

กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

Legal for Conservation and wise use of wetland in Thailand

จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ *

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์และประสิทธิภาพการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศไทย โดยศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการในด้านนโยบายและแผน องค์กร กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน วิธีการศึกษาโดยการเปรียบเทียบกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยที่ผ่านมา ได้แก่ 1.ปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. ปัญหาความไม่สอดคล้องของเนื้อหากฎหมายกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 3.ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร 4.ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อนำปัญหามาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของไทยโดยมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด นำมาเป็นแนวทางที่ดีในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

ผู้วิจัยขอเสนอแนะ ได้แก่ 1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย รัฐควรกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งประเทศ 2.ข้อเสนอแนะด้านองค์กร รัฐควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดตั้งองค์กรจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับจังหวัด โดยทำงานประสานกับคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำจังหวัด เพื่อทำหน้าที่รับนโยบายจากส่วนกลาง ส่วนในระดับท้องถิ่น การจัดตั้งคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น หรือคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชน 3.ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย รัฐควรออกกฎหมายลำดับรองหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยอาศัยหลักการ

* *นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*

ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และ4. ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐควรสร้างกลไกการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการวางแผนจัดการและการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุ่มน้ำ

คำสำคัญ : พื้นที่ชุ่มน้ำ การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด การอนุรักษ์

Abstract

The purpose of this article is to study the legal problems on conservation and utilization and the effective management of wetlands in Thailand. The study also related laws and issues concerning the problem management policies and organizations, laws and public participations of country. The study compares and analyzes these related Ramsar Convention and relevant theories. Based on the study, it is found that the problems in wetland management in Thailand in the past are;1. Problems of unclear wetland policy and management plans are problems of wetland resources policy and planning in Thailand. 2.Concern about inconsistency of legal content and principles in accordance with the Ramsar Convention 3. The problem of Organizational structure. 4.The problem of shortage of public participation in the conservation and utilization of wetlands. This article suggests law for improving and developing the legal of Thailand. The measures for the conservation and wise use and used to Guidelines for implementation of the wetland in Thailand.

This study would suggest that 1. Owing to a recommendation relating to any policies, the government should establish a master plan about wetland management and wetland action plan in order to administrative plan for wetlands throughout the country 2. As recommendations for an organization, the state should improve the structure of wetland management, establishment of wetland management organizations at the provincial level working in collaboration with the Provincial Watershed Management Committee to be responsible for centralizing any local policies, establishing a wetland management sub-committee for specific wetland areas at the local level or community wetland committee 3. With respect to legal advice, the government should enact the subsidiary legislation or local ordinances for conservation and use of wetlands based on principles subject to the Convention on wetland, and 4. For suggestions for public participation, the government should set up a mechanism for wetland management based on community participation in planning, management and monitoring of wetland changes.

Keywords : Wetland, Wise use, Conservation

บทนำ

"พื้นที่ชุ่มน้ำ" (Wetlands) ตามนิยามของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หมายถึง พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วครั้งชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อยและน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร อาจรวมถึงพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำและชายฝั่งทะเล ซึ่งมีเขตติดต่อกับพื้นที่ชุ่มน้ำและเกาะหรือน้ำทะเลที่มีความลึกมากกว่า 6 เมตร เมื่อน้ำลงต่ำสุดอยู่ภายในขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น สรุปความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ พื้นที่ซึ่งปกคลุมไปด้วยน้ำ ทั้งในแผ่นดินและชายฝั่งทะเล เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง บึง พรุ ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ ปากแม่น้ำ ชายหาด ป่าชายแลน หาดเลน

ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น เป็นพื้นที่มีระบบนิเวศที่สมบูรณ์ที่สุดอย่างหนึ่งของโลกด้วยเป็นผู้ผลิตที่สำคัญในห่วงโซ่อาหาร ทั้งในด้านความหลากหลายทางชีวภาพและการผลิตมวลชีวภาพ ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นรอยเชื่อมต่อของระบบนิเวศ ระหว่างระบบนิเวศพื้นดิน (Terrestrial) และพื้นน้ำ (Aquatic) จึงมีคุณค่าเพราะเป็นแหล่งน้ำ แหล่งกักเก็บน้ำฝนและน้ำท่า ป้องกันน้ำเค็มมิให้รุกเข้ามาในแผ่นดิน ป้องกันน้ำเค็มมิให้รุกเข้ามาในแผ่นดิน ป้องกันชายฝั่งพังทลาย ดักจับตะกอน และแร่ธาตุ เป็นแหล่งทรัพยากรและผลผลิตธรรมชาติที่มนุษย์เข้าไปเก็บเกี่ยวใช้ประโยชน์ ดังนั้น ด้วยลักษณะพิเศษของพื้นที่ชุ่มน้ำนี้นำมาซึ่งการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความเฉพาะแตกต่างจากพื้นที่อื่น คือ หลักการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด (Wise use) อันถือว่าเป็นหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) มีภาระกิจเพื่อการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของคนและชุมชน ในวิถีทางที่สอดคล้องกลมกลืน และบำรุงรักษาคุณลักษณะทางธรรมชาติของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำไว้[1] จากหลักการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด แสดงให้เห็นว่า พื้นที่ชุ่มน้ำจึงต้องมีการใช้ประโยชน์โดยมนุษย์ เพื่อเป็นแหล่งทำมาหากินเลี้ยงชีพของคนในชนบท เช่น ชาวประมงเป็นแหล่งทำเกษตรกรรมที่สำคัญของประเทศ คือ ข้าว แม้แต่ชุมชนติดทะเลพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นแหล่งทำประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นสินค้าออกที่สำคัญ นอกจากนี้ พื้นที่ชุ่มน้ำยังมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของชุมชน และคนไทยตั้งแต่อดีต ผู้คนมักอยู่อาศัยใกล้แม่น้ำ เพื่อใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง และคนไทยจึงมีความผูกพันกับพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม การท่องเที่ยว และนันทนาการ เช่น การตั้งถิ่นฐานของชุมชนตามแนวน้ำ มีตลาดน้ำวัดวาอารามสองฟากฝั่งน้ำ มีวัฒนธรรมประเพณีที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ประเพณีลอยกระทง ประเพณีชักพระ ประเพณีการแข่งเรือ เป็นต้น

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ในลำดับที่ 110 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2541 รวมถึงการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความ

---

[1] ศันสนีย์ ชูแวว, *คู่มือการเรียนรู้แนวทางและรูปแบบการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน* (นครปฐม: คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557) 17.

สำคัญของประเทศไทยเข้าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแรมซาร์ไซต์ ในทะเบียนรายนามของอนุสัญญาฯ ประโยชน์ที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาคือ ได้รับชื่อเสียงในเวทีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของโลก และได้รับข้อมูลข่าวสาร ความช่วยเหลือทางวิชาการและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำถือว่าเป็นเครื่องมือที่ประเทศไทยนำมาใช้ในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยประกอบกับกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ รัฐควรเร่งดำเนินการและสนับสนุนหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ กำหนดแนวนโยบายและหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีกระบวนการติดตามตรวจสอบ การขึ้นทะเบียน เป็นต้น[2] โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำอันประกอบด้วย มาตรการทั่วไปที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดมาตรการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยนำหลักการป้องกันล่วงหน้า และมาตรการเฉพาะที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอนุรักษ์ ตลอดจนนำมาตรการส่งเสริมมาใช้ ได้แก่ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ หลักการมีส่วนร่วมของชุมชน มาใช้ในการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายเพื่ออนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรการในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่ามีปัญหา ดังนี้

ปัญหาที่ 1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ประเทศไทยได้เริ่มวางแผนและดำเนินการในการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมา โดยมีการจัดทำนโยบาย มาตรการและแผนปฏิบัติการจัดการพื้นทีชุ่มน้ำของประเทศไทย พ.ศ. 2540 – 2545 เป็นนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่กำหนดกรอบแนวทางให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ หลังจากนั้นนโยบายด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ไปแทรกอยู่ในนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และแผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพทำให้ขาดความชัดเจน หรือเป็นรูปธรรมเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ยึดถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน และไม่มีการกำหนดให้มีแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและแผนปฏิบัติการในแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ขาดทิศทางในการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้หรือปฏิบัติตามนโยบายให้เป็นทิศทางเดียวกันได้ ตลอดจนขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนการจัดการทำให้นโยบายและแผนที่ผ่านมาไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้

ปัญหาที่ 2 ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน มีทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำกระจายอยู่หลาย

[2] สำนักความหลากหลายทางชีวิภาพ, *ทำความเข้าใจกับอนุสัญญาแรมซาร์* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ, 2552) 10.

แห่งและมีหลายรูปแบบในประเทศ ทำให้ต้องมีหน่วยงานในการกำกับดูแลเป็นจำนวนมากกระจายอยู่ในหลายกระทรวง ผลจากการมีหลายหน่วยงานทำให้มีกฎหมายและนโยบายตลอดจนกฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งหลายหน่วยงานต่างก็มีวัตถุประสงค์ตลอดจนภารกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ชุ่มน้ำ ต่างกันไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ผลจากการที่มีหน่วยงานในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ มีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากอยู่ในรูปแบบสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หนองคลอง บึง ที่ชายตลิ่ง เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนมาจากส่วนกลางในการดูแลคุ้มครองที่สาธารณะประโยชน์เหล่านี้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ได้แก่ การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันจากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำแต่กลับไม่มีอำนาจใช้ประโยชน์หรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลคลอง หรือลำธารสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการดูแล แต่อำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือการให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นกลับยังเป็นของส่วนกลางอยู่ เช่น การขออนุญาตในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำลำคลอง ยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าหรือกรมชลประทานในการอนุญาตหรืออนุมัติ เป็นต้น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการจัดการเชิงพื้นที่ได้อย่างมีเอกภาพ เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ยังไม่ได้รับมอบพื้นที่ส่วนหนึ่งจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง

ปัญหาที่ 3 ปัญหาความไม่สอดคล้องของเนื้อหากฎหมายไทยกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น พบว่าปัจจุบันมีกฎหมายเป็นจำนวนมากกว่า 20 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งและกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ที่แตกต่างกันไป เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ พบว่ามีมาตรการทางกฎหมายไทยมีการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำในการคุ้มครอง บำรุง ดูแล และรักษาเขตอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยปกติการดูแลรักษาระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตอนุรักษ์ ตามกฎหมายฉบับใดก็จะเป็นตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนด โดยมีมาตรการที่กำหนดการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำเขตอนุรักษ์ภายใต้การ

ควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมาตรการทางกฎหมายในพื้นที่ที่ได้ประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ การเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตอนุรักษ์ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามลักษณะของเขตการจัดการและอยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ กิจกรรมที่ทำได้ในเขตอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ การเข้าไปใช้ประโยชน์ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องขออนุญาตเพื่อกระทำการในเขตอุทยาน ตามมาตรา 19 และมาตรา 22 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และมาตรา 18 กำหนดให้มีการแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และกำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เพื่อคุ้มครอง บำรุง ดูแล และรักษาอุทยานแห่งชาติ โดยการวางแผนต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ด้วย ซึ่งมาตรการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในเขตอุทยานมีความสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการใช้อย่างชาญฉลาด ตามมาตรา 3 (1) ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดให้ภาคีต้องวางแผนและดำเนินการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่นอกเขตอนุรักษ์และเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และเป็นพื้นที่ซึ่งไม่ได้อนุรักษ์ไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่นซึ่งมีเป็นจำนวนมากอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านี้เป็นที่ดินของรัฐทั้งมีลักษณะเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ พื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านี้ถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง และเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน และมีวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนามากกว่าการอนุรักษ์ เพราะเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งอาหาร แหล่งคมนาคมขนส่ง ทำให้มีการใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสม ขาดความระมัดระวัง และมุ่งหวังประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองเป็นหลัก เมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำพบว่า การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ขาดการวางแผนจัดการโดยมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีอนุรักษ์โดยกำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ขาดการสำรวจ ติดตามและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นปัจจุบัน ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการตัดสินใจหรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ หรือการอนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ เป็นต้น

ปัญหาที่ 4 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการสำคัญในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของชุมชนในประเทศไทยอย่างมาก เพราะพื้นที่ชุ่มน้ำเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ทั้งในความเป็นอยู่ สังคม วัฒนธรรม การท่องเที่ยวและนันทนาการ ประชาชนสามารถหารายได้จากแหล่งน้ำ เป็นสินค้าออกสำคัญและทำรายได้ ด้วยแนวคิดว่าสิทธิในทรัพยากรน้ำเป็นของมวลมนุษยชาติ (water collective right) ที่ไม่ควรให้บุคคลใดได้ครอบครองเป็นเจ้าของแบบผูกขาด รัฐมีหน้าที่จัดสรรน้ำให้ประชาชนใช้โดยออกกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อมาควบคุมการใช้น้ำ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหาร จัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ส่วนหน้าที่ของประชาชนตามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม นอกจากนี้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ยังกำหนดให้เรื่องสิทธิในน้ำ มาตรา 7 ว่าทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือในที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น แสดงให้เห็นว่าประชาชนทุกคนได้มีโอกาสเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะได้อันสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เมื่อพิจารณานโยบายหรือแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในอดีตที่ผ่านมาการจัดทำนโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2540 -2545 คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้มีมติแต่งตั้งคณะทำงานในการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งคณะทำงานประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กรมที่ดิน สถาบันการศึกษา รวมถึงองค์กรเอกชน เช่น มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย โดยไม่ได้ มีการจัดให้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจึงนำเสนอร่างนโยบายดังกล่าวที่ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพราะว่ารัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมิให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ผลจากปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างไม่เหมาะสม ตลอดจนการบุกรุกที่ดินและการถือครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดจิตสำนึก ความตระหนักรู้และความสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ และที่สำคัญคือ การขาดความร่วมมือ หรือการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับชุมชนท้องถิ่นก่อให้เกิดปัญหา เช่น

ปัญหาการบุกรุกที่ดินชายฝั่งทะเล หรือป่าชายเลนและที่ดินสาธารณะโดยนายทุน และชาวบ้านเพื่อทำกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ เช่น ฟาร์มกุ้ง ปลูกปาล์ม นอกจากนี้ เนื่องจากประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้น บทความฉบับนี้ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชาชนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผนกิจกรรมในท้องถิ่น การติดตามตรวจสอบเฝ้าระวัง การเสริมสร้างการตระหนักรู้ของชุมชน เป็นต้น

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยถูกคุกคามอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการขยายตัวของประชากรส่งผลให้สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำต้องสูญเสียไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยในปัจจุบันว่ายังไม่มีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอัน เป็นหลักการที่สำคัญเป็นที่ยอมรับและนำไปใช้ในการอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่โดยให้มีการจัดการและการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ทั้งการดำเนินการในประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยมีพื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรธรรมชาติใช้ได้ตลอดไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ ชุ่มน้ำ

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์ภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ

4. เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

สมมุติฐานในการศึกษา

ประเทศไทยประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ขาดนโยบายที่ชัดเจนและรูปธรรม องค์กรที่มีอำนาจบริหารจัดการมีหลายหน่วยงาน มาตรการกฎหมายที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและไม่เพียงพอต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบให้ประเทศไทยต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยอาศัยหลักการแนวคิดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กฎหมายต่างประเทศ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบและเป็นธรรมบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติ ไม่ศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น

2. ศึกษาเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติในที่ดินของรัฐ ไม่ศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำในที่ดินของเอกชน

3. ศึกษาแนวคิดทฤษฎี หลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยศึกษาในเชิงกฎหมายเท่านั้น

4. การวิเคราะห์ถึงนโยบายของรัฐ ตลอดจนกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย ทั้งในระดับประเทศ เช่น แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แผนแม่บทบูรณาการความหลากหลายทางชีวภาพ แผนแม่บทการบริหารทรัพยากรน้ำ 20 ปี และนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

5. ศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

6. ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศประกอบด้วย อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 (Wetland Conservation Act 2008) กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐยูกานดา คือ ระเบียบสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าด้วยการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำ และชายฝั่งทะเล ค.ศ. 2000 (The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shore Management) Regulations 2000) ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย คือ ระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปี ค.ศ. 2017 (The wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017)

7. ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ

2. ทราบถึงหลักการที่สำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ

3. ทราบถึงกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำและ อำนาจหน้าที่ขององค์ภาครัฐตลอดจนนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ

4. ทราบถึงปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

5. ทราบถึงมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดสำหรับประเทศไทย เป็นการวางมาตรฐานที่ดีในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

วิธีดำเนินงานวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ มีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่เหมาะสมในการนำมาใช้พิสูจน์ประเด็นตามสมติฐานและวัตถุประสงค์ คือ เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย และใช้เป็นข้อเสนแนะแนวทางในการตรากฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ระเบียบวิธีวิจัยที่นำมาใช้ในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อันประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นวิธีการที่ใช้ในการรวบรวมและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง การศึกษาค้นคว้าจากตำรา กฎหมาย เอกสารและงานวิชาการ และที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมที่ดิน กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ โดยการศึกษาวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายภายในประเทศ ตลอดจนนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ องค์กรที่เกี่ยวข้อง อันเป็นเครื่องมือสนับสนุนการใช้อำนาจรัฐในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับประเทศไทยและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศและต่างประเทศ เพื่อหารูปแบบการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

บทวิเคราะห์

จากการศึกษานโยบาย กฎหมายและองค์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับความสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ซึ่งการศึกษาอาศัยหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อสังเคราะห์ให้ได้กรอบแนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดต่อไปนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ได้จัดทำบนกรอบแนวคิดและทิศทางของแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยจัดทำนโยบาย และแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยซึ่งเป็นแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ มีทั้งหมด 5 แผน ได้แก่ (1) นโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2540 - 2545 (2) แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546 - 2550 (3) นโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551 - 2555 (4) แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558 - 2564 (5) แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560 - 2565

ที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีนโยบายด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ไปแทรกอยู่ในนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และแผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้ไม่มีความชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ด้วยไม่มีแผนแม่บทในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ จากผลการดำเนินการที่ผ่านมาก็ไม่มีหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายใต้แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560 - 2565 เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างต้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก การกำหนดนโยบายเน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก หรืออยู่ในวงจำกัดตั้งแต่ระดับนโยบาย การกำหนดยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานและแผนปฏิบัติการโดยประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำแผนส่งผลให้ในหลายโครงการหรือกิจกรรมไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนหรือชุมชนมีการต่อต้านเนื่องจากไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือชุมชน มาตรการในการดำเนินการที่ใช้มุ่งเน้นในเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้มิได้กำหนดวิธีการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เน้นการส่งเสริมสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ

กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำหลายฉบับ โดยเราสามารถแบ่งประเภทของกฎหมาย ได้ 5 กลุ่ม โดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ได้แก่ (1) กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและจัดสรรน้ำ (2) กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำเพื่อกิจกรรมต่างๆ (3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ ดูแลรักษาความสะอาดและฟื้นฟูแหล่งน้ำ รวมทั้งการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม (4) กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (5) กฎหมายที่เกี่ยวการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้ศึกษามาตรการทางกฎหมาย พบว่ากฎหมายส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะและใช้มาตรการอนุรักษ์ที่เข้มงวดมากกว่านอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยมีหน่วยงานในการดูแลคุ้มครอง มีการกำหนดวิธีการใช้ประโยชน์ และกำหนดโทษที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่นอกเขตอนุรักษ์นั้น พบว่ายังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ ซึ่งกฎหมายที่ใช้อยู่สามารถนำมาปรับใช้ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ได้ในระดับหนึ่ง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ยังมีช่องว่างเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะนอกเขตอนุรักษ์ เช่น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ซึ่งไม่ได้อนุรักษ์ไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติอย่างกว้างๆ ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก เช่น กรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และตัวพื้นที่ชุ่มน้ำเอง ถือว่าเป็นสมบัติส่วนรวมที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน กฎหมายมิได้มีข้อห้ามในการใช้ประโยชน์แต่การใช้ประโยชน์ต้องคำนึงถึงหลักการใช้อย่างชาญฉลาดอันเป็นหลักการสากล เพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรธรรมชาติสามารถใช้ได้ตลอดไป โดยถือว่าพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง และเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยห้ามมิให้โอนแก่กัน มิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากนี้พื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ยังมีลักษณะเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะและผลแห่งการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 -1307 คือ ทุกคนมีสิทธิมีสิทธิในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำจากแหล่งดังกล่าวได้เท่าเทียมกันและไม่สามารถยึดถือครอบครองทางน้ำนั้นเป็นของตนได้ อีกทั้งประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1355 กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมพื้นที่ชุ่มน้ำ การควบคุมการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ขอบตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น และผลจากการเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 กำหนดให้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม ทุกคนมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นในกิจกรรมหรือในที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น

ผลจากการที่กฎหมายกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นสิทธิของประชาชนที่ใช้ได้ ซึ่งอาจใช้น้ำนั้นอาจส่งผลให้มีการแย่งกันใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำโดยประชาชนจำนวนมากได้ หรือเกิดการใช้หรือเก็บน้ำโดยอาจอ้างความจำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินขอนตนได้ เพราะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำสามารถใช้ประโยชน์เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งอาหาร แหล่งคมนาคมขนส่ง ทำให้มีการใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมใช้เกินความจำเป็นทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลอื่น

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายทั่วไปสำหรับพื้นที่อนุรักษ์ (Non-Site Specic Legal Measure) เป็นมาตรการที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยทั่วไปและพื้นทีชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ จากการศึกษาพบว่ายังประเทศไทยขาดมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ ขาดการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ ไม่มีการกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ไม่มีการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำ การควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ขาดการสำรวจ ติดตามและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นปัจจุบัน ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

หรือผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่มีการนำมาตรการแรงจูงใจมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำ

ดังนั้น จากปัญหาความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ส่งผลให้การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ต้องใช้กฎหมายหรือระเบียบที่มีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำมีการบัญญัติมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างกว้างเท่านั้น ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานไปบังคับใช้ และหน่วยงานต่างก็มีกฎหมายที่ใช้ประโยชน์และอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอยู่แล้วส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรี

องค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลและบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นมีหลายหน่วยงานและมีหน่วยงานหลายระดับตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน เพราะไม่มีความชัดเจนในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยเฉพาะ มีเพียงสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ประสานงานกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีคณะอนุกรรมการกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นผู้เสนอแนะนโยบายให้แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้กำหนดกำหนดนโยบาย และแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลหรือสั่งการหน่วยงานในพื้นที่ได้เนื่องจากไม่อยู่ภายในสายการบังคับบัญชา นอกจากนี้ กฎระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ใช้บังคับอยู่มีลักษณะขัดกับหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ มีเฉพาะอำนาจในการดูแลคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำแต่การใช้อำนาจในการบริหารจัดการหรือการใช้ประโยชน์ยังเป็นของกระทรวง ทบวง กรมเจ้าของเรื่องเดิมอยู่ ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีกฎระเบียบเรื่องการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่ชุ่มน้ำได้

บทสรุป

ประเทศไทยประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ขาดนโยบายที่ชัดเจนและรูปธรรม องค์กรที่มีอำนาจบริหารจัดการมีหลายหน่วยงาน มาตรการกฎหมายที่อยู่นอกพื้นที่อนุรักษ์ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบให้ประเทศไทยต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะโดยอาศัยกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และนโยบายและ

แผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ เช่น แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยกรน้ำ 20 ปี มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำนโยบาย และบัญญัติกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ ร่างระเบียบสำนักรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. .... เพื่อวางมาตรฐานที่ดีในการบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดสำหรับประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

ด้วยประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่เราสามารถนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้ได้โดยเฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ ด้วยมีมาตรการกฎหมายคุ้มครองดูแลพื้นที่เหล่านี้เป็นพิเศษโดยมีหลักอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ส่วนในพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์นั้น ด้วยมีลักษณะเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของแผ่นดิน อันเป็นพื้นที่ที่ต้องมีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงมีปัญหาในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาการบุกรุกทำลายเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีแหล่งกักเก็บและชะลอน้ำ ดังนั้น พื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ จึงมีมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่สำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ขาดการวางแผนจัดการโดยมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีอนุรักษ์โดยกำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ขาดการสำรวจ และจัดทำขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำให้ชัดเจน และจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำในทุกระดับให้เป็นปัจจุบัน ขาดการติดตามผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 พฤศจิกายน 2553 และติดตามการเปลี่ยนพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการพัฒนาเพื่อกำหนดขอบเขตการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำให้อยู่ในความสมดุล ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นไม่มีนโยบายและแผนการบริหารจัดการโดยเฉพาะ ดังนั้น รัฐควรกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับประเทศ โดยให้มีการจัดทำต่อเนื่องในทุก ๆ 5 ปี โดยนำกลยุทธ์และมาตรการโดยนำอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้ และการจัดทำแผนต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และมาตรการที่อยู่ภายใต้การแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ และแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และแผนการจัดการอื่นๆของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกระทรวงมหาดไทยควรกำหนดหน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดทำแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับจังหวัด เพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับจังหวัดโดยรวมอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อถ่ายทอดนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไปสู่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับวิธีการหรือ

ขั้นตอนในการจัดทำนโยบายและแผนแม่บทพื้นที่ชุ่มน้ำหรือแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายและแผนอย่างต่อเนื่อง และควรผลักดันให้มีการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแรมซาร์ไซต์ให้ครบทุกแห่ง และสนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนำแผนไปสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนของหน่วยงาน และแผนในระดับจังหวัดท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐควรใช้มาตรการส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณให้ท้องถิ่น จังหวัด องค์กรคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำจังหวัดและหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายต่าง ๆ ให้จัดทำแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยนำนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีมาเป็นกรอบในการดำเนินการ เพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเกิดการปฏิบัติและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. ข้อเสนอแนะด้านองค์กรบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

สำหรับปัญหาด้านองค์กรในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีหลายหน่วยงานนั้น รัฐควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับได้แก่ (1) ในระดับประเทศหรือส่วนกลาง รัฐควรกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ ขึ้นในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เป็นการเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และสนับสนุนงานของคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ (2) ในระดับภูมิภาค คือ การจัดตั้งองค์กรจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับจังหวัด โดยทำงานประสานกับคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำจังหวัด เพื่อทำหน้าที่รับนโยบายจากส่วนกลาง และนำมาวางแผนบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรการและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศและมติคณะรัฐมนตรี 3 พฤศจิกายน 2552 การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (3) ในระดับท้องถิ่น การจัดตั้งคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน และควรนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยมีเครือข่ายชุมชนโดยรอบพื้นที่ เข้าเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่วางแผนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่นหรือพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชน เพื่อเป็นการรับนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัดและสอดคล้องกับสภาพระบบนิเวศของแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำ

3. ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมาย

สำหรับปัญหาความไม่สอดคล้องของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำกับกฎหมายไทยโดย

เฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์นั้น ผู้วิจัยขอเสนอให้มีมาตรการทางกฎหมาย ดังนี้ (1) มาตรการทางกฎหมายระยะยาว ออกกฎหมายลำดับรองหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำสาธารณะ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ เช่น ระเบียบสำนักยกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. ... โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 6 กำหนดให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีประกาศให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกระเบียบหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยพื้นที่ชุ่มน้ำตามกรอบแนวทางที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด (2) มาตรการทางกฎหมายในระยะสั้น เพื่อป้องกันการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ หรือกรณีที่ไม่ต้องการออกกฎหมายลำดับรองควรกำหนดมาตรการอนุรักษ์พื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ได้ง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และยังไม่ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ โดยกำหนดให้มีการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 การประกาศเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 การประกาศเขตรักษาพันธุ์และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และนำมาตรการอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี 3 พฤศจิกายน 2552 การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้

4. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญและความตระหนักในคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้น รัฐควรสร้างกลไกการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อคนในรุ่นต่อไปได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ โดยการมีส่วนร่วมสามารถทำได้หลายรูปแบบที่แตกต่างกันตามลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ควรมีกระบวนการดังนี้

1. หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำให้ถูกต้องและชัดเจน โดยวิธีการสำรวจและประเมินสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบโดยทั่วไปว่าพื้นที่ใดเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติอันควรอนุรักษ์

2. ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชนหรือตั้งจัดเครือข่ายอนุรักษ์ หรือจัดตั้งอาสาสมัครดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและร่วมกันอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน

3. ควรกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในคู่มือของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ ชุ่มน้ำ เรื่องทักษะทางมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Skills) โดยการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนท้องถิ่น และชนพื้นเมืองในการมีส่วนร่วมจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยวางหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ในขั้นตอนต่อไปนี้ เช่น ขั้นตอนการกำหนดปัญหาเพื่อการค้นหาปัญหาต้องใช้ความรู้ และทักษะของชุมชนและองค์กรท้องถิ่นทุกกลุ่มที่มีส่วนได้เสียกับพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งแกนนำต่าง ๆ เข้ามาเสนอแนวคิดในการจัดการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่นของตน ขั้นตอนการวางแผนการจัดการพื้นที่ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำและนำมาใช้ปฏิบัติได้จริงในพื้นที่ ต้องอาศัยการระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง องค์กรภาคประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และขั้นตอนการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่โดยชุมชนร่วมกัน[3] เช่น อาสาสมัคร จิตอาสา และกำหนดรูปของกิจกรรมหรือจัดกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และทราบปัญหาหรือควบคุมดูแลกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การล่าสัตว์และมลพิษ เป็นต้น

[3] ศิริชัย กุมารจันทร์ กรกฎ ทองชะโชค เอกราช สุวรรณรัฐ ธานินทร์ เงินถาวร. "สถานการณ์ความรู้กฎหมายเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดการประมงรายฝั่ง (Situation on Legal Knowledge Relating to Public Participation in Fisheries Management)" (2559) 7:1 *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 16-32.*

บรรณานุกรม

ศิริชัย กุมารจันทร์ กรกฎ ทองชะโชค เอกราช สุวรรณรัฐ ธานินทร์ เงินถาวร. “สถานการณ์ความรู้กฎหมายเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการประมงรายฝั่ง (Situation on Legal Knowledge Relating to Public Participation in Fisheries Management)” (2559) 7:1 *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.*

ศันสนีย์ ชูแวว, *คู่มือการเรียนรู้แนวทางและรูปแบบการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน* (นครปฐม: คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557).

สำนักความหลากหลายทางชีวิภาพ, *ทำความเข้าใจกับอนุสัญญาแรมซาร์* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ, 2552).

