

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัจจุบันปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมนับได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งของโลก เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเริ่มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และต้องการการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน ปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นหนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญมากที่สุดที่มนุษยชาติต้องเผชิญ ซึ่งปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายนั้นเป็นกระบวนการที่เกิดจากความเสื่อมโทรมของดินเป็นต้นเหตุสำคัญ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและจากกิจกรรมของมนุษย์ พื้นที่ถึงหนึ่งในสี่ของพื้นที่โลกประสบกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้มีมาอย่างต่อเนื่องแต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จนในที่สุดมีการจัดให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development หรือ UNCED) หรือเรียกว่า “การประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลก” (Earth Summit) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร (Rio De Janeiro) ประเทศบราซิล ระหว่างวันที่ 3-14 มิถุนายน ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นการประชุมที่นับว่าใหญ่ที่สุดเท่าที่องค์การสหประชาชาติได้เคยจัดการมาก่อน โดยในระหว่างประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาได้มีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญ 5 ฉบับ ดังนี้

1. ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on environment and Development)
2. แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21)
3. คำแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on forests)
4. กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ (UN Framework on climate change)
5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity)

ซึ่งปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้งเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ที่ได้รับการยอมรับในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development หรือ UNCED) โดยกล่าวในบทที่ 12 ของแผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งได้เสนอแนวทางต่างๆ ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง รวมทั้งได้ให้มีการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา (United Nations Convention to Combat Desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa หรือ UNCCD) ต่อมาจึงได้มีการร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ มีผลบังคับใช้ในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกเป็นลำดับที่ 174 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีหลักการและหลักกฎหมายคือ การพัฒนาอย่างยั่งยืน ความร่วมมือระหว่างประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการป้องกันล่วงหน้า โดยประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีทั่วไปของประเทศภาคีสมาชิกทั่วไป พันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ และพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกที่พัฒนาแล้ว นอกจากนี้ประเทศภาคีสมาชิกยังจะมีพันธกรณีในการร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ การสร้างขีดความสามารถ การศึกษา และจิตสำนึกของประชาชน และการจัดการทางการเงิน

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งตามคำจำกัดความของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ดังนั้น ประเทศไทยจึงจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีทั่วไปของประเทศภาคีสมาชิกและพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในการร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ การสร้างขีดความสามารถ การศึกษา และจิตสำนึกของประชาชน และการจัดการทางการเงิน

จากการศึกษาวิจัยพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายและนโยบายที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายอย่างเพียงพอ แต่อาจจะยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและปัญหาภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายยังขาดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ ทำให้การแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการแก้ไขปัญหาลุ่มน้ำท่วมขังของประเทศไทย รวมทั้งการแก้ไขปัญหการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและปัญหาภัยแล้งนั้น ประเทศไทยจะต้องอาศัยทั้งมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางนโยบาย และมาตรการทางสังคม เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ นั้นประเทศไทยจะต้องอาศัยทั้งมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางนโยบาย และมาตรการทางสังคม ซึ่งจะส่งผลดีกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและปัญหาภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1 มาตรการทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย จะเห็นว่าประเทศไทยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย แต่ไม่มีบัญญัติไว้เป็นกฎหมายโดยตรง กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งจะกระจัดกระจายอยู่ในหลายพระราชบัญญัติ ทั้งนี้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างแตกต่างกันออกไป ฉะนั้น ประเทศไทยอาจดำเนินการในการปรับปรุงกฎหมายภายในเพื่อก่อให้เกิดผลดีในการแก้ไขปัญหการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขปัญหภัยแล้งได้ดังนี้

1. ปรับกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และภัยแล้ง โดยใช้หลักการหรือแนวทางของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ อันได้แก่ การพัฒนาอย่างยั่งยืน ความร่วมมือระหว่างประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการป้องกันล่วงหน้า มาเพิ่มความชัดเจนของกฎหมายของประเทศไทย เพื่อสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ เข้าในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้มากยิ่งขึ้น

2. ปรับกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยอาจเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มากยิ่งขึ้น เช่น การเพิ่มมาตรการในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย การเพิ่มความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญาให้มากยิ่งขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ ควรเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานอย่างเข้มงวดมากยิ่งขึ้น ซึ่งควรเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเต็มที่ ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่บกพร่องหรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่อาจมีความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้

3. ร่างกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย เช่น ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน สามารถนำมาใช้ในการแก้ไข ปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขปัญหายุ่งยากได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงควรประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวโดยเร็ว

5.2.2 มาตรการทางนโยบาย

1. ควรส่งเสริมให้มีความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์มากขึ้นทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศโดยในระดับประเทศควรมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยควรมีการประสานในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง ซึ่งรวมถึงประชาชน ในท้องถิ่นและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนควรมีการเพิ่มสมรรถภาพให้มากขึ้นทั้งในบุคลากร เทคโนโลยีและงบประมาณ ส่วนในทางระหว่างประเทศนั้นควรมีความร่วมมือกันในการวางมาตรการในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

2. ควรส่งเสริมให้มีการเพิ่มงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และภัยแล้งให้มากยิ่งขึ้น

3. ควรจัดให้มีงบประมาณหรือแหล่งที่ให้การสนับสนุนทางการเงินอย่างเพียงพอ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนหรือองค์การระหว่างประเทศเพื่อที่จะนำมาใช้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

5.2.3 มาตรการทางสังคม

1. ควรส่งเสริมในเรื่องการสร้างขีดความสามารถของประชาชน โดยสร้างสถาบัน การฝึกอบรมเกี่ยวกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งให้มากยิ่งขึ้น

2. ควรส่งเสริมให้มีการศึกษาและจิตสำนึกของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น ทั้งการ ศึกษาอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยอาจมีการให้การศึกษาผ่านสื่อต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ซึ่งวิธีการดังกล่าวถือเป็นวิธีการที่ส่งผลได้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ อย่างหนึ่ง