

ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมจัดการป่าบุงป่าทาม ศึกษากรณี วนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

Legal Problems in Participating Management in Flood Plain Forest ; a Case Study of Kosumpee National Park, Kosumpisai District, MahaSarakhm Province

ศุภาวุฒ โหมกษ์เมธากุล¹

Suphawut Mokmethakul¹

บทคัดย่อ

ในประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วยป่าชายเลน ป่าพรุ หนอง บึง สนุ่น ทุ่งนา ทะเลสาบ และแม่น้ำ กระจายอยู่ทั่วประเทศไทย มีเนื้อที่รวมทั้งหมด ประมาณ 21.63 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 6.75 ของประเทศไทย และในจำนวนนี้มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติ 61 แห่ง ระดับชาติ 48 แห่ง พื้นที่ชุ่มน้ำถือเป็นระบบนิเวศที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ในปัจจุบันพื้นที่ป่าและพื้นที่ชุ่มน้ำถูกคุกคามจากการบุกรุก และการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เช่น การที่ประชาชนบุกรุกป่าเพื่อทำการเกษตรอย่างต่อเนื่อง

วิจัยฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าบุงป่าทาม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบกับการศึกษาวิจัยภาคสนาม ได้แก่ ป่าบุงป่าทาม วนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชน และปราชญ์ชาวบ้าน และร่วมแสดงความคิดเห็น จากการศึกษาพบว่า กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ป่าบุงป่าทาม เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นและใช้บังคับมาเป็นเวลานาน, กฎหมายมุ่งรองรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าคุ้มครองทรัพยากรป่าบุงป่าทาม, การกำหนดนโยบายและการจัดทำแผนพัฒนาตำบลยังคงขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น, มติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้มีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนการประสานงานที่ล่าช้าได้ ส่งผลให้การดำเนินงานขาดศักยภาพในการบังคับใช้ ตลอดจนป่าบุงป่าทามในเขตวนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ยังมิได้มีการขึ้นทะเบียนจัดลำดับความสำคัญให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น จึงเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรป่าบุงป่าทามที่เสียหาย โดยคำนึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน, ภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องควรกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีความชัดเจน และสามารถเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นตลอดจนการลงมือปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์ พัฒนา พื้นที่ป่าบุงป่าทามได้จริง, ควรมี

¹ อาจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

¹ Lecturer, Faculty of Law, Mahasarakham University

นโยบายในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการบริหารจัดการป่าบึงป่าทามในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และควรมีการจัดแบ่งประเภทป่าบึงป่าทามในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในแต่ละจังหวัดให้ชัดเจน ว่าเป็นแหล่งพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทใด เพื่อจะได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนตามอนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (อนุสัญญาแรมซาร์) อันจะได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ต่อไป

คำสำคัญ : ปัญหาทางกฎหมาย, การมีส่วนร่วม, พื้นที่ชุ่มน้ำ, อนุสัญญาแรมซาร์

Abstract

Thailand wetlands consists of mangrove swamp, swamp forest, willow swamp, lake and rivers around the country. The total areas cover approximately 21.63 hectares or 6.75 percents of the total area of this country. In Thailand was consists of the 61 wetland areas with significance at international level and 48 areas of national level significance. The wetland area was considered ecological crucial in economic, social and environmental aspects. Nowadays, forest and wetland areas have been invaded and occupied. Deforestation is one of the threats that harmfully cause biological deterioration mainly from the continual invasion for farming purpose.

This research aimed to investigate laws and regulations related to resource management in Pa Boong Pa Tarm (Flood Plain Forest) by using the participation from community and local administration organizations. This qualitative research employed a field survey at Pa Boong Pa Tarm (Flood Plain Forest), Kosumpee Park, Kosumpisai District, Maha Sarakham Province, interviews on the officials, community leaders and local philosophers and group discussion participated by the relevant parties. The results of the research revealed that the applicable laws fail to conserve Pa Boong Pa Tarm (Flood Plain Forest) since the laws were legislated long time ago. The laws seemed to support roles and acts of the local administration organizations more than to protect the natural resources while the legislation lacked of public participation; moreover, the government resolution assigned several parties to take part in management but this caused an ambiguity in management and delay in cooperation. Pa Boong Pa Tarm (Flood Plain Forest), Kosumpee Park, Kosumpisai District, Maha Sarakham Province had not been registered their significance to the local community level. Thus, the resolutions proposed to the legal conflicts were to set up standards to improve the destroyed area in Pa Boong Pa Tarm (Flood Plain Forest) by receiving community, local people, governmental parties and local administration participation. The regulations to invoke participation from these parties should be described clearly encouraging real participation and practical actions to conserve, develop and improve Pa Boong Pa Tarm (Flood Plain Forest). The policy of Pa Boong Pa Tarm (Flood Plain Forest) management fund raising should be promoted in the Northeast region. Type of the wetland area in Pa Boong Pa Tarm (Flood Plain Forest) should be obviously identified in order to register the park in accordance with the Ramsar Convention.

Keywords : Legal Problems, Participation, wetlands, Ramsar Convention

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีพื้นที่ประมาณ 513,115 ตารางกิโลเมตร (320.6 ล้านไร่) มีเทือกเขาที่สำคัญ 15 ทิวเขา และมีลุ่มน้ำที่สำคัญ 25 ลุ่มน้ำ กรมป่าไม้รายงานว่า ในปี พ.ศ. 2552 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าประมาณ 171,585.65 ตารางกิโลเมตร คิดเป็น 33.44% ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ภาคเหนือมีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่มากที่สุด 95,074.74 ตารางกิโลเมตร (56.04% ของพื้นที่ภาคเหนือ) ส่วนภาคกลางมีพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยที่สุด 2663.97 ตารางกิโลเมตร (8.84% ของพื้นที่ภาคกลาง) โดยจังหวัดเชียงใหม่มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่มากที่สุดประมาณ 16,609.48 ตารางกิโลเมตร จังหวัดพิจิตรเหลือพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยที่สุด ประมาณ 12.79 ตารางกิโลเมตร จังหวัดที่ไม่มี พื้นที่ป่าประกอบด้วย นนทบุรี ปทุมธานี ออยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี และ นครปฐม สำหรับกรุงเทพฯ และสมุทรปราการมีพื้นที่ป่าชายเลนเหลืออยู่เพียงเล็กน้อย ป่าไม้ที่เหลืออยู่ส่วนใหญ่รัฐบาลโดยกรมป่าไม้ได้อนุรักษ์ไว้ในรูปแบบของพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งแบ่งเป็น อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยมีอุทยานแห่งชาติทางบก 75 แห่ง และทางทะเล จำนวน 21 แห่ง พื้นที่รวมประมาณ 5,810.65 ตารางกิโลเมตร อุทยานแห่งชาติ แก่งกระจานมีพื้นที่ป่ามากที่สุด (2,914.7 ตารางกิโลเมตร) อุทยานแห่งชาติเขาสามหลั่นมีพื้นที่ป่าน้อยที่สุด (44.57 ตารางกิโลเมตร) และอุทยานแห่งชาติตะรุเตามีพื้นที่ ประมาณ 1,490 ตารางกิโลเมตร สำหรับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีจำนวน 48 แห่ง มีพื้นที่รวมประมาณ 33,433.51 ตารางกิโลเมตร เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรมีพื้นที่ป่ามากที่สุด (3,647.20 ตารางกิโลเมตร) และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าคลองพระยามีพื้นที่น้อยที่สุด (153.58 ตารางกิโลเมตร) เขตห้ามล่าสัตว์ป่ามีจำนวน 54 แห่ง พื้นที่รวมประมาณ 4,294.20 ตารางกิโลเมตร

นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ เตรียมการประกาศให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์อีกหลายแห่ง (สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้, 2556) และในปี พ.ศ. 2553 จากสำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้ รายงานพบประเทศไทย มีเนื้อที่ป่าชุมชน รวมทั้งหมด 2,875,535 ไร่ 2 งาน 50 ตารางวา คิดเป็น 0.90 % ของพื้นที่ประเทศ (320.6 ล้านไร่) แบ่งเป็น ภาคกลาง 352,735 ไร่ 2 งาน 92 ตารางวา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 964,561 ไร่ 1 งาน 68 ตารางวา ภาคใต้ 134,872 ไร่ 2 งาน 24 ตารางวา และภาคเหนือ 1,423,365 ไร่ 3 งาน 64 ตารางวา และในประเทศไทยมีพื้นที่ ชุ่มน้ำ ที่ประกอบด้วยป่าชายเลน ป่าพรุ หนอง บึง สลუნ ทุ่งนา ทะเลสาบ และแม่น้ำ กระจัดกระจายอยู่ ทั่วประเทศไทย มีเนื้อที่รวมทั้งหมด ประมาณ 21.63 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 6.75 ของ ประเทศไทย และในจำนวนนี้มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความ สำคัญในระดับนานาชาติ 61 แห่ง ระดับชาติ 48 แห่ง พื้นที่ชุ่มน้ำถือเป็นระบบนิเวศที่มีความสำคัญ อย่างยิ่ง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นได้ทั้งแหล่งน้ำ แหล่งสำรองน้ำ เป็น ขอบเขตกั้นการไหลเข้าของน้ำเค็ม ป้องกันการกัดเซาะของชายฝั่ง และช่วยในการป้องกันการตกตะกอน รวมถึงกรองแร่ธาตุและสารพิษอื่นๆ นอกจากนั้นพื้นที่ชุ่มน้ำยังอ้อมชูประชากรสัตว์ป่าที่ หลากหลาย ทั้งสัตว์บกและสัตว์น้ำ เป็นที่อาศัย สำหรับนกอพยพและทำหน้าที่เป็นที่ผสมพันธุ์และวางไข่สำหรับปลาหลายร้อยสายพันธุ์ แต่ในปัจจุบัน พื้นที่ป่าและพื้นที่ชุ่มน้ำถูกคุกคามจากการบุกรุก และการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เช่น การตัดไม้ ทำลายป่าถือเป็นหนึ่งในภัยคุกคามที่ส่งผลให้เกิด การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยส่วนใหญ่เกิดจากการเพิ่มพื้นที่ทำการเกษตร โดยกรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายงานว่า ในปี พ.ศ. 2550 มีพื้นที่ป่าถูกบุกรุก 35,988 ไร่ และ ปี พ.ศ. 2551 มีพื้นที่ป่าถูกบุกรุก 19,039 ไร่ และ จากข้อมูลสถิติซึ่งแสดง การเข้าบุกรุกพื้นที่ป่าที่มี อย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะมีสถิติการบุกรุกที่ลดลงแต่

ก็แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการลดลงอย่างต่อเนื่อง

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย นอกจากจะมีป่าแล้วยังมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่กว้างใหญ่อยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำที่สำคัญๆ คือ แม่น้ำโขง แม่น้ำชี และแม่น้ำมูล พื้นที่ชุ่มน้ำในลักษณะนี้ได้แก่ บริเวณลำนํ้าในที่ราบ ซึ่งมักจะมีน้ำเอ่อท่วมตามคຸ້ນน้ำหรือแผ่ออกเป็นพื้นที่กว้างมีพืชพรรณหลายชนิดขึ้นปกคลุม ซึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเรียกพื้นที่ลักษณะนี้ว่า ป่าบุงป่าทาม อันมีลักษณะเป็นป่าน้ำท่วม คือ เป็นสังคมพืชที่เกิดขึ้นบนที่ราบต่ำริมฝั่งแม่น้ำที่แอ่งน้ำเอ่อล้นตลิ่งเจิ่งนองไปทั่วระหว่างฤดูฝนหรือฤดูน้ำหลาก และน้ำที่ล้นตลิ่งจะท่วมอยู่บนพื้นที่ราบเป็นระยะเวลาแรมเดือนในแต่ละปี ลักษณะดินเป็นดินตะกอนเกิดจากการพัดพามาทับถมกันของสายน้ำหลาก จึงเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เต็มที่โดยลุ่มน้ำต่างๆในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ชนิดนี้อยู่ประมาณ 600,000 ไร่ กว่าไร่ มีมากที่สุดในกลุ่มแม่น้ำมูลจำนวน 337,500 ไร่ ซึ่งอยู่ในบริเวณที่ราบตามลุ่มน้ำมูลตอนกลางในเขตอำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม ผ่านจังหวัดบุรีรัมย์ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด ถึงจังหวัดศรีสะเกษ (วรลักษณ์ อิทธิพลโอฬาร, 2556:1) ป่าบุงป่าทาม หรือ ป่าทาม จึงเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทหนึ่ง ที่มีบทบาทสำคัญในระบบนิเวศภาคตะวันออกเฉียงเหนือและเป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหาร เป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของชุมชน เป็นแหล่งก่อกำเนิดวิถีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์ ปัจจุบันมีประชาชนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านคนที่พึ่งพาเกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าบุงป่าทามในลุ่มน้ำมูล ลุ่มน้ำชี ลุ่มน้ำสงคราม ลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศธรรมชาติ แหล่งความมั่นคงทางอาหารของชุมชน ตามวิถีชุมชนท้องถิ่น ชาวชุมชนยังต้องอาศัยพื้นที่ชุ่มน้ำป่าทามเป็นฐานในการประกอบอาชีพ และการหาปัจจัยดำรงชีพต่อไป ป่าทาม จึงมีคุณค่าต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยเฉพาะต่อชาวชุมชนลุ่มน้ำที่พึ่งพาอาศัยพื้นที่นี้มาเป็นเวลา

อันยาวนาน และต้องพึ่งพาอาศัยพื้นที่นี้ต่อไปอีกยาวนาน ด้วยความเร่งรีบไปสู่ความเจริญของการพัฒนาประเทศและการรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของประชาชนและชุมชน ทำให้พื้นที่ป่าทามกำลังลดลงอย่างรวดเร็ว โดยในอดีตทั่วภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เคยมีป่าทามตามลำนํ้าต่างๆ อยู่ถึง 4 ล้านไร่ แต่ปัจจุบันพื้นที่ป่าทามถูกทำลายลง เหลือสภาพที่สมบูรณ์น้อยมาก โดยสาเหตุที่สำคัญ คือ โครงการพัฒนาต่างๆ เช่น การสร้างเขื่อนบริเวณต้นน้ำ ทำให้ปริมาณน้ำที่เคยหลากท่วมป่าทามน้อยลง ทั้งยังมีเขื่อนที่ปิดปากแม่น้ำและกลางแม่น้ำจำนวนมากทำให้ป่าทามกลายเป็นพื้นที่อ่างเก็บน้ำ โดยที่การสร้างเขื่อนเหล่านั้นยังไม่มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และชุมชนก่อนการก่อสร้างและไม่มีกระบวนการที่ชุมชนได้ร่วมตัดสินใจ อีกสาเหตุหนึ่งคือ การบุกเบิกแผ้วถางของภาคเอกชนและชุมชนบางแห่ง เพื่อเป็นพื้นที่ปลูกพืชโตเร็ว พืชเศรษฐกิจ การตัดทราย เป็นต้น ทั้งยังมีการเก็บเกี่ยวใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในป่าทามเกินขนาดที่ป่าทามจะฟื้นตัวได้ทัน และมีกระบวนการต่างๆ อีกมากมายที่กำลังคุกคามการดำรงอยู่ของป่าทาม แม้ในด้านระเบียบกฎหมายที่กำหนดชั้นคุณภาพของลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดให้ใช้เกณฑ์การพิจารณาจากสภาพความหนาแน่นของต้นไม้ ความสูงจากระดับน้ำทะเล และความลาดชันของพื้นที่เป็นประเด็นสำคัญ ส่งผลให้ป่าทาม ซึ่งเป็นพื้นที่อยู่ในที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำ จึงถูกจำแนกให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 ทำให้ไม่ได้รับความสำคัญที่จะต้องสงวนรักษา คุ้มครองไว้เช่นเดียวกับป่าไม้ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ก่อให้เกิดการสูญเสียป่าทามผืนใหญ่เป็นจำนวนมาก ที่สุดผลกระทบก็มาถึงมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (โครงการส่งเสริมนโยบายสาธารณะเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำป่าทามมูน. 2551) อย่างไรก็ดี ป่าบุงป่าทามในวนอุทยานโกสัมพีนคร อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม เป็นอีกแห่งหนึ่งที่ชุมชนยังมีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับป่าบุงป่าทาม เพราะสภาพป่าบุงป่าทามอยู่บริเวณเขตชุมชน

ประชาชนจึงยังคงใช้ประโยชน์จากป่าแห่งนี้ในการดำรงชีพ แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษาค้นคว้าทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการป่าบุงป่าทาม ในเขตนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เพื่อเป็นการหาแนวทางในการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการป่าบุงป่าทามของชุมชนในเขตนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดการดูแลป่าบุงป่าทามของชุมชนในเขตนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

3. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในดูแลและจัดการป่าบุงป่าทามของชุมชนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สมมุติฐานของการศึกษา

ประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งน้ำในแผ่นดินทั้งโดยตรงและโดยอ้อมหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

2535, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456, พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522, พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485 เป็นต้น ทำให้การบริหารจัดการป่าบุงป่าทามเป็นไปอย่างขาดเอกภาพ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ได้คำนึงถึงรากฐานทางวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนที่อาศัยป่าบุงป่าทามในการดำรงชีพ จึงส่งผลกระทบต่อชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการป่าบุงป่าทาม จนทำให้ป่าบุงป่าทามยังคงถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือถ้าจำเป็นก็ต้องมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นเพื่ออนุรักษ์ป่าบุงป่าทามเป็นการเฉพาะเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องสภาพการณ์ในปัจจุบัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตของข้อมูล

1) รวบรวมข้อมูลกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งมติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุม บันทึก/หนังสือของทางราชการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และตำราวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2) รวบรวมปัญหาจากพื้นที่ภาคสนาม ได้แก่ ป่าบุงป่าทาม ในเขตนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

2. ขอบเขตเวลา

ศึกษาวิจัยระหว่าง เดือน มกราคม 2556 ถึงเดือน กันยายน 2556

ระเบียบวิธีวิจัย

1. เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งรวบรวมเอกสารที่ปริวรรตแล้ว เช่น กฎหมาย คำสั่งมติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุม บันทึก/หนังสือของ

ทางราชการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ตำรา
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2. ศึกษาวิจัยภาคสนาม โดยเลือกกรณี
ศึกษาจากพื้นที่จริง คือ ป่าทุ่งป่าทามในเขต
วนอุทยานโกสัมพี อำเภอโกสัมพีสัย จังหวัด
มหาสารคาม โดยสัมภาษณ์ผู้รู้ และผู้ที่เกี่ยวข้อง
และร่วมแสดงความคิดเห็น

3. ศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาเกี่ยวกับการ
ควบคุมและจัดการป่าทุ่งป่าทาม เพื่อชี้ปัญหา และ
แสวงหาแนวทางการวางนโยบายของภาครัฐต่อ
ชุมชนในการจัดการป่าทุ่งป่าทาม โดยไม่ตัดขาด
จากรากฐานทางวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนที่
อาศัยป่าในการดำรงชีพ

แผนการวิจัยและขั้นตอนการดำเนินงาน

เดือนมกราคม 2556 อนุมัติโครงการวิจัย
เดือนมกราคม – พฤษภาคม 2556 สืบค้น
เอกสารวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ศึกษาค้นคว้า
และสังเคราะห์ข้อมูลจากตำรา และเอกสารต่างๆ
สำรวจพื้นที่และเก็บข้อมูลภาคสนาม จากเจ้าหน้าที่
ผู้นำชุมชน และปราชญ์ชาวบ้าน

เดือนมิถุนายน – กรกฎาคม 2556
วิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม วิจัยภาคสนาม วิเคราะห์
ตีความ และสังเคราะห์ข้อมูล ประสานข้อมูลทั้งจาก
เอกสารและสนามวิจัย เพื่อประมวลองค์ความรู้ใน
การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์

เดือนสิงหาคม 2556 สังเคราะห์ข้อมูลและ
บูรณาการงานวิจัย

เดือนกันยายน 2556 สรุปผลการวิจัยและ
เรียบเรียงรายงานวิจัย จัดทำรายงานวิจัยฉบับ
สมบูรณ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาตลอดจน
อุปสรรคในการจัดการดูแลป่าทุ่งป่าทาม ของชุมชน

ท้องถิ่นในเขตวนอุทยานโกสัมพี อำเภอโกสัมพีสัย
จังหวัดมหาสารคาม

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทาง
กฎหมายที่ใช้บังคับและให้สิทธิชุมชนในการมีส่วน
ร่วมจัดการดูแลป่าในเขตวนอุทยานโกสัมพี อำเภอ
โกสัมพีสัย จังหวัดมหาสารคาม

3. ทำให้ทราบแนวทางในการปรับปรุง
กฎหมาย หรือบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ
จัดการดูแลป่าทุ่งป่าทามเป็นการเฉพาะ

แนวคิดและหลักการในการมีส่วนร่วม จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง แวดล้อม

ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงแนวคิดสิทธิ
ชุมชนกับฐานทรัพยากรเขตร้อน และความสำคัญ
ของป่าทุ่งป่าทามในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ประกอบกับข้อมูลพื้นฐานของวนอุทยานโกสัมพี
ตำบลหัวขวาง อำเภอโกสัมพีสัย จังหวัดมหาสารคาม
เพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อไป

แนวคิดสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากร เขตร้อน

ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนส่งผลให้เป็น
แหล่งทรัพยากรชีวภาพทั้งทางด้านกายภาพและ
ชีวภาพมีความหลากหลายสูงทั้งในพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่
เกษตร และแหล่งน้ำ จัดอยู่ใน 20 อันดับแรกของ
โลก โดยในระบบนิเวศซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของพืชและ
สัตว์ ประมาณร้อยละ 7 ของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์
ที่พบในโลก มีพรรณพืชและพันธุ์สัตว์ของไทยที่ได้
จำแนกแล้วประมาณ 20,000 ชนิด และ 4,600 ชนิด
ตามลำดับ ซึ่งในจำนวนนี้คาดว่ามีพันธุ์พืชและสัตว์
ประมาณ 2,000 ชนิด ที่พบเฉพาะในประเทศไทย
เท่านั้น ทรัพยากรธรรมชาติอันสมบูรณ์จัดว่า
เป็นต้นทุนทางธรรมชาติอันสำคัญต่อการพัฒนา
ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม (ประภาส
หิบัณฑิต และคณะ 2548: 1-18) ประเทศไทย
จึงเป็นหนึ่งในภูมิภาคเขตร้อนขึ้นที่อุดมด้วยความ

หลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรมที่สำคัญยิ่ง เพราะประเทศไทยเป็นที่รวมของพรรณพืช 3 เขต คือ Indo-Burma Annmetic Melesia และยังเป็นที่ยอมรับของพันธุ์สัตว์ 3 เขต คือ Shino-Himalayan, Indo-Chinese, Sundaic ประเทศไทยเป็นรอยต่อระหว่างป่าดิบชื้นกับป่าผลัดใบเขตร้อนของโลก (สมศักดิ์ สุขวงศ์. 2536: 55) สามารถแบ่งออกเป็น 6 เขตชีวภูมิศาสตร์ คือ ที่สูงภาคเหนือ ที่ราบสูงโคราช ที่ราบภาคกลางของแม่น้ำเจ้าพระยา ที่สูงตะวันออกเฉียงใต้ เทือกเขาตะนาวศรี และคาบสมุทรตอนใต้ จึงเกิดขบวนการเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่นเพื่อปกป้องนิเวศและฐานทรัพยากรของสังคมไทย โดยเป็นไปในลักษณะเดียวกับขบวนการท้องถิ่นทั่วโลก และจากกระแสต่อสู้ที่ยาวนานกว่า 30 ปี ทำให้หลักการ แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากทุกภาคส่วนจนสามารถบรรจุหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันเป็นการยอมรับหลักการเรื่องสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรวัฒนธรรมซึ่งสอดคล้องกับกฎกติกาสากล เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ดังเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 วางหลักเกี่ยวกับสิทธิในการดำรงรักษาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน หรือ มาตรา 67 ที่วางหลักเกี่ยวกับสิทธิมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรตามธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น หลักการเรื่องสิทธิชุมชนจึงให้คุณค่ากับความหลากหลายทางวัฒนธรรม มุ่งเน้นการกระจาย หรือคืนอำนาจการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคมให้แก่ชุมชนที่แตกต่างหลากหลายตามสภาพภูมิณีเวศและวัฒนธรรม และสร้างขึ้นมาเป็นระบบการจัดการร่วมกัน ในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และประเทศ

ความสำคัญของป่าบุงป่าทามในภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือ

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย นอกจากจะมีป่าแล้วยังมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่กว้างใหญ่อยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำที่สำคัญๆ คือ แม่น้ำโขง แม่น้ำชี และแม่น้ำมูล พื้นที่ชุ่มน้ำในลักษณะนี้ได้แก่ บริเวณลำน้ำในที่ราบ ซึ่งมักจะมีน้ำเอ่อท่วมตามคูกน้ำหรือแผ่ออกเป็นพื้นที่กว้างมีพืชพรรณหลายชนิดขึ้นปกคลุม ซึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเรียกพื้นที่ลักษณะนี้ว่า ป่าบุงป่าทาม อันเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ แต่ในวิจัยฉบับนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะ ป่าบุงป่าทาม ในเขตนวนอุทยานโกสัมพี อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคามเท่านั้น

ผลการวิจัย

ในส่วนนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ถึงภาพรวมเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าบุงป่าทาม เพื่อจะนำเสนอให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

ปัญหาของการละเมิดสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร 2550

ป่าบุงป่าทามในเขตนวนอุทยานโกสัมพี อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีชุมชนอยู่รอบพื้นที่ป่าบุงป่าทามดังกล่าว และชุมชนต่างก็ได้รับประโยชน์ในรูปแบบต่างๆจากป่าบุงป่าทาม “ป่าบุงป่าทาม” จึงเป็นรูปธรรมหนึ่งของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรอย่างสมดุลและยั่งยืนตามหลักการเรื่องสิทธิชุมชนที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 แต่ก็พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายบางประการ ดังนี้

จากการศึกษาพบว่า วิธีคิดและความเข้าใจเรื่องสิทธิในการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐและชุมชนมีความแตกต่างกัน หน่วยงานภาครัฐมองทรัพยากรธรรมชาติ

เชิงกายภาพ และผูกติดอยู่กับพื้นที่และชนิดของทรัพยากร เช่น กรมชลประทานดูแลการจัดการน้ำ กรมป่าไม้ดูแลการจัดการป่า กรมเจ้าท่าดูแลพื้นน้ำ และการเดินทางทางน้ำ เป็นต้น รวมทั้งถือว่าสิทธิในการบริหารจัดการแหล่งน้ำ ตลอดจนอำนาจในการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐ แม้ว่าหลักการนโยบาย ระบุถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ละเลยสิทธิของชุมชนในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 และ 2550 จะให้สิทธิกับชุมชน ในการมีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งระบุว่าการดำเนินโครงการใด ๆ ที่อาจก่อผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนก็ตาม การตัดสินใจในการพัฒนาแหล่งน้ำก็ยังคงเป็นอำนาจการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ ยังไม่มีกลไกและระบบการตัดสินใจร่วมกันอย่างแท้จริง

การไม่มีส่วนร่วมของชุมชน ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนไม่มีการอนุญาตให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าปungป่าทามอย่างชัดเจน ทำให้ข้อมูลในมิติเรื่องระบบนิเวศและวิถีชีวิตของชุมชน รวมทั้งมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ชุมชนได้รับจากการใช้ประโยชน์ของระบบนิเวศ ไม่ได้ได้รับการศึกษาอย่างละเอียดถี่ถ้วน การตีความคุณค่าและมูลค่าทางเศรษฐกิจของระบบนิเวศระหว่างชุมชนกับหน่วยงานจึงแตกต่างกัน หน่วยงานมองจากสิ่งที่เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เห็นประจักษ์ เช่น การทำการเกษตร อุตสาหกรรม หรือการทำธุรกิจรูปแบบต่าง แต่ชุมชนใช้ประโยชน์หลายด้านจากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น หาของป่า ถ่านฟืน ไข่มดแดง ปลา เป็นต้น นอกจากนั้น

รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องของเทคนิคความรู้ทางวิชาการ ที่ชาวบ้านทั่วไปไม่สามารถที่จะเข้าใจได้ ทำให้การตัดสินใจยอมรับหรือไม่ยอมรับ ไม่ได้มาจากความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงของชาวบ้าน

และจากการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีอำนาจและภารกิจ ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่า รวมทั้งการดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่หากการดำเนินการโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้นมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน ชุมชนก็ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชุมชนได้ สำหรับแนวทางที่จะลดปัญหาความขัดแย้ง เรื่องการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาตินั้น หลักการสำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร ซึ่งรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้กำหนดไว้ชัดเจน แต่ยังคงขาดวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน ภาครัฐจึงควรดำเนินการ สร้างความรู้ ภูมิปัญญา ระบบ กฎเกณฑ์กติกาและวิธีดำเนินการ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอย่างแท้จริง ในการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าปungป่าทาม

ประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนแหล่งน้ำในแผ่นดินที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำอันรวมถึงป่าปungป่าทาม ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456, พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518,

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522, พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485, พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 จึงกล่าวเฉพาะประเด็นปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

1. กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ป่าบุงป่าทาม

กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าบุงป่าทาม ยังขาดประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นและใช้บังคับมาเป็นเวลานาน เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพสังคมไทย ในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่างจากอดีต ที่ยังมีวิทยาการที่ยังไม่เจริญก้าวหน้า ทำให้แนวคิดและหลักการทางกฎหมายในอดีตไม่สอดคล้องกับการพัฒนาองค์ความรู้ ตามแนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่า แนวคิดสิทธิมนุษยชน และหลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ใช้ในการอนุรักษ์ป่าบุงป่าทามที่ดี ควรมีมาตรการส่งเสริมการดำเนินการสำหรับประชาชนและชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่ชัดเจนครอบคลุมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนการใช้ทรัพยากรป่าบุงป่าทาม การขออนุญาต การจัดการแก้ไขปัญหา การติดตามตรวจสอบ มาตรการป้องกัน รวมทั้งการชดเชยค่าเสียหายที่เหมาะสม ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีบัญญัติไว้อย่างครอบคลุมและชัดเจนในเรื่องดังกล่าวมาทั้งหมด ทั้งนี้ยังพบอีกว่ากฎหมายส่วนใหญ่ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 จะมีมาตรการใน

การแก้ไขปัญหามากกว่าการส่งเสริม หรือป้องกัน และเนื้อหาส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการควบคุมและสั่งการ รวมทั้งมีข้อกำหนดห้ามมิให้ประชาชนกระทำการต่าง ๆ พร้อมทั้งกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาไว้เพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว

2. กฎหมายมุ่งรองรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าคุ้มครองทรัพยากรป่าบุงป่าทาม

กระบวนการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรป่าบุงป่าทามยังขาดแนวทางในการปฏิรูปเพื่อให้ได้ระบบบริหารจัดการป่าชุมชนที่มีประสิทธิภาพและประสานระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนได้ดี แต่กลับเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยขาดการพิจารณาด้านเหตุผลและความจำเป็นอย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่า เจตนารมณ์ที่ตรากฎหมายขึ้นมาส่วนใหญ่เป็นเพียงเพื่อรองรับสถานะและเสริมบทบาทของหน่วยงานที่เสนอกฎหมายมิได้มุ่งประสงค์ที่จะกำหนดมาตรการที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้อย่างแท้จริง แต่เป็นมาตรการที่ให้การคุ้มครองทรัพยากรไปตามสถานะและบทบาทของหน่วยงาน เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แทนที่จะหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้ในการป้องกันปัญหาจากการจัดการทรัพยากรป่าไม้ อย่างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

3. การกำหนดนโยบายตามกฎหมายและการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญรับรองถึงความ เป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน กฎหมายให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาตำบลและบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อ

บังคับตำบลและแผนพัฒนาตำบล ซึ่งแผนพัฒนาตำบลถือเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาตำบลในด้านต่างๆ รวมถึงด้านสิ่งแวดล้อม โดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับ ดังนั้น เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตามอย่างเต็มใจอย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่า การจัดการป่าปungป่าทามมีหน่วยงานท้องถิ่นระดับตำบลหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการประสานงานดูแลป่าปungป่าทาม ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจัดทำแผนพัฒนาป่าปungป่าทามร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อพัฒนาป่าปungป่าทาม ส่วนมากเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือ หรือก็เป็นเรื่องเฉพาะที่ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน หรือกรรมการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแต่อย่างใด และสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาตำบลอย่างชัดเจน เพียงแต่ให้โอกาสประชาชนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการบริหารตำบลเห็นสมควรให้เข้าร่วมในคณะทำงานสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเท่านั้น ซึ่งคณะทำงานชุดดังกล่าวจะมีหรือไม่ก็ได้เพราะกฎหมายไม่บังคับ ดังนั้น แผนพัฒนาตำบลจึงมิได้เกิดขึ้นจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในท้องถิ่นที่จะสามารถเข้าร่วมวางแผนทางการพัฒนาป่าปungป่าทามอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

ปัญหาที่เกิดจากมติคณะรัฐมนตรี

การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงป่าปungป่าทามของประเทศไทย เป็นไปตามมติคณะ

รัฐมนตรี 2 เรื่อง คือ

1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

จากการศึกษาพบว่า มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ได้กำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดให้มีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการพัฒนาใดๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ นอกจากนี้ยังได้กำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่สนับสนุนไว้หลายหน่วยงานเช่นกัน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, กรมประมง, กรมที่ดิน, กรมพัฒนาที่ดิน, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, กรมชลประทาน, กรมการปกครอง, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, กรมทรัพยากรน้ำ, กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, กรมประชาสัมพันธ์, กองทัพอากาศ, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, สถาบันการศึกษา ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องผู้รับผิดชอบหลัก ตลอดจนการประสานงานที่ล่าช้าได้ ส่งผลให้การดำเนินงานขาดศักยภาพในการบังคับใช้ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานราชการ

ระดับกรมที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ โดยแยกภารกิจออกจากกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางในปี พ.ศ.2545 มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการควบคุม กำกับ ดูแล ป้องกัน การบุกรุก ทำลายป่า และการทำผิดกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ การตรากฎหมายจึงเป็นการตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละด้านเฉพาะกรณี มิได้ตรากฎหมายเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรป่าบุงป่าทามในภาพรวมอย่างมีระบบที่ชัดเจน และขาดความเชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ การที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบดูแลปัญหาเดียวกันภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ จึงเกิดปัญหาต่อแผนนโยบายและการบริหารจัดการที่แตกต่าง รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้ในปัจจุบันจะมีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นมากก็ตาม อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มิได้อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงแต่อย่างใด ทำให้การบริหารจัดการป่าบุงป่าทามในพื้นที่เขตนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ขาดประสิทธิภาพในการจัดการให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat : Ramsar Convention)

ปัญหาตามอนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention)

ตามคำจำกัดความของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands) หมายถึง "The areas of march, fen, peat land or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt,

including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed 6 metres" หรือ หมายถึง พื้นที่ลุ่ม ที่ราบลุ่ม ที่ลุ่มชื้นแฉะ พรุ แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขัง หรือท่วมอยู่ถาวร และชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่ง และน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ของทะเลในบริเวณเมื่อน้ำลงต่ำสุดมีความลึกของระดับไม่เกิน 6 เมตร

การจัดลำดับความสำคัญพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ 2 ข้อ ดังนี้

1. เกณฑ์ที่ประเมินจากสถานภาพทางกฎหมายและการจัดการ

พื้นที่ชุ่มน้ำจะได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระดับท้องถิ่น หากเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในบัญชีรายชื่อแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ของท้องถิ่น

2. เกณฑ์ที่ประเมินจากความสำคัญที่มีต่อท้องถิ่น

พื้นที่ชุ่มน้ำจะได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระดับท้องถิ่น หากมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่นไทยเป็นแหล่งกำเนิดของปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่น เป็นแหล่งน้ำ แหล่งอาหาร สมุนไพร เชื้อเพลิง พืชเส้นใย และวัตถุดิบในการประกอบอาชีพ หรือมีคุณค่าทางสังคม ประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา ประวัติศาสตร์ ตำนาน พื้นบ้าน นันทนาการ ท้องถิ่น ตลอดจนเป็นเส้นทางสัญจร หรือมีความสำคัญต่อระบบนิเวศท้องถิ่น เช่น ช่วยป้องกันน้ำท่วม ช่วยรักษาสมดุลของภูมิอากาศ เฉพาะถิ่น ช่วยรักษาคุณภาพน้ำ

จากการศึกษาพบว่า ป่าบุงป่าทามในเขตนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เป็นสังคมพืชที่เกิดขึ้นบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึง อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบนิเวศน์แม่น้ำชี ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีบทบาททางธรรมชาติเป็นแหล่งซึบซับน้ำ รักษา

ดับน้ำใต้ดิน แหล่งกรองสารพิษ ป้องกันน้ำท่วมฉับพลัน รักษาสมดุลของภูมิอากาศ ทั้งยังเป็นแหล่งรวมพันธุกรรมที่สำคัญและแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นแหล่งเพาะพักของสัตว์น้ำ และสัตว์บก ถือเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามอนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ที่สำคัญแห่งหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นแหล่งฐานทรัพยากรในดำรงชีวิตของชุมชนบริเวณวนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เป็นอย่างดี แต่ยังมีได้มีขึ้นทะเบียนจัดลำดับความสำคัญให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น ในรูปแบบการคุ้มครองแบบของพื้นที่อนุรักษ์ตามเกณฑ์มาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 อันสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat : Ramsar Convention)

ปัญหาตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1993 และได้มีการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ (Conference of the Parties) ไปแล้วหกสมัยสามัญ และหนึ่งสมัยวิสามัญ มีภาคี 191 ประเทศ ในส่วนของประเทศไทย ได้ลงนามในอนุสัญญาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2535 และให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเจตนารมณ์ให้รัฐบาลทุกประเทศเร่งรัดต่อการรักษาวินัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงว่า แม้มีความต้องการอย่างมากที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ก็ต้องไม่ละเลยการอนุรักษ์ธรรมชาติด้วย อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงเป็นอนุสัญญานานาชาติฉบับแรกที่ครอบคลุมการอนุรักษ์ ทั้งพันธุกรรม ชนิดพันธุ์ และระบบนิเวศ

จากการศึกษาพบว่า พบว่าป่าชุ่มน้ำปทุมในเขตวนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ถือเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ ต่อวิถีชีวิตของชุมชน พืช ผัก สัตว์บกและสัตว์น้ำนานาชนิด ถือว่าป่าชุ่มน้ำปทุมดังกล่าวเป็นแหล่งพื้นที่ชุ่มน้ำที่ความหลากหลายทางชีวภาพตามสมควรจะได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งในด้านการอนุรักษ์ ทั้งพันธุกรรม ชนิดพันธุ์ และระบบนิเวศ ให้คงอยู่สืบต่อไป เพื่อป้องกันการสูญพันธุ์ของทั้งพืช และสัตว์ที่ต้องอาศัยระบบนิเวศ ในป่าชุ่มน้ำปทุมในเขตวนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคามแห่งนี้

ปัญหาตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งผ่านมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา กติกาฯ ผูกมัดภาคีให้ทำงานเพื่อมุ่งสู่การให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (ESCR) แก่ปัจเจกบุคคล รวมถึงสิทธิแรงงานและสิทธิในสุขภาพอนามัย สิทธิในการศึกษา ตลอดจนสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่พอเพียง จนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 กติกาฯ มีภาคี 160 ประเทศ และยังมีอีกหกประเทศที่ได้ลงนามแล้ว แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งของตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ร่วมกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และรวมถึงพิธีสารเลือกรับที่หนึ่งและที่สองของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย

1. สิทธิในการทำงาน

ข้อ 6 : 1. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิในการทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมในการปกป้องสิทธินี้

จากการศึกษาพบว่า แม่น้ำชีเริ่มจากแม่น้ำสายเล็ก ๆ ผ่านจังหวัดต่าง ๆ และจะถูกสมทบกับลำน้ำสายย่อย ๆ หลายสาย เริ่มขยายกว้างขวางขึ้นกลายเป็นแม่น้ำสายใหญ่ ช่วงที่ผ่านอำเภอกอสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มาจนถึงเขตอำเภอบางสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด และแม่น้ำสายนี้จะกว้างไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งไปบรรจบกับแม่น้ำมูลที่อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้ริมฝั่งแม่น้ำชีนั้น ไม่เพียงแต่อาศัยพึ่งพาแม่น้ำชี ป่าบุงป่าทาม และทุ่งนาเป็นอาหาร แต่ป่าบุงป่าทามยังเป็นแหล่งของงานและรายได้ในการดำรงชีพของประชาชน และชุมชนที่ใกล้เคียงด้วย จากปัญหาการทำลายระบบนิเวศน์ของแหล่งทรัพยากรป่าบุงป่าทามนี้ เช่น กรณีการสร้างเขื่อนในแม่น้ำชี ทำให้ประชาชนในชุมชนบางส่วนต้องออกไปหางานอย่างอื่นทำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การทำลายระบบนิเวศน์ในป่าบุงป่าทามในเขตนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จึงเป็นการ “ลิดรอนสิทธิอย่างไม่เป็นธรรม” เป็นการขัดขวางประชาชนในชุมชนที่มีสิทธิในการทำงานตามที่ตนเลือกหรือรับอย่างเสรีตามที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมรองรับไว้

2. สิทธิในอาหาร

ข้อ 11 : 1. “รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง...”

จากการศึกษาพบว่า ชุมชนในลุ่มแม่น้ำชีต่างต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรจากแม่น้ำชี ป่าบุงป่าทาม และพื้นที่นาโดยรอบ เป็นแหล่งอาหาร ชุมชนรอบป่าบุงป่าทามในเขตนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จึงมีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับป่าบุงป่าทาม โดยบริโภคพืช ผัก สัตว์บางชนิด เช่น ไข่มดแดง กบ ปลา หอย เป็นต้น แต่หลังจากมีการเปิดปิดประตูระบายน้ำ ทำให้เป็นการปิดกั้นการไหลเวียนของน้ำและปลาที่จะว่ายทวนน้ำขึ้นมาวางไข่ อันเป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตทางธรรมชาติของพืช ผัก และสัตว์หลายหลายชนิด ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตรองชีพของชุมชนในการเข้าถึงแหล่งอาหารที่ยั่งยืนตามสมควรที่จะได้รับสิทธิคุ้มครองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม นอกจากนั้นยังจะพบว่าแหล่งอาหารที่มีอยู่ไม่ได้มีไว้การบริโภคเท่านั้น แต่ยังถูกนำไปแบ่งปันหรือขายเพื่อเป็นการหาอาชีพเสริมได้ การสูญเสียความมั่นคงทางด้านอาหาร จึงนำไปสู่การไม่สามารถที่จะทำงานหรือหาเลี้ยงชีพได้

3. สิทธิในการพัฒนาระบบทางการเกษตรที่เหมาะสม

ข้อ 11:2 (ก) การพัฒนาหรือการปฏิรูประบบเกษตรกรรมในทางที่จะทำให้สามารถบรรลุผลการพัฒนา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

จากการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการน้ำในแม่น้ำชีของภาครัฐ ถือว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะไม่สามารถปกป้องสิทธิในการพัฒนาระบบทางการเกษตรและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ประโยชน์สูงสุด เช่น ผลกระทบจากการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ การปิดและการเปิดประตูน้ำที่ไม่คำนึงถึงระบบการเกษตรและปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้หน้าข้าวและป่าบุงป่าทาม ในเขตนอุทยานโกสัมพี อำเภอกอสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ถูกทำลายลง อีกทั้งยังเป็นการทำลายภูมิปัญญาชาวบ้าน ที่

เรียนรู้การอยู่ร่วมกับธรรมชาติในภูมิภาค เพราะในอดีตเมื่อแม่น้ำชีล้นตลิ่งเข้าท่วมในพื้นที่ต่างๆ จะทำให้สารอาหารที่มีอยู่ในดินเพิ่มมากขึ้น เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้กับนาข้าว และป่าป่างาม อีกทั้งยังเป็นการเติมน้ำให้กับบึงและหนองต่างๆ และเมื่อน้ำตามธรรมชาติเหล่านี้มีจำนวนไม่เพียงพอ ชาวนาจะใช้ระบบชลประทานแบบดั้งเดิมที่มีอยู่แล้ว โดยวิธีการได้ถูกพัฒนาและผ่านการทดลองใช้มานานหลายปี ทำให้สามารถสนองต่อความต้องการในแต่ละด้านของชุมชนได้โดยไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติมากนัก เช่น การทำคลองส่งน้ำที่ขุดขึ้นใช้กันเอง และผลที่สืบเนื่องจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายลง จะส่งผลกระทบต่อชุมชนต่างๆ ในการสืบทอดประเพณีและวัฒนธรรมซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปด้วย

4. สิทธิทางวัฒนธรรม

ข้อ 15.1 (ก) รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคน ที่จะมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม

ข้อ 15.2 ขั้นตอนซึ่งรัฐภาคีแห่งกติกานี้จะดำเนินเพื่อทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างบริบูรณ์ ให้รวมถึงสิ่งทั้งหลายที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ การพัฒนา และการเผยแพร่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และทางวัฒนธรรม

จากการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมของคนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ด้วยการแสดงตัวตนผ่านกิจกรรมในชีวิตประจำวัน ตลอดจนประเพณีต่าง ๆ ที่มีประวัติศาสตร์อย่างยาวนาน ซึ่งสอดแทรกเข้าไปอยู่ในวัฒนธรรมของชุมชนต่างๆ ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่คำนึงถึงธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างเขื่อน ตลอดจนการปิดหรือเปิดประตูเขื่อนในช่วงเวลาที่ไม่สอดคล้องกับระบบธรรมชาติหรือวิถีชีวิตของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ จะทำให้ชุมชนที่มีความสัมพันธ์กับประเพณีวัฒนธรรม เช่น ประเพณีที่เกี่ยวกับข้าวในท้องถิ่นถูกทำลายลง แสดงให้เห็นว่าภาครัฐไม่เคารพและไม่ร่วมปกป้อง

วัฒนธรรมท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และไม่พยายามทำตามขั้นตอนในการอนุรักษ์วัฒนธรรมตามที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมรองรับไว้

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะกรณีของป่าป่างาม อันถือเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำแหล่งสำคัญในประเทศ ประกอบกับการขาดการบูรณาการกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ พัฒนา ป่าป่างาม และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าป่างาม รวมทั้งพืชและสัตว์ที่อาศัยอยู่บริเวณป่าป่างาม โดยคำนึงความหลากหลายทางชีวภาพและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรป่าป่างามที่เสียหาย โดยคำนึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ตลอดจนการฝึกอบรมในด้านต่างๆ แก่ประชาชนและชุมชนบริเวณรอบป่าป่างามถึงวิธีการอนุรักษ์พัฒนา ป่าป่างาม

3. ภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องควรกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีความชัดเจน และสามารถเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นตลอดจนการลงมือปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์ พัฒนา ป่าป่างามได้จริง

4. ควรกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้ประโยชน์จากป่าป่างามต่อชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อย่างเป็นธรรม โดยไม่กระทบต่อวิถีชีวิตชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ เพื่อให้เกิดการยอมรับและลดความขัด

แย่งระหว่างภาครัฐกับประชาชน

5. ภาครัฐควรมีนโยบายในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการบริหารจัดการป่าบุงป่าทามในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อให้การอนุรักษ์ พัฒนา พื้นฟูป่าบุงป่าทามเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในลักษณะเชิงป้องกัน โดยการสร้างมาตรการในการป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าบุงป่าทาม ตลอดจนป้องกันความเสียหายจากกิจกรรมการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ที่ไม่สอดคล้องต่อศักยภาพของป่าบุงป่าทามที่จะรองรับได้

7. ควรมีการบูรณาการการบริหารจัดการป่าบุงป่าทามระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายร่วมกันอย่างเป็นระบบ

8. ควรมีการจัดแบ่งประเภทป่าบุงป่าทามในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในแต่ละจังหวัดให้ชัดเจน ว่าเป็นแหล่งพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทใด เพื่อจะได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนตามอนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) อันจะได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ให้ความอนุเคราะห์ทุนสนับสนุนการวิจัย และขอขอบคุณ คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ และวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามทุกท่าน ที่ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่ดีตลอดการดำเนินการวิจัย จนทำให้งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

บรรณานุกรม

- โครงการส่งเสริมนโยบายสาธารณะเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำป่าทามมูน. (2551). *เอกสารประกอบงานวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก พ.ศ.2551*. ม.ป.ท
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ. (2547). *สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรในสถานการณ์ ปี พ.ศ. 2547 – 2548*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) .กรุงเทพฯ.2548.
- วรลักษณ์ อธิธิพลโอฬาร. (2556). *ป่าบุง ป่าทาม มดลูกของแม่น้ำอีสาน*. มูลนิธิสืบนาคะเสถียร <http://www.seub.or.th> สืบค้นเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2556
- สมศักดิ์ สุขวงศ์. (2536). *การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพด้านป่าไม้: ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน*. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. กรุงเทพฯ.
- สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้. <http://chm-thai.onep.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2556