

## สำรวจและวิเคราะห์กฎหมายเพื่อจัดทำคู่มือการใช้กฎหมายเกี่ยวกับบึงบอระเพ็ด อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ\*

เจียงตะวัน ยอดคำเนิน\*\*

(วันที่รับบทความ: 14 พฤษภาคม 2563; วันที่แก้ไขบทความ: 25 กันยายน 2563; วันที่ตอบรับบทความ: 29 กันยายน 2563)

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษารวบรวมกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดให้สามารถดำเนินการร่วมกันในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ด และ 3) เพื่อจัดทำคู่มือการใช้กฎหมายสำหรับบึงบอระเพ็ดเป็นการเฉพาะอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีรูปแบบการวิจัยเป็นการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในชุมชน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก จากแกนนำชุมชน ตัวแทนประชาชน ตัวแทนกลุ่มอาชีพ และตัวแทนหน่วยงาน จำนวน 112 คน และการสนทนากลุ่ม จากตัวแทน ประชาชน กลุ่มอาชีพ ผู้นำชุมชน นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จำนวน 20 คน และทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา

### ผลการศึกษาพบว่า

1. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบึงบอระเพ็ดจำเป็นต้องมีความเข้าใจและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 2) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และ 3) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2562

2. สภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ด มีประเด็นสำคัญ ๆ ได้แก่ 1) ความชัดเจนขอบเขตการใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ด 2) การบริหารจัดการไม่เป็นเอกภาพ 3) ขาดจิตสำนึกในการใช้ประโยชน์ และ 4) การมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ประเด็นข้อขัดแย้งของกฎหมาย มี 2 ประเด็น ได้แก่ 1) ประเด็นระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ และ 2) ข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

**คำสำคัญ:** วิเคราะห์กฎหมาย, บึงบอระเพ็ด

\* งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, E-mail: cheingtawany@gmail.com

## Survey and analyze legislation to provide instruction in the law on Bungboraped correctly and efficiently \*

Chiangtawan Yoddamnoen \*\*

(Received: May 14, 2020; Revised: September 25, 2020; Accepted: September 29, 2020)

### Abstract

This research with the objectives 1) study the collection of laws Act, rules, announcements, and other regulations relating to the management of Bueng Boraped to be able to work together efficiently at the area level 2) to analyze the legal problems that hinder the development and use in Bueng Boraped and 3) In order to create a law manual for Bung Boraped specifically with efficiency. The research model is a participatory action research in the community. Community-based participation action research (CPAR) was collected through documentary research, interviews with key informants. With in-depth interviews from community leader's Public representative Career agent and agency representatives, amount 112 people and group conversations from people representatives, occupational groups, community leaders, academics, legal experts, and 20 people. Content analysis was conducted.

The study found that

1. Legislation relating to people living in Bueng Boraped must understand and act correctly, such as 1) Royal Property Act B.E. 2019 2) Wildlife Preservation and Protection Act B.E.2019. And 3) Royal Decree on Fisheries B.E. 2015.

2. Conditions, problems and obstacles in the development of Bueng Boraped There are important points which are 1) clarity, scope of use in Bueng Boraped, 2) unified management, 3) lacking awareness of utilization, and (4) public participation.

3. There are 2 legal conflicts: 1) issues between citizens and government agencies, and 2) conflicts between agencies.

**Keywords:** Analyze legislation, Bungboraped

\* This research is funded by the National Research Agency (NRCT).

\*\* Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences Nakhon Sawan Rajabhat University, E-mail: cheingtawany@gmail.com

## บทนำ

สิ่งแวดล้อม ที่ร่ายล้อมตัวบุคคล หรือชุมชน รวมถึงสิ่งที่เป็นกายภาพ เช่น อากาศ น้ำ ก๊าซ และพื้นดินที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโต และพัฒนาการของบุคคลหรือชุมชน สิ่งที่เป็นเงื่อนไขทางด้านสังคมและวัฒนธรรม (Edward, 1996; Henry, 1993) มีความสำคัญต่อมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง การดำรงชีพของมนุษย์ก็ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับสิ่งแวดล้อมจนไม่อาจแยกออกจากกันได้ หากว่าสิ่งแวดล้อมถูกทำลายลงแล้วการดำรงชีวิตของมนุษย์ ก็ต้องย่อมได้รับในผลกระทบตามไปด้วย เพราะฉะนั้นสิ่งแวดล้อมจึงมีอิทธิพลสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก การแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศที่ผ่านมา ยังมีการบริหารจัดการที่ไม่ได้ประสิทธิภาพ เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับหลายมิติต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนในการบูรณาการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ดำเนินการโดยภาครัฐ และยังมีส่วนร่วมน้อยจากภาคส่วนอื่นในสังคม และไม่สามารถสนับสนุนให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของสังคมให้มีวิถีชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยส่วนใหญ่มาจากหลายสาเหตุ ประกอบกัน ได้แก่ (1) การที่มีกฎระเบียบที่ออกมาเป็นจำนวนมากและมีขั้นตอนการปฏิบัติมากเกินไป อาจทำให้ต้องใช้เวลาในการตัดสินใจ ใช้เวลาในการจัดทำและพิจารณาค่อนข้างมากอาจไม่ทันต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ (2) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่โดยไม่ได้สนับสนุนองค์ความรู้ ภูมิปัญญา หรืองบประมาณที่เพียงพอ (3) การขาดความเชื่อมั่น หรือขาดความไว้วางใจของประชาชนในการปฏิบัติ และ (4) การขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ยังพบว่าเกิดจากปัญหาต่าง ๆ เช่น (1) สิทธิของชุมชนยังคงขาดกฎหมายเฉพาะ (2) ภาครัฐมีบทบาทแทนที่ชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (3) การเอื้อประโยชน์ให้เฉพาะคนบางกลุ่ม (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2550; ยศ สันตสมบัติ, 2546)

บึงบอระเพ็ดเป็นบึงทะเลสาบน้ำจืดขนาดใหญ่ มีเนื้อที่ 132,737 ไร่ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามความหมายในอนุสัญญาแรมซาร์มาตรา 1 วรรค 1 และมาตรา 2 วรรค 1 ว่าหมายถึง พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ลุ่มน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุพื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่ง น้ำนิ่งและน้ำทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม (Ramsar Organization, 1994) มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในบึงบอระเพ็ด หลายหน่วยงาน และจากการสำรวจของ ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมบึงบอระเพ็ด (2558) พบว่ามีปัญหาข้อกฎหมายที่

เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาและการปฏิบัติหน้าที่ เช่น (1) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบึงบอระเพ็ดจำนวนมากไม่เคยมีใครสำรวจว่ามีกฎหมายใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ทำให้เวลาทำงานไม่รู้ว่าจะใช้กฎหมายใด โดยเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะรู้และใช้กฎหมายของตนเองเป็นหลัก (2) นอกจากนี้การขุดลอกบึงบอระเพ็ดก็ไม่สามารถนำตะกอนออกจากบึงบอระเพ็ดได้ (3) ความไม่เข้าใจในเรื่องกฎหมาย

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่าบึงบอระเพ็ดซึ่งเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ มีหน่วยงานมากมายรับผิดชอบดูแลแต่ต่างฝ่ายต่างยึดกฎหมายของตนเองไม่มีการบูรณาการกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจ แม้แต่ตัวเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในรอบ ๆ บึงบอระเพ็ดเองยังไม่มี ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ดอย่างยิ่ง และในขณะนี้ยังไม่มีผู้ใดหรือหน่วยงานใดเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการรวบรวมกฎหมายและนำมาวิเคราะห์ว่ากฎหมายใดบ้างที่ขัดแย้งหรือเป็นปัญหาต่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ขัดต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนรอบ ๆ บึงบอระเพ็ด ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำวิจัยเรื่อง “สำรวจและวิเคราะห์กฎหมายเพื่อจัดทำคู่มือการใช้กฎหมายเกี่ยวกับบึงบอระเพ็ดอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ” เมื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้วจะทำให้เจ้าหน้าที่ ประชาชนที่อยู่ในบึงบอระเพ็ดมีคู่มือการใช้กฎหมายสำหรับบึงบอระเพ็ดโดยตรง ที่สามารถศึกษาเรียนรู้ให้เกิดความเข้าใจว่าสามารถดำเนินกิจกรรมใดได้บ้าง อะไรเป็นข้อห้ามปฏิบัติ ทำให้ปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้องไม่ปฏิบัติหรือกระทำการที่เป็น การฝ่าฝืนกฎหมาย สามารถลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารวบรวมกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดให้สามารถดำเนินการร่วมกันในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ด
3. เพื่อจัดทำคู่มือการใช้กฎหมายสำหรับบึงบอระเพ็ดเป็นการเฉพาะอย่างมีประสิทธิภาพ

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลสามารถใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบาย ในอดีตที่ผ่านมากกระบวนการออกกฎหมายยังขาดการกลั่นกรองที่ดีทำให้มีการตรากฎหมายจำนวนมากที่ไม่มีประสิทธิภาพอีกทั้งการออกกฎหมายส่งผลกระทบในวงกว้างต่อทั้งรัฐเอกชนและประชาชนและต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ผู้กำหนดนโยบายในหลายประเทศจึงหันมาให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการในการออกกฎหมาย เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่มีคุณภาพ (อุไร จักรย์ตรีมงคล, 2560) ปัจจุบันที่ดินสาธารณะสมบัติ

ของแผ่นดินได้ถูกบุกรุกจากราษฎรและหน่วยงานราชการจำนวนมาก การดำเนินการกับผู้บุกรุกในทางปฏิบัติค่อนข้างมีความยุ่งยาก ในส่วนของราษฎรอาจถูกละเลยเป็นปัญหาของประเทศและปัญหาทางสังคม ในส่วนของราชการด้วยตนเองส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันหรือมีกฎหมายหลายฉบับที่ใช้ในการจัดการที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะแสดงให้เห็นว่าระบบการจัดการที่ดินของรัฐนั้นขาดประสิทธิภาพ (จิรรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, 2552) สาเหตุปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน มีหลายประการดังต่อไปนี้(1) ขอบเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ไม่แน่นอน และอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพธรรมชาติ (2) เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอในการดูแลรักษา และ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เอาใจใส่ ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติ ย่อมมีผลต่อการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับแนวเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ (3) นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหการบุกรุกไม่ชัดเจน ไม่มีความแน่นอนเด็ดขาดเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุผลทางการเมืองหรือเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาล และการพัฒนาประเทศที่มีผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน (4) ประชาชนขาดจิตสำนึกสาธารณะในการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย นอกจากนั้นยังมุ่งหวังเอาประโยชน์ส่วนตัวแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม (5) การใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่น และผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น (6) การให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ สำหรับปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ (1) ปัญหาการซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์มีอยู่หลายหน่วยงาน (2) ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดจากการรัฐนาที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ (3) ปัญหาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจภายในประเทศและภายนอกประเทศล้วนเป็นปัญหาที่สำคัญที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่สำคัญ ได้แก่ จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น และความยากจน (4) ปัญหาการบุกรุกโดยไม่เจตนาของราษฎร โดยการประกาศที่ดินสาธารณะประโยชน์ทับที่ดินทำกินของราษฎร (5) ปัญหาเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ โดยขาดการวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (6) ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินโดยนายทุนภายนอกหรือนายทุนในท้องถิ่น

สำหรับการวิจัยเรื่อง “สำรวจและวิเคราะห์กฎหมายเพื่อจัดทำคู่มือการใช้กฎหมายเกี่ยวกับบึงบอระเพ็ดอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ” นี้เนื่องจากบึงบอระเพ็ดเป็นบึงที่เป็นสถานที่ที่มีหน่วยงานและกฎหมาย ที่ดูแลเป็นการเฉพาะ มีหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลประกอบด้วย ประมงนครสวรรค์ ชนารักษ์พื้นที่นครสวรรค์ ชลประทานนครสวรรค์ หน่วยป้องกันปราบปรามประมงน้ำจืดบึงบอระเพ็ด (นครสวรรค์) และเขตห้ามล่าบึงบอระเพ็ด มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการวิเคราะห์ 3 ฉบับ ได้แก่ (1)

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 (2) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และ (3) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2562

### ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยกำหนดขั้นตอนดังต่อไปนี้

#### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการกำหนดกลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในประเด็นของปัญหาข้อขัดข้องที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ด และข้อขัดแย้งระหว่างประชาชน และหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ใช้วิธีเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากแกนนำชุมชน จำนวน 31 คน ตัวแทนประชาชน จำนวน 31 คน ตัวแทนกลุ่มอาชีพ จำนวน 35 คนและตัวแทนหน่วยงาน จำนวน 15 คน รวมทั้งสิ้น 112 คน และดำเนินการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จากตัวแทน ประชาชน กลุ่มอาชีพ ผู้นำชุมชน นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จำนวน 5 คน และตัวแทนแต่ละหน่วยงานที่อยู่ในบึงบอระเพ็ด จำนวน 15 คน รวมทั้งสิ้น 20 คน

#### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อรวบรวมข้อมูลที่มีรายละเอียดและเนื้อหาสาระตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Cooper & Schindler, 2001) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

#### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key information) ที่ได้ทำการนัดหมายไว้ล่วงหน้าซึ่งทำการของกลุ่มตัวอย่าง

#### การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยเลือกวิธีใช้ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเป็นการตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย โดยบรรยายเป็นเนื้อหาตามที่ปรากฏในข้อความและเนื้อหาโดยผู้วิจัย ไม่มีอคติหรือความรู้สึกส่วนตัวเข้าไปพัวพัน

### สรุปผลการวิจัย

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์และค้นคว้าเอกสาร ทำให้ทราบว่าบึงบอระเพ็ดมีหน่วยงานที่รับผิดชอบบึงบอระเพ็ด หลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประกอบด้วย ธารารักษ์พื้นที่นครสวรรค์ หน่วยป้องกันปราบปรามประมงน้ำจืดบึงบอระเพ็ด (นครสวรรค์) เขตห้ามล่าบึง

บอร์เพ็ด โครงการชลประทานนครสวรรค์ ประมงจังหวัดนครสวรรค์ ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด บึงบอระเพ็ดเขต 2 (นครสวรรค์) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดนครสวรรค์ แต่ละหน่วยงานก็จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลบอระเพ็ดโดยตรง ซึ่งในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2562 หลายฉบับ เนื่องจากบึงบอระเพ็ดนอกจากจะเป็นที่ราชพัสดุแล้วยังมีพื้นที่บางส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2518 และกำหนดให้ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดไม่ว่าจะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ล่าสัตว์ป่าหรือไม่ก็ตาม ทำการล่าสัตว์ป่าหรือเก็บหรือทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่าทุกชนิดตามบัญชีแนบท้ายประกาศนี้ มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 เป็นต้นไป สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. กฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดให้สามารถดำเนินการร่วมกันในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบึงบอระเพ็ดจำนวนมาก แต่ที่ประชาชนจำเป็นต้องมีความเข้าใจและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 (2) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และ (3) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2562

2. วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ด จะพบว่าการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีโครงการต่าง ๆ ทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ งบประมาณในแต่ละปีหลายล้านบาท ส่งผลให้การพัฒนาบึงบอระเพ็ดได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาที่ผ่านมาทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ดในหลากหลายด้านสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

(1) ความชัดเจนขอบเขตการใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ด การใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ด จะเห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ มากมาย ต่างคนต่างใช้ไม่มีการจัดการที่เป็นระบบที่ชัดเจน ไม่มีฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ถูกต้อง ซึ่งปัญหานี้ถูกกลบเกลื่อนไม่มีการจัดการแก้ไขให้ถูกต้อง โดยเฉพาะในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการจัดการยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของใคร เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่าบึงบอระเพ็ดเป็นที่ราชพัสดุที่กรมประมงได้รับอนุญาตในการใช้ประโยชน์จากกรมธนารักษ์ แต่ในบึงบอระเพ็ดมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานที่เข้ามาพัฒนาและใช้ประโยชน์

(2) การบริหารจัดการไม่เป็นเอกภาพ การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับบึงบอระเพ็ด ณ ปัจจุบันต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ และดู

เหมือนว่าทุกอย่างจะสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่นเรียบร้อยทุกประการ แต่ในความเป็นจริงแล้วกับปรากฏว่าการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดนั้นยังติดขัดกับปัญหาต่าง ๆ มากมายที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนและทันต่อสถานการณ์และตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังจะเห็นได้จาก การดำเนินโครงการใด ๆ ก็ตามที่เข้ามาในบึงบอระเพ็ดจะต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่มีความเห็นเป็นเช่นไร อำนาจเด็ดขาดยังไม่ได้ถูกนำมาใช้แก้ไขปัญหา ระหว่างหน่วยงานหรือปัญหาข้อกฎหมายที่มีอยู่ที่ขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหรือการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด ยังคงเป็นรูปแบบระบบราชการของแต่ละหน่วยงานเช่นเดิมไม่มีความชัดเจนของเอกภาพคำสั่ง

(3) ขาดจิตสำนึกในการใช้ประโยชน์ เนื่องจากบึงบอระเพ็ด มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในบึงบอระเพ็ดจำนวนมาก ทั้งในการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ซึ่งในปัจจุบันจะมีจำนวนประชาชนมากรอบบึงบอระเพ็ดต่างใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ในบึงบอระเพ็ด เช่น น้ำ บัว จับปลา การท่องเที่ยว ฯลฯ ในปัจจุบันปริมาณน้ำ สัตว์และพืชพันธุ์ต่าง ๆ ในบึงบอระเพ็ดได้ลดจำนวนลงไปเป็นอันมากเป็นประจำทุกปี ทั้งโดยสาเหตุทางธรรมชาติและการนำไปใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้ (1) ที่ชุมชนเก่าแก่กระจายอยู่รายรอบบึง ณ วันนีกลับกลายสภาพเป็นชุมชนที่มีความหนาแน่นขึ้นและมีวิถีชีวิตเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทมากขึ้น (2) มีการปรับเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรและการประมงเพื่อยังชีพเป็นอาชีพประกอบการเกษตรและการประมงเพื่อธุรกิจการค้าและเพื่อการส่งออก ขณะเดียวกันเกษตรกรหรือชาวประมงก็ปรับเปลี่ยนวิถีการดำเนินชีวิตจากผู้ลงมือปฏิบัติทุกขั้นตอนมาเป็นผู้ประกอบการ (3) มีการขยายตัวของชุมชนเมืองทั้งเพื่อการพาณิชย์และเพื่อที่อยู่อาศัยเริ่มกระจายกระจายและรุกคืบพื้นที่ของบึงบอระเพ็ดมากขึ้น (4) มีการใช้สารเคมี ยาฆ่าแมลง ในการทำนาปรังและนวัตกรรมการพัฒนารูปแบบเพื่อเร่งผลผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิตและเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการทางการตลาด ทำให้ระบบนิเวศถูกทำลาย สภาพพื้นดินและพื้นน้ำเริ่มได้รับผลกระทบและมีความเสื่อมโทรมติดตามมา และ (5) มีการแปรสัณฐานทรัพยากร (บึงบอระเพ็ด) ให้เป็นทุน ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากภาคการเกษตรและการประมง รวมถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ (ร้านอาหาร ภัตตาคาร โรงแรม รีสอร์ท ฯลฯ) ที่นับวันจะเพิ่มทวีมากยิ่งขึ้น

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาบึงบอระเพ็ด ที่ผ่านมาจะเป็นการเข้ามาดำเนินการโครงการต่าง ๆ โดยภาครัฐที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ทำให้โครงการบางโครงการที่เข้ามาแล้วถูกประชาชนต่อต้านไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่ให้ความสำคัญเลยทำให้ประชาชนมองหน่วยงานที่เข้ามาพัฒนาว่าไม่มีความจริงใจในการพัฒนาที่เข้ามาเพราะมีเงินงบประมาณ

จำนวนมหาศาล ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการต่าง ๆ ที่เข้ามาพัฒนาบึงบอระเพ็ดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่ามีหลายโครงการมากที่ประชาชนกังขาว่าทำไม ทำแล้วได้ประโยชน์อะไรบ้าง หรือบางครั้งก็จะได้ยินเสียงบ่นว่า “เสียตังเงินงบประมาณที่เข้ามาแต่ทำได้แค่นี้เอง” สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่แล้วย่อมส่งผลกระทบต่อพัฒนาจากโครงการต่าง ๆ

3. ประเด็นข้อขัดแย้งของกฎหมาย เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายอยู่นั้นอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีกฎหมายของตนเอง ซึ่งการขัดหรือแย้งกันของกฎหมายที่วุ่นวายบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาบึงบอระเพ็ดทั้งในทางตรงและทางอ้อม สำหรับประเด็นข้อขัดแย้งของกฎหมายนี้มี 2 ประเด็น ได้แก่ (1) ประเด็นระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ จะเป็นกรณีที่ประชาชนจะทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่หน่วยงานได้ออกมาบังคับใช้ก็จะเป็นความผิด เมื่อถูกจับกุมก็จะเกิดความขัดแย้งเกิดขึ้น และ (2) ข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน มักจะไม่ได้ปรากฏในรูปแบบของความขัดแย้งโดยตรง แต่เป็นการโต้แย้งกันระหว่างการใช้อำนาจที่มีอยู่ของแต่ละหน่วยงานที่มีกฎหมายเป็นของตนเองนำมาบังคับใช้ในการที่แต่ละหน่วยงานมีกฎหมายเป็นการใช้อำนาจเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานย่อมต้องยึดถือและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดและเมื่อต้องมาดำเนินงานร่วมกันในบางโครงการย่อมมีข้อขัดแย้งทางกฎหมายเกิดขึ้นและก็จะไม่กล้าตัดสินใจใช้อำนาจที่มีอยู่

4. เพื่อจัดทำคู่มือการใช้กฎหมายสำหรับบึงบอระเพ็ดเป็นการเฉพาะอย่างมีประสิทธิภาพ คู่มือการใช้กฎหมายสำหรับบึงบอระเพ็ดเป็นการเฉพาะ ที่ได้จัดทำขึ้นนี้เพื่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในบึงบอระเพ็ดและเจ้าหน้าที่จะได้ใช้ศึกษาทำความเข้าใจและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง เป็นการรวบรวมเอากฎหมายที่จำเป็นที่ประชาชนต้องรู้และต้องปฏิบัติตามหากฝ่าฝืนจำมีความผิด เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอัตราโทษทั้งปรับและจำคุกค่อนข้างสูง จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบึงบอระเพ็ดจะต้องรับรู้และทำความเข้าใจในข้อกฎหมายดังกล่าวให้ชัดเจนว่า กรณีใดบ้างที่ทำได้และทำไม่ได้จะได้ไม่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ในคู่มือเล่มนี้จะประกอบด้วย (1) พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 (2) พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 และ (3) พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 (รายละเอียดจะปรากฏในคู่มืออีกเล่มหนึ่ง)

### อภิปรายผลการวิจัย

สำหรับการอภิปรายผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นการอภิปราย 2 ประเด็น ๆ ดังต่อไปนี้

- (ก) ประเด็นสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ด และ
- (ข) ประเด็นข้อขัดแย้งของกฎหมาย

### (ก) ประเด็นสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ด

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ด นั้นเกิดจาก (1) ประเด็นของความชัดเจนขอบเขตการใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ด อาจเนื่องมาจากว่าบึงบอระเพ็ดนั้นมีพื้นที่กว้างขวาง การกำหนดขอบเขตของการใช้ประโยชน์จึงไม่มีความชัดเจนที่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่รอบ ๆ บึงบอระเพ็ดทราบว่าพื้นที่ใดต้องใช้ประโยชน์ด้านใดบ้าง อย่างเช่น กรณีที่ได้มีการกำหนดเขตเพื่อรักษาพันธุ์สัตว์ โดยแบ่งบึงบอระเพ็ดออกเป็น 2 เขต เขต 1 ไม่อนุญาตให้ทำการประมง เขต 2 อนุญาตให้ทำการประมงได้ แต่ในปัจจุบันนี้การแบ่งเขตดังกล่าว นั้นไม่มีเส้นแบ่งเขตที่มองเห็นด้วยตาเปล่าเห็นได้ชัดเจน ต้องใช้ความรู้ลึกความเคยชินของประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่อยู่กันมานานจะเข้าใจด้วยตนเอง ไม่มีการนำเอาทูนหรือหลักมาปักให้เด่นชัด ทำให้เกิดความสับสนสงสัยว่าเขตแต่ละเขตนั้นมีเส้นแบ่งไว้อย่างไร เป็นต้น (2) ประเด็นการบริหารจัดการไม่เป็นเอกภาพ เนื่องจากบึงบอระเพ็ดมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาใช้ประโยชน์และเข้ามาพัฒนาต่างก็มีกฎหมายที่ให้อำนาจเฉพาะอยู่ในหน่วยงานของตนเอง และนอกจากนี้การบริหารบึงบอระเพ็ดนี้มีคณะกรรมการการฟื้นฟู อนุรักษ์และพัฒนาบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ จำนวน 1 คณะ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ขึ้นมาอีก จำนวน 1 คณะ เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาปฏิบัติการเพื่อฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาบึงบอระเพ็ด โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา รวมถึงเพื่อป้องกัน ปรามปรามการกระทำใด ๆ อันจะเป็นการทำลายทรัพยากรประมงและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในบึงบอระเพ็ด บริหารจัดการบึงบอระเพ็ดให้เป็นไปตามกรอบแนวทางการพัฒนาที่ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการฯ และจัดทำแผนประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและหน่วยงานอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดถึงแม้ว่าจะมีคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อพัฒนาบึงบอระเพ็ดนั้นกับไม่สามารถใช้อำนาจที่มีเพื่อสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามได้เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินการนั้นต้องปฏิบัติตามแต่ละกระทรวงกำหนด ดังนั้นเวลาเกิดปัญหาที่กระทบกับหน่วยงานอื่นแล้วก็ไม่สามารถแก้ไขได้เป็นเพียงคณะกรรมการฯ ที่คอยควบคุมมากกว่าสั่งการ เท่านั้น (3) ประเด็นของการขาดจิตสำนึกในการใช้ประโยชน์ของประชาชน พบว่าประชาชนยังมีจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากรค่อนข้างต่ำ อาจเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของชุมชนที่แตกต่างจากอดีตที่มีความหนาแน่นขึ้น มีความต้องการใช้ประโยชน์มากขึ้นก็เลยในประเด็นของการมีจิตสำนึก เช่น การที่มีกลุ่มลักลอบทำการประมงโดยใช้เครื่องมือที่ผิดกฎหมายหรือใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง เพียงแค่ต้องการจับปลาให้มากขึ้นเท่านั้น ไม่สนใจว่าจะส่งผลให้สัตว์น้ำถูกทำลาย การขยายพันธุ์ไม่ทันต่อการบริโภค มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมจากการจับปลาเพื่อการบริโภคเป็นการจับปลาเพื่อการพาณิชย์ หรือกรณีที่ประชาชนมีการใช้สารเคมี ยาฆ่าแมลง ในการทำนาปรังและนวัตกรรมการผลิตรูปแบบเพื่อเร่งผลผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิตและเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการทางการตลาด ทำให้ระบบนิเวศถูก

ทำลาย สภาพพื้นดินและพื้นน้ำเริ่มได้รับผลกระทบและมีความเสื่อมโทรมคิดตามมา กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการมีจิตสำนึกของประชาชนได้เป็นอย่างดี และ (4) ประเด็นสุดท้ายเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้นเป็นเรื่องที่อยู่ไกลตัวของประชาชนหน่วยงานของรัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาบึงบอระเพ็ดอย่างจริงจัง จะมีบางที่เป็นเพียงโครงการขนาดเล็ก ที่ผ่านมาจะเป็นการเข้ามาดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยภาครัฐที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ทำให้โครงการบางโครงการที่เข้ามาแล้วถูกประชาชนต่อต้านไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่ให้ความสำคัญใด ๆ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องให้ความสำคัญในประเด็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นคนในพื้นที่ที่อยู่กับบึงบอระเพ็ดมาช้านานย่อมมีความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาในด้านต่าง ๆ ได้แต่ในความเป็นจริงหน่วยงานกลับมองว่าประชาชนเป็นตัวถ่วงให้เข้ามาร่วมก็จะเรื่องมาก มากจนมากจนทำให้โครงการมีปัญหาจึงตัดขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกไป ก็เลยทำให้ประชาชนมองหน่วยงานที่เข้ามาพัฒนาว่าไม่มีความจริงใจในการพัฒนาที่เข้ามาเพราะมีเงินงบประมาณจำนวนมหาศาล ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการต่าง ๆ ที่เข้ามาพัฒนาบึงบอระเพ็ดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่ามีหลายโครงการมากที่ประชาชนกังขาว่าทำไม ทำแล้วได้ประโยชน์อะไรบ้าง หรือบ้างครั้งก็จะได้ยินเสียงบ่นว่า “เสียตังเงินงบประมาณที่เข้ามาแต่ทำได้อะไร” สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่แล้วย่อมส่งผลต่อการพัฒนาจากโครงการต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ กัญญะจิสา โภคินรัชพงศ์ (2558) ทำการศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม พบว่าประชาชนไม่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในโครงการดังกล่าวยอมทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิของตนเองได้อย่างแท้จริง เนื่องจากว่ามีข้อจำกัดหรือข้อกีดกันตามบทบัญญัติของกฎหมาย ประชาชนจึงไม่ได้รับการคุ้มครองเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร และยังสอดคล้องกับการศึกษาของ ชลธิชา ต๊ะทองด้วง (2557) ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย พบว่าการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุเนื่องมาจาก (1) มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการใช้การพัฒนา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ตลอดจนการป้องกันสาธารณภัยเกี่ยวกับน้ำอยู่ด้วยกันหลายฉบับ แต่ไม่สามารถควบคุมในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งหมด (2) ขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ เนื่องจากในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจน้ำที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำเป็นจำนวนมากและอยู่ภายใต้สังกัดของหลายกระทรวง ทำให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนกัน ขาดความเป็นเอกภาพ (3) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มีหน้าที่กำหนดนโยบายและเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจแท้จริงในการกำหนดนโยบายและ

การกำกับดูแลให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้ต้องปฏิบัติตาม และ (4) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานในการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมิได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ ทำให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยยังมีช่องโหว่ ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรร ขาดกติกาที่ชัดเจนในการบริหารจัดการน้ำ ทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่นเดียวกัน

### (ข) ประเด็นข้อขัดแย้งของกฎหมาย

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key information) ในประเด็นข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และจากการสนทนากลุ่มทำให้ทราบถึงประเด็นของข้อกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานมีอยู่นั้นอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีกฎหมายของตนเอง ซึ่งการขัดหรือแย้งกันของกฎหมายที่ว่านี้บางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาบึงบอระเพ็ดทั้งในทางตรงและทางอ้อม มี 2 ประเด็นดังนี้ (1) ประเด็นระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ สำหรับประเด็นนี้จะเป็นกรณีที่ประชาชนจะทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่หน่วยงานได้ออกมาบังคับใช้ก็จะเป็นความผิด เมื่อถูกจับกุมก็จะเกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีปัญหาและอุปสรรค เช่น กฎหมายห้ามใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้เครื่องมือทำการประมงบางประเภท แต่ประชาชนไม่ทราบพอถูกจับก็เกิดความขัดแย้งได้หรืออย่างกรณีที่กำหนดพื้นที่และระยะเวลาฤดูน้ำแดง (สัตว์น้ำจืดวางไข่หรือเลี้ยงตัวอ่อน) ที่กำหนดทั้งในเขต 1 และเขต 2 และอนุญาตให้ใช้เครื่องมือบางชนิดที่ทำการประมงได้แต่ประชาชนเกิดความสับสนและลักลอบเข้ามาจับสัตว์น้ำในเขตหวงห้ามก็จะถูกจับกุมดำเนินคดี และ (2) ประเด็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานสำหรับกรณีนี้นั้นมักจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ยึดกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นหลัก และเมื่อต้องมาดำเนินงานร่วมกันในบางโครงการย่อมมีข้อขัดแย้งทางกฎหมายเกิดขึ้นและก็จะไม่กล้าตัดสินใจใช้อำนาจที่มีอยู่ ประกอบกับคณะกรรมการที่มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อเข้ามาบริหารงานในบึงบอระเพ็ดกลับไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการสั่งการให้สามารถกระทำได้หรือไม่ นั่นคือไม่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดก็เลยทำให้การดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าออกไป เช่น ชีชีขาด ก็เลยทำให้การดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าออกไป เช่น กรณีประตุน้ำคลองบอระเพ็ด ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์รับผิดชอบแต่ในปัจจุบันประตูดังกล่าวไม่สามารถเปิดให้น้ำจากแม่น้ำน่านไหลเข้ามาได้เนื่องจากปากประตูมีระดับสูงกว่าระดับแม่น้ำน่าน การแก้ไขได้รับงบประมาณจากกรมชลประทานแต่ต้องขออนุญาตจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียก่อนถึงจะเริ่มดำเนินการได้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ เป็นต้น สอดคล้องกับการศึกษาของ เติตภูมิ เดชะอำนวยพร (2557) งานวิจัยเรื่องปัญหาทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำในภาคการเกษตร พบว่าการจัดการทรัพยากรน้ำในระบบกฎหมายไทย ที่แบ่งลักษณะของกฎหมายที่มีไว้ในจัดการออกเป็นในกลุ่มของ กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักสิทธิพื้นฐานทั้ง

รัฐธรรมนูญหรือประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์เป็นต้น และ ในส่วนของพระราชบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำโดยทั่วไป และในภาคการเกษตร และยังสอดคล้องกับการศึกษาของ จีรรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ (2552) การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย พบว่าปัญหาการเข้าซื้อของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดจากการรัฐนาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะปัญหาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ และนอกจากนี้ยังสอดคล้องกับการศึกษาของ กรณ์รัตน์ แซ่หวู่ (2560) การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ : ศึกษากรณีเวียงหนองล่อง จังหวัดเชียงราย พบว่าประเทศไทยนั้นได้ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่พื้นที่ชุ่มน้ำภายใต้กฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งในปัจจุบันพื้นที่ชุ่มน้ำได้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้เป็นหลัก แต่การให้ความสำคัญคุ้มครองดังกล่าวก็ไม่อาจถือได้ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำทุกแห่งนั้นได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมกับสภาพหรือลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละแห่ง เนื่องจากวัตถุประสงค์และบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับที่มุ่งคุ้มครองแตกต่างกันไป รวมทั้งกฎหมายฉบับอื่นที่ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่อาจนำไปบังคับใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำได้ทุกแห่ง เช่นเดียวกัน

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยครั้งนี้

1. ประเด็นความชัดเจนขอบเขตการใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ด จากการศึกษาพบว่าประชาชนยังสับสนในเรื่องขอบเขตการใช้ประโยชน์ ดังนั้นควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะ ชนารักษ์พื้นที่ นครสวรรค์ ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่ดูแลที่ราชพัสดุสำรวจและจัดทำข้อมูลการใช้ประโยชน์ทั้งหมดให้ได้ ข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจนเพื่อที่จะได้นำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาได้อย่างถูกต้อง
2. ประเด็นของจิตสำนึกในการใช้ประโยชน์ทรัพยากร จากการศึกษาพบว่าประชาชนยังมีระดับของจิตสำนึกที่มีต่อการใช้ประโยชน์ค่อนข้างน้อย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นกับประชาชนให้ได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในพื้นที่จะต้องหาแนวทางการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนเป็นกรณีเร่งด่วน และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
3. ประเด็นของการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่ายังมีการเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ดน้อย ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาบึงบอระเพ็ดนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

4. สำหรับประเด็นของข้อกฎหมายที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งในระดับประชาชนกับหน่วยงานหรือหน่วยงานกับหน่วยงาน หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะประมงจังหวัด หน่วยห้ามล่าสัตว์ ตลอดจนองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ทั้ง 7 แห่ง จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลงให้กับประชาชน

### เอกสารอ้างอิง

- กรณิชากรณ์ แซ่หวู่. (2560). *มาตรการทางกฎหมายในการจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ: กรณีศึกษาเวียงหนองล่อง จังหวัดเชียงราย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรบัณฑิต. สำนักวิชานิติศาสตร์. พะเยา: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- กัญญ์ชิสรา โกสินทร์พงษ์. (2558). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- จิรรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. (2552). *มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการยุกรุกที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์.
- เทิดภูมิ เดชอานวยพร. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำในภาคเกษตร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ยศ สันตสมบัติ. (2546). *พลวัตสิทธิชุมชน: กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 25: ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร: ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อุไร จักร์ตรีมงคล. (2560). *โครงการประเมินผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายและติดตามผลการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม : การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย*. สำนักทดสอบทางการศึกษาและจิตวิทยา. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- Edward A. K. (1996). *Environmental Geology*. 7th ed. NJ: Prentice-Hall.
- Henry W. (1993). *The Dictionary of Ecology and Environment Science*. New York: Henry Holt.
- Ramsar Organization. (1994). *The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat*. Retrieved April 7, 2016, from <http://www Ramsar.org/document/copy-of-the-convention-0>.

\*\*\*\*\*