

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ :
ป่าพรุกะซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร

THE PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT FOR THE WETLANDS
MANAGEMENT AND CONSERVATION : THE CASE STUDY OF KA-CHING
SWAMP FOREST, PATEW, CHUMPON PROVINCE

ภูมิชัย สุวรรณดี

POOMCHAI SUWANDEE

อรรครา ธรรมาธิกุล

AKKARA THAMMATHIKUL

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

NAKHON SI THAMMARAT RAJABHAT UNIVERSITY

จังหวัดนครศรีธรรมราช

NAKHON SI THAMMARAT PROVINCE

รับบทความ : 12 กุมภาพันธ์ 2563 /ปรับแก้ไข : 19 มีนาคม 2563 /ตอบรับบทความ : 27 มีนาคม 2563

Received : 12 February 2020 /Revised : 19 March 2020 /Accepted : 27 March 2020

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ลักษณะและสภาพปัญหาของการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าพรุกะซิง 2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ป่าพรุกะซิง 3) เสนอแนะแนวทางมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์ด้วยแบบสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มผู้แทนองค์กรภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 4 คน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปากคลอง จำนวน 5 คน และแบบสอบถามชุมชน จำนวน 50 ราย วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้กรอบวิเคราะห์ข้อมูลของ Mile and Huberman

ผลการวิจัยพบว่า 1) หน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีการบังคับใช้กฎหมายตามที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่กำหนดไว้ 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ที่มีความตระหนักและเห็นความสำคัญอย่างมากในพื้นที่ชุ่มน้ำที่ใช้เป็นแหล่งหากินและแหล่งที่อยู่อาศัย แต่มีประชาชนบางส่วนเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำมาหากินและที่อยู่อาศัยของชุมชน ประชาชนในพื้นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชุมชน ดังนั้นเพื่อให้การบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร เป็นไปตามวัตถุประสงค์งานวิจัยที่กำหนดไว้ คณะผู้วิจัยได้เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ป่าพรุกะซิงเพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : การบริหารจัดการและการอนุรักษ์, การบังคับใช้กฎหมาย, ป่าพรุกะซิง

ABSTRACT

This study intended to 1) study the trespassing problem, 2) explore the extent and enforcement of the legislation by central and regional government organizations in swamp forest management and conservation and 3) recommend the legal measure facilitating management and conservation in Ka Ching Swamp Forest, Pa Tew, Chumporn Province. The researchers employed qualitative methods including content analysis and in-depth interviews in the data collection. The key informants were 4 representatives from central and regional government organizations; 5 representatives from sub-district administrative organization, the president and staff; and 50 locals filling in the questionnaires. Mile and Huberman was used in data analysis.

It is found that 1) the central and regional government organizations have been enforcing the prescribed legislation, 2) local administrative organization and residents realized the important of the swamp forest as their habitat and source of food. Nevertheless, some groups of participants mentioned that the management and conservation under the enforced legislation obstructed the locals in terms of habitat and generating income; this led to the conflict between them and government officers. To achieve the objective of this study in promoting effective management and conservation in the field area, the researchers hereby recommended the legislation to promote Ka Ching as the role model of collaboration between government sector and community in swamp forest management and conservation; this as a result would efficiently enhance the enforcement of the legislation in swamp forest management and conservation in the area.

Keywords : Management and conservation, Law enforcement, Ka Ching Swamp Forest

บทนำ

พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกระซิงเป็นป่าพรุน้ำจืด ตั้งอยู่ที่ตำบลปากคลอง อำเภอบึงสามพัน จังหวัดพิษณุโลก เฉพาะส่วนที่เป็นพื้นที่ป่าพรุน้ำจืดมีเนื้อที่ประมาณ 3,000 ไร่ ปัจจุบันเหลือพื้นที่ป่าพรุประมาณ 1,500 ไร่ ตั้งอยู่ในเขตหมู่ที่ 2, 4 และหมู่ที่ 5 ตำบลปากคลอง (Pak Klong Sub-district Administrative Organization, 2018, pp. 1-8) ซึ่งเป็นป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 ให้เป็นป่าอนุรักษ์ทั้งหมดโดยมีสถานีวิจัยการอนุรักษ์ป่าชายเลนที่ 43 อำเภอบึงสามพัน จังหวัดพิษณุโลก เป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่บริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าว สำหรับพื้นที่ป่าพรุกระซิงนั้นเป็นพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกมาอย่างยาวนาน ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นสวนปาล์มน้ำมันจนไม่เหลือสภาพความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติของพื้นที่ป่า เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศลดลง รัฐบาลจึงมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้อาศัยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมวางกรอบปฏิบัติการในรูปแบบ Area Operation (AO) โดยมีกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ร่วมกันรับผิดชอบดูแลที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม รัฐบาลสามารถยึดพื้นที่ป่าไม้จากการบุกรุกทำลายคืนได้ 1,393 ไร่ (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning,

Ministry of Natural Resources and Environment, 2017, pp. 10-17) และสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุดังกล่าวได้จำนวน 12 คดี เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศพรุกระจายอยู่ในพื้นที่ห่างไกลชุมชนมาก และหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการและดูแลพื้นที่พรุกระจายไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ทำให้ประชาชนบางส่วนบุกรุกพื้นที่ป่าพรุซ้ำทำให้ปัญหาการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าพรุยังคงมีปัญหายูเรื้อยมาจนถึงปัจจุบัน

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏข้างต้น การบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์อ่าวทุ่งทราย หมู่ 3 ตำบลปากคลอง อำเภอบะพือ จังหวัดชุมพร ที่อยู่บริเวณโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกระจายนั้น อยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอบสวนของจังหวัดชุมพร และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ในคดีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์อ่าวทุ่งทรายในเขตอุทยานแห่งชาติป่าชายเลนทุ่งมหา ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน มีเกี่วพันกับการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ที่สนับสนุนประชาชนบางส่วนให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุกระจาย นอกจากนี้ในพื้นที่หมู่ที่ 4 หมู่ 5 ตำบลปากคลอง อำเภอบะพือ ยังพบว่า มีปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าพรุกระจายหลายพันไร่ โดยนักการเมืองท้องถิ่นกลุ่มเดิมซึ่งหน่วยงานภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบันยังไม่ได้แก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุได้ โดยปัญหาการบุกรุกป่าพรุกระจายเป็นดั่งกล่าว (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, Ministry of Natural Resources and Environment, 2017, pp. 18-19) เกิดจากความต้องการของคนสามกลุ่ม คือ นายทุนใหญ่ นักการเมืองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่รัฐบางกลุ่มโดยมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบเพื่อให้สามารถมีการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุกระจายอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

จากการลงพื้นที่วิจัยและตรวจสอบสภาพพื้นที่พบว่าป่าพรุกระจายบางส่วนตั้งอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าชายเลนอ่าวทุ่งมหา ติดอยู่ในเขตอนุรักษ์ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 ตั้งอยู่ท้องที่ตำบลปากคลอง อำเภอบะพือ จังหวัดชุมพร เฉพาะส่วนที่เป็นป่าพรุน้ำจืดซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 3,400 ไร่ ได้ถูกบุกรุกแผ้วถางทำลายเปลี่ยนแปลงสภาพเพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน ปัจจุบันไม่เหลือสภาพป่าพรุน้ำจืดที่เคยอุดมสมบูรณ์ โดยรัฐบาลได้กำหนดมาตรการเพื่อขอคืนป่าพรุกระจาย ท้องที่ตำบลปากคลอง อำเภอบะพือ จังหวัดชุมพร จึงได้มอบหมายให้จังหวัดชุมพรและหน่วยภาครัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการยึดคืนป่าพรุกระจายพร้อมแผนประกอบกำล้ง มีสาระสำคัญโดยสรุป (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, Ministry of Natural Resources and Environment, 2017, online) กล่าวคือ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าพรุกระจายและพื้นที่บริเวณโดยรอบนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าพรุกระจาย กำหนดให้กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรับผิดชอบโดยตรง ส่วนบริเวณพื้นที่ป่าพรุน้ำจืดกระจายนี้อยู่ในเขตอนุรักษ์ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 และวันที่ 17 ตุลาคม 2543 กำหนดให้สถาบันพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 43 (ปะทิว-ชุมพร) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรับผิดชอบ ซึ่งจากการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้ กรมป่าไม้สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ 2 รายและยึดพื้นที่เกษตรกรรมที่บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนจำนวน 157 ไร่ ส่วนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสามารถจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตพรุกระจาย จำนวน 12 ราย และตรวจยึดพื้นที่เกษตรกรรมที่บุกรุกทำลายพื้นที่พรุกระจาย 1,393 ไร่เศษ

จากผลการปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว รัฐบาลได้มอบหมายให้จังหวัดชุมพรกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความสูญเสียแก่พื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและบริเวณพื้นที่ป่าพรุน้ำจืดกะซิงโดยกำหนดให้ 1) ให้มีการสำรวจและขึ้นทะเบียนบุคคลที่เข้าไปในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติพรุกะซิงเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม รวมถึงติดตามการใช้พื้นที่เพื่อทำการเกษตรกรรมอย่างเคร่งครัด 2) ห้ามมิให้บุคคลที่ทำการเกษตรกรรมในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติพรุกะซิงทำการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือเปลี่ยนสิทธิการครอบครองที่ดินของตนโดยเด็ดขาด

อย่างไรก็ตามทางรัฐบาลได้กำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการยึดคืนป่าพรุกะซิงตามที่กล่าวมาข้างต้น และปัญหาการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าพรุทะเลบางลง แต่พื้นที่ป่าพรุกะซิงก็ยังประสบปัญหาการบุกรุกแผ้วถางทำลายพื้นที่ป่าพรุอยู่เสมอ แม้ว่าทางหน่วยงานภาครัฐได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจังแล้วก็ตาม ซึ่งจากการลงพื้นที่วิจัยพบสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชุมชน เกษตรกรบางส่วนไม่ปฏิบัติตามนโยบายและแผนปฏิบัติการในการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิงนั้น คือ 1) ประชาชนบางส่วนเห็นว่าส่วนราชการองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายใช้อำนาจรัฐในการออกกฎระเบียบ หรือป้องกันปัญหาการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าพรุกะซิงเพียงอย่างเดียว แต่ขาดมาตรการรองรับปัญหาการทำมาหากินของชุมชน ประชาชน ที่ต้องอาศัยพื้นที่ป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าพรุกะซิงเป็นแหล่งทำมาหากินและแหล่งอาชีพสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัวอย่างต่อเนื่องและจริงจัง 2) ประชาชนและชุมชนที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ป่าพรุกะซิงขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการร่วมมือกับองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายหรือแนวทางร่วมกันเพื่อให้ชุมชน ประชาชนในพื้นที่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพรุกะซิงได้อย่างเหมาะสมและไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็นดังกล่าวจังหวัดชุมพรและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุกะซิงอย่างเป็นรูปธรรมเพิ่มขึ้น โดยได้จัดทำฐานข้อมูลของชุมชนที่ใช้ประโยชน์จากการทำมาหากินและอาศัยอยู่บริเวณป่าพรุกะซิงดังกล่าว รวมถึงการจัดแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ชุมชนเพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ทั้งนี้ต้องอาศัยความเข้าใจและความร่วมมือจาก ชุมชน ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นการบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาการบุกรุกแผ้วถางทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีมาตรการหรือแนวปฏิบัติทางกฎหมายร่วมกันในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิง โดยประชาชน ชุมชน องค์กรบริหารปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคในการบริหารจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงให้ยั่งยืนต่อไป

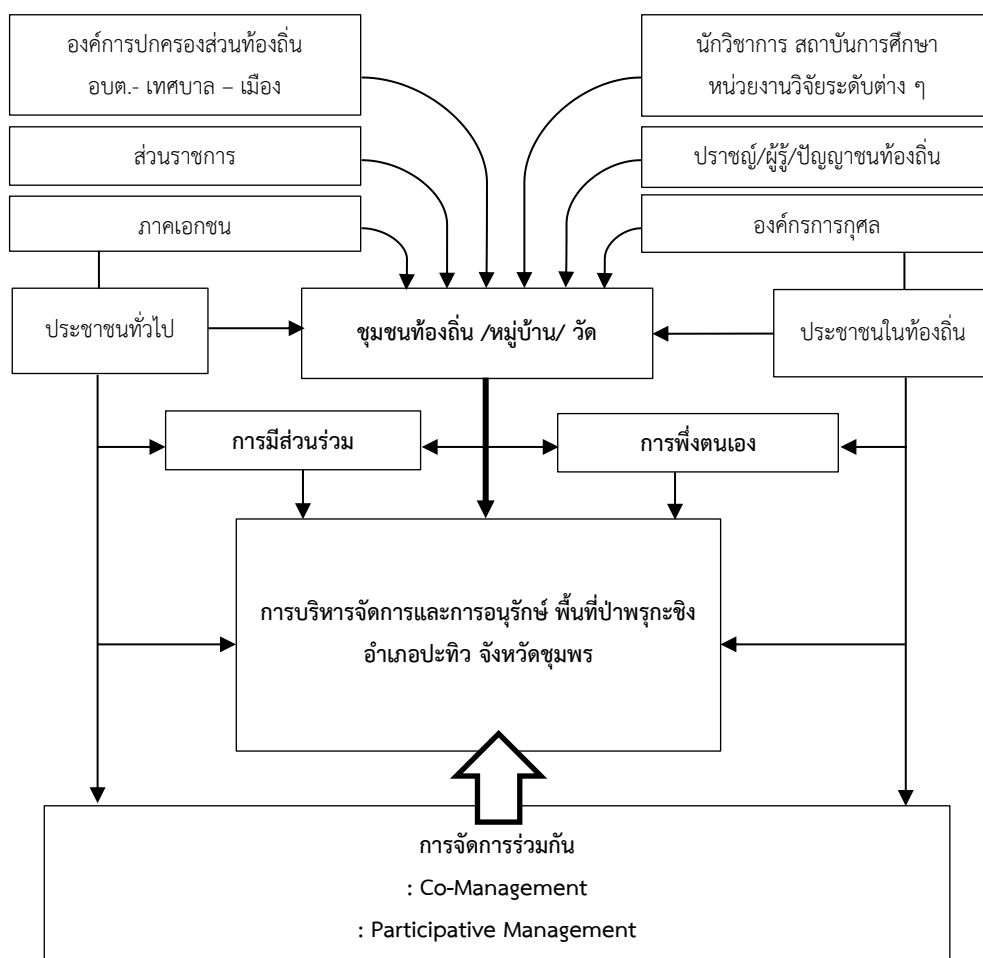
วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะและสภาพปัญหาของการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าพรุกะซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร
2. เพื่อศึกษาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และการบังคับใช้ของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางมาตรการทางกฎหมายเพื่อนำไปสู่ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ป่าพรุกะซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร

ประโยชน์การวิจัย

ทำให้ทราบถึงลักษณะและสภาพปัญหาของการบุกรุกทำลายของพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิง อำเภอบะพือ จังหวัดชุมพร และทราบถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการบังคับใช้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิง อำเภอบะพือ จังหวัดชุมพร รวมถึงเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิง อำเภอบะพือ จังหวัดชุมพร

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยวิธีวิจัยเอกสาร ตำรา กฎหมาย (Documentary research) โดยคณะผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมของชุมชน (Right to the environment) แนวคิดทฤษฎีการใช้

ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise use) รวมถึงแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) และการศึกษาทบทวนตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิง อำเภอบะพิตัว จังหวัดชุมพร ขององค์กรภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ คณะผู้วิจัยได้ทำการสอบถามเชิงลึก (Indep-interview) กับผู้แทนองค์กรภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หัวหน้าสถานีพัฒนาป่าชายเลนที่ 43 อำเภอบะพิตัว จังหวัดชุมพร ผู้แทนสำนักงานประมงจังหวัดชุมพร ปลัดอำเภอบะพิตัวและนิติกรของสำนักงานที่ดินอำเภอบะพิตัว จังหวัดชุมพร ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิงนั้น ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลปากคลองและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปากคลอง อำเภอบะพิตัว จังหวัดชุมพร โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในประเด็นเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิงเป็นสำคัญ ประกอบกับคณะผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือสำคัญในการสอบถามชุมชน ประชาชนหมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 3 ของตำบลปากคลอง อำเภอบะพิตัว จังหวัดชุมพร เนื่องจากเป็นชุมชนที่อยู่บริเวณพื้นที่ป่าพรุกะซิงและประกอบอาชีพเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว เช่น สวนยางพารา สวนปาล์มและกาแฟ จำนวน 50 ราย ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายในพื้นที่ป่าพรุ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำลายและส่งผลเสียต่อระบบนิเวศวิทยาต่อพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิงมากที่สุด

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยนำเอาข้อมูลจากการค้นคว้าวิจัยมาจัดกระทำ (Data processing) ให้เป็นระบบโดยใช้กรอบวิเคราะห์ข้อมูลของ Mile and Huberman (1994, p. 12) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การตัดทอนข้อมูล (Data reduction) หมายถึง การปรับลดหาข้อมูลใหม่มาเพิ่มเติมจนได้ข้อสรุป 2) การแสดงข้อมูล (Data display) หมายถึง การกระทำในรูปแบบของการเล่าเรื่องตามลำดับเหตุการณ์ 3) การสรุปผลและยืนยันข้อสรุปงานวิจัย (Drawing and Verifying conclusion) หมายถึง การสรุปข้อมูลเป็นขั้นตอนและเก็บข้อมูลต่อเพื่อความสมบูรณ์ของงานวิจัย จนนำไปสู่การนำเสนอผลงานวิจัยโดยบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาถึงลักษณะและสภาพปัญหาของการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าพรุกะซิง อำเภอบะพิตัว จังหวัดชุมพร แสดงผลดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ลักษณะและสภาพปัญหาของการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าพรุกะซิง อำเภอบะพิตัว จังหวัดชุมพร

ลักษณะพื้นที่	สภาพปัญหาการบุกรุกทำลายพื้นที่
1. เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความหลากหลายทางชีวภาพที่สูงมาก	1. ชุมชน และประชาชนบุกรุก แผ้วถาง ทำลายสภาพพื้นที่เพื่อทำการเกษตรกรรม โดยไม่ตระหนักถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศน์
2. เป็นสังคมพืชและสัตว์น้ำนานาชนิดที่ได้อาศัยและหากิน	2. พื้นที่เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รวดเร็วอย่างชัดเจน
3. ชุมชน และประชาชนโดยรอบพื้นที่ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ โดยการประกอบอาชีพประมงเป็นหลัก	3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการดำเนินการจัดให้มีการบริหารจัดการที่ดี

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลักษณะพื้นที่	สภาพปัญหาการบุกรุกทำลายพื้นที่
4. ส่วนใหญ่เอกชนมีสิทธิทำกินในที่ดินในพื้นที่ โดยอ้างว่าทำกินมาก่อนประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ	4. การทำประมงที่เกินศักยภาพและใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม เช่น การจับปลาโดยวิธีใช้ไฟฟ้าช็อต การใช้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย
5. พื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอยู่ใกล้ชุมชน	5. ปัญหามันจำนวนสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีจำนวนและชนิดลดน้อยลง
	6. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลจัดการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่ มีการผ่อนผัน ทำให้ชาวบ้านกระทำความผิดซ้ำ ๆ อย่างต่อเนื่อง
	7. เกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับชุมชนและประชาชนอย่างต่อเนื่อง

2. ผลการศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่และการบังคับใช้ของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร มีดังนี้

2.1 องค์การภาครัฐส่วนกลาง ได้แก่ สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 43 อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ซึ่งเป็นส่วนราชการของกรมป่าไม้ มีบทบาทอำนาจหน้าที่สำคัญและการบริหารจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิงในเขตตำบลปากคลอง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร พบว่า ได้ดำเนินการตามแนวนโยบายและแผนปฏิบัติการจากกรมป่าไม้โดยเคร่งครัด รวมถึงมีการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ โดยความร่วมมือของสำนักงานประมงจังหวัดชุมพร กรมที่ดิน โดยสำนักงานที่ดินอำเภอปะทิว ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนในการร่วมกันกำหนดมาตรการและช่วยเหลือสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ชายเลนตามบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

2.2 องค์การภาครัฐส่วนภูมิภาค ได้แก่ อำเภอปะทิว และจังหวัดชุมพร มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จากข้อเท็จจริงปรากฏตามแนวนโยบายรัฐบาลปัจจุบันที่ต้องการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ให้มากที่สุด แนวนโยบายภาครัฐจึงได้มีมาตรการและแผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกแผ้วถาง ทำลายสภาพพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท ในการตรวจสอบจับกุมผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้ดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลปากคลอง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ซึ่งมีความใกล้ชิดชุมชนและประชาชนมากที่สุด มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำกะซิง โดยอาศัยการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย

3. ผลการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางมาตรการทางกฎหมายเพื่อนำไปสู่ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ป่าพรุกะซิง อำเภอบะพือ จังหวัดชุมพร มีดังนี้

3.1 ควรมีการบังคับใช้กฎหมายการบริหารจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิงระดับชาติ ดังนี้

3.1.1 จะต้องมีการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้ปัญหาได้รับการแก้ไขในทันที สามารถบังคับใช้กฎหมายนอกเขตพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการชุมชน สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

3.1.2 ออกกฎกระทรวงให้พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิงเป็นพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เพื่อให้มีการกำหนดมาตรการบริหารจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิงได้อย่างเต็มที่

3.1.3 มีการประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อีกด้วย โดยพิจารณาพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมการแก้ปัญหาภายในพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิงได้

3.1.4 ร่างประกาศกระทรวงดังกล่าว ควรมีการกำหนดแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 เขต โดยมีการกำหนดประเภทกิจกรรมที่สามารถกระทำได้ในพื้นที่แต่ละแห่งมีความเหมาะสมต่อพื้นที่เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ทราบอย่างชัดเจน

3.1.5 ควรมีการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกะซิงระดับพื้นที่ โดยมีส่วนร่วมระหว่างชุมชน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าพรุกะซิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ชุมชนและประชาชนโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นพ้องต้องกันในประเด็นการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตรากฎหมายในรูปแบบข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อมาใช้บังคับเรื่องการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงในภาพรวม โดยมุ่งเน้นการตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิง ซึ่งมีองค์ประกอบของตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รวมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงร่วมกันตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น

3.1.6 ชุมชนและประชาชนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เสนอแนะให้หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงซึ่งเป็นป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีให้มีมาตรการเพิ่มเติม ดังนี้คือ

1) เร่งดำเนินการจัดทำแนวเขตป่าสงวนที่ชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนที่ยังมีปัญหาการพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของราษฎรหรือของรัฐ เพื่อป้องกันการอ้างสิทธิในที่ดินเพื่อบุกรุกทำลายป่า

2) เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการดูแลเขตป่าสงวนพรุกะซิงให้มีความเหมาะสมและเพียงพอ ที่จะดูแลรักษาพื้นที่อย่างทั่วถึง

3) สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในพื้นที่ตลอดจนประชาชนทั่วไปให้ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำรวมถึงประสานความร่วมมือในการวางแผนและดำเนินการส่งเสริมให้เกิดความตระหนักและจิตสำนึกในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยจัดให้มีศูนย์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ เปิดโอกาสให้สาธารณชนทราบถึงนโยบายและมาตรการของรัฐโดยเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและประเมินผลการดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างสม่ำเสมอ

อภิปรายผล

ลักษณะการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าพรุกระซิง อำเภอบะทิว จังหวัดชุมพร ได้แก่ การที่ประชาชนบางส่วน บุกรุก ทำลายสภาพพื้นที่ป่าพรุกระซิงเพื่อทำการเกษตรกรรม อย่างผิดกฎหมายไม่พอใจการปฏิบัติงาน และพยายาม ในการขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการที่ชุมชนและประชาชนเกิดความไม่พอใจกับกฎระเบียบและแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัด ของสถานีวิจัยทรัพยากรป่าชายเลนที่ 43 อำเภอบะทิว จังหวัดชุมพร ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นั้น ส่งผลให้พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกระซิงเกิดความเสื่อมโทรมอย่างชัดเจน เช่น ปริมาณสัตว์น้ำ ลดลงหรือสูญพันธุ์ รวมถึงปริมาณแหล่งน้ำของพื้นที่ป่าพรุบางพื้นที่ลดลงซึ่งมีแนวโน้มว่าส่งผลกระทบต่อพืชและสัตว์ รวมถึงชุมชน ประชาชนที่อาศัยและหากินในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกระซิงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าพรุกระซิง อำเภอบะทิว จังหวัดชุมพร เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความหลากหลายทางชีวภาพที่สูงมาก และเป็นสังคมพืช และสัตว์นานาชนิดที่อาศัยและหากินบริเวณนี้ รวมถึงชุมชน และประชาชนโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกระซิงได้ใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรน้ำและอาหารจากพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวด้วย (Wildlife Fund Thailand under the Royal Patronage of H. M. the Queen, 2011, online)

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ 1) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่โดยรอบป่าพรุกระซิง ตำบลปากคลอง อำเภอบะทิว จังหวัดชุมพร ทำให้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่มีสาเหตุสำคัญมาจากการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในชุมชนที่อยู่บริเวณ โดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกระซิงนั่นเอง 2) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำ แม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ ที่มีหน้าที่ดูแลจัดการแต่ยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ เนื่องจากชุมชน ประชาชนชาวประมงไม่ยอมรับเงื่อนไข กฎระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ หากมีการจับกุม ชุมชนจะรวมตัวกันประท้วงหน่วยงานภาครัฐทันที 3) ปัญหาสิทธิ ในที่ดินทำกิน การบุกรุกเขตป่าสงวนโดยชุมชนหรือเกษตรกรอยู่เสมอมานานจากแนวเขตของพื้นที่ไม่ชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหา ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับชุมชนหรือประชาชนอยู่เสมอ 4) องค์การบริหารส่วนตำบลปากคลองไม่สามารถ บังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลปากคลองส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกระซิง อย่างเพียงพอ และชุมชนและประชาชนในเขตตำบลปากคลอง อำเภอบะทิว จังหวัดชุมพร ส่วนใหญ่มีความรู้ น้อย และฐานะยากจน ต้องอาศัยพื้นที่ป่าพรุกระซิงในการทำเกษตรกรรมต่าง ๆ ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุกระซิงเสื่อมโทรม อย่างรวดเร็ว รวมถึงการไม่ยอมรับกฎระเบียบหรือแนวทางที่ทางราชการกำหนด โดยมองว่าองค์กรภาครัฐขาดความรู้ ความเข้าใจถึงสภาพปัญหาของชุมชน ประชาชน ในการทำมาหากินและอยู่อาศัยในพื้นที่อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญ ในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ ซึ่งได้กำหนดหรือพื้นที่ที่มีความสำคัญ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ที่มีสภาพปัญหาความรุนแรงด้านสิ่งแวดล้อมไว้ โดยกฎหมาย ดังกล่าวสามารถประกาศให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับนี้ได้ (Mallikamal, 1999, p. 92)

ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่และการบังคับใช้ของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกระซิง อำเภอบะทิว จังหวัดชุมพร ประกอบด้วย 1) องค์กรภาครัฐส่วนกลาง คือ สถานีวิจัยทรัพยากรป่าชายเลนที่ 43 อำเภอบะทิว จังหวัดชุมพร ซึ่งเป็นส่วนราชการ

ของกรมป่าไม้ ได้ดำเนินตามแนวนโยบายและแผนปฏิบัติการจากกรมป่าไม้โดยเคร่งครัด รวมถึงมีการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ โดยมีกรมประมงโดยสำนักงานประมงจังหวัดชุมพร กรมที่ดินโดยสำนักงานที่ดินอำเภอปะทิว ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริม สนับสนุนในการร่วมกันกำหนดมาตรการและช่วยเหลือสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ชายเลนตามบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

2) องค์การภาครัฐส่วนภูมิภาค ได้แก่ อำเภอปะทิว และจังหวัดชุมพร มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบลปากคลอง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำกะซิง โดยอาศัยการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาพป่าและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีแนวคิดว่าจะใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในพื้นที่ชุ่มน้ำเขตป่าพรุเกซิง ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดทำร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณเขตพื้นที่ป่าพรุเกซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 เขต โดยมีการอนุญาต และจำกัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่แต่ละแห่งไว้แตกต่างกัน ได้แก่

1) เขตควบคุมพิเศษ เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าความสำคัญมาก ซึ่งได้แก่ พื้นที่ต้นน้ำบริเวณพื้นที่ป่าพรุเกซิง 2) เขตควบคุม เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าความสำคัญทางระบบนิเวศสูง ได้แก่ พื้นที่โดยรอบป่าพรุเกซิง ซึ่งมีมาตรการควบคุมการทำประมง ห้ามปลูกสร้างอาคารรุกล้ำลำน้ำ 3) เขตสงวนและฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าความสำคัญมาก มีปัญหาและภัยคุกคามมาก โดยมีมาตรการห้ามบุกรุกทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ และ 4) เขตบริการ เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าความสำคัญปานกลาง ได้แก่ บริเวณชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรม โดยห้ามทิ้งของเสีย สิ่งปฏิกูลใด ๆ ลงสู่พื้นที่ต้นน้ำ (Department of Environmental Quality Promotion, 1999, p. 41)

ข้อเสนอแนะแนวทางมาตรการทางกฎหมายเพื่อนำไปสู่ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ป่าพรุเกซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ซึ่งควรบังคับใช้กฎหมายการบริหารจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุเกซิงระดับชาติ โดย 1) จะต้องมีการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น 2) ออกกฎกระทรวงให้พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุเกซิงเป็นพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 45 และมีการประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ 4) ร่างประกาศกระทรวงดังกล่าว ควรมีการกำหนดแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 เขต โดยมีการกำหนดประเภทกิจกรรมที่สามารถกระทำได้ในพื้นที่แต่ละแห่งมีความเหมาะสมต่อพื้นที่เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ทราบอย่างชัดเจน และการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุเกซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ระดับพื้นที่ ซึ่งควรมีการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าพรุเกซิงโดยการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ถือเป็นหัวใจสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ชุมชนและประชาชนโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นพ้องต้องกันในประเด็นการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตรากฎหมายในรูปแบบข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อมาใช้บังคับเรื่องการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุเกซิงในภาพรวม มุ่งเน้นการตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุเกซิง ซึ่งมีองค์ประกอบของตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รวมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิง ร่วมกันตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งจากข้อเสนอแนะที่ผู้วิจัยได้เสนอมาข้างต้นแล้ว ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ (Wildlife Fund Thailand under the Royal Patronage of H. M. the Queen, 2011, online) โดยพิจารณาตามเนื้อหาสาระของมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวซึ่งบางมาตรการเป็นมาตรการ ที่ต้องมีการขออนุญาตก่อนดำเนินการ ดังนั้น หน่วยงานราชการประชาชนและชุมชนที่จะดำเนินการใด ๆ ต้องตรวจสอบกฎหมายให้รอบคอบว่ากิจกรรม หรือการดำเนินโครงการที่ประสงค์จะดำเนินการนั้นต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ และมีขั้นตอนทางกฎหมาย นอกเหนือจากที่เคยปฏิบัติหรือไม่ เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนก่อนการดำเนินการใด ๆ เช่น ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมกำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือกำหนดประเภทหรือขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (Dugan & Dugan, 1990, pp. 9-10)

สำหรับชุมชนและประชาชนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เสนอแนะให้หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงซึ่งเป็นป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยให้มีมาตรการเพิ่มเติม ดังนี้คือ 1) เร่งดำเนินการจัดทำแนวเขตป่าสงวนที่ชัดเจน 2) เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่และงบประมาณให้มีความเหมาะสมและเพียงพอ ดูแลรักษาพื้นที่อย่างทั่วถึง 3) สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในพื้นที่ตลอดจนประชาชนทั่วไปให้ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ จัดให้มีศูนย์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ เปิดโอกาสให้สาธารณะชนทราบถึงนโยบายและมาตรการของรัฐโดยเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและประเมินผลการดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างสม่ำเสมอ เกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกรักหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (The Conference of the Parties 3, 1987, pp. 1-2) ในท้องถิ่นส่งเสริม ทำนุบำรุงและถ่ายทอดองค์ความรู้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชถ่ายทอดองค์ความรู้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิเคราะห์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยได้แนวคิดและนำมาซึ่งข้อเสนอแนะของการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ : กรณีศึกษาป่าพรุกะซิง อำเภอบึงสามพัน จังหวัดบึงสามพัน ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

จากประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขป้องกันการบุกรุกแผ้วถางทำลายพื้นที่ป่าพรุกะซิงจากการลงพื้นที่วิจัยภาคสนามประกอบกับทัศนคติของเกษตรกร ชุมชนที่ประกอบอาชีพทำสวนปาล์มน้ำมัน ยางพารา และกาแฟ โดยรอบพื้นที่ป่าพรุกะซิงนั้น พบว่า การแก้ไขปัญหาการบุกรุกแผ้วถางทำลายพื้นที่ป่าพรุกะซิงนั้นสามารถแก้ไขได้โดยอาศัยกระบวนการด้านกฎหมายได้ 2 กรณี คือ

1.1 การกำหนดให้บริเวณพื้นที่ป่าพรุกะซิงและพื้นที่โดยรอบเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 44 ตามกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้พื้นที่ป่าพรุกะซิงได้การคุ้มครองดูแลจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ โดยมาตรการดังกล่าวนี้ควรกำหนดให้ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวกับการเร่งดำเนินการจัดทำแนวเขตป่าสงวนที่ชัดเจน เพื่อป้องกันการอ้างสิทธิในที่ดินและการบุกรุกจากราษฎร

การกำหนดเขตพื้นที่ตามลักษณะพิเศษของพื้นที่ รวมถึงการเพิ่มงบประมาณและบุคลากรด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงด้วย

1.2 การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรการดังกล่าวถือเป็นมาตรการทางกฎหมายอีกลักษณะหนึ่งโดยอาศัยอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่สามารถออกข้อบัญญัติ กฎ ระเบียบใด ๆ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงให้คงความอุดมสมบูรณ์และใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากประเด็นการบุกรุก แคว้งถาง ทำลายพื้นที่ป่าพรุกะซิงนั้น ซึ่งจากทัศนคติของกลุ่มประชาชนเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพทำปาล์มน้ำมัน สวนยางพาราและกาแฟ พบว่าประชาชน เกษตรกรในพื้นที่นั้นเป็นเพียงผู้รับผลกระทบจากแนวนโยบายของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดความชัดเจนและต่อเนื่องของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย ซึ่งปัญหาสำคัญของพื้นที่ป่าพรุกะซิงนั้น สาเหตุสำคัญจากแนวนโยบายและทิศทางในการพัฒนาประเทศที่ต้องมีการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเพื่อให้เกิดความเหมาะสมแต่ละพื้นที่ โดยมีการนำเอามาตรการต่าง ๆ มาบังคับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ ผู้วิจัยขอเสนอแนะในภาพรวม 2 มาตรการคือ

2.1 มาตรการทางกฎหมาย โดยองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงนั้นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

2.2 มาตรการทางด้านสังคม โดยองค์กรภาครัฐต้องมีกระบวนการบริหารจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรุกะซิงอย่างมีส่วนร่วมกับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างจิตสำนึกหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ให้ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำพรุกะซิง รวมถึงการประสานความร่วมมือในการวางแผนและดำเนินการให้เกิดความตระหนักและจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยเรื่องปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ : กรณีศึกษาป่าพรุกะซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพรนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่องข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ : กรณีศึกษาป่าพรุกะซิง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ซึ่งสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยได้รับความอนุเคราะห์จากสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่สนับสนุนงบประมาณงานวิจัย และมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราชที่เป็นหน่วยงานสังกัดของคณะผู้วิจัย ที่สนับสนุนด้านเวลาและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณหัวหน้าสถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 43 อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพรที่ให้ข้อมูลด้านกายภาพพื้นที่ชุ่มน้ำพรุกะซิงและข้อมูลอื่น ๆ ที่สำคัญ และขอขอบพระคุณนายกองค์การบริหารส่วนตำบลปากคลอง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน รวมถึงชุมชน ประชาชนโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำ เขตป่าสงวนพรุกะซิงทุกท่านที่ให้โอกาสคณะผู้วิจัยสัมภาษณ์เจาะลึกและให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยนี้

เอกสารอ้างอิง

- Department of Environmental Quality Promotion. (1999). *The journal for appropriate natural resource management tittle Pa Toong Pa Tam*. Bangkok: Ministry of Science, Technology and Environment and the Isan Region Committee of Natural Resource and Environment under the Coordinating Committee of Isan Private Organization for Rural Development. (In Thai)
- Dugan, P., & Dugan, P. J. (Eds.). (1990). *Wetland conservation : A review of current issues and required action*. IUCN.
- Mallikamal, S. (1999). *The enforcement of environmental law* (2nded.). Bangkok : Nititham. (In Thai)
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data nalysis* (2nd ed.). Thousand Oaks. CA : Sage Publications.
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, Ministry of Natural Resources and Environment. (2017). *The physical condition of Ka-Ching swamp forest, Pa Tew, Chumpon province*. Retrieved July 27, 2017, From http://wetland.onep.go.th/2551_8prukraching.html (In Thai)
- Pak Klong Sub-district Administrative Organization. (2018). *Pak Klong Sub-district Administrative Organization : General information*. Retrieved February 8, 2019, From <http://www.pkk.go.th/index2.html>. (In Thai)
- The Conference of the Parties 3. (1987). *The wise use of wetlands is their sustainable utilization for the benefit of mankind in a way compatible with the maintenance of the natural properties of the ecosystem*. Meeting in Regina, Canada.
- Wildlife Fund Thailand under the Royal Patronage of H.M. the Queen. (2011). *Animals and plants in wet land areas*. Retrieved May 2, 2018, From http://www.wildlifefund.or.th/wetlands_2.html (In Thai)

ผู้เขียนบทความ

ดร. ปุณณิชา สุวรรณดี

อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

E-mail: poom_law@hotmail.com

ดร. อรรครา ธรรมาธิกุล

อาจารย์ประจำสาขาวิชาพัฒนาชุมชน

E-mail: akara_tha@nstru.ac.th

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

เลขที่ 1 หมู่ที่ 4 ตำบลท่าจั่ว อำเภอเมือง

จังหวัดนครศรีธรรมราช 80280