระจายอำนาจท้องถิ่นเป็นอย่างมาก²⁹ อีกทั้งนับตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมาหน่วยงานราชการส่วนกลางได้พยายามเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานของ

²⁷ อนุรักษ์ กาวิโจง, “หนังสือสั่งการ : อำนาจรัฐส่วนกลางเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” *วารสาร CMU Journal of Law and Social Sciences*, 5 ฉ.2 (2555): 123-137.

²⁸ iLaw, สืบ คสช. “ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น กระจายอำนาจถอยหลัง ราชการแทรกแซงท้องถิ่น”, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2566, <https://ilaw.or.th/node/4809>

²⁹ Theisaanrecord, “การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ: มุมมองจากผู้บริหารท้องถิ่น”, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2566, <https://theisaanrecord.co/2022/01/26/local-government-after-the-coup/>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้อำนาจผ่านกฎหมายหรือคำสั่งหลายๆ ฉบับ ส่งผลให้การบริหารงานท้องถิ่นถดถอยและถูกรวมศูนย์ภายใต้ระบบราชการ จะเห็นได้จาก 1) การทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น 2) การลดบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ³⁰ โดยการออกประกาศฉบับที่ 104/2557 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงประกาศและคำสั่งของ คสช. อย่างเคร่งครัด หากพบการกระทำความผิดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยได้ทันที ประกอบกับการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 88/2557 มีการตั้งคณะกรรมการที่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการเข้ามาควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มงวด³¹

ประการที่สอง กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบัญญัติเปิดโอกาสในองค์กรปกครองส่วนกลางมอบหมายภาระหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม ส่งผลกระทบต่ออำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะตีความการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยึดอำนาจหน้าที่ที่มีในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายเฉพาะเรื่องเท่านั้น กรณีที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนกลางมอบหมายภาระหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยวิธีอื่นๆ เช่น บทบัญญัติให้เทศบาลมีหน้าที่อื่น³² ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้ภาระหน้าที่บางอย่างตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล เห็นได้จากคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 12/2543 ลงวันที่ 18 มกราคม 2543 มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วน

³⁰ เจนจบทิศ จารีกกลาง และศิวัช ศรีโสภากุล, “การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557,” *วารสาร Veridian E Journal สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 12 ฉ.6 (2562): 1035-1052

³¹ เรื่องเดียวกัน, 1042-1403.

³² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ... (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล...”

ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน³³

ประการที่สาม การไม่มีความชำนาญความเชี่ยวชาญในการออกข้อบัญญัติในเรื่องนั้นๆ และขาดเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องที่มีอำนาจหน้าที่และต้องออกข้อบัญญัติตามกฎหมายแม่บท จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการออกข้อบัญญัติในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ความถนัดความเชี่ยวชาญ อีกทั้งข้อจำกัดในด้านความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความสับสนในบทบาทหน้าที่ของตนเองทำให้การออกข้อบัญญัติในเรื่องอื่นๆ ที่ตนเองไม่ได้เชี่ยวชาญจึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากท้องถิ่นจำนวนมากยังไม่ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นบังคับใช้ในเขตพื้นที่ของตนเองได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้ไว้³⁴

ประการที่สี่ การประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่เป็นที่ทราบกันแพร่หลายทั่วไป ซึ่งการประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีการปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และจะมีผลบังคับใช้ได้นับแต่พ้นระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เช่น 7 วัน หรือ 15 วัน เว้นแต่กรณีที่เป็นเหตุเร่งด่วนฉุกเฉินอาจจะให้มีผลบังคับใช้ได้ทันที อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกประการหนึ่งเป็นกรณีการประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติขององค์กรบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดการเผยแพร่ข้อบัญญัติเป็นการเฉพาะไว้ ส่งผลให้ข้อบัญญัติจะมีผลสมบูรณ์เป็นข้อบัญญัติและใช้บังคับได้จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารที่เป็นกฎไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หากยังไม่ได้ลงพิมพ์ประกาศข้อบัญญัติในราชกิจจานุเบกษานำเอาบทบัญญัติตามข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้บังคับไม่ได้ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรอจนกว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผ่านสภาท้องถิ่นประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนจึงจะสามารถใช้บังคับได้ ซึ่งหากรอข้อบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษาอาจจะไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาหรือ

³³ อิทธิพล ทัศนาก, *อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*: 130-132.

³⁴ นรเศรษฐ ชุ่มถนอม, “บทวิเคราะห์ข้อบัญญัติและเทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2540-2562” (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2563), 75-80.

สนับสนุนการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงที่ แต่ในทางปฏิบัติมีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายพื้นที่ใช้วิธีการปิดประกาศข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อพ้น 15 วันนับแต่ปิดประกาศก็ให้ถือว่ามีผลบังคับใช้ได้เลยและมีผลบังคับใช้ในระหว่างรอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประการที่ห้า ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่ากฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองประเภทอื่น ๆ ทำให้การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บท (กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) ในการออกข้อบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ และข้อบัญญัติที่ตราโดยองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่มีเนื้อหาและการบังคับใช้เกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20 ให้องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในพื้นที่ท้องถิ่นได้ ประกอบกับมาตรา 63 องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจะเห็นว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตราขึ้นตามกฎหมายแม่บทจะต้องเป็นไปตามกรอบขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจเท่านั้น อีกทั้งยังต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับรองประเภทอื่น ๆ (เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง) ทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้ทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการที่ส่งผลให้องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคสำคัญของการกระจายอำนาจให้องค์รส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นกรณีที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์รปกครองส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการกระจายอำนาจให้องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งส่วนใหญ่จะกระจายเพียงหน้าที่แต่ไม่กระจายอำนาจในการบริหารจัดการในกิจการที่สำคัญต่างๆ ในท้องถิ่น จะเห็นได้จากองค์รปกครองส่วนกลางยังมีบทบาทในการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดผ่านการอนุมัติ การอนุญาตให้ความเห็นชอบต่างๆ หรือการกำกับดูแลตรวจสอบด้านงบประมาณขององค์ร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. บทสรุป

การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นการอาศัยการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎระเบียบที่จะเป็นหลักพิงทางกฎหมายและเป็นหลักประกันการต่อสู้ต่อรองการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อการจัดการทรัพยากรที่สอดคล้องกับบริบทวิถีชีวิต วัฒนธรรมความเชื่อของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นกระบวนการหนึ่งในการเสริมพลังการปฏิบัติการกระบวนการเรียนรู้และกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม อีกทั้งยังเป็นกระบวนการของการเปลี่ยนความคิดและการเปลี่ยนแปลงตนเองของท้องถิ่นในการก้าวข้ามความกลัว ความไม่รู้ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์ขององค์กรปกครองส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม กระบวนการออกข้อบัญญัติจะเป็นการรับรองและเป็นหลักพิงทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น แต่กระบวนการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบท สังคม วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนกลางควรมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนในด้านต่างๆ ทั้งด้านความรู้ งบประมาณเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กระบวนการติดตามและประเมินผลการใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นก็เป็นประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ เนื่องจากงานศึกษาที่ผ่านมาจะศึกษาเงื่อนไข ปัจจัยและข้อจำกัดของกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ยังไม่มียานศึกษาที่เข้าไปศึกษาสภาพบังคับ กระบวนการติดตามและประเมินผลการใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่ง เมื่อมี

ข้อบัญญัติท้องถิ่นออกมาใช้บังคับแล้ว ข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่สามารถนำไปใช้บังคับในชุมชนท้องถิ่น
ได้อย่างจริงจัง

References

- กอบกุล ราชะนาคร. การปฏิรูปกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.), 2558.
- เจนจบทิศ จารีกกลาง และศิวัช ศรีโศคางกุล. “การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557.” วารสาร *Veridian E Journal* สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ 12 ฉ.6 (2562): 1035-1052.
- เดโช ไชยทัพ. พื้นที่เรียนรู้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยอินทนนท์ ตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ, 2558.
- นรเศรษฐ ชุ่มถนอม. “บทวิเคราะห์ข้อบัญญัติและเทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2540-2562” รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2563.
- นฤตม ทิมประเสริฐ. “เรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2554.
- บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร และคณะ. รายงานการถอดบทเรียนฉบับสมบูรณ์กระบวนการยุติธรรมชุมชน 6 กรณีศึกษาในพื้นที่จังหวัดยโสธร จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดชุมพร จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสุราษฎร์ธานี. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2564.
- บุญตา สืบประดิษฐ์. การจัดการร่วมในฐานะพื้นที่ต่อรองเพื่อสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นของเครือข่ายการจัดการทรัพยากรในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการพัฒนาสังคม. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2556.
- พนม เอี่ยมประยูร. “อำนาจตราข้อบังคับขององค์กรปกครองตนเอง.” วารสารนิติศาสตร์ 3 (2537) : 477-493.
- วรัญญู เสนาสุ. การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เป้นไท, 2556.

สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการความรู้และสื่อสาร สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

“ปรัชญาที่ดินของชาวกะเหรี่ยงหนองเต่า จ.เชียงใหม่ และการแก้ไขปัญหาที่ดิน-ไฟฟ้าโดย
พลังชุมชนท้องถิ่น.” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2566,

<https://web.codi.or.th/20220223-31538/>

อนุรักษ์ กาวิโจง. “หนังสือสั่งการ : อำนาจรัฐส่วนกลางเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” วารสาร

CMU Journal of Law and Social Sciences. 5 ฉ.2 (2555), 123-137.

อิทธิพล ทศนา. “อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” (วิทยานิพนธ์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย. 2542). 43-46.

โอฬาร อ่องพะ. (2564). “การกระจายอำนาจและปฏิบัติการของการใช้อำนาจท้องถิ่นกรณีการออกเทศ

บัญญัติตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.” *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*

Political Science & Public Administration Journal CMU. 12 ฉ.เพิ่มเติม 1 (2564),
95-114.

โอฬาร อ่องพะ. “การเคลื่อนไหวภาคประชาชนในการปฏิรูปการจัดการฐานทรัพยากรในพื้นที่ตำบลทา

เหนือ อำเภอมะเอน จ.จังหวัดเชียงใหม่.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558)

iLaw. “สี่ปี คสช. ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น กระจายอำนาจถอยหลัง ราชการแทรกแซงท้องถิ่น.”

สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2566. <https://ilaw.or.th/node/4809>

Theisaanrecord. “การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ: มุมมองจากผู้บริหารท้องถิ่น.”

สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2566. <https://theisaanrecord.com /2022/01/26/local-government-after-the-coup/>