



สรุปและเสนอแนะ

สรุป

จากผลการศึกษาอาจสรุปได้ว่า ปัญหาป่าชายเลนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานาน ซึ่งถ้าหากยังไม่มีวิธีการใดที่จะแก้ไขปัญหาลดจนป้องกันปัญหาแล้ว ในอนาคตป่าชายเลนก็คงจะหมดไปจากประเทศไทย ซึ่งจะยังผลกระทบต่อระบบนิเวศทางน้ำเป็นแน่แท้ อย่างไรก็ตาม ผลจากการวิเคราะห์กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับป่าชายเลนโดยตรง อันประกอบด้วย พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 สรุปได้ว่ากฎหมายเหล่านี้ มิได้มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวข้องกับป่าชายเลนโดยตรงเลย เพราะฉะนั้น บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้เมื่อนำมาใช้กับปัญหาป่าชายเลนก็จะมีประสิทธิภาพนัก กล่าวคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ไม่ได้มุ่งคุ้มครองเฉพาะพื้นที่ป่า แต่คุ้มครองไม้ในป่าซึ่งเป็นป่าบกเสียเป็นส่วนใหญ่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แม้จะเป็นการคุ้มครองพื้นที่ป่า แต่ก็มีมาตรา 20 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ซึ่งในบางกรณีอาจก่อผลกระทบต่อคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลน ส่วนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เนื้อหาจะเป็นกฎหมายที่คุ้มครองพื้นที่ที่เป็นอุทยานซึ่งมีทั้งป่าบกและป่าชายเลนก็ตาม แต่ก็ยังมีอาจใช้กฎหมายนี้ในการคุ้มครองป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีได้มีมาตรการใดที่คุ้มครองไปถึงบริเวณรอบ ๆ อุทยาน อันทำให้การคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนไม่ได้ผลเนื่องจากป่าชายเลนหลายแห่งได้ถูกนำไปทำเป็นนาุ้งซึ่งมีผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้เคียง เนื่องมาจากอาหารกุ้ง การใช้สารเคมีในนาุ้ง และขบวนการเลี้ยงกุ้ง ทำให้พื้นที่ที่เป็นนาุ้งและป่าชายเลนในบริเวณใกล้เคียงเสื่อมสภาพลงไปได้

เหล่านี้ย่อมแสดงว่าแม้จะมีกฎหมายเกี่ยวข้องโดยตรงดังกล่าว แต่กฎหมายเหล่านี้ก็ยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอในการคุ้มครองป่าชายเลนได้

ในส่วนของกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยอ้อม อันประกอบด้วย พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มีเนื้อหาของกฎหมายมุ่งในการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และกุ้งกุลาดำเป็น สัตว์น้ำประเภทหนึ่งที่กรมประมงส่งเสริม อันมีผลให้ขัดกับการคุ้มครองป่าไม้ จึงดูเหมือนกับว่า หน่วยงาน 2 หน่วย คือ กรมประมงและกรมป่าไม้ต่างทำงานของตนอันมีผลขัดแย้งกันเช่นเดียวกับกรมที่ดิน ซึ่งได้ทำการออก นส.3 ตามนโยบายของคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยการออก นส.3 นี้ ในบางครั้งออกใกล้เคียงกับพื้นที่ป่าสงวนอันเป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้รับผิดชอบอยู่ และการออก นส.3 นี้ บางครั้งอาจผิดพลาดลวงล้ำเข้าไปในพื้นที่เขตป่าสงวนได้เช่นกัน ส่วนการสร้างท่าเทียบเรือตามพระราชบัญญัติการทำเรือ พ.ศ. 2494 และการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติ โรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 นั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าชายเลนเป็นอย่างมาก ซึ่งถึงแม้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะกำหนดให้ การสร้างท่าเทียบเรือ และการสร้างโรงงานต้องทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม EIA (Environment Impact Assessment) ก็ตาม แต่ทว่าตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าว ในมาตรา 43 ได้กำหนดขอบเขตจำกัดเกี่ยวกับเขตมาตรฐาน สิ่งแวดล้อม โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ นี้ จะไม่กำหนดเขต มาตรฐานสิ่งแวดล้อมเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตคุ้มครองสัตว์ป่า เขตป่าสงวน และ เขตพื้นที่ในการกำหนดของกฎหมายเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ พื้นที่ชายเลนในเขตป่าสงวนที่ถูกบุกรุก ดังกล่าว จึงไม่มีมาตรการใด ๆ ในการป้องกันผลกระทบจากการสร้างท่าเทียบเรือและโรงงาน อุตสาหกรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ในส่วนนี้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ในการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม และสำหรับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 นั้น ซึ่ง เป็นกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ก็ไม่ได้กล่าวถึงอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมใน ท้องถิ่นอย่างชัดเจน เป็นแต่เพียงการกำหนดถึง "กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ ราษฎรและท้องถิ่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนท้องถิ่น" จากบทบัญญัติดังกล่าวต้องอาศัย การตีความในการปฏิบัติควบคู่กันไป จึงอาจเกิดความสับสนในการตีความได้ ประการสุดท้าย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีได้กำหนดถึงการคุ้มครองพื้นที่ท้องทะเลจากมลพิษของเรือเดินทะเลภายนอกน่านน้ำไทย ซึ่งปล่อยของเสียผ่านเลย เข้ามาในน่านน้ำไทย ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดผลเสียแก่พื้นที่ท้องทะเลไทยกรณีเรือนากามิชิ (Nakamishi) ทำน้ำมันหก (oil spill) บริเวณช่องแคบมะละกาตั้งที่กล่าวมาแล้ว

จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า ในปัจจุบันแม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมในการจัดการป่าชายเลนอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์ของตนเอง และก็ยังมิชอบพร่องบางประการดังกล่าวที่ทำให้ประสิทธิภาพในการใช้กฎหมายเหล่านี้ในการจัดการป่าชายเลนยังไม่ดีนัก การที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายแต่ละฉบับเพื่อเป็นการอุดช่องโหว่ (Gap in Law) เพื่อใช้กับการจัดการป่าชายเลนให้มีประสิทธิผลนั้น ย่อมยุ่งยากมากกว่าการที่จะยกร่างกฎหมายจัดการป่าชายเลนโดยตรง

ข้อเสนอแนะ

ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอแนะของวิทยานิพนธ์นี้ก็คือ การบัญญัติกฎหมายจัดการป่าชายเลนขึ้นเฉพาะโดยมีโครงสร้างของกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 หมวด คือ หมวดที่ 1 ประกอบด้วย การควบคุม การใช้ประโยชน์ การคุ้มครองป่าชายเลนและพื้นที่ป่าชายเลน หมวดที่ 2 พนักงานเจ้าหน้าที่ หมวดที่ 3 สถานบังคับและมาตรการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

หมวดที่ 1 การควบคุม การใช้ประโยชน์ การคุ้มครองป่าชายเลนหรือพื้นที่ป่าชายเลน

การควบคุมป่าชายเลน

1. ให้กำหนดให้มีการออกระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมจัดการป่าชายเลน และพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนในเขตควบคุมดังกล่าว โดยวางหลักเกณฑ์อยู่บนแนวความคิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องหรือการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) แนวความคิดตามทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Socio Economic)
2. ให้กำหนดการแก้ไข้ปัญหาในการประสานงานเกี่ยวกับการควบคุมและการพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน (ดังการวิเคราะห์ถึงความขัดแย้งระหว่างกรมป่าไม้และกรมประมง กรมป่าไม้และกรมที่ดิน) หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน รวมทั้งประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานทั้งสองนี้จะผสมผสานระหว่างแนวความคิดพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Sustainable Development) และแนวความคิดตามทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรม

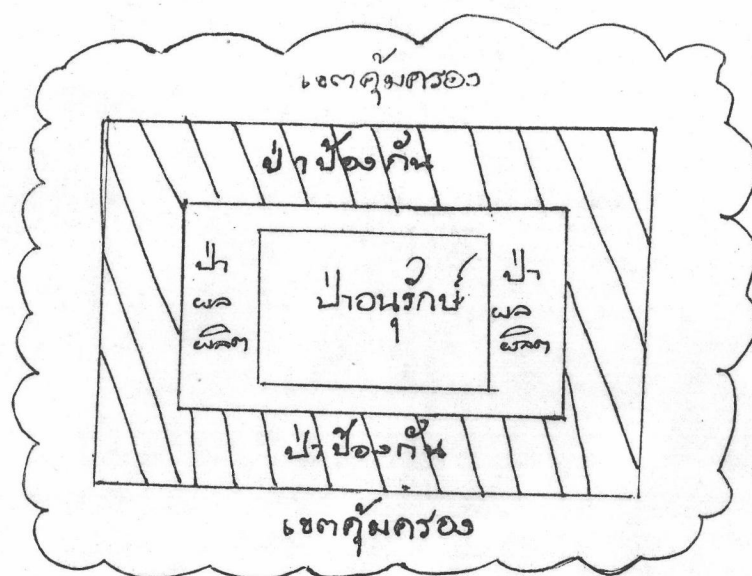
3. ให้กำหนดเขตป่าชายเลนออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

3.1 เขตป่าป้องกัน (Protection Forest) ซึ่งเป็นเขตควบคุมห้ามไม่ให้ผู้ใดเข้าไปใช้ประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น แต่เป็นเขตซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวป้องกันป่าชายเลนป่าเหล่านี้จะอยู่บริเวณรอบนอกของป่าชายเลนทั่ว ๆ ไป

3.2 เขตป่าอนุรักษ์ตามธรรมชาติ (Nature Conservation Forest) เป็นเขตป่าที่สงวนรักษาไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและมียุ่เดิม ในเขตนี้ให้มีมาตรการในการดำรงไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่พื้นที่ดังกล่าวจะไม่อนุญาตให้ผู้ใดเข้าไปใช้ประโยชน์

3.3 ป่าผลผลิต (Production Forest) เป็นป่าชายเลนซึ่งเดิมถูกเข้าทำประโยชน์และบางแห่งเสื่อมสภาพแล้ว ด้วยเหตุนี้ แทนที่จะปล่อยให้ทิ้งไว้โดยไม่ได้นำมาทำประโยชน์ จึงควรนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ แต่การใช้ประโยชน์นี้ต้องจำแนกไว้เป็นประเภทซึ่งเป็นกิจการซึ่งมีวิธีการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ป่าชายเลน

ภาพที่ ก.1 ภาพเขตควบคุมป่าชายเลน



การควบคุมพื้นที่ป่าชายเลน

1. ให้กำหนดมาตรการบริการสาธารณะเพื่อบำบัดน้ำเสีย (Waste Water) หรือของเสียอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ป่าสงวนชายเลนซึ่งถูกขรุขระอยู่เดิม โดยการประสานงานร่วมกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

นอกจากนี้ ให้กำหนดมาตรการบำบัดของเสีย Waste ในพื้นที่ป่าผลผลิต โดยเก็บค่าบริการตามธรรมเนียม ทั้งนี้ เพราะเป็นการส่งเสริมให้เห็นถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมโดยรัฐ ซึ่งการที่จะให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐนั้นย่อมทำได้ แต่ต้องอยู่ในการควบคุมของรัฐเพื่อป้องกันการรวมตัวกันขึ้นราคาต่อผู้ใช้บริการ

2. ให้ผู้ทำนากุ้งต้องทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม EIA เสนอต่อคณะกรรมการจัดการป่าชายเลน ซึ่งมีการประสานงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งนี้ เพราะในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ไม่มีมาตรการในการควบคุมมลพิษที่เกิดจากการเกษตรกรรม การกำหนดให้ผู้ทำนากุ้งทำ EIA นี้ ถือเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคมประการหนึ่ง

3. ให้มีการควบคุมการทำกิจการในพื้นที่ป่าผลผลิต (Production Forest) ให้ได้สัดส่วนกับพื้นที่ป่าชายเลนที่ปรากฏและให้สัมพันธ์กับการใช้พื้นที่ป่าบนบก โดยให้อยู่บนพื้นฐานของแผนการใช้ที่ดิน Land Use Planning

4. ในป่าชายเลนที่ได้มีการทำนากุ้งหรือกิจการอื่น ๆ อยู่เดิมแล้ว ให้กำหนดมาตรการควบคุมคุณภาพของดิน โดยให้มีการตรวจวัดทุกปี และถ้าหากกิจการใดก่อผลกระทบต่อหรือคาดว่าจะก่อผลกระทบต่อคุณภาพดินให้เลิกกิจการนั้น

5. ในพื้นที่เขตป่าป้องกัน (Protection Forest) และพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ตามธรรมชาติ (Nature Conservation Forest) นั้น ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว

การใช้ประโยชน์ในป่าชายเลนและพื้นที่ป่าชายเลน

1. ให้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในป่าชายเลนให้เหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่น และให้ออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นเขตป่าผลผลิต (Production Forest) โดยให้กำหนดแผนที่แสดงเขตให้ชัดเจน (ป้องกันการลวงล้ำในพื้นที่อื่น ๆ) ในพื้นที่ดังกล่าวห้ามมิให้บุคคลเข้าใช้ประโยชน์นอกเหนือจากกิจการที่กำหนดไว้ สำหรับในกรณีที่มีการทำกิจการอื่น ๆ อยู่ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงประกาศใช้ ก็ให้ทำประโยชน์ต่อไป แต่ถ้าเมื่อใดกิจการนั้นส่งผลในทางที่จะก่อการเสียหายของระบบนิเวศป่าชายเลน ก็ให้ยกเลิกเสีย
2. ในการใช้ประโยชน์นี้ ให้กำหนดถึงมาตรการในการบำรุงรักษาควบคุมกันไป โดยกำหนดให้มีการดูแลโดยคณะกรรมการจัดการป่าชายเลน ซึ่งร่วมประสานงานกับกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3. เพื่อให้การใช้ประโยชน์และการพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนมีประสิทธิภาพ ให้มีการกำหนดนโยบายแผนงานหรือโครงการขึ้นสำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในรัฐ เพื่อป้องกันการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งขัดแย้งกัน
4. การใช้ประโยชน์ในป่าชายเลนและพื้นที่ป่าชายเลนนั้น ปรากฏอยู่ในเขตป่าผลผลิต (Production Forest) เท่านั้น
5. กำหนดให้มีการจดทะเบียนในกิจการที่กระทำในเขตป่าผลผลิต ทั้งนี้ เพื่อส่งผลกระทบต่อความควบคุมให้เกิดประสิทธิภาพ

การคุ้มครองป่าชายเลนและพื้นที่ป่าชายเลน

1. กำหนดให้มีอำนาจการคุ้มครองพื้นที่บริเวณทะเล 12 ไมล์ทะเลนับจากชายฝั่งทะเลที่อื่นออกไปสู่ท้องทะเลและยาวที่สุด ทั้งนี้ เพื่อกำหนดเป็นเขตคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชายเลน เช่น กรณีคราบน้ำมันจากเรือเดินทะเล ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ ในเขตดังกล่าวกำหนดให้มีการกำจัดมลพิษเพื่อความสะอาดของสภาพแวดล้อมป่าชายเลน รวมตลอดถึงพื้นที่ป่าชายเลน
2. ให้กำหนดระเบียบใช้บังคับการในบริเวณเขตคุ้มครอง เช่น การห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อทรัพยากรป่าชายเลน

3. กรณีผู้ที่จะผ่านหรือใช้บริเวณคุ้มครองเรือ ยานพาหนะ หรือสิ่งประดิษฐ์ใด ๆ ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เป็นไปตามที่มีระเบียบกำหนด ถ้าเจ้าหน้าที่ตรวจพบ มีอำนาจให้ออกไปจากบริเวณดังกล่าว

4. ให้กำหนดระเบียบใช้บังคับสำหรับผู้ครอบครองสถานที่ สิ่งปลูกสร้าง หรือกิจการใด ๆ ที่มีการระบาย ทิ้ง เท หรือปล่อยสารลงในบริเวณคุ้มครอง โดยกำหนดให้มีขอบเขตในการปล่อยของเสียไว้ในระเบียบดังกล่าว

5. ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนระเบียบที่กำหนดไว้ ก็ให้ผู้ทำการฝ่าฝืนเสียค่าปรับส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นคนละประเภทกับโทษปรับในประมวลกฎหมายอาญา และค่าปรับดังกล่าวนี้ให้คณะกรรมการจัดการป่าชายเลนนำมาฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในบริเวณคุ้มครองดังกล่าว หลักเกณฑ์ดังกล่าว คือ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หรือ PPP. (Polluter Pays Principle)

6. สืบเนื่องจากมาตรการคุ้มครองป่าชายเลนและพื้นที่ป่าชายเลนนี้ ให้กำหนดนอกจากค่าปรับตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวไปแล้ว หากเกิดความเสียหายอย่างใด ๆ แก่ทรัพย์สินของผู้อื่น ให้ผู้ฝ่าฝืนระเบียบเป็นผู้จ่ายค่าเสียหายอันนั้น และกรณีคณะกรรมการต้องใช้มาตรการใด ๆ เพื่อเข้าขจัดมลพิษ และเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่นซ้ำอีก ก็ให้ผู้ฝ่าฝืนระเบียบจ่ายเงินจำนวนนั้นเพื่อเป็นการซ่อมแซมทรัพย์สินของบุคคลภายนอกนั้น

หมวดที่ 2 พนักงานเจ้าหน้าที่

1. ให้มีพระราชบัญญัติก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการป่าชายเลนแห่งชาติ มีสถานะ เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายรับรองอีกทั้งสามารถกระทำนิติกรรมใด ๆ ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายอีกประการหนึ่ง

2. ให้มีคณะกรรมการจัดการป่าชายเลนแห่งชาติ ประกอบด้วย ผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง และเป็นผู้แทนจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กรมการปกครอง กรมเจ้าท่า กรมที่ดิน

คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการจัดการป่าชายเลน เป็นกรรมการและเลขานุการ

3. กำหนดให้คณะกรรมการจัดการป่าชายเลนแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพราะเพื่อการติดต่อประสานงานที่มีความสะดวกและมีประสิทธิภาพ

4. กำหนดให้มีระเบียบวาระการดำรงตำแหน่ง

5. กำหนดให้มีหน่วยงานสาขาแยกจากคณะกรรมการตั้งกล่าวประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ที่มีป่าชายเลนอยู่

6. ให้กำหนดการแบ่งอำนาจให้แก่หน่วยงานภูมิภาคที่ประจำอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ (Decentralization) ทั้งนี้ โดยที่คณะกรรมการจัดการป่าชายเลนแห่งชาติ เป็นผู้ควบคุมในเรื่องนโยบายหลัก ๆ ส่วนหน่วยงานภูมิภาคที่อยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ก็มีอำนาจในการออกระเบียบ ซึ่งไม่ขัดกับกฎหมายที่คณะกรรมการจัดการป่าชายเลนได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการแก้ไขปัญหาที่รวดเร็ว และหลังจากการปฏิบัติงานก็ให้มีการรายงานประจำปี เหตุผลประการต่อมาในการจัดตั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาค คือ กรณีมีแรงกดดันและก่อผลกระทบต่อป่าชายเลน หน่วยงานส่วนภูมิภาคนี้จะได้ปฏิบัติงานได้อย่างทันที และกำหนดให้มีการทำรายงานเฉพาะเรื่องไปสำหรับเหตุกรณีฉุกเฉิน

7. คณะกรรมการป่าชายเลนแห่งชาติมีอำนาจ ดังนี้

7.1 กำหนดนโยบายหลักหรือโครงการ และมีมติในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม การใช้ประโยชน์ การคุ้มครองป่าชายเลน

7.2 เป็นผู้กำหนดเขตคุ้มครองป่าชายเลน

7.3 ในการทำประโยชน์ในเขตป่าผลผลิต (Production Forest) นั้น ผู้เข้าทำประโยชน์นอกจากจะต้องจดทะเบียนแล้ว ยังต้องทำสัญญากับคณะกรรมการจัดการป่าชายเลนแห่งชาติ ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยที่ระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติคณะกรรมการป่าชายเลนเป็นผู้กำหนด

7.4 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกเอกสารสิทธิของกรมที่ดินซึ่งมีกรมป่าไม้ร่วมด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการออกเอกสารสิทธิที่ไม่ชอบ

7.5 ให้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการป่าชายเลนแห่งชาติ มีอำนาจอันชอบธรรมในการเข้าไปในสถานที่ สิ่งปลูกสร้าง หรือยานพาหนะใด ๆ ที่เข้ามาในเขตคุ้มครอง เพื่อเป็นการตรวจตราการกระทำอันอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมป่าชายเลนได้

7.6 ใ้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานมาพิจารณาประกอบการสอบสวนจากผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เป็นต้นเหตุในการทำสิ่งแวดลอมปาชายเลน

7.7 ในกรณีที่มีการกระทำผิดขึ้น ในชั้นสอบสวนกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์พบว่าเนื่องจากเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ไม่มีส่วนร่วมในการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ จึงทำให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากข้อหาและออกไปกระทำความผิดต่อไปอีก ด้วยเหตุนี้ จึงควรให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดลอมปาชายเลนมีส่วนร่วมในชั้นการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ

7.8 กำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจในการยึดทรัพย์สินและรักษาทรัพย์สินที่ใช้ในการทำสิ่งแวดลอมปาชายเลนไว้จนกว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองจะชำระเงินประกัน ซึ่งให้กำหนดเท่ากับราคาทรัพย์สินที่ยึดไว้ เนื่องจากมีผู้วิเคราะห์ไว้และพบว่าผู้กระทำความผิดอาจนำบุคคลที่สามารถรับผิดชอบเพื่อที่ตนเองจะได้หลุดพ้นจากการกระทำผิด และออกไปกระทำความผิดต่อไป ด้วยเหตุนี้ เพื่อกำหนดขั้นตอนให้ยากขึ้นสำหรับผู้กระทำความผิด จึงควรกำหนดเงินประกันให้มีราคาเท่ากับทรัพย์สินนั้น

หมวดที่ 3 สภาพบังคับของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

1. นอกจากจุดมุ่งหมายของกฎหมายในการกำหนดโทษปรับ จำคุก ริบทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐเข้าจัดการกับผู้กระทำความผิด กฎหมายควรกำหนดมาตรการในการฟื้นฟูป่าควบคู่กันไป
2. กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดการปาชายเลน
3. เงินค่าปรับซึ่งเดิมให้นำเข้าบัญชีหลวงครั้งหนึ่งนั้น ให้นำมาฟื้นฟูสภาพป่า ซึ่งเงินนี้เป็นคนละประเภทกับเงินที่เก็บจากผู้ทำสิ่งแวดลอมปาชายเลน อันเป็นเงินที่เก็บจากผู้ปล่อยมลพิษลงสู่ปาชายเลนซึ่งอาจไม่ใช่ผู้ทำลายระบบนิเวศปาชายเลน

4. การทำลายพื้นที่ป่าชายเลนนั้น ก่อให้เกิดการเสียหายของสภาพแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ การแก้ไขนั้นส่วนหนึ่งยังต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนในประเทศ ด้วยเหตุนี้ ในส่วนของมาตรการสนับสนุนให้กฎหมายนี้มีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของป่าชายเลนด้วยกันทุกคนมีอำนาจในการกล่าวโทษต่อนักงานเจ้าหน้าที่กรณีกระทำผิดในป่าชายเลน และเรื่องที่รับไว้ให้ดำเนินการหาข้อเท็จจริงทุกเรื่อง และนอกจากนี้ ให้กำหนดเงินรางวัลแก่ผู้ที่มีส่วนร่วมในการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษด้วย เมื่อปรากฏว่าศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดจริง

5. ให้กำหนดโทษสำหรับผู้กล่าวเท็จในการกล่าวโทษผู้ใดต่อเจ้าหน้าที่งานป่าชายเลน

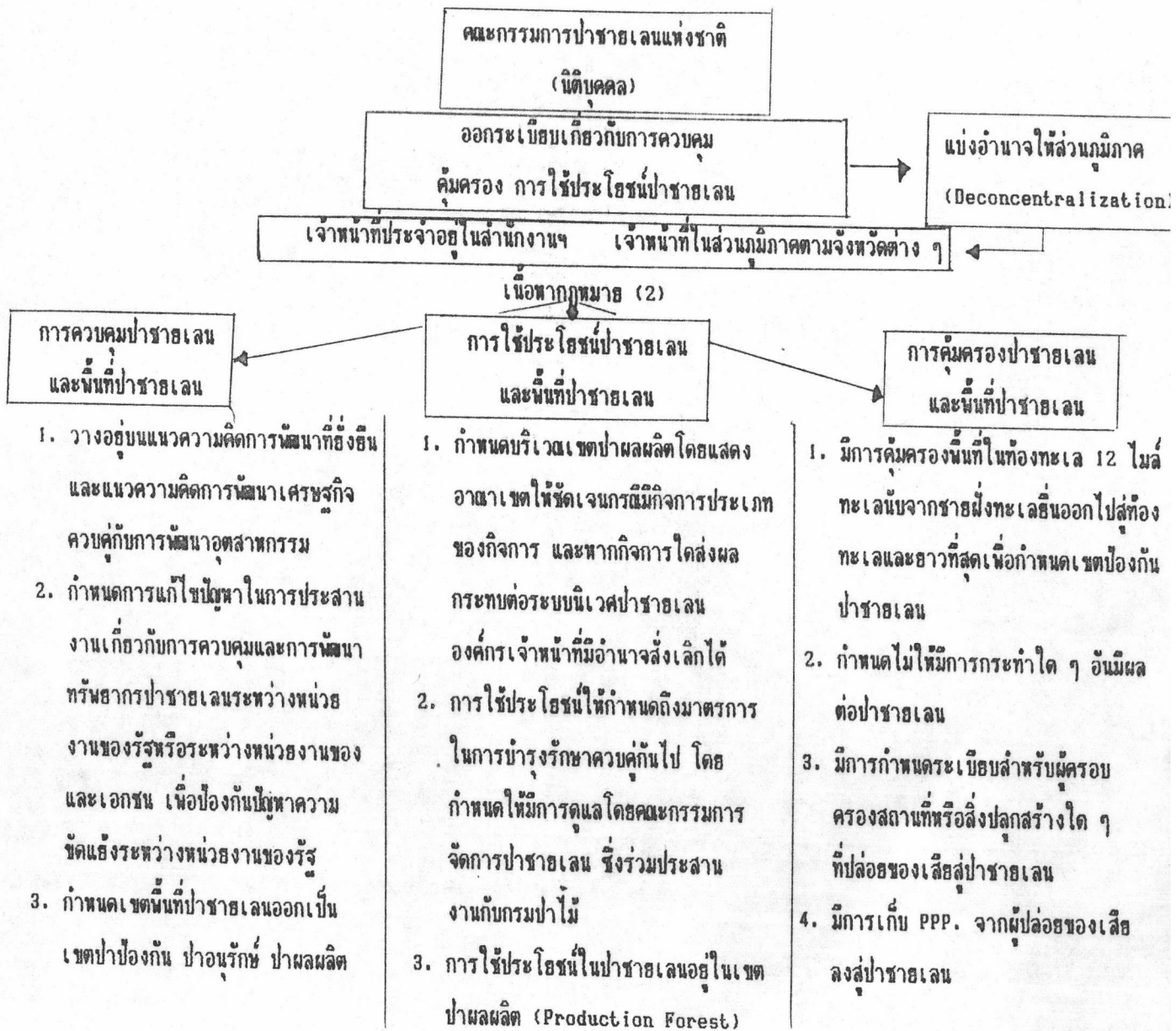
จากข้อเสนอแนะเหล่านี้ แม้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหการทำลายพื้นที่ป่าชายเลนได้ทั้งหมด แต่ก็ยังเป็นข้อเสนอแนะซึ่งประกอบด้วยแนวความคิดจากการวิเคราะห์ถึงจุดบกพร่องของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน และนำจุดบกพร่องดังกล่าวมากำหนดโครงสร้างในการจัดการป่าชายเลน ซึ่งอาจจะแก้ไขปัญหการทำลายป่าชายเลนและพื้นที่ป่าชายเลนลงได้บ้าง แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดในการจัดการป่าชายเลน คือ ความร่วมมือของประชาชนซึ่งจะช่วยให้จุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหการทำลายป่าชายเลนสำเร็จบรรลุผลขึ้นได้



ภาพที่ ก โครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน (เนื้อหากฎหมายและมาตรการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย)

พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป่าชายเลน

องค์กรเจ้าหน้าที่ (1)

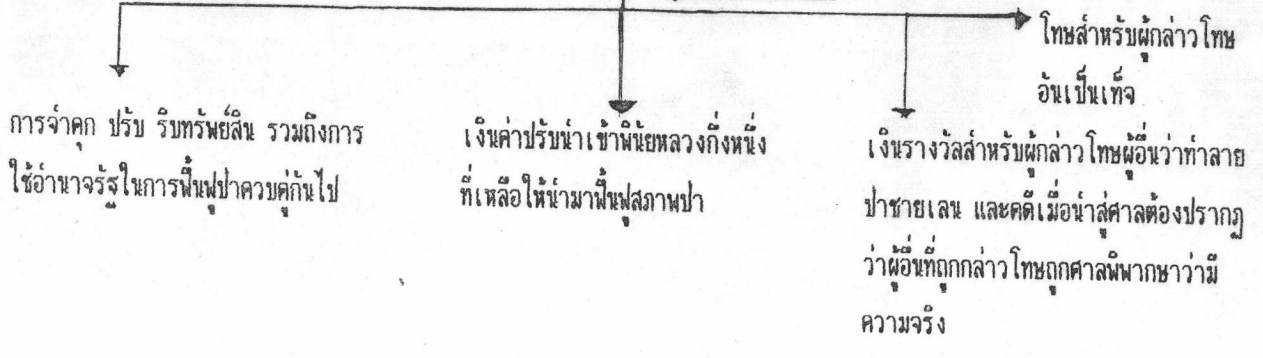


(ต่อ)

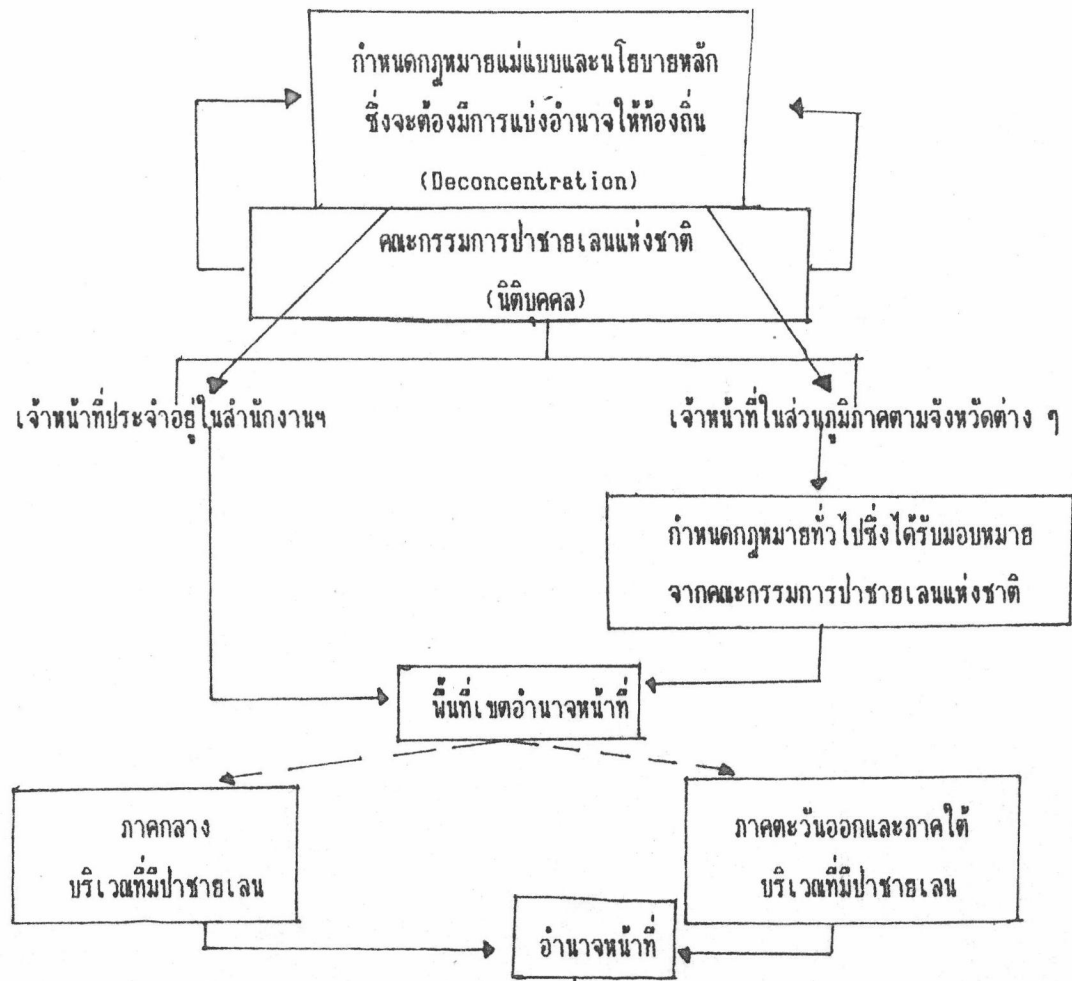
การควบคุมพื้นที่ป่าชายเลน (ต่อ)

1. กำหนดมาตรการบริการสาธารณะเพื่อ
บำบัดน้ำเสียหรือของเสียอื่น ๆ ในเขต
พื้นที่ป่าสงวนชายเลน ซึ่งถูกรุกรานอยู่เดิม
โดยประสานงานร่วมกับคณะกรรมการ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
2. กำหนดให้ผู้ทำนากุ้งทำรายงานผลกระทบ
ต่อสิ่งแวดล้อม EIA ต่อคณะกรรมการ
ป่าชายเลนแห่งชาติ
3. กำหนดการทำกิจการในพื้นที่ป่าผลิต
ให้ได้สัดส่วนกับพื้นที่ป่าชายเลนที่ปรากฏ
และให้สัมพันธ์กับการใช้พื้นที่ป่าชนบท
โดยให้อยู่บนพื้นฐานของแผนการใช้ที่ดิน
Land Use Planning
4. กำหนดมาตรการควบคุมคุณภาพของดิน
โดยให้มีการตรวจวัดทุกปี และถ้าหาก
กิจการใดก่อผลกระทบหรือคาดว่าจะ
ก่อผลกระทบต่อคุณภาพดิน ให้เลิก
กิจการนั้น
5. กำหนดไม่ให้เกิดประโยชน์ในพื้นที่เขต
ป่าป้องกัน และพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์

สภาพบังคับและมาตรการบังคับ (3)
การให้เป็นไปตามกฎหมาย



ภาพที่ ข. 1 โครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน (องค์กรเจ้าหน้าที่)



- กำหนดให้เจ้าหน้าที่จัดการป่าชายเลนแห่งชาติมีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกเอกสารสิทธิร่วมกับกรมที่ดินและกรมป่าไม้
- มีอำนาจยึดทรัพย์สินและรักษาทรัพย์สินที่ใช้ในการทำสิ่งแวดลอมป่าชายเลน
- มีส่วนร่วมในชั้นสอบสวนร่วมกับพนักงานตำรวจในคดีสิ่งแวดลอมป่าชายเลน
- เรียกพยานหลักฐานมาพิจารณาประกอบการสอบสวน
- แก้ไขปัญหาป่าชายเลนกรณีเร่งด่วนและรายงานสู่สำนักงานใหญ่ทันที
- กำหนดให้ผู้ที่ทำนากุ้งรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม EIA พร้อมทั้งตรวจสอบควบคุมให้การใช้ประโยชน์อยู่ในลักษณะที่เหมาะสม
- กำหนดเขตคุ้มครองป่าชายเลนในจังหวัดหรือพื้นที่
- ทำนิติกรรมกับเอกชนผู้ทำนากุ้งและเก็บเงินค่าธรรมเนียม PPP. (เหตุที่ต้องมีการทำนิติกรรม เพราะมีการจดทะเบียนผู้ทำนากุ้ง)
- มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ สิ่งปลูกสร้าง ยานพาหนะใด ๆ ที่เข้ามาในเขตคุ้มครอง เพื่อตรวจตราการกระทำอันอาจก่อผลกระทบต่อป่าชายเลน

ภาพที่ ค.1 เขตคุ้มครองป่าชายเลน

