

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน Legal Measure for the Management of Mangrove Forest

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์¹
Udomsak Sinthipong

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนของชาติ โดยได้ศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย นโยบายและแผนการจัดการ รวมถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าว ที่บ่งชี้ถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน การพัฒนาอย่างยั่งยืน และความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: ป่าชายเลน ชุมชน การพัฒนาอย่างยั่งยืน

ABSTRACT

The objective of this article was to study the problem of mangrove forest management in Thailand by analyzing related laws, policy, plan and issues confronting the effective of mangrove forest management of the country. The studies were to raise awareness of the issues involved in the people participation and sustainable management of mangrove forests. The shared awareness of the complexity of the issues confronting effective mangrove forests management and the support to amend law for the management of mangrove forests for sustainable use.

KEYWORDS : mangrove forest, local community, sustainable management

¹ นบ. (จุฬาลงกรณ์), LL.M. (The American University, USA) รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ



บทนำ

จากการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ทางทะเลและชายฝั่งของไทย พบว่าประเทศไทย มีจุดแข็งและโอกาสซึ่งเป็นความได้เปรียบ ที่มีพื้นที่ชายฝั่งทะเลอยู่ในสองคาบสมุทร คือ อ่าวไทยในมหาสมุทรแปซิฟิก และฝั่งทะเลอันดามัน ในมหาสมุทรอินเดีย ทั้งสองฝั่งมีพื้นที่ ทะเลรวมกันประมาณ 350,000 ตารางกิโลเมตร มีชายฝั่งทะเลยาว 2,631 กิโลเมตร และมีเกาะทั้งสิ้น 513 เกาะ ซึ่งมีความยาวชายฝั่งรวมกันมากกว่า 500 กิโลเมตร² ทะเลไทย เคยมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นแหล่งหล่อเลี้ยง วิถีชีวิตของคนไทยทั่วประเทศตลอดมา แต่ผลจากการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นเหตุให้มีการแย่งชิงกันทำลายทรัพยากรในระดับสูง ประกอบกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและ สังคมอย่างรวดเร็วโดยขาดการวางแผน ป้องกันและฟื้นฟู อย่างรอบคอบในห้วงเวลาที่ ผ่านมา ทำให้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว กล่าวโดยเฉพาะในกรณีของทรัพยากรป่าชายเลน โดยที่พื้นที่ป่าชายเลน มีลักษณะเป็น พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นบริเวณที่น้ำจืดจากแผ่นดิน และ น้ำเค็มจากทะเลมาผสมกัน พื้นดินบริเวณนั้น เป็นทรายปนโคลนเลน (mangrove soil) หรือโคลนเลนล้นวน ครอบคลุมพื้นที่บริเวณ ปากแม่น้ำ ป่าชายเลนอุดมสมบูรณ์ด้วยธาตุอาหาร และความหลากหลายทางชีวภาพ พันธุ์ไม้ชายเลนมีลักษณะทรงพุ่มที่ทนต่อความเค็มของน้ำทะเล มีรากอากาศเพื่อใช้หายใจ เนื้อพื้นเลน เช่น โกงกาง ถั่ว แสม ลำพู ลำแพน โปรง ตะบูน และฝาด เป็นต้น ป่าชายเลน เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ แหล่งอาศัย และแหล่งอาหาร ของสัตว์น้ำ นอกจากนี้ ป่าชายเลน ยังช่วยดักกรองสารมลพิษ ที่พัดมากับกระแสน้ำจากบนบกมิให้ไหลลงสู่ทะเล ประโยชน์ อีกประการหนึ่งของป่าชายเลนคือ ช่วยลดความรุนแรงของคลื่น ลม และกระแสน้ำ ซึ่งสามารถป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งและในบางพื้นที่ช่วยดักตะกอนดิน ทำให้ชายฝั่ง งอกตัวอีกด้วย สถานภาพของป่าชายเลนในปัจจุบัน พบว่าลดลงอย่างมาก จากสถิติในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ 2.3 ล้านไร่ ลดลงเหลือ 1.5 ล้านไร่ ในปี 2545 อันเนื่องมาจากการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน เช่น ทำนาเกลือ ที่พัก นักท่องเที่ยว ร้านอาหาร แหล่งชุมชน แหล่งอุตสาหกรรม ถนน สะพาน และท่าเทียบเรือ เป็นต้น พื้นที่ป่าชายเลนส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่จังหวัด ชุมพร ถึง ปัตตานี และฝั่งทะเล อันดามัน (ร้อยละ 85.2) ส่วนบริเวณอ่าวไทยฝั่งตะวันออก ถึงจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีพื้นที่ป่าชายเลนเพียงร้อยละ 14.8

² กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (2552), รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมประจำปี พ.ศ. 2550, (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม), น. 19.

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

1. ปัญหาการลดลงและการเสื่อมสภาพของป่าชายเลน จากการบุกรุกทั้งจากชุมชนในท้องถิ่น คนนอกพื้นที่ และนายทุน

ก่อนปี พ.ศ. 2541 กรมป่าไม้เปิดให้สัมปทานตัดไม้ป่าชายเลนเพื่อทำถ่าน ปัจจุบันรัฐไม่อนุญาตให้มีการสัมปทานตัดไม้ป่าชายเลนอีกต่อไป ดังนั้น จึงมีแต่การปลูกซ่อมแซมปลูกเพิ่ม และการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นผลจากความบกพร่องของกฎหมาย กล่าวคือ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ไม่ได้มีบทบัญญัติให้กำหนดพื้นที่เพื่อการเข้าใช้อำนาจของกรมป่าไม้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า แต่เป็นการกำหนดมาตรการคุ้มครองชนิดของไม้หวงห้ามเพื่อการอนุรักษ์ โดยมีบทบัญญัติที่เป็นการห้ามตัดไม้ทำลายป่า ดังนั้น มาตรการของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้จึงไม่ครอบคลุมกรณีการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนแต่อย่างใด

ในส่วนของ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น แม้จะได้มีการออกประกาศให้บริเวณป่าชายเลนเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้วก็ตาม ก็กระทำได้เพียงกำหนดมาตรการคุ้มครองชนิดของไม้หวงห้ามเพื่อการอนุรักษ์เช่นเดียวกับในกรณีของ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484

ในส่วนของ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีเพียงบทบัญญัติที่กล่าวถึงเขตอนุรักษ์ไว้ในมาตรา 4³ และมาตรการในการคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอนุรักษ์นั้นไว้ในมาตรา 42⁴ ว่าเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วซึ่งได้แก่ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

มีปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันของต่างหน่วยงานในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน กล่าวคือ กรมป่าไม้ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืชตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ

³ มาตรา 4 เขตอนุรักษ์ หมายความว่า “เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่น เพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่กฎหมายกำหนด”

⁴ มาตรา 42 การคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 และตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ร้อยละ 50 ของพื้นที่ป่าชายเลนทั่วประเทศ (1.5 ล้านไร่) อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่ป่าชายเลนตามพันธกิจ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่ยังคงกฎหมายของตนเอง ในการดำเนินการ ดังนั้น การปลูกป่า การป้องกันการบุกรุก และการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดในกรณีของป่าชายเลน จึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืชในส่วนของป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอุทยานส่วนที่เหลือ จะอยู่ในการดูแลของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับกรมป่าไม้

กรณีเป็นปัญหาการแยกส่วนการจัดการป่าชายเลนของต่างหน่วยงาน โดยใช้กฎหมายคนละฉบับ และการขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจ ในการดูแลรักษาป่าชายเลนของชาติ

ดังนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยเพิ่มหลักการให้อำนาจในทางพื้นที่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการผลักดันหรือบดทอนโทษที่เด็ดขาดแก่ผู้บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน และจัดทำกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สามารถดำเนินการตามพันธกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้อำนาจดูแลรักษาพื้นที่ป่าชายเลนร่วมกับกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืชทั้งหมด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ขอบเขตอำนาจในการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนเป็นของราชการ ส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น ในส่วนของชุมชนยังไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจการจัดการ พื้นที่ป่าชายเลนในชุมชนเองได้ เคยมีข้อเสนอให้รัฐพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมอยู่อาศัยร่วมกับป่าชายเลนได้ โดยให้ชุมชนดูแลรักษาป่าชายเลนนั่นเอง ซึ่งเป็นแนวคิดตามร่างกฎหมาย พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

2. ท้องถิ่นมีความต้องการที่จะฟื้นฟูป่าชายเลนในชุมชนของตนเอง แต่ขาดความรู้ในการจัดการและฟื้นฟูระบบนิเวศ และการขาดแผนการและวิธีการฟื้นฟูระบบนิเวศป่าชายเลนที่ชัดเจน

ในประเด็นปัญหานี้ เนื่องจากมีโครงการฟื้นฟูป่าชายเลน ทั้งของรัฐและภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก โดยที่โครงการเหล่านั้นขาดการบูรณาการ ทำให้มีความซ้ำซ้อนของการปลูกป่าชายเลนในบางพื้นที่ เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ โครงการปลูกป่าชายเลนดังกล่าวยังไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ที่ต้องอาศัยทรัพยากรป่าชายเลนเพื่อการยังชีพ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวดที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยกล่าวถึงนโยบายและแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมาตรา 32 ถึงมาตรา 51 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281⁵ ที่กำหนดเป็นแนวนโยบายของรัฐว่าจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และมาตรา 46⁶ ที่ให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน

ปัญหาประการหนึ่งจากการปลูกป่าชายเลน คือ ทำให้วิถีของธรรมชาติเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ การปลูกป่าชายเลนต้องแผ้วถางวัชพืชซึ่งส่วนใหญ่เป็นพืชสมุนไพรที่ชาวบ้านใช้ประจำ และยังทำให้คุณสมบัติของน้ำในบริเวณนั้นสูงขึ้นเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำวัยอ่อนรวมทั้งสัตว์น้ำจำพวกกุ้ง สัตว์น้ำจำพวกปู สัตว์น้ำจำพวกหอย สัตว์น้ำจำพวกปลา หนีหายไปจากบริเวณนั้นเป็นเวลา 4-5 ปี ซึ่งกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนจึงมักถูกต่อต้านจากคนในพื้นที่อยู่เนือง ๆ

มีแนวคิดที่ไม่ลงรอยกันในเรื่องการฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง กล่าวคือ แนวทางหนึ่งเชื่อว่าการเข้าไปฟื้นฟูระบบนิเวศที่เสื่อมสภาพ หรือที่ได้รับเสียหายจากภัยธรรมชาติควรกระทำอย่างเต็มที่ กับอีกแนวทางหนึ่งเห็นว่าควรปล่อยให้ระบบนิเวศฟื้นฟูสภาพด้วยตนเองตามกลไกของธรรมชาติ แนวคิดที่ไม่ลงรอยกันนี้ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของระบบนิเวศป่าชายเลนเป็นอย่างยิ่ง

แนวทางแก้ไข ควรผสมผสานทั้งสองแนวคิดเข้าด้วยกัน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูระบบนิเวศที่เสื่อมสภาพตามโครงการต่าง ๆ ทั้งโครงการของรัฐและเอกชน อย่างบูรณาการในโครงการเหล่านั้น โดยจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้ง

⁵ มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่.

⁶ มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

การฟื้นฟูป่าชายเลนของจังหวัดและท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำแผน การดำเนินการตามแผน และการประเมินผลแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจน มีหลักการที่เป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน โดยจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

จัดทำคู่มือการฟื้นฟูระบบนิเวศป่าชายเลน โดยแยกส่วนระหว่างการดูแลรักษากับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าชายเลนนั้นให้ชัดเจน โดยให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโครงการทั้งหมด

กรณีท้องถิ่นขาดความรู้ในการจัดการและฟื้นฟูระบบนิเวศป่าชายเลนนั้น เป็นปัญหาเรื่องการบริหารจัดการซึ่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ร่วมกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ควบคุมดูแลองค์กรท้องถิ่น ในการนำข้อมูลข่าวสารและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่น โดยการจัดอบรมสัมมนาทั้งแก่ประชาชนและผู้นำท้องถิ่น จัดตั้งชมรมเครือข่ายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น รวมทั้งให้หน่วยงานทรัพยากรท้องถิ่น ให้คำปรึกษา แนะนำท้องถิ่นในการจัดการ การออกกฎระเบียบของชุมชนในการจัดการและการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและป่าชายเลน

3. การกำหนดผลตอบแทนเป็นเงินแก่องค์กรท้องถิ่นและชุมชน ที่มีผลงานการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนตามเกณฑ์ที่กำหนด

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในประเด็นนี้ ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยตรง การกำหนดผลตอบแทนเป็นเงินแก่กรณีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในกรณีของทรัพยากรป่าชายเลน เป็นมาตรการที่สำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรป่าชายเลนอย่างเป็นระบบ โดยหลักของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกำหนดเพียงสภาพบังคับ ซึ่งได้แก่ โทษในทางอาญาแก่ผู้ก่อความเสียหาย ค่าเสียหายทางแพ่ง และการฟื้นฟู รวมทั้งมาตรการทางปกครองนั้น ยังไม่เพียงพอต่อการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมที่เสียหายให้คืนดีดังเดิมได้ การกำหนดมาตรการส่งเสริมควบคู่ไปกับมาตรการบังคับน่าจะเป็นผลดีต่อการจัดการ

สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อทรัพยากรป่าชายเลน ทั้งนี้ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางแก้ไข ควรนำหลักการให้ผลตอบแทนเป็นเงินเพื่อจูงใจให้มีการดูแลรักษาทรัพยากรป่าชายเลนนี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ คือ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4. การจัดตั้งกองทุนในการพัฒนาและคุ้มครองทรัพยากรป่าชายเลนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวดที่ห้าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมในมาตรา 22 ถึงมาตรา 31 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

กองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการทางการเงินที่ช่วยสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อบรรเทาภาระแก่ผู้ที่สร้างความเสียหายและต้องรับผิดชอบในการฟื้นฟูคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ซึ่งในบางกรณีมีมูลค่าสูงเกินกว่าที่เอกชนหรือองค์กรใดเพียงลำพังจะรับภาระนี้ได้ โดยกระทำในรูปของการให้กู้ยืม ช่วยเหลือ หรืออุดหนุนกิจการหรือองค์กรที่มีกิจกรรมด้านการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม รวมถึงทรัพยากรป่าชายเลน

หลักการของกองทุนตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มุ่งเน้นในส่วนของการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ การให้ส่วนราชการ ท้องถิ่น หรือผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดหรือกำจัดของเสียในกิจการของตน กู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียอื่น ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถสนองตอบต่อการพัฒนาและคุ้มครองทรัพยากรป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ควรแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวดที่ห้าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมในมาตรา 23 วัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินของกองทุน ให้ครอบคลุมกรณีการพัฒนาและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงทรัพยากรป่าชายเลน โดยให้ราชการ ท้องถิ่น หรือเอกชนสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุน หรือจัดในรูปของเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการ



ข้างต้น โดยให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานประมาณ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงการคลัง

รวมทั้ง ควรนำหลักการของกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ไปบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

5. ควรมีระบบอนุญาตติดตามการของท้องถิ่น เพื่อระงับข้อพิพาทเบื้องต้นในท้องถิ่น โดยให้เป็นทางเลือกหนึ่งของการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 ที่กำหนดเป็นแนวนโยบายของรัฐว่าจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และในวรรคสองของมาตราเดียวกันที่ให้สิทธิท้องถิ่นที่มีความพร้อมที่จะปกครองตนเองได้ ให้มีสิทธิที่จะจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 และ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

จากการเพิ่มสูงขึ้นของจำนวนประชากร ประกอบกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้เกิดข้อขัดแย้ง และการแย่งชิงทรัพยากรทั้งในชุมชนด้วยตนเองและจากต่างชุมชนเพิ่มสูงขึ้น ในประเด็นนี้ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การใช้กฎหมายเป็นในลักษณะการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ เช่น การปรับ หรือ ยึดอุปกรณ์ที่ใช้กระทำผิด เป็นต้น ซึ่งการระงับข้อพิพาทต้องนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจากราชการส่วนกลาง

ปัญหาดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดยที่การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้น รัฐกระจายเพียงอำนาจบริหาร แต่มิได้กระจายอำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการตัดสินคดีระงับข้อพิพาท ดังนั้น ข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมทั้งทางแพ่งและทางอาญาจึงต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจากส่วนกลางซึ่งมีข้อจำกัดและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ประกอบกับปัญหาด้านการพิสูจน์ความผิดและความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ที่มีความแตกต่างจากกรณีความเสียหายอื่นๆ จึงทำให้การระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมขาดประสิทธิภาพ

ควรแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจการพิจารณาคดี โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ว่าด้วยเขตอำนาจศาล ระบุให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการระงับข้อพิพาทเล็กน้อยได้ในเบื้องต้น แต่ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีที่จะนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามปกติ

การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการของท้องถิ่น จะเป็นผลดีต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากจะเป็นการยุติปัญหาเบื้องต้นในระดับท้องถิ่น สร้างความสมานฉันท์ในชุมชนและสังคม สอดคล้องกับแนวคิดในการระงับข้อพิพาททางอาญาที่กำหนดให้มีการระงับข้อพิพาททางเลือกอย่างสมานฉันท์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทยที่ดูแลรับผิดชอบองค์กรท้องถิ่น กับกระทรวงยุติธรรมที่ดูแลในเรื่องของคดีและการระงับข้อพิพาท

สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน ประกอบไปด้วยกฎหมายในกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้ คือ แผนนโยบายแห่งชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการใช้ที่ดินและการจัดการระบบนิเวศน์และชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ และกิจกรรมและโครงการ โดยมีสภาพปัญหาทางกฎหมายแยกที่พิจารณาได้ ดังนี้

1. กฎหมายมีลักษณะแยกส่วนการบริหารจัดการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนมีลักษณะแยกส่วนวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันตามภารกิจและความจำเป็นของกฎหมายนั้น ได้แก่ พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทำให้ขาดศักยภาพในการบังคับใช้ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การตรากฎหมายเป็นการตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละด้านและเฉพาะกรณี มิได้ตรากฎหมายเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรป่าชายเลนในภาพรวมอย่างมีระบบและเอกภาพเชื่อมโยงและสอดคล้องต้องกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ การที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบดูแลปัญหาเดียวกันภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ จึงเกิดปัญหาต่อแผนนโยบายและการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้ในปัจจุบันจะได้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้วก็ตาม

แต่ก็ยังมีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงอื่นที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอีกหลายหน่วยงาน ตลอดจนการบริหารจัดการในพื้นที่ที่ห่างไกลโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มิได้อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ของ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้แต่อย่างใด

2. กลไกของกฎหมายขาดความเหมาะสม

กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนยังขาดความเหมาะสม ที่มีอยู่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานในยุคที่วิทยาการยังไม่เจริญก้าวหน้า จึงมีแนวคิดและหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพัฒนาการขององค์ความรู้ เทคโนโลยี หรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ตลอดจนแนวคิดและหลักเกณฑ์ในเรื่องธรรมาภิบาล เศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่ยั่งยืน และการบูรณาการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงทรัพยากรป่าชายเลน เป็นต้น

กฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนที่ดีนั้น ควรมีมาตรการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนการใช้ทรัพยากร การจัดการแก้ไขปัญหา การติดตามตรวจสอบ มาตรการป้องกัน รวมทั้งการชดเชยค่าเสียหายที่เหมาะสม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนมีบัญญัติครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวได้ทั้งหมด มีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่บรรจุมาตรการดังกล่าวไว้บ้าง แต่ยังไม่ครอบคลุมครบถ้วน ทั้งนี้ พบว่ากฎหมายส่วนใหญ่จะมีมาตรการในการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกัน เนื้อหามีลักษณะของการควบคุมและสั่งการ รวมทั้งมีข้อกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติหรือข้อห้ามมิให้กระทำการต่าง ๆ พร้อมทั้งกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและอาญาไว้เพื่อควบคุมผู้ที่ฝ่าฝืน

3. กฎหมายมุ่งรองรับบทบาทขององค์กรยิ่งไปกว่าการคุ้มครองทรัพยากรป่าชายเลน

กระบวนการพัฒนามาตรการกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ยังขาดทิศทางและแนวทางในการปฏิรูปเพื่อให้ได้ระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสานระหว่างกันได้ดี มักจะเป็นการตรากฎหมายขึ้นในแต่ละเรื่องโดยขาดการพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมายเรื่องนั้นๆ อย่างรอบคอบ เจตนารมณ์ที่ตรากฎหมาย

ขึ้นมาก็คือเป็นเพียงเพื่อรองรับสถานะและเสริมบทบาทของหน่วยงานที่เสนอกฎหมาย มิได้มุ่งประสงค์จะกำหนดมาตรการที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ อย่างแท้จริง หากแต่เป็นมาตรการที่ให้การคุ้มครองทรัพยากรไปตามสถานะและบทบาทของหน่วยงานของผู้ร่างกฎหมาย แทนที่จะปรับปรุงกฎหมายเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ป้องกันปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของส่วนรวม โดยเฉพาะในส่วนของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำลังมีการยกย่องพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ขึ้น เพื่อรองรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต่อพันธกิจในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนของชาติ

4. การขาดแคลนกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามความในพระราชบัญญัติหลายฉบับยังไม่มี การกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดที่ชัดเจน บางส่วนก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ส่งผลให้ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอาจไม่ทราบความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายลำดับรองเหล่านั้น ทำให้เกิดความสับสนและเข้าใจผิด แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็อาจไม่ทราบและมิได้บังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะขาดความรู้ความเข้าใจที่มา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย และที่สำคัญกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็มีลักษณะต่างกฎ ต่างเกณฑ์และต่างวิธีการ มีความเฉพาะและเบ็ดเสร็จในตนเอง ก่อให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้เป็นอย่างยิ่ง

5. การขาดแคลนกฎหมายที่รองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะมีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว แต่เพียงลำพัง ตั้งแต่ การควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ การขออนุญาต พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามและบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้น ไม่มีการอนุญาตให้ชุมชน หรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการแต่อย่างใด มีเพียงพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าเป็นกรรมการใน "คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ" มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสัตว์ป่าได้มากขึ้น แต่ก็ยังไม่ชัดเจนเพียงพอกับการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67



6. การระงับข้อพิพาทที่มีข้อจำกัดและขั้นตอนที่ยืดยาก

กระบวนการยุติธรรมจากส่วนกลางเพื่อระงับข้อพิพาทด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดและขั้นตอนที่ยืดยาก การพิสูจน์ความผิดและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากความเสียหายโดยทั่วไป การระงับข้อพิพาทโดยกลไกท้องถิ่นจะเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมรวมทั้งทรัพยากรป่าชายเลนเนื่องจากการยุติปัญหาเบื้องต้นในระดับท้องถิ่น สร้างความสมานฉันท์ในชุมชนและสังคม สอดคล้องกับแนวคิดในการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม

7. การพิสูจน์ความผิดและค่าเสียหาย

การเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งในคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมักจะกระทำโดยอาศัยหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดและเหตุเดือดร้อนรำคาญในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องภาระการพิสูจน์ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ทั้งทางเทคนิคและกฎหมายอย่างมาก ผู้เสียหายที่เป็นประชาชนทั่วไปย่อมเสียเปรียบฝ่ายจำเลยที่มีทั้งเงินทุน องค์ความรู้ และนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญ ถึงแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้กำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงป่าชายเลน จากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากกิจกรรมของตน ซึ่งช่วยลดภาระการพิสูจน์ของโจทก์ได้ในระดับหนึ่ง แต่กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าชายเลนอื่นๆ ได้แก่ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ยังมิได้มีหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้แต่อย่างใด

8. การจัดการเยียวยาความเสียหายโดยรัฐ

ในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายเมื่อได้ใช้จ่ายเงินเพื่อการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสียหายไปแล้ว การที่จะเรียกร้องจากแหล่งกำเนิดมลพิษเอกชนที่รัฐใช้เงินภาษีของประชาชนเข้าฟื้นฟูเยียวยาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นกระทำได้ค่อนข้างยากลำบาก จึงควรที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้องศึกษาและเตรียมความพร้อมในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย โดยตั้งและกำหนดประเด็นให้สอดคล้องกับลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อม ผลกระทบของปัญหา ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพของทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงป่าชายเลนให้กลับคืนดังเดิม ตลอดจนค่าเสื่อมราคาของทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างที่ไม่อาจกำหนดมูลค่าหรือราคาตลาดได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติโดยเฉพาะกรณีของทรัพยากรป่าชายเลน ประกอบกับปัญหาการขาดการบูรณาการของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ดังนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ พัฒนา ป่าชายเลน และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าชายเลน รวมทั้งพืชและสัตว์ที่อยู่อาศัยบริเวณป่าชายเลนอย่างยั่งยืน
2. กำหนดหลักเกณฑ์การฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่เสียหาย ซึ่งเกิดจากการพัฒนาอย่างไม่ถูกต้องในพื้นที่น้ำทะเลท่วมถึง มีพายุคลื่นลมแรง มีภูมิประเทศที่เป็นอันตราย พื้นที่กัดเซาะพังทลายได้ง่าย พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากระดับน้ำทะเลสูงขึ้น คลื่นยักษ์ แผ่นดินถล่ม ตามหลักการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่ง
3. กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรท้องถิ่น และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการ การอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนให้เกิดประโยชน์สูงสุด
4. กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าชายเลนของรัฐ ประชาชน ท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และทุกภาคส่วนของสังคมอย่างเป็นธรรม และอย่างยั่งยืน
5. กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ ฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลน รวมทั้งการให้รางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจต่อการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าว
6. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนจัดการทรัพยากรป่าชายเลนของชาติ เพื่อดำรงชีพของชุมชน เพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวอย่างยั่งยืน
7. กำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายในลักษณะเชิงป้องกัน โดยสร้างมาตรการในการป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าชายเลน รวมทั้งความเสียหายของทรัพยากรดังกล่าวจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์
8. กำหนดหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทด้านทรัพยากร โดยเฉพาะกรณีทรัพยากรป่าชายเลนให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การไกล่เกลี่ย การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ตลอดจนการใช้กลไกการระงับข้อพิพาทของท้องถิ่น



9. กำหนดหลักเกณฑ์การบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การบูรณาการนโยบายและแผน กฎหมาย และพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะบังคับใช้กฎหมายร่วมกันอย่างเป็นระบบ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ขจรจบ กุสุมาวลี. (2547). รายงานการวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างรัฐ ทูน และท้องถิ่น : ศึกษาจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ บริเวณเกาะเพชร และตำบลท่าซอม อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช. กรุงเทพฯ : สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. การสัมมนาแบบนิเวศวิทยาป่าชายเลน แห่งชาติ ครั้งที่ 10 วันที่ 25-28 สิงหาคม 2540 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ การจัดการและการอนุรักษ์ป่าชายเลน: บทเรียนในรอบ 20 ปี. กรุงเทพฯ : สำนักงาน.
- บรรจง นະแส และคณะ. (2550). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้. กรุงเทพฯ : โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2536). ข้อเสนอเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติสิทธิชุมชนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ประสาน ศรีเกิด และคณะ. (2545). อุทยานแห่งชาติทางทะเลและการอนุรักษ์ ที่อุทยานชุมชน. กรุงเทพฯ : โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด. (2538). รายงานประกอบการประชุม เล่ม 2 กติกา เครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- รักชนก เครือบุตร. (2545). ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการ อนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง. กรุงเทพฯ : ประชากรและทรัพยากร ชายฝั่ง.วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริวรรณ ศิริบุญ. (2545). ป่าชุมชน:กุญแจสู่ความสำเร็จในการจัดการและอนุรักษ์ ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ : ประชากรและทรัพยากรชายฝั่ง. วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สนิท อักษรแก้ว. (2542). ป่าชายเลนนิเวศวิทยาและการจัดการ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.



ภาษาอังกฤษ

DANCED. (2000). **Fact-finding Report on Coastal Zone Management in Thailand**. Final Report.

ESCAP Virtual Conference. (n.d.). **Integrating Environmental Considerations into Economic Policy Making Processes, Local Government Structure in Thailand**. Retrieved 11 January 2012, from http://www.unescap.org/drpdc/vc/conference/bg_th_25_lgs.htm

NESDB. (2010). **Thailand Millennium Development Goals Report**. Bangkok : Office of the National Economic and Social Development Board, United Nations Country Team in Thailand.

NESDB. (n.d.). **Thailand's Sustainable Development Plan of Implementation**. Retrieved 20 January 2012, from <http://www.nesdb.go.th>

OEPP. (2009). **The Implementation of the Office of Environmental Policy and Planning on Management of Coastal and Marine Resources**. N.P : n.p.

Thailand National Committee. (n.d.). **Legal Aspects and Institutional Framework Regarding Mangrove Forest in Thailand**. UNEP/GEF/SCS/RTF. Retrieved 25 January 2012, from <http://www.unepscs.org>.