

# คู่มือการปฏิรูปกฎหมาย

เพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน  
(Checklists) ด้านกฎหมายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า



รายงานการศึกษาฉบับนี้ เป็นความร่วมมือระหว่าง  
สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)  
และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน  
(Checklists) ด้านกฎหมายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

- พิมพ์ครั้งที่ ๑ : จำนวนที่พิมพ์ ๕ เล่ม
- ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร  
นายสมชาย หอมลออ
- บรรณาธิการ : ดร.ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ ,นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์
- กองบรรณาธิการ : นางสาวลัดดา ลักษณ์ศิริ ,นายอเนก บุญมา ,นายธีรพงศ์ เพ็ชรสุก  
,นายอาทิตย์ หนูสิน
- ผู้ศึกษาวิจัย : ดร.กฤษฎา บุญชัย
- ผู้จัดพิมพ์ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เลขที่ ๙๙ อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค  
ชั้น ๑๕ ถนนแจ้งวัฒนะ อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี ๑๑๑๒๐
- โทรศัพท์ : ๐๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๘๘๕
- Website : [www.lrct.go.th](http://www.lrct.go.th)
- Facebook : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)
- Email : [info@lrct.go.th](mailto:info@lrct.go.th)

## คำสงวนสิทธิ์

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้ มิได้สะท้อนความคิดเห็นของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมการบริหารองค์กรต่างๆ หรือประเทศสมาชิกต่างๆ ของสหประชาชาติ ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียนและจัดพิมพ์ขึ้นโดยอิสระภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการ: การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (Law Reform and Legal Empowerment for Advancement of Human Rights-based Society) โดยความร่วมมือของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

## คำนำ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนภารกิจของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นให้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีวิสัยทัศน์ของการเป็นองค์กรความรู้ ภายใต้ หลักการที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปกฎหมาย โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หลักความเป็นสากล หลักนิติธรรม และหลักธรรมาธิปไตย

เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงดำเนินงานตาม แนวทางในการเป็นองค์กรความรู้เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของ ประชาชน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ให้ความสำคัญต่อการนำพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตร สหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศและในประเทศ ภูมิภาคอาเซียน มาจัดทำเป็นคู่มือ checklist เพื่อใช้เป็นแนวทาง (guideline) ของการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งระบบที่มีกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมุ่งสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน อย่างเป็นธรรม

ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดทำโครงการความร่วมมือระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และเพื่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายให้มีความเหมาะสมรวมทั้งเป็นการรับประกันว่ากฎหมายภายในประเทศของไทย มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ภายใต้ความร่วมมือของโครงการดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และ UNDP ได้ดำเนินการศึกษาเพื่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับกฎบัตรของสหประชาชาติ อนุสัญญาระหว่างประเทศ กติกาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นๆ ในมิติทาง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยได้จัดทำเป็นคู่มือเพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบเปรียบเทียบให้ สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวจำนวน ๙ เรื่อง ดังนี้

๑. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายแรงงาน)
๒. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมาย สิ่งแวดล้อม)
๓. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (สนธิสัญญาการ ลงทุน (Bilateral Investment Treaties: BITs) กรณีต่างประเทศ)
๔. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (การระงับข้อพิพาท ระหว่างรัฐกับเอกชน (Investor -State Dispute Settlement : ISDS)

๕. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า)
๖. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาด้านยาและเมล็ดพันธุ์)
๗. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร)
๘. คู่มือการเข้าถึงความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเร็ว : คู่มือสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ
๙. คู่มือแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสำหรับอาสาสมัครสิทธิมนุษยชน

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือในการปฏิรูปกฎหมายเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์และมีคุณค่าต่อผู้ปฏิบัติงาน ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีบทบาทในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในด้านการค้า การลงทุน การประกอบธุรกิจ การทำการเกษตรกรรม การจ้างงาน การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ป่าไม้ และสัตว์ป่า ที่ประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคอาเซียนต่างได้ประโยชน์อย่างเป็นธรรม และได้รับการปกป้องคุ้มครองในด้านสิทธิมนุษยชนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ประการที่สำคัญคือผู้ด้อยโอกาสในอาเซียนต่างได้เข้าถึงความยุติธรรมอย่างแท้จริง

ดร.ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์  
เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

## บทสรุปผู้บริหาร

นโยบายและกฎหมายป่าไม้ทั่วโลกและของไทย มีความเชื่อมโยงกับอนุสัญญาฯ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ แม้อนุสัญญาฯ เหล่านี้จะไม่ได้มีข้อบังคับหรือผูกมัดทางกฎหมาย แต่ก็เป็นการที่ประเทศภาคีที่ได้ลงนามควรปฏิบัติตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์สิ่งแวดล้อมโลกที่สำคัญยิ่งยวด ได้แก่ สภาวะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ ความมั่นคงทางอาหาร ที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่และศักยภาพของป่าไม้โดยตรง

เพื่อให้เห็นว่ากฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับป่าไม้เพียงใด ผู้วิจัยจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญา ข้อตกลง และพิธีสารระหว่างประเทศด้านป่าและสัตว์ป่าที่ประเทศไทยลงนามหรืออยู่ระหว่างการพิจารณาลงนาม ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ โครงการ ชีวมณฑล เป็นต้น

ผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบความสอดคล้องของอนุสัญญาต่างๆ กับกฎหมายด้านป่าและสัตว์ป่าของไทย เพื่อจัดทำประเด็นตรวจสอบ (Checklists) ของอนุสัญญาต่างๆ เกี่ยวกับด้านป่าและสัตว์ป่าอย่างน้อย ๗ ฉบับ เพื่อประเมินและเสนอแนะว่า บทบัญญัติของกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาต่างๆ หรือไม่

ผู้วิจัยใช้กรอบสังเคราะห์ ๗ ประการคือ ๑. หลักการของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ๒. ขอบเขตการจัดการ ๓. แนวทางการจัดการทรัพยากร ๔. การศึกษาและสร้างการเรียนรู้ ๕. บทบาทหน้าที่ของรัฐ ๖. สิทธิของชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน และพันธกรณีความร่วมมือระหว่างประเทศ

ผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวนโยบายป่าไม้สากลพบว่า ประเด็นป่าไม้เป็นประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาช้านาน นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของสภาป่าไม้โลก (WFC) ในปี ๑๙๒๖ ซึ่งเป็นช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ สภาป่าไม้โลกเกิดขึ้นจากกลุ่มประเทศซีกโลกเหนือที่ต้องการสร้างนโยบายการทำไม้เชิงพาณิชย์ ผลกระทบเชิงนโยบายปรากฏในแนวนโยบายป่าไม้แต่ละประเทศ กระแสนุรักษ์ป่ากระแสการธรรมชาติได้เริ่มเป็นประเด็นระดับโลก จากการเกิดขึ้นของ IUCN ในปี ๑๙๔๘ (พ.ศ. ๒๔๙๑) ในช่วงเวลาต่อมาก็เริ่มเกิดแนวนโยบายด้านการอนุรักษ์ป่าในประเทศต่างๆ จนเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ ๑๙๗๐ ประเด็นป่าไม้เพื่อสังคมก็เริ่มปรากฏขึ้น ในเวทีประชุมสภาป่าไม้โลก ปี ๑๙๗๘ (พ.ศ. ๒๕๒๑) โดยมองมิติป่าไม้กับการ

แก้ปัญหาความยากจนหรือการพัฒนาชนบทในประเทศกำลังพัฒนา และพัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ จนเกิดเป็นแนวคิดและการเคลื่อนไหวป่าชุมชนจากขบวนการท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนา การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี ๑๙๙๒ (พ.ศ.๒๕๓๕) ที่กำหนดหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน วาระ ๒๑ และหลักการป่าไม้ที่เชื่อมโยงมิตินิเวศ เศรษฐกิจ สังคม โดยให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ป่าไม้ที่หลากหลาย ป่าไม้กับการแก้ปัญหาความยากจน และความมั่นคงในการดำรงชีพของชุมชนท้องถิ่น การจัดการป่าที่ยั่งยืน และการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ

พัฒนาทางนโยบายป่าไม้ระดับโลกมาสู่บทสรุปเรื่องป่าไม้ในมิติที่หลากหลาย และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการป่า ดังที่สหภาพยุโรปร่วมกับธนาคารโลกพัฒนาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ (FLEG) ในปี ๒๐๐๓ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ และ องค์การ UNFF ที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อสานต่อหลักการป่าไม้ จากวาระที่ ๒๑ ได้จัดทำแนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภท และวัตถุประสงค์ป่าของโลก ในปี ๒๐๐๗ (พ.ศ.๒๕๕๐) หรือการประชุมสภาป่าไม้โลกในปี ๒๐๐๙ ก็กำหนดวาระเรื่องคนกับป่าอย่างชัดเจน ตามมาด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ป่าและการป่าไม้ของ FAO ในปี ๒๐๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๓) ให้ความสำคัญของป่าโยงกับสถานการณ์ใหม่ เช่น สภาวะโลกร้อน ความมั่นคงอาหาร ป่าเพื่อการดำรงชีพของชุมชนอย่างมั่นคง และล่าสุดคือ การประชุมสภาป่าไม้โลกที่จะเกิดขึ้นในปี ๒๐๑๕ ก็กำหนดวาระเพื่อป่ากับคน การลงทุนเพื่ออนาคต แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว กลับเป็นยุคที่รัฐทวงคืนผืนป่า โดยเพิ่มอำนาจรัฐในการควบคุมพื้นที่ป่า โดยเพิกเฉยต่อหลักธรรมชาติ และสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า

นอกเหนือจากหลักการป่าไม้สากลแล้ว มีอนุสัญญาต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับป่าไม้ด้วย เมื่อประมวลอนุสัญญาฯ และข้อตกลงทุกฉบับพบว่า อนุสัญญาฯ ทุกฉบับมีมองป่าและทรัพยากรธรรมชาติคือคุณค่า ให้ความสำคัญของมนุษยชาติ แม้จะเคารพหลักสิทธิอธิปไตยของรัฐ แต่ก็เรียกร้องให้รัฐมีความรับผิดชอบในการจัดการป่า เชื่อมโยงกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ใช้หลักการจัดการเชิงบูรณาการทั้งนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตระหนักยอมรับสิทธิและบทบาทของชุมชนท้องถิ่น เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างระบบการจัดการร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง สร้างแรงจูงใจและสนับสนุนชุมชนและประชาชนให้มีศักยภาพการจัดการป่าที่ยั่งยืน และมีหลักการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากป่าอย่างเป็นธรรมให้กับชุมชนและสังคม

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับพบว่า เน้นโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจรัฐ มีหลักการเจตนาธรรมแบบเป็นส่วนๆ เฉพาะด้าน ไม่มีหลักการเชิงบูรณาการทั้งในเชิงเป้าหมาย สหวิทยาการ และบูรณาการภาคส่วนต่างๆ มาร่วมจัดการตามทีอนุสัญญาฯ กำหนดไว้ กฎหมายป่าไม้ไทยไม่ได้ตระหนักและยอมรับถึงคุณค่า บทบาท สิทธิของชุมชนต่อความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ กฎหมายป่าไม้ โดยเฉพาะ พ.ร.บ.อุทยานฯ และ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ กำหนดอำนาจรวมศูนย์ไว้ที่หน่วยงานรัฐทั้งหมด จึงขาดเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และฐานทรัพยากร กฎหมายป่าไม้ขาดแนวทางสร้างแรงจูงใจ

โดยไม่มีข้อกำหนดเรื่องประโยชน์ที่รัฐจะสนับสนุนให้กับชุมชน ประชาชนที่จะได้จากการจัดการป่าที่ยั่งยืน พ.ร.บ.สวนป่าฯ ก็กำหนดเพียงแรงจูงใจแก่ภาคธุรกิจเอกชนในการทำสวนป่าพาณิชย์เท่านั้น กฎหมายป่าไม้ทั้งหมดไม่ได้กำหนดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากป่าให้แก่ชุมชน ประชาชนท้องถิ่นที่พึ่งพา ดูแลป่า

ดังนั้นหากจะอนุวัตตามอนุสัญญา เหล่านี้เพื่อบรรลุเป้าหมายหลักการจัดการป่าที่ยั่งยืน กฎหมายป่าไม้ไทยควรต้องยกร่างรวมขึ้นใหม่ ดังนี้

๑. สร้างหลักการและแนวทางจัดการป่าที่ยั่งยืนเชิงบูรณาการทั้งมิตินิเวศ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
๒. รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการป่าทุกประเภทที่มีชุมชนพึ่งพาใช้ประโยชน์
๓. สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในป่าทุกประเภท
๔. สร้างแรงจูงใจให้ชุมชน ประชาชนในการจัดการป่าที่ยั่งยืน
๕. สร้างระบบการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าให้กับชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
บทที่ ๑ บทนำ	๑
บทที่ ๒ แนวคิดและการเคลื่อนไหวปฏิรูปนโยบาย กฎหมายป่าไม้ในระดับสากล	๗
บทที่ ๓ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ	๒๓
บทที่ ๔ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ	๔๔
บทที่ ๕ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่า ที่ใกล้จะสูญพันธุ์	๕๓
บทที่ ๖ อนุสัญญาว่าด้วยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ	๖๑
บทที่ ๗ แนวทางลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรม ของป่าในประเทศในประเทศกำลังพัฒนา ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ.๑๙๙๒	๗๓
บทที่ ๘ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒	๘๔
บทที่ ๙ โครงการชีวมณฑล/โครงการมนุษย์และชีวมณฑล	๑๒๒
บทที่ ๑๐ กรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาลและการค้า	๑๔๑
บทที่ ๑๑ สรุปประเด็นตรวจสอบ (Checklists) ของอนุสัญญาต่างๆ เกี่ยวกับด้านป่าไม้และสัตว์ป่า	๑๖๒
บรรณานุกรม	๑๖๔

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### บทนำ

ประเทศไทยได้ลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ข้อตกลง และพิธีสารระหว่างประเทศที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับทรัพยากรป่าและสัตว์ป่าอย่างน้อย ๗ ประการ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ และโครงการความร่วมมือ ทั้งนี้ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกต้องอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้เข้าร่วม ทั้งการตรากฎหมายภายในประเทศ หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องและรองรับกับพันธกรณี อนุสัญญาดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้นเพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายด้านทรัพยากรป่าและสัตว์ป่ามีความทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์และศึกษาเปรียบเทียบความสอดคล้องระหว่างอนุสัญญา ข้อตกลง และพิธีสารระหว่างประเทศทั้ง ๗ ฉบับกับกฎหมายด้านทรัพยากรป่าและสัตว์ป่าของประเทศไทยซึ่งบังคับใช้ในปัจจุบัน เพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายต่อไป

#### วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญา ข้อตกลง และพิธีสารระหว่างประเทศด้านป่าและสัตว์ป่าที่ประเทศไทยลงนามหรืออยู่ระหว่างการพิจารณาลงนาม
๒. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความสอดคล้องของอนุสัญญาต่างๆ กับกฎหมายด้านป่าและสัตว์ป่าของไทย
๓. เพื่อจัดทำประเด็นตรวจสอบ (Checklists) ของอนุสัญญาต่างๆ เกี่ยวกับด้านป่าและสัตว์ป่าอย่างน้อย ๗ ฉบับ เพื่อประเมินและเสนอแนะว่า บทบัญญัติของกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาต่างๆ หรือไม่

## แนวทางดำเนินการและขอบเขตงาน

๑. ศึกษาความเป็นมา หลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญา ข้อตกลง และพิธีสารระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้
  - อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
  - อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ
  - อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์
  - อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ
  - อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
  - อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒
  - โครงการชีวมณฑล
  - อื่นๆ เช่น ข้อตกลง FLEGT-VPA
๒. วิเคราะห์หลักการ สาระสำคัญ และข้อกำหนดของอนุสัญญา ข้อตกลง หรือพิธีสารระหว่างประเทศ และจัดทำคู่มือแนวทางการตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมาย
๓. ศึกษาเปรียบเทียบและเสนอแนะต่อความสอดคล้องของอนุสัญญาเหล่านี้กับกฎหมายด้านป่าและสัตว์ป่าของประเทศไทย โดยใช้บทตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมาย (ตามข้อ ๒)
๔. บูรณาการการศึกษาทั้งด้านกระบวนการวิจัย ข้อมูลผลการศึกษากับโครงการวิจัยปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทรัพยากรป่าและสัตว์ป่า
๕. ผู้ศึกษาอาจใช้การสนทนากลุ่มย่อยกับผู้รู้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาต่างๆ เพื่อประกอบการจัดทำบทตรวจสอบ และมีข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกฎหมายป่าและสัตว์ป่าให้สอดคล้องกับอนุสัญญาเหล่านี้

## ระยะเวลาดำเนินการ

ภายใน ๒๕๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗-๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

## ๒. แนวคิดในการดำเนินงาน วิธีการ และแผนการดำเนินงาน

ผู้วิจัยใช้หลักการเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ที่ได้รับประกาศเป็นวาระศตวรรษที่ ๒๑ (Agenda ๒๑) ในการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลก ปี ๒๕๓๕ เป็นฐานคิดเบื้องต้นในการประมวลอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับด้านป่า เพราะอนุสัญญาเหล่านี้ล้วนยึดโยงกับหลักการดังกล่าว การประชุมสิ่งแวดล้อมโลกได้นิยามการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ว่า

“รูปแบบของการพัฒนาที่สนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคต ต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง”

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาที่ยั่งยืนมุ่งไปที่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตมนุษย์ภายใต้ศักยภาพของระบบนิเวศของโลก โดยเป็นความยั่งยืนทั้งในปัจจุบันและอนาคตสำหรับลูกหลาน การพัฒนาที่ยั่งยืนจะบรรลุได้ด้วยองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างเชื่อมโยงกันและต้องบรรลุไปพร้อมกันโดยไม่ลดทอนองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง องค์ประกอบการพัฒนาที่ยั่งยืนได้แก่

ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ ต้องดำเนินการทั้งการเพิ่มผลิตสินค้าและบริการ ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน และลดปัญหาความยากจน พร้อมทั้งทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ความยั่งยืน

ความยั่งยืนทางสังคม ต้องมีหลักความยุติธรรมและความเท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาระยะยาว รับรองสิทธิมนุษยชนในการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสของคนในสังคมอย่างเท่าเทียมในทุกด้าน เช่น วัฒนธรรม ความเท่าเทียมระหว่างเพศ และการมีส่วนร่วม และโอกาสในการพัฒนาตนเอง

ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึงการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน การรักษาไว้ซึ่งทุนธรรมชาติอันเป็นสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติที่ควรจะดำรงอยู่ที่ทำให้ส่วนประกอบทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ความมีเสถียรภาพของระบบนิเวศของโลกจะไม่ถูกกระทบกระเทือน

จากหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งเกี่ยวโยงกับด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้กรอบการพิจารณาเกี่ยวกับอนุสัญญา และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้องครอบคลุมทั้งสามด้านไปพร้อมกัน โดยในด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องหลายฉบับดังที่กล่าวไว้ในบทที่ ๑ ส่วนในด้านสังคมนั้น ประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญยิ่งดังที่ปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ดังนั้นจึงควรที่จะนำเอาข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวคือ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของปวงชนท้องถิ่นดั้งเดิม พ.ศ.๒๕๕๐ มาเป็นกรอบประเด็นการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ของไทยด้วย

เมื่อประมวลหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้อกำหนดในอนุสัญญาดังกล่าว โดยนำมาประกอบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ (ถึงแม้จะยกเลิกไปแล้ว แต่ก็มีหลักการสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่น้ำจะได้รับการบัญญัติไว้ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) อันได้แก่ หลักสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในมาตรา ๖๖ และ ๖๗ แนวนโยบายของรัฐด้านที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติในมาตรา ๘๕ และหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในมาตรา ๒๙๐

ผลการประมวลออกมาเป็นกรอบการสังเคราะห์ ๗ ประการที่เชื่อมโยงระหว่างอนุสัญญาต่างๆ กับกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าและสัตว์ป่าดังนี้

#### ๑. หลักการของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

- คุณค่า ความสำคัญของทรัพยากรทั้งในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
- เป้าหมายหรือเจตนารมณ์ต่อการจัดการทรัพยากรที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน
- หลักสำคัญ เช่น การพัฒนาที่ยั่งยืน ความเสมอภาค และความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน การป้องกันไว้ก่อน การช่วยเหลือกลุ่มที่ด้อยโอกาส เป็นต้น

#### ๒. ขอบเขตการจัดการ

- แนวทางการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ
- แนวทางการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ
- การประเมินผลกระทบและการลดผลกระทบเสียหาย

#### ๓. แนวทางการจัดการทรัพยากร

- หลักการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
- มาตรการสร้างแรงจูงใจ
- มาตรการติดตาม ตรวจสอบ

#### ๔. การศึกษาและสร้างการเรียนรู้

- การศึกษาวิจัย
- การสร้างการเรียนรู้กับสังคม

#### ๕. บทบาทหน้าที่ของรัฐ

- สิทธิและหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรหรือผลกระทบจากการใช้ทรัพยากร

#### ๖. สิทธิของชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

- สิทธิชุมชนในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากร
- สิทธิประชาชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร และร่วมตัดสินใจ
- การแบ่งปันผลประโยชน์และความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากร
- กลไกการสนับสนุนชุมชนและสังคมในการจัดการทรัพยากร

#### ๗. พันธกรณีความร่วมมือระหว่างประเทศ

- อำนาจ สิทธิและหน้าที่ของรัฐไทย และรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรข้ามพรมแดน
- การสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ ทั้งภายในรัฐและระหว่างประเทศ



### ๓. กรอบเนื้อหาเค้าโครงการศึกษา

ผู้วิจัยได้วางเค้าโครง (Outline) ของการศึกษาไว้ดังนี้

**บทที่ ๑** บทนำ กล่าวถึงที่มา ความสำคัญ วัตถุประสงค์ กรอบการศึกษา ระยะเวลา ดำเนินการ

**บทที่ ๒** พัฒนาการแนวคิด และการเคลื่อนไหวในระดับสากลในเรื่องนำเสนอ ผลักดัน บังคับ ใช้ออนุสัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดการป่า ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับสากล เพื่อให้เห็นถึงประเด็นสำคัญที่ทั่วโลกสนใจเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ และข้อถกเถียงสำคัญในประเด็นความขัดแย้งที่เกี่ยวกับป่าและประเด็นที่เกี่ยวข้อง

**บทที่ ๓** ประมวลที่มา แนวคิด ประเด็นสำคัญที่ปรากฏในอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับป่า โดยใช้กรอบการสังเคราะห์ ๗ ประการเป็นฐาน โดยวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาป่าไม้ของไทย และดำเนินการตรวจสอบกับกฎหมายป่าไม้ของไทยทั้ง ๕ ฉบับ ว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ มีประเด็นใดบ้างที่ยังไม่ปรากฏในกฎหมายไทย

**บทที่ ๔** สังเคราะห์ออกมาเป็นข้อเสนอสำคัญต่อการอนุวัติกฎหมายป่าไม้ของไทยตามอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

## บทที่ ๒

### แนวคิดและการเคลื่อนไหวปฏิรูปนโยบาย กฎหมายป่าไม้ในระดับสากล

#### พัฒนาการแนวคิดและการเคลื่อนไหวป่าไม้ระดับโลก

ป่าไม้เป็นประเด็นสำคัญระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ยุคล่าอาณานิคมที่ยุโรปได้ยึดครองดินแดนต่างๆ โดยเฉพาะประเทศแถบภูมิภาคเขตร้อนชื้น เพื่อแย่งชิงทรัพยากรโดยเฉพาะไม้ที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมและการทหาร ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ความต้องการไม้ของโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ปริมาณไม้กลับลดลง ศาสตราจารย์ว่าด้วยการทำไม้หรือการบริหารจัดการป่าแบบวิทยาศาสตร์เพื่อ การพาณิชย์ จึงแพร่หลายในหมู่ยุโรป

ในช่วงเวลานั้น กลุ่มประเทศยุโรปโดยหน่วยงานรัฐของแต่ละประเทศ จึงได้ก่อตั้งสภาป่าไม้โลก (World Forestry Congress: WFC) ในปี ๑๙๒๖ ซึ่งเป็นการประชุมภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐและเอกชน ประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้จากทั่วโลกโดยมุ่งเน้นไปการทำไม้เชิงพาณิชย์

จนภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่ยุคอาณานิคมสิ้นสุดลง เกิดองค์กรสหประชาชาติ และได้เกิด องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ในปี ๑๙๔๕<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทต่อนโยบายป่าไม้ ทั่วโลก โดยมุ่งเป้าไปที่การขยายการผลิตไม้ให้เพียงพอต่อความต้องการของโลก ทั้งการส่งเสริมสัมปทานไม้ และการปลูกป่า ต่อมา FAO ได้มีบทบาทเข้ามาประสานการจัดประชุมสภาป่าไม้โลก ที่มีการจัดทุก ๖ ปี เวียนไปตามประเทศต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ป่าไม้ และการแสวงหาแนวทางจัดการป่า

การประชุมสภาป่าไม้โลกในช่วงแรกๆ แนวทางจัดการป่าเป็นเรื่องการทำไม้เพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์ จนมาถึงการประชุมครั้งที่ ๕ ที่สหรัฐอเมริกาในปี ๑๙๖๐ จึงได้เพิ่มมิติการใช้ประโยชน์จากป่า ที่หลากหลายและผืนดินที่เกี่ยวข้องกับป่าและมีเรื่องปกป้องป่าอย่างชัดเจน และเริ่มสนใจป่าเขตร้อนชื้น แต่โดยส่วนใหญ่แล้วก็ยังเป็นมิติการจัดการป่าในเชิงเศรษฐกิจ

ในการประชุมครั้งที่ ๘ ที่ประเทศอินโดนีเซีย ในปี ๑๙๗๘ แนวคิดเกี่ยวกับป่าได้เชื่อมโยงมาสู่ภาวะอาหารของคนยากจนในประเทศกำลังพัฒนา การจัดการลุ่มน้ำ และภาวะวิกฤติพลังงานที่ป่าไม้เป็นทางเลือกหนึ่งของแหล่งพลังงานที่มีศักยภาพ พัฒนาการแนวคิดครั้งสำคัญปรากฏในการประชุมครั้งที่ ๑๐ ที่กรุงปารีส

<sup>๑</sup> ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันก็ได้เกิด สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) ในปี ๑๙๔๘ อันเป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่เกิดจากการรวมตัวของหน่วยงานรัฐ นักอนุรักษ์ธรรมชาติ นักวิชาการ มีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ป่าและสัตว์ป่า แต่ในช่วงแรกประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ป่าธรรมชาติอันบริสุทธิ์ยังไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญ แต่ได้เริ่มปรากฏในการประชุมสภาป่าไม้โลกในช่วงเวลาต่อมา

ประเทศฝรั่งเศสในปี ๑๙๙๑ ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และปกป้องป่าในฐานะมรดกโลก และการจัดการป่าและต้นไม้ในชนบทและเมือง ต่อมาด้วยการประชุมครั้งที่ ๑๑ ที่ประเทศตุรกีในปี ๑๙๙๗ (ภายหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก) มีนัยสำคัญคือเรื่องป่ากับความหลากหลายทางชีวภาพ มิติทางสังคมของบทบาทป่าไม้ต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาแนวคิดเรื่องคนกับป่ามาปรากฏชัดในการประชุมครั้งที่ ๑๒ ที่คิวเบก ประเทศแคนาดา ในปี ๒๐๐๓ โดยมีแนวคิดหลักเรื่องป่าเพื่อประชาชน ป่าเพื่อโลก และป่ากับคนที่สมดุลสอดคล้อง แนวคิดป่ากับคนที่สมดุลสอดคล้องยังเป็นหัวข้อสำคัญต่อไปในการประชุมครั้งที่ ๑๓ ที่บัวโนสไอเรส ประเทศอาร์เจนตินา ปี ๒๐๐๙ และการประชุมที่จะมาถึงในปีนี้ คือครั้งที่ ๑๔ จะจัดขึ้นที่เมืองดูแวน ประเทศอัฟริกาใต้ ในหัวข้อเรื่อง “ป่ากับคน การลงทุนเพื่อความยั่งยืนของอนาคต” โดยจะเชื่อมโยงป่ากับการสร้างรายได้ ป่ากับภาวะโลกร้อน การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการจัดการน้ำ และยังมีประเด็นย่อยเรื่องการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจ และความมั่นคงอาหารอันเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ

หากใช้ประเด็นที่กำหนดในการประชุมสภาป่าไม้โลกเป็นเกณฑ์ เราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางแนวคิด นโยบายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ของโลกในแต่ละช่วงสมัย

ยุคแรก (๑๙๖๖-๑๙๗๒) **ประเด็นป่าไม้หลักเป็นเรื่องการจัดการไม้เชิงพาณิชย์** จากการประชุมครั้งที่ ๑-๗ เน้นเรื่องการทำวนวัฒนวิธี โดยในการประชุมครั้งที่ ๗ ปี ๑๙๗๒ เริ่มมีเรื่องการอนุรักษ์ป่าปรากฏขึ้น

ยุคที่สอง (๑๙๗๘-๑๙๙๗) **ประเด็นป่าไม้กับความเป็นอยู่ของประชาชนได้ปรากฏขึ้น** และเป็นช่วงที่เริ่มให้ความสำคัญกับป่าเขตร้อนชื้นซึ่งส่วนมากอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ควบคุมไปการแนวคิดการอนุรักษ์ป่าเพื่อให้เป็นมรดกแห่งอนาคต ในช่วง ๑๙๙๗ ภายหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก เริ่มปรากฏแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเด็นป่าไม้

ยุคที่สาม (๒๐๐๓-ปัจจุบัน) **แนวคิดเรื่องคนกับป่าได้พัฒนาเป็นหัวข้อหลัก** โดยเชื่อมโยงทั้งมิติการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ การจัดการป่าที่ยั่งยืน บทบาทหน้าที่ป่าที่หลากหลาย และโยงกับสถานการณ์ใหม่ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความมั่นคงอาหาร ความหลากหลายทางชีวภาพ

แม้ที่ประชุมสภาป่าไม้โลก ที่ประสานการจัดงานโดย FAO ดูเหมือนจะเป็นเพียงเวทีหารือเชิงแนวคิด สถานการณ์ และการพัฒนาข้อเสนอ แนวปฏิบัติใหม่ๆ ที่ไม่ได้มีผลผูกมัดทางกฎหมาย แต่โดยตัวของ FAO ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสนับสนุนแก่หน่วยงานภาครัฐด้านป่าไม้ เกษตร และอาหารแก่ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทำให้ข้อเสนอจากเวทีประชุมป่าไม้โลกมีผลต่อการกำหนดแนวนโยบายป่าไม้ของแต่ละประเทศ (ดูแนวคิดและบทบาทของ FAO ในตอนหลัง)

## การยกระดับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านป่าไม้

ประเด็นเรื่องป่าไม้ถูกหยิบยกให้เป็นนโยบายระหว่างประเทศที่สำคัญเมื่อคราวประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อ ค.ศ.๑๙๙๒ นอกเหนือจาก ความสำคัญของป่าที่มีต่อสภาพแวดล้อมแล้ว ประเด็นดังกล่าวยังเป็นข้อถกเถียงที่ไม่ยุติระหว่างประเทศ พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ผลของการถกเถียงได้ออกมาเป็นข้อสรุปว่าด้วยหลักการป่าไม้ (Forest Principle) อันเป็นหลักการที่ไม่ได้มีผลผูกมัดทางกฎหมาย และปรากฏเป็นมาตรา ๑๑ ในวาระ ๒๑ ว่าด้วยการต่อสู้กับปัญหาการลดลงของป่าไม้

### หลักการป่าไม้ มีสาระดังนี้<sup>๒</sup>

- ทุกประเทศควรเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างโลกสีเขียวผ่านการปลูกป่าและอนุรักษ์ป่า
- ประเทศต่างๆ มีสิทธิในการใช้ป่าเพื่อการพัฒนาความจำเป็นด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยที่การใช้แต่ละด้านควรอยู่บนพื้นฐานนโยบายชาติที่มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
- การใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนจะเกิดด้วยแบบการผลิตและการบริโภคในระดับโลก
- ป่าควรถูกจัดการด้วยความจำเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ นิเวศ วัฒนธรรม และจิตวิญญาณไปพร้อมกันสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต
- กำไรจากผลผลิตเทคโนโลยีชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมที่มาจากป่าควรได้รับการแบ่งปันบนข้อตกลงที่เห็นพ้องต้องกันไม่ว่าจะประเทศหรือป่าไหนก็ตาม
- การปลูกป่าสร้างประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับการผลิตวัตถุดิบสำหรับพลังงานหมุนเวียนและอุตสาหกรรม การใช้ประโยชน์จากไม้เชื้อเพลิงมีความสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ความจำเป็นแต่ละด้านควรนำมาประมวลสู่แผนการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนและการปลูกป่า การปลูกป่าจะช่วยจ้างแรงงานและลดแรงกดดันในการตัดไม้เก่าแก่จากป่า
- แผนระดับชาติควรปกป้องคุ้มครองป่าที่มีลักษณะเฉพาะ รวมถึงป่าเก่าแก่ และป่าที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม จิตวิญญาณ ประวัติศาสตร์ ศาสนา และคุณค่าอื่นๆ
- การสนับสนุนด้านการเงินระหว่างประเทศ รวมถึงภาคเอกชนบางส่วน ควรที่จะจัดสรรให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อนำไปใช้ปกป้องป่า

<sup>๒</sup> Agenda 21 for change, Statement of Principles on Forests, <https://www.iisd.org/rio+5/agenda/principles.htm>

- ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องมีแผนป่าไม้ที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของแนวปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการพื้นที่รอบป่าให้เอื้อต่อนิเวศ
- แผนป่าไม้ควรนับรวมคุณค่าทางเศรษฐกิจและไม่ใช้เศรษฐกิจ และมูลค่าด้านสิ่งแวดล้อม ผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ป่าหรือปกป้องป่า ควรหลีกเลี่ยงนโยบายที่ส่งผลให้ป่าเสื่อมโทรม
- การวางแผนและปฏิบัตินโยบายป่าไม้แห่งชาติควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมหลากหลาย รวมถึงผู้หญิง ผู้อาศัยในป่า ชนพื้นเมือง อุตสาหกรรม แรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน
- นโยบายป่าไม้ควรสนับสนุนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และสิทธิชนพื้นเมืองและผู้อาศัยในป่า ความรู้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนของพวกเขาควรได้รับการเคารพและใช้ในการพัฒนาแผนงานป่าไม้ พวกเขาควรได้รับการเสนอรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสิทธิการถือครองที่ดินที่สนับสนุนการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนและได้รับการจัดสรรให้ดำรงชีพอย่างพอเพียงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี
- การค้าผลผลิตจากป่าควรอยู่บนพื้นฐานการไม่เลือกปฏิบัติด้านกฎเกณฑ์ ข้อตกลงของชาติ มาตรการใดมาตรการหนึ่งไม่ควรถูกใช้เพื่อจำกัดหรือห้ามการค้าระหว่างประเทศในเรื่องไม้และผลผลิตจากป่าอื่นๆ
- มาตรการการค้าควรสนับสนุนกระบวนการท้องถิ่นและการสร้างมูลค่าด้วยกระบวนการผลิต มาตรการจำกัดด้านภาษีและกำแพงภาษีในตลาดสำหรับสินค้าเหล่านี้ควรถูกเพิกถอนไป
- ประเทศต่างๆ ควรควบคุมมลพิษ เช่น ฝนกรด และอันตรายจากป่า

องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ หรือ (UNCED) เป็นตัวกลางสำคัญในการประสานผลักดัน ต่อมาให้มีการกำหนดกรอบของหลักการป่าไม้โดยนำเสนอแนวคิดเรื่องการจัดการ การอนุรักษ์ และการพัฒนาที่ยั่งยืนในป่าทุกประเภท มีการประชุมองค์การรัฐบาลระหว่างประเทศว่าด้วยป่าไม้ (IPF) ตั้งแต่ ๑๙๙๕-๑๙๙๗ และสมัชชาขององค์กรรัฐระหว่างประเทศว่าด้วยป่าไม้ (IFF) ตั้งแต่ ๑๙๙๗-๒๐๐๐

องค์กรทั้งสองได้ดำเนินการประสานให้เกิดการเจรจาต่อรองในการกำหนดกรอบนโยบายป่าไม้ตลอด ๕ ปี สามารถหาข้อเสนอ ข้อตกลงได้หลายประการ แม้ว่าจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ประเทศสมาชิกต่างๆ ก็สามารถนำไปปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม

จนมาถึงปี ๒๐๐๐ สภาสังคมและเศรษฐกิจสหประชาชาติ ได้ทำแนวทางแก้ปัญหา และนำมาสู่การก่อตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ชื่อว่า สมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยป่าไม้ (UNFF) ที่นำเอาหลักการของ IPF/IFF

มาพัฒนาต่อ UNFF ได้จัดทำแนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภทเสร็จในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๐๐๗ เครื่องมือดังกล่าวได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ (Resolution ๖๒/๙๘) ในวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๐๐๗<sup>๓</sup>

วัตถุประสงค์ของเครื่องมือ คือ

- ๑) เพื่อเสริมสร้างความตกลงทางการเมืองและการปฏิบัติในทุกระดับเพื่อการจัดการอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพของป่าทุกประเภท และเพื่อบรรลุการร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ด้านป่าไม้ของโลก
- ๒) เพื่อเสริมสร้างให้การจัดการป่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนระหว่างประเทศ รวมถึงเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ โดยเฉพาะการบรรเทาความยากจนและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม
- ๓) เพื่อสนับสนุนกรอบการปฏิบัติระดับชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศ

หลักการสำคัญของเครื่องมือ คือ

ประเทศสมาชิกควรเคารพหลักการที่เกี่ยวข้องที่บรรจุไว้ในคำประกาศริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาและหลักการป่าไม้ ดังนี้

- ก. เครื่องมือนี้เป็นกลไกอาสาสมัครและไม่ผูกมัดทางกฎหมาย
- ข. แต่ละรัฐมีความรับผิดชอบต่อการจัดการป่าที่ยั่งยืนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่า
- ค. กลุ่มหลักๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในวาระ ๒๑ ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ถือครองป่า และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องมีภาระที่จะทำให้เกิดการบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืน และควรถูกให้เข้าร่วมอย่างโปร่งและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับป่าที่กระทบต่อพวกเขา เช่นเดียวกับการปฏิบัติการจัดการป่าที่ยั่งยืน และกฎหมายระดับชาติ
- ง. การบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืน โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีความสำคัญในการจัดการป่ามากขึ้น ควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากแหล่งต่างๆ เพิ่มมากขึ้น
- จ. การบรรลุการจัดการป่าที่ยั่งยืนยังขึ้นอยู่กับธรรมาภิบาลในทุกระดับ

<sup>๓</sup> UNFF, the Non-Legally Binding Instrument on All types of Forests, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No๗/๔๖๙/๖๕/PDF/No๗๔๖๙๖๕.pdf?OpenElement>

- ฉ. ความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมถึงการสนับสนุนด้านการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การเสริมขีดความสามารถและการศึกษา จะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนความพยายามของทุกประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา

#### วัตถุประสงค์ป่าระดับโลก

- ๑) การพลิกฟื้นป่าที่ถูกทำลายให้กลับมาสู่การจัดการป่าที่ยั่งยืน รวมถึงการปกป้อง การฟื้นฟู และการเพิ่มความพยายามในการปกป้องป่าไม่ให้ลดลง
- ๒) ส่งเสริมการจัดการป่าบนฐานประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการปรับปรุงการดำเนินชีวิตประชาชนที่พึ่งพาป่า
- ๓) การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างมีนัยสำคัญทั่วโลกและพื้นที่อื่นๆ ของป่าที่ถูกจัดการอย่างยั่งยืน เช่นเดียวกับการมีสัดส่วนผลผลิตจากป่าจากการจัดการป่าที่ยั่งยืน
- ๔) การพลิกฟื้นการช่วยเหลือการพัฒนาอย่างเป็นทางการสำหรับการจัดการป่าที่ยั่งยืนและการขับเคลื่อนการเพิ่มทรัพยากรการเงินจากทุกแหล่งเพื่อการจัดการป่าที่ยั่งยืน

UNFF ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้โลก และปฏิบัติเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายว่าด้วยป่าทุกประเภทในปี ๒๐๑๕ โดยจะจัดประชุมครั้งที่ ๑๑ เมื่อวันที่ ๔-๑๕ พฤษภาคม ๒๐๑๕ ที่กรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ในหัวข้อว่า “ป่า: กระบวนการ ความท้าทาย และวิธีการจัดการป่าระดับนานาชาติ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวน ๑) ทบทวนประสิทธิผลของการจัดการระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องป่าไม้และพิจารณาทางเลือกต่างๆ ในอนาคต ๒) ทบทวนกระบวนการที่จะบรรลุผลวัตถุประสงค์ป่าไม้โลกและการปฏิบัติเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายต่อป่าทุกประเภท ๓) ทบทวนการสนับสนุนด้านป่าไม้และการจัดการระหว่างประเทศ รวมถึงเครื่องมือที่ไม่ผูกมัดกฎหมายต่อป่าทุกประเภท และเป้าหมายการพัฒนาระหว่างประเทศร่วมกัน

สำหรับประเทศไทย ไม่ได้มีการจัดทำรายงานเพื่อเสนอในการประชุม แต่มีการทำรายงานการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการอาเซียนถึงความคืบหน้าในการดำเนินการด้านป่าไม้ของอาเซียน โดยมีสาระสำคัญดังนี้<sup>๔</sup>

<sup>๔</sup> ASEAN Secretariat, ๒๐๑๔, ASEAN INPUTS TO THE ELEVENTH SESSION OF THE UNITED NATIONS FORUM ON FOREST: Forests: progress, challenges and the way forward on the international arrangement on forests (IAF) , (UNFF), [http://www.un.org/esa/forests/pdf/national\\_reports/unff๑๑/ASEAN.pdf](http://www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff๑๑/ASEAN.pdf)

๑) การปฏิบัติตามเครื่องมือ และการบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้ของโลก และการพัฒนาที่สววรรษ

อาเซียนได้ส่งเสริมการจัดการป่าที่ยั่งยืน และลดการกระทำที่ทำลายป่าเช่นการทำและค้าไม้เถื่อน โดยการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ ปี ๒๐๐๙ อาเซียนได้บรรจุนโยบายการจัดการป่าที่ยั่งยืน เป็นวาระสำคัญของพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอาเซียน และแนวทางบังคับใช้กฎหมายป่าไม้และธรรมชาติ (FLEG) และป่าไม้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปี ๒๐๑๕

ในการปฏิบัติการ อาเซียนได้จัดทำเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการจัดการป่าเขตร้อนที่ยั่งยืนแห่งอาเซียน (C&I) รูปแบบรายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลสำหรับการจัดการป่าที่ยั่งยืนในอาเซียน และแนวปฏิบัติอาเซียนสำหรับการปฏิบัติตามข้อเสนอปฏิบัติการของ IPF/IFF

รายงานยังได้ระบุถึงสิ่งท้าทายหลักและบทเรียนไว้ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นที่จะต้องประยุกต์มาตรการใหม่ๆ ต่อเรื่องนโยบายใหม่การจัดการป่าที่ยั่งยืน ประกาศนียบัตรป่าไม้ การบังคับใช้กฎหมายและธรรมชาติ ป่าและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีแผนงานยุทธศาสตร์ และแนวทางดำเนินการที่หลากหลาย

ปัญหาร่วมต่างๆ ที่มีจำเป็นต้องสังเคราะห์สร้างเป็นธรรมชาติป่าไม้ตั้งแต่ระดับชาติถึงท้องถิ่น การเพิ่มอำนาจ บทบาท และหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการป่าให้สัมพันธ์กับโครงการ กิจกรรม ในขณะที่มีผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการป่าที่หลากหลาย ชับซ้อน การปฏิบัติในท้องถิ่น เช่น การควบคุมการทำไม้ กิจกรรมปลูกป่าจำเป็นที่ต้องได้รับการสนับสนุนมากขึ้น และต้องบรรลุการดำรงชีพที่ยั่งยืนและลดความยากจนในประชาชนอาเซียน

ปัญหาทางการเงินของการจัดการป่าที่ยั่งยืนเกี่ยวข้องกับนโยบายและตลาดที่ล้มเหลว เช่น การใช้ป่าที่ไมยั่งยืนโดยคำนึงแต่ผลกำไรระยะสั้นมากกว่าการจัดการป่าที่ยั่งยืน ในปัจจุบันราคาไม้และผลิตจากไม้ที่มาจากป่าไม้ได้สะท้อนถึงคุณค่าของผลผลิตและบริการที่ได้จากป่าเต็มที่ ผลประโยชน์สาธารณะจากการจัดการป่าที่ยั่งยืนไม่ได้สร้างรายได้แก่ผู้ลงทุนเอกชน ไม่ได้สนับสนุนแรงจูงใจในการลงทุนด้านการป่าไม้ การสนับสนุนการจัดการป่าที่ยั่งยืนต่อการลดความยากจน อาหาร น้ำ พลังงาน ยังไม่ได้บรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์การลดความยากจน ไม่มีแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมระดับชาติ อีกทั้งการได้รับผลตอบแทนที่ต่ำ มีความเสี่ยงสูงในการจัดการป่าธรรมชาติของนักลงทุน เมื่อเปรียบเทียบกับปลูกป่า และไม่มีการจัดการที่ยั่งยืนในการผลิตผลจากป่า

รายงานได้ระบุถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการจัดการป่าที่ยั่งยืน โดยพิมพ์เขียวประชาคมอาเซียน ด้านสังคมและวัฒนธรรมได้ระบุถึงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน โดยการสร้างความร่วมมือที่เข้มข้น

ในประเด็นสิ่งแวดล้อมโลก เช่น การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การสนับสนุนการจัดการป่าที่ยั่งยืน และการลดการปฏิบัติที่ไม่ยั่งยืนรวมถึงการต่อต้านการค้าไม้เถื่อน ในนโยบายป่าไม้ ประเทศสมาชิกอาเซียน กำลังสร้างความเข้าใจแนวนโยบายโดยนำเอาแนวคิดเรื่องแผนงานป่าไม้ระดับชาติในบรรดูลูกการจัดการป่าที่ยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วม บูรณาการ หลากภาคส่วน และสร้างกระบวนการนโยบาย ปฏิบัติ ตรวจสอบ และ ประเมินทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์การจัดการป่าที่ยั่งยืน

## ๒) ความก้าวหน้าในการบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้ของโลก

วัตถุประสงค์ที่ ๑ การพลิกฟื้นป่าที่ถูกทำลายให้มาสู่การจัดการป่าที่ยั่งยืน รวมถึงการป้องกัน การฟื้นฟู การปลูกเสริม และการเพิ่มความพยายามป้องกันการเสื่อมสภาพของป่า

อาเซียนก้าวสู่การลดการทำลายป่า รวมถึงการป้องกันไฟป่า ต่อสู้กับการค้าไม้เถื่อน การปรับปรุงสภาพป่าที่เสื่อมโทรม และการก่อตั้งการทำสวนป่าแนวใหม่ การยกย่องคำประกาศอาเซียนว่าด้วยการเสริมสร้างการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้และธรรมชาติ (๒๐๐๗) เป็นตัวอย่างของผลสัมฤทธิ์ระดับภูมิภาค อาเซียนยังคงมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในภูมิภาคอื่นๆ และกระบวนการทำงานพหุภาคี เช่น หุ้นส่วนป่าไม้ เอเชีย และการบังคับใช้กฎหมายและธรรมชาติป่าไม้เอเชียตะวันออก รวมถึงการจัดทำเกณฑ์และตัวชี้วัดอาเซียนสำหรับการจัดการป่าเขตร้อนที่ยั่งยืนและการพัฒนาแนวปฏิบัติอาเซียนว่าด้วยการปฏิบัติกรอบประกาศนียบัตรป่าไม้ระดับภูมิภาคสำหรับการพัฒนาชาติสู่การจัดการป่าที่ยั่งยืน

วัตถุประสงค์ที่ ๒ การเสริมสร้างเศรษฐกิจบนฐานป่าไม้ ประโยชน์ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการปรับปรุงการดำรงชีพของประชาชนที่พึ่งพาป่า

จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับปฏิญญาอาเซียน Concord II ๒๐๐๓ ที่ส่งเสริมการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและการปกป้องนิเวศป่าซึ่งได้ยืนยันถึงพันธสัญญาในการลดความยากจนและเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การเพิ่มมาตรฐานชีวิตของประชาชนชนบท รวมถึงการเปิดให้ประชาสังคมที่เข้มแข็งมีส่วนร่วม แบ่งปันข้อมูลปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการตามปฏิญญา อาเซียนได้ตั้งเครือข่ายป่าเพื่อสังคมอาเซียนในปี ๒๐๐๕ เพื่อส่งเสริมนโยบายและปฏิบัติป่าเพื่อสังคม เครือข่ายดังกล่าวได้ทำการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ระดับนโยบายและปฏิบัติในด้านป่าเพื่อสังคมในหมู่ประเทศสมาชิก พร้อมกับสร้างกลไกการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในภูมิภาค กิจกรรมบางอย่างได้เริ่มดำเนินการ รวมถึงการเสริมศักยภาพ ต้นแบบป่าเพื่อสังคมภายในภูมิภาคโดยการสนับสนุนการพัฒนาการดำรงชีพของท้องถิ่นและการอนุรักษ์ป่า

ถัดมาในปี ๒๐๐๘ ก็ได้จัดตั้งเครือข่ายความรู้ภูมิภาคอาเซียนด้านป่าและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ARKN-FCC) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายความรู้อาเซียนบนฐานป่าและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศผ่านการวิเคราะห์นโยบายและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างรัฐสมาชิก

วัตถุประสงค์ที่ ๓ การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่อื่นๆ ที่มีการจัดการป่าอย่างยั่งยืน พร้อมไปกับสัดส่วนผลิตภัณฑ์จากป่าที่มาจากจัดการป่าที่ยั่งยืน

ข้อตกลงอาเซียนในการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็นแผนงาน พื้นที่ และมาตรการในแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ เช่น ในกุมภาพันธ์ ๒๐๐๗ สามประเทศสมาชิกได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ได้ลงนามในคำประกาศบอร์เนียวที่จะอนุรักษ์ป่า ๒๔ ล้านเฮกตาร์ ป่าใช้สอย และพื้นที่ใช้ประโยชน์ยั่งยืน ในความเป็นจริง อินโดนีเซียและมาเลเซียเป็นเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่มีพื้นที่อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพข้ามพรมแดน อาเซียนยังพัฒนาเครื่องมือที่เหมาะสมในการสนับสนุนประเทศสมาชิกเพื่อใช้ประเมินความพยายามของตนในการบรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้โลกและเชื่อมโยงประเทศตนเองกับเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ เครื่องมือภูมิภาคเหล่านี้คือเกณฑ์และตัวชี้วัดอาเซียนสำหรับการจัดการป่าเขตร้อนที่ยั่งยืน และแนวปฏิบัติสำหรับข้อเสนอเพื่อดำเนินการของ IPF/IFF

วัตถุประสงค์ที่ ๔ การพลิกฟื้นการช่วยเหลือการพัฒนาอย่างเป็นทางการสำหรับการจัดการป่าที่ยั่งยืนและการขับเคลื่อนการเพิ่มทรัพยากรการเงินจากทุกแหล่งเพื่อการจัดการป่าที่ยั่งยืน

ปัจจุบัน อาเซียนสนับสนุนการเงินสำหรับคู่มือการประเมินการบังคับใช้กฎหมายและธรรมาภิบาล (FLEG) ประจำปีในประเทศสมาชิกบนพื้นฐานของ ๙ องค์ประกอบหลัก ที่มาจากการประชุมในปี ๒๐๑๐ โดยมีองค์กรระหว่างประเทศด้านป่าไม้ สิ่งแวดล้อมร่วมสนับสนุน

จากที่ประมวลทั้งหมดนับแต่หลักการป่าไม้ในวาระ ๒๑ ในปี ๑๙๙๒ มาสู่การเกิดขึ้นของ UNFF และพัฒนาวัตถุประสงค์ป่าไม้โลก และเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภทในปี ๒๐๐๗ จนต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ผู้เขียนได้ประมวลหลักการที่เป็นกรอบอ้างอิงทางนโยบายป่าไม้ของโลกมีข้อสรุปสำคัญดังนี้

- ๑) การจัดการป่ามีเป้าหมายเชิงบูรณาการหลากหลายด้าน ทั้งด้านนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้นการจัดการป่าทุกประเภทจะต้องตอบสนองเป้าหมายเชิงบูรณาการดังกล่าว
- ๒) การจัดการป่าต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่า โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น ที่พึ่งพิงป่า ใช้ประโยชน์จากป่า อยู่อาศัยในป่า

- ๓) การจัดการป่าโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาต้องลดความยากจน โดยอาศัยบริการจากป่า ทั้งด้านอาหาร น้ำ พลังงาน และอื่นๆ และส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าถึง ใช้ประโยชน์จากป่าที่ยั่งยืน
- ๔) การจัดการป่าต้องสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มแก่ทุกภาคส่วน แม้กระทั่งภาคเอกชนก็สามารถ มีบทบาทจัดการป่าเพื่อความยั่งยืนได้
- ๕) การสร้างธรรมาภิบาล (ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม ฯลฯ) ในการจัดการป่าในทุกระดับ
- ๖) การสร้างระบบสนับสนุนแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาให้มีขีดความสามารถในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน

### องค์กรขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับสากล

ในบรรดาองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีบทบาทขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายป่าไม้ระดับโลก กล่าวได้ว่า องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) มีบทบาทสูงต่อการกำหนดนโยบายป่าไม้ของรัฐในประเทศต่างๆ เนื่องจากมีฐานะ เป็นองค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศ (Intergovernmental Organization) ของสหประชาชาติที่มีความชอบธรรมในทางนโยบายระหว่างประเทศ และมีศักยภาพทางวิชาการ และการสนับสนุนงบประมาณ องค์กร ต่อมาคือ สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources หรือ World Conservative Union : IUCN) และ กองทุนสัตว์ป่าโลก (World Wildlife Fund: WWF) ในที่นี้จะกล่าวถึง FAO และ IUCN เนื่องจากมีบทบาท ในเรื่องแนวคิด ความรู้ และนโยบายป่าไม้โดยตรง

### FAO กับป่าไม้และการป่าไม้<sup>๔</sup>

#### ยุทธศาสตร์ป่าไม้และการป่าไม้<sup>๕</sup>

บทบาทขององค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) ในอดีตมุ่งส่งเสริมการจัดการป่าเศรษฐกิจแก่หน่วยงานรัฐ แต่ต่อมาได้พัฒนา แนวทางด้านป่าไม้ในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากการจัดทำยุทธศาสตร์ สำหรับป่าไม้และการป่าไม้ ในปี ๒๐๑๐

ในยุทธศาสตร์ดังกล่าว FAO ได้วิเคราะห์ทิศทางที่ท้าทายที่เกี่ยวกับป่าไม้ไว้ว่า โลกาภิวัตน์ในทุกด้าน ส่งผลกระทบต่อป่าไม้ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและปัจจัยท้าทาย ป่าไม้ได้พัฒนาไปสู่การมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง อีกทั้งมุมของสังคมได้เพิ่มความสำคัญของป่าในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น

<sup>๔</sup> FAO, ๒๐๑๐, FAO STRATEGY FOR FORESTS AND FORESTRY, <http://www.fao.org/docrep/0๑๒/alo๔๓e/alo๔๓e๐๐.pdf>

<sup>๕</sup> ป่าไม้ (Forest) คือ ระบบนิเวศป่า ส่วนการป่าไม้ (Forestry) คือ ระบบการจัดการป่า

ประเด็นสำคัญ ที่โยงกับป่าไม้ เช่น การเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวสภาพภูมิอากาศ และพลังงานชีวภาพเป็นประเด็นหลักที่โลกกำลังให้ความสนใจในขณะนี้ นำมาสู่ข้อตกลงในเรื่องการจัดการป่าที่ยั่งยืน สำคัญยิ่งกว่านั้นคือคุณค่าของป่าต่อการดำรงชีพที่ยั่งยืนและแก้ปัญหาความยากจน ความเชื่อมโยงระหว่างป่ากับเกษตร พลังงาน และน้ำ เป็นที่ตระหนักมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดการป่าที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ ต้องข้ามภาคส่วน สร้างการจัดการเชิงบูรณาการด้วยแนวคิดภูมิทัศน์เป็นสำคัญ

ความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะเขตร้อนขึ้นกระทบต่อการดำรงชีพของคนชนบทที่พึ่งพาป่าจากผลผลิต รายได้ การจ้างงานที่เกี่ยวข้องกับป่า ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว คุณค่าของป่าเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพักผ่อนหย่อนใจ และในทั่วโลกความต้องการบริการทางนิเวศจากป่ากำลังเพิ่มขึ้น

เพื่อมั่นใจได้ว่าป่าจะมีผลผลิตและความสมบูรณ์ สถาบันระหว่างประเทศและภาคีต่างๆ จำเป็นต้องสร้างศักยภาพตนเองอย่างมียุทธศาสตร์ในการช่วยกันแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการปกป้องพืชและสัตว์ป่าและลุ่มน้ำ

#### วัตถุประสงค์ป่าไม้และการป่าไม้โลกของ FAO

๑. ภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนการตัดสินใจทางนโยบาย จะต้องได้รับข้อมูล การประสานงานที่ดี มีความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมเพื่อการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพภายในและภายนอกภาคป่าไม้ การตัดสินใจเกี่ยวกับป่าควรอยู่บนพื้นฐานเวลาและข้อมูลที่ต้องการ ด้วยแนวคิดสหวิทยาการและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ
๒. ผลประโยชน์จากต้นไม้ ป่า และการป่าไม้กำลังได้รับการยอมรับมากขึ้น ความมั่นคงอาหาร และผลผลิต พลังงานที่ยั่งยืน การลงทุนด้านการป่าไม้ได้เพิ่มขึ้น และการป่าไม้จะได้รับความสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนา
๓. ทรัพยากรป่าไม้กำลังเพิ่มในประเทศส่วนใหญ่และบริการจากระบบนิเวศกำลังได้รับการยอมรับ การคงอยู่ของพื้นที่ป่าเป็นที่ปรากฏมากขึ้นในประเทศและระบบนิเวศส่วนใหญ่ การเพิ่มขึ้นของสิ่งที่ได้รับจากป่าและต้นไม้ เช่น การแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การต่อสู้กับสภาวะทะเลทราย การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การมีน้ำที่มีคุณภาพ การจัดการที่ดีกำลังถูกปฏิบัติและรวมถึงแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างบูรณาการ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ป่าไม้และการป่าไม้โลก FAO ได้กำหนดบทบาทตนเอง เช่น

- การสนับสนุนมุมมองระยะยาวและเป็นผู้นำในการตรวจสอบ ประเมินผลแนวโน้มทรัพยากรและบริการจากป่า และผลผลิตป่า การบริโภคและการค้าจากผลผลิตป่า
- เผยแพร่ข้อมูล ความรู้ และสถิติที่สำคัญ

- เป็นผู้พัฒนาแนวปฏิบัติ สนับสนุนการพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายระดับชาติ และผลักดันให้นำไปสู่การปฏิบัติ
- เชื่อมโยงนโยบายและทางเลือทยุทธศาสตร์และแนะนำเพื่อการปรับปรุงการอนุรักษ์และพัฒนาป่าทั้งในมิติสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม
- กลั่นกรองแนวทางการสร้างขีดความสามารถเชิงสถาบันในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน
- รณรงค์และสื่อสารเพื่อขับเคลื่อนเจตจำนงค์ทางการเมืองและสนับสนุนการยอมรับระดับโลกต่อแผนการบรรลุมารจัดการป่าที่ยั่งยืน
- นำสหวิทยาการและแนวทางใหม่ๆ เพื่อการทำงานในภาคส่วนป่าไม้และอื่นๆ ที่สำคัญที่มีผลต่อป่า
- ทำงานผ่านภาคีที่เข้มแข็ง
- ประสานเชื่อมโยงระหว่างชาติ ภูมิภาค และโลก

เมื่อประมวลจากยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ด้านป่าไม้และการป่าไม้ของ FAO ซึ่งเป็นองค์กระระหว่างประเทศที่มีบทบาทต่อนโยบายป่าไม้และเกษตรทั่วโลก สิ่งที่ FAO ให้ความสำคัญก็คือ

- ๑) การจัดการป่าเชิงบูรณาการ โดยให้ความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ป่าไม้ที่หลากหลายทั้งทรัพยากรดำรงชีพเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและพักผ่อนของคนในประเทศพัฒนาแล้ว และการบริการทางนิเวศที่มีต่อโลก โดยเชื่อมโยงกับปัญหาของโลกที่ป่าไม้มีส่วนแก้ไขได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ ความมั่นคงอาหาร ทรัพยากรที่สำคัญ เช่น น้ำ และพลังงาน เป็นต้น
- ๒) การจัดการแบบสหวิทยาการ โดยใช้แนวทาง ความรู้จากทุกมิติของป่าไม้มาเชื่อมโยงกัน
- ๓) การมีส่วนร่วมของภาคีอย่างทั่วถึงทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ชาติ และโลก
- ๔) การสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล ทั้งความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

### IUCN กับบทบาททางวิชาการและนโยบายด้านป่าไม้

สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) เป็นองค์กระระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นด้วยเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.๑๙๔๘ องค์กรประกอบไปด้วยประเทศสมาชิก ๘๓ ประเทศ ตัวแทนรัฐบาล ๑๐๘ กลุ่ม องค์กรอิสระ ๗๖๖ กลุ่ม และองค์กระระหว่างประเทศ มีนักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญในสังกัดประมาณ ๑๐,๐๐๐ จากทั่วโลก นับได้ว่าเป็นองค์กร NGOs ระหว่างประเทศที่มีภาครัฐร่วมภาคสังคม จึงมีความหลากหลายมากกว่าองค์กร FAO ที่เป็นองค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศ

IUCN ดำเนินการศึกษาข้อมูล ทำโครงการ และรณรงค์เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ภารกิจคือ การส่งเสริม สนับสนุนสังคมทั่วโลกเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติและสร้างหลักประกันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมและยั่งยืนทางนิเวศ

ในช่วงแรกๆ IUCN เน้นแต่การอนุรักษ์ระบบนิเวศเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจุบันเชื่อมโยงประเด็นทางสังคมอื่นๆ เข้ากับการอนุรักษ์ธรรมชาติ เช่น ความเท่าเทียมทางเพศ การกำจัดความยากจน และธุรกิจที่ยั่งยืน IUCN ไม่เหมือนกับองค์กร NGOs ระหว่างประเทศอื่นๆ ตรงที่ไม่ได้มีเป้าหมายขับเคลื่อนสาธารณะในการสนับสนุนการอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่พยายามมีบทบาทต่อกิจกรรมของรัฐบาล ธุรกิจ และภาคีอื่นๆ ด้วยการสนับสนุนข้อมูล คำแนะนำ และการโน้มน้าวชักชวนและการเป็นหุ้นส่วน

### ยุทธศาสตร์ด้านป่าไม้

IUCN ใช้ยุทธศาสตร์การดำรงชีพและภูมิทัศน์ (Livelihood and Landscape Strategy: LLP) ผลักดันให้ผู้กำหนดนโยบายระดับชาติและท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญต่อแสวงหาคูณค่าของป่าและความจำเป็นในการใช้ป่าในฐานะสินทรัพย์ที่มีหลากหลายประโยชน์

วัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงความมั่นคงในการดำรงชีพของประชาชนที่พึ่งพาป่า พัฒนาระบบนิเวศ (การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติ รวมถึงหน้าที่ต่างๆ ที่ถูกมองข้าม) การพัฒนาการบริการทางนิเวศ เชื่อมโยงความหลากหลายทางชีวภาพและการลดความยากจน สนับสนุนให้เป็นนโยบายระดับโลกและชาติ โดยเชื่อมโยงกับแนวทางการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์การเรียนรู้คือการมีนโยบายที่หลากหลายที่ยอมรับและสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากป่าของชาวบ้านท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็เสริมสร้างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนให้เป็นวัตถุประสงค์ของชาติ

LLS ถูกออกแบบเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งการดำรงชีพของท้องถิ่นและภูมิทัศน์ป่าไม้ในหลายภาคส่วนของโลก โดยนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนมาสู่การดำรงชีพของประชาชนและการปกป้องทรัพยากรที่พวกเขาพึ่งพา

LLS มีขอบเขตในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การลดความยากจน การสร้างแรงจูงใจจัดการทรัพยากรเชิงเศรษฐกิจตลาด ธรรมชาติด้านป่าไม้ (รวมถึงสิทธิต่อป่าและที่ดิน) และการแปรสภาพภูมิทัศน์ (โดยพลังทางนโยบายและการปรับปรุงภูมิทัศน์ป่าไม้)

ไม่ใช่เพียงเป็นการรวบรวมชุดนโยบายใหม่ ยุทธศาสตร์ถูกออกแบบเพื่อเปลี่ยนแปลงและเพิ่มคุณค่าให้แก่กิจกรรมต่างๆ ที่ IUCN และหุ้นส่วนดำเนินการอยู่ทั่วโลก กิจกรรมต่างๆ ถูกสร้างสรรค์ขึ้นในแต่ละภูมิทัศน์ เกี่ยวโยงกับผลประโยชน์ ความจำเป็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญๆ และชีวภาพที่เจาะจง สังคม เศรษฐกิจ และสภาพบริหารจัดการ กิจกรรมหลักต่างๆ ได้รวมตัวอย่างการต่อรองเพื่อสิทธิการเข้าถึง

ทรัพยากรของท้องถิ่น การสนับสนุนการฟื้นฟูและจัดการป่าโดยการควบคุมของท้องถิ่น และการพัฒนา กิจกรรมสร้างรายได้ (เช่น การตลาดของผลผลิตจากป่าที่ไม่ใช่ไม้ หรือการพัฒนาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับป่า

ผลลัพธ์ที่ยาวของยุทธศาสตร์ได้จัดตั้งขึ้น แม้จะยากที่จะทำนายผลกระทบในระยะยาว แต่เป็นไปได้ที่จะบรรลุผลเจ็ดในแปดด้าน ได้แก่ LLS ช่วยยกระดับ REDD+ และวาระการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในหลายประเทศและยกระดับความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพในภูมิภาคต่างๆ จำนวนมาก ผลลัพธ์เหล่านี้ไปไกลกว่าขอบเขตหลักของยุทธศาสตร์และเป็นผลประโยชน์ร่วมของแนวทางแบบบูรณาการ

### สรุป พัฒนาการและทิศทางนโยบายป่าไม้ระดับสากลกับความสัมพันธ์กฎหมายป่าไม้ไทย

ประเด็นป่าไม้เป็นประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาช้านาน นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของ สภาป่าไม้โลก (WFC) ในปี ๑๙๒๖ ซึ่งเป็นช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ สภาป่าไม้โลกเกิดขึ้นจากกลุ่ม ประเทศซีกโลกเหนือที่ต้องการสร้างนโยบายการทำไม้เชิงพาณิชย์ ผลกระทบเชิงนโยบายปรากฏใน แผนนโยบายป่าไม้แต่ละประเทศ ดังเช่น ประเทศไทยที่เน้นการทำไม้เชิงพาณิชย์ โดยมี พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ (ค.ศ.๑๙๔๑) ที่เปรียบเสมือนการประมวลกฎหมายป่าไม้ที่ส่งเสริมการทำไม้ก่อนหน้าอย่างเป็นทางการ แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นสมาชิก WFC ในขณะนั้นก็ตาม

กระแสการอนุรักษ์ป่าธรรมชาติได้เริ่มเป็นประเด็นระดับโลก จากการเกิดขึ้นของ IUCN ในปี ๑๙๔๘ (พ.ศ.๒๔๙๑) ในช่วงเวลาต่อมาก็เริ่มเกิดแผนนโยบายด้านการอนุรักษ์ป่าในประเทศต่างๆ สำหรับประเทศไทย รัฐบาลในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ต้องการพื้นที่อนุรักษ์ป่าเพื่อการพักผ่อนใจ ขณะที่กลุ่มชนชั้นสูง อย่างนิคมไพรสมาคคมก็ต้องการอนุรักษ์พื้นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า จึงได้รับเอาแนวคิดเรื่องป่าอนุรักษ์ โดยเอา ต้นแบบจากอุทยานแห่งชาติเยลโลสโตน มาพัฒนาและยกร่างเป็น พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ (ค.ศ. ๑๙๖๑) ขณะที่ FAO ก็มีบทบาทต่อนโยบายป่าไม้ไทยด้วยการเสนอให้รัฐไทยมีนโยบายกำหนดเป้าหมาย พื้นที่ป่าไว้ให้ได้ร้อยละ ๔๐ ของประเทศ ตั้งแต่ปี ๑๙๔๘ และยังได้ที่มีบทบาทส่งเสริมการป่าเศรษฐกิจ ก็ได้ มีบทบาททางวิชาการสนับสนุนในการยกร่าง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ (ค.ศ.๑๙๖๔)

จนเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ ๑๙๗๐ ประเด็นป่าไม้เพื่อสังคมก็เริ่มปรากฏขึ้น ในเวทีประชุมสภาป่าไม้โลกปี ๑๙๗๘ (พ.ศ.๒๕๒๑) โดยมองมิติป่าไม้กับการแก้ปัญหาความยากจนหรือการพัฒนาชนบทในประเทศกำลังพัฒนา และพัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ จนเกิดเป็นแนวคิดและการเคลื่อนไหวป่าชุมชนจากขบวนการท้องถิ่นในประเทศ กำลังพัฒนา แม้ป่าไม้เพื่อสังคมและป่าชุมชนจะเป็นวาระระดับโลกในการประชุม WFC ปี ๑๙๗๘ เป็นต้นมา แต่ในทางนโยบายป่าไม้ของไทยกลับไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการเคลื่อนไหวป่าไม้ด้านสังคมในระดับ สากล แต่รัฐหันไปขานรับข้อเสนอของ FAO ในการพัฒนานโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๘ (ค.ศ.๑๙๘๕)

ที่กำหนดให้มีป่าเศรษฐกิจถึงร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ ส่วนประเด็นเรื่องป่าด้านสังคมในประเทศไทย เกิดขึ้นจากการผลักดันของภาคประชาสังคมไทยที่นำเสนอแนวคิด และแนวนโยบายป่าชุมชนมาตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๘๙ ภายหลังจากยกเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศ

การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี ๑๙๙๒ (พ.ศ.๒๕๓๕) ที่กำหนดหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน วาระ ๒๑ และหลักการป่าไม้ที่เชื่อมโยงมิตินิเวศ เศรษฐกิจ สังคม โดยให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ป่าไม้ที่หลากหลาย ป่าไม้กับการแก้ปัญหาความยากจน และความมั่นคงในการดำรงชีพของชุมชนท้องถิ่น การจัดการป่าที่ยั่งยืน และการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ รวมทั้งความสำคัญของป่าเขตร้อนที่กำลังเป็นประเด็นการแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพ พันธุกรรม และความรู้ท้องถิ่น โดยแรงผลักดันของประเทศอุตสาหกรรม และบริษัทข้ามชาติด้านอาหารและยา ทำให้ประเด็นเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในนามของมรดกมนุษยชาติกับปัญหาสิทธิอธิปไตย การแบ่งปันผลประโยชน์และการถ่ายทอดเทคโนโลยีกับทรัพย์สินทางปัญญา และการละเมิดสิทธิชุมชนต่อพันธุกรรมและความรู้กลายเป็นประเด็นร้อนขึ้นมา

กล่าวในเรื่องประเด็นป่าไม้เพื่อสังคมและคนกับป่า ได้เป็นประเด็นสำคัญในการประชุมสภาป่าไม้โลกในปี ๒๐๐๓ (พ.ศ.๒๕๔๖) แต่สำหรับประเทศไทย กระแสป่าเพื่อสังคม คนกับป่า ป่าชุมชนยังไม่สามารถบรรจุเป็นกฎหมายได้ ในช่วงเวลานั้นเอง รัฐก็ได้ออกพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และพ.ร.บ.สงวนป่า พ.ศ.๒๕๓๔ เพื่อส่งเสริมเอกชนปลูกป่าเชิงพาณิชย์ ทั้งกฎหมายทั้งสองฉบับปิดกั้นสิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเข้าถึงและจัดการป่า รัฐก็เลยที่จะพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายที่ใช้ป่าเพื่อแก้ปัญหาความยากจน หรือสร้างความมั่นคงในการดำรงชีพให้กับชุมชนท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามรัฐกลับมีนโยบายอพยพคนออกจากป่าอย่างชัดเจน ดังปรากฏเป็นโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในปี ๑๙๙๑ โดยมีเป้าหมายอพยพชาวบ้านอีสานออกจากป่าเพื่อทำการปลูกป่าเชิงพาณิชย์ สิ่งที่รัฐไทยมีความสนใจเกี่ยวข้องกับข้อตกลงสากลคือ การเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในปี ๑๙๙๒ โดยสนใจการสนับสนุนด้านการอนุรักษ์ป่าธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ควบคู่ไปกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ไทยร่วมเป็นภาคีตั้งตั้งแต่ปี ๑๙๘๗ และนำมาใช้นำเสนอมรดกโลกทางธรรมชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง ในปี ๑๙๙๑ หรือการที่รัฐไทยตอบข้อเสนอสหรัฐเรื่องกองทุนป่าเขตร้อน เพื่อแลกเปลี่ยนกับ USAID กับ การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในป่าของสหรัฐ แต่ถูกต่อต้านจากประชาสังคมจนยกเลิกไปในปี ๒๐๐๑ กับทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยเลือกใช้ข้อตกลงระหว่างประเทศมาเสริมความชอบธรรมและแสวงประโยชน์ของภาครัฐ

ในการจัดการป่า ขณะที่เพิกเฉยแต่หลักการในเรื่องสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า และมีมติป่าเพื่อสังคมที่ได้กลายเป็นวาระหลักทางนโยบายระหว่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกันก็ตาม

พัฒนาทางนโยบายป่าไม้ระดับโลกมาสู่บทสรุปเรื่องป่าไม้ในมติที่หลากหลาย และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการป่า ดังที่สหภาพยุโรปร่วมกับธนาคารโลกพัฒนาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ (FLEG) ในปี ๒๐๐๓ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ และ องค์การ UNFF ที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อสานต่อหลักการป่าไม้ จากวาระที่ ๒๑ ได้จัดทำแนวทางเครื่องมือที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับป่าทุกประเภท และวัตถุประสงค์ป่าของโลก ในปี ๒๐๐๗ (พ.ศ.๒๕๕๐) หรือการประชุมสภาป่าไม้โลกในปี ๒๐๐๙ ก็กำหนดวาระเรื่องคนกับป่าอย่างชัดเจน ตามมาด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ป่าและการป่าไม้ของ FAO ในปี ๒๐๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๓) ให้ความสำคัญของป่าโยงกับสถานการณ์ใหม่ เช่น สภาวะโลกร้อน ความมั่นคงอาหาร ป่าเพื่อการดำรงชีพของชุมชนอย่างมั่นคง และล่าสุดคือ การจัดประชุมสภาป่าไม้โลกที่จะเกิดขึ้นในปี ๒๐๑๕ ก็กำหนดวาระเพื่อป่ากับคน การลงทุนเพื่ออนาคต แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว กลับเป็นยุคที่รัฐหวงคืนผืนป่า โดยเพิ่มอำนาจรัฐในการควบคุมพื้นที่ป่า โดยเพิกเฉยต่อหลักธรรมชาติ และสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า

แม้แนวคิดทางนโยบายระดับสากลจะพัฒนามาสู่มติป่าเพื่อสังคมซึ่งสอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของประชาชนท้องถิ่นในประเทศไทย องค์การระดับโลกอย่างเช่น FAO ที่เคยมีบทบาทส่งเสริมป่าเศรษฐกิจแก่รัฐบาลทั่วโลก และ IUCN ที่มีบทบาทส่งเสริมเขตป่าอนุรักษ์บริสุทธิ์ปลอดคนอันเป็นที่มาความขัดแย้งเรื่องป่าอนุรักษ์กับชุมชนในพื้นที่ป่า ก็ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางมาสู่การจัดการป่าเชิงบูรณาการโดยเพิ่มมิติด้านสังคม ความเป็นธรรม การมีส่วนร่วมประชาชน การแก้ปัญหายากจน และการจัดการป่าแบบพหุภาคี อันเป็นแนวทางใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจ สร้างการมีส่วนร่วมจากภาคสังคม แต่โครงสร้างระบบการบริหารจัดการป่าไม้ไทยไม่ได้สัมพันธ์กับทิศทางสากลในทางเดียว รัฐไทยใช้แนวทางการเลือกหยิบใช้ข้อตกลงสากลมาเสริมสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่า แต่เพิกเฉยต่อแนวทางการกระจายอำนาจ การรับรองสิทธิชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคีหุ้นส่วนต่างๆ ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างการบริหารจัดการป่าไม้ไทยก็สัมพันธ์กับโครงสร้างทางการเมืองของไทยที่ยังเน้นระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่นั่นเอง

## บทที่ ๓

### อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

#### บริบทและที่มา

การลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ประกอบด้วยความหลากหลายระบบนิเวศ ชนิดพันธุ์ และพันธุกรรม เป็นไปอย่างรวดเร็วทั่วโลก โดยเฉพาะป่าเขตร้อนชื้นที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงที่สุดในโลก จากการลดลงพื้นที่ป่า และปัญหาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ และอื่นๆ สิ่งมีชีวิต พันธุกรรม หลายชนิดกำลังสูญพันธุ์อย่างรวดเร็ว ดังที่นักวิทยาศาสตร์ทั่วโลกได้คาดการณ์ว่า สิ่งมีชีวิตทั่วโลกซึ่งอาจมีถึง ๕๐ ล้านชนิด มีอัตราการสูญพันธุ์เร็วกว่าปกติ จากปีละ ๑ ชนิดในภาวะปกติ มาถึงปัจจุบันเป็นวันละ ๕๐ ชนิด ในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมา นักชีววิทยาประเมินว่า โลกกำลังสูญเสียสัตว์และพืชป่าเขตร้อนอย่างน้อยปีละ ๒๗,๐๐๐ ชนิด ขณะที่ระบบนิเวศอื่นๆ ที่ไม่ใช่ป่าเขตร้อนก็สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพเช่นกัน แต่ในอัตราที่ต่ำกว่าป่าเขตร้อน

สาเหตุการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ร้อยละ ๙๕ มาจากภาวะโลกร้อนที่เป็นผลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของอุตสาหกรรมต่างๆ ในประเทศอุตสาหกรรมเป็นอันดับแรก ตามมาด้วยการสูญเสียพื้นที่ระบบนิเวศจากการขยายตัวของการพัฒนาเศรษฐกิจ การสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนทั่วโลก ทั้งจากปัญหาภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งตลอดจนเพราะประชาชนทั่วโลกล้วนต้องพึ่งพาความหลากหลายทางชีวภาพในการยังชีพ ดังเห็นได้จากประเทศเขตร้อนชื้นไม่ต่ำกว่า ๖๒ ประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่มีวิถีการผลิตเก็บของป่าและล่าสัตว์ซึ่งต้องพึ่งพาความสมบูรณ์ของทรัพยากรชีวภาพโดยตรง ขณะที่ในสังคมเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมทั่วโลกล้วนต้องพึ่งพาทรัพยากรชีวภาพเป็นฐานการผลิตอาหาร ผลิตยา ตลอดจนอุตสาหกรรมนานาชนิดไม่ว่าจะเป็นในระดับเทคโนโลยีพื้นฐานไปจนถึงระดับสูง ซึ่งในขณะที่ทรัพยากรชีวภาพในระบบนิเวศธรรมชาติกำลังพังทลาย แต่กลับปรากฏว่าทรัพยากรชีวภาพอีกเป็นจำนวนมากถูกเก็บรักษาไว้ในธนาคารพันธุกรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าและบรรดาบริษัทข้ามชาติ สถานการณ์ปัญหาดังกล่าวจึงทวีความซับซ้อนยิ่ง เพราะได้นำไปสู่ช่องว่างในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพระหว่างประเทศเขตร้อนชื้นที่นับวันกำลังสูญเสียฐานทรัพยากรอย่างรุนแรงกับประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าที่กำลังผูกขาดทรัพยากรชีวภาพเพื่อความมั่งคั่ง

ปัญหาที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพเชื่อมโยงกับผู้คนหลากหลายด้าน ชุมชนท้องถิ่นที่พึ่งพาฐานทรัพยากรชีวภาพกำลังประสบความเดือดร้อนเมื่อทรัพยากรชีวภาพในระบบนิเวศถูกทำลายจากนโยบาย โครงการพัฒนา และกำลังถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงทรัพยากร อีกทั้งยังถูกแย่งชิงทรัพยากรและความรู้ท้องถิ่นของพวกเขาไปโดยกลุ่มอุตสาหกรรมชีวภาพ ชุมชนท้องถิ่นจึงต้องการสร้างกติกาที่ปกป้องสิทธิชุมชน

ต่อทรัพยากร ภูมิปัญญา ให้พวกเขามีสิทธิเข้าถึง ใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และได้แบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น อันมีที่มาจากทรัพยากรและภูมิปัญญาของพวกเขา

ขบวนการด้านสิ่งแวดล้อมที่ห่วงใยปัญหาการลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพจากการเสื่อมโทรมระบบนิเวศที่ถูกทำลายโดยระบบเศรษฐกิจ นโยบายการพัฒนา ก็มุ่งหวังที่จะให้มีกฎกติกาสากลที่กำกับควบคุมให้รัฐประเทศต่างๆ มีระบบการปกป้องอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความยั่งยืนนิเวศ และการพัฒนาที่ยั่งยืนของมนุษยชาติ

ขณะที่กลุ่มบริษัทข้ามชาติด้านอาหารและยา ก็ต้องการสร้างกติกาที่เปิดกว้างให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศต่างๆ ได้ทั่วโลกเพื่อพัฒนาสินค้ายาและอาหาร โดยไม่ติดกับกฎหมาย ข้อกีดกันจากรัฐบาลประเทศนั้นๆ ในนามของอธิปไตย จึงเสนอให้ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นมรดกของมนุษยชาติ และหากจะต้องมีการแบ่งปันเทคโนโลยีชีวภาพให้กับประเทศเจ้าของทรัพยากร ก็จะต้องมีเงื่อนไขการเคารพทรัพย์สินทางปัญญาของตน แม้จะถูกวิจารณ์ว่ามีที่มาจากทรัพยากรและความรู้ท้องถิ่นของชุมชนในประเทศเจ้าของทรัพยากรก็ตาม

ส่วนรัฐโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาในป่าเขตร้อนชื้น ก็ต้องการแสดงถึงความสามารถในการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพโดยรัฐเองให้โลกยอมรับ พร้อมกับต้องการการสนับสนุนจากประเทศพัฒนาแล้วทั้งด้านงบประมาณ เทคโนโลยีเพื่อมาพัฒนาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพทั้งในเชิงอนุรักษ์และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่กระนั้นก็ต้องการยืนยันถึงสิทธิอธิปไตยที่รัฐจะมีอำนาจควบคุมกำกับทรัพยากรชีวภาพในประเทศของตน โดยไม่มีการแทรกแซงจากภายนอก

ความต้องการของกลุ่มต่างๆ ได้มาต่อรองกันในการยกร่างเป็นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้อนุสัญญาฯ บรรจุหลักการจากความต้องการของทุกฝ่ายไว้อย่างประนีประนอม การเจรจาร่างอนุสัญญากระทำอย่างจริงจังในระยะเวลาเพียงปีเศษ เพื่อให้เสร็จทันการประชุม UNCED ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล และเริ่มเปิดให้ประเทศต่าง ๆ ลงนามในระหว่างการประชุมเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๑๙๙๒ อนุสัญญานี้ เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๑๙๙๓ ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๑๙๙๒ แต่ใช้เวลาถึง ๑๑ ปีในการให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๐๐๓ เพราะถูกคัดค้านจากประชาสังคมในไทยที่ห่วงใยว่าประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมทางกฎหมายในการคุ้มครองการแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพและความรู้ท้องถิ่นจากบริษัทข้ามชาติ และไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิชุมชนต่อทรัพยากร พันธุกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น จากระบบทรัพย์สินทางปัญญา

อนุสัญญาฯ มีหลักการพื้นฐานคือ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นความห่วงใยสนใจร่วมกันของมวลมนุษยชาติ แต่ที่เคารพว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพของตน แต่รัฐก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและต่อการใช้ทรัพยากรชีวภาพในแบบที่ยั่งยืน

มีวัตถุประสงค์ ๓ ข้อ คือ ๑) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ๒) การใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และ ๓) การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

พันธกรณีของแต่ละประเทศต้องดำเนินการ คือ

- การจัดทำกลยุทธ์ แนวทางและแผนปฏิบัติการ
- การจำแนกระบุและติดตามตรวจสอบองค์ประกอบความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญ
- การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (In-Situ) โดยจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครอง จัดระเบียบหรือจัดการทรัพยากรชีวภาพที่สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน
- ให้ความเคารพ ส่งเสริมและดำรงไว้ซึ่งความรู้ ประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นซึ่งปรากฏในการดำเนินชีวิตที่สืบทอดมาตามประเพณี ซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและส่งเสริมการประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ด้วยมีความเห็นชอบและการเข้าร่วมของ ผู้ทรงความรู้ เจ้าของ ประดิษฐ์กรรมและผู้ถือปฏิบัติอื่นๆ และสนับสนุนการแบ่งปันอย่าง เท่าเทียมซึ่งผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ความรู้ ประดิษฐ์กรรมและการถือปฏิบัตินั้น ๆ
- อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (Ex-situ)
- ใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนโดยจัดทำแผนระดับชาติ สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นให้มีมาตรการฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม
- ใช้มาตรการที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นแรงจูงใจ จัดวางโครงการส่งเสริมการศึกษา การสร้างความตระหนัก วิจัย ฝึกอบรม และนำกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พร้อมการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้กับโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ
- ร่วมมือกับประเทศภาคีอื่นแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความหลากหลายทางชีวภาพ
- แบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม
- สนับสนุนการเงินและแรงจูงใจสำหรับการอนุรักษ์พันธุกรรม
- จัดทำรายงานต่อสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ

## ประมวลประเด็นเนื้อหาอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญใน การอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
๑. หลักการ	๑.๑ คุณค่า ความสำคัญ ของทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> คุณค่าอันแท้จริงของความหลากหลายทางชีวภาพและถึงคุณค่าทางนิเวศ, พันธุกรรม <input checked="" type="checkbox"/> คุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพต่อสังคม, เศรษฐกิจ, วิทยาศาสตร์, การศึกษา, นันทนาการสุนทรีย์ภาพ และองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ <input checked="" type="checkbox"/> ตระหนักถึงการพึ่งพาอาศัยอย่างใกล้ชิดและตามชนบประเพณีเดิมของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่น ซึ่งใช้ทรัพยากรชีวภาพในการดำเนินชีวิตตามชนบประเพณีเดิมและถึงความปรารถนาในอันที่จะแบ่งปันอย่างเท่าเทียมซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ประโยชน์ความรู้, ประดิษฐ์กรรมและการถือปฏิบัติที่สืบทอดมาตามประเพณีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน	๑.กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมีหลักการ เจตนารมณ์แบบเป็นส่วนๆ เฉพาะด้าน ไม่มีหลักการเชิงบูรณาการ เช่น <ul style="list-style-type: none"> <li>● พ.ร.บ.ป่าไม้ฯ และพ.ร.บ.สวนป่าฯ เน้นเรื่องคุณค่าทางเศรษฐกิจจากเนื้อไม้</li> <li>● พ.ร.บ.ป่าสงวนฯ เน้นการหวงพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์ของรัฐ</li> <li>● พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ เน้นคุณค่านิเวศเพื่อการท่องเที่ยวและเรียนรู้</li> </ul>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญใน การอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
		<input checked="" type="checkbox"/> ตระหนักอีกด้วยถึงบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่สตรีมีต่อการอนุรักษ์และ การใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และยืนยันความ ต้องการเพื่อให้มีการเข้าร่วมอย่างเต็มที่โดยสตรีทุกระดับ ในการวาง นโยบายและการดำเนินการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า มุ่งการรักษา พันธุ์กรรม</li> <li>๒.กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับไม่ได้ ตระหนักถึงคุณค่า บทบาท สิทธิ ของชุมชนต่อความหลากหลาย ทางชีวภาพในพื้นที่</li> </ul>
	๑.๒ เป้าหมาย หรือ เจตนารมณ์ต่อ การจัดการ ทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ <input checked="" type="checkbox"/> การใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง ยั่งยืน <input checked="" type="checkbox"/> การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่าง ยุติธรรมและเท่าเทียม โดยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสม การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงสิทธิทั้งหมด เหนือทรัพยากรและเทคโนโลยี, และโดยการสนับสนุนทุนอย่างเหมาะสม	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมี เป้าหมายเรื่องการอนุรักษ์ ทรัพยากรป่า บางฉบับสนับสนุน การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์</li> <li>● กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับขาดแนว ทางการเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ จากทรัพยากรสู่ชุมชนเจ้า ของทรัพยากร เพราะปฏิเสธการ ดำรงอยู่ของชุมชนในพื้นที่ป่า</li> </ul>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญใน การอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
	<p>๑.๓ หลักสำคัญ เช่น ความเสมอภาค และความรับผิดชอบ ร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน การป้องกันไว้ก่อน การช่วยเหลือกลุ่มที่ด้อยโอกาส เป็นต้น</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๕ สิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน อำนาจในการพิจารณากำหนดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> รัฐมีความรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและต่อการใช้ทรัพยากรชีวภาพในแบบที่ยั่งยืน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> หลักการแจ้งเตือนก่อน คาดการณ์, ป้องกัน, และขจัดสาเหตุที่ทำให้เกิดการลดลงอย่างมีนัยสำคัญและการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ต้นตอแหล่งปัญหา</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> หลักสิทธิชุมชน ในมาตรา ๘ ที่ตระหนักถึงการพึ่งพาอาศัยอย่างใกล้ชิด และตามขนบประเพณีเดิมของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่น ซึ่งใช้ทรัพยากรชีวภาพในการดำเนินชีวิตตามขนบประเพณีเดิม และมาตรา ๑๐c คุ้มครองและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรชีวภาพตามธรรมเนียมนิยม โดยสอดคล้องกับการถือปฏิบัติตามขนบประเพณีวัฒนธรรม ซึ่งเหมาะสมตามเงื่อนไขที่จำเป็นในการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> หลักความเท่าเทียม ในอันที่จะแบ่งปันอย่างเท่าเทียมซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ประโยชน์ความรู้, ประดิษฐ์กรรมและการถือปฏิบัติที่สืบทอดมาตามประเพณีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กฎหมายป่าไม้กำหนดอำนาจรวมศูนย์ไว้ที่หน่วยงานรัฐทั้งหมด จึงอนุমানเรื่องสิทธิอธิปไตยได้อย่างเต็มที่</li> <li>● กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับขาดเรื่องการรับรองสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากร</li> <li>● กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับขาดแนวทางเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรสู่ชุมชน ท้องถิ่น และสาธารณะ</li> </ul>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญใน การอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
<b>๒. ขอบเขต การจัดการ</b>	๒.๑ แนว ทางการอนุรักษ์ ในถิ่นที่อยู่ อาศัยตาม ธรรมชาติ	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๘ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตาม ธรรมชาติ	● พรบ.ป่าสงวนฯ พรบ.อุทยาน ฯ และพรบ.สงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า มีแนวทาง อนุรักษ์ความหลากหลายทาง ชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัย แต่ เป็นการอนุรักษ์เฉพาะรัฐ ไม่ ยอมรับการอนุรักษ์ทรัพยากร ในพื้นที่ของชุมชน
	๒.๒ แนว ทางการอนุรักษ์ นอกถิ่นที่อยู่ อาศัยตาม ธรรมชาติ	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๙ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตาม ธรรมชาติ	● พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ ป่าฯ มีแนวทางคุ้มครอง ตรวจสอบการลักลอบค้าขาย นำผ่านสัตว์ป่าและซากสัตว์ป่า สงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง แม้ จะอยู่นอกพื้นที่ป่าก็ตาม
	๒.๓ การ ประเมินผล	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๔ การประเมินผลกระทบและการลดผลกระทบเสียหาย	● การประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่า ใช้

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญใน การอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
	กระทบและการ ลดผลกระทบ เสียหาย		พรบ.สิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕
๓. แนว ทางการ จัดการ ทรัพยากร	๓.๑ หลักการ ใช้ประโยชน์ จากฐาน ทรัพยากรธรรม ชาติด้อย่างยั่งยืน	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๐ การใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทาง ชีวภาพอย่างยั่งยืน	กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับไม่ได้ กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ อย่างยั่งยืนจากภาคส่วนอื่น เช่น ชุมชนท้องถิ่น แต่ให้อำนาจรัฐ ควบคุมการใช้ประโยชน์ <ul style="list-style-type: none"><li>● พรบ.ป่าสงวนฯ แม้เปิดให้มี การใช้ประโยชน์ แต่ก็ไม่ได้ กำหนดเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ ยั่งยืน</li><li>● พรบ.อุทยานฯ หวงห้ามการ ใช้ประโยชน์ทางตรง แต่เปิดให้มี การท่องเที่ยว และกิจกรรมการ เรียนรู้ที่ไม่กระทบต่อสภาพพื้นที่</li></ul>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญใน การอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
			<ul style="list-style-type: none"> <li>● พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ไม่ได้กำหนดเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร</li> </ul>
	๓.๒ มาตรการสร้างแรงจูงใจ	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๑ มาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มี พรบ.สงวนป่าฯ ส่งเสริมแรงจูงใจในการปลูกสวนป่าเชิงพาณิชย์เอกชน</li> <li>● กฎหมายป่าไม้ฉบับอื่นๆ ไม่มี มาตรการสร้างแรงจูงใจแก่ชุมชน และประชาชนในการจัดการป่า</li> </ul>
	๓.๓ มาตรการติดตามตรวจสอบ	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๔ การประเมินผลกระทบและการลดผลกระทบเสียหาย	
๔. การสร้างการเรียนรู้	๔.๑ การศึกษาวิจัย	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๒ การวิจัยและการฝึกอบรม	

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญใน การอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
	๔.๒ การสร้าง การเรียนรู้กับ สังคม	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๓ การให้การศึกษาและการความตระหนักแก่สาธารณชน	
<b>๕.บทบาท หน้าที่ของรัฐ</b>	๕.๑ สิทธิและ หน้าที่ของรัฐที่ เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรหรือ ผลกระทบจาก การใช้ทรัพยากร		
<b>๖.สิทธิของ ชุมชน และ การมีส่วนร่วม ร่วมของ ประชาชน</b>	๖.๑ ชุมชนใน การเข้าถึงและ จัดการ ทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> หลักสิทธิชุมชน ในมาตรา ๘ ที่ตระหนักถึงการพึ่งพาอาศัยอย่างใกล้ชิดและตามชนบประเพณีเดิมของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่น ซึ่งใช้ทรัพยากรชีวภาพในการดำเนินชีวิตตามชนบประเพณีเดิม และมาตรา ๑๐c คุ้มครองและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรชีวภาพตามธรรมเนียมนิยม โดยสอดคล้องกับการถือปฏิบัติตามชนบประเพณีวัฒนธรรม ซึ่งเหมาะสมตามเงื่อนไขที่จำเป็นในการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับไม่รับรองสิทธิชุมชน</li> </ul>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญใน การอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
	๖.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> สนับสนุนประชากรท้องถิ่นในการจัดทำและดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขในพื้นที่เสื่อมโทรม ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลายจนน้อยลง <input checked="" type="checkbox"/> สนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐบาลและภาคเอกชนในการพัฒนาวิธีการเพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน	<ul style="list-style-type: none"> <li>กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับไม่ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้</li> </ul>
	๖.๓ การแบ่งปันผลประโยชน์และความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๕ G แต่ละภาคีจักต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมาย, การบริหาร หรือนโยบาย, เท่าที่เหมาะสม, และโดยสอดคล้องกับมาตรา ๑๖ และ ๑๙ และ, ในกรณีที่เป็น, โดยผ่านกลไกการเงิน ซึ่งกำหนดโดยมาตรา ๒๐ และ ๒๑ ทั้งนี้ด้วยเจตนารมณ์เพื่อแบ่งปันในวิถีทางที่ยุติธรรมและเท่าเทียม ซึ่งผลของการวิจัยและการพัฒนา และซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมทางการพาณิชย์และอื่นๆ กับภาคีที่ได้ให้ทรัพยากรนั้น การแบ่งปันนั้น ๆ จักต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รับการตกลงร่วมกัน	<ul style="list-style-type: none"> <li>กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับไม่มีบัญญัติเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากฐานทรัพยากรในป่าไว้ เนื่องจากมีฐานคิดว่า ป่าไม้เป็นของรัฐ ขณะที่เรียกร้องให้ประชาชนมีหน้าที่เคารพกฎหมาย และต้องเสียสละสิทธิหากพื้นที่ชุมชนที่ถูกประกาศเป็นเขตป่าไม้ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน</li> </ul>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญใน การอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
	๖.๔ กลไกการ สนับสนุนชุมชน และสังคมใน การจัดการ ทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๐ ค้ำครองและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรชีวภาพตามธรรมเนียมนิยม โดยสอดคล้องกับการถือปฏิบัติตามขนบประเพณีวัฒนธรรม ซึ่งเหมาะสมตามเงื่อนไขที่จำเป็นในการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน <input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๐ สนับสนุนประชากรท้องถิ่นในการจัดทำและดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขในพื้นที่เสื่อมโทรม ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลายจนลดน้อยลง	
๗.พันธกรณี ความร่วมมือ ระหว่าง ประเทศ	๗.๑ อำนาจ สิทธิและหน้าที่ ของรัฐไทย และรัฐอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรข้าม พรมแดน	<input checked="" type="checkbox"/> สิทธิอธิปไตยที่จะใช้ทรัพยากรของตนตามนโยบายสิ่งแวดล้อมของตนเอง <input checked="" type="checkbox"/> ความรับผิดชอบเพื่อให้หลักประกันว่า กิจกรรมในความรับผิดชอบหรือในความควบคุมไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือของพื้นที่นอกเหนือเขตอำนาจของชาติ <input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๕ แต่ละภาคีจักต้องดำเนินการ, ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสม ร่วมมือกับภาคีอื่น ๆ โดยตรงหรือในกรณีที่เหมาะสม โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีสมรรถภาพ ในประเด็นเกี่ยวกับพื้นที่นอกเหนือเขตอำนาจของชาติ และเกี่ยวกับเรื่องอื่นที่มีความสนใจร่วมกัน	

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญใน การอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
	๗.๒ ความ ร่วมมือในภาคี ต่างๆ ทั้งในรัฐ และระหว่าง ประเทศ	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๓b ร่วมมือ, เท่าที่เหมาะสม, กับรัฐอื่น ๆ และองค์การ ระหว่างประเทศในการพัฒนาโปรแกรมการศึกษาและการเสริมสร้างความ ตระหนักแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน	
	๗.๓ ถ่ายทอด เทคโนโลยีการ ใช้ประโยชน์ ทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๖ การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี	
	๗.๔ จัดการข้อ พิพาท	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๒๗ การยุติข้อพิพาท	

## ตารางวิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของกฎหมายป่าไม้ไทย

### ต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
วัตถุประสงค์ ๑) การอนุรักษ์ ความ หลากหลายทาง ชีวภาพ ๒) การใช้ ประโยชน์จาก ความ หลากหลายทาง ชีวภาพอย่าง ยั่งยืน และ ๓) การแบ่งปัน ผลประโยชน์ที่ ได้จาก ทรัพยากร	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การจัดทำกลยุทธ์ แนวทางและ แผนปฏิบัติการ</li> <li>• การจำแนกระบบและ ติดตามตรวจสอบ องค์ประกอบความ หลากหลายทางชีวภาพ ที่สำคัญ</li> <li>• การอนุรักษ์ความ หลากหลายทางชีวภาพ ในถิ่นที่อยู่อาศัยตาม ธรรมชาติ (In-Situ) โดยจัดตั้งระบบพื้นที่ คุ้มครอง จัดระเบียบ หรือจัดการทรัพยากร</li> </ul>	พรบ.ป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พรบ.สงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ พรบ.สวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕	กฎหมายป่าไม้ไทยจำกัด เฉพาะพื้นที่ของรัฐ ไม่ นับรวมถึงพื้นที่เอกชน กฎหมายป่าไม้ไทยยังไม่ ครอบคลุมพื้นที่เขต เศรษฐกิจจำเพาะ ไร่ ทวิป	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับ มีหลักการ เจตนารมณ์ แบบเป็นส่วนๆ เฉพาะ ด้าน ไม่มีหลักการเชิง บูรณาการ</li> <li>• กฎหมายป่าไม้ทุก ฉบับไม่ได้ตระหนัก และยอมรับถึงคุณค่า บทบาท สิทธิของ ชุมชนต่อความ หลากหลายทาง ชีวภาพและความรู้ ท้องถิ่น</li> <li>• กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับ ไม่ได้บัญญัติเรื่องการมี ร่างใหม่ให้เป็นประ</li> </ul>	พรบ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พรบ.อุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พรบ.ป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พรบ.สงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ พรบ.สวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยควรประมวลยก ร่างใหม่ให้เป็นประ

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
พันธกรรมอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม	<p>ชีวภาพที่สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ให้ความเคารพ สงวนรักษาและดำรงไว้ซึ่งความรู้ ประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นซึ่งปรากฏในการดำเนินชีวิตที่สืบทอดมาตามประเพณี ซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและส่งเสริมการประยุกต์ใช้อย่าง</li> </ul>			<p>ส่วนร่วมของประชาชนไว้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับไม่ได้บัญญัติเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากฐานทรัพยากรในป่าไว้</li> </ul>	<p>มวลงกฎหมายทรัพยากรป่า</p>

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p>กว้างขวางมากขึ้น ด้วย          มีความเห็นชอบและ          การเข้าร่วมของผู้ทรง          ความรู้ เจ้าของ          ประดิษฐ์กรรมและผู้          ถือปฏิบัตินั้นๆ และ          สนับสนุนการแบ่งปัน          อย่างเท่าเทียมซึ่ง          ผลประโยชน์อันเกิด          จากการใช้ประโยชน์          ความรู้ ประดิษฐ์กรรม          และถือปฏิบัติ นั้น ๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• อนุรักษ์ความ              หลากหลายทางชีวภาพ              นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตาม              ธรรมชาติ (Ex-situ)</li> <li>• ใช้ประโยชน์จาก              ความหลากหลายทาง</li> </ul>				

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p>ชีวภาพอย่างยั่งยืนโดยจัดทำแผนระดับชาติ สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นให้มีมาตรการฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ใช้มาตรการที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นแรงจูงใจ จัดวางโครงการส่งเสริมการศึกษา การสร้างความตระหนัก วิจัยฝึกรอบรม นำกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พร้อมการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้กับโครงการที่อาจ</li> </ul>				

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p>ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ร่วมมือกับประเทศภาคีอื่นแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความหลากหลายทางชีวภาพ</li> <li>• แบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมเป็นธรรม</li> <li>• สนับสนุนการเงินและแรงจูงใจสำหรับการอนุรักษ์อนุวัตอนุสัญญา</li> <li>• จัดทำรายงานต่อสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ</li> </ul>				

ตารางตรวจสอบความสอดคล้องของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

หลักการสำคัญ	ประเด็นพิจารณา
<p>การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> คุณค่าอันแท้จริงของความหลากหลายทางชีวภาพและถึงคุณค่าทางนิเวศ, พันธุกรรม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> คุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพต่อสังคม, เศรษฐกิจ, วิทยาศาสตร์, การศึกษา, นันทนาการสุนทรีย์ภาพ และองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> หลักการแจ้งเตือนก่อน คาดการณ์, ป้องกัน, และขจัดสาเหตุที่ทำให้เกิดการลดลงอย่างมีนัยสำคัญและการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพที่ต้นต่อแหล่งปัญหา</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๔ การประเมินผลกระทบและการลดผลกระทบเสียหาย</p>
<p>การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม โดยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสม การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงสิทธิทั้งหมดเหนือทรัพยากรและเทคโนโลยี, และโดยการสนับสนุนทุนอย่างเหมาะสม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> แบ่งปันในวิถีทางที่ยุติธรรมและเท่าเทียม ซึ่งผลของการวิจัยและการพัฒนา และซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมทางการพาณิชย์และอื่นๆ กับภาคี ที่ได้ให้ทรัพยากรนั้น การแบ่งปันนั้นๆ จักต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ได้รับการตกลงร่วมกัน</p>
<p>การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> จัดหา และอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงและถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับประเทศคู่สัญญาภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรม และเป็นประโยชน์</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญามาพิจารณาประกอบ</p>

หลักการสำคัญ	ประเด็นพิจารณา
<p>ชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> ตระหนักถึงการพึ่งพาอาศัยอย่างใกล้ชิดและตามชนบประเพณีเดิมของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่น ซึ่งใช้ทรัพยากรชีวภาพในการดำเนินชีวิตตามชนบประเพณีเดิม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> สนับสนุนประชากรท้องถิ่นในการจัดทำและดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขในพื้นที่เสื่อมโทรม ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลายจนลดน้อยลง</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> คุ้มครองและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรชีวภาพตามธรรมเนียมนิยม โดยสอดคล้องกับการถือปฏิบัติตามชนบประเพณีวัฒนธรรม ซึ่งเหมาะสมตามเงื่อนไขที่จำเป็นในการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน</p>
<p>การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และความหลากหลายทางชีวภาพ</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> มีกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของภูมิปัญญาท้องถิ่น</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พิจารณาเงื่อนไขข้อตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเหมาะสม</p>

สรุปสาระสำคัญที่กฎหมายป่าไม้ไทยไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และจำเป็นต้องปรับปรุงเนื้อหาและกระบวนการดังนี้

๑. กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมีหลักการ เจตนารมณ์แบบเป็นส่วนๆ เฉพาะด้าน ไม่มีหลักการเชิงบูรณาการทั้งในเชิงเป้าหมาย สหวิทยาการ และบูรณาการภาคส่วนต่างๆ มาร่วมจัดการตามท่อนุสัญญาฯ กำหนดไว้
๒. กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับไม่ได้ตระหนักและยอมรับถึงคุณค่า บทบาท สิทธิของชุมชนต่อความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ ตามหลักสิทธิ ๕ ประการ คือ สิทธิการเข้าถึงทรัพยากร สิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากร สิทธิในการจัดการทรัพยากร สิทธิในการกั้นผู้อื่นในการใช้ทรัพยากรเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากร และป้องกันผลกระทบที่จะเกิดกับชุมชน และสิทธิในการโอนหรือจำหน่าย จ่ายแจก หรือสิทธิในการได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรและความรู้ที่ชุมชนมีต่อทรัพยากรฯ ดังที่ปรากฏในมาตรา ๘ และ ๑๐ ของอนุสัญญาฯ
๓. กฎหมายป่าไม้ โดยเฉพาะพรบ.อุทยานฯ และพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ กำหนดอำนาจรวมศูนย์ไว้ที่หน่วยงานรัฐทั้งหมด จึงขาดเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และฐานทรัพยากร
๔. กฎหมายป่าไม้เกือบทั้งหมด ยกเว้น พรบ.สงวนป่าฯ ขาดแนวทางสร้างแรงจูงใจ โดยไม่มีการกำหนดเรื่องประโยชน์ที่รัฐจะสนับสนุนให้กับชุมชน ประชาชนที่จะได้จากการจัดการป่าที่ยั่งยืน

พรบ.สวนป่า ก็กำหนดเพียงแรงจูงใจแก่ภาคธุรกิจเอกชนในการทำสวนป่าพาณิชย์เท่านั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาฯ

๕. กฎหมายป่าไม้ทั้งหมดไม่ได้กำหนดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากป่าให้แก่ชุมชน ประชาชนท้องถิ่นที่พึ่งพา ดูแลป่า แม้มีการกำหนดเรื่องหลักการแบ่งปันประโยชน์ไว้บ้างในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.๒๕๔๓ แต่ก็ เป็นเพียงเรื่องผลประโยชน์ของรัฐเท่านั้น

ดังนั้นการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมายป่าไม้ไทยควรต้องยก ร่างรวมขึ้นใหม่ โดยสร้างหลักการและแนวทางจัดการเชิงบูรณาการ คุ้มครองสิทธิชุมชนในการจัดการป่าทุก ประเภทที่มีชุมชนพึ่งพาใช้ประโยชน์ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในป่าทุกประเภท สร้างแรงจูงใจให้ ชุมชน ประชาชนในการจัดการป่าที่ยั่งยืน และสร้างระบบการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าให้กับชุมชน ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

## บทที่ ๔

### อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

(Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)<sup>๑</sup>

#### ที่มาและหลักการสำคัญ

ด้วยความห่วงใยมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ต่างๆ ทั่วโลกที่กำลังถูกคุกคามจนเสื่อมโทรม สูญหายไป องค์การยูเนสโกจึงได้ผลักดันให้มีการยกร่างและลงนามรับรองอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกจากรัฐสมาชิก ในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๕ มีจำนวนมาตราทั้งสิ้น ๓๙ มาตรา มีประเทศ ภาครวม ๑๔๕ ประเทศ ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๐

หลักการของอนุสัญญาฯ นี้ คือ คุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ทรงคุณค่าโดดเด่นของโลก ทั้งแหล่งที่มนุษย์สร้างขึ้นและแหล่งธรรมชาติ เพื่อเป็นมรดกตกทอดแก่คน รุ่นหลัง

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา คือ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมทั้งด้านนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ ด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การบริหารจัดการ และการสนับสนุนงบประมาณเพื่อสงวนรักษาคู่ครองและส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อมวลมนุษยชาติให้คงอยู่ต่อไป โดยในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ (ค.ศ. ๑๙๗๖)

องค์การยูเนสโกได้จัดตั้ง "คณะกรรมการมรดกโลก" เพื่อทำหน้าที่ดูแลมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่สำคัญของโลก และจัดตั้ง "กองทุนมรดกโลก" เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแล้ว

หลักเกณฑ์ในการประเมินคุณค่าความโดดเด่นของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติมี ๑๐ ข้อ ได้แก่

<sup>๑</sup> เรียบเรียงจาก สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ, [http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com\\_content&view=article&id=๖๙:๒๐๑๒-๐๔-๑๗-๐๒-๕๙-๒๗&catid=๒๖:๒๐๑๒-๐๔-๐๒-๐๖-๕๗-๒๒&Itemid=๓๔](http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_content&view=article&id=๖๙:๒๐๑๒-๐๔-๑๗-๐๒-๕๙-๒๗&catid=๒๖:๒๐๑๒-๐๔-๐๒-๐๖-๕๗-๒๒&Itemid=๓๔)

- ๑) เป็นตัวแทนที่แสดงถึงความเป็นเอกลักษณ์ด้านศิลปกรรมหรือตัวแทนของความงาม และเป็นผลงานชั้นเอกที่จะจัดทำขึ้นด้วยการสร้างสรรค์ที่ชาญฉลาด หรือ
- ๒) เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลผลักดันให้เกิดการพัฒนาสืบต่อมาในด้านการออกแบบ ทางสถาปัตยกรรม อนุสรณ์สถาน ประติมากรรม สวนและภูมิทัศน์ ตลอดจนการพัฒนาศิลปกรรมที่เกี่ยวข้องหรือ การพัฒนาการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ซึ่งการพัฒนาเหล่านั้นเกิดขึ้นในช่วงเวลาในเวลาหนึ่ง หรือ บนพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดของโลก หรือ
- ๓) เป็นเอกลักษณ์ หายากยิ่งหรือเป็นของแท้ดั้งเดิม หรือ
- ๔) เป็นตัวอย่างลักษณะทั่วไปของสิ่งก่อสร้างที่เป็นตัวแทนการพัฒนาด้านวัฒนธรรม สังคม ศิลปกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรืออุตสาหกรรม หรือ
- ๕) เป็นตัวอย่างลักษณะเด่นชัดหรือขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งสถาปัตยกรรม วิธีการก่อสร้างการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ที่มีความเปราะบางหรือเสื่อมสลายได้ง่าย เพราะผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรมที่ไม่สามารถกลับคืนดั้งเดิมได้ หรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ หรือ
- ๖) มีความคิดหรือความเชื่อที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุการณ์หรือบุคคลที่มีความสำคัญหรือมีความโดดเด่นยิ่งในประวัติศาสตร์ หรือ
- ๗) เป็นตัวอย่างเด่นชัดในการเป็นตัวแทนของวิวัฒนาการสำคัญๆ ในอดีตของโลก รวมถึงแหล่งที่เป็นตัวแทนของยุคสำคัญๆ ในอดีต เช่น ยุคของสัตว์เลื้อยคลาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาความหลากหลายทางธรรมชาติบนพื้นโลก หรือยุคน้ำแข็งซึ่งมนุษย์ดึกดำบรรพ์และสิ่งแวดล้อมเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก หรือ
- ๘) เป็นตัวอย่างเด่นชัดในการเป็นตัวแทนของขบวนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางธรณีวิทยาหรือวิวัฒนาการทางชีววิทยาและปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่กำลังเกิดอยู่ โดยเน้นขบวนการที่กำลังเกิดอยู่ของชุมชนพืชและสัตว์ การเกิดของสภาพภูมิประเทศต่างๆหรือ
- ๙) เป็นแหล่งที่เกิดจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์หายากเป็นพิเศษ เช่น การเกิดหรือลักษณะหรือแหล่งที่มีความงามทางธรรมชาติ แหล่งรวมความหนาแน่นของสัตว์และพืช และแหล่งรวมการผสมผสานระหว่างองค์ประกอบทางธรรมชาติและวัฒนธรรม หรือ

๑๐) เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์และสัตว์ที่หายากหรือที่ตกอยู่ในภาวะอันตราย แต่ยังสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ รวมถึงระบบนิเวศอันเป็นแหล่งรวมความหนาแน่นของพืชและสัตว์ที่ทั่วโลกให้ความสนใจ

การพิจารณาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม มีสภาระหว่างประเทศว่าด้วยโบราณสถานและแหล่งโบราณคดี (International Council on Monuments and Sites: ICOMOS) ซึ่งทำหน้าที่ประเมินคุณค่าแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม และนำเสนอผลการประเมินต่อคณะกรรมการมรดกโลกเพื่อพิจารณาลงมติ

การพิจารณาแหล่งมรดกทางธรรมชาติ มีสหภาพการอนุรักษ์โลก (International Union for Conservation of Nature: IUCN) ทำหน้าที่ประเมินคุณค่าแหล่งมรดกทางธรรมชาติ และจะนำเสนอผลการประเมินต่อคณะกรรมการมรดกโลก เพื่อพิจารณาลงมติ

ในกรณีที่มีมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในบัญชีรายชื่อมรดกโลกได้รับการคุกคามจากการดำเนินการใดๆ เช่น โครงการพัฒนาต่างๆ การสงคราม การเสื่อมโทรมของธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ฯลฯ จนมีแนวโน้มว่ามรดกโลกแห่งนั้นกำลังเผชิญกับภาวะอันตราย อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้มีการพิจารณาขึ้นทะเบียนให้แหล่งมรดกโลกนั้นเป็นแหล่งมรดกในภาวะอันตราย ทั้งนี้เพื่อพิจารณากำหนดแผนปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งในการคุ้มครองและฟื้นฟูแหล่งมรดกโลกนั้นอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง

ภารกิจที่สำคัญที่ต้องดำเนินการตามอนุสัญญาฯ

๑. จัดทำแผนแม่บทการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม และธรรมชาติ ที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมไปกับการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมของชุมชน
๒. เสาะแสวงหา และศึกษาวิเคราะห์แหล่งมรดกทาง วัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่มีความสำคัญ และมีคุณค่าโดดเด่น ที่ตั้งอยู่ในประเทศของตน เพื่อนำเสนอให้ประกาศเป็นแหล่งมรดกโลก
๓. ยอมรับเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแล คุ้มครองและอนุรักษ์ แหล่งมรดกโลกทาง วัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่ตั้งอยู่ในประเทศของตน
๔. กำหนดมาตรการที่เหมาะสมด้านกฎหมายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี บริหารและการเงินเพื่อการ คุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลก ในประเทศของตน
๕. ละเว้นการดำเนินการใดโดยเจตนาที่จะทำลายมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ ที่ตั้งอยู่ใน ประเทศภาคีอื่นๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม
๖. สนับสนุนเงินช่วยเหลือให้กับกองทุนมรดกโลก ในรูปของเงินอุดหนุนบังคับ (Compulsory Contribution)

การดำเนินการของประเทศไทย คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๗ และให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาเมื่อวันที่ ๑๗ ก.ย.๒๕๓๐ และเป็นสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกชุดปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งระหว่างปี ๒๕๕๒-๒๕๕๖

ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๓๓ คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้ง "คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก" โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อดำเนินงานต่างๆ ให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้มีการดำเนินงานตามแผนการจัดการแหล่งมรดกโลก

### ปัจจุบันประเทศไทยมีแหล่งมรดกโลกทั้งหมด ๕ แหล่ง ดังนี้

ลำดับที่	ชื่อ	ประเภท	จังหวัด	ปีที่ขึ้นทะเบียน (พ.ศ.)	หลักเกณฑ์*
๑	เมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร (อุทยานประวัติศาสตร์ สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร)	มรดกโลกทางวัฒนธรรม	สุโขทัยและกำแพงเพชร	๒๕๓๔	หลักเกณฑ์ที่ ๑
๒	นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา	มรดกโลกทางวัฒนธรรม			หลักเกณฑ์ที่ ๓
๓	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง	มรดกโลกทางธรรมชาติ	พระนครศรีอยุธยา	๒๕๓๔	หลักเกณฑ์ที่ ๓
๔	แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง	มรดกโลกทางวัฒนธรรม	กาญจนบุรี ตาก และอุทัยธานี	๒๕๓๔	หลักเกณฑ์ที่ ๗ หลักเกณฑ์ที่ ๙ หลักเกณฑ์ที่ ๑๐
๕	พื้นที่กลุ่มป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่ (อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่-ทับลาน-ปางสีดา-ตาพระยา และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดงใหญ่)	มรดกโลกทางธรรมชาติ	ปราจีนบุรี นครนายก นครราชสีมา	๒๕๓๕	หลักเกณฑ์ที่ ๓

**ตารางตรวจสอบความสอดคล้องของอนุสัญญา  
ว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ**

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่า
<input checked="" type="checkbox"/> หลักการ คือ คุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ทรงคุณค่าโดดเด่นของโลกทั้งแหล่งที่มนุษย์สร้างขึ้นและแหล่งธรรมชาติ เพื่อเป็นมรดกตกทอดแก่คนรุ่นหลัง	<p style="text-align: center;">การแสดงเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางธรรมชาติ ดังนี้</p> <input checked="" type="checkbox"/> ยื่นเสนอให้เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ <input checked="" type="checkbox"/> ยื่นเสนอให้พื้นที่กลุ่มดงพญาเย็น-เขาใหญ่ (อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ – ทับลาน-ปางสีดา-ตาพระยา และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดงใหญ่) ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ
<input checked="" type="checkbox"/> การดำเนินงานต่างๆ ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ	<input checked="" type="checkbox"/> ด้านกฎหมาย <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๒๕๓๕</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ ได้แก่               <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๒๕๑๘</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖</li> </ul> </li> </ul>

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่า
	<input checked="" type="checkbox"/> จัดตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินการ ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลเพื่อการคุ้มครองป้องกันมรดกโลกทางวัฒนธรรมและ ทางธรรมชาติ</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> กองทุนเพื่อการคุ้มครองป้องกันมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> คณะกรรมการอนุรักษ์ผืนป่าตะวันตก</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ได้แก่ กลุ่มงานคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> </ul>
<input checked="" type="checkbox"/> พันธกรณี / โครงการ / กิจกรรม	<input checked="" type="checkbox"/> จัดทำแผนแม่บทการจัดการมรดกทางธรรมชาติ ที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมของชุมชน <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> แผนปฏิบัติการแหล่งมรดกโลกธรรมชาติของไทย</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> แผนแม่บทเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง พ.ศ. ๒๕๓๓-๒๕๓๗</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> แผนแม่บทเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๗</li> </ul>

**ตารางวิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทย  
ต่อ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ**

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
หลักของการเก็บรักษาไว้ในคนรุ่นต่อไป นำมาสู่การดำเนินงานด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ที่มีคุณค่าและมีความโดดเด่นเป็นที่ยอมรับในระดับโลก รวมถึงการส่งเสริมความ	๑. กำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ที่คำนึงถึงทั้งส่วนของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมของชุมชน ๒. กำหนดมาตรการที่เหมาะสมด้านกฎหมายและอื่นๆ เพื่อการบริหารการศึกษา การปกป้องคุ้มครอง อนุรักษ์ พื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ๓. ละเว้นการดำเนินการใดๆ ที่ทำลายมรดกทาง	๑. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ๒. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ๓. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ๔. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ๕. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ๖. พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕	ส่วนใหญ่ บทบัญญัติทางกฎหมายของไทย จะครอบคลุมการป้องกันพื้นที่ที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. เกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ แต่ยังคงขาดในส่วน บทบัญญัติในการจัดการพื้นที่ที่ไม่ใช่ของรัฐ พื้นที่ชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณี	๑. ข้อบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวข้องกับ การจัดการพื้นที่ธรรมชาติ ยังไม่ได้เชื่อมโยงให้เห็นชัดเจนว่า ชุมชนท้องถิ่น ประชาชนจะได้รับรองสิทธิ มีส่วนร่วมจัดการ และได้รับผลประโยชน์ ในผลสำเร็จจากการอนุรักษ์พื้นที่มรดกโลกได้เช่นไร ๒. บทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศไทย ในส่วนของ พ.ร.บ. ยังมีความเด่นชัดในเรื่องของการสร้างมาตรการ	๑. พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท ต้องปรับเชื่อมโยงและทำสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมแม้ว่าหลักการของอนุสัญญาฯ ชี้ไปที่การเก็บรักษาไว้แบบ Conservative แต่ด้วยพันธกรณี สามารถปรับปรุงกฎหมายเพื่อการใช้ประโยชน์ของชุมชนอย่างเหมาะสม ๒. พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องที่ดินและป่าไม้

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
ร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นมรดกแก่คนรุ่นหลังต่อไป	วัฒนธรรมและทางธรรมชาติของรัฐภาคี ทั้งทางตรงและทางอ้อม	<p>๗. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙</li> <li>- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘</li> <li>- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑</li> <li>- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘</li> <li>- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖</li> </ul>		ป้องกัน ป้องปราม ซึ่งยังไม่รอบด้านตามพันธะสัญญาที่มองถึงด้านอื่นๆ ด้วย เช่น การศึกษาฟื้นฟูพื้นที่ธรรมชาติ	จำเป็นจะต้องระบุในเชิงพื้นที่ให้เด่นชัดขึ้นว่าพื้นที่ที่มีความทับซ้อนเชิงสถานะระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ทำกินก็สามารถมีกฎหมายที่เป็นส่วนเอื้อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ทำกินหรืออยู่อาศัยภายใต้วัตถุประสงค์การเก็บรักษาเป็นมรดกและการใช้ประโยชน์ ยิ่งหากพื้นที่นั้นมีวัฒนธรรมชุมชน สามารถเกี่ยวอุปป่าไม้ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็จะสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ

**ประมวลสรุปอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติกับกฎหมายป่าไม้ไทย**

กฎหมายป่าไม้อาจสอดคล้องกับการคุ้มครองมรดกทางธรรมชาติ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าที่ไม่มีชุมชนอยู่อาศัย แต่หากมีชุมชนอยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ แม้จะมีวัฒนธรรมที่เกี่ยวเนื่องต่อป่าอย่างลึกซึ้งก็ไม่ถูกนับเป็นมรดกทางธรรมชาติหรือทางวัฒนธรรม ประกอบกับตัวอนุสัญญาฯ ยังมีลักษณะแยกส่วนระหว่างธรรมชาติกับวัฒนธรรม ทำให้ขาดมิติเชื่อมโยงระหว่างธรรมชาติและวัฒนธรรม เช่น วัฒนธรรมที่เกี่ยวเนื่องธรรมชาติที่ยั่งยืน ดังนั้นเมื่อกฎหมายไทยมีลักษณะแยกส่วน จึงแยกการจัดการโดยปริยาย

กฎหมายป่าไม้ไทยจึงอาจไม่ได้ขัดแย้งอะไรกับอนุสัญญาฯ แต่ทั้งอนุสัญญาฯ และกฎหมายควรมุ่งไปสู่หลักการจัดการธรรมชาติเชิงบูรณาการดังหลักการจัดการป่าที่ยั่งยืน ที่ได้รับการรับรองจากหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการป่าไม้ในวาระ ๒๑

## บทที่ ๕

### อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่า ที่ใกล้จะสูญพันธุ์

#### ที่มาและการดำเนินการ

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) ได้รับการผลักดันจากสหภาพนานาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) ในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ โดยมีวัตถุประสงค์ของ CITES คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าในโลก เพื่อประโยชน์แห่งมวลมนุษยชาติโดยเน้นทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือมีการคุกคาม ทำให้มีปริมาณร่อยหรอจนอาจเป็นเหตุให้สูญพันธุ์

วิธีการอนุรักษ์ของ CITES ก็คือ การสร้างเครือข่ายทั่วโลกในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ (International Trade) ทั้งสัตว์ป่า พืชป่าและผลิตภัณฑ์ แต่ไม่ควบคุมการค้าภายในประเทศ สำหรับชนิดพันธุ์อื่นๆ (Native Species)

การค้าสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ระหว่างประเทศ จะถูกควบคุมโดยระบบใบอนุญาต (Permit) ซึ่งสัตว์ป่าและพืชป่าที่อนุสัญญาควบคุมจะต้องมีใบอนุญาตในการนำเข้า (Import) ส่งออก (Export) นำผ่าน (Transit) และส่งกลับออกไป (Re-Export) โดยชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่อนุสัญญาควบคุม จะระบุไว้ในบัญชีหมายเลข ๑, ๒, ๓ (Appendix I, II, III) ของอนุสัญญา

ระบบการควบคุมของ CITES ใช้ระบบใบอนุญาตการค้าสัตว์ป่า พืชป่าและผลิตภัณฑ์ระหว่างประเทศจะถูกควบคุมโดยระบบใบอนุญาตซึ่งหมายถึงว่า สัตว์ป่าและพืชป่าที่ CITES ควบคุมต้องมีใบอนุญาตในการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน และส่งกลับออกไป

หน้าที่ของประเทศสมาชิกคือ

๑. กำหนดมาตรการในการบังคับใช้อนุสัญญา CITES มิให้มีการค้าสัตว์ป่า พืชป่าที่ผิดระเบียบอนุสัญญาฯ โดยมีมาตรการลงโทษผู้ค้า ผู้ครอบครอง ริมของกลางและส่งของกลางกลับแหล่งกำเนิดกรณีที่ทำมาถึงถิ่นกำเนิด

๒. ต้องตั้งด่านตรวจสัตว์ป่า พืชป่าระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการค้าสัตว์ป่า พืชป่าและการขนส่งที่ปลอดภัยตามระเบียบอนุสัญญา CITES

๓. ต้องส่งรายงานประจำปี (Annual Report) เกี่ยวกับสถิติการค้าสัตว์ป่า พืชป่าของประเทศตนแก่สำนักงานเลขาธิการ CITES

๔. ต้องจัดตั้งคณะทำงานฝ่ายปฏิบัติการ (Management Authority) และคณะทำงานฝ่ายวิชาการ (Scientific Authority) ประจำประเทศ เพื่อควบคุมการค้าสัตว์ป่า พืชป่า

๕. มีสิทธิ์เสนอขอเปลี่ยนแปลงชนิดพันธุ์ในบัญชี Appendix I-II-III ให้ภาคีพิจารณา

ในส่วนประเทศไทย ได้เข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญา ลำดับที่ ๘๐ โดยลงนามรับรองอนุสัญญาในปี ๒๕๑๘ และให้สัตยาบันในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๖ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการ CITES ประจำประเทศไทย มีหน้าที่ดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา CITES ในประเทศไทย

ด้านกฎหมาย ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฉบับแรก เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๓ ซึ่งเน้นการสงวนคุ้มครองสัตว์ป่าชนิดพันธุ์ที่มีอยู่ในประเทศไทยเป็นหลัก มิได้ครอบคลุมไปถึงสัตว์ป่าที่มีถิ่นกำเนิดอยู่ในต่างประเทศซึ่งถูกนำเข้ามาในประเทศไทยเพื่อการค้าสวนสัตว์หรือเพาะพันธุ์ ทำให้ประเทศไทยถูกพิจารณาลงโทษจากกลุ่มประเทศภาคีอนุสัญญา CITES ด้วยการห้ามทำการค้าสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์กับประเทศไทย (Trade ban) ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ.๒๕๓๔ เป็นต้นมา

ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ขึ้น ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออกและนำผ่านซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่ CITES ควบคุมและกรมป่าไม้ไม่ได้ชี้แจง ทำความเข้าใจกับสำนักเลขาธิการ CITES ถึงความพยายามและความตั้งใจจริงของประเทศไทยในการถือปฏิบัติตามอนุสัญญา CITES นับแต่นั้นต่อไป เป็นผลให้สำนักเลขาธิการ CITES ประกาศยกเลิก Trade ban ต่อประเทศไทย ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา ซึ่งผลเสียหายที่เกิดจาก Trade ban ในครั้งนั้นประมาณว่าเป็นวงเงินสูงถึงหลายพันล้านบาท

สำหรับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๒๓ หมวด ๔ กล่าวถึงการนำเข้า ส่งออก นำผ่านซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่ CITES ควบคุม ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีการจัดตั้งด่านตรวจสัตว์ป่า ซึ่งในหลักการจะหมายถึงด่านตรวจสัตว์ป่าระหว่างประเทศนั่นเอง

ตารางตรวจสอบความสอดคล้องของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่า  
และพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณา
<p><input checked="" type="checkbox"/> การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าในโลก เพื่อประโยชน์แห่งมวลมนุษยชาติ โดยเน้นทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือมีการคุกคาม ทำให้มีปริมาณร่อยหรอจนอาจเป็นเหตุให้สูญพันธุ์</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกาศกระทรวง ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองป้องกันการสูญพันธุ์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> ทำบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าสงวนและคุ้มครอง ใน พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๖</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๗</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก</li> </ul>
<p><input checked="" type="checkbox"/> วิธีการอนุรักษ์ของ CITES ก็คือ การสร้างเครือข่ายทั่วโลกในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ ( International Trade ) ทั้งสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ แต่ไม่ควบคุมการค้าภายในประเทศ สำหรับ ชนิดพันธุ์อื่นๆ (Native Species)</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> จัดตั้งหน่วยงานเพื่อควบคุมการลักลอบค้าสัตว์ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> ด้านตรวจสัตว์ป่า โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดย กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญา</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> ด้านตรวจสัตว์ป่าท่าอากาศยานดอนเมือง</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> คำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งคณะกรรมการเครือข่ายการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่าและพืชป่าแห่งประเทศไทย (Thailand WEN)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> กรมปศุสัตว์ จัดตั้งด่านกักกันสัตว์ ทั้งเรื่องป้องกันโรคระบาด และทำหน้าที่ตรวจสอบซากสัตว์ป่าด้วย</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> จัดตั้งหน่วยงาน/กลุ่มงาน ต่างๆ ในกรมอุทยานแห่งชาติฯ เพื่อสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่า ตามอนุสัญญา</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> กลุ่มงานประสานและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> กลุ่มงานวิชาการด้านสัตว์ป่าและพืชป่า</li> </ul> </li> </ul>

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณา
	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> กลุ่มงานควบคุมและตรวจสอบการค้าสัตว์ป่าระหว่างประเทศ</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> กลุ่มงานบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่าและพืชป่า <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> ด้านป้องกันและปราบปราม</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> งานพิสูจน์และจำแนกสัตว์ป่า</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> งานด้านนิติวิทยาศาสตร์</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> งานด้านการดูแลสัตว์ของกลางและสัตว์ป่า</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> ด้านการคุ้มครองสัตว์ป่า</li> </ul> </li> <li><input checked="" type="checkbox"/> ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> แผนแม่บทการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๗</li> </ul>
<input checked="" type="checkbox"/> มาตรการควบคุม ด้วยระบบใบอนุญาต (Permit) ได้แก่ การนำเข้า (Import) ส่งออก (Export) นำผ่าน (Re-Export) และส่งกลับออกไป	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> ควบคุมและดำเนินการออกใบอนุญาต ทั้ง ๔ ขั้นตอน โดย กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญาฯ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> แจงทำเครื่องหมายประจำสัตว์ป่าของสถานประกอบการและสวนสัตว์สาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ โดย กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญาฯ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๒๓ หมวด ๔ กล่าวถึง การนำเข้า ส่งออก นำผ่าน ซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่ CITES ควบคุม ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีการจัดตั้งด่านตรวจสัตว์ป่า ซึ่งหมายถึงด่านตรวจสัตว์ป่าระหว่างประเทศ</li> </ul>
<input checked="" type="checkbox"/> การกำหนดแบ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกควบคุมการค้า	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> ดำเนินการตามอนุสัญญาฯ แม้สัตว์บางชนิด จะไม่มีถิ่นกำเนิดในประเทศไทย</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> ปรับปรุงรายชื่อสัตว์สงวนและคุ้มครองให้ครอบคลุมขึ้น ใน พ.ศ. ๒๕๔๖</li> </ul>

**ตารางวิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทย**  
**ต่อ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์**

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
คุ้มครองชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์โดยระบบควบคุมการค้าระหว่างประเทศ	๑. ตั อ ง จั ด ใ ห้ มี บทบัญญัติทางกฎหมายที่จะใช้บังคับควบคุมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ โดยการห้ามทำการค้าชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่เป็นการละเมิดอนุสัญญาฯ รว ม ทั้ง ก า หนด บ ท ล ง โ ท ช ส า ห รื บ ผู้ ฝ่ า ฝึ น ผู้ ค้า ผู้ ครอบครอง ริมของกลาง และส่งของกลางกลับสู่ถิ่นกำเนิด เป็นต้น	๑. พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ๒. กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออก ต า ม ค ว า ม ใน พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๗ ๓. ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือ	พื้นที่ใช้บังคับกฎหมายกฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ยัง ไม่ ครอบคลุมไปถึงพื้นที่ข้ามพรมแดน	๑. จากการปรับปรุงรายชื่อสัตว์สงวนและคุ้มครองจำพวกต่างๆ จำนวน ๗ จำพวกใหม่ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้นความครอบคลุมในการคุ้มครอง ป้องกันของกฎหมายไทย ที่ควรสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ก็จะไม่ครอบคลุมกับสัตว์ป่าที่สากลได้มีความเห็นร่วมกันว่าต้องคุ้มครองและสงวนพันธุ์ไว้ ๒. พรบ.หลัก คือ พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ที่ความ	๑. พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ๒. กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออก ต า ม ค ว า ม ใน พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๗ ๓. ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่



หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p>อนุสัญญา</p> <p>๔. กำหนดให้มีด่านตรวจชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ควบคุมโดยอนุสัญญาฯ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการค้าและการขนส่งระหว่างประเทศ</p> <p>๕. มีสิทธิในการเสนอเปลี่ยนแปลงบัญชีชนิดพันธุ์ในบัญชีที่อนุสัญญาฯ ควบคุม</p> <p>๖. ต้องจ่ายเงินสนับสนุนรายปีเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักเลขาธิการไซเตส</p>			<p>อย่างถูกต้องได้ ทั้งเพื่อขยายพันธุ์ กิจการสวนสัตว์ เป็นอาหาร ก็จะสมประสงค์ทั้งในด้านการสอดคล้องกับการควบคุมการค้าสัตว์ป่า และการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมและมีเงื่อนไขได้</p>	

## สรุปความสอดคล้องกฎหมายป่าไม้ตามอนุสัญญาไซเตส

พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติตามแนวทางของอนุสัญญาไซเตส ใช้หลักควบคุมด้วยกำหนดประเภทสัตว์และพืชป่าที่ได้รับความคุ้มครองตามลำดับชั้น และใช้ใบอนุญาตในการควบคุม สิ่งที่ต้องเพิ่มเติมเป็นการเพิ่มระดับการควบคุม เช่น บทลงโทษการลักลอบค้าขาย ครอบครองสัตว์ พืชป่าและผลิตภัณฑ์ และการติดตามตรวจสอบสัตว์ พืชป่าข้ามพรมแดน

## บทที่ ๖

### อนุสัญญาว่าด้วยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

#### หลักการและสาระสำคัญ

เพื่ออนุรักษ์ ปกป้องการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำ (มี ๕ ประเภท คือ พื้นที่ทะเล ปากแม่น้ำ ทะเลสาบ แหล่งน้ำไหล หนองน้ำ) ตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นที่มีความอุดมสมบูรณ์หลากหลายทางชีวภาพ และส่งเสริมการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดและยั่งยืน จึงได้เกิดการยกร่างอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือ อนุสัญญาแรมซาร์ไซด์ (Ramsar Convention on Wetlands) ขึ้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ.๑๙๗๑ ที่เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่าน อนุสัญญามีผลบังคับใช้จริงเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ค.ศ.๑๙๗๕ มีเป้าหมายเพื่อสร้างความร่วมมือกับนานาชาติในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำต่างๆ ทั่วโลก ยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลก ประเทศภาคีต้องดำเนินการจัดทำแผนการบริหารจัดการ เพื่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

ปัจจุบันมีประเทศภาคีสมาชิกทั้งสิ้น ๑๖๐ ประเทศ พื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนว่ามีความสำคัญระดับนานาชาติ ทั้งสิ้น ๒,๐๐๕ แห่ง พื้นที่รวมทั้งหมด ๑๙๒,๘๐๙,๓๒๓ เฮกตาร์

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ คือ

- ๑) กำหนดกรอบดำเนินงานและความร่วมมือนานาชาติในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน
- ๒) สนับสนุนแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและยั่งยืน

พันธกรณีของภาคี

(๑) ภาคีจะต้องคัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ หรือนานาชาติ อย่างน้อย ๑ แห่ง บรรลุในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในทะเบียน

(๒) ภาคีต้องกำหนดและวางแผนการดำเนินการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ไม่ว่าจะพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจะอยู่ในทะเบียนหรือไม่

(๓) ทำการปรึกษากับภาคีอื่นๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ตามพรมแดนระหว่างประเทศ มีการใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกัน มีการใช้ทรัพยากรชีวภาพร่วมกัน และมีการพัฒนาความช่วยเหลือสำหรับโครงการพื้นที่ชุ่มน้ำ

(๔) ภาครัฐต้องสนับสนุนเงินช่วยเหลือแก่อนุสัญญาฯ จำนวนเงินช่วยเหลือของแต่ละประเทศขึ้นกับการแบ่งตาม UN Scale

ด้วยแรงกระตุ้นจากกระแสอนุรักษ์นานาชาติ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ในปี ๑๙๙๘ เป็นลำดับที่ ๑๑๐ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นเพื่อขอข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่างๆ ในการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ตลอดจนคัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำเข้าบรรจุในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการต่างๆ ที่ดำเนินนโยบายเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และแน่นอนว่ารวมทั้งกรมประมงด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และเสนอพรุควนขี้เสี้ยน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จ.พัทลุง มีพื้นที่ ๓,๐๘๕ ไร่ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแห่งแรกของประเทศไทย และเป็นลำดับที่ ๙๔๘ ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของอนุสัญญาแรมซาร์ ปัจจุบัน ประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Sites) รวม ๑๒ แห่ง คิดเป็นพื้นที่รวมประมาณ ๒,๒๗๔,๓๓๐ ไร่ ทั้งหมดเป็นพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ๘ แห่ง (ภายใต้พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕) และเขตอุทยานแห่งชาติ ๔ แห่ง (ภายใต้พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔)

เขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการขึ้นทะเบียน<sup>1</sup>

อันดับที่	Ramsar Site	จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	ประกาศเมื่อวันที่
๙๘๔	พื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนขันเสียนเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย	พัทลุง	๓,๐๘๕	๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑
๑๐๙๘	พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโขงหลง	หนองคาย	๑๓,๘๓๗.๕	๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓
๑๐๙๙	พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด	สมุทรสงคราม	๕๔๖,๘๗๕	๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓
๑๑๐๐	พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่	กระบี่	๑๓๓,๑๒๐	๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓
๑๑๐๑	พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองคาย	เชียงราย	๒,๗๑๒.๕	๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓
๑๑๐๒	พื้นที่ชุ่มน้ำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ (พรุโตะแดง)	นราธิวาส	๑๒๕,๖๒๕	๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓
๑๑๘๒	พื้นที่ชุ่มน้ำหาดเจ้าไหม-เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหมู่เกาะลิบง-ปากแม่น้ำตรัง	ตรัง	๕๑๕,๗๔๕	๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕
๑๑๘๓	พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติแหลมสน-ปากแม่น้ำกระบี่-ปากคลองกะเปอร์	ระนอง	๖๗๗,๖๒๕	๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕
๑๑๘๔	พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง	สุราษฎร์ธานี	๖๓,๗๕๐	๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕
๑๑๘๕	พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา	พังงา	๒๕๐,๐๐๐	๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕
๑๗๓๔	พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด	ประจวบคีรีขันธ์	๔๓,๐๗๔	๑๔ มกราคม ๒๕๕๑
๑๙๒๖	พื้นที่ชุ่มน้ำกุคติง	บึงกาฬ	๑๖,๕๐๐	๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒

กรมประมงในฐานะหน่วยงานสนับสนุนหลัก ในการให้ประเทศไทยได้ดำเนินการตามอนุสัญญาอย่างลุล่วง โดยประกาศกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นที่สาธารณะทุกแห่งทั่วประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำ

<sup>๑</sup> สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ,

แหล่งน้ำจัดเป็นพื้นที่สีเขียว และใช้มาตรการทางกฎหมายของการเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่อนุรักษ์เข้ามาประกอบใช้ในพื้นที่ชุ่มน้ำ

ในด้านการตรากฎหมายเพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญา กรมประมงได้จัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหลายฉบับ ได้แก่

- พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ๒๔๙๐
- พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมง ในเขตการประมงไทย พ.ศ. ๒๔๙๒
- พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อพิจารณาจากพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการขึ้นทะเบียน จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายป่าไม้คือ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ ๒๕๐๔ และพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๒๕๓๕ เป็นหลัก

ประมวลประเด็นเนื้อหาอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้าน ป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
๑. หลักการ	๑.๑ คุณค่า ความสำคัญของ ทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> อนุรักษ์ ปกป้อง และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่ม น้ำอย่างชาญฉลาด และยั่งยืน	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำในขณะนี้คือ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติฯ และพ.ร.บ.สงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่าฯ มุ่งปกป้องรักษาพื้นที่ ห้ามใช้ ประโยชน์ จึงขาดหลักการจัดการใช้ประโยชน์ อย่างชาญฉลาด และยั่งยืน
	๑.๒ เป้าหมายหรือเจตนารมณ์ ต่อการจัดการทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> อนุรักษ์ ปกป้อง และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่ม น้ำอย่างชาญฉลาด และยั่งยืน	
	๑.๓ หลักสำคัญ เช่น ความ เสมอภาค และความรับผิดชอบ ร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน การป้องกันไว้ก่อน การ ช่วยเหลือกลุ่มที่ด้อยโอกาส เป็น ต้น		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้าน ป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
๒. ขอบเขตการ จัดการ	๒.๑ แนวทางการอนุรักษ์ในถิ่น ที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ	<input checked="" type="checkbox"/> อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติ และที่มนุษย์ สร้างขึ้น	กฎหมายป่าไม้รับรองการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัย ตามธรรมชาติ
	๒.๒ แนวทางการอนุรักษ์นอก ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ		
	๒.๓ การประเมินผลกระทบและ การลดผลกระทบเสียหาย		ไม่มีหลักการประเมินผลกระทบในกฎหมายป่าไม้
๓. แนวทางการ จัดการทรัพยากร	๓.๑ หลักการใช้ประโยชน์จาก ฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่าง ยั่งยืน	<input checked="" type="checkbox"/> การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด และยั่งยืน	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำในขณะนี้คือ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติฯ และพ.ร.บ.สงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่าฯ มุ่งปกป้องรักษาพื้นที่ ห้ามใช้ ประโยชน์ จึงขาดหลักการจัดการใช้ประโยชน์ อย่างชาญฉลาด และยั่งยืน
	๓.๒ มาตรการสร้างแรงจูงใจ		
	๓.๓ มาตรการติดตาม ตรวจสอบ		
๔. การสร้างการ เรียนรู้	๔.๑ การศึกษาวิจัย		พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ และพ.ร.บ.สงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่าเปิดให้มีการศึกษาวิจัยและสร้าง การเรียนรู้ในพื้นที่ได้

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้าน ป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
	๔.๒ การสร้างการเรียนรู้กับ สังคม		
๕.บทบาทหน้าที่ ของรัฐ	๕.๑ สิทธิและหน้าที่ของรัฐที่ เกี่ยวข้องกับทรัพยากรหรือ ผลกระทบจากการใช้ทรัพยากร		
๖.สิทธิของชุมชน และการมีส่วนร่วม ของประชาชน	๖.๑ ชุมชนในการเข้าถึงและ จัดการทรัพยากร		กฎหมายป่าไม้ไทยไม่รับรองสิทธิชุมชน
	๖.๒ การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดการ ทรัพยากร		กฎหมายป่าไม้ไทยไม่รับรองการมีส่วนร่วมของ ประชาชน
	๖.๓ การแบ่งปันผลประโยชน์ และความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น จากการใช้ทรัพยากร		กฎหมายป่าไม้ไทยไม่มีหลักแบ่งปันผลประโยชน์ แก่ประชาชนที่พึ่งพาทรัพยากร
	๖.๔ กลไกการสนับสนุนชุมชน และสังคมในการจัดการ ทรัพยากร		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้าน ป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
๗.พันธกรณีความ ร่วมมือระหว่าง ประเทศ	๗.๑ อำนาจ สิทธิและหน้าที่ของ รัฐไทย และรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กับทรัพยากรข้ามพรมแดน	<input checked="" type="checkbox"/> อนุสัญญาฯ เคารพในหลักสิทธิอธิปไตยของแต่ละประเทศ	
	๗.๒ การสร้างความร่วมมือ ระหว่างภาคีต่างๆ ทั้งภายในรัฐ และระหว่างประเทศ	<input checked="" type="checkbox"/> ภาคีต้องร่วมมือจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีพรมแดนระหว่างประเทศ มีการใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกัน มีการใช้ทรัพยากรชีวภาพร่วมกัน และมีการพัฒนาความช่วยเหลือสำหรับโครงการพื้นที่ชุ่มน้ำ	กฎหมายป่าไม้ไทยยังไม่ออกแบบเรื่องการสร้างระบบการจัดการทรัพยากรข้ามพรมแดนร่วมกัน
	๗.๓ การถ่ายทอดเทคโนโลยี จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากร		
	๗.๔ การจัดการข้อพิพาท		

ตารางวิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของกฎหมายป่าไม้ไทย

ต่ออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
อนุรักษ์ ปกป้อง และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดและยั่งยืน	(๑) ภาครัฐจะต้องคัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ หรือนานาชาติ อย่างน้อย ๑ แห่ง บรรจุในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในทะเบียน (๒) ภาครัฐต้องกำหนดและวางแผนการดำเนินการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจะอยู่ในทะเบียนหรือไม่ (๓) ทำการปรึกษากับภาคี	พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕	พื้นที่ใช้บังคับกฎหมายไม่ครอบคลุมไปถึงพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะไหล่ทวีป	กฎหมายป่าไม้ทั้งหมดยังขาดหลักเรื่องการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม โดยเฉพาะในระดับชุมชนท้องถิ่น	พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p>อื่นๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ตามพรมแดนระหว่างประเทศ มีการใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกัน มีการใช้ทรัพยากรชีวภาพร่วมกัน และมีการพัฒนาความช่วยเหลือสำหรับโครงการพื้นที่ชุ่มน้ำ</p> <p>(๔) ภาครัฐต้องสนับสนุนเงินช่วยเหลือแก่อนุสัญญาฯ จำนวนเงินช่วยเหลือของแต่ละประเทศขึ้นกับการแบ่งตาม UN Scale</p>				

ตารางตรวจสอบความสอดคล้องของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักการสำคัญ	ประเด็นพิจารณา
<input checked="" type="checkbox"/> ลักษณะและประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำ	<input checked="" type="checkbox"/> มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> ใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน</li> </ul> <input checked="" type="checkbox"/> ขอบเขตและประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำ <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> ประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำตามคู่มือแรมซาร์</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> พื้นที่ชุ่มน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น</li> </ul>
<input checked="" type="checkbox"/> การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ	<input checked="" type="checkbox"/> ข้อพิจารณา <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> ความสำคัญระดับชาติด้านนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ</li> </ul> <input checked="" type="checkbox"/> การขอลบ หรือจำกัดขอบเขตการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้จดทะเบียนแล้ว <input checked="" type="checkbox"/> จัดทำแผนอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในแผนการใช้ที่ดินของประเทศ <input checked="" type="checkbox"/> รายงานสถานะของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนต่อแรมซาร์ <input checked="" type="checkbox"/> การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> พื้นที่ชุ่มน้ำครอบคลุมพื้นที่เหนือดินแดนของประเทศสมาชิกมากกว่าหนึ่งประเทศ</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> กรณีที่ต้องมีการแบ่งปันการใช้น้ำระหว่างประเทศ</li> </ul> <input checked="" type="checkbox"/> มีกฎหมายภายในเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และการอนุรักษ์ที่อยู่ของนกน้ำ

## สรุปการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

๑. ปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ให้มีวัตถุประสงค์ และระบบการจัดการป่าในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ชาญฉลาดและยั่งยืน
๒. การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและยั่งยืน จะสัมพันธ์กับหลักการจัดการทรัพยากรร่วม สิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร และหลักเรื่องแรงจูงใจ การแบ่งปันผลประโยชน์ และความรับผิดชอบร่วมกัน
๓. ปรับกฎหมายป่าไม้ให้มีระบบการจัดการทรัพยากรร่วมข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ

## บทที่ ๗

# แนวทางลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่า ในประเทศในประเภทกำลังพัฒนา (REDD plus)<sup>๑</sup> ภายใต้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ.๑๙๙๒

### ที่มา

ปัญหาป่าไม้โยงกับสภาวะโลกร้อน เนื่องจากขณะที่โลกร้อนขึ้นเพราะก๊าซเรือนกระจกอย่างคาร์บอนไดออกไซด์ แต่ป่าทั่วโลกสามารถดูดซับคาร์บอนได้ปีละ ๒.๖ พันล้านตัน ในทางกลับกัน การทำลายป่าและการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ปล่อยคาร์บอนปีละ ๑.๖ พันล้านตัน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๐ ของการเผาเชื้อเพลิงฟอสซิลทั่วโลก ดังนั้นป่าคือ หัวใจสำคัญของปัญหาโลกร้อน

แต่เนื่องจากการทำลายป่าเกิดมากในประเทศกำลังพัฒนาในเขตร้อนขึ้น ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ.๑๙๙๒ และพิธีสารเกียวโต ค.ศ.๑๙๙๗ ได้พัฒนากลไกการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกี่ยวกับภาคป่าไม้ซึ่งก็คือ โครงการปลูกป่า ไว้เป็นส่วน ๑ ใน ๑๕ ของกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) แต่กลไกดังกล่าวมีเงื่อนไขที่เข้มงวด และยากจะตรวจสอบได้ว่าช่วยลดก๊าซเรือนกระจกได้จริง จึงมีโครงการปลูกป่าในฐานะเป็นกลไกพัฒนาที่สะอาดเพียง ๑๗ โครงการเท่านั้น

บรรดาหน่วยงานรัฐและประชาสังคมจากประเทศต่างๆ ที่ห่วงใยปัญหาป่าไม้กับภาวะโลกร้อน จึงได้พัฒนากลไกใหม่ขึ้นมานอกเหนือกลไกการพัฒนาที่สะอาด เรียกว่า “การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา” (Reducing Emission from Deforestation in Developing Countries: REDD) ในปี ๒๐๐๕ จุดเริ่มต้นมาจากประเทศปาปัวนิวกินีและคอซตาริกาเป็นผู้เสนอ REDD เพื่อหากลไกให้ประเทศพัฒนาแล้วทางสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในป่าเขตร้อนขึ้นให้มีขีดความสามารถในการป้องกันการทำลายป่าและฟื้นฟูป่าขึ้นมา ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการรับรองจากการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ ๑๓ ที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ในปี ๒๐๐๗ โดยกำหนดให้เป็นกลไกเพิ่มเติมและเป็นอิสระไม่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด

<sup>๑</sup> ประมวลข้อมูลจาก สมหญิง สุนทรวงษ์ และคณะ, ๒๕๕๔, แนวคิดและรูปแบบ REDD ที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ยั่งยืนและเป็นธรรมในบริบทสังคมไทย, ชุดโครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, น.๓

หลักการ REDD มี ๔ ประการคือ

- ๑) การทำลายป่าเป็นสิ่งที่เกิดทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา
- ๒) การดูแลรักษาป่าหรือเพิ่มพื้นที่ป่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม
- ๓) ผู้ดูแลรักษาป่าหรือเพิ่มพื้นที่ป่าควรได้รับผลตอบแทน
- ๔) เป็นกลไกที่สร้างแรงจูงใจเชิงบวก

ต่อมาในปี ๒๐๐๙ การประชุมที่กรุงเทพฯ REDD ได้เพิ่มเป้าหมายจากการลดการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมป่า โดยพัฒนามาสู่การอนุรักษ์และการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน กลายเป็น REDD plus โดยเพิ่มเติม ๕ ประเด็น คือ

- ๑) การกักเก็บคาร์บอน
- ๒) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
- ๓) การรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่น
- ๔) การจัดการป่าอย่างยั่งยืน
- ๕) บริการทางนิเวศ

ทั้งหมดนี้ทำให้เปิดมิติสู่การสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่า สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพิ่มรายได้จากการส่งเสริมการจัดการป่าที่ยั่งยืน ซึ่งสามารถใช้เป็นสิทธิขายคาร์บอนเครดิตให้กับประเทศกำลังพัฒนา

แม้จะออกแบบเพื่อประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น แต่ REDD plus ก็ได้รับการวิจารณ์จากภาคประชาสังคมหลายส่วน เพราะวิตกว่าประเทศพัฒนาแล้วอาจใช้เรื่องการสนับสนุนงบประมาณกับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้จัดการป่าที่ยั่งยืนโดยเลี่ยงกับภาระที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกลไกคาร์บอนเครดิต ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันการเจรจาเรื่อง REDD plus ยังไม่มีข้อยุติ มีข้อวิจารณ์หลายประเด็น เช่น การนิยาม “ป่า” ว่าคืออะไร ซึ่งมีความสำคัญต่อการระบุว่าเกิดการทำลายป่าหรือไม่ เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียใครบ้าง และประเด็นเรื่องแรงจูงใจว่า จะใช้กลไกตลาดโดยใช้การซื้อขายคาร์บอนเครดิต หรือจะใช้ระบบกองทุนที่มาจากบริจาค ตั้งกองทุน การเก็บภาษีบริการ หรือกลไกผสม

สำหรับประเทศไทย ที่เป็นภาคีสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ.๑๙๙๒ และร่วมเจรจา REDD plus มาตลอด ก็ได้ดำเนินการในด้านป่าไม้คือ จัดทำแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๕ ซึ่งมียุทธศาสตร์ ๑) การสร้างความสามารถปรับตัวเพื่อรับมือและลดความเสียหายต่อผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศ และ ๒) การสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มแหล่งดูดซับก๊าซบนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ในด้าน REDD plus กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก็ได้จัดทำ Readiness Plan เสนอต่อกองทุนหุ้นส่วนคาร์บอนป่าไม้ (Forest Carbon Partnership Facility: FCPF) ภายใต้แผนงานความร่วมมือ

สหประชาชาติด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าไม้ในประเทศกำลังพัฒนา (UN-REDD) โดยจะดำเนินพื้นที่นำร่อง คือ พื้นที่แนวเชื่อมต่อเทือกเขาตะนาวศรี จังหวัดราชบุรีและกาญจนบุรี

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาสู่ REDD plus เครือข่ายโลกเย็นที่เป็นธรรม<sup>๒</sup> อันเป็นการรวมกลุ่มขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการจัดการป่าโดยชุมชนในประเทศไทย มีข้อวิจารณ์ว่า กระบวนการจัดทำ R-plan ของกรมอุทยานฯ ยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างทั่วถึง ปัญหาความขัดแย้งด้านป่าไม้ระหว่างรัฐกับชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ยังไม่ได้รับการแก้ไข สิทธิชุมชนยังไม่ถูกรับรอง ควรที่จะดำเนินการก่อน REDD plus กฎหมายป่าไม้ประเทศไทยลำหลังไม่รับรองสิทธิชุมชน ควรจะต้องปฏิรูปก่อนชุมชนท้องถิ่นซึ่งควรได้รับความสำคัญเป็นอันดับแรกไม่ได้เข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารืออย่างทั่วถึง ควรต้องจัดกระบวนการหาฉันทามติร่วมกัน (Free, Prior, and Informed Consent – FPIC) ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ รวมถึงการจัดทำประชาพิจารณ์/รับฟังความเห็นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มในระดับพื้นที่ ก่อนการดำเนินงานเรดด์พลัส และโครงการเรดด์พลัสจะต้องไม่นำไปสู่การนำคาร์บอนเครดิตจากป่าเข้าสู่ระบบตลาด และเห็นด้วยกับการใช้ระบบกองทุนเท่านั้น

โดยสรุป แม้การเจรจา REDD plus ยังไม่ยุติ โครงการที่จะดำเนินในประเทศไทยยังได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์จากหุ้นส่วนสำคัญคือ ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ก็มีแนวโน้มที่นานาชาติจะบรรลุข้อตกลง REDD plus ได้ ซึ่งก็จะมีผลต่อนโยบายการจัดการป่าของไทย ซึ่งหากจะบรรลุเป้าประสงค์ได้จะต้องปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ไทยหลายประเด็น

<sup>๒</sup> เครือข่ายโลกเย็นที่เป็นธรรม, ๒๕๕๗, ข้อห่วงกังวลและข้อเสนอของประชาชนไทย ต่อรายงาน RPP ฉบับธันวาคม ๒๕๕๖, วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗, <http://www.thaiclimatejustice.org/knowledge/view/๑๐๙>

## ประมวลประเด็นเนื้อหา REDD plus

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และ สัตว์ป่าของไทย
๑. หลักการ	๑.๑ คุณค่า ความสำคัญของ ทรัพยากร	คุณค่าของป่าต่อการดูดซับคาร์บอน เพื่อ ป้องกัน บรรเทาสภาวะโลกร้อน	กฎหมายป่าไม้ยังไม่ได้ระบุคุณค่าต่อภาวะโลกร้อน
	๑.๒ เป้าหมายหรือเจตนารมณ์ ต่อการจัดการทรัพยากร	๑) การทำลายป่าเป็นสิ่งที่เกิดทั่วไปในประเทศ กำลังพัฒนา ๒) การดูแลรักษาป่าหรือเพิ่มพื้นที่ป่าก่อให้เกิด ประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม ๓) ผู้ดูแลรักษาป่าหรือเพิ่มพื้นที่ป่าควรได้รับ ผลตอบแทน ๔) เป็นกลไกที่สร้างแรงจูงใจเชิงบวก <u>บวกด้วย</u> ๑) การกักเก็บคาร์บอน ๒) การอนุรักษ์ความหลากหลายทาง ชีวภาพ ๓) การรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่น ๔) การจัดการป่าอย่างยั่งยืน ๕) และบริการทางนิเวศ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กฎหมายป่าไม้ไทย ขาดหลักผู้ดูแลป่าควรได้รับ ผลตอบแทน และไม่มีกลไกแรงจูงใจเชิงบวก</li> <li>● กฎหมายป่าไม้ไทยไม่มีเรื่องการจัดการป่าในฐานะ การรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือส่งเสริม รับรอง วัฒนธรรมท้องถิ่นในการจัดการป่า</li> <li>● กฎหมายป่าไม้ไทยยังขาดหลักการจัดการบ <u>ve</u> ยั่งยืน ที่มีมิติเรื่องการใช้ประโยชน์ การแก้ปัญหา ยากจนของคนพึ่งพิงป่า</li> </ul>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และ สัตว์ป่าของไทย
	๑.๓ หลักสำคัญ เช่น ความ เสมอภาค และความ รับผิดชอบร่วมกันในระดับที่ แตกต่างกัน การป้องกันไว้ก่อน การช่วยเหลือกลุ่มที่ด้อย โอกาส เป็นต้น	๑) หลักการมีส่วนร่วมของภาคีทุกชั้นตอน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น ๒) หลักแรงจูงใจ และให้ผลตอบแทนแก่ ผู้ดูแลรักษาป่า	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กฎหมายป่าไม้ไม่กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมใน การจัดการป่า</li> <li>● กฎหมายป่าไม้ไทยไม่มีหลักแรงจูงใจ และ ผลตอบแทนแก่ผู้ดูแลรักษาป่า</li> </ul>
๒. ขอบเขต การจัดการ	๒.๑ แนวทางการอนุรักษ์ในถิ่น ที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ		
	๒.๒ แนวทางการอนุรักษ์นอก ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ		
	๒.๓ การประเมินผลกระทบ และการลดผลกระทบเสียหาย		
๓. แนว ทางการจัดการ ทรัพยากร	๓.๑ หลักการใช้ประโยชน์จาก ฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่าง ยั่งยืน		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และ สัตว์ป่าของไทย
	๓.๒ มาตรการสร้างแรงจูงใจ	ใช้มาตรการจูงใจ ๒ แนวทาง ๑) กลไกตลาดคาร์บอนเครดิต ๒) กองทุน ๓) ผสมระหว่างกลไกตลาดและกองทุน	กฎหมายป่าไม้ไทยไม่มาตรการสร้างแรงจูงใจ
	๓.๓ มาตรการติดตาม ตรวจสอบ		
๔. การสร้าง การเรียนรู้	๔.๑ การศึกษาวิจัย		
	๔.๒ การสร้างการเรียนรู้กับ สังคม		
๕. บทบาท หน้าที่ของรัฐ	๕.๑ สิทธิและหน้าที่ของรัฐที่ เกี่ยวข้องกับทรัพยากรหรือ ผลกระทบจากการใช้ทรัพยากร		
๖. สิทธิของ ชุมชน และการ มีส่วนร่วมของ ประชาชน	๖.๑ ชุมชนในการเข้าถึงและ จัดการทรัพยากร	ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่น ในฐานะภาคี สำคัญในการจัดการป่า	กฎหมายป่าไม้ไทยยังไม่ได้รับรองสิทธิชุมชน
	๖.๒ การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดการ ทรัพยากร		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการอธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และ สัตว์ป่าของไทย
	๖.๓ การแบ่งปันผลประโยชน์ และความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น จากการใช้ทรัพยากร		
	๖.๔ กลไกการสนับสนุนชุมชน และสังคมในการจัดการ ทรัพยากร	มีมาตรการสนับสนุนชุมชนในการจัดการป่า อย่างยั่งยืน	
<b>๗.พันธกรณี ความร่วมมือ ระหว่าง ประเทศ</b>	๗.๑ อำนาจ สิทธิและหน้าที่ ของรัฐไทย และรัฐอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้องกับทรัพยากรข้าม พรมแดน		
	๗.๒ การสร้างความร่วมมือ ระหว่างภาคีต่างๆ ทั้งภายใน รัฐและระหว่างประเทศ	สร้างความร่วมมือพหุภาคีในการจัดการป่า	
	๗.๓ การถ่ายทอดเทคโนโลยี จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากร		
	๗.๔ การจัดการข้อพิพาท		

ตารางวิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทย

ต่อ แนวทางลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศในประเภทกำลังพัฒนา (REDD plus)

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทย ที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทย ที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทย ที่ควรปรับปรุง
๑) การทำลายป่าเป็นสิ่งที่เกิดทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา	ยังอยู่ในระหว่างการเจรจา หากสำเร็จจะมีพันธกรณีดังนี้	พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔	กฎหมายป่าไม้ไทยยังจำกัดเฉพาะพื้นที่ของรัฐไม่ครอบคลุมพื้นที่	กฎหมายป่าไม้ไทยยังไม่รับรองสิทธิชุมชนร่วมจัดการป่าในป่าทุกประเภท	พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔
๒) การดูแลรักษาป่าหรือเพิ่มพื้นที่ป่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม	๑. ใช้มาตรการจูงใจ ได้แก่ -กลไกตลาดคาร์บอนเครดิต -กองทุน	พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕	เอกชน กฎหมายป่าไม้ไทยไม่รับรองพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตป่าตามกฎหมาย	กฎหมายป่าไม้ไทยขาดมาตรการจูงใจให้ชุมชนมีศักยภาพจัดการป่าที่ยั่งยืน	พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕
๓) ผู้ดูแลรักษาป่าหรือเพิ่มพื้นที่ป่าควรได้รับผลตอบแทน	-ผสมระหว่างกลไกตลาดและกองทุน	พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕			พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕
๔) เป็นกลไกที่สร้างแรงจูงใจเชิงบวก	๒. มีมาตรการสนับสนุนชุมชนในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน				
<u>บวกด้วย</u>	๓. สร้างความร่วมมือพหุภาคีในการจัดการป่า				
๑) การกักเก็บคาร์บอน					
๒) การอนุรักษ์ความ					

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทย ที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทย ที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทย ที่ควรปรับปรุง
หลากหลายทาง ชีวภาพ ๓) การรักษา วัฒนธรรมท้องถิ่น ๔) การจัดการป่า อย่างยั่งยืนและ บริการทางนิเวศ					

## ตารางตรวจสอบความสอดคล้องของ REDD Plus

หลักการสำคัญ	ประเด็นพิจารณา
การจัดการป่าที่ยั่งยืนเพื่อการดูดซับคาร์บอน	<input checked="" type="checkbox"/> การกักเก็บคาร์บอน <input checked="" type="checkbox"/> การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ <input checked="" type="checkbox"/> การรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่น <input checked="" type="checkbox"/> การจัดการป่าอย่างยั่งยืน <input checked="" type="checkbox"/> การบริการทางนิเวศ
มาตรการสร้างแรงจูงใจ	<input checked="" type="checkbox"/> กลไกตลาดคาร์บอนเครดิต <input checked="" type="checkbox"/> กองทุน <input checked="" type="checkbox"/> ผสมระหว่างกลไกตลาดและกองทุน
การรับรองสิทธิชุมชน	<input checked="" type="checkbox"/> ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่น ในฐานะภาคีสำคัญในการจัดการป่า <input checked="" type="checkbox"/> มาตรการสนับสนุนชุมชนในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน <input checked="" type="checkbox"/> สร้างความร่วมมือพหุภาคี

## สรุปความสอดคล้องระหว่าง REDD plus กับกฎหมายป่าไม้ไทย

REDD Plus มีมิติคุณค่าป่าทั้งในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างบูรณาการ วางอยู่บนหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน การส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการร่วม และใช้กลไกสนับสนุนสร้างแรงจูงใจ (กลไกตลาด หรือกองทุน) เพื่อสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาให้มีความสามารถในการจัดการป่าที่ยั่งยืน ภาพในการแก้ปัญหาสถานะโลกร้อน แต่กฎหมายป่าไม้ไทยทั้งหมดไม่มีมิติเชิงสังคมและวัฒนธรรม ขาดมิติทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการสร้างแรงจูงใจ และเป็นโครงสร้างการจัดการป่าที่รวมศูนย์โดยรัฐ ไม่รับรองและส่งเสริมสิทธิชุมชนในการจัดการป่า ไม่สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เห็นการขัดกันในเชิงหลักการและแนวทาง ดังนั้นแม้จะมี REDD plus มาสนับสนุนแก่ประเทศไทย แต่หากยังไม่ปรับโครงสร้างกฎหมายป่าไม้ให้กระจายอำนาจรับรองสิทธิชุมชน สร้างการมีส่วนร่วมประชาชน สร้างแรงจูงใจทุกภาคส่วน ก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมายการจัดการป่าที่ยั่งยืนเพื่อแก้ปัญหาสถานะโลกร้อน

## บทที่ ๘

### อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

#### ๑. ที่มา แนวคิดและความสำคัญของอนุสัญญา

สาระสำคัญของเรื่องอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีบทบัญญัติ ๓๒๐ ข้อ และ ๙ ภาคผนวก ครอบคลุมระบอบกฎหมายทะเลเดิม กล่าวคือ อนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งไทยเป็นภาคีทั้ง ๔ ฉบับ นอกจากนี้ยังเป็นการประมวล (codify) ระบอบกฎหมายทะเลที่มีขึ้นใหม่ ภายหลังจากอนุสัญญากรุงเจนีวาฯ เช่น เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ขอบเขตใหม่ของไหล่ทวีป การสำรวจและการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติใน “ บริเวณพื้นที่ (The Area)” การคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล การค้นคว้าวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล การระงับข้อพิพาท และในส่วนภาคผนวกต่างๆ ก็เป็นการกำหนดธรรมนูญขององค์กรตามอนุสัญญาฯ ประเภทต่าง ๆ อาทิ คณะกรรมการกำหนดขอบเขตของไหล่ทวีป ธรรมนูญของวิสาหกิจ ธรรมนูญของศาลกฎหมายทะเล ระหว่างประเทศ และยังกำหนดรายละเอียดขั้นตอนของกลไกระงับข้อพิพาทตามอนุสัญญาฯ อาทิ การประนอม และการตั้งอนุญาโตตุลาการ

อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเลทั้ง ๔ ฉบับ ประเทศไทยได้ลงนามเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๑ และได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยได้มอบสัตยาบันสาร (Instrument of Ratification) ต่อเลขาธิการสหประชาชาติเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ อนุสัญญาฯ ดังกล่าวจึงมีผลบังคับใช้สำหรับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้นมา

ประเทศไทยเพียงแต่ลงนามในอนุสัญญาฯ เท่านั้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยยังมีไม่ได้ให้สัตยาบัน ประเด็นที่ประเทศไทยกำลังพิจารณาที่สำคัญ ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเขตทางทะเลที่จะส่งผลกระทบต่อการบินเรือและการทำประมง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของประเทศไทย พบในกิจกรรมที่สำคัญ กล่าวคือ

#### ๑. คณะกรรมการกฎหมายทางทะเลและเขตทางทะเลของไทย

เป็นคณะกรรมการหลักของประเทศ โดยมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการ ๒๖ คน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- พิจารณาปัญหากฎหมายทะเลและเขตทะเลของประเทศไทยทั้งหมด
- แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการกฎหมายทางทะเลและเขตทะเลของไทย ได้แก่

- รับรองคำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๕ และในขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการดำเนินงานจัดพิมพ์คำแปลซึ่งได้รับการรับรองแล้ว
- กำหนดท่าทีของประเทศไทยเพื่อเข้าร่วมการประชุมสหประชาชาติเกี่ยวกับร่างข้อมติแก้ไขภาค ๑๑ ของอนุสัญญากฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ และร่างข้อตกลงเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ทะเลลึกภายใต้อนุสัญญา พ.ศ. ๒๕๒๕ (กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๗)
- พิจารณาร่างพระบรมราชโองการประกาศเขตต่อเนื่องและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตต่อเนื่องเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดซึ่งกรมสนธิสัญญาและกฎหมายได้เสนอร่างทั้งสองข้างต้นแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแล้ว
- จัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น ๒ คณะ คือ ๑) คณะอนุกรรมการเพื่อติดตามและดำเนินการ เกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๕ และ ๒) คณะอนุกรรมการแปลความตกลงแก้ไข ภาค ๑๑ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย

## **๒. คณะอนุกรรมการเพื่อติดตามและดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๕**

คณะอนุกรรมการชุดนี้มีรองอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย (อาวุโส) เป็นประธาน อนุกรรมการ รองอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็นรองประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการ ๑๔ คน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ศึกษาพิจารณาผลกระทบต่างๆ ที่มี หากประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี
- วิเคราะห์และติดตามพัฒนาการของกฎหมายทะเล
- เสนอแนะกฎหมายเพื่อรับรองพันธกรณีตามอนุสัญญา และให้ความเห็นเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขกฎหมายที่ขัดต่อผลกระทบของการเป็นภาคีอนุสัญญา

## **๓. คณะอนุกรรมการแปลความตกลงแก้ไข ภาค ๑๑ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๕**

คณะอนุกรรมการชุดนี้มีรองอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทน กองแปลเป็นรองประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการ ๑๐ คน โดยมีอำนาจหน้าที่ แปลตัวบท ข้อตกลงแก้ไขภาค ๑๑ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๕

#### ๔. คณะอนุกรรมการดำเนินงานตามโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง "แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล"

คณะอนุกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วยนายอัครพร จารุจินดา เป็นประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการ ๑๑ คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อรับผิดชอบวางแผนและกำกับดูแลการดำเนินการตามโครงการศึกษาวิจัย โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- กำหนดวัตถุประสงค์
- ศึกษาประเด็นต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ตามข้อวัตถุประสงค์ ในการนี้จะดำเนินการจัดจ้างผู้วิจัยเพื่อดำเนินการศึกษาในประเด็นต่างๆ เหล่านั้น
- พิจารณาและกำหนดเงินอุดหนุนและค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดจ้าง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
- ติดตามและพิจารณาประเมินผลงานศึกษาวิจัยที่ผู้วิจัยเสนอ ตลอดจนให้ข้อสังเกตและคำแนะนำแก่ผู้วิจัยในการปรับปรุงแก้ไขงานศึกษาวิจัย
- ศึกษา วิเคราะห์ผลงานศึกษาวิจัยต่างๆ และจัดทำข้อเสนอแนะในการนี้จะจัดจ้างบุคคลใดให้ดำเนินการโดยการกำกับดูแลของคณะอนุกรรมการก็ได้
- จัดทำรายงานสรุปผลการศึกษา ยกร่างกฎหมายและเอกสารอธิบายเกี่ยวกับร่างกฎหมายในการจะจัดจ้างบุคคลเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่คณะอนุกรรมการกำหนด

#### หน่วยประสานงานของประเทศไทยที่รับผิดชอบโดยตรงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑. หน่วยงานประสานหลัก คือ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

๒. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี กรมทรัพยากรธรณี กรมประมง กรมศุลกากร กรมการปกครอง กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมอุทกศาสตร์ กรมแผนที่ทหาร คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ นี้ แต่การเตรียมการที่ผ่านมาถือได้ว่าทำให้ประเทศตื่นตัวในด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลทำให้การให้สัตยาบันล่าช้าพอสรุปได้ดังต่อไปนี้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๕๑)

๑. เนื่องจากเป็นอนุสัญญาที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายแห่ง เช่น กรมประมง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองทัพเรือ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการทำกฎหมายอนุวัติการหลายฉบับ

๒. ในส่วนของการทำกฎหมายนั้นยังมีข้อที่ต้องพิจารณาในรายละเอียดอีกมาก เช่น รูปแบบของกฎหมายว่าจะเป็นแบบใดระหว่างการปรับปรุงกฎหมายแต่ละฉบับให้สอดคล้องกับพันธกรณีแต่ละข้อของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล หรือการนำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลทั้งฉบับมาเป็นกฎหมายทั้งหมด

๓. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลนั้น ต้องพิจารณาว่าแต่ละอนุสัญญามีกฎหมายรับรองอยู่แล้วหรือไม่ กรณีถ้ามีอยู่แล้วอาจต้องทำการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับอนุสัญญามากยิ่งขึ้น แต่ถ้าไม่มีอาจจำเป็นต้องทำกฎหมายขึ้นมาใหม่

๔. การดำเนินการล่าสุดของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานตามโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง "แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล" ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะทำให้การอนุวัติการและการดำเนินการเพื่อเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเป็นไปได้เร็วมากขึ้น เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นผู้ที่จะพิจารณากฎหมายอนุวัติการเป็นผู้เข้ามาดำเนินการเอง

## ๒ การอนุวัติของกฎหมาย/พ.ร.บ. ของไทย ตามอนุสัญญา

แนวทางการออกกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญาฯ ได้แก่ การออกกฎหมายโดยผนวกอนุสัญญาแนบท้ายเป็นภาคผนวก หรือการออกกฎหมายโดยนำหลักการแต่ละหลักมาบัญญัติเป็นมาตราต่างๆ หรือการออกกฎหมายแม่บท หรือการตรวจชำระเสนอร่างปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับสิทธิและหน้าที่ตามอนุสัญญาในแง่มุมต่างๆ ของจุดอ่อนและจุดแข็ง พร้อมทั้งได้จัดกลุ่มกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ๑๑ กลุ่ม และประเมินความพอเพียงในการรองรับสิทธิและหน้าที่ของกฎหมายไทยกับอนุสัญญาฯ ได้แก่ กลุ่มกฎหมายด้านการเดินเรือ ด้านการศึกษาวิจัยทางทะเล ด้านทรัพยากรที่ไม่มีชีวิตด้านทรัพยากรมีชีวิต ด้านการสาธารณสุขและช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ด้านโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุที่จมใต้ทะเล ด้านเรือ ด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเล ด้านภาษีและศุลกากร ด้านความผิดทางทะเลด้านการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

## ๓. ประมวลประเด็นเนื้อหาต่างๆ

ในส่วนของประเด็นเนื้อหาของอนุสัญญาที่ระบุถึงการจัดการป่าและสัตว์ป่า และตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าและสัตว์ป่าของประเทศไทย โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ ๑) การเช็คสถานะภาพของเนื้อหาอนุสัญญาและข้อตกลงนั้นๆว่าปรากฏในส่วนใดของ พ.ร.บ. ทั้ง ๕ ฉบับ และเนื้อหา แนวคิด หรือหลักการส่วนใดที่ยังไม่ได้ปรากฏหรือกล่าวถึง และ ๒) การอนุวัติของกฎหมาย/พ.ร.บ. ของไทย ตามอนุสัญญาหรือข้อตกลงนั้นๆ รายละเอียดดังอธิบายในตาราง

## ประมวลประเด็นเนื้อหาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
๑. หลักการ	๑.๑ คุณค่า ความสำคัญ ของทรัพยากร	เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ ในการใช้ทะเลแตกต่างกันตามเขตทางทะเล เช่น ทะเล อาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป และได้ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งในการดำเนินการเพื่อรักษา ผลประโยชน์ทางทะเล	บทบัญญัติของกฎหมายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับ กิจกรรมการใช้ทะเลมีอยู่หลายฉบับ แบ่งออกเป็น <input checked="" type="checkbox"/> ด้านสิ่งแวดล้อม <input checked="" type="checkbox"/> การพาณิชย์นาวี เกี่ยวกับทรัพยากรมีชีวิต ทรัพยากรไม่มีชีวิต เกี่ยวกับสิทธิในเขตต่อเนื่อง เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยทาง ทะเล และที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเลอื่น
	๑.๒ เป้าหมายหรือ เจตนารมณ์ต่อการ จัดการทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> การมีส่วนร่วมในตราสารระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นที่ ยอมรับว่าเป็นธรรมนูญทางทะเล ที่วางหลักกฎหมาย ระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล และการดำเนินกิจกรรมทาง ทะเลในทุกมิติ กล่าวคือ อำนาจ หน้าที่ และสิทธิของรัฐใน เขตทางทะเลต่างๆ ได้แก่ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป ทะเลหลวง สิทธิหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง รัฐอื่น และเรือที่ใช้สิทธิผ่านใน น่านน้ำ <input checked="" type="checkbox"/> การกำหนดสิทธิของรัฐในการแสวงประโยชน์จาก	<input checked="" type="checkbox"/> ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ มาตรา ๘๕ (๕) รัฐต้องดำเนินการตาม แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครอง คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการ พัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และ คุณภาพชีวิตของ ประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และ

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
		<p>ทรัพยากรธรรมชาติ และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งจะทำให้ไทยสามารถปกป้องและคุ้มครองสิทธิของไทยอัน พึงมีตามอนุสัญญาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การเสริมสร้างภาพลักษณ์ และยกระดับบทบาทของไทย ในเวทีภูมิภาคและพหุภาคี</p>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการ กำหนดแนวทางการดำเนินงาน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (๒๕๕๕-๒๕๕๙) เกี่ยวกับนโยบายในการ จัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มี วัตถุประสงค์ ๔ ประการ คือ</p> <p>๑ เพื่ออนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อการรักษาสมดุลของ ระบบนิเวศ และเป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนา ประเทศ</p> <p>๒ เพื่อขับเคลื่อนการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประเทศก้าวไปสู่การเป็น สังคมคาร์บอนต่ำ</p> <p>๓ เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน และเตรียมความพร้อมในการ รองรับและปรับตัวต่อผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และประเด็น สิ่งแวดล้อมโลก</p>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
			๔ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีการคุ้มครองรักษา ผลประโยชน์ของประเทศจากข้อตกลงและพันธกรณีระหว่างประเทศ
	๑.๓ หลักสำคัญ เช่น ความเสมอภาค และความรับผิดชอบร่วมกัน ในระดับที่แตกต่างกัน การป้องกันไว้ก่อน การช่วยเหลือกลุ่มที่ด้อยโอกาส เป็นต้น	<input checked="" type="checkbox"/> หลัก “Responsibility for Trans boundary Harm” กำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะบริหารจัดการ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่มีอยู่แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมของรัฐอื่นหรือบริเวณอื่นนอกเขตอำนาจรัฐของตน <input checked="" type="checkbox"/> หลัก “Precautionary principle” นำมาใช้ในการป้องกันเหตุที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งประเทศสมาชิกต้องดำเนินการร่วมกันใช้มาตรการป้องกันไว้ก่อน หลักการนี้ปรากฏในความตกลงเพื่อการอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องนำมาตรการป้องกันไว้ก่อนมาใช้ในการอนุรักษ์ บริหาร	

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
		<p>จัดการ และการแสวงหาประโยชน์ในมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ เพื่อป้องกันไม่ให้ปลาเหล่านี้สูญพันธุ์ในอนาคต</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> หลัก “Prevention” เป็นหลักการที่รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศในการที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นหน้าที่ของประเทศสมาชิกในการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและต้องประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล</p>	
๒. ขอบเขต การจัดการ	๒.๑ แนวทางการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ	<p><input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๖๑ และ ๖๒ กำหนดหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการอนุรักษ์ (conservation) และใช้ประโยชน์ (utilization) ในทรัพยากรมีชีวิต (living resources) ที่อยู่อาศัยบริเวณพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยรัฐชายฝั่งต้องจัดให้มีมาตรการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำทั้งหมดที่อนุญาตให้จับได้ในแต่ละปี (Total Allowable Catch: TAC) โดยอาจเป็นการกำหนดจากจำนวนปลาที่จับ ฤดูกาลที่จับ หรือจำนวนเรือหาปลาที่ได้รับอนุญาต เพื่อให้การเก็บเกี่ยวทรัพยากรมีชีวิตใน</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้การคุ้มครองที่ดินซึ่งกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเลหรือชายฝั่งทะเล ตามความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ที่หมายรวมถึง ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้อำนาจรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอันใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่งได้รับการคุ้มครองตาม</p>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
		<p>เขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นการเก็บเกี่ยวผลผลิตสูงสุด และยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield) อีกทั้งยังไม่เป็นการแสวงประโยชน์อย่างเกินขอบเขต ทั้งนี้ รัฐชายฝั่งยังมีหน้าที่ในการส่งข้อมูลที่มีเกี่ยวกับการอนุรักษ์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานภายในหรือภายนอกประเทศ เช่นสถิติการจับสัตว์น้ำในพื้นที่ หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มวลปลาเพื่อให้มาตรการ TAC มีฐานการคำนวณจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรมีชีวิต มาตรา ๖๒ กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรมีชีวิตที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะอย่างเหมาะสม (optimum utilization) เช่นในกรณีรัฐชายฝั่งได้รับการจัดสรร TAC แต่ไม่มีความสามารถอย่างเพียงพอที่จะเก็บเกี่ยวผลผลิตตามที่ได้รับการจัดสรร จะต้องยอมให้ประเทศอื่นเข้ามาใช้สิทธิแทนในส่วนที่เหลืออยู่ โดยได้รับค่าชดเชยเป็นเงิน หรือสิ่งอื่น และประเทศอื่นที่เข้ามาใช้สิทธิแทนต้องยอมปฏิบัติตามกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น</p>	<p>พระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้มีการกำหนดให้ป่าชายเลนเป็นป่าสงวนซึ่งได้รับการคุ้มครอง</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เขตชายฝั่งทะเลเป็นเขตรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ การนิคมอุตสาหกรรมมีอำนาจในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรวมเอาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติกำหนดเขตห้ามก่อสร้างอาคารในบริเวณชายฝั่ง</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่หรือทางสาธารณะซึ่งรวมถึงทะเลโดยให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว</p>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
		<p><input checked="" type="checkbox"/> UNCLOS กำหนดหน้าที่ในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ในมาตรา ๑๙๒ และ ๑๙๓ โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการ การใช้สิทธิอธิปไตยเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตแดนของรัฐสามารถทำได้ตามนโยบายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ แต่ต้องขึ้นอยู่กัหน้าที่ในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำซึ่งรวมถึงทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดห้องที่ห้ามตั้งโรงงาน ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชายทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติบริเวณที่ห้ามขุดดิน ซึ่งให้ความหมายของ “ดิน” รวมถึงทรายในทะเลด้วย</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้มีคณะกรรมการ “คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ” มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งรวมถึงสิ่งมีชีวิตในทะเลด้วย</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> กฎหมายเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์นาวีที่มีบทบัญญัติในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทาง</p>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
			<p>ทะเล ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติหลักเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือในน่านน้ำไทยและอาณาเขตต่อเนื่อง ห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำไปในทะเล ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือสิ่งใด ๆ รวมถึงน้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใด ๆ ลงในทะเลโดยกำหนดโทษทั้งจำคุกและปรับเป็นเงินไว้ด้วย เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมในทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๔๗ จัดตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน” มีอำนาจบริหารจัดการ การขจัดน้ำมันที่เป็นมลพิษทางน้ำซึ่งรวมถึงทะเลด้วย ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนปฏิบัติการควบคุม กำกับดูแล และรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและขจัดมลพิษน้ำมัน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า</p>

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
			ด้วยนโยบายและการฟื้นฟูทะเลไทย พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้มีคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายและฟื้นฟูทะเลไทย” เพื่อเสนอนโยบายและแผนการฟื้นฟูทะเลไทย และแนวทางในการบริหารและการใช้ประโยชน์พื้นที่ทะเลไทย
	๒.๒ แนวทางการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ	<input checked="" type="checkbox"/> ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลรัฐชายฝั่งมีหน้าที่ต้องประสานความร่วมมือกับรัฐชายฝั่งอื่นโดยตรง หรือผ่านองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรบริหารจัดการประมงในระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organizations) ตามมาตรา ๖๓-๖๗ ซึ่งอาจเกิดได้ในกรณีที่ต้องมีการแบ่งปันมวลชนิดพันธุ์สัตว์น้ำในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะของทั้งสองรัฐหรือมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับทะเลหลวง หรือมวลชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นอยู่เสมอ และมีการระบุไว้ใน Annex I พบได้ทั้งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง เช่น ปลาทูน่า หรือชนิดพันธุ์ที่มีการว่ายน้ำจากทะเลสู่ม่าน้ำเพื่อวางไข่ เช่น ปลาแซลมอน	

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
		<input checked="" type="checkbox"/> UNCLOS ยังได้กำหนดให้มีการอนุรักษ์ และบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในเขตทะเลหลวงไว้ในมาตรา ๑๑๖-๑๒๐ โดยยอมรับว่าทุกประเทศสามารถทำการประมงในทะเลหลวงได้อย่างเสรี แต่ต้องไม่กระทบถึงสิทธิ หน้าที่ และส่วนได้เสียของรัฐชายฝั่ง รวมถึงมีหน้าที่ในการที่จะต้องไม่แสวงประโยชน์จนเกินไป และต้องประสานความร่วมมือกับรัฐอื่นในการทำประมงในทะเลหลวง	
	๒.๓ การประเมินผลกระทบและการลดผลกระทบเสียหาย	<input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๙๔(๕) กำหนดให้รัฐต้องหามาตรการในการป้องกัน ลด หรือควบคุมมลพิษ ที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยการหามาตรการที่จำเป็นในการปกป้อง และรักษาระบบนิเวศที่มีจำนวนน้อยและเปราะบาง (rare or fragile ecosystems) ถิ่นที่อยู่ที่ลดจำนวนลง(habitat of depleted) ชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามหรือใกล้สูญพันธุ์ (threatened or endangered species) และชีวิตทางทะเลอื่นๆ (other forms of marine life) รวมถึงมาตรการในการห้ามการถ่ายเทของเสียจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง หรือการเปลี่ยนรูปแบบมลพิษไปเป็นชนิดอื่น เช่นการปล่อยของเสียจากเรือลงทะเล เป็นต้น	<input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม กำหนดให้โครงการต้องมีการจัดทำ EIA การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การระบายน้ำทิ้งหรือการปล่อยทิ้งของเสียลงทะเล

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
		<p><input checked="" type="checkbox"/> มาตรา ๑๙๖(๑) กำหนดให้รัฐต้องหามาตรการในการป้องกัน ลด หรือควบคุมมลพิษ อันเป็นเหตุให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ และเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งเกิดจากการใช้เทคโนโลยีภายในเขตอำนาจรัฐนั้น หรือกรณีการปล่อยชนิดพันธุ์ต่างถิ่น หรือชนิดพันธุ์ใหม่สู่สิ่งแวดล้อมทางทะเล ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม ก็ถือเป็นการแพร่มลพิษทางทะเลเช่นกัน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> UNCLOS กำหนดหน้าที่อื่นในการควบคุมมลพิษไว้ในส่วนที่ ๑๒ เช่นให้รัฐต้องแจ้งให้รัฐอื่นทราบในทันทีในกรณีที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดมลพิษไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตาม แม้ว่ามลพิษนั้นจะไม่ได้เกิดจากการกระทำ หรือในเขตแดนของรัฐผู้แจ้งก็ตาม หน้าที่ในการร่วมมือในการทำวิจัย แลกเปลี่ยนข้อมูล หรือทำวิจัยร่วมกันเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม หน้าที่ช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาทั้งด้านวิทยาศาสตร์ และเทคนิคเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการปกป้องทรัพยากรทางทะเล มีการจัดทำการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) และพิจารณาความเป็นไปได้ในการก่อมลพิษจากกิจกรรมที่มีการ</p>	

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
		ดำเนินการ จัดให้มีการบังคับตามกฎหมาย มีการลงโทษทาง อาญาต่อผู้กระทำความผิด มีการกำหนดโทษปรับ หรือ กำหนดมาตรการบังคับ และเยียวยาแก้ไขเมื่อมีมลพิษทาง ทะเลเกิดขึ้น และหากรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และความ รับผิดชอบที่มี อาจต้องมีความรับผิดชอบในความเสียหายที่ เกิดขึ้นตามกฎหมายระหว่างประเทศ	
๓. แนว ทางการ จัดการ ทรัพยากร	๓.๑ หลักการใช้ ประโยชน์จากฐาน ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน	<input checked="" type="checkbox"/> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย ทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ในส่วนที่ว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อมทางทะเล มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> <li>- การอนุรักษ์ทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ</li> <li>- การอนุรักษ์ทรัพยากรในเขตทะเลหลวง</li> <li>- การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> </ul>	
	๓.๒ มาตรการสร้าง แรงจูงใจ		
	๓.๓ มาตรการติดตาม ตรวจสอบ		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
๔. การสร้าง การเรียนรู้	๔.๑ การศึกษาวิจัย		
	๔.๒ การสร้างการ เรียนรู้กับสังคม		
๕. บทบาท หน้าที่ของรัฐ	๕.๑ สิทธิและหน้าที่ของ รัฐ ที่ เกี่ยว ข้อง กับ ทรัพยากร หรือ ผลกระทบจากการใช้ ทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> มอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตรวจสอบ บทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ของตนว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายที่ตนรับผิดชอบหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติของอนุสัญญาฯ  <input checked="" type="checkbox"/> มอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทาง ทะเลของประเทศไทยเป็นกลไกประสานงาน เพื่อการ บูรณา การการพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ บทบัญญัติ ของอนุสัญญาฯ	
๖. สิทธิของ ชุมชน และ การมีส่วนร่วม ของ	๖.๑ ชุมชนในการเข้าถึง และจัดการทรัพยากร		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
ประชาชน	๖.๒ การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดการ ทรัพยากร		
	๖.๓ การแบ่งปัน ผลประโยชน์และความ รับผิดชอบที่เกิดขึ้นจาก การใช้ทรัพยากร		
	๖.๔ กลไกการสนับสนุน ชุมชนและสังคมในการ จัดการทรัพยากร		
๗.พันธกรณี ความร่วมมือ ระหว่าง ประเทศ	๗.๑ อำนาจ สิทธิและ หน้าที่ของรัฐไทย และ รัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรข้ามพรมแดน	<input checked="" type="checkbox"/> เพื่อให้เป็นไปตามคำประกาศตามข้อ ๓๑๐ ที่ไทยได้แจ้ง ต่อสหประชาชาติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ มอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายทะเล และเขตทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งมีปลัดกระทรวงการ ต่างประเทศเป็นประธาน ทำหน้าที่เป็นกลไกประสานงาน	

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
		ส่วนราชการเพื่อติดตาม กำกับ และสนับสนุนหน่วยงาน ต่างๆ ที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาหรือออกกฎหมายให้ สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ต่อไป	
	๗.๒ การสร้างความ ร่วมมือระหว่างภาคี ต่างๆ ทั้งภายในรัฐและ ระหว่างประเทศ		
	๗.๓ การถ่ายทอด เทคโนโลยีจากการใช้ ประโยชน์ทรัพยากร		
	๗.๔ การจัดการข้อ พิพาท	<input checked="" type="checkbox"/> คำประกาศตามข้อ ๒๙๘ ของอนุสัญญาฯ คงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ดุลยพินิจ เลือกริธีดำเนินการระงับข้อ พิพาทและการยกเว้นการนำข้อพิพาทบางประเภทโดย เฉพาะข้อพิพาททางทะเลเข้าสู่กลไกระงับข้อพิพาทภาค บังคับซึ่งมีคำวินิจฉัยที่มีผลบังคับ	

**ตารางวิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทย**  
**ต่อ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒**

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>๑. เพื่อกำหนดระเบียบกฎหมายทางทะเลและมหาสมุทรโดยคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐ กล่าวคือ UNCLOS ยอมรับสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) ของรัฐที่จะแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลของตน</p> <p>๒. เพื่อส่งเสริม</p>	<p>กฎหมายไทยที่รองรับต่อการดำเนินงานตามพันธกรณี ได้แก่</p> <p>๑. การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ได้แก่</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้การคุ้มครองที่ดินซึ่งกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเลหรือชายฝั่งทะเล ตามความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ที่หมายรวมถึง ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติป่าสงวน</p>	<p><b>๑. การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.</p>	<p>กรอบกฎหมายทางทะเลที่ครอบคลุมกิจกรรมทางทะเล ประกอบด้วย ชายฝั่งและน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขตต่อเนื่อง ไหล่ทวีป เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และ ทะเลหลวง ได้แก่</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การบริหารจัดการทรัพยากรประมงพื้นบ้าน ประมงในน่านน้ำ</p>	<p><b>๑. สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่สำคัญคือ</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตเป็น ๑๒ ไมล์ทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ใช้หลักความเป็นธรรมในการกำหนดเขตแดนระหว่างประเทศในทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> หลักการเขตเศรษฐกิจจำเพาะ</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> หลักการรัฐหมู่เกาะ</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> นิยามของไหล่ทวีป</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ระบอบเกาะ</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ศาลกฎหมายทะเล</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> การให้สัตยาบันประเทศไทยต้องแก้ไขกฎหมายภายในจำนวนมาก รวมทั้งต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่หลายฉบับ อาทิ กฎหมายรองรับสถานะขององค์กรตามอนุสัญญา (องค์กรแสวงประโยชน์จากมรดกร่วมกันของมนุษยชาติที่ได้พื้นดินท้องทะเลหรือพื้นดินท้องทะเลหรือองค์กรระงับข้อพิพาทใดๆ เกี่ยวกับการใช้และตีความอนุสัญญา) หรือ</p>

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>การใช้ประโยชน์ทางทะเลและมหาสมุทรโดยสันติ อย่างเที่ยงธรรมและมีประสิทธิผล UNCLOS กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐในการใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรของโลก โดยการแบ่งพื้นที่ทางทะเลออกเป็นเขตต่าง ๆ คือน่านน้ำภายใน (Internal Waters) ทะเลอาณาเขต</p>	<p>แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้อำนาจรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่งได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้มีการกำหนดให้ป่าชายเลนเป็นป่าสงวนซึ่งได้รับการคุ้มครอง <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เขตชายฝั่งทะเลเป็นเขตรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ การ</p>	<p>๒๕๒๑ <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา</p>	<p>และประมงนอกน่านน้ำ <input checked="" type="checkbox"/> การบริหารจัดการทรัพยากรแร่ธาตุ และพลังงาน <input checked="" type="checkbox"/> การคมนาคม การขนส่งทางทะเล และพาณิชย์นาวี <input checked="" type="checkbox"/> การบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน <input checked="" type="checkbox"/> การปกป้องอธิปไตยและความมั่นคงของชาติทางทะเล <input checked="" type="checkbox"/> การศึกษาวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล และกิจการทางทะเล</p>	<p><b>๒. บทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทย</b> กรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายภายในบัญญัติไว้ เช่น <input checked="" type="checkbox"/> อนุสัญญา ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเอาไว้ แต่กฎหมายภายในของประเทศไทยไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดไว้ โดยตรงครอบคลุมการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทุกเรื่อง <input checked="" type="checkbox"/> ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีหลายกิจกรรมที่ไทยไม่มีกฎหมายบังคับใช้ เช่น หลักเกณฑ์การวางสายหรือท่อใต้ทะเล หรือ</p>	<p>กฎหมายรองรับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล หรือกฎหมายรองรับการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยเฉพาะที่อยู่นอกทะเลอาณาเขต <input checked="" type="checkbox"/> การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งอาจมีความซ้ำซ้อนกัน ในเขตพื้นที่หรือซ้ำซ้อนกันในการกำกับดูแลกิจกรรมทางทะเลหรือทรัพยากรธรรมชาติชนิดเดียวกันโดยเน้นกิจกรรมทางทะเลหรือทรัพยากรธรรมชาติใน</p>

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
(Territorial Waters) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zones) ไหล่ทวีป (Continental Shelf) และทะเลหลวง (High Seas) ๓. ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตของทะเลและมหาสมุทรและการศึกษา การสำรวจ การ	นิคมอุตสาหกรรมมีอำนาจในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรวมเอาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติกำหนดเขตห้ามก่อสร้างอาคารในบริเวณชายฝั่ง <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่หรือทางสาธารณะซึ่งรวมถึงทะเลโดยให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่น	คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ <input checked="" type="checkbox"/> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๔๗ <input checked="" type="checkbox"/> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายและการฟื้นฟูทะเลไทย พ.ศ. ๒๕๓๙ ๒. กฎหมายเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์นาวีที่มีบทบัญญัติในการ		การสร้างเกาะเทียมหรือสิ่งติดตั้ง หรือการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กรณีสืบบทบัญญัติของกฎหมายภายในกำหนดไว้แตกต่างจาก อนุสัญญาฯ <input checked="" type="checkbox"/> การกำหนดโทษจำคุกไว้สำหรับการกระทำ ความผิดในเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่ง ต้องห้ามตามอนุสัญญาฯ แต่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดกรณีสืบ การทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดของรัฐมนตรีที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำ	เขตพื้นที่ตามที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ กำหนดไว้ ซึ่งอาจแบ่งการศึกษาตามกิจกรรมทางทะเลหรือทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>วิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล</p> <p>๔. หลักการมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind) เพื่อคุ้มครองให้ทรัพยากรในพื้นที่ทะเลลึกและพื้นมหาสมุทรและดินใต้ผิวดินของบริเวณนี้เป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติในพื้นที่ซึ่งเป็นสมบัติร่วม ไม่มีรัฐใดเข้าถือครอบครอง</p>	<p>ออกข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕</p> <p>บัญญัติห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำซึ่งรวมถึงทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดท้องที่ห้ามตั้งโรงงาน ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชายทะเล <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม</p>	<p>คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖</p> <p>๓. กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรมีชีวิตในทะเลที่มีบทบัญญัติอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย</p> <p>พุทธศักราช ๒๔๘๒</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช</p>		<p>การประมงในพื้นที่จับสัตว์น้ำตามมาตรา ๓๒ ก็จะต้องรับโทษตามมาตรา ๖๕ ซึ่งกำหนดโทษปรับตั้งแต่ ๕ พันบาทถึง ๑ หมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกิน ๑ ปีหรือทั้งปรับทั้งจำ</p> <p>กรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายภายในแต่ไม่ครอบคลุมถึงขอบเขตตามอนุสัญญาฯ เช่น <input checked="" type="checkbox"/> ในเขตทะเลหลวง รัฐมีหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดโทษสำหรับกรณีเรือซั้งของตนหรือโดยบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจของตนทำให้สายเคเบิลใต้ทะเลหลวง ทาง</p>	

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>หรืออ้างสิทธิเป็นเจ้าของได้ ได้แก่ บริเวณพื้นที่ (the Area) และ ทะเลหลวง (High Seas) ซึ่งเป็นบริเวณนอกเขตอำนาจแห่งชาติทางทะเลของรัฐ (beyond the national jurisdiction) โดยทรัพยากรหรือผลประโยชน์ที่ต้องเอามาแบ่งให้รัฐอื่น ๆ อย่างยุติธรรม</p> <p>๕. เพื่อคุ้มครองและรักษา</p>	<p>กำหนดให้โครงการต้องมีการจัดทำ EIA การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การระบายน้ำทิ้งหรือการปล่อยทิ้งของเสียลงทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓</p> <p>บัญญัติบริเวณที่ห้ามขุดดินซึ่งให้ความหมายของ “ดิน” รวมถึงทรายในทะเลด้วย</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๔๗</p> <p>จัดตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ</p>	<p>๒๕๔๐</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒</p> <p>๔. กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรไม่มีชีวิตในทะเลที่มีบทบัญญัติคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติ</p>		<p>ท่อ หรือ สายไฟแรงสูงใต้ทะเลแตกหักหรือเสียหายซึ่งในเรื่องนี้</p> <p>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.๒๕๕๖ ได้กำหนดควบคุมในเรื่องนี้อาไว้ในหมวดที่ ๓ ข้อบังคับว่าด้วยการ ทอดสมอ</p> <p>ใกล้เคียงหรือเกาสมอข้ามสายท่อหรือสิ่งก่อสร้างที่ทอดใต้น้ำ แต่</p> <p>พระราชบัญญัตินี้ก็ถูกจำกัดไว้เพียงทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องเท่านั้น</p> <p><b>๓. การบังคับใช้กฎหมาย</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หลาย</p>	

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>สิ่งแวดล้อมทางทะเล สืบเนื่องจากข้อ ๑. ข้างต้น รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล กล่าวคือ UNCLOS ยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งดังกล่าว แต่ที่กำหนดหน้าที่ที่รัฐชายฝั่งจะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมของรัฐด้วย รัฐจึงมีพันธกรณีที่</p>	<p>เนื่องจากน้ำมัน” มีอำนาจบริหารจัดการ การขจัดน้ำมันที่เป็นมลพิษทางน้ำซึ่งรวมถึงทะเลด้วย ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนปฏิบัติการควบคุม กำกับดูแล และรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและขจัดมลพิษน้ำมัน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายและการฟื้นฟูทะเลไทย พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้มีคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายและฟื้นฟูทะเลไทย” เพื่อเสนอนโยบายและแผนการฟื้นฟู</p>	<p>ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑</p>		<p>หน่วยงานแต่ขาดการประสานกัน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>ความชัดเจนของหน่วยงานผู้รับผิดชอบเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบกฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>ข้อจำกัดเชิงพื้นที่ในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ บางครั้งการดำเนินการตามกฎหมายบางประการ เช่น การดำเนินคดีตามกฎหมายที่มีการกระทำ ความผิดในกิจกรรมการใช้ทะเลยังมีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่สำหรับการปฏิบัติ</p>	

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล</p> <p>UNCLOS มี ๓ กลไกหลัก ประกอบด้วย</p> <p>๑) ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS)</p> <p>๒) องค์กรพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ</p>	<p>ทะเลไทย และแนวทางในการบริหารและการใช้ประโยชน์พื้นที่ทะเลไทย <input checked="" type="checkbox"/>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้มีคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ” มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งรวมถึงสิ่งมีชีวิตในทะเลด้วย</p>			หน้าที่ของเจ้าหน้าที่	

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>International Seabed Authority: ISA)</p> <p>๓) คณะกรรมการกำหนดขอบเขตของไหล่ทวีป (Commission on the Limits of the Continental Shelf: CLCS)</p>	<p>๒.กฎหมายเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์นาวีที่มีบทบัญญัติในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ได้แก่</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ บัญญัติหลักเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือในน่านน้ำไทย และอาณาเขตต่อเนื่อง ห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด ล่วงล้ำไปในทะเล ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือสิ่งใด ๆ รวมถึงน้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใด ๆ ลงในทะเลโดยกำหนดโทษทั้งจำคุกและปรับเป็นเงิน</p>				

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p>ไว้ด้วย เพื่อปกป้อง สิ่งแวดล้อมในทะเล</p> <p>๓. กฎหมายเกี่ยวกับ ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลที่มี บทบัญญัติอนุรักษ์และ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในทะเล ได้แก่</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>พระราชบัญญัติว่าด้วย สิทธิการประมงในเขตการ ประมงไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ บัญญัติเรื่องการ ประมงในเขตการประมงของ ไทยซึ่งไม่ได้หมายความเฉพาะ น่านน้ำไทยเท่านั้นแต่รวมถึง น่านน้ำของประเทศอื่นภายใต้ ความตกลงระหว่างกันหรือที่ มีจารีตประเพณีระหว่าง</p>				

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p>ประเทศกำหนดไว้</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช ๒๔๙๐</p> <p>บัญญัติห้ามมิให้ทำสิ่งใดที่จะเป็นอันตรายแก่ “ที่จับสัตว์น้ำ” ซึ่งรวมถึงทะเล และให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเกณฑ์สำหรับเครื่องมือในการทำประมง กำหนดฤดูกาลทำประมง กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนของสัตว์น้ำที่จะทำประมง ซึ่งเป็นจำกัดการทำประมงอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์สัตว์น้ำให้มีเพียงพอที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (sustainable utilization)</p>				

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p><input checked="" type="checkbox"/>พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้าทั้งที่เป็นพืชสงวน พืชอนุรักษ์ พืชต้องห้าม ซึ่งเมล็ดพันธุ์ของพืชดังกล่าวอาจหมายรวมถึงเมล็ดพันธุ์ของพืชในทะเลได้ตามที่รัฐมนตรีจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชชนิดใดให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้การคุ้มครอง “สัตว์ป่า” และ “สัตว์ป่าสงวน” ซึ่ง</p>				

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p>หมายรวมถึง สัตว์ทะเลด้วย โดยห้ามมิให้ผู้ใดล่า</p> <p>ครอบครอง ค้า นำเข้าหรือส่งออกสัตว์ป่าหรือสัตว์ป่าสงวนที่จะได้กำหนดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือที่จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สัตว์ทะเลดังกล่าว</p> <p>ๆ ได้แก่ พะยูน ตลอดจนกำหนดให้มีพื้นที่ที่เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ตามเห็นสมควรของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าได้อย่างปลอดภัย และรักษาไว้ซึ่งพันธุ์ของสัตว์ป่า</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติ</p>				

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p>ให้การคุ้มครองพันธุ์พืชทั้งพืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นและพืชที่ปรับปรุงพันธุ์ ซึ่งหมายรวมถึงพืชในทะเลด้วย เช่น สาหร่าย เป็นต้น</p> <p>๔. กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรไม่มีชีวิตในทะเลที่มีบทบัญญัติคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ได้แก่</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติเกี่ยวกับการทำกิจการเหมืองแร่ ซึ่งหมายรวมถึง เขตเหมืองแร่ในทะเลด้วย</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติถึงการควบคุมการประกอบกิจการ</p>				

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายที่ควรปรับ
	<p>ปิโตรเลียม ซึ่งหมายรวมถึง การประกอบกิจการ ปิโตรเลียมซึ่งอาจอยู่ใน ราชอาณาจักรไทย ได้แก่ เขต ใกล้เคียง หรือเขตเศรษฐกิจ จำเพาะ รวมทั้งควบคุมการ ก่อมลพิษจากกิจการที่อาจ สร้างอันตรายและความเสียหายให้แก่</p> <p>ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมทางทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติให้อำนาจ ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม รวมทั้งจัดหาขนส่ง ซึ่งอาจประกอบกิจการ</p>				

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
	<p>ในเขตไหล่ทวีปได้ รวมถึงการแก้ไขภาวะมลพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ ลักษณะละเมิด กรณีก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล</p>				

**ตารางตรวจสอบความสอดคล้องของอนุสัญญาสหประชาชาติ  
ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒**

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณา
หลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศ	<input checked="" type="checkbox"/> มีการนำแนวคิดตามกฎหมายระหว่างประเทศไปใช้ในการดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนดใน UNCLOS
การกำหนดเขตแดนทางทะเล	<input checked="" type="checkbox"/> มีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตแดนทางทะเลตาม UNCLOS <input checked="" type="checkbox"/> มีมาตรการในการดำเนินการใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในเขตแดนทางทะเล
การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเล	<input checked="" type="checkbox"/> มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเล <input checked="" type="checkbox"/> มีมาตรการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำทั้งหมดที่อนุญาตให้จับได้ในแต่ละปี (Total Allowable Catch) <input checked="" type="checkbox"/> มีการคำนึงถึงหลักการเก็บเกี่ยวผลผลิตสูงสุด และยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield) <input checked="" type="checkbox"/> มีมาตรการในการแบ่งปันข้อมูลกับรัฐชายฝั่งอื่น เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเล <input checked="" type="checkbox"/> มีมาตรการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรมีชีวิตที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะอย่างเหมาะสม (optimum utilization) <input checked="" type="checkbox"/> มีมาตรการในการประสานความร่วมมือกับรัฐอื่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเล <input checked="" type="checkbox"/> มีมาตรการดำเนินการอย่างเที่ยงธรรม และมีประสิทธิภาพตลอดจนต้องมีการอนุรักษ์ การการศึกษา การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์
การปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล	<input checked="" type="checkbox"/> มีกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของรัฐในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ <input checked="" type="checkbox"/> มีนโยบายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศที่เกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณา
มลพิษทางทะเล	<input checked="" type="checkbox"/> มีกฎหมายที่กำหนดห้ามมิให้มีการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล <input checked="" type="checkbox"/> รัฐมีมาตรการในการป้องกัน ลด หรือควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล <input checked="" type="checkbox"/> มีมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล
การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในเรื่องสิทธิหน้าที่ และการใช้อำนาจของรัฐภาคว่าอย่างครอบคลุม	<input checked="" type="checkbox"/> เป็นอนุสัญญาที่วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างๆ เนื่องจากอนุสัญญาฯ ประสงค์ให้นำเอากฎเกณฑ์และมาตรฐานที่ได้มีการเสนอแนะในระหว่างประเทศมาพิจารณาในการออกกฎหมายและข้อบังคับ และบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย <input checked="" type="checkbox"/> การดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ต้องดำเนินการเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งต้องการข้อมูลทางวิชาการและกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการเสริมการตัดสินใจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
อำนาจ หน้าที่ และสิทธิของรัฐในเขตทางทะเลต่างๆ	<input checked="" type="checkbox"/> น่านน้ำภายใน (Internal water) <input checked="" type="checkbox"/> ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) <input checked="" type="checkbox"/> เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) <input checked="" type="checkbox"/> เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) <input checked="" type="checkbox"/> ทะเลหลวง (High Sea) <input checked="" type="checkbox"/> ไหล่ทวีป (Continental Shelf) <input checked="" type="checkbox"/> สิทธิหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง รัฐอื่น <input checked="" type="checkbox"/> เรือที่ใช้สิทธิผ่านในน่านน้ำ
สิทธิของรัฐในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล	<input checked="" type="checkbox"/> สามารถปกป้องและคุ้มครองสิทธิของไทยอันพึงมีตามอนุสัญญาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ <input checked="" type="checkbox"/> เสริมสร้างภาพลักษณ์ และยกระดับบทบาทของไทยในเวทีภูมิภาคและพหุภาคี
เสรีภาพ	<input checked="" type="checkbox"/> เสรีภาพในการเดินเรือ <input checked="" type="checkbox"/> เสรีภาพในการบิน <input checked="" type="checkbox"/> เสรีภาพในการประมง

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณา
	<input checked="" type="checkbox"/> เสรีภาพในการวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล <input checked="" type="checkbox"/> เสรีภาพในการทดลองวิทยาศาสตร์ <input checked="" type="checkbox"/> เสรีภาพในการสร้างเกาะเทียมและประภาคาร
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	<input checked="" type="checkbox"/> กฎหมายด้านการพาณิชย์นาวี <input checked="" type="checkbox"/> กฎหมายด้านทรัพยากรมีชีวิต <input checked="" type="checkbox"/> กฎหมายด้านทรัพยากรไม่มีชีวิต <input checked="" type="checkbox"/> กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในเขตต่อเนื่อง <input checked="" type="checkbox"/> กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยทางทะเล <input checked="" type="checkbox"/> กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และ <input checked="" type="checkbox"/> กฎหมายเกี่ยวกับกิจกรรมทางทะเลอื่นๆ

#### ๔. การจัดทำข้อเสนอต่อแนวคิด เนื้อหา รูปแบบ และวิธีการปฏิรูปกฎหมายป่าและสัตว์ป่าของประเทศไทย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ เป็นอนุสัญญาที่กล่าวถึงการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และใช้อำนาจของรัฐภาคีอย่างครอบคลุม แต่อนุสัญญาฯ เป็นอนุสัญญาที่วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างๆ เนื่องจากอนุสัญญาฯ ประสงค์ให้นำเอากฎเกณฑ์และมาตรฐานที่ได้มีการเสนอแนะในระหว่างประเทศมาพิจารณาในการออกกฎหมายและข้อบังคับ และบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

งานศึกษาแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรกฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามที่อนุสัญญากฎหมายสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ และอนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (คณาชา ไชยชุมพร, ๒๕๕๑) พบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลอยู่แล้ว แต่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายในกฎหมายหลายฉบับ และให้อำนาจแต่ละหน่วยงานราชการในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละเรื่อง จึงส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของการบังคับใช้กฎหมายและทำให้ประเทศไทยมีปัญหาในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างจริงจัง ดังนั้น ประเทศไทยควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยตามแนวทางที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญาสหประชาชาติ

ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ และอนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล รวมทั้งการกำหนดให้มีการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานราชการที่เหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลของไทยให้มีประสิทธิผลและเป็นมาตรฐานเดียวกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

การที่ประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ทำให้เกิดผลเสีย ประเทศไม่อาจดำเนินการตามสิทธิที่ได้รับจากอนุสัญญาฯ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการเดินเรือ สิ่งแวดล้อม การประมง ซึ่งกฎหมายไทยให้อำนาจไว้เฉพาะในทะเลอาณาเขตเท่านั้น รวมถึงการช่วยคุ้มครองผลประโยชน์ทางทะเลให้สมบูรณ์ โดยเฉพาะการปกป้องผลประโยชน์ทางทะเลได้อย่างเต็มที่ในเวทีระหว่างประเทศและการพัฒนากฎหมายภายในของไทยให้สอดคล้องหรือทันต่อการเปลี่ยนแปลงของหลักกฎหมายทะเล

ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ อาจเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตทางทะเลของไทย และเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา รวมทั้งเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวาง จึงควรมีการเตรียมกระบวนการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ของไทย โดยการศึกษาข้อมูลทางวิชาการ อันได้แก่ ข้อวิเคราะห์ผลดีและผลเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แนวทางการออกกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญาฯ การปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับสิทธิ และหน้าที่ และกระบวนการนำความรู้สู่กลุ่มเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในกระบวนการเข้าเป็นภาคี และการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ต้องดำเนินการเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งต้องการข้อมูลทางวิชาการและกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการเสริมการตัดสินใจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ในส่วนของแนวทางการออกกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญาฯ ประเทศไทยควรพิจารณาใช้ข้อ ๓๑๐ ของอนุสัญญาที่เปิดช่องให้ประเทศใดที่ยังไม่สามารถออกกฎหมายรองรับได้สามารถที่จะทำคำแถลงยอมรับพันธกรณีทั้งปวงในอนุสัญญาฯ แต่จะต้องแจ้งให้ภาคีอื่นทราบว่าจะดำเนินการออกกฎหมายรองรับต่อไป และภายหลังจากนั้นจะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ

การปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายภายใน ควรทำเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกเป็นการแก้ไขกฎหมายกลุ่มต่างๆ โดยเป็นการแก้ไขเบื้องต้น เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิและหน้าที่ตามอนุสัญญาฯ ส่วนการแก้ไขในขั้นตอนต่อไปเป็นการแก้ไขในแต่ละกลุ่มของกฎหมายอย่างละเอียดและเป็นระบบโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติและข้อจำกัดทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นและโยงใยมากับอนุสัญญาฉบับนี้ในฐานะเป็นกฎหมายแม่บท

กฎหมายภายในที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงมี ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ต้องออกกฎหมายภายในรองรับในเรื่อง เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป ทะเลหลวง การคุ้มครองและรักษา

สิ่งแวดล้อมทางทะเล การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางทะเล และกลุ่มที่ไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมาย ภายในรองรับสิทธิแต่อาจจะต้องมีวิธีดำเนินการตามที่กฎหมายระบุไว้ได้แก่ เรื่องทะเลอาณาเขต ช่องแคบที่ใช้ในการเดินเรือระหว่างประเทศ รัฐหมู่เกาะ ระบอบของเกาะ บริเวณที่ปกคลุมด้วยน้ำแข็ง การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี และการระงับข้อพิพาท

ประเด็นที่จะต้องดำเนินในเบื้องต้นเพื่อรองรับอนุสัญญาฯ คือ การแก้ไขกฎหมายภายในแต่ละฉบับในการขยายเขตอำนาจรัฐออกไปในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ไม่ปรากฏในกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน

กระบวนการนำความรู้สู่กลุ่มเป้าหมายให้เข้าใจการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แก่ ความจำเป็นและประโยชน์ที่จะได้รับการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และการรับฟังความคิดเห็นประชาชนโดยเวทีสาธารณะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวม ๒ ครั้ง เพื่อการรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนถึงวิธีการในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ข้อวิเคราะห์เพื่อการรองรับสิทธิและหน้าที่ตามอนุสัญญาฯ เพื่อชี้มุมของผลดีและผลเสียประกอบการชี้แจงหรือทำความเข้าใจ ในกระบวนการเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ

**ท้ายนี้** ผลงานจากโครงการทำให้ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีกับประเทศไทยในลักษณะที่จะทำให้สามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างเต็มที่ในเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งทำให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดรวมทั้งเรียกชดเชยค่าเสียหายได้ ในกรณีที่เป็นการละเมิดสิทธิในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย การคุ้มครองเรือสัญชาติไทยในน่านน้ำต่างประเทศ การดำเนินการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ที่จำเป็นผ่านกระบวนการระงับข้อพิพาทตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ในฐานะรัฐภาคี

## บทที่ ๙

### โครงการชีวมณฑล/โครงการมนุษย์และชีวมณฑล

#### (Man and Biosphere Programme : MAB)

#### ๑. ที่มา แนวคิดและความสำคัญของอนุสัญญา

วัตถุประสงค์ของโครงการมนุษย์และชีวมณฑลขององค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ คือ

- ๑) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
- ๒) ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- ๓) ดำรงรักษาคุณค่าทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้อง

ภายใต้โครงการมนุษย์และชีวมณฑลมีการจัดตั้ง "พื้นที่สงวนชีวมณฑล (Biosphere Reserve)" ขึ้น เพื่อส่งเสริมและแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่สมดุลระหว่างมนุษย์และโลกของสิ่งมีชีวิตหรือชีวมณฑล โดยคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยโครงการมนุษย์และชีวมณฑลจะเป็นผู้พิจารณากำหนดพื้นที่สงวนชีวมณฑลตามคำขอของรัฐบาลแต่ละประเทศพื้นที่สงวนชีวมณฑลจะยังคงเป็นพื้นที่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ และการเข้าร่วมเครือข่ายพื้นที่สงวนชีวมณฑลทั่วโลกขึ้นกับความสมัครใจของแต่ละรัฐ

ลักษณะของพื้นที่สงวนชีวมณฑล ต้องมี เขตแกนกลาง (Core area) เป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เขตกันชน (buffer zone) เป็นพื้นที่ที่อนุญาตให้จัดกิจกรรมบางอย่างได้ และมีการจัดการพื้นที่และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และเขตรอบนอก (transition zone) เป็นพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชน โดยมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน มีการฝึกอบรมให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ

#### พันธกรณีของประเทศภาคี

๑) คัดเลือกพิจารณาเสนอพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นพื้นที่สงวนชีวมณฑล จัดระบบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และเอกชน มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินการตามบทบาทของพื้นที่สงวนชีวมณฑลวางข้อกำหนดกลไกในการจัดการการใช้ประโยชน์และกิจกรรมของมนุษย์ในเขตกันชนหรือเขตอื่นๆ กำหนดนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑล มอบหมายให้การติดตามตรวจสอบ การให้การศึกษา และการฝึกอบรม (มาตรา ๔)

๒) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่สงวนชีวมณฑลอย่างต่อเนื่องและเหมาะสม (มาตรา ๖)

๓) มีส่วนร่วมเฝ้าระวังกิจกรรมของเครือข่ายพื้นที่สงวนชีวมณฑล วิจัย ติดตามตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์ในทุกระดับ เผยแพร่ผลงานวิจัยและข้อมูล ส่งเสริมการศึกษา และฝึกอบรมบุคลากร โดยร่วมมือกับพื้นที่สงวนชีวมณฑลอื่นๆ ในเครือข่าย (มาตรา ๗)

๔) ส่งเสริมการจัดตั้งและดำเนินการเครือข่ายพื้นที่สงวนชีวมณฑลระดับภูมิภาคและระดับเฉพาะ (มาตรา ๘)

๕) ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมรายงานสถานภาพของพื้นที่สงวนชีวมณฑลทุกปี เพื่อให้คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับพื้นที่สงวนชีวมณฑล พิจารณาเพื่อให้คำแนะนำต่อคณะกรรมการสภาพระสานงานระหว่างประเทศ หากสถานภาพหรือการจัดการเป็นที่น่าพอใจ พื้นที่นั้นจะได้รับการยอมรับให้เป็นพื้นที่สงวนชีวมณฑลต่อไป แต่ถ้ามีปัญหาและไม่ได้รับการปรับปรุงภายในเวลาที่เหมาะสม พื้นที่นั้นจะไม่ได้รับการยอมรับเป็นพื้นที่สงวนชีวมณฑลต่อไป (มาตรา ๙)

## ๒. การอนุรักษ์ของกฎหมาย/พ.ร.บ. ของไทย ตามอนุสัญญา

การดำเนินงานของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการฝ่ายวิทยาศาสตร์ของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ มีมติให้ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ (ศลช.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (กอช.) ทำหน้าที่หน่วยงานประสานงานกลางแห่งชาติ (National Focal Point) ของโครงการมนุษย์และชีวมณฑล

ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีได้อนุวัติการหลักการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑล แม้ว่าพื้นที่สงวนชีวมณฑลถึงสี่แห่ง ซึ่งจากการศึกษาการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกราช พบว่ากฎหมายที่นำมาปรับใช้กับการจัดการไม่อาจทำให้การดำเนินการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกราชเป็นไปตามหลักการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลดังกล่าวข้างต้นได้ พื้นที่สงวนชีวมณฑลอื่นๆ อีกสามแห่งในประเทศไทยก็น่าจะประสบปัญหาทำนองเดียวกัน เนื่องจากใช้กฎหมายเดียวกันมาปรับใช้กับการจัดการ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเริ่มมีแนวคิดที่ประชาชนเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวทางจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สอดคล้องกับหลักการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

## ๓. ประมวลประเด็นเนื้อหาต่างๆ

ในส่วนของประเด็นเนื้อหาของอนุสัญญาที่ระบุถึงการจัดการป่าและสัตว์ป่า และตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าและสัตว์ป่าของประเทศไทย โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ ๑) การเช็คสถานะภาพของเนื้อหาอนุสัญญาและข้อตกลงนั้นๆ ว่าปรากฏในส่วนใดของ พ.ร.บ. ทั้ง ๕ ฉบับ และเนื้อหา แนวคิด หรือหลักการส่วนใด

ที่ยังไม่ได้ปรากฏหรือกล่าวถึง และ ๒) การอนุมัติของกฎหมาย/พ.ร.บ. ของไทย ตามอนุสัญญาหรือข้อตกลงอื่นๆ รายละเอียดดังอธิบายในตาราง

## ประมวลประเด็นเนื้อหาโครงการชีวมณฑล

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
๑. หลักการ	๑.๑ คุณค่า ความสำคัญ ของทรัพยากร	พื้นที่สงวนชีวมณฑลถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทน ของความสมดุลระหว่าง การอนุรักษ์ความ หลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรม กักการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยพยายามตอบคำถาม ว่า ทำอย่างไรเราจึงจะสามารถอนุรักษ์ความ หลากหลายของพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ซึ่งเป็น องค์ประกอบของชีวมณฑล (Biosphere) และดูแล รักษาระบบนิเวศตามธรรมชาติให้อุดมสมบูรณ์ไว้ได้ เพื่อนำมาตอบสนองต่อความจำเป็นและความ ต้องการใช้ทรัพยากรชีวภาพของประชากรที่เพิ่ม จำนวนขึ้นทุกขณะ และความสอดคล้องระหว่างการ อนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มนุษย์อยู่ร่วมกับ ธรรมชาติได้อย่างสมดุล	

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
	๑.๒ เป้าหมายหรือ เจตนารมณ์ต่อการ จัดการทรัพยากร		บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึง แนวทางการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ และฉบับที่ ๑๑ และนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ ได้วางแนวทางด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างสอดคล้องกับหลักการจัดการ พื้นที่สงวนชีวมณฑล
	๑.๓ หลักสำคัญ เช่น ความเสมอภาค และ ความรับผิดชอบร่วมกัน ในระดับที่แตกต่างกัน การป้องกันไว้ก่อน การ ช่วยเหลือกลุ่มที่ด้อย โอกาส เป็นต้น		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
๒. ขอบเขตการ จัดการ	๒.๑ แนวทางการ อนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัย ตามธรรมชาติ		<input checked="" type="checkbox"/> ดำเนินการควบคุม ป้องกัน และปราบปรามไม่ให้มีการลักลอบทำไม้ เก็บหาของป่าและล่าสัตว์ ในพื้นที่สถานีวิจัยสิ่งแวดล้อมสะแกราช โดยใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕
	๒.๒ แนวทางการ อนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ อาศัยตามธรรมชาติ		พื้นที่สงวนชีวมณฑลในไทยปัจจุบันยูเนสโกได้ประกาศให้พื้นที่ในประเทศไทยเป็นพื้นที่สงวนชีวมณฑลแล้ว ๔ แห่ง ได้แก่ พื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกราช (อยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย) พื้นที่สงวนชีวมณฑลแม่สา-ห้วยคอกม้า (กรมป่าไม้ดูแล) พื้นที่สงวนชีวมณฑลสวนสัก-ห้วยทาก (อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้) และพื้นที่สงวนชีวมณฑลระนอง (อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง)
	๒.๓ การประเมินผล กระทบและการลด ผลกระทบเสียหาย		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
๓. แนว ทางการจัดการ ทรัพยากร	๓.๑ หลักการใช้ ประโยชน์จากฐาน ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน	<input checked="" type="checkbox"/> การแบ่งเขตการจัดการในพื้นที่สงวนชีวมณฑล ออกเป็น ๓ เขตการจัดการ ได้แก่ พื้นที่แกนกลาง เขตกันชน และพื้นที่รอบนอก เพื่อดำเนินการตาม บทบาทั้ง ๓ ประการของพื้นที่สงวนชีวมณฑล ได้แก่ บทบาทด้านการอนุรักษ์ คือ การอนุรักษ์ความ หลากหลายทางชีวภาพและการอนุรักษ์วัฒนธรรม อันดีงามในท้องถิ่น บทบาทด้านการพัฒนา คือ การ พัฒนาสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจ และบทบาท ด้านการศึกษาวิจัยและการติดตามดำเนินการที่ เกี่ยวข้องกับบทบาทด้านการอนุรักษ์และการพัฒนา	<input checked="" type="checkbox"/> ส่งเสริมให้มนุษย์อยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างสมดุลและ ยั่งยืน โดยการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรความ หลากหลายทางชีวภาพ
	๓.๒ มาตรการสร้าง แรงจูงใจ		
	๓.๓ มาตรการติดตาม ตรวจสอบ	<input checked="" type="checkbox"/> การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความ หลากหลายทางชีวภาพ ดำเนินการควบคุมป้องกัน และปราบปราม ไม่ให้มีการลักลอบทำไม้ เก็บหาของ ป่าและล่าสัตว์ ในพื้นที่สถานีวิจัยสิ่งแวดล้อมสะแก ราช โดยใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติป่าสงวน	

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
		แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕	
๔. การสร้าง การเรียนรู้	๔.๑ การศึกษาวิจัย	<input checked="" type="checkbox"/> ศึกษา วิจัย จัดการฝึกอบรม และเป็นแหล่งข้อมูลให้กับผู้ที่มีความต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบริหาร การจัดการ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยวิธีการศึกษาเกี่ยวกับระบบนิเวศ การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม <input checked="" type="checkbox"/> การพัฒนาความรู้ในรูปแบบสหวิทยาการ อันได้แก่ ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม สังคมศาสตร์ เศรษฐกิจ และการศึกษา เข้าด้วยกัน เพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในชีวมณฑล การใช้ทรัพยากร ธรรมชาติอย่างเหมาะสมและยั่งยืน และการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น โดยเฉพาะความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์และความปลอดภัยของระบบนิเวศทางธรรมชาติ โดยอาศัยพื้นที่สงวนชีวมณฑล	<input checked="" type="checkbox"/> พื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกกราชได้นำเอางานวิจัยจำนวนมากมาปรับใช้ในกิจกรรมด้านการอนุรักษ์และการพัฒนา ดังนั้น กิจกรรมด้านการวิจัย จึงเป็นกิจกรรมหลักของสถานีวิจัยสิ่งแวดล้อมสะแกกราช

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
		(Biosphere Reserve-BR) เป็นเครื่องมือในการ ศึกษาวิจัย	
	๔.๒ การสร้างการเรียนรู้ กับสังคม		
๕.บทบาท หน้าที่ของรัฐ	๕.๑ สิทธิและหน้าที่ของ รัฐที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรหรือ ผลกระทบจากการใช้ ทรัพยากร		
๖.สิทธิของ ชุมชน และการ มีส่วนร่วมของ ประชาชน	๖.๑ ชุมชนในการเข้าถึง และจัดการทรัพยากร		<input checked="" type="checkbox"/> ส่งเสริมอาชีพให้กับชาวบ้านในชุมชนโดยรอบ เพื่อไม่ให้ หาเลี้ยงชีพโดยการลักลอบทำไม้ เก็บหาของป่า และล่าสัตว์ โดยจัดทำแปลงสาธิตการปลูกพืชป่า การเพาะพันธุ์สัตว์ป่า และเปิดโอกาสให้ใช้ประโยชน์จากดอกผลที่เกิดจากพืชป่าและ สัตว์ป่าที่ปลูกและเพาะพันธุ์ขึ้น โดยจะปลูกฝังให้มีการใช้ ประโยชน์อย่างยั่งยืน ทั้งยังส่งเสริมการประกอบอาชีพด้าน อื่น เช่น ให้บริการนำเที่ยวโดยมัคคุเทศก์ท้องถิ่น การนวดไทย การจำหน่ายอาหารและผลิตภัณฑ์จากป่าที่ได้จากแปลงสาธิต การทำงานภายในสถานีวิจัยสิ่งแวดล้อมสะแกราช เป็นต้น

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
	๖.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร		<input checked="" type="checkbox"/> การอนุรักษ์ความหลากหลายทางวัฒนธรรม โดยส่งเสริมให้มีการทำอาหารพื้นบ้าน การนำเที่ยวโดยมัคคุเทศก์ท้องถิ่น การให้ความรู้เรื่องภาษาท้องถิ่นที่ใช้เรียกชนิดพันธุ์บางชนิดการบรรยายสรรพคุณทางยาและการใช้ประโยชน์แบบท้องถิ่นจากพืชป่า และการนวดไทย เป็นต้น
	๖.๓ การแบ่งปันผลประโยชน์และความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากร		<input checked="" type="checkbox"/> จัดทำแปลงสาธิตการปลูกพืชป่า การเพาะพันธุ์สัตว์ป่า และเปิดโอกาสให้ใช้ประโยชน์จากดอกผลที่เกิดจากพืชป่าและสัตว์ป่าที่ปลูกและเพาะพันธุ์ขึ้น โดยจะปลูกฝังให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน
	๖.๔ กลไกการสนับสนุนชุมชนและสังคมในการจัดการทรัพยากร		<input checked="" type="checkbox"/> ให้ความรู้แก่ชาวบ้านในชุมชนโดยรอบและประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้เกิดความหวงแหนและเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพร่วมกัน และเพื่อเกิดการอนุรักษ์ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ ชาวบ้าน และประชาชนทั่วไป

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้และสัตว์ป่าของไทย
๗.พันธกรณี ความร่วมมือ ระหว่าง ประเทศ	๗.๑ อำนาจ สิทธิและ หน้าที่ของรัฐไทย และรัฐ อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรข้ามพรมแดน		
	๗.๒ การสร้างความ ร่วมมือระหว่างภาคี ต่างๆ ทั้งภายในรัฐและ ระหว่างประเทศ		
	๗.๓ การถ่ายทอด เทคโนโลยีจากการใช้ ประโยชน์ทรัพยากร		
	๗.๔ การจัดการข้อ พิพาท		

ตารางวิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทย

ต่อ โครงการชีวมณฑล/โครงการมนุษย์และชีวมณฑล (Man and Biosphere Programme : MAB)

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>หลักการของโครงการมนุษย์และชีวมณฑล คือ การแบ่งพื้นที่ออกเป็น ๓ ส่วน คือ</p> <p>๑. เขตแกนกลาง (Core area) ต้องเป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย</p> <p>๒. เขตกันชน (Buffer zone) เป็นพื้นที่ผ่อนปรนให้มีกิจกรรมในทาง</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> คัดเลือกพิจารณาเสนอพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นพื้นที่สงวนชีวมณฑลจัดระบบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ชุมชนท้องถิ่นและเอกชน มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินการตามบทบาทของพื้นที่สงวนชีวมณฑลวางข้อกำหนดกลไกในการจัดการการใช้ประโยชน์และกิจกรรมของมนุษย์ในเขตกันชนหรือเขตอื่นๆ กำหนด</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติป่าของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.</p>	<p>หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลต่างจัดการพื้นที่ในความรับผิดชอบของตนไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ หรือตามภารกิจของหน่วยงาน แต่ขาดการประสานความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน</p> <p>ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีภารกิจในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลให้เป็นไปตาม</p>	<p>การนำมาตรการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาปรับใช้ในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลทำให้ไม่สามารถส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลได้</p> <p>การที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเสมอภาค ทั้งถึง</p>	<p>บทบัญญัติว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่นำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑล ซึ่งได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน ยังคงเน้นมาตรการอนุรักษ์โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม</p> <p>การจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สงวน</p>

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>สังคมและเศรษฐกิจชุมชนแต่ต้องมีการจัดการพื้นที่และใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน</p> <p>๓. เขตรอบนอก (Transition zone) เป็นพื้นที่ที่มีชุมชนอาศัยอยู่เป็นเขตที่อนุญาตให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนโดยรอบพื้นที่ และต้องจัดให้มีการฝึกอบรมให้การศึกษาแก่</p>	<p>นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑล มอบหมายให้การติดตามตรวจสอบการให้การศึกษา และการฝึกอบรม (มาตรา ๔)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่สงวนชีวมณฑลอย่างต่อเนื่องและเหมาะสม (มาตรา ๖)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีส่วนร่วมเอื้ออำนวยกิจกรรมของเครือข่ายพื้นที่สงวนชีวมณฑลวิจัย ติดตามตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์ในทุกระดับ เผยแพร่</p>	<p>๒๕๐๔</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘</p>	<p>หลักการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลได้อย่างเต็มศักยภาพในทุกเขตการจัดการ</p>	<p>และเป็นธรรม ไม่สามารถนำวัฒนธรรมอันดีงานที่ส่งผลดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมาปรับใช้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่สงวนชีวมณฑลและไม่สามารถวางแนวทางเพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ได้</p> <p>การจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ตอบสนองต่อบทบาทและวัตถุประสงค์ของพื้นที่สงวนชีวมณฑลได้ และขัดต่อทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนและรัฐธรรมนูญ อีก</p>	<p>ชีวมณฑลต้องให้ทุกหน่วยงานได้ร่วมหารือและกำหนดมาตรการในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลที่เหมาะสมร่วมกัน เพื่อดำเนินการที่เป็นเอกภาพและมีมาตรฐานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง</p> <p>กฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะบังคับใช้กับการจัดการพื้นที่</p>

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>ประชาชนในพื้นที่ให้รู้จักใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนพื้นที่สงวนชีวมณฑลจึงมีบทบาทที่สำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ</p> <p>๑. เป็นพื้นที่ที่อนุรักษ์ สงวนรักษาทรัพยากรพันธุกรรมและชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตที่เป็นพืช สัตว์ และแมลงรวมทั้งจุลินทรีย์ในพื้นที่นั้น รักษาและอนุรักษ์ระบบนิเวศ สภาพภูมิทัศน์และความหลากหลายทาง</p>	<p>ผลงานวิจัยและข้อมูลส่งเสริมการศึกษา และฝึกอบรมบุคลากร โดยร่วมมือกับพื้นที่สงวนชีวมณฑลอื่นๆ ในเครือข่าย (มาตรา ๗)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ส่งเสริมการจัดตั้งและดำเนินการเครือข่ายพื้นที่สงวนชีวมณฑลระดับภูมิภาคและระดับเฉพาะ (มาตรา ๘)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมรายงานสถานภาพของพื้นที่สงวนชีวมณฑลทุกปี เพื่อให้คณะกรรมการ</p>			<p>ทั้งยังไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย</p>	<p>สงวนชีวมณฑลของประเทศไทยในภาพรวมด้วยการให้อำนาจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคร่วมกันจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลรวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน</p>

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>วัฒนธรรมในพื้นที่ ๒. เป็นพื้นที่ที่มี การพัฒนา/ เพื่อ ส่งเสริมการพัฒนา อย่างยั่งยืนทาง เศรษฐกิจ สังคม ประเพณีและ วัฒนธรรม</p> <p>๓. เป็นพื้นที่ที่ สามารถให้การ สนับสนุนโครงการ สาธิต การฝึกอบรม และให้ความรู้ เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม การศึกษา วิจัยและ ตรวจสอบปัญหาที่ เกี่ยวกับการ อนุรักษ์และการ</p>	<p>ที่ปรึกษาเกี่ยวกับพื้นที่ สงวนชีวมณฑล</p> <p>พิจารณาให้คำแนะนำต่อ คณะกรรมการสภา ประสานงานระหว่าง ประเทศ หากสถานภาพ หรือการจัดการเป็นที่น่า พ้อใจ พื้นที่นั้นจะได้รับ การยอมรับให้เป็นพื้นที่ สงวนชีวมณฑลต่อไป แต่ ถ้ามีปัญหาและไม่ได้รับ การปรับปรุงภายในเวลา ที่เหมาะสม พื้นที่นั้นจะ ไม่ได้รับการยอมรับเป็น พื้นที่สงวนชีวมณฑล ต่อไป (มาตรา ๙)</p>				<p>กฎหมายลำดับรอง จะมี หลักการเดียวกันกับ กฎหมายระดับ พระราชบัญญัติ แต่จะ กำหนดมาตรการจัดการ ที่เหมาะสมกับพื้นที่ สงวนชีวมณฑลแต่ละ แห่ง</p>

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
พัฒนาอย่างยั่งยืน ในทุกระดับ ทั้ง ระดับท้องถิ่น ระดับชาติและ ระดับนานาชาติ					

ตารางตรวจสอบความสอดคล้องของโครงการชีวมณฑล/โครงการมนุษย์และชีวมณฑล (Man and Biosphere Programme : MAB)

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณา
หลักการและสาระสำคัญ	<input checked="" type="checkbox"/> การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ <input checked="" type="checkbox"/> ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม <input checked="" type="checkbox"/> ดำรงรักษาคุณค่าทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้อง
การกำหนด “เขตสงวนชีวมณฑล” (Biosphere Reserves )	<p>การแบ่งพื้นที่ออกเป็น ๓ ส่วน คือ</p> <input checked="" type="checkbox"/> <b>เขตแกนกลาง(Core area)</b> ต้องเป็นพื้นที่ที่อนุรักษ์ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย <input checked="" type="checkbox"/> <b>เขตกันชน(Buffer zone)</b> เป็นพื้นที่ผ่อนปรนให้มีกิจกรรมในทางสังคมและเศรษฐกิจชุมชน แต่ต้องมีการจัดการพื้นที่และใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน <input checked="" type="checkbox"/> <b>เขตรอบนอก(Transition zone)</b> เป็นพื้นที่ที่มีชุมชนอาศัยอยู่เป็นเขตที่อนุญาตให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนโดยรอบพื้นที่ และต้องจัดให้มีการฝึกอบรมให้การศึกษาแก่ประชาชนในพื้นที่ให้รู้จักใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
บทบาทหน้าที่ของเขตสงวนชีวมณฑล	<input checked="" type="checkbox"/> เป็นพื้นที่ที่อนุรักษ์ สงวนรักษาทรัพยากรพันธุกรรมและชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตที่เป็นพืช สัตว์ และแมลงรวมทั้งจุลินทรีย์ในพื้นที่นั้นรักษา และอนุรักษ์ระบบนิเวศ สภาพภูมิทัศน์และความหลากหลายทางวัฒนธรรมในพื้นที่ <input checked="" type="checkbox"/> เป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนา/ เพื่อส่งเสริมพัฒนาอย่างยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม ประเพณีและวัฒนธรรม <input checked="" type="checkbox"/> เป็นพื้นที่ที่สามารถให้การสนับสนุนโครงการสาธิต การฝึกอบรม และให้ความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การศึกษา วิจัยและตรวจสอบปัญหาที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุกระดับทั้งระดับท้องถิ่น ระดับชาติและ ระดับนานาชาติ

#### ๔. การจัดทำข้อเสนอต่อแนวคิด เนื้อหา รูปแบบ และวิธีการปฏิรูปกฎหมายป่าและสัตว์ป่าของประเทศไทย

การจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ กรณีการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกกราช เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่นำมาปรับใช้ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑล จึงไม่สามารถดำเนินการจัดการเพื่อตอบสนองต่อบทบาทและวัตถุประสงค์ของพื้นที่สงวนชีวมณฑลได้ อีกทั้งยังไม่มีกรมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลให้แก่หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการจัดการพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบเพื่อให้เป็นไปตามหลักการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลได้ เนื่องจากการกระทำนอกขอบอำนาจ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลโดยเฉพาะ ดังนั้น การจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลของประเทศไทยอีก ๓ แห่งที่เหลือจึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมาปรับใช้ในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลด้วย

นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีภารกิจในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลของประเทศไทยทั้ง ๔ แห่งล้วนแต่เป็นคนละหน่วยงานกัน ทำให้การตีความกฎหมาย และการออกนโยบายเพื่อนำมาปรับใช้ในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลของประเทศไทยแต่ละแห่งแตกต่างกันออกไป ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ และไม่มีมาตรฐานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีศักยภาพมากพอที่จะจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลให้เป็นไปตามหลักการจัดการเพื่อตอบสนองบทบาทและวัตถุประสงค์ของพื้นที่สงวนชีวมณฑลอย่างเต็มพื้นที่ แต่การจัดการดังกล่าวต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการวางหลักเกณฑ์การจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลที่เหมาะสมกับประเทศไทยและเป็นไปตามหลักการจัดการที่ยูเนสโกกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะนำกฎหมายว่าด้วยการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลมาใช้บังคับทันที เนื่องจากคนในสังคมยังขาดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและขาดความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังไม่มีความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

แนวทางการแก้ไขปัญหาลำหรับการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลของประเทศไทยอาจดำเนินการได้เป็น ๓ ระยะ ดังนี้

- ระยะเตรียมความพร้อม ซึ่งควรดำเนินการทันทีเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลตามมาตรการทางกฎหมาย อันได้แก่ การกำหนดขอบเขตของพื้นที่สงวนชีวมณฑล การถ่ายทอดความรู้และปลูกฝังจิตสำนึก การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างพื้นที่
- ระยะร่างกฎหมาย ต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สงวนชีวมณฑลของประเทศไทยทุกหน่วยงานได้ร่วมหารือและกำหนดมาตรการจัดการพื้นที่ร่วมกัน เพื่อการดำเนินการที่เป็นเอกภาพ และมีมาตรฐาน โดยการร่างกฎหมายแบ่งได้ ๒ ระดับ คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง อีกทั้งรวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

▪ ระยะบังคับใช้กฎหมาย ควรมีการทดลองนำมาตรการตามร่างกฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น มาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ โดยการกำหนดเป็นนโยบายในการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑล หากพบว่ามาตรการใดที่ยังไม่เหมาะสมกับการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑล ให้ปรับแก้ทันทีโดย ต้องหารือกับทุกภาคส่วนเช่นเดียวกับระยะร่างกฎหมาย

## บทที่ ๑๐

กรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ  
(Voluntary Partnership Agreement: VPA) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล  
และการค้า (FLEGT) FLEGT-VPA

## ๑. ที่มา แนวคิดและความสำคัญของข้อตกลง

ปัญหาการลดลงพื้นที่ป่า โดยเฉพาะกระบวนการค้าไม้เถื่อนมีสาเหตุจากการคอร์รัปชัน การขาดธรรมชาติบาลของระบบบริหารจัดการของรัฐ เกิดความเสี่ยงต่อประชาชนที่พึ่งพาป่าในการดำรงชีพ และยังเป็นการบิดเบือนกลไกตลาดสินค้าไม้ด้วย จึงเป็นอุปสรรคในการลงทุนเพื่อการบริหารจัดการป่าที่ยั่งยืนและการพัฒนาเศรษฐกิจ ธนาคารโลกประเมินว่ามูลค่าตลาดที่สูญเสียจากการทำไม้เถื่อนในแต่ละปีสูงถึง ๑๐ พันล้านเหรียญสหรัฐ สูงกว่างบประมาณสนับสนุนของหน่วยงานช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA) ในการจัดการป่าให้ยั่งยืนถึง ๘ เท่า การทำไม้ผิดกฎหมายทำให้พื้นที่ป่าลดลงส่งผลต่อสถานะภูมิอากาศโลก

สาเหตุปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อน หลายกรณีมาจากนอกภาคส่วนป่าไม้ การมีธรรมชาติบาลอ่อนแอ การไม่มีหรือไม่ชัดเจนทางนโยบาย กฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าเป็นปัญหาท้าทายทั้งหมดล้วนมาจากความอ่อนแอเชิงโครงสร้างและความไม่สามารถติดตามตรวจสอบบังคับใช้กฎหมาย

ธนาคารโลกและสหภาพยุโรปและภาคีอื่นๆ ได้แลกเปลี่ยนจนเกิดเป็นกระบวนการ FLEG ขึ้น เพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายและธรรมชาติบาล โดยธนาคารโลกได้พัฒนาแผนงานป่าไม้ (PROFOR) เพื่อสนับสนุนธรรมชาติบาลป่าไม้ด้วยเทคนิคในการปรับปรุงระบบติดตามตรวจสอบกิจกรรมป่าไม้และสร้างฉันทามติและเจตจำนงทางการเมืองในการปฏิรูปป่าไม้

ในปี ๒๐๐๓ สหภาพยุโรป ได้พัฒนารอบ FLEG ให้มีความชัดเจนในเรื่องการสร้างธรรมชาติบาลจากการค้าไม้ โดยเติมคำว่าการค้า กลายเป็น “การบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade หรือ FLEGT) จากนั้นได้มีการพัฒนาการริเริ่มต่างๆ ขึ้นมา ทั้งจากการแสดงความมุ่งมั่นในระดับชาติและระดับสากลขนานกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการตั้งกระบวนการ FLEG (การบังคับใช้กฎหมายป่าไม้และธรรมชาติบาล) ระดับภูมิภาคขึ้นมาสามกระบวนการคือ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาฟริกา(AFLEG) และยุโรปกับเอเชียเหนือ (ENA FLEG) กระบวนการเหล่านี้มีการประสานงานโดยธนาคารโลกส่งผลให้เกิดการแสดงความมุ่งมั่นในระดับรัฐมนตรีในการหาวิธีดำเนินงานแผนปฏิบัติการเพื่อต่อสู้กับการทำไม้เถื่อนในแต่ละภูมิภาค

แผนปฏิบัติการ FLEGT<sup>๑</sup> ของสหภาพยุโรปได้กำหนดมาตรการต่างๆ ที่มุ่งหมายต่อสู้กับปัญหาการทำไม้เถื่อน ได้แก่

<sup>๑</sup> องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (ไอยูซีเอ็น / IUCN), ๒๕๕๓, เอกสารสรุปย่อเรื่อง EU FLEGT (ชุดเอกสารปี ๒๕๕๐) [http://cmsdata.iucn.org/downloads/flegt\\_bn\\_web.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/flegt_bn_web.pdf)

๑. การให้ความช่วยเหลือประเทศที่ผลิตไม้
๒. กิจกรรมส่งเสริมการค้าไม้ที่ถูกกฎหมาย
๓. การส่งเสริมนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐ
๔. การสนับสนุนต่อการริเริ่มในภาคเอกชน
๕. การให้ความมั่นใจทางด้านการเงินและการลงทุน
๖. การใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่หรือการรับเอากฎหมายใหม่มาสนับสนุนแผน
๗. การจัดการปัญหาไม้ที่มีการนำไปใช้สนับสนุนทางการเงินในกรณีความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมีดังต่อไปนี้

- มีการปฏิรูปนโยบายที่เน้นไปที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เหมาะสมกับประเทศนั้นๆ และผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดสามารถมีส่วนร่วมในการสนทนาเชิงนโยบาย (หมวดการให้ความช่วยเหลือประเทศผู้ผลิตไม้)
- การตรวจสอบกฎหมายการฟอกเงินอาจนำมาประยุกต์ใช้กับอาชญากรรมป่าไม้ได้อย่างไรบ้าง (หมวดการนำใช้กฎหมายที่มีอยู่หรือกฎหมายใหม่)
- การตรวจสอบหนทางต่างๆ ที่อาจจะนำกฎหมายแห่งชาติ เช่น กฎหมายที่ครอบคลุมสินค้าที่ถูกขโมย มาประยุกต์ใช้ในการค้าไม้ (หมวดการนำใช้กฎหมายที่มีอยู่หรือกฎหมายใหม่)
- คำนิยามของไม้ที่ผลิตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย น่าจะรวมเอากฎหมายที่กล่าวถึงเสาหลักทั้งสามของความยั่งยืน คือ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ ทางด้านสิ่งแวดล้อม และทางสังคม ซึ่งน่าจะรวมถึงการอนุญาตให้และการปฏิบัติตามสิทธิที่จะทำไม้ในขอบเขตที่มีการประกาศตามกฎหมาย
- การปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายแรงงาน และกฎหมายสวัสดิการชุมชนที่เกี่ยวข้อง
- การปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรการนำเข้าและการส่งออก ค่าภาคหลวง/ค่าสัมปทาน และค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำไม้และการค้าไม้
- การเคารพต่อสิทธิในการครอบครองหรือการใช้ที่ดินและทรัพยากรที่อาจได้รับผลกระทบจากการทำไม้ ในกรณีที่มีสิทธิเช่นนั้นดำรงอยู่ การปฏิบัติตามข้อกำหนดของการค้าและการส่งออก
- พัฒนาระบบการประกันความถูกต้องตามกฎหมาย คือ การจัดให้มีวิธีการที่เชื่อถือได้ในการแยกแยะระหว่างผลิตภัณฑ์จากป่าที่ผลิตขึ้นอย่างถูกกฎหมายและจากการผลิตอย่างผิดกฎหมาย การออกใบอนุญาตโดยประเทศหุ้นส่วนกำหนดให้ต้องมีระบบที่ประกันว่ามีแต่ไม้ที่ผลิตขึ้นอย่างถูกกฎหมายเท่านั้นที่ได้รับใบอนุญาตสำหรับการส่งออก ระบบนี้รวมถึงการตรวจสอบกิจการป่าไม้และการควบคุมห่วงโซ่อุปทานตั้งแต่การตัดไปจนถึงการส่งออกด้วยระบบการประกันความถูกต้องตามกฎหมายเช่นนี้รวมไปถึงองค์ประกอบ ๕ ประการ คือ

๑. การให้คำนิยามไม้ที่ผลิตอย่างถูกกฎหมาย มีมาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายฉบับใดของประเทศหุ้นส่วนที่จะต้องปฏิบัติตาม และกำหนดให้มีเกณฑ์และตัวชี้วัดที่จะใช้ในการทดสอบการปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้น
๒. การควบคุมห่วงโซ่อุปทานไม้ มีข้อกำหนดสำหรับระบบต่างๆ ที่จะติดตามผลิตภัณฑ์ไม้ในสายการผลิตตั้งแต่การตัดไปจนถึงจุดส่งออก
๓. การตรวจสอบยืนยันความเป็นจริง มีข้อกำหนดสำหรับการตรวจสอบทั้งการปฏิบัติตามคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายและการควบคุมห่วงโซ่อุปทานไม้
๔. การออกใบอนุญาต กำหนดรายละเอียดว่าใครเป็นคนออกใบอนุญาตและขั้นตอนการออกใบอนุญาตต้องปฏิบัติอย่างไร
๕. การติดตามผลระบบอย่างเป็นอิสระด้วยฝ่ายที่สาม เป็นวิธีการให้ความน่าเชื่อถือ โดยการประกันว่ามีการนำข้อกำหนดทั้งหมดของระบบการประกันความถูกต้องตามกฎหมายมาปฏิบัติตามที่ประกาศไว้

สำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีมติเห็นชอบกรอบการเจรจา FLEGT กับสหภาพยุโรป เห็นควรให้นำเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญต่อไป และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการ เพื่อเตรียมความพร้อมและช่วยอำนวยความสะดวกด้านการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของประเทศไทยโดยมีการรับรองแหล่งที่มาของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ อันเป็นการป้องกันการค้าไม้ที่ผิดกฎหมาย

กรอบการเจรจาการจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT) ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (European Union: EU) ตามมติคณะรัฐมนตรี ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๕) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การกำหนดคำนิยามและกรอบสินค้าประเภทไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของประเทศไทย
๒. กำหนดการรับรองแหล่งที่มาของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ประเทศไทยส่งออกสู่ตลาดสหภาพยุโรป
๓. การปรับปรุงและกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติในการรับรองแหล่งที่มาของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ให้โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ไม่สร้างภาระต้นทุนที่ไม่เหมาะสมและอำนวยความสะดวกทางการค้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยรวมทั้งการลดอุปสรรคทางการค้าของสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของประเทศไทยให้มากที่สุดเพื่อขยายการส่งออกสินค้าประเภทนี้ของไทยอย่างยั่งยืน

๔. ให้มีมาตรการป้องกันและเยียวยาสำหรับผู้ประกอบอุตสาหกรรมไม้ประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบการทำ VPA

๕. ให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๖. ให้มีมาตรการช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป เช่น การสนับสนุนจากสหภาพยุโรปให้ใช้สินค้าไม้ของประเทศไทย ผ่านทางการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Green Procurement) การเสริมสร้างขีดความสามารถของผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมไม้ของประเทศไทย โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น

๗. ให้มีการเจรจาเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในภาพรวม

สำหรับสินค้าที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ สินค้าไม้ และผลิตภัณฑ์ไม้ ซึ่งครอบคลุมพิกัดอัตราศุลกากรตามระบบฮาร์โมนี (HS ๒ หลัก) คือ สินค้าภายใต้รหัส HS ๔๔ ไม้และของทำด้วยไม้ เช่น ถ่านไม้ ไม้อัด เครื่องใช้บนโต๊ะอาหาร/ในครัวทำด้วยไม้ สินค้าภายใต้รหัส HS ๔๗ เยื่อไม้ สินค้าภายใต้รหัส HS ๔๘ กระดาษ และสินค้าภายใต้รหัส HS ๙๔ เฟอร์นิเจอร์ทำด้วยไม้ ในปี ๒๕๕๔ ประเทศไทยส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ไปสหภาพยุโรป โดยแยกตามพิกัดอัตราศุลกากรภายใต้รหัส HS ๔๔ ไม้และของทำด้วยไม้คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๒,๒๐๐ ล้านบาท และภายใต้รหัส HS ๙๔ เฟอร์นิเจอร์ทำด้วยไม้คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๗,๕๐๐ ล้านบาท และภายใต้รหัส HS ๙๔ เฟอร์นิเจอร์ทำด้วยไม้คาดว่า ถ้าหากประเทศไทยไม่เร่งการเจรจา VPA กับสหภาพยุโรปอาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจไม้และผลิตภัณฑ์ไม้

## ๒. การอนุรักษ์ของกฎหมาย/พ.ร.บ. ของไทย ตามข้อตกลง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับกรณีที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแจ้งว่า อาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับ VPA อีกทั้งการกำหนดให้ต้องมีการรับรองว่าสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ได้มาโดยถูกกฎหมาย อาจมีผลกระทบการส่งออกไม้ของประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวาง กรณีจึงเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ก่อนดำเนินการเพื่อทำ VPA จึงต้องมีการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ ด้วย นอกจากนี้ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการพัฒนาระบบการตรวจสอบและการออกใบรับรองเกี่ยวกับไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ได้มาตรฐานและมีความน่าเชื่อถือ ควบคู่กับการเจรจาจัดทำ VPA และให้การสนับสนุนการสร้างความร่วมมือแก่ผู้ประกอบการ รวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย ไปพิจารณาดำเนินการด้วย

อีกทั้ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการป่าไม้เชิงอนุรักษ์ ป่าไม้เชิงพาณิชย์ และป่าไม้ชุมชนเพื่อรองรับการดำเนินการตามกรอบเจรจาตั้งกล่าว โดยให้นำโครงการ ๘๐๐ ล้านกล้า ๘๐ พรรษามหาราชนี มาร่วมพิจารณาด้วย

### ๓. ประมวลประเด็นเนื้อหาต่างๆ

ในส่วนของประเด็นเนื้อหาของอนุสัญญาที่ระบุถึงการจัดการป่าและสัตว์ป่า และตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าและสัตว์ป่าของประเทศไทย โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ ๑) การเช็คสถานะภาพของเนื้อหาอนุสัญญา และข้อตกลงนั้นๆว่าปรากฏในส่วนใดของ พ.ร.บ. ทั้ง ๕ ฉบับ และเนื้อหา แนวคิด หรือหลักการส่วนใดที่ยังไม่ได้ปรากฏหรือกล่าวถึง และ ๒) การอนุวัติของกฎหมาย/พ.ร.บ. ของไทย ตามอนุสัญญาหรือข้อตกลงนั้นๆ รายละเอียดดังอธิบายในตาราง

ประมวลประเด็นเนื้อหากรอบการเจรจาการจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement : VPA)  
ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า (FLEGT) FLEGT-VPA

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
๑. หลักการ	๑.๑ คุณค่าความสำคัญ ของทรัพยากร	<p><input checked="" type="checkbox"/> กฎหมาย EU กำหนดว่าไม้ที่ส่งออกไปยังตลาด EU จะต้องมาจากแหล่งกำเนิดที่ถูกต้องโดยเฉพาะสวนป่าที่ได้รับการรับรองจากภาครัฐซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๖</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจนั้นเพื่อให้ทาง EU ให้สิทธิประเทศไทยในการออกหนังสือรับรองไม้โดยไม่มีการตรวจสอบความเป็นมาของไม้ ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วต่อผู้ส่งออก</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ความสมัครใจว่าด้วยการส่งไม้ไปยัง EU สามารถทำได้โดยผู้ส่งออกจะต้องเป็นผู้แสดงหลักฐานเอง และการทำกรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจโดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบและออกหนังสือรับรอง ทำให้การดำเนินการรวดเร็วขึ้น</p>	

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
	๑.๒ เป้าหมายหรือ เจตนารมณ์ต่อการ จัดการทรัพยากร	<input checked="" type="checkbox"/> กรอบการเจรจามีวัตถุประสงค์เพื่อเจรจาจัดทำข้อตกลง เป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศไทยกับ สหภาพยุโรป ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อผู้ประกอบการไทยที่จะ ส่งออกไม้ไปยังสหภาพยุโรปตามระเบียบ EU ที่จะมีผลบังคับ ใช้ในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้ผู้นำเข้าสินค้าไม้ และผลิตภัณฑ์ไม้ของยุโรปมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความ ถูกต้องของสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่นำเข้าซึ่งผลกระทบต่อ ผู้ประกอบการไทยที่จะส่งไม้และผลิตภัณฑ์ไปยังตลาด EU และยังส่งผลกระทบต่อปริมาณของรัฐในการจัดทำระบบการ ตรวจสอบและจัดตั้งหน่วยงานออกไปรับรอง	<input checked="" type="checkbox"/> การแก้ไข พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้ สอดคล้องและเป็นส่วนสำคัญของการเจรจา ข้อตกลงดังกล่าวจึงเข้าข่ายหนังสือสัญญาตาม มาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่คณะรัฐมนตรี จะต้องเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาพิจารณาให้ ความเห็นชอบ
	๑.๓ หลักสำคัญ เช่น ความเสมอภาค และ ความรับผิดชอบร่วมกัน ในระดับที่แตกต่างกัน การป้องกันไว้ก่อน การ ช่วยเหลือกลุ่มที่ด้อย โอกาส เป็นต้น	<input checked="" type="checkbox"/> กรอบเจรจาข้อ ๕.๔ ให้มีมาตรการป้องกันและเยียวยาของ ฝ่ายไทยสำหรับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไม้ที่ได้รับผลกระทบ จากกฎระเบียบการทำกรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็น หุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ <input checked="" type="checkbox"/> กรอบการเจรจาสาระข้อ ๒ เรื่องกำหนดการรับรองแหล่งที่มา ของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ประเทศไทยส่งออกสู่ตลาดสหภาพยุโรป ซึ่งประเด็นนี้มีความสำคัญกับผู้ส่งออกไทยในเรื่องการตรวจสอบ และระบบการออกไปรับรองก่อนที่จะวางจำหน่าย	<input checked="" type="checkbox"/> ปัญหาเรื่องประเภทของที่ดินที่มีหลายแบบซึ่ง เกี่ยวข้องกับแหล่งที่มาของไม้และผลิตภัณฑ์ ต้องมี ความพยายาม ความรู้ ความสามารถในการเจรจา ถึงแหล่งที่มาของไม้ในประเทศไทย <input checked="" type="checkbox"/> ไม้ของไทยก็มีหลายแบบและมีกฎหมายหลาย ฉบับมารองรับ

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
๒. ขอบเขต การจัดการ	๒.๑ แนวทางการ อนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัย ตามธรรมชาติ		<input checked="" type="checkbox"/> การนิยามไม้ผิดกฎหมายให้ชัดเจนเพราะมีไม้ บางประเภทที่ได้รับการอนุญาตให้ปลูกในเขตป่า สงวน <input checked="" type="checkbox"/> มาตรการในการดูแลป่าไม้ของรัฐบาลและการ ที่ไทยกับ EU ได้มีการตกลงในกรอบเจรจา ร่วมกัน จะมีผลทำให้การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การบุกรุก ทำลายป่า การทำไร่เลื่อนลอย ลดลง
	๒.๒ แนวทางการ อนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ อาศัยตามธรรมชาติ		
	๒.๓ การประเมินผล กระทบและการลด ผลกระทบเสียหาย		
๓. แนว ทางการ จัดการ ทรัพยากร	๓.๑ หลักการใช้ ประโยชน์จากฐาน ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
	๓.๒ มาตรการสร้าง แรงจูงใจ		
	๓.๓ มาตรการติดตาม ตรวจสอบ		
๔. การสร้าง การเรียนรู้	๔.๑ การศึกษาวิจัย		
	๔.๒ การสร้างการเรียนรู้ กับสังคม		
๕. บทบาท หน้าที่ของรัฐ	๕.๑ สิทธิและหน้าที่ของ รัฐที่ เกี่ยว ข้อง กับ ทรัพยากร หรือ ผลกระทบจากการใช้ ทรัพยากร		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
๖.สิทธิของ ชุมชน และ การมีส่วน การมีส่วน ร่วมของ ประชาชน	๖.๑ ชุมชนในการเข้าถึง และจัดการทรัพยากร		
	๖.๒ การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดการ ทรัพยากร		
	๖.๓ การแบ่งปัน ผลประโยชน์และความ รับผิดชอบที่เกิดขึ้นจาก การใช้ทรัพยากร		
	๖.๔ กลไกการสนับสนุน ชุมชนและสังคมในการ จัดการทรัพยากร		
๗.พันธกรณี ความร่วมมือ ระหว่าง ประเทศ	๗.๑ อำนาจ สิทธิและ หน้าที่ของรัฐไทย และรัฐ อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กับ ทรัพยากรข้ามพรมแดน		

ประเด็น	คำอธิบาย/ สาระสำคัญในการ อธิบาย	รายละเอียดของอนุสัญญาในแต่ละประเด็น	ความสอดคล้องของกฎหมาย (Checklist Guideline) เปรียบเทียบกับกฎหมายด้านป่าไม้ และสัตว์ป่าของไทย
	๗.๒ การสร้างความ ร่วมมือระหว่างภาคี ต่างๆ ทั้งภายในรัฐและ ระหว่างประเทศ		
	๗.๓ การถ่ายทอด เทคโนโลยีจากการใช้ ประโยชน์ทรัพยากร		
	๗.๔ การจัดการข้อ พิพาท		

ตารางวิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทย

ต่อ กรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA)

ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติและการค้า (FLEGT) FLEGT-VPA

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
FLEGT เป็นแผนปฏิบัติการของสหภาพยุโรปที่ใช้เสาหลัก ๓ ด้านนิติศาสตร์ (Enforcement) รัฐศาสตร์ (Governance) และ เศรษฐศาสตร์ (Trade) ในการจัดการป่าไม้ โดยแผนปฏิบัติการประกอบด้วย ๗ มาตราหลัก ได้แก่ ๑. การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน	<input checked="" type="checkbox"/> การให้ความช่วยเหลือประเทศผู้ผลิตไม้ <input checked="" type="checkbox"/> กิจกรรมส่งเสริมการค้าไม้ที่ถูกกฎหมาย <input checked="" type="checkbox"/> การส่งเสริมนโยบายการจัดซื้อโดยภาครัฐ <input checked="" type="checkbox"/> การสนับสนุนต่อการริเริ่มในภาคเอกชน <input checked="" type="checkbox"/> การให้ความมั่นใจ	โครงสร้างด้านกฎหมายที่สนับสนุนภาคป่าไม้ของไทยประกอบด้วย: <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔ <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ <input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติ	<input checked="" type="checkbox"/> กลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐในประเทศไทยยังไม่ชัดเจน ซึ่งเห็นได้จากการแบ่งพื้นที่เข้าซ้อน แม้แต่หน่วยงานสำคัญของรัฐบาลยังไม่มีแผนที่สำหรับบ่งบอกอาณาเขตพื้นที่ป่าทั้งหมดอย่างเป็นทางการ	<input checked="" type="checkbox"/> ปัญหาข้อขัดแย้งใหม่ในการพิสูจน์ที่มาอย่างถูกกฎหมาย หรือเป็นผลิตภัณฑ์ที่ทำจากไม้ที่ผ่านการปลูกแบบยั่งยืน ซึ่งต้องผ่านการรับรองจากบุคคลที่สามด้วย <input checked="" type="checkbox"/> ช่องว่างทางกฎหมาย เช่น ไม่ได้หาแนวทางเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของไม้หรือไม้แผ่นที่ส่งมาจากประเทศในภูมิภาคเดียวกัน <input checked="" type="checkbox"/> ระบบการติดตามและการบริหารจัดการไม้	<input checked="" type="checkbox"/> ต้องนำความเหมาะสมและการปฏิบัติได้จริงของการนิยามไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการประเมินผลกระทบของการนิยามไม้ถูกกฎหมายต่อการบรรลุเป้าหมายของนิยามความสอดคล้องกันของกฎหมายต่างๆ และความเท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในการค้าไม้มาพิจารณาด้วย

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>และทางเทคนิคกับประเทศผู้ผลิตไม้ (Timber Producing Countries) ในการปรับปรุงกฎหมายในประเทศให้มีความทันสมัย โปร่งใสและตอบสนองความต้องการทรัพยากรและที่ดินทำกินของประชาชนในประเทศ ความช่วยเหลือในการวางระบบการตรวจสอบและยืนยันความสอดคล้องต่อกฎหมาย (Verification System) รวมถึงการพัฒนาขีด</p>	<p>ทางด้านการเงินและการลงทุน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่หรือการรับเอากฎหมายใหม่มาสนับสนุนแผน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> การจัดการปัญหาไม้ที่นำไปใช้สนับสนุนทางการเงินในกรณีความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ</p>	<p>การป้องกันและพิทักษ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> พระราชบัญญัติการปลูกป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ (การฟื้นฟูสภาพป่าและการลงทะเบียนที่ดินของเอกชนเกี่ยวกับสิทธิและกรรมสิทธิ์ในการปลูกป่า)</p>		<p>ค่อนข้างจะเป็นระบบ แต่ยังไม่มีการควบคุมการนำเข้าอย่างเพียงพอ</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> ข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมไม้ในประเทศไทยยังคงไม่โปร่งใส ขณะที่ข้อมูลของกรมศุลกากรเกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกที่จัดพิมพ์โดยรัฐบาลไทยสามารถหาได้ง่ายกว่า แต่รัฐบาลยังไม่เก็บข้อมูลหรือเผยแพร่ข้อมูลจำนวนมากพอที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์ในเชิงลึกและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมป่าไม้</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> ในการรับรองความถูกต้องจะต้องมีระบบการรับรอง การลงทะเบียน ที่อุตสาหกรรมไม้ในช่องว่างการสวมไม้ในอนาคต ซึ่งจะต้องอยู่ในระบบการตรวจสอบที่สามารถทำการตรวจสอบย้อนกลับได้</p>

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>ความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการและบังคับใช้กฎหมายที่ปรับปรุงใหม่</p> <p>๒. การส่งเสริมการค้าไม้ถูกกฎหมายซึ่งจะมีการดำเนินการทั้งในประเทศผู้ผลิตผ่านข้อตกลงความร่วมมือแบบทวิภาค (Voluntary Partnership Agreements: VPA)</p> <p>๓. การส่งเสริมนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยออกข้อกำหนดการจัดซื้อให้เอื้อต่อไม้ที่ได้รับ</p>					

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>การยืนยันความสอดคล้องต่อกฎหมายของประเทศผู้ผลิตและไม้ที่ได้มาจากป่าที่มีระบบการจัดการป่าอย่างยั่งยืน</p> <p>๔. การสนับสนุนกิจกรรมภาคเอกชนเป็นมาตรการให้ทุนแก่องค์กร/เครือข่ายด้านป่าไม้ (เช่น Global Forest Trade Network: GFTN) พัฒนาความสามารถภาคเอกชนในประเทศผู้ผลิตในการจัดการป่าไม้และปฏิบัติตามกฎหมาย การพัฒนาระบบการจัดการสาย</p>					

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>ใช้การผลิต รวมถึงการยกระดับความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR)</p> <p>๕. การให้ความมั่นใจทางด้านทางการเงินและการลงทุน โดยกระตุ้นสถาบันการเงิน นำเอาผลประโยชน์ระยะยาวจากการค้าไม้ถูกกฎหมาย รวมถึงผลดีต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ประกอบการพิจารณาการประเมินโครงการ</p> <p>๖. การใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่</p>					

หลักการ	พันธกรณี	กฎหมายป่าไม้ไทย	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงพื้นที่	บัญญัติกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องเชิงเนื้อหา	กฎหมายป่าไม้ไทยที่ควรปรับปรุง
<p>หรือการพิจารณาออกกฎหมายใหม่ เพื่อสนับสนุนแผน</p> <p>๗. การจัดการปัญหาการค้าไม้เถื่อนของกลุ่มติดอาวุธ (Conflict Timber) โดยสหภาพยุโรป กำหนด</p> <p>คำจำกัดความของ “Conflict Timber” ที่เข้มงวดขึ้น และเพิ่มความตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างป่าไม้กับความขัดแย้งในการพัฒนาโปรแกรมความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นในอนาคต</p>					

ตารางตรวจสอบความสอดคล้องของกรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (FLEGT) FLEGT-VPA (Checklist)

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณา
๑. การต่อสู้กับปัญหาการทำไม้เถื่อน	<input checked="" type="checkbox"/> การให้ความช่วยเหลือประเทศผู้ผลิตไม้ <input checked="" type="checkbox"/> กิจกรรมส่งเสริมการค้าไม้ที่ถูกกฎหมาย <input checked="" type="checkbox"/> การส่งเสริมนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐ <input checked="" type="checkbox"/> การสนับสนุนต่อการริเริ่มในภาคเอกชน <input checked="" type="checkbox"/> การให้ความมั่นใจทางการเงินและการลงทุน <input checked="" type="checkbox"/> การใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่หรือการรับเอากฎหมายใหม่มาสนับสนุน <input checked="" type="checkbox"/> การจัดการปัญหาป่าไม้ที่มีการนำไปใช้สนับสนุนทางการเงินในกรณีความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ
๒. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	<input checked="" type="checkbox"/> ภาครัฐบาล <input checked="" type="checkbox"/> ผู้มีบทบาทในอุตสาหกรรมป่าไม้ <input checked="" type="checkbox"/> สมาคมอุตสาหกรรมป่าไม้ <input checked="" type="checkbox"/> ประชาสังคม
๓. หลักการว่าด้วยระเบียบกฎหมาย แนวทางปฏิบัติที่ใช้จะต้องเป็นที่ยอมรับ เป็นธรรม และสามารถปฏิบัติได้จริงสำหรับผู้ประกอบการภาคป่าไม้	<input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดว่ารัฐต้องจัดให้มีช่องทางให้ผู้ประกอบการและประชาชนร้องเรียนหรือขอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่สามารถปฏิบัติได้จริง <input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดว่าผู้ประกอบการและประชาชนสามารถร้องเรียนหรือขอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่สามารถปฏิบัติได้จริง <input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดว่ารัฐต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่สามารถปฏิบัติได้จริงให้เป็นที่ยอมรับได้ตามมาตรฐานสากลโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
๔. หลักการว่าด้วยสิทธิตามกฎหมายของไม้ที่รัฐไม่ควบคุม และการอนุญาตการใช้พื้นที่ป่าเพื่อปลูกไม้ พื้นที่เอกชนปลูกไม้ และประเภทไม้ที่ปลูก	<input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดว่าผู้ประกอบการมีสิทธิใช้ที่ดินเพื่อการปลูกไม้ <input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิต่อผู้ประกอบการใช้สิทธิในการปลูกต้นไม้ในที่ดินที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ และรัฐต้องเยียวยาหากมีการละเมิดโดยรัฐหรือบุคคลอื่น <input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้ผู้ประกอบการเรียกร้องสิทธิหากผู้ประกอบการถูกจำกัดสิทธิในการขอหรือใช้ที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐโดยไม่เป็นธรรม

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณา
	<p>และรวมถึงที่ของเอกชนด้วย</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้รัฐต้องแก้ไขข้อร้องเกี่ยวกับสิทธิของผู้ประกอบการที่ถูกจำกัดสิทธิในการขอหรือใช้ที่ดินของรัฐโดยไม่เป็นธรรมนั้น รวมทั้งจัดให้มีช่องทางหรือหน่วยงานเพื่อการนี้ด้วย</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดว่าผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการปลูกไม้ในแต่ละพื้นที่และประเภทไม้</p>
<p>๕. หลักการว่าด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับสังคมและการแบ่งปันผลประโยชน์ส่วนรวมและสังคม</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับผลกระทบต่อสังคม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์ให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์จากไม้และการค้าต้องได้รับการชดเชยและได้รับผลประโยชน์</p>
<p>๖. หลักการว่าด้วยการจัดการป่าไม้ การทำไม้ การนำเข้าไม้จากต่างประเทศ</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ การทำไม้ กรณีไม้ปลูกในที่ดินของรัฐ</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ การทำไม้ กรณีไม้ปลูกในที่ดินเอกชน</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติเกี่ยวกับการนำเข้าไม้จากต่างประเทศ</p>
<p>๗. หลักการว่าด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้รัฐและผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนมีช่องทางเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกและคุ้มครองความปลอดภัยแก่ประชาชนผู้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม</p>
<p>๘. หลักการว่าด้วยการควบคุมการนำเข้าเคลื่อนที่และความสามารถในการสืบย้อนกลับของไม้</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการเคลื่อนที่ไม้ที่รัฐควบคุม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีช่องทางหรือแนวทางในการปฏิบัติในกรณีการเคลื่อนที่ไม้ที่รัฐไม่ควบคุม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีระบบการสืบย้อนกลับของไม้</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้ประชาชนสามารถสร้างระบบสืบย้อนกลับของไม้ในกรณีเป็นไม้ที่รัฐไม่ควบคุม</p>
<p>๙. หลักการว่าด้วยการแปรรูปไม้ และการประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์ไม้</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการแปรรูปไม้และการประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์ไม้ที่รัฐควบคุม</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้รัฐจัดให้มีช่องทางหรือแนวทางในการปฏิบัติใน</p>

หลักการสำคัญ	ประเด็นในการพิจารณา
	กรณีการแปรรูปไม้และการประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์ไม้ที่รัฐไม่ควบคุม
๑๐. หลักการว่าด้วยสิทธิของ คนงาน อาชีวอนามัย ความ ปลอดภัย และสวัสดิการ	<input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ เกี่ยวกับสังคม สาธารณสุข วัฒนธรรม <input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับ ชีวอนามัย และสวัสดิการ
๑๑. หลักการว่าด้วยการเสีย ภาษี ค่าธรรมเนียม ตลอดจน ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่กฎหมาย กำหนด	<input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ เกี่ยวกับการเสียภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นๆ
๑๒. หลักการว่าด้วยการ ส่งออก และข้อกำหนด ทางการค้า	<input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ เกี่ยวกับการส่งออก การค้า และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง
๑๓. หลักการว่าด้วยความ โปร่งใส การตรวจสอบได้ และ การเปิดเผยข้อมูลต่อ สาธารณะ	<input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีช่องทางให้ตรวจสอบ การเปิดเผย ข้อมูลเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินการด้านป่าไม้ <input checked="" type="checkbox"/> มีเกณฑ์กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิตรวจสอบการทำงานของรัฐ เกี่ยวกับการดำเนินการด้านป่าไม้ได้สะดวกและปลอดภัย

ที่มา: สำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟลิกที (TEFSO), ๒๕๕๗

#### ๔. การจัดทำข้อเสนอต่อแนวคิด เนื้อหา รูปแบบ และวิธีการปฏิรูปกฎหมายป่าและสัตว์ป่าของ ประเทศไทย

การสัมมนา “กฎระเบียบอียูว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ (FLEGT)” มีข้อเสนอจากหลายฝ่ายที่  
เกี่ยวข้อง (ศูนย์ Europe Watch, ๒๕๕๕) โดยภาคเอกชน เห็นด้วยกับกฎหมายและกฎระเบียบของอียู  
และพร้อมปรับตัวหรือปฏิบัติตาม เพราะ “หลักการ” และ “ความถูกต้อง” ในการดำเนินธุรกิจ ไม่ใช่  
เพราะการเรียกร้องจากอียู ทั้งนี้ ในระหว่างการเจรจา VPA ภาคเอกชนจะดำเนินการตามขั้นตอน  
due diligence เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการค้าสินค้าไม้ และอยากให้ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบ  
ค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นจากการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

ในส่วนของผลกระทบจากการบังคับใช้กรอบกฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า (FLEGT)  
ต่อประเทศไทย พบว่า กฎระเบียบ EUTR มีลักษณะเป็นการเปิดช่องกฎหมายไว้กว้างๆ เพื่อให้โอกาสอียู  
แก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎระเบียบดังกล่าวให้เข้มงวดมากขึ้น ประเทศไทยจึงต้องกำหนดเป้าหมายและ

ยุทธศาสตร์การเจรจา VPA ให้ชัดเจนเพื่อการต่อรองกับอียู ระหว่างการเจรจา และควรจัดตั้ง “ระบบรับรองความถูกต้องของไม้” ที่เป็นการริเริ่มและสอดคล้องกับสภาพการภายในของประเทศไทยเองไว้รับรองก่อน ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติตามระเบียบ EUTR ด้วย

นอกจากนี้ การจัดทำ VPA ซึ่งอาจเข้าข่ายมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ เนื่องจาก VPA จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจพิจารณาประสานงานกับคณะกรรมการของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดเพื่อให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาด้วย

## บทที่ ๑๑

## สรุปประเด็นตรวจสอบ (Checklists) ของอนุสัญญาต่างๆ เกี่ยวกับด้านป่าไม้และสัตว์ป่า

### หลักการป่าไม้สากลกับโครงสร้างจัดการป่าของไทยที่ยังไม่ปฏิบัติตาม

หลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ในวาระ ๒๑ ที่กำหนดขึ้นจากการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ปี ๑๙๙๒ คือ หลักการพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยปรากฏหลักการป่าไม้ ในวาระ ๒๑ ที่มีหลักการสำคัญหลายประการ ได้แก่ การให้คุณค่าแก่ป่าทั้งในเชิงนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ป่าควรถูกจัดการด้วยความจำเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ นิเวศ วัฒนธรรม และจิตวิญญาณไปพร้อมกันสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต การจัดการเชิงบูรณาการ การจัดการป่าที่ยั่งยืนที่มีมิติทั้งการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ การปกป้องป่าที่มีคุณค่า ลักษณะเฉพาะ การจัดการป่าเพื่อประโยชน์เศรษฐกิจ แก้ปัญหาความยากจน การจัดการป่ามิติวัฒนธรรม สนับสนุนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และสิทธิชนพื้นเมืองและผู้อาศัยในป่า ความรู้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน การส่งเสริมความเข้มแข็งชุมชนในทุกด้าน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างระบบการบริหารจัดการป่าไม้ไทยไม่ได้สัมพันธ์กับทิศทางสากลในทางเดียว ประเทศไทยใช้แนวทางการเลือกหยิบใช้ข้อตกลงสากลมาเสริมสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่า แต่เพิกเฉยต่อแนวทางการกระจายอำนาจ การรับรองสิทธิชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคีหุ้นส่วนต่างๆ ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างการบริหารจัดการป่าไม้ไทยก็สัมพันธ์กับโครงสร้างทางการเมืองของไทยที่ยังเน้นระบบรวมศูนย์อำนาจ

### รูปธรรมปัญหาสะท้อนผ่านกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับ มีดังนี้

๑. กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมีหลักการ เจตนารมณ์แบบเป็นส่วนๆ เฉพาะด้าน ไม่มีหลักการเชิงบูรณาการทั้งในเชิงเป้าหมาย สหวิทยาการ และบูรณาการภาคส่วนต่างๆ มาร่วมจัดการ

๒. กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับไม่ได้ตระหนักและยอมรับถึงคุณค่า บทบาท สิทธิของชุมชนต่อความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ ตามหลักสิทธิ ๕ ประการ คือ สิทธิการเข้าถึงทรัพยากร สิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากร สิทธิในการจัดการทรัพยากร สิทธิในการกั้นผู้อื่นในการใช้ทรัพยากรเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากร และป้องกันผลกระทบที่จะเกิดกับชุมชน และสิทธิในการโอนหรือจำหน่ายจ่ายแจก หรือสิทธิในการได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรและความรู้ที่ชุมชนมีต่อทรัพยากรฯ

๓. กฎหมายป่าไม้ โดยเฉพาะพ.ร.บ.อุทยานฯ และพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ กำหนดอำนาจรวมศูนย์ไว้ที่หน่วยงานรัฐทั้งหมด จึงขาดเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และฐานทรัพยากร

๔. กฎหมายป่าไม้เกือบทั้งหมด ยกเว้น พ.ร.บ.สวนป่าฯ ขาดแนวทางสร้างแรงจูงใจ โดยไม่มีการกำหนดเรื่องประโยชน์ที่รัฐจะสนับสนุนให้กับชุมชน ประชาชนที่จะได้จากการจัดการป่าที่ยั่งยืน พ.ร.บ.สวนป่าฯ ก็กำหนดเพียงแรงจูงใจแก่ภาคธุรกิจเอกชนในการทำสวนป่าพาณิชย์เท่านั้น

๕. กฎหมายป่าไม้ทั้งหมดไม่ได้กำหนดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากป่าให้แก่ชุมชน ประชาชนท้องถิ่นที่พึ่งพา ดูแลป่า

### หลักการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ให้สอดคล้องกับหลักสากลที่ปรากฏในอนุสัญญาฯ ทุกฉบับ

แม้อนุสัญญาทุกฉบับที่ประเทศไทยเป็นภาคีและให้สัตยาบันจะไม่ได้มีฐานะบังคับหรือผูกมัดทางกฎหมาย แต่หากจะอนุวัตตามอนุสัญญาฯ เหล่านี้เพื่อบรรลุเป้าหมายหลักการจัดการป่าที่ยั่งยืน กฎหมายป่าไม้ไทยควรต้องยกกร่างรวมขึ้นใหม่ ดังนี้

๑. สร้างหลักการและแนวทางจัดการป่าที่ยั่งยืนเชิงบูรณาการทั้งมิตินิเวศ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
๒. รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการป่าทุกประเภทที่มีชุมชนพึ่งพาใช้ประโยชน์
๓. สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในป่าทุกประเภท
๔. สร้างแรงจูงใจให้ชุมชน ประชาชนในการจัดการป่าที่ยั่งยืน
๕. สร้างระบบการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าให้กับชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

## บรรณานุกรม

- คุณาชา ไชยชุมพร. ๒๕๕๑. **แนวทางการอนุรักษ์การกฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษา  
สิ่งแวดล้อมทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.**  
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นงพงา ประทุมวงศ์. ๒๕๕๕. **การจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑลของประเทศไทย: กรณีศึกษาพื้นที่สงวน  
ชีวมณฑลสะแกกราช.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประทีป มีคดิธรรม. ๒๕๕๗. **อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ใน คู่มือปฏิรูป  
กฎหมายกับพันธกรณีระหว่างประเทศ.** คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.
- เผด็จศักดิ์ จารยะพันธุ์ และคณะ. ๒๕๕๐. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสถานการณ์ปัจจุบัน  
และแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน.** สนับสนุนโดยสำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สมหญิง สุนทรวงษ์ และคณะ. ๒๕๕๔. **แนวคิดและรูปแบบ REDD ที่เหมาะสมในการจัดการ  
ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนและเป็นธรรมในบริบทสังคมไทย, ชุดโครงการพัฒนาความรู้และ  
ยุทธศาสตร์ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย, น.๓**
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๕๑. **อนุสัญญาด้านทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม.** คณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาพัฒนา  
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า ๑๙๔-๒๐๗.
- ศูนย์ Europe Watch. ๒๕๕๕. **รายงานสรุปผลการสัมมนา “กฎระเบียบอียูว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์  
ไม้ (FLEGT)”** สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

### การสืบค้นจากเว็บไซต์

๑. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ <http://www.onep.go.th/library/>
๒. คณะกรรมการเครือข่ายการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่าและพืชป่าแห่งประเทศไทย (Thailand WEN) สืบค้นจาก [http://www.dnp.go.th/thailand-wen/about\\_tw/thailandworks.html](http://www.dnp.go.th/thailand-wen/about_tw/thailandworks.html)
๓. ความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย เอเชีย ออสเตรเลียและโอเชียเนีย <https://sites.google.com/site/social๐๒๒/>
๔. เครือข่ายโลกเย็นที่เป็นธรรม, ๒๕๕๗, ข้อห่วงกังวลและข้อเสนอของประชาชนไทย ต่อรายงาน RPP ฉบับ ธันวาคม ๒๕๕๖, วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗, <http://www.thaiclimatejustice.org/knowledge/view/๑๐๙>
๕. โครงการแนวทางการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ [www.onep.go.th/ncecd/index.php?name=knowledge&file=readknowledge&id=๔](http://www.onep.go.th/ncecd/index.php?name=knowledge&file=readknowledge&id=๔)
๖. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ, [http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com\\_content&view=article&id=๖๙:๒๐๑๒-๐๔-๑๗-๐๒-๕๙-๒๗&catid=๒๖:๒๐๑๒-๐๔-๐๒-๐๖-๕๗-๒๒&Itemid=๓๔](http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_content&view=article&id=๖๙:๒๐๑๒-๐๔-๑๗-๐๒-๕๙-๒๗&catid=๒๖:๒๐๑๒-๐๔-๐๒-๐๖-๕๗-๒๒&Itemid=๓๔)
๗. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ, [http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com\\_content&view=article&id=๖๔:-ramsar-convention-on-wetlands-&catid=๒๖:๒๐๑๒-๐๔-๐๒-๐๖-๕๗-๒๒&Itemid=๓๔](http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_content&view=article&id=๖๔:-ramsar-convention-on-wetlands-&catid=๒๖:๒๐๑๒-๐๔-๐๒-๐๖-๕๗-๒๒&Itemid=๓๔)

### บรรณานุกรม (ต่อ)

๘. องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (ไอยูซีเอ็น / IUCN), ๒๕๕๓, เอกสารสรุปย่อเรื่อง EU FLEGT (ชุดเอกสารปี ๒๕๕๐) [http://cmsdata.iucn.org/downloads/flegt\\_bn\\_web.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/flegt_bn_web.pdf)
๙. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ <http://www.onep.go.th/library/>
๑๐. อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ [http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com\\_content&view=article&id=๖๙:๒๐๑๒-๐๔-๑๗-๐๒-๕๙-๒๓&catid=๒๖:๒๐๑๒-๐๔-๐๒-๐๖-๕๗-๒๒&Itemid=๓๔](http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_content&view=article&id=๖๙:๒๐๑๒-๐๔-๑๗-๐๒-๕๙-๒๓&catid=๒๖:๒๐๑๒-๐๔-๐๒-๐๖-๕๗-๒๒&Itemid=๓๔)
๑๑. อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ [http://www.moac.go.th/ewt\\_news.php?nid=๑๙๕&filename=index](http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=๑๙๕&filename=index)
๑๒. Agenda ๒๑ for change, Statement of Principles on Forests, <https://www.iisd.org/rio+๕/agenda/principles.htm>
๑๓. ASEAN Secretariat, ๒๐๑๔, ASEAN INPUTS TO THE ELEVENTH SESSION OF THE UNITED NATIONS FORUM ON FOREST: Forests: progress, challenges and the way forward on the international arrangement on forests (IAF) , (UNFF), [http://www.un.org/esa/forests/pdf/national\\_reports/unff๑๑/ASEAN.pdf](http://www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff๑๑/ASEAN.pdf)
๑๔. FAO, ๒๐๑๐, FAO STRATEGY FOR FORESTS AND FORESTRY, <http://www.fao.org/docrep/๐๑๒/al๐๔๓e/al๐๔๓e๐๐.pdf>
๑๕. UNFF, the Non-Legally Binding Instrument on All types of Forests, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N๐๗/๔๖๙/๖๕/PDF/N๐๗๔๖๙๖๕.pdf?OpenElement>



Empowered lives.  
Resilient nations.



โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)  
อาคารสหประชาชาติชั้น ๑๒ ถนนราชดำเนินนอก  
แขวงบางขุนพรหม เขตพระนคร  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐  
โทร : +๖๖ ๒ ๓๐๔ ๙๑๐๐  
โทรสาร : +๖๖ ๒ ๒๘๐ ๐๕๕๖  
อีเมล : registry.th@undp.org  
เว็บไซต์ : www.undp.or.th

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
เลขที่ ๙๙ หมู่ ๔ อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค  
ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลคลองเกลือ  
อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐  
โทร : +๖๖ ๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๓๘๑  
โทรสาร : +๖๖ ๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๔  
อีเมล : info@lrct.go.th  
เว็บไซต์ : www.lrct.go.th