กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2562

กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด
สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย
จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์
คณะนิติศาสตร์

อาจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ณรงค์ ใจหาญ)

ศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.อานาจ วงศ์บัณฑิต)

ศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

รองศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล)

อาจารย์.....กรรมการ
(ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์)

รองศาสตราจารย์.....คณบดี
(นเรศร์ เกษะประกร)

พฤศจิกายน 2562

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์ กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

ชื่อผู้เขียน นางสาวจรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์

ชื่อปริญญา นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ปีการศึกษา 2562

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด การศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ได้แก่ ศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ ศึกษาและวิเคราะห์อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยที่ผ่านมา ได้แก่ 1. ปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ปัญหานโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย พบว่าขาดแผนแม่บทการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ และขั้นตอนในการจัดทำนโยบายและแผนยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน 2. ปัญหาความไม่สอดคล้องของเนื้อหากฎหมายกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่าพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ กฎหมายที่บังคับใช้ในเขตอนุรักษ์ ได้ปฏิบัติตามหลักการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ตามนอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำแล้ว ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์นั้น พบว่ากฎหมายส่วนมากไม่มีปฏิบัติตามหลักการที่สำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำหลายประการ จึงส่งผลให้พื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ เกิดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นจำนวนมาก 3. ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร พบว่ามีหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่พื้นที่ชุ่มน้ำมีอยู่จำนวนมาก เกิดความซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งยังขาดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่าประชาชนยังขาด

ความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะ ได้แก่ 1. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย รัฐควรกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งประเทศ 2. ข้อเสนอแนะด้านองค์กร รัฐควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดตั้งองค์กรจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับจังหวัด โดยทำงานประสานกับคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำจังหวัด เพื่อทำหน้าที่รับนโยบายจากส่วนกลาง ส่วนในระดับท้องถิ่น การจัดตั้งคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น หรือคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชน 3. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย รัฐควรออกกฎหมายลำดับรองหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยอาศัยหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และ 4. ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐควรสร้างกลไกการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการวางแผนจัดการและการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุ่มน้ำ

ABSTRACT

Title of Dissertation Legal for Conservation and Wise Use of Wetland in Thailand

Author Miss Jareerat Soisermsap

Degree Doctor of Laws

Year 2019

The objective of this thesis is to study legal measures regarding conservation and wise use of wetlands. The study by qualitative research methods i.e. the principles, concepts, theories concerning Romsar conservation and wise use in wetlands as well as studying and analyzing the Convention on wetlands, foreign laws relating to conservation and wise use of wetlands, including but not limited to government's wetland management policies and plans, laws, cabinet resolutions and government organizations related to wetland management in Thailand.

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 arising from lack of master plan for wetland management, action plan for conservation and utilization of wetland, and the procedures for making policies and plans having been insufficient public participation 2.Concern about inconsistency of legal content and principles in accordance with the Convention on wetlands; that wetlands located in conservation areas have already been enforced wisely by laws under the Convention on wetlands. Nevertheless, in case of wetland areas outside the conserved area, it found that most laws do not comply with significant principles in the Convention on wetlands in many respects, consequently, the wetlands outside the conserved area losing a large number of wetlands 3.Organizational structure issues; that there are many agencies that are responsible for maintaining and protecting wetland areas, however, duplication of duties happens, and also lacking genuinely decentralization

to local government organizations 4. The problem of shortage of public participation in the conservation and utilization of wetlands; that people still lack knowledge and understanding in conservation and use of wetland including people not participating in imposing on wetland management policy and plan or projects or activities concerning the environment.

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.

กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี โดยผู้เขียนขออุทิศให้แก่นายสำราญ สร้อยเสริมทรัพย์ ผู้เป็นบิดาที่ล่วงลับไป และด้วยความสนับสนุนทางการเงินจากนางโสภา สร้อยเสริมทรัพย์ ผู้เป็นมารดา และครอบครัวของผู้เขียน คือ คุณพุฒิพงศ์ หุ่นโตภาพ สามี และ ด.ญ.จิตรกันยา หุ่นโตภาพ บุตรสาว ที่คอยเป็นกำลังใจที่ดีและช่วยเหลือผู้เขียนเสมอมา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ศาสตราจารย์ ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ทั้งสามท่านมีให้ช่วยเหลือและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน นอกจากนี้ต้องขอขอบพระคุณท่านคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ประธานกรรมการ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ กรรมการ ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต กรรมการ รองศาสตราจารย์ ดร.อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ กรรมการ ที่ให้ความอนุเคราะห์สละเวลาการให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ดีและเป็นประโยชน์แก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างยิ่ง และเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คุณณัฏฐิดา สุภาพงษ์ ที่ช่วยประสานงาน บริการด้วยไมตรีและช่วยเหลือด้วยดีตลอดมา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณผู้มีอุปการะคุณที่ให้ความรู้และข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้แก่ รองศาตราจรารย์ ดร.ศันสนีย์ ชูแวว ที่ท่านให้โอกาสแก่ผู้เขียนในการเข้าร่วมศึกษาในรายวิชาการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ท่านเป็นคนแรก ๆ ที่ให้ทำให้ผู้เขียนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำ และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ให้ข้อมูลสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีเสมอมาตลอดจนให้โอกาสเข้าร่วมอบรมและสัมมนาเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ คุณจินตนา ปิ่นน้อย เจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ที่ให้ข้อมูลและคำแนะนะที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา เจ้าหน้าที่สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรน้ำ และเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่ให้ข้อมูลตลอดจนเอกสารที่ใช้ประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้สนใจสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์เพื่อการศึกษาค้นคว้าและหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปใช้ในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป

จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์

กุมภาพันธ์ 2563

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ (3)

ABSTARCT (5)

กิตติกรรมประกาศ (7)

สารบัญ (8)

สารบัญตาราง (12)

สารบัญภาพ (10)

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 13

1.3 ขอบเขตของการศึกษา 13

1.4 สมมุติฐานในการศึกษา 15

1.5 วิธีการศึกษา 15

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา 16

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ 17

บทที่ 2 แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และ การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ 21

2.1 ข้อความคิดว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 21

2.1.1 ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำ 22

2.1.2 ประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำ 24

2.1.3 ลักษณะพิเศษหรือคุณสมบัติเฉพาะของพื้นที่ชุ่มน้ำ 26

2.1.4 คุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ 28

2.2 หลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ 32

2.2.1 หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ 33

2.2.2 หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 48
2.2.3 แนวคิดการจัดการลุ่มน้ำ 55
2.3 หลักการและแนวคิดทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ 59
2.3.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) 59
2.3.2 หลักการป้องกันล่วงหน้า (The Precautionary Principle) 72
2.3.3 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pays Principle: PPP) 77
2.3.4 หลักการผู้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle) 79
2.3.5 แนวคิดมาตรการบังคับทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม 82
2.3.6 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) 87
บทที่ 3 กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศในการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด **89**
3.1 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) 90
3.1.1 สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 92
3.1.2 ภาระผูกพันของภาคีตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 100
3.1.3 มาตรการทางกฎหมายตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) 101
3.2 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) 115
3.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 2008 (Wetland Conservation Act 2008) 116
3.2.2 วิเคราะห์องค์กรในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี 129
3.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี 130
3.3 ประเทศสาธารณรัฐยูกันดา (Republic of Uganda) 136
3.3.1 ระเบียบสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าด้วย (การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำและชายฝั่งทะเล) 2000 (The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, ค.ศ. 2000) 139
3.3.2 วิเคราะห์องค์กรมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณยูกานดา 152
3.3.3 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐยูกานดา 153

3.4 ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย (India) 160
3.4.1 ระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปี ค.ศ. 2017 (The Wetlands (Conservation and Management) Rules 2017) 161
3.4.2 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย 166
3.4.3 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย 167

บทที่ 4 นโยบาย กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย 173

4.1 นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ 180
4.1.1 นโยบายและแผนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ 180
4.1.2 นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ 194
4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย 209
4.2.1 กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและจัดสรรน้ำ 209
4.2.2 กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ 210
4.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ สัตว์ป่า พืชพันธุ์ ดูแลรักษาความสะอาดและฟื้นฟูแหล่งน้ำ รวมทั้งการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม 209
4.2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชุ่มน้ำ 227
4.2.5 กฎหมายที่เกี่ยวการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 222
4.3 มิติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ 234
4.3.1 มติคณะรัฐมนตรี 1 สิงหาคม 2543 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 226
4.3.2 มติคณะรัฐมนตรี 3 พฤศจิกายน 2552 การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 227

4.3.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 เรื่อง ขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่องทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ข้อ 10 230

4.4 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ 241

4.4.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำในด้านนโยบาย 241

4.4.2 องค์กรในระดับปฏิบัติการ 244

บทที่ 5 วิเคราะห์นโยบาย กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ 243

5.1 วิเคราะห์นโยบายและแผนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ 251

5.2 การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ 256

5.3 การวิเคราะห์องค์กรในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ 272

5.4 วิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ 281

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 287

6.1 บทสรุป 287

6.1.1 สรุปแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด 280

6.1.2 สรุปกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด 280

6.1.3 สรุปนโยบาย กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย 287

6.2 ข้อเสนอแนะ 299

6.2.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย 299

6.2.2 ข้อเสนอแนะด้านองค์กร 300

6.2.3 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย 302

6.2.4 ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน 314

6.2.5 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ 314

บรรณานุกรม 307

ภาคผนวก 322

ประวัติผู้เขียน 327

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

2.1	ประเภทและจำนวนพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย	25
2.2	บทบาทหน้าที่และการให้บริการด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ชุ่มน้ำ	29
2.3	มูลค่าทางเศรษฐศาสตร์โดยรวมของพื้นที่ชุ่มน้ำ	31
3.1	สรุปประเด็นอันเป็นสาระสำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ	95
3.2	เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี	128
3.3	เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐยูกานดา	151
3.4	เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย	166
3.5	เปรียบเทียบองค์กรและมาตรการทางกฎหมายตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและกฎหมายระหว่างประเทศ	170
4.1	สรุปสาระสำคัญของนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรน้ำ	183
4.2	สรุปสาระสำคัญของนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย	197
5.1	แสดงจำนวนพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์	249

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

2.1	ลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำ	22
2.2	หลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	33
2.3	การกำหนดกรอบกฎหมายสำหรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ	47
2.4	ความสัมพันธ์ระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรและการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	49
2.5	การจัดการลุ่มน้ำ	57
3.1	แหล่งที่มาของกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ควรจะเป็น	112
3.2	แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี	122
4.1	สรุปนโยบาย มาตรการและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	200
4.2	สรุปกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด	225
4.3	สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	232
4.4	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย	240

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศหนึ่งที่มี คุณค่าโดยรวมของพื้นที่ชุ่มน้ำ การเป็นแหล่งน้ำ แหล่งเก็บกักน้ำฝนและน้ำท่าป้องกันน้ำเค็มมิให้รุกเข้ามาในแผ่นดิน ป้องกันชายฝั่งพังทลาย ดักจับตะกอนและแร่ธาตุ ดักจับสารพิษ เป็นแหล่งของทรัพยากรและผลผลิตธรรมชาติที่มนุษย์เข้าไปเก็บเกี่ยวใช้ประโยชน์ มีความสำคัญต่อการคมนาคมในท้องถิ่น เป็นแหล่งรวมสายพันธุ์พืชและสัตว์ มีความสำคัญด้านนันทนาการและการท่องเที่ยว ประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น เป็นแหล่งศึกษาวิจัย[1]

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันมีปัจจัยส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการสูญหายและความเสื่อมโทรมของพื้นที่ชุ่มน้ำ การใช้ประโยชน์ที่ดินจากการกระทำของมนุษย์ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น ทำให้กระทบต่อสถานการณ์ของชนิดพันธุ์และระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความเปราะบางเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงและสูญหายของระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ และจะส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโลก โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อระบบนิเวศและเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่กำลังถูกคุกคามอย่างหนัก จนทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในด้านปริมาณหรือด้านจำนวน เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำลดลง และการสูญเสียในเชิงคุณภาพ การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำในหลายประเทศมีผลกระทบในเชิงลบต่อคุณภาพและความสามารถใช้น้ำ ความมั่นคงทางด้านอาหาร ความหลากหลายทางชีวภาพและการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1900 พื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลกสูญเสียไปประมาณร้อยละ 64 เช่น ขาดความหลากหลายทางชีวภาพ จากผลการศึกษาวิจัยของ เดวิสัน

---

[1] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **13 ปี ของประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ, 2554), หน้า 1.

(Davison)[2] จากการทบทวนรายงานวิจัยจำนวน 189 เรื่อง ในแต่ละประเทศ พบว่า พื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติถูกคุกคามทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำสูญหายไป โดยเฉลี่ยทั่วไปพื้นที่ชุ่มน้ำลดลงไป ร้อยละ 54 ถึง 57 ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นไปอย่างต่อเนื่องในทุกภูมิภาคของโลก อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อัตราส่วนการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำอยู่ระหว่างร้อยละ 53 โดยสามารถประมาณการได้ว่าเราจะสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลกไปร้อยละ 50 แต่มีบางพื้นที่ลดลงจำนวนสูงมาถึง ร้อยละ 87 ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในศตวรรษที่ 20 มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล มากกว่าพื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดิน และโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียที่มีการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างรวดเร็ว และมากที่สุด โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดิน ผลของการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำนำมาซึ่งความเสียหายที่สำคัญในทางสังคม เช่น ความอยู่ดีกินดีของมนุษย์ (Human Well-Being) และมีผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจต่อชุมชนท้องถิ่น และทางธุรกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการเงิน เช่น ป่าชายเลน ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของประเทศไทยมีมูลค่าทางด้านเศรษฐกิจโดยรวมอย่างน้อย 1,000 ดอลล่าร์สหรัฐ ต่อแฮกแตร์ แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลนไปเพื่อการเลี้ยงกุ้งพื้นที่ดังกล่าวจะมีคุณค่าเพียง 200 ดอลล่าร์สหรัฐต่อเฮกแตร์[3]

พื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลกที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศจำนวน 2,282 แห่ง มีพื้นที่รวมทั้งหมดโดยประมาณ 220,667.273 เฮกแตร์[4]

สำหรับประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ป่าชายเลน ป่าพรุ หนอง บึง ทุ่งนา ทะเลสาบและแม่น้ำ รวมทั้งสิ้น 50,677 แห่ง มีความจุน้ำรวม 17,247 ล้านลูกบาศก์เมตร แบ่งเป็น พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ 61 แหล่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำระดับชาติ 48 แห่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น 19,295 แห่ง[5] ปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งสิ้น 399,714 เฮกแตร์ ประกอบด้วย พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือ แรมซาร์ไซต์ ของอนุสัญญาว่า

---

[2] Nick Davidson, “How Much Wetland has the World Lost? Long – Term and Recent Trends in Global Wetland Area,” **Marine and Freshwater Research** 65 (September 2014): 934.

[3] องค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติประจำประเทศไทย, **เอกสารประกอบวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก 2 กุมภาพันธ์ 2554 เรื่อง “การดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ คำตอบสำหรับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”** (กรุงเทพมหานคร: องค์การ, 2554), หน้า 5.

[4] Ramsar Convention Secretariat, **About Ramsar**, Retrieved September 13, 2017 from http://www.ramsar.org

[5] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **13 ปี ของประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ**, หน้า 1.

ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำรวมทั้งสิ้น 14 แห่ง โดยอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า จำนวน 9 แห่ง และอยู่ในพื้นที่นอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ เช่น ในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ รวม 5 แห่งซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยมีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช แต่ทว่ายังมีพื้นที่ชุ่มน้ำจำนวนมากที่อยู่นอกพื้นที่อนุรักษ์ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น มีจำนวน 19,295 แห่ง[6] และไม่มีหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำหลายแห่งตกอยู่ในภาวะวิกฤต และมีปัญหาอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำเกิดขีดจำกัด

ปัจจุบันพื้นที่ชุ่มน้ำหลายแห่งมีสภาพเสื่อมโทรม และบางแหล่งมีสภาพตื้นเขิน เนื่องจากระดับน้ำลดลง ทำให้วัชพืชเจริญเติบโตเพิ่มขึ้น และมีการบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์พื้นที่ เช่น กรณีการเกิดไฟไหม้กลางบึงสีไฟ จังหวัดพิจิตร ซึ่งเป็นแหล่งน้ำจืดที่มีเนื้อที่กว่า 5 พันไร่ แต่เนื่องจากระดับน้ำลดลงมาก และถูกชาวบ้านบุกรุกเข้าไปเผาวัชพืชเพื่อใช้พื้นที่ทำนาบัว หรือกรณีการเกิดไฟไหม้ป่าพรุในพื้นที่ต่าง ๆ ในช่วงฤดูแล้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555-2556 อาทิเช่น พรุควนเคร็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช พรุบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส และพรุทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง เป็นต้น[7] นอกจากนี้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยเป็นระยะเวลานาน ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีความสัมพันธ์กับระบบนิเวศ ได้แก่ เป็นแหล่งน้ำและกักเก็บน้ำในฤดูแล้งและฤดูฝน ฉะนั้น เนื่องจากปัจจุบันพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นแหล่งรองรับน้ำและกักเก็บน้ำ ถูกบุกรุก ทำลาย หรือพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำนากุ้ง บริเวณรอบอ่าวไทย การทำพื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพัฒนาชุมชนเมือง อันเป็นความเจริญเติบโตของสังคมและเศรษฐกิจแล้ว ประกอบกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำและเป้าหมายของหน่วยงานต่างกระทรวงมักไม่สอดคล้องกัน ส่งผลให้พื้นที่ชุ่มน้ำลดจำนวนลง ตัวอย่างเช่น แนวคิดที่จะใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแก้มลิง เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยที่ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นเป็นส่วนใหญ่ เป็นพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์หรือนอกพื้นที่ชุ่ม

---

[6] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **มติคณะรัฐมนตรี 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทยและมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ,** ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2560 จาก http://www. cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=221842

[7] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, 2560), หน้า 6.

น้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแรมซาร์ไซต์ ซึ่งเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น บึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ และ บึงราชนก จังหวัดพิษณุโลก ปัจจุบันบึงทั้ง 2 แห่งมีสภาพเสื่อมโทรมและตื้นเขินเกิดจากตะกอนดินสะสม ทำให้มีการเข้าครอบครองทำประโยชน์หรือบุกรุกพื้นที่บึงเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การใช้ประโยชน์และเป็นพื้นที่รับน้ำได้ไม่เต็มศักยภาพ นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาต่าง ๆ ยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนและไม่มีการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานราชการในพื้นที่ ขอใช้พื้นชุ่มน้ำที่เป็นที่สาธารณะประโยชน์ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำกุดทิงที่เป็นแรมซาร์ไซต์เพื่อ ก่อสร้างศูนย์ราชการจังหวัดบึงกาฬ การก่อสร้างสถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์ในพื้นที่ชุ่มน้ำบึงกะโล่ จังหวัดอุตรดิตถ์[8] ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น และมีแนวโน้มจะเข้าสู่ขั้นวิกฤต โดยเฉพาะปัญหาภัยแล้งที่ประเทศไทยในปัจจุบันที่มีสาเหตุมาจากการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบกับสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง บางพื้นที่มีการบุกรุกหรือเสื่อมโทรมจนไม่สามารถให้บริการของระบบนิเวศและใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำได้

ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่อย่างอื่นที่ส่งผลให้ต้องอนุรักษ์และใช้อย่างชาญฉลาด คือ พื้นที่ชุ่มน้ำมีลักษณะพิเศษที่ต้องบำรุงรักษาไว้ด้วยมีองค์ประกอบสำคัญทั้งหมด ได้แก่ น้ำ ดิน และสิ่งมีชีวิต ทั้งทางกายภาพ เคมี และชีวภาพ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งหมดในระบบนิเวศและนอกระบบพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นในการคุ้มครอง รักษาใช้ประโยชน์ ฟื้นฟู และจัดการใช้ทรัพยากร อย่างกลมกลืนกับเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และสิทธิชุมชน[9] ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำแตกต่างจากลักษณะของทางธรรมชาติของระบบนิเวศอื่น ๆ คือ พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ และเป็นระบบนิเวศที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ให้ผลผลิตของพืชและสัตว์สูงมากกว่าพื้นที่ป่าไม้และทุ่งหญ้าที่มีขนาดเนื้อที่เท่า ๆ กัน ฉะนั้น การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องใช้รูปแบบการจัดการที่หลากหลาย (Multidisciplinary) ด้วยองค์ประกอบของระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำมีความหลากหลาย ได้แก่ ดิน น้ำ สัตว์ พืชและชุมชน ทำให้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมีการนำรูปแบบการอนุรักษ์และเป็นการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ มาใช้ปรับใช้ ได้แก่ การอนุรักษ์

---

[8] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **คุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ**, ค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2558 จาก http://www.onep.go.th/index.php?option=com_ content&view=article&id

[9] ญี่ปุ่น, กระทรวงสิ่งแวดล้อม, ศูนย์นานาชาติ, สมาคมอนุรักษ์นกแห่งประเทศญี่ปุ่น, **คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้** (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2544), หน้า 14.

ทรัพยากรทางกายภาพ เช่น แนวทางการอนุรักษ์ดินและการอนุรักษ์น้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ ได้แก่ แนวทางอนุรักษ์ป่าไม้ และแนวทางการอนุรักษ์สัตว์ป่า รวมทั้งการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำโดยรวม นอกจากการอนุรักษ์แล้วทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นมีการใช้ประโยชน์มากกว่าทรัพยากรอื่น ๆ เช่น เป็นแหล่งอาหาร การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

ดังนั้น จึงเกิดมีแนวคิดในการจัดการที่ต้องมีการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำมีหน้าที่ในการให้บริการระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ และนอกจากลักษณะพิเศษของพื้นที่ชุ่มน้ำ นำมาซึ่งการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความเฉพาะแตกต่างจากพื้นที่อื่น คือ มีวิธีการจัดการตามหลักการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด หรือการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน ถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างต่อเนื่องโดยการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นความตกลงระหว่างรัฐบาล ซึ่งกำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลกโดยสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและยั่งยืน คือ การจัดการโดยอาศัยการอนุรักษ์ควบคู่กันกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งนี้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 อนุมาตรา 1 สรุปได้ว่า “ภาคีจักต้องวางแผนและดำเนินการ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งได้รับการบรรจุอยู่ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำในอาณาเขตประเทศของตนอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นได้” โดยพันธกิจของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ[10] คือ การอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่นและในระดับประเทศ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ประสบความสำเร็จ การกำหนดการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด เพื่อกระตุ้นและช่วยเหลือภาคีทุกประเทศในการจัดทำ รับรอง และประกาศใช้มาตรการและเครื่องมือต่าง ๆ ซึ่งเป็นหลักประกันในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำทุกแห่งในเขตแดนของตนอย่างชาญฉลาด

ประเทศไทยได้เข้ารวมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ในลำดับที่ 110 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2541 รวมถึงการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญของประเทศไทยเข้าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มี

---

[10] Ramsar Convention Secretariat, **An Introduction to the Convention on Wetlands Ramsar Handbook 5th Edition** (Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2016), p. 25.

ความสำคัญระหว่างประเทศหรือแรมซาร์ไซต์ ในทะเบียนรายนามของอนุสัญญาฯ ประโยชน์ที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาคือ ได้รับชื่อเสียงในเวทีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของโลก และได้รับข้อมูลข่าวสาร ความช่วยเหลือทางวิชากรและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำถือว่าเป็นเครื่องมือที่ประเทศไทยนำมาใช้ในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยประกอบกับกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ รัฐควรเร่งดำเนินการและสนับสนุนหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ กำหนดแนวนโยบายและหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีกระบวนการติดตามตรวจสอบ การขึ้นทะเบียน เป็นต้น โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ อันประกอบด้วย มาตรการทั่วไปที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดมาตรการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยนำหลักการป้องกันล่วงหน้าและมาตรการเฉพาะที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอนุรักษ์ ตลอดจนนำมาตรการส่งเสริมมาใช้ได้แก่ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ หลักการมีส่วนร่วมของชุมชน มาใช้ในการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายเพื่ออนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรการในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่ามีปัญหา ดังนี้

ปัญหาที่ 1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ประเทศไทยได้เริ่มวางแผนและดำเนินการในการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมา โดยมีการจัดทำนโยบาย มาตรการและแผนปฏิบัติการจัดการพื้นทีชุ่มน้ำของประเทศไทย พ.ศ. 2540-2545 เป็นนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่กำหนดกรอบแนวทางให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ หลังจากนั้น นโยบายด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ไปแทรกอยู่ในนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และแผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพทำให้ขาดความชัดเจน หรือเป็นรูปธรรม เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ยึดถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน และไม่มีการกำหนดให้มีแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและแผนปฏิบัติการในแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ขาดทิศทางในการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้ไม่สามารถบังคับใช้หรือปฏิบัติตามนโยบายให้เป็นทิศทางเดียวกันได้ ตลอดจนขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนการจัดการทำให้นโยบายและแผนที่ผ่านมาไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในแผนจะได้กำหนดแผนงาน โครงการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแต่ยังไม่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเต็มที่ เนื่องจากยังไม่มีการจัดลำดับความสำคัญในเชิงนโยบายของรัฐบาล ขาดการบริหารแผน และยังไม่มีการถ่ายทอดนโยบายมาตรการและแผนดังกล่าว จากในระดับจังหวัดไปสู่การปฏิบัติงานในพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่เน้นการรวมศูนย์

อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานกลางของรัฐเป็นหลัก หรืออยู่ในวงจำกัด ตั้งแต่ระดับนโยบาย การกำหนดยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานและแผนปฏิบัติการโดยประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำ ส่งผลให้ในหลายโครงการหรือกิจกรรมไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนหรือชุมชนมีการต่อต้าน เนื่องจากไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือชุมชน เมื่อพิจารณาเนื้อหาของนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ผ่านมานั้น มาตรการที่ใช้มุ่งเน้นในเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมิได้กำหนดวิธีการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ หรือการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ และยังขาดกลไกการติดตามตรวจสอบ

ดังนั้น รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นนโยบายที่มีความสำคัญในระดับชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นการให้ความสำคัญต่อการดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เพราะว่าการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำยังเป็นพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรน้ำ การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ด้วย ในนโยบาย มาตรการและแผนการจัดการพื้นทีชุ่มน้ำ รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น และจังหวัด โดยจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำจังหวัดและพื้นที่ และหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยนำนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นกรอบในการดำเนินการ เพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเกิดการปฏิบัติและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ปัญหาที่ 2 ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน มีทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำกระจายอยู่หลายแห่งและมีหลายรูปแบบในประเทศ ทำให้ต้องมีหน่วยงานในการกำกับดูแลเป็นจำนวนมากกระจายอยู่ในหลายกระทรวง ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น กรมประมง กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เช่น กรมที่ดิน กรมการปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงคมนาคม เช่น กรมเจ้าท่า เป็นต้น ผลจากการมีหลายหน่วยงาน ทำให้มีกฎหมายและนโยบายตลอดจนกฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งหลายหน่วยงานต่างก็มีวัตถุประสงค์ตลอดจนภารกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ชุ่มน้ำ ต่างกันไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ผลจากการที่มีหน่วยงานในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำจากพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อการเกษตรกรรมแก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ในขณะเดียวกันกรมประมงก็อาศัยอำนาจตามพระ

ราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำในลักษณะของที่จับสัตว์น้ำ ตามกฎหมายประมง ซึ่งทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำบางแหล่งมีหน่วยงานของภาครัฐในการบริหารจัดการมากกว่า 2 แห่งเข้าไปดำเนินการตามหน้าที่ของตนทำให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่ประสานงานหรือขาดความร่วมมือในการวางแผนและนโยบายในการปฏิบัติงานร่วมกันในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบและแนวทางเดียวกัน มีผลทำให้การจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากอยู่ในรูปแบบสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หนองคลอง บึง ที่ชายตลิ่ง เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนมาจากส่วนกลางในการดูแลคุ้มครองที่สาธารณะประโยชน์เหล่านี้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ได้แก่ การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันจากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้อถิ่นมีอำนาจในการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำแต่กลับไม่มีอำนาจใช้ประโยชน์หรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลคลอง หรือลำธารสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล แต่อำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือการให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพื้นทีชุ่มน้ำนั้นกลับยังเป็นของส่วนกลางอยู่ เช่น การขออนุญาตในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำลำคลอง ยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าหรือกรมชลประทานในการอนุญาตหรืออนุมัติ เป็นต้น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการจัดการเชิงพื้นที่ได้อย่างมีเอกภาพ เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ยังไม่ได้รับมอบพื้นที่ส่วนหนึ่งจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง เช่น พื้นที่คลองฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ซึ่งยังไม่ได้รับมอบลำน้ำบางส่วนมาจากกรมชลประทาน ทำให้การเข้าไปดูแลหรือปรับปรุงลำน้ำของกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัย ต้องทำเรื่องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เป็นเจ้าของคลองหรือลำน้ำก่อนดำเนินการ ทำให้เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการลำน้ำในภาพรวมของกรุงเทพมหานคร[11]

---

[11] คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, **แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ,** ค้นวันที่ 12 ตุลาคม 2560 จาก http://www.dwr.go.th/news/2/ news-2-0-47295.html

จากปัญหาขาดองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่แท้จริง ทำให้การบริหารจัดการในพื้นที่ชุ่มน้ำ ยังไม่มีการติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินการอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังส่งผลให้เกิดการขาดฐานข้อมูลและระบบการจัดการข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และข้อมูลที่มีอยู่ยังไม่มีมาตรฐาน ไม่ครอบคลุม เช่น ไม่มีแนวเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่ชัดเจน หรือไม่มีการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อทำทะเบียนให้ทันสมัย เพื่อทำให้ทราบว่าพื้นที่ชุ่มน้ำในปัจจุบันเหลือเท่าไร ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำควรดำเนินงานในลักษณะให้ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์กรด้านการอนุรักษ์ ภาคเอกชน องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ชุมชน ให้เข้ามาอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด เนื่องจากพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าจำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือในที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น

ปัญหาที่ 3 ปัญหาความไม่สอดคล้องของเนื้อหากฎหมายกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาดในทุกพื้นที่ชุ่ม กำหนดให้ภาคีสมาชิกดำเนินการป้องกันการบุกรุกและการสูญเสียของพื้นที่ชุ่มน้ำในปัจจุบันและอนาคต และยังส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มที่น้ำ ส่งผลให้ประเทศไทย โดยรัฐต้องผูกพันตามบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนองค์กรภายในของรัฐในฐานะที่ต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และความผูกพันของอนุสัญญาส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีกฎหมายภายในมารองรับบังคับการให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น พบว่าปัจจุบันมีกฎหมายเป็นจำนวนมากกว่า 20 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งและกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ที่แตกต่างกันไป เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ พบว่ามีมาตรการทางกฎหมายไทยมีการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำในการคุ้มครอง บำรุงดูแล และรักษาเขตอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยปกติการดูแลรักษาระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายฉบับใดก็จะเป็นตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนด โดยมีมาตรการที่กำหนดการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำเขตอนุรักษ์ภายใต้การควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ 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 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 ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการตัดสินใจหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ หรือการอนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ เป็นต้น

ปัญหาที่ 4 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการสำคัญในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของชุมชนในประเทศไทยอย่างมาก เพราะพื้นที่ชุ่มน้ำเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ทั้งในความเป็นอยู่ สังคม วัฒนธรรม การท่องเที่ยวและนันทนาการ ประชาชนสามารถหารายได้จากแหล่งน้ำ เป็นสินค้าออกสำคัญและทำรายได้ ด้วยแนวคิดว่าสิทธิในทรัพยากรน้ำเป็นของมวลมนุษยชาติ (Water Collective Right) ที่ไม่ควรให้บุคคลใดได้ครอบครองเป็นเจ้าของแบบ

ผูกขาด รัฐมีหน้าที่จัดสรรน้ำให้ประชาชนใช้โดยออกกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อมาควบคุมการใช้น้ำ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ส่วนหน้าที่ของประชาชนตามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ 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 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจึงนำเสนอร่างนโยบายดังกล่าวที่ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพราะว่ารัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมิให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ผลจากปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างไม่เหมาะสม ตลอดจนการบุกรุกที่ดินและการถือครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดจิตสำนึก ความตระหนักรู้และความสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ และที่สำคัญคือ การขาดความร่วมมือ หรือการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับชุมชนท้องถิ่นก่อให้เกิดปัญหา เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินชายฝั่งทะเล หรือป่าชายเลน และที่ดินสาธารณะโดยนายทุน และชาวบ้านเพื่อทำกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ เช่น ฟาร์มกุ้ง ปลูกปาล์ม นอกจากนี้ เนื่องจากประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชาชนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผนกิจกรรมในท้องถิ่น การติดตามตรวจสอบเฝ้าระวัง การเสริมสร้างการตระหนักรู้ของชุมชน เป็นต้น

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยถูกคุกคามอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการขยายตัวของประชากรส่งผลให้สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำต้องสูญเสียไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยในปัจจุบันว่ายังไม่มีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอัน เป็นหลักการที่สำคัญเป็นที่ยอมรับและนำไปใช้ในการอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้มีการจัดการและการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ทั้งการดำเนินการในประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยมีพื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรธรรมชาติใช้ได้ตลอดไป

ดังนั้น จากปัญหาด้านนโยบาย องค์กร และกฎหมายไทยในพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ส่งผลให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำได้ทุกประเภท โดยเฉพาะพื้นที่ซึ่งยังไม่ได้ประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ หรือเพื่อคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น พื้นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะไปสู่ท้องถิ่น ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 57 (2) กำหนดให้รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ด้วย จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ประเทศไทยควรทบทวนกฎหมายปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมในการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่ และควรมีการกำหนดกฎ ระเบียบ เพื่อเป็นแนวทางการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอาศัยกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดมาตรการเฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วย 1. การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มรูปแบบในโครงการที่จะมีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำก่อนอนุมัติและระหว่างดำเนินการ การนำมาตรการป้องกันทางสิ่งแวดล้อมมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำเท่าที่จำเป็น 2. การกำหนดกฎระเบียบการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อป้องกันการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเกินความจำเป็น 3. การวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยดึงชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามความจำเป็น 4. กำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (The Ramsar List) 5. การสร้างพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ (Nature Reserves) ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ว่าจะกำหนดไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่ก็ตาม 6. กำหนดกฎระเบียบในการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรมหรือถูกทำลายให้มีคุณค่าหรือประโยชน์ และนำมาตรการตามกฎหมายของต่างประเทศที่เป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ดี ตลอดจนพิจารณากลไกหรือมาตรการตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นำมาใช้ใน

วิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะทางกฎหมายในการด้านนโยบาย องค์กร และกฎหมายที่เกี่ยวกับการการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น มีแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ มีองค์กรหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจบริหารจัดการโดยเฉพาะและมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น มีมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อเป็นใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายของรัฐ เช่น การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ การควบคุมกิจกรรมที่มีผลกระทบกับพื้นที่ชุ่มน้ำ การวางแผนจัดการ การฟื้นฟู อันเป็นการวางมาตรฐานที่ดีในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ให้สามารถนำไปบังคับใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำได้ทั่วประเทศ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำได้อย่างเป็นเอกภาพ อีกทั้งสามารถให้หน่วยงานภาครัฐนำกฎหมายแม่บทดังกล่าว ไปบังคับใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์ภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ
4. เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติ ไม่ศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น
2. ศึกษาเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติในที่ดินของรัฐ ไม่ศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำในที่ดินของเอกชน
3. ศึกษาแนวคิดทฤษฎี หลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยศึกษาในเชิงกฎหมายเท่านั้น

4. การวิเคราะห์ถึงนโยบายของรัฐ ตลอดจนกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย นโยบายของรัฐที่วิเคราะห์ในระดับประเทศประกอบด้วย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แผนแม่บทบูรณาการความหลากหลายทางชีวภาพ แผนแม่บทการบริหารทรัพยากรน้ำ 20 ปี และนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

5. ศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

6. ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศประกอบด้วย อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (Wetland Conservation Act 2008) กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐยูกานดา (The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shore Management) Regulations 2000) ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย (The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017)

7. ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2) กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3) กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและการประมง การเกษตร เช่น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558, พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456, พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526, พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

4) กฎหมายเกี่ยวกับ ป่าไม้ พันธุ์พืชและสัตว์ป่า เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

5) กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครอง เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติ

บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และประมวลกฎหมายอาญา

6) กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551, พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 และประมวลกฎหมายที่ดิน

1.4 สมมุติฐานในการศึกษา

ประเทศไทยประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ขาดนโยบายที่ชัดเจนและรูปธรรม องค์กรที่มีอำนาจบริหารจัดการมีหลายหน่วยงาน มาตรการกฎหมายที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและไม่เพียงพอต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบให้ประเทศไทยต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอาศัยหลักการแนวคิดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กฎหมายต่างประเทศ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบและเป็นธรรมบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ มีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่เหมาะสมในการนำมาใช้พิสูจน์ประเด็นตามสมติฐานและวัตถุประสงค์ คือ เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย และใช้เป็นข้อเสนแนะแนวทางในการตรากฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ระเบียบวิธีวิจัยที่นำมาใช้ในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อันประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นวิธีการที่ใช้ในการรวบรวมและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วยการศึกษาค้นคว้าจากตำรา กฎหมาย เอกสารและงานวิชาการและที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมที่ดิน กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ โดยการศึกษาวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตา

มกฎหมายภายในประเทศ ตลอดจนนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ องค์กรที่เกี่ยวข้อง อันเป็นเครื่องมือสนับสนุนการใช้อำนาจรัฐในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับประเทศไทยและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศและต่างประเทศ เพื่อหารูปแบบการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เอกสารเหล่านี้ประกอบด้วย

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) การวิเคราะห์ กฎหมายโดยใช้นิติวิธีทางนิติศาสตร์ในการวิเคราะห์ประกอบด้วยกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรอง นโยบายและแผน มติคณะรัฐมนตรี ทั้งของไทยและต่างประเทศที่มีการกำหนดกฎหมายเฉพาะสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่สามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมาย องค์กร ในด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยแบ่งเป็นกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ และวิเคราะห์เทียบเปรียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในประเทศไทย

2. เอกสารลำดับรอง หรือเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นเอกสารที่ได้มีการผ่านการวิเคราะห์ หรือตีความจากผู้อื่นมาแล้ว ได้แก่ ตำรา หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนรายงานการประชุม และสัมมนาต่าง ๆ ได้แก่ รายงานการประชุมหารือสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ ข้อมติและข้อเสนอแนะที่ได้รับการรับรองจากสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และรายงานของประเทศภาคีเกี่ยวกับการอนุวัตรการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในด้านต่าง ๆ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ

2. ทราบถึงหลักการที่สำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ

3. ทราบถึงกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำและ อำนาจหน้าที่ขององค์ภาครัฐตลอดจนนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ

4. ทราบถึงปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

5. ทราบถึงมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดสำหรับประเทศไทย เป็นการวางมาตรฐานที่ดีในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands) หมายความว่า พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วครั้งชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อยและน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร อาจรวมถึงพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำและชายฝั่งทะเล ซึ่งมีเขตติดต่อกับพื้นที่ชุ่มน้ำและแกะ หรือน้ำทะเลที่มีความลึกมากกว่า 6 เมตร เมื่อน้ำลงต่ำสุดอยู่ภายในขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น[12]

ลุ่มน้ำ (River Basin) หมายความว่า บริเวณพื้นที่ซึ่งครอบคลุมลำน้ำธรรมชาติซึ่งเป็นแหล่งที่รวมน้ำให้ไหลลงสู่ลำน้ำตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา[13]

การจัดการ (Management) หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อประโยชน์ในการที่จะตอบสนองความต้องการของมนุษย์ โดยมีขั้นตอนการวางแผน และกระบวนวิธีการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ภายใต้การควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลง การจัดการต้องมีกลุ่มบุคคลที่จะต้องมีหน้าที่ มีแนวทาง และมีการปฏิบัติ เพื่อให้งานสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ได้เลือกสรรแล้ว นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกคือ สภาพแวดล้อม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุม ที่จะเป็นทั้งโอกาสและข้อจำกัดต่อการจัดการซึ่งจะมีผลต่อการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน[14]

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) มีความหมายถึงขั้นตอนหรือกระบวนการในการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ให้สามารถตอบสนองความต้องการหรือความจำเป็น

---

[12] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **ทำความเข้าใจกับอนุสัญญาแรมซาร์ Ramsar Convention: เอกสารเผยแพร่วันพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลก 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556** (กรุงเทพมหานคร: สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ, 2552), หน้า 4.

[13] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

[14] ธงชัย สันติวงษ์, **หลักการจัดการ** (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2537), หน้า 170.

ขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตเพื่อประชาชนทั้งมวล แล้วก็จะต้องมีการดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการพัฒนาโดยการจัดการและคุ้มครองระบบนิเวศให้เกิดผลดีมากขึ้น และยังลดรูปแบบของการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและไร้ประสิทธิภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้[15]

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ตามบริบทไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สรุปไว้เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติ คือ การพัฒนาที่คำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สนองต่อความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ส่งผลเสียต่อความต้องการในอนาคต คำนึงถึงความเป็นองค์กรวม เนื่องจากการกระทำสิ่งใดจะส่งผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ ด้วย และยอมรับเทคโนโลยีที่สร้างสรรค์[16]

“การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน” (Sustainable Utilization) ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง การใช้องค์ประกอบความหลากหลายชีวภาพในวิถีทางและด้วยอัตราที่ไม่นำไปสู่การลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว ทั้งนี้โดยธำรงรักษาศักยภาพความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อสนองความต้องการและความปรารถนาของคนรุ่นปัจจุบันและในอนาคต[17]

การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด (Wise Use) คือ การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของคนและชุมชน ในวิถีทางที่สอดคล้องกลมกลืน และบำรุงรักษาคุณลักษณะทางธรรมชาติของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำไว้[18]

ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง การมีความผิดแผกแตกต่างระหว่างสิ่งมีชีวิตจากทุกแหล่ง

---

[15] มานพ เมฆประยูร, **สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน** (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2537), หน้า 12.

[16] สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, **การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (กรุงเทพมหานคร: ชินวัฒน์การพิมพ์, 2547), หน้า 10.

[17] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ** (กรุงเทพมหานคร: กอง, 2543), หน้า 21.

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

รวมถึง, นอกเหนือจากสิ่งอื่นแล้ว, ระบบนิเวศทางบก, ทางทะเลและทางน้ำอื่น ๆ และการประกอบรวมทางนิเวศซึ่งสิ่งมีชีวิตเป็นส่วนหนึ่งในนั้นด้วยในการนี้รวมถึงความหลากหลายภายในชนิดพันธุ์ระหว่างชนิดพันธุ์และของระบบนิเวศ

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Conversation Natural) หมายถึง การเก็บ การรักษา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้มนุษย์มีใช้ได้ตลอดไป โดยไม่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตอื่น ๆ แบบทวีคูณ[19]

ระบบนิเวศ (Ecosystem) หมายถึง ระบบรวมอันซับซ้อนซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ประกอบด้วยชุมนุมของประชากรพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ กับสภาพแวดล้อมที่ไม่มีชีวิตซึ่งอยู่รวมกันแบบมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันรวมเป็นหน่วยซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในสังคม[20]

พื้นที่คุ้มครอง (Protected Area) หมายถึง พื้นที่ที่ได้กำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ซึ่งถูกระบุให้หรือวางระเบียบไว้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์[21]

พื้นที่สงวนตามธรรมชาติ (Natural Reserves) องค์การสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (The International Union for Conservation of Nature: IUCN) ได้นิยามและกำหนดการจัดการพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ หมายถึง ผืนดินและหรือท้องทะเล ที่อุทิศไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นแหล่งปกปักษ์รักษาและคงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ รวมถึงทรัพยากรที่เกี่ยวเนื่องกับด้านวัฒนธรรมต่าง ๆ และได้รับการจัดการผ่านกลไกทางกฎหมาย หรือวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพอื่น ๆ[22]

พื้นที่อนุรักษ์ (Conserved Area) หมายถึง พื้นที่ข้างเคียงหรือบริเวณโดยรอบแหล่งธรรมชาติที่มีความเกี่ยวพันกับแหล่งธรรมชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเมื่อพื้นที่นี้ถูกทำลายย่อมมี

---

[19] สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์, **หลักการอนุรักษ์และการจัดการชีวภาพ** (กรุงเทพมหานคร**:** สำนักพิมพ์สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น**)**, 2550), หน้า 159.

[20] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แนวทางเบื้องต้นสำหรับการประเมินผลกระทบสำหรับพื้นที่ที่มีความสำคัญทางความหลากหลายทางชีวภาพ** (กรุงเทพมหานคร**:** วงศ์สว่างพับลิชชิ่ง แอนด์ พริ้นติ้ง, 2557), หน้า 56.

[21] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 58.

[22] สุธาสินี แท่นอ่อน, **การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า **30.**

ผลกระทบต่อการคงอยู่ของแหล่งธรรมชาตินั้นด้วย ในบริเวณพื้นที่อนุรักษ์นี้จะเป็นบริเวณที่ยินยอมให้ทำกิจกรรมได้บางประการที่ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่มากนัก[23]

เขตอนุรักษ์ (Conserved Zone) หมายถึง เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวและพื้นที่เขตคุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด[24]

ทรัพยากรน้ำสาธารณะ (Water Resource) หมายถึง น้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้หมายความรวมถึง แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่น ๆ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แหล่งน้ำระหว่างประเทศที่อยู่ภายในเขตประเทศไทยซึ่งประชาชนนำมาใช้ประโยชน์ได้ ทางน้ำชลประทาน ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน และน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล[25]

---

[23] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ** (กรุงเทพมหานคร: รุ่งนครการพิมพ์, 2547), หน้า 35.

[24] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

[25] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

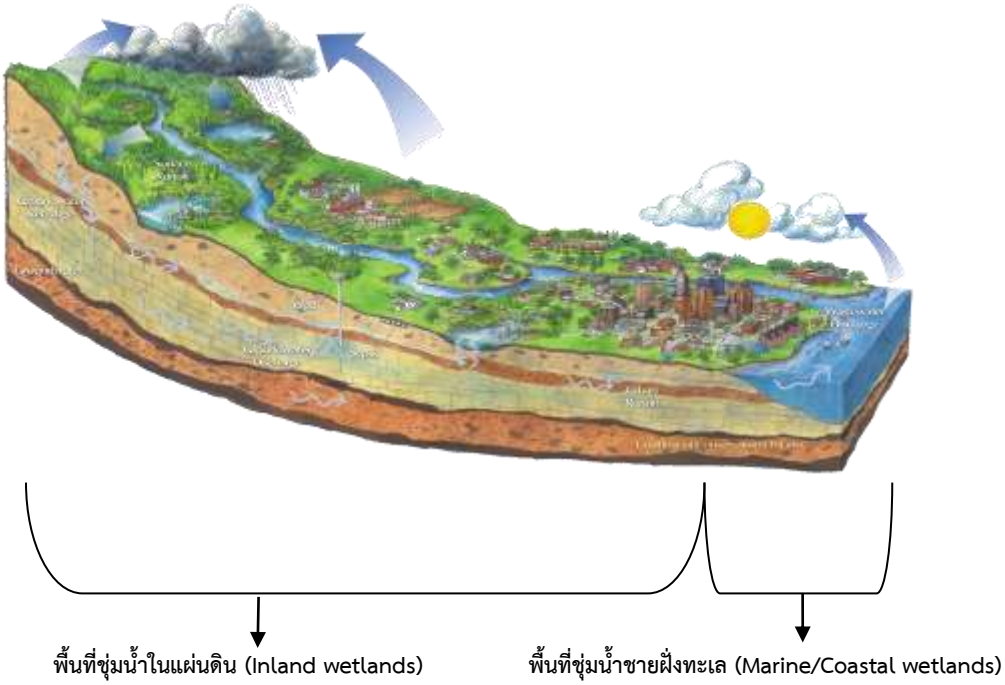
บทที่ 2

แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ

บทนี้จะทำการศึกษาข้อความคิดว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ อันประกอบด้วย ความหมาย ประเภท ลักษณะพิเศษหรือคุณสมบัติเฉพาะ คุณค่าหรือความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ บทบาทหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำตลอดจน แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ หลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ หลักการและแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการผู้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย แนวคิดสภาพบังคับทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม และ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลของงานวิจัยฉบับนี้ให้สมบูรณ์ แบ่งออกเป็นข้อความคิดว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ หลักการและแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการกำหนดกรอบกฎหมายของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อนำมาใช้ในวิเคราะห์กับบทกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยต่อไป

2.1 ข้อความคิดว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำ ประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำ ลักษณะพิเศษหรือคุณสมบัติเฉพาะของพื้นที่ชุ่มน้ำ คุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ บทบาทหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้เข้าใจลักษณะพื้นฐานของพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ทราบถึงลักษณะทางนิเวศวิทยาเบื้องต้นของพื้นที่ชุ่มน้ำเพราะการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำให้หมดไปหรือเสื่อมสภาพลงจะมีผลต่อผลผลิต บทบาทหน้าที่และคุณลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ไม่ยั่งยืนส่งผลให้ความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำหมดไป ดังนั้น จึงขอแสดงลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นรูปภาพ ดังนี้



ภาพที่ 2.1 ลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำ[26]

2.1.1 ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำ

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ได้ให้ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 1ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หมายถึง “พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วครั้งชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อยและน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร และอาจรวมถึงที่ริมฝั่งน้ำและชายฝั่งทะเล ซึ่งอยู่ติดต่อกับพื้นที่ชุ่มน้ำและเกาะ หรือน้ำทะเลที่ลึกกว่า 6 เมตร เมื่อน้ำลดต่ำสุด”[27]

---

[26] Minnesota Pollution Control Agency, **What is a Watershed?**, Retrieved October 12, 2017 from https://www.pca.state.mn.us/water/what-watershed

[27] Ramsar Convention Secretariat, **The Ramsar Convention Manual: A Guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 5th The Wise Use of Wetlands** (Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2011), p. 5.

จากความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นการให้ความหมายที่ครอบคลุมกว่า เนื่องจากเป็นการมองทั้งระบบลุ่มน้ำ และมุ่งเน้นให้ความสะดวกในการอนุรักษ์และการจัดการมากกว่า

ส่วนความหมายอย่างแคบของพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ พื้นที่รอยต่อของระบบนิเวศอื่นหรือก้ำกึ่งระหว่างบกและน้ำ มีระดับชั้นน้ำใต้ดินอยู่ใกล้หรือเหนือชั้นผิวดินมีน้ำท่วมขัง มีคุณสมบัติอย่างน้อย 1 ข้อ หรือมากกว่า[28] คือ 1. ปกคลุมด้วยพืชน้ำเป็นส่วนใหญ่หรือบางช่วง 2. ดินฉ่ำมีระบายน้ำเร็ว 3. น้ำท่วมขังในระดับตื้นซึ่งการให้ความหมายนี้ จะเกิดปัญหาคือ น้ำบางส่วนหรือส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้น โดยความหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่จะหมายถึงบริเวณที่มีพืชบนผิวน้ำ ทำให้บริเวณแหล่งน้ำเปิด ซึ่งไม่มีพืชจะไม่นับว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามความหมายนี้ ดังนั้น ทะเลเปิด แม่น้ำที่ไม่มีพืชขึ้นจึงไม่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ[29] ด้วยคุณลักษณะและการมีคุณสมบัติพิเศษ หรือลักษณะเฉพาะของพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ เป็นพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพ การเป็นมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ซึ่งทั้งสองอย่างนี้เป็นคุณค่าที่มีอยู่ในตัวพื้นที่ชุ่มน้ำเอง แต่มีความจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง หรือสงวนไว้ให้มีความอุดมสมบูรณ์

สำหรับในประเทศไทยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ว่า “บริเวณพื้นที่ ที่ครอบคลุมเป็นพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างพื้นที่น้ำและพื้นที่ดิน ในบริเวณนี้มักมีความหลากหลายของสภาพธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมสูง อันได้แก่ ชนิดพืชและสัตว์มีลักษณะเฉพาะทางด้านภูมิศาสตร์ สภาพน้ำ ดิน และการตกตะกอน และคุณสมบัติทางเคมีของสิ่งดังกล่าว”[30]

นอกจากนี้ในตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 กำหนดว่าพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะ ที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน

---

[28] Lewis M. Cowardin, Virginia Carter, Francis C. Golet and Edward T. LaRoe, **Classification of Wetlands and Deepwater Habitats of the United States** (Washington, DC.: US Department of the Interior, Fish and Wildlife Service, 1979), p. 12.

[29] นิธิ ฤทธิพรพันธุ์, **คุณประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ** (สงขลา**:** นิวสคูลพับลิชชิ่ง, 2541), หน้า 2.

[30] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **รายงานการประชุมวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ เรื่อง “โลกร้อนบรรเทาได้ หากใส่ใจพื้นที่ชุ่มน้ำ”,** วันที่ 3 สิงหาคม 2553**,** ณ โรงแรมมารวย การ์เด้น กรุงเทพมหานคร**,** หน้า 41.

สรุปความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีผู้ให้คำนิยามที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงขอใช้ความหมายตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

2.1.2 ประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำ

ปัจจุบันพื้นที่ชุ่มน้ำมีหลายประเภท จึงมีการจำแนกประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Classification) ใช้กันทั่วโลก พิจารณาจากถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตนานาชนิด อาจแบ่งออกตามลักษณะของถิ่นที่อยู่อาศัย (Habitat) เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

ประเภทที่ 1 พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล หรือระบบนิเวศน้ำเค็ม – น้ำกร่อย (Marine/Coastal Wetlands) เช่นทะเลหรือชายฝั่งทะเล หาดหิน หาดกรวด หาดทราย หาดโคลน หาดเลน ชายทะเล ชายฝั่งทะเล พืดหินปะการัง แหล่งหญ้าทะเล แหล่งสาหร่ายทะเล คุ้ง อ่าวดินดอน สามเหลี่ยม ช่องแคบ ชะวากทะเล ตะกาด หนองน้ำกร่อย ป่าพรุ ป่าเลน ป่าชายเลน ป่าโกงกาง ป่าจาก ป่าแสม

ประเภทที่ 2 พื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดิน หรือระบบนิเวศน้ำจืด (Inland Wetlands) เช่น ปาก แม่น้ำหรือชวากทะเล แหล่งน้ำไหล ทะเลสาบหรือบึงที่ลุ่มชื้นแฉะหรือหนองน้ำ รวมถึง ห้วย หนอง คลอง บึง บ่อ สระ กระพัง (ตระพัง) บาราย แม่น้ำ ลำธาร แคว ละหาน ชานคลอง ฝั่งน้ำ สบธาร ทะเลสาบ แอ่ง ลุ่ม กุด ทุ่ง กว๊าน มาบ ป่าบุ่งป่าทาม แพรก พรุ สนุ่น แก่ง น้ำตก น้ำพุร้อน ธารน้ำร้อน ธารน้ำใต้ดิน ธารลอด ทุ่งน้ำจืด ที่ลุ่มชื้นแฉะ ที่ลุ่มน้ำขัง หนองน้ำตื้น พรุน้ำจืด พรุหญ้า สนุ่น และ

ประเภทที่ 3 พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นระบบนิเวศที่สร้างขึ้น (Man-Made Wetlands) แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น เช่น บ่อเลี้ยงสัตว์น้ำ พื้นที่ชลประทาน อ่างเก็บน้ำ เขื่อน รวมถึงคลองที่ขุดขึ้นอีกด้วย รวมทั้งนาข้าว นากุ้ง นาเกลือ นาบัว พื้นที่ปลูกพืชน้ำต่าง ๆ บ่อปลา อ่างเก็บน้ำ บ่อน้ำในไร่นา บ่อประมง บ่อเพาะเลี้ยงสัตว์ แก้มลิง บ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จำแนกระบบพื้นที่ชุ่มน้ำเป็น 6 ลักษณะตามความเค็ม ความลึก ความเคลื่อนไหวของน้ำ ลักษณะพื้นที่ท้องน้ำ ปัจจัยทางกายภาพและทางเคมีเหล่านี้เป็นตัวกำหนดว่าจะพบสังคมพืช สัตว์และสรรพชีวิตอะไรบ้างในพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ[31]

ลักษณะที่ 1 ระบบพื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณชายฝั่งทะเล (Costal Wetland) รวมหาดทรายที่น้ำท่วมถึงโขดหินชายฝั่งปะการัง

---

31 *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 41.

ลักษณะที่ 2 ระบบพื้นที่ชุ่มน้ำแหล่งน้ำกร่อย (Estuarine) ครอบคลุมบริเวณปากแม่น้ำ (Deltas) ที่ลุ่มที่มีน้ำทะเลท่วมถึง (Tidal Marshes) และพื้นที่ป่าชายเลน (Mangrove Swamps)

ลักษณะที่ 3 ระบบพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นทะเลสาบ (Lacustrine) หรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับทะเลสาบ

ลักษณะที่ 4 ระบบพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นแม่น้ำ (Riverine) และลำห้วยลำธาร

ลักษณะที่ 5 ระบบพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีน้ำขัง เช่น หนองน้ำ (Marshes, Swamps and Bogs)

ลักษณะที่ 6 ระบบพื้นที่ชุ่มน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-Made Wetland) อันได้แก่ บ่อกุ้ง บ่อปลา ทุ่งนา อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยมีการจำแนกประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำเป็น 4 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 พื้นที่ชุ่มน้ำจืด เช่น คลอง ห้วย ลำธาร แม่น้ำ

ประเภทที่ 2 พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นทะเลสาบ

ประเภทที่ 3 พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีน้ำขัง เช่น หนองน้ำ ที่ลุ่มชื้นแฉะ และ

ประเภทที่ 4 พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล เช่น ทะเล ชายฝั่งทะเล ปากแม่น้ำ เป็นต้น

ประเทศไทยมีเนื้อที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ ครอบคลุมพื้นที่อย่างน้อย 36,616.16 ตารางกิโลเมตร (22,885 ไร่) คิดเป็นเนื้อประมาณร้อยละ 7.5 ของพื้นที่ประเทศ

ตารางที่ 2.1 ประเภทและจำนวนพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย[32]

หน่วย : แห่ง

ระบบ	จำนวน
1. คลอง ห้วย ลำธาร แม่น้ำ	25,008
2. ทะเลสาบ	14,128
3. หนองน้ำ ที่ลุ่มชื้นแฉะ	1,993
4. ทะเล ชายฝั่งทะเล และปากแม่น้ำ	1,256
5. ยังไม่ได้จำแนก	268
รวม	**42,653**

[32] สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม, **ทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, ม.ป.ป.), หน้า 16.

2.1.3 ลักษณะพิเศษหรือคุณสมบัติเฉพาะของพื้นที่ชุ่มน้ำ

คุณลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วยองค์ประกอบด้านชีววิทยา ด้านกายภาพ ด้านฟิสิกส์-เคมีของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ และการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันขององค์ประกอบทั้งสาม ซึ่งมีความสำคัญในการรักษาผลผลิต ความบริบูรณ์ และบทบาทหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้ดำเนินไปอย่างประสิทธิภาพ รวมทั้งการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน[33]

คุณลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำมีอยู่ 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 ลักษณะทางชีววิทยา แบ่งออกเป็น 3 ประเภทย่อย ได้แก่ 1. พืช 2. สัตว์ และ 3. ถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ รวมทั้งพื้นที่ที่มีความสำคัญ

ประเภทที่ 2 ลักษณะทางกายภาพ ประกอบด้วยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ความสูง – ต่ำ จากระดับน้ำทะเลปานกลาง ลักษณะพื้นที่ สัณฐานของท้องน้ำ ชนิดดิน ตะกอน ระดับการขึ้นลงของน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน

ประเภทที่ 3 ลักษณะทางฟิสิกส์-เคมี ของน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน ประกอบด้วยอุณหภูมิของน้ำ ความเป็นกรดด่าง ความเค็ม ความโปร่งแสง และปริมาณธาตุอาหาร และ

ประเภทที่ 4 การใช้ประโยชน์โดยมนุษย์ ประกอบด้วยผลิตภัณฑ์และคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ การใช้ประโยชน์ที่ดินและน้ำ ประเด็นปัญหาการจัดการ ภัยคุกคาม แผนการจัดการและติดตามประเมินผล เป็นต้น

จากคุณลักษณะทางระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำข้างต้น แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศที่สมบูรณ์ที่สุด ทั้งในด้านความหลากหลายทางชีวภาพและการผลิตมวลชีวภาพ ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำมีลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นซึ่งจำเป็นต้องคุ้มครอง คือ พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นรอยเชื่อมต่อระบบนิเวศที่มีลักษณะพื้นที่อยู่ระหว่างระบบนิเวศพื้นดิน (Terrestrial) และพื้นน้ำ (Aquatic) ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำมีคุณสมบัติหรือลักษณะพิเศษที่รวมทั้งสองระบบ อย่างไรก็ตามต้องมีองค์ประกอบที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ น้ำ ได้แก่ องค์ประกอบด้านชีววิทยา ด้านกายภาพ ด้านฟิสิกส์ - เคมี และการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันขององค์ประกอบทั้งสาม รวมทั้งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และนโยบายต่าง ๆ ที่มีผลต่อการอนุรักษ์และการใช้

---

[33] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ** (กรุงเทพมหานคร: อินทิเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2550), หน้า 4.

ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด แนวคิดที่สำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำประกอบด้วยลักษณะ 4 ประการ ได้แก่[34]

ประการที่ 1 องค์ประกอบของพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นระบบนิเวศที่มีความต่อเนื่องหรือความเชื่อมโยงระหว่างระบบนิเวศน้ำและพื้นดิน เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญ ได้แก่ 1. น้ำ (Presence of Water) มีลักษณะพื้นฐานการเกิดตามสภาพที่เกี่ยวข้องกับน้ำ เมื่อพิจารณาลักษณะพื้นที่ชุ่มน้ำจะเป็นพื้นที่ซึ่งถูกปกคลุมด้วยน้ำเป็นส่วนใหญ่ หรือมีลักษณะก้ำกึ่งระหว่างความเป็นระบบนิเวศบกและระบบนิเวศน้ำ 2. ดิน (Hydric Soils) มีลักษณะแตกต่างจากดินที่อื่น อาจปกคลุมด้วยน้ำตื้น หรือมีน้ำขังอยู่ชั่วคราว มีน้ำชุ่มชื้นเปียกแฉะ มีน้ำบริเวณผิวดินหรือภายในชั้นรากพืช

ประการที่ 2 ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่อยู่ในรอยต่อของพื้นที่หรือเป็นตัวเชื่อมโยงของพื้นที่ต่าง ๆ ในแผ่นดิน ทำให้มีลักษณะพิเศษ (Unique Niche) ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ของสิ่งมีชีวิตเนื่องจากมีความอุดมสมบูรณ์เป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต หรือเป็นแหล่งรวมพันธุกรรมทางธรรมชาติของสายพันธุ์พืชและสัตว์นานาชนิด เช่น มีชนิดพันธุ์สัตว์ป่าหลายชนิด บางชนิดเป็นชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่น หรือชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม และลักษณะทางกายภาพขึ้นอยู่กับที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ลักษณะทางฟิสิกส์ เคมีของน้ำ เช่น ความเป็นกรดด่าง ความและกระบวนการทางธรณีวิทยาซึ่งส่งผลโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อระบบนิเวศพื้นน้ำและพื้นดิน ด้วยสภาพธรรมชาติและขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำทำให้พื้นที่มีความหลากหลายในเชิงพื้นที่ คือมีทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดิน และชายฝั่งทะเล ซึ่งขึ้นอยู่กับการนำมาใช้ ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น น้ำขึ้นน้ำลง

ประการที่ 3 การใช้ประโยชน์โดยมนุษย์ เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำ พืชสัตว์ที่อยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำในการดำรงชีพ เนื่องจากมนุษย์มีความผูกพันกับพื้นที่ชุ่มน้ำในการตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยหรือเมืองสำคัญต่าง ๆ มักตั้งอยู่ไม่ห่างไกลจากพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลด้านการคมนาคมขนส่ง และความอุดมสมบูรณ์ของน้ำและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำ[35] ดังนั้น มนุษย์ไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้โดยปราศจากน้ำ ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำมีคุณค่าแก่สังคมมนุษย์มากกว่าเป็นแหล่งน้ำเนื่องจากเป็นระบบนิเวศที่ให้ผลผลิตสูงในรูปของผลผลิตด้านการเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม สร้างรายได้และอาชีพและ

ประการที่ 4 พื้นที่ชุ่มน้ำมีเอกลักษณ์เป็นมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรม (Uniqueness to Culture/Heritage) รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นในการคุ้มครอง รักษา ใช้ประโยชน์ ฟื้นฟู และการ

---

[34] Theda Braddock, **Wetlands an Introduction to Ecology the Law, and Permitting** (Maryland: s.l., 1995), p. 5.

[35] ญี่ปุ่น**,** กระทรวงสิ่งแวดล้อม**,** ศูนย์นานาชาติ**,** สมาคมอนุรักษ์นกแห่งประเทศญี่ปุ่น, *เรื่องเดิม* , หน้า 15.

จัดการใช้ทรัพยากร อย่างกลมกลืนกับเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และสิทธิชุมชน พื้นที่ชุ่มน้ำมีส่วนสำคัญยิ่งในการพัฒนาประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ อารยธรรมที่ยิ่งใหญ่เกิดขึ้นในบริเวณแม่น้ำและที่ราบลุ่ม เช่น นครวัดในกัมพูชา กรุงศรีอยุธยา[36]

จากลักษณะพิเศษหรือคุณสมบัติเฉพาะของพื้นที่ชุ่มน้ำข้างต้น จะเห็นได้ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำมีลักษณะพิเศษ ทำให้ต้องอาศัยหลักการจัดการเฉพาะสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ต้องนำรูปแบบการจัดการที่หลากหลายหรือหลายศาสตร์ (Multidisciplinary) มาใช้ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การจัดการน้ำ ดิน พืช ชนิดพันธุ์ การคุ้มครองพื้นที่และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ดังนั้น วิธีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต้องอาศัยวิธีการจัดการพิเศษที่แตกต่างจากการจัดการพื้นที่อื่น เป็นต้น

2.1.4 คุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ

พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นเป็นระบบนิเวศที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และทางสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนท้องถิ่นและสังคมโลก โดยเฉพาะมีบทบาทสำคัญในประเทศที่กำลังพัฒนา คุณประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำมีมากมาย อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ระบบนิเวศที่มีบทบาทหน้าที่ ตลอดจนคุณค่าและความสำคัญต่อวิถีชีวิตของมนุษย์ พืช และสัตว์ ทั้งทางนิเวศวิทยา เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองหรือสงวนรักษาไว้ โดยพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวมีคุณประโยชน์หลายประการ ดังนี้

ประการที่ 1 คุณค่าทางเศรษฐกิจ พื้นที่ชุ่มน้ำก่อให้เกิดคุณค่าทางเศรษฐกิจ ที่มีมูลค่าเป็นตัวเงินหรือมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ที่ชัดเจน เนื่องจากคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำคือ เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของโลก และเป็นแหล่งอาหารหลักของประชาชน เป็นแหล่งอาชีพ เป็นแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค (Water Supply) รักษาปริมาณและคุณภาพน้ำ (Maintenance of Quantity and Quality) การประมง Fisheries)การเกษตร (Agriculture) น้ำโดยการได้รับจากพื้นที่ชุ่มน้ำ (Through the Maintenance of Water Tables)เป็นแหล่งเชื้อเพลิง (Energy Resources) เช่น ถ่านหินและไม้ฟืน (Peat and Plant Matter)เป็นแหล่งอาศัยของสัตว์ป่า (Wildlife Resources) การคมนาคม (Transport) การนันทนาการและการท่องเที่ยว (Recreation/Tourism) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำนับได้ว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ

ประการที่ 2 คุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรม พื้นที่ชุ่มน้ำให้ผลผลิตตามธรรมชาติแก่สังคม ทั้งใช้ประโยชน์โดยตรงเพื่อบริโภค และใช้เป็นปัจจัยการผลิตเพื่อสร้างผลผลิตในรูปสินค้าสู่ตลาด เช่น

---

36 *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 14-15.

ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรสัตว์ป่า ทรัพยากรประมง ชาวไทยและสังคมไทยไม่ว่าจะในชนบทหรือในเมือง มีวิถีชีวิต ความเป็นอยู่พึ่งพาอาศัย และผูกพันกับพื้นที่ชุ่มน้ำมานานหลายชั่วคน ผลประโยชน์มากมายหลายอย่าง ที่ได้รับจาก พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ มีความสำคัญด้านนันทนาการและการท่องเที่ยว (Recreation/Tourism) เป็นรากฐานอารยธรรม มรดกทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรมประเพณี รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นในการคุ้มครอง รักษา ใช้ประโยชน์ ฟื้นฟู และการจัดการใช้ทรัพยากรอย่างกลมกลืนกับเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และสิทธิชุมชน ในการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

ประการที่ 3 คุณค่าด้านระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ การทำหน้าที่ทางระบบนิเวศ เป็นประโยชน์โดยทางอ้อมที่ชุมชนหรือสังคมได้รับ พื้นที่ชุ่มน้ำมีส่วนช่วยทำให้ระบบนิเวศอื่น ๆ มีความสมบูรณ์ เช่น ป่าพรุ ป่าชายเลน สังคมพืชและสัตว์ริมน้ำและในน้ำมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการเป็นแหล่งวางไข่และเลี้ยงลูกอ่อนของสัตว์ในท้องทะเล เช่น ปู เต่าทะเล ปลา เป็นต้น และพื้นน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำยังเป็นแหล่งอาหารของนกชนิดต่าง ๆ และนกน้ำนานาชนิด แหล่งน้ำต่าง ๆ เป็นที่ให้น้ำแก่สัตว์ป่า ในการดำรงชีวิต พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งรวมของสิ่งมีชีวิตมากมาย การป้องกันพายุและการลดความรุนแรงของลม นันทนาการและการท่องเที่ยว

ประการที่ 4 คุณค่าด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พื้นที่ชุ่มน้ำมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการจับคาร์บอนไดออกไซด์ในอากาศมาสร้างอินทรียวัตถุเก็บกักตุนไว้บนผิวโลก จึงนับได้ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำมีบทบาทอย่างมากต่อการสกัดกั้นสภาวะโลกร้อนอันเป็นปัญหาใหญ่ของโลก การระเหยของน้ำในแหล่งน้ำของพื้นที่ชุ่มน้ำผิวดิน มีส่วนอย่างยิ่งในการสร้างความชื้นในบรรยากาศ ทำให้อากาศไม่แห้งเกินไป จึงมีความเหมาะสมต่อสภาพร่างกายของมนุษย์ นับได้ว่ามีผลก่อสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่สังคมมนุษย์[37]

ดังนี้ จากคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำและประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำเราสามารถแบ่งบทบาทหน้าที่และการให้บริการด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยแบ่งออกเป็นบทบาทหน้าที่ด้านให้ผลผลิต บทบาทหน้าที่ด้านการควบคุม และบทบาทหน้าที่ด้านสังคมและวัฒนธรรม บทบาทหน้าที่ด้านค้ำจุนหรือสนับสนุน ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 บทบาทหน้าที่และการให้บริการด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ชุ่มน้ำ[38]

---

[37] กรมทรัพยากรน้ำ**,** สำนักอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ, **การจัดการทรัพยากรใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน** (กรุงเทพมหานคร**:** กรม, **2553**)**,** หน้า **2-3.**

[38] ดัดแปลงมาจาก Millennium Ecosystem Assessment, **Ecosystems and Human Well-Being Water: Synthesis** (Washington, DC.: World Resources Institute, 2005).

บทบาทหน้าที่ด้านให้ผลผลิต (Provisioning)	บทบาทหน้าที่ด้านการควบคุม (Regulating)	บทบาทหน้าที่ด้านสังคมและวัฒนธรรม (Cultural)
พื้นที่ชุ่มน้ำให้ผลผลิตตามธรรมชาติแก่สังคม เช่น ทรัพยากรประมง น้ำและป่าไม้ เป็นต้น สามารถใช้ประโยชน์โดยตรงหรือเพื่อบริโภค และใช้เป็นปัจจัยการผลิต เพื่อสร้างผลผลิตสู่ตลาด	พื้นที่ชุ่มน้ำทำหน้าที่กำกับควบคุมกระบวนการทางธรรมชาติตามความสามารถทางธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ควบคุมการชะล้างพังทลายของดิน ลดความเลี่ยงด้านอุทกภัยและภัยแล้ง พื้นที่ชุ่มน้ำช่วยควบคุมปริมาณน้ำใต้ดิน ป่าชายเลนควบคุมการกัดเซาะของชายฝั่ง ช่วยกรองของเสียลดการรุกล้ำของน้ำเค็ม ควบคุมการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ	พื้นที่ชุ่มน้ำทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารแก่สังคมจากการเป็นแหล่งวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์การให้ประโยชน์เชิงนันทนาการและการศึกษาวิจัย เป็นต้น

บทบาทหน้าที่ด้านค้ำจุนหรือสนับสนุน (Supporting)

คือ พื้นที่ชุ่มน้ำทำหน้าที่ให้ที่อยู่ให้อาศัย แก่สิ่งมีชีวิตทั้งหลาย เป็นบริการที่มีความต่อเนื่องไปยังการทำหน้าที่ด้านอื่น ๆ ของระบบนิเวศ ทำให้มนุษย์ได้อยู่ได้อาศัย และรับประโยชน์ด้านต่าง ๆ บริการด้านนี้ เช่น การหมุนเวียนของธาตุอาหารในดิน กำเนิดของดิน การที่ป่าไม้เป็นแหล่งอาหารที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าชนิดต่าง ๆ หรือป่าชายเลนเป็นแหล่งที่อยู่และแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำวัยอ่อน ความหลากหลายทางชีวภาพ

ประเภทของมูลค่าของทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำในทางเศรษฐศาสตร์ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ[39]

ประเภทที่ 1 มูลค่าที่ได้รับประโยชน์จากการใช้โดยตรงของผลผลิตของพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การได้รับประโยชน์ที่เกิดจากบทบาทหน้าที่ทางระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การกำกับควบคุมภัยทางธรรมชาติ หรือการเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของปลาและนกน้ำ การประมง การเกษตร ป่าไม้

39 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ**, หน้า 9.

ประเภทที่ 2 มูลค่าจากการใช้ประโยชน์ทางอ้อม เช่น การท่องเที่ยว และนันทนาการ การคมนาคม

ประเภทที่ 3 มูลค่าจากการไม่ได้ใช้ เกิดจากการทำหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำในด้านการค้ำจุนสรรพสิ่งต่าง ๆ ในด้านการเป็นแหล่งอาหารและที่อยู่ เช่น ความหลากหลายทางชีวภาพ

มูลค่าของทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำแสดงให้เห็นว่าพื้นที่ชุ่มน้ำมีคุณค่าโดยตรงในรูปของทรัพยากรหรือผลผลิต และคุณค่าจากการทำหน้าที่ให้บริการต่อมนุษย์และคุณค่าที่เกิดขึ้นต่อระบบนิเวศโดยรวม ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.3 มูลค่าทางเศรษฐศาสตร์โดยรวมของพื้นที่ชุ่มน้ำ

มูลค่าจากการใช้			**มูลค่าจากการไม่ได้ใช้**
มูลค่าจากการใช้โดยตรง (Direct Use Values)	**มูลค่าจากการใช้โดยอ้อม (Indirect Use Value)**	**มูลค่าเผื่อจะใช้ (Option Value)**	**มูลค่าของการคงอยู่ (Non-Use Value)**
1.ผลผลิตจากธรรมชาติเพื่อการผลิตและบริโภค ได้แก่ ดิน พืช สัตว์ น้ำ ไม้ เชื้อเพลิง สมุนไพร 2. การนันทนาการ แหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรม และการศึกษาวิจัย	เป็นประโยชน์ที่เกิดจากการทำหน้าที่ให้บริการเชิงนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ 1.แหล่งกรองน้ำเสีย 2. แหล่งป้องกันลมพายุ 3. แหล่งป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งของป่าชายเลน 4. แหล่งดูดซับก๊าชคาร์บอนไดออกไซด์ 5. แหล่งระบายน้ำบรรเทาการเกิดน้ำท่วม 6. แหล่งเติมน้ำใต้ดิน 7. ลดภาวะโลกร้อน	เป็นมูลค่าที่เกิดจากการที่แม้จะยังมิได้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในปัจจุบัน แต่คาดว่าจะได้ใช้ประโยชน์หรืออาจเก็บไว้เพื่อการคงอยู่หรือเพื่อลูกหลานในอนาคต ซึ่งประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเป็นได้ทั้งประโยชน์ทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งประโยชน์ที่เกิดจากการคงอยู่ของทรัพยากร	มูลค่าที่สังคมให้กับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยต้องการให้ระบบนิเวศดำรงอยู่ตลอดไป ไม่ยอมใช้ประโยชน์ไม่ว่าในเวลาใด ๆ เพราะเห็นความสำคัญของการทำหน้าที่ตามธรรมชาติจากการคงไว้มิให้สูญหายไป ถือเป็นมูลค่าทางด้านจิตใจ

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

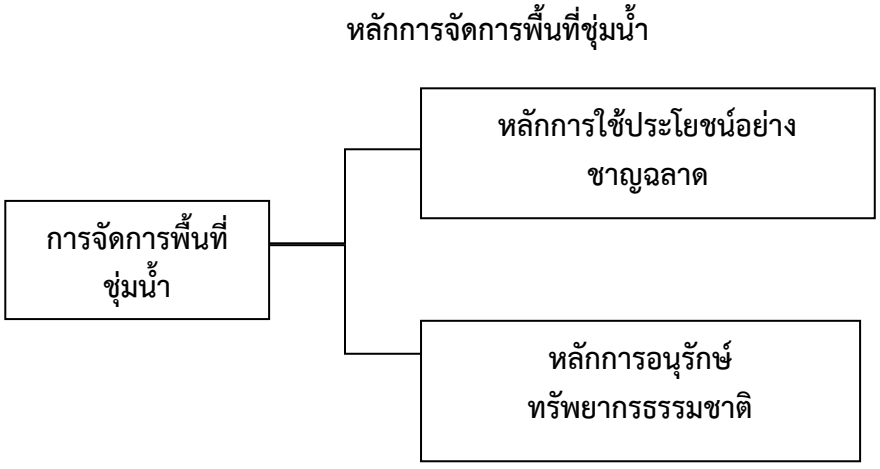
มูลค่าจากการใช้			มูลค่าจากการไม่ได้ใช้
มูลค่าจากการใช้โดยตรง (Direct Use Values)	**มูลค่าจากการใช้โดยอ้อม (Indirect Use Value)**	**มูลค่าเผื่อจะใช้ (Option Value)**	**มูลค่าของการคงอยู่ (Non-Use Value)**

จากการศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่าพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศที่สำคัญและจำเป็นสำหรับมนุษย์ ในการดำรงชีวิตประจำวัน และมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ฉะนั้น เมื่อใดก็ตามที่ระบบธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกทำลายลง ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะระบบนิเวศโดยรวม

2.2 หลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นสิ่งที่จำเป็นตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยใช้หลักการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาดถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลก ซึ่งการจัดการเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อประโยชน์ในการที่จะตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้สูงสุด ด้วยคุณสมบัติหรือองค์ประกอบของระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ดิน น้ำ สัตว์ พืชและชุมชนสังคม และเศรษฐกิจ ทำให้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมีลักษณะการจัดการที่หลากหลาย (Multidisciplinary) โดยต้องมีการบรูณาการศาสตร์ที่หลากหลาย ทั้งทางวิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์ ตลอดจนพัฒนาองค์ความรู้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ และเน้นความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เช่น การวางแผนจัดการด้านภูมิทัศน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดขั้นตอนในกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้เกิดความพอใจและได้มุมมองที่หลากหลายและเป็นที่ยอมรับปฏิบัติตาม ดังนั้น พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง ต้องอาศัยหลักการจัดการที่มีวัตถุประสงค์หลักเหมือนกันกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (The Convention on Biological Diversity) คือ เพื่ออนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ทำให้ที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ สมัยที่ 6 ณ เมือง Brisbane ประเทศออสเตรเลีย ปี ค.ศ. 1996 มีมติที่ 6.9 เรื่องความร่วมมือระหว่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

(Resolution 6.9: Cooperation with the Convention on Biological Diversity) ได้รับรองความร่วมมือกันระหว่างอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยการจัดทำบันทึกความตกลงกันขึ้นระหว่าง 2 อนุสัญญา (The Memorandum of Cooperation between the Ramsar Convention Bureau and the Secretariat of the Convention on Biological Diversity) ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2539 นอกจากนี้แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 กำหนดพันธกิจ ประเทศไทยมีการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า สมดุล และเป็นธรรม สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ภายใต้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 1 คือ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและเป็นธรรม โดยมีกลยุทธ์ที่ 1.1 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์ที่ 3 คือ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน ดังนั้น หลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้เกิดความยั่งยืน ต้องประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หลักการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนหรือการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด และหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่กัน มีลักษณะการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ในลักษณะที่ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นสามารถให้ผลผลิตและประโยชน์สูงสุดอย่างต่อเนื่องและยาวนานและยังทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำสามารถรักษาศักยภาพในการให้ผลผลิตและประโยชน์ตามความจำเป็นและความต้องการของคนรุ่นหลังได้ด้วย



ภาพที่ 2.2 หลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

2.2.1 หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เป็นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำที่ยั่งยืนในลักษณะของการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ควบคู่ไปกับการรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมด้วย จะเห็นได้

ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นต้องมีการจัดการโดยการใช้ประโยชน์มิใช่อนุรักษ์ไว้ไม่มีการใช้ประโยชน์ เพราะพื้นที่ชุ่มน้ำมีคุณค่าหรือมีประโยชน์ต่อมนุษย์มากมาย นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของภาคีสมาชิก ที่เป็นหลักการสำคัญและเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามพันธกิจที่สำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ “การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยผ่านทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศอันเป็นนำมาการพัฒนาที่ยั่งยืนของทั่วโลก” เพื่อให้บรรลุพันธกิจนี้ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับภาระหน้าที่ของระบบนิเวศและการให้บริการที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนตระหนักถึงการรักษาฟื้นฟู และใช้อย่างชาญฉลาด ดังนั้น หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด อันโดยสอดคล้องกับพันธกิจของแผนกลยุทธ์ฉบับที่ 4 ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่ให้ความสำคัญกับการใช้อย่างชาญฉลาด คือ “พื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดต้องถูกอนุรักษ์และใช้อย่างชาญฉลาด ได้รับการฟื้นฟู และเป็นพื้นที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีคุณค่าและประโยชน์ซึ่งต้องถูกเอาใจใส่หรือให้ความสำคัญ” ด้วยเหตุนี้จึงมีการจัดตั้งคณะทำงานการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดขึ้น ในการประชุมสมัชชาภาคี ครั้งที่ 3 ที่เมืองเรจีนา ประเทศแคนาดา มีการจัดทำข้อแนะนำเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ (Wise Use Guidelines) โดยเรียกร้องให้ภาคีสมาชิกให้ความสำคัญกับการดำเนินการ ได้แก่ นำหลักการใช้อย่างชาญฉลาดกำหนดไว้ในนโยบาย ดังนี้[40]

หลักการที่ 1 กำหนดการใช้อย่างชาญฉลาดไว้ในนโยบายของประเทศ กล่าวคือ ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกต้องมีการดำเนินการพิจารณาทบทวนกฎหมายที่มีอยู่และจัดเตรียมหน่วยงานที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบายเฉพาะหรือกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมระดับชาติ แผนยุทธศาสตร์ความหลากหลายทางชีวภาพระดับชาติ หรือแผนปฏิบัติการระดับชาติอื่น การกำหนดแผนการใช้ที่ดินทั่วประเทศ ที่สำคัญคือ ควรกำหนดนโยบายเฉพาะในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อป้องกันการเปลี่ยนสภาพหรือการบุกรุกทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้น มาตรการในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำควรอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน (ระดับชาติ จังหวัด หรือท้องถิ่น) เพื่อป้องกันการเปลี่ยนสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำและข้อจำกัดเฉพาะการพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรม การสันทนาการหรือท่องเที่ยวในเมือง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ คุณค่าและประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งในบริบทของเขตแดน

---

[40] Ramsar Convention Secretariat, **The Ramsar Convention Manual: A Guide to the Convention on Wetlands** (**Ramsar, Iran, 1971**) **5th The Wise Use of Wetlands,** p. 45.

หลักการที่ 2 ดำเนินการตามมาตรการของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ การนำมาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ไปดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามภาระหน้าที่หลักของอนุสัญญา คือ การอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำน้ำอย่างชาญฉลาด ได้แก่ การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศการติดตามตรวจสอบ การวิจัย การฝึกอบรม การให้การศึกษา การสร้างความตระหนักรู้ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือในระหว่างประเทศที่มีพรมแดนของพื้นนี่ชุ่มน้ำร่วมกัน โดยเฉพาะการนำเอาหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดไปปฏิบัติการในพื้นที่ชุ่มน้ำ การใช้อย่างชาญฉลาดเกี่ยวข้องกับการวางแผนจัดการอย่างบูรณาการต้องอาศัยความหลากหลายของผู้มีส่วนได้เสียกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และต้องครอบคลุมทุกด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การให้เงินสนับสนุนจากรัฐบาลในโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดรูปแบบแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ให้มากขึ้น สามารถผลักดันการจัดการที่ดีขึ้นได้ การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืนในภาคอุตสาหกรรมมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ชุ่มน้ำ ความรู้ถือเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นปัจจุบันและการวิจัย แต่ยังต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสารต่อสาธารณชนในวงกว้างขึ้น และการสร้างนักวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายใต้แผนการพัฒนาร่วมกันที่ครอบคลุมในทุกด้านของพื้นที่ชุ่มน้ำ และพื้นที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น การนำหลักการใช้อย่างชาญฉลาดมาใช้สำหรับประเทศไทยต้องมีการทบทวนนโยบายและกฎหมายภายในของประเทศ เพื่อกำหนดมาตรการที่มีผลกับพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งโดยตรงหรือทางอ้อมโดยอาศัยมาตรการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

2.2.1.1 **ความหมายของหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด**

การใช้อย่างชาญฉลาด มีการให้คำนิยามที่ใช้โดยทั่วไปในภาคีสมาชิก ในการประชุมสมัชชาภาคีครั้งที่ 3 ที่เมือง Regina ประเทศแคนนาดา ปี ค.ศ. 1987 และมีการทบทวนอีกครั้งในการประชุมสมัชชาภาคีครั้งที่ 9 ณ กรุงคัมพาลา ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา ปี ค.ศ. 2005 โดยมีความหมายดังนี้

“การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด” คือ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อผลประโยชน์ของมนุษยชาติ โดยที่สามารถคงไว้ซึ่งคุณค่าทางธรรมชาติของระบบนิเวศไว้ได้ ในวิถีทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน”[41] แสดงให้เห็นว่าการใช้อย่างชาญฉลาด มีความหมายเหมือนกับการใช้อย่างยั่งยืน (Sustainable Utilization) ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยความ

---

[41] Ramsar Convention Secretariat, **An Introduction to the Convention on Wetlands Ramsar Handbook 5th Edition**, p. 37.

หลากหลายทางชีวภาพ[42] หมายถึง การใช้องค์ประกอบความหลากหลายชีวภาพในวิถีทางและด้วยอัตราที่ไม่นำไปสู่การลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว ทั้งนี้โดยธำรงรักษาศักยภาพความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อสนองความต้องการและความปรารถนาของคนรุ่นปัจจุบันและในอนาคต

“การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน” หมายถึง การใช้ประโยชน์ของมนุษย์ในลักษณะที่ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำ สามารถให้ผลผลิตและประโยชน์สูงสุดอย่างต่อเนื่องและยาวนานแก่คนในรุ่นนี้ และทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำยังสามารถรักษาศักยภาพในการให้ผลผลิตและประโยชน์ตามความจำเป็นและความต้องการของคนรุ่นหลังได้[43]

จากคำนิยามการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดนี้ แสดงให้เห็นว่าการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดมีลักษณะของการอนุรักษ์รวมอยู่ด้วย ที่ให้ความสำคัญกับหลักการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมกิจกรรมของมนุษย์ ความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ โดยให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งให้ความสำคัญกับกระจายผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดความเสมอภาคในสังคม

การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดนั้นเป็นหลักการสำคัญของการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำหรืออนุสัญญาแรมซาร์ ตามมาตรา 3 อนุมาตรา 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้กำหนดให้ภาคีจักต้องวางแผนและดำเนินการ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งได้บรรจุไว้ในทะเบียนและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้[44]

วัตถุประสงค์ของการกำหนดการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด เพื่อกระตุ้นและช่วยเหลือภาคีทุกประเทศในการจัดทำ รับรอง และประกาศใช้มาตรการและเครื่องมือต่าง ๆ ซึ่งเป็นหลักประกันในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำทุกแห่งในเขตแดนของตนอย่างชาญฉลาด

---

[42] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ**, หน้า 5.

[43] ซิมบา ชาน และคณะ, **คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**, (กรุงเทพมหานคร**:** กระทรวงสิ่งแวดล้อม ประเทศญี่ปุ่น), 2548, หน้า 8.

[44] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **ทำความเข้าใจกับอนุสัญญาแรมซาร์ Ramsar Convention: เอกสารเผยแพร่วันพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลก 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556,** หน้า 1.

ดังนั้น จุดมุ่งหมายการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ[45] เป็นการกำหนดเป้าหมายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องมีทิศทางหรือกรอบทางเลือกที่ชัดเจน ในการดำเนินงาน ทั้งนี้ ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ 3 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 เพื่อการพัฒนา (Development) ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญทางด้านนิเวศวิทยาน้อย แต่นำมาใช้ด้านสาธารณะประโยชน์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ พื้นที่นั้นมีความสามารถจะเข้าไปทำการพัฒนาได้โดยตรงหรือต้องการตัดแปลงเพียงเล็กน้อยเพื่อการพัฒนา จะจัดไว้ในประเภทพื้นที่เพื่อ “การพัฒนา” (Development) สามารถรักษาความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรได้บ้าง เช่น พื้นที่บริการเพื่อการท่องเที่ยวและนันทนาการ ควรกำหนดบริเวณที่ชัดเจน เข้าถึงสะดวกปลอดภัย ควรมีการจัดระเบียบการเข้ามาและใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดความสวยงามและสะดวกในการติดต่อเพื่อขอรับบริการ

ประการที่ 2 เพื่อการอนุรักษ์ คือ เป็นพื้นที่กันชนระหว่างพื้นที่พัฒนาและพื้นที่สงวนมีความสำคัญแต่ไม่ถึงกับสำคัญมากด้านนิเวศวิทยา โดยควรจะรักษาไว้เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว แต่ถ้าหากจำเป็นที่จะใช้เพื่อการพัฒนาควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความเหมาะสมเพียงเล็กน้อยเพื่อการพัฒนา ดังนั้น พื้นที่อนุรักษ์ ไม่ควรมีการใช้ประโยชน์มากนัก เพราะอาจจะมีผลกระทบต่อแหล่งธรรมชาติได้ เช่น ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำไม่ควรมีการใช้ประโยชน์เพราะจะส่งผลต่อคุณภาพน้ำ

ประการที่ 3 เพื่อสงวนหรือมีความสำคัญเป็นพิเศษ คือ การใช้ประโยชน์จากพื้นที่โดยมุ่งหวังที่จะมีคุณค่าแก่สาธารณชนในด้านเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ มีคุณค่าความงามทางเศรษฐกิจและการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น พายุ น้ำท่วม และเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อาจถูกทำลายจากผลกระทบจากการพัฒนาได้ง่าย พื้นที่เหล่านี้จึงควรได้รับการสงวนไว้โดยปลอดจากการพัฒนา ได้รับการป้องกันจากความเสื่อมโทรม ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้กำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่ให้ผลผลิต มีค่าต่อสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น อีกทั้งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแพร่พันธุ์ของสัตว์ในบางฤดูกาล พื้นที่ดังกล่าวควรกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน แล้วจัดทำประกาศแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนที่อยู่โดยรอบพื้นที่รับทราบ เพื่อป้องกันการบุกรุกและทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น

2.2.1.2 **แนวทางการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด**

---

[45] มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะประมง**, แนวทางการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ** (กรุงเทพมหานคร**:** คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543), หน้า 20.

พัฒนาการแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามมาตรา 3 (1) ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดให้ภาคีต้องวางแผนและดำเนินการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการนำหลักการใช้อย่างชาญฉลาดมาใช้บังคับกับพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด ไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำจะอยู่ภายในประเทศ พื้นที่ทั้งหมดไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจะถูกบรรจุในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่

การประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) มีเครื่องมือที่ช่วยเหลือประเทศภาคีในการนำหลักการใช้อย่างชาญฉลาด ได้มีแนวทางการนำแนวคิดการใช้อย่างชาญฉลาดนำมาใช้ (The Guidelines for the Implementation of the Wise Use Concept) เกิดขึ้นได้โดยมติของที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาแรมซาร์[46] ในการประชุมสมัยที่ 4 เมือง Montreux ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1990 มีมติที่ประชุมสมัชชาภาคีสมัยที่ 4 ที่ 4.10 ให้นำหลักการใช้อย่างชาญฉลาดมากำหนดรายละเอียดหรือขยายความเป็นไว้ในคู่มือแนวทางการนำแนวคิดการใช้อย่างชาญฉลาด (The Guidelines for the Implementation of the Wise Use Concept) โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ โดยมีหน่วยงานในการดูแลที่เหมาะสม โดยวิธีการสร้างนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ ควรกล่าวถึงปัญหาและกิจกรรมที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดภายในประเทศ ซึ่งแนวทางการใช้อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานและองค์กร การกำหนดให้มีกฎหมายและนโยบายของรัฐ นำมาตรการเพิ่มความรู้และความตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ การทบทวนสถานะหรือตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นปัจจุบัน การนำมาตรการมาใช้โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยสรุปมาตรการการใช้อย่างชาญฉลาดสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวทางการใช้อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบของกฎหมายสำหรับประเทศไทย ดังนี้[47]

---

[46] Ramsar Convention Secretariat, Recommendation 4.10: The Guidelines for the Implementation of the Wise Use Concept, In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 4th Meeting of the Conference of the Contracting Parties,** 27 June – 4 July 1990 Montreux, Switzerland, pp. 3-4.

[47] G.V.T. Matthews, **The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development, (Re-Issued Ramsar Convention Secretariat)** (Gland, Switzerland: Ramsar Convention Bureau, 2013), p. 49.

ประการที่ 1 การปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานและองค์กร ประกอบด้วย 1. กำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน ซึ่งมีอำนาจเฉพาะเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และควรกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอันต้องระบุกำหนดไว้ในการวางแผนจัดการ และ 2. การสร้างกลไกและวิธีการเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยวิธีการบูรณาการสหสาขาวิชา (Multidisplinary) เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดการโครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการที่ 2 การกำหนดให้มีกฎหมายและนโยบายของรัฐ ประกอบด้วย 1. ทบทวนกฎหมาย และนโยบายที่มีอยู่ ประกอบด้วย การช่วยเหลือ (Subsidy) และ แรงจูงใจ (Incentives) ซึ่งมีผลต่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การบังคับใช้กฎหมายนั้น กฎหมายและนโยบายที่มีอยู่ ต้องมีความเหมาะสมกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยต้องประกอบด้วย 3. กำหนดกฎหมายพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือนโยบายขึ้นมาใหม่ (Adopting New Ones) 4. การใช้ระบบกองทุน (Fund) เพื่อพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับโครงการที่ได้รับอนุญาตในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ประการที่ 3 การเพิ่มความรู้และความตระหนักรู้ในคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วย 1. การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลในนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ การอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาด ระหว่างประเทศภาคีสมาชิก และการกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำระดับชาติ หรือการติดตามการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การเพิ่มความตระหนักรู้และสร้างความเข้าใจระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และประชาชนที่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ซึ่งคุณค่าและประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การควบคุมการตกตะกอนหรือกัดกร่อน การป้องกันน้ำท่วม รักษาน้ำบนผิวดิน และน้ำใต้ดิน 3. การนำจารีตประเพณีในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้ และการสร้างโครงการสาธิต เพื่อเป็นตัวแทนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด 4. ฝึกหัดและอบรมอาสาสมัครให้เข้าใจกฎระเบียบเพื่อ ที่จะทำหน้าที่ช่วยการอนุรักษ์และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐ

ประการที่ 4 การทบทวนสถานะพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นปัจจุบัน ระบุจำนวนพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดของประเทศโดยรวม ประกอบด้วย 1. ดำเนินการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ และจัดประเภทของพื้นที่ (A Classified Inventory) 2. การระบุและประเมินคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่ (Evaluating benefit) 3. การให้กำหนดวิธีการการอนุรักษ์และจัดการในแต่ละพื้นที่ โดยพิจารณาจากความจำเป็นและเงื่อนไขของแต่ละประเทศ

ประการที่ 5 การกำหนดมาตรการเฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วย 1. การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มรูปแบบในโครงการที่จะมีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำก่อนอนุมัติและระหว่างดำเนินการ การนำมาตรการป้องกันทางสิ่งแวดล้อมมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำเท่าที่จำเป็น 2. การกำหนดกฎระเบียบการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อป้องกันการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเกินความจำเป็น 3. การวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยดึงชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามความจำเป็น 4. กำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ

ระหว่างประเทศ (The Ramsar List) 5. การสร้างพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ (Nature Reserves) ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ว่าจะกำหนดไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่ก็ตาม 6. กำหนดกฎระเบียบในการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรมหรือถูกทำลายให้มีคุณค่าหรือประโยชน์

นอกจากนี้ การประชุมของสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ได้กำหนดกลยุทธ์การวางแผนจัดการอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2016-2024 (The Ramsar Strategic Plan 2016-2024) กำหนดให้การอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดต้องนำมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด ซึ่งได้กำหนดไว้ในเป้าหมายที่ 3 (Goal 3: Wisely Using All Wetlands) คือ การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดในทุกพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wisely Using All Wetlands) ได้กำหนดจุดมุ่งหมายในเป้าหมายที่ 8-13 ที่ภาคีสมาชิกต้องดำเนินการโดยนำมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศ กล่าวคือ[48]

เป้าหมายที่ 8 การริเริ่มการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้มีความทันสมัย และจัดให้เผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ และใช้เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการจัดการในทุกพื้นที่ชุ่มน้ำ

เป้าหมายที่ 9 การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งต้องมีการบูรณาการการจัดการอย่างเหมาะสมภายในพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำในแผนดินและพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล

เป้าหมายที่ 10 นำความรู้แบบดั้งเดิม นวัตกรรมและแนวทางปฏิบัติของชนพื้นที่เมืองในท้องถิ่นและชุมชนพื้นเมืองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อย่างชาญฉลาด และการใช้จารีตประเพณีท้องถิ่น ที่ถูกบันทึกเป็นหลักฐาน ความเชื่อถือ แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายภายในประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับโครงการบูรณาการเข้าด้วยกัน และสะท้อนให้เห็นจากการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นในทุกระดับ

เป้าหมายที่ 11 หน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ การให้บริการและคุณค่า กำหนดไว้ในเอกสารเผยแพร่

เป้าหมายที่ 12 กระบวนการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมสภาพ ต้องให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ วิถีชีวิตและการลดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลง

---

[48] Ramsar Convention Secretariat, Resolution XII.2: The Ramsar Strategic Plan 2016-2024, In **12th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Wetlands**, 1-9 June 2015, Puta del Este, Uruguay, p. 14.

เป้าหมายที่ 13 ปัจจัยส่งเสริมที่สำคัญของความยั่งยืน เช่น น้ำ พลังงาน เหมืองแร่ การเกษตร การท่องเที่ยว ประมง การพัฒนาเมือง โครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรม การป่าไม้ การปศุสัตว์ เพราะว่าภาคส่วนเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ

แสดงให้เห็นว่าเป้าหมายของยุทธศาสตร์อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2016 - 2024 ยังคงให้ความสำคัญกับการใช้อย่างชาญฉลาด เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

ในประเทศไทยได้มีการนำหลักการใช้อย่างชาญฉลาด จากการศึกษาของคุณศันสนีย์ ชูแวว ได้ทำการศึกษาวิจัยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด โดยได้เสนอแนะแนวทางปฏิบัติที่ดีในการใช้อย่างชาญฉลาดโดยนำหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้ คือ ต้องพิจารณาจากผู้ใช้ประโยชน์และผู้ได้รับประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้ความสำคัญกับคนและชุมชนในท้องถิ่น และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ต้องมีคุณลักษณะดังนี้[49] 1. มีจิตสำนึก ตระหนัก หวงแหน และร่วมกันบำรุงรักษาบทบาทหน้าที่ และคุณค่าความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างครบถ้วนทุกด้าน 2. ร่วมมือร่วมใจกัน หันหน้าเข้าหากัน ปรึกษาหารือ ศึกษาวิเคราะห์ และเรียนรู้ร่วมกันเกิดความรู้ความเข้าใจร่วมกันในสถานภาพของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. ร่วมคิดและพัฒนาหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ทิศทาง แนวทาง กำหนดกิจกรรม รูปแบบวิธีการ ปริมาณและอัตราการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรทั้งหมดในพื้นที่ชุ่มน้ำ อย่างถูกต้องและเหมาะสม คำนึงถึงศักยภาพตามธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำในการรองรับการใช้ประโยชน์ อย่าปล่อยให้เกิดการใช้ประโยชน์หรือเก็บเกี่ยวทรัพยากรใด ๆ จากพื้นที่ชุ่มน้ำมากจนเกินขีดความสามารถของพื้นที่ชุ่มน้ำที่จะให้ผลผลิตทรัพยากรเหล่านั้นได้ 4. แบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทุกกลุ่ม อย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกันและทั่วถึง หลีกเลี่ยงกิจกรรมที่มุ่งให้ประโยชน์แก่ผู้ใช้ทรัพยากรกลุ่มหนึ่ง แต่ไปลิดรอนผลประโยชน์ที่ผู้ใช้ทรัพยากรอีกกลุ่มหนึ่งที่เคยได้รับ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในชุมชน 5. ร่วมกันเฝ้าระวัง ติดตามตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ ของผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทุกกลุ่ม ร่วมกันคิด/วิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ ผลสืบเนื่อง ความรุนแรง และแนวโน้ม และ 6. ช่วยกันระดมความคิดเห็นในการหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหา และร่วมกันปฏิบัติตามแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างเคร่งครัดและจริงจัง

---

[49] ศันสนีย์ ชูแวว, **ระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด: แนวทางการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน** (นครปฐม: ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557), หน้า 50-53.

ต่อมา สุวลักษณ์ สาธุมนัสพันธุ์ ทำการศึกษาการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล ทำการวิจัย เรื่องการจัดการชายฝั่งบูรณาการสู่ความยั่งยืน ได้กำหนดเครื่องมือในการจัดการชายฝั่งอย่างบูรณาการ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อย่างชาญฉลาด คือ เสนอให้มีการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ (Zoning) ในพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล

การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ คือ การจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่หนึ่ง ๆ ให้มีความเหมาะสมตามศักยภาพของพื้นที่นั้น ๆ โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบทรัพยากร โดยการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์สามารถใช้ทั้งบนบกและในทะเล เพื่อเป็นการควบคุมกิจกรรมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำ อันเป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน เป็นเครื่องมือที่นิยามใช้ในการจัดการด้านต่าง ๆ โดยสามารถนำไปใช้ในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ เช่น พื้นที่คุ้มครองทางทะเล การวางผังเมืองรวม เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องกำหนดแนวทางในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ ซึ่งกิจกรรมที่อยู่ในแต่ละเขตจะถูกควบคุมหรือระบุให้มีหรือไม่ให้มี ได้แก่ การกำหนดเขตพื้นที่ให้มีการใช้ประโยชน์ หรือให้ใช้ประโยชน์ได้เมื่อมีการขออนุญาต โดยต้องเป็นกิจกรรมที่ไม่ได้ห้ามเอาไว้ และการกำหนดเขตพื้นที่หวงห้าม หรือให้ใช้ประโยชน์ได้เมื่อมีการขอนุญาติ โดยต้องเป็นกิจกรรมที่ไม่ได้ห้ามเอาไว้ สนิท อักษรแก้ว ได้อธิบายการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเล เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นที่นิยมแบ่งเป็น 3 เขต[50] คือ เขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนา

เขตสงวน (Preservation Zone) เป็นพื้นที่ที่ไม่ให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ นอกจากปล่อยให้เป็นไปตามกระบวนการตามธรรมชาติ ได้แก่ พื้นที่ที่มีความสำคัญทางสภาวะแวดล้อมและนิเวศวิทยา สภาพภูมิประเทศที่มีความเปราะบาง บริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดี และสถานที่ซึ่งเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เป็นต้น พื้นที่เหล่านี้ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อสงวนพื้นที่รักษาความสมดุลทางธรรมชาติและยังเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรส่วนหนึ่งไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต

เขตอนุรักษ์ (Conservation Zone) เป็นพื้นที่ที่ยอมให้ใช้ประโยชน์ได้บ้างแต่ไม่อยู่ในลักษณะที่เป็นการถาวร โดยเป็นพื้นที่ที่ทำหน้าที่เป็นแนวกันชน ระหว่างเขตสงวนและเขตพัฒนา ลักษณะการใช้พื้นที่ในเขตนี้ ได้แก่ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา และขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของสัตว์น้ำ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวนี้จะต้องมีการป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายต่อสภาวะแวดล้อม เช่น เขตรักษาพืชพรรณ ที่สาธารณประโยชน์ เขตอุทยาน เป็นการ

---

[50] สุวลักษณ์ สาธุมนัสพันธุ์, **การจัดการชายฝั่ง: การบูรณาการสู่ความยั่งยืน** (นครปฐม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555), หน้า 264.

ใช้มาตรการด้านกฎหมาย จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อป้องกันการรุกล้ำลำน้ำ และรักษาความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำตามธรรมชาติ

เขตพัฒนา (Development Zone) เป็นพื้นที่ชายฝั่งที่จัดให้มีการพัฒนาได้ เช่น พัฒนาเป็นแหล่งชุมชน แหล่งอุตสาหกรรม เป็นต้น มีการนำมาตรการทางกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อใช้ในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกำหนดทิศทางการเจริญเติบโตของเมือง

จากความหมายและตัวอย่างการจัดการอย่างชาญฉลาด แสดงให้เห็นว่าหลักการใช้อย่างชาญฉลาดเป็นหลักการสำคัญหรือเป็นหัวใจของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน ในลักษณะของการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ควบคู่ไปกับการรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมด้วย ประเทศได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์พื้นนที่ชุ่มน้ำเพื่อป้องกันการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะรัฐมนตรีจึงพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ส่งผลให้ต้องมีการดำเนินการให้มีการนำเสนอประเด็นในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การบรรจุไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการวางแผนการใช้ประโยชน์และการควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยประเทศไทยควรดำเนินเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การจัดตั้งสถาบันหรือองค์กร มีนโยบายและแผนการบริหารจัดการโดยเฉพาะ และการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อดูแลและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน

2.2.1.3 **แนวทางการกำหนดกรอบกฎหมายสำหรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ (**Components for Legal and Institutional Frameworks)

สหพันธ์นานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (The World Conservation Congress: IUCN) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานซึ่งรับผิดชอบต่อเนื่องภายใต้อนุสัญญาฯ ตามมาตรา 8 ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นทีชุ่มน้ำ ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการประชุม การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และรับแจ้งจากภาคีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้ใน (Ramsar List) แจ้งให้ภาคีที่เกี่ยวข้องทราบถึงข้อเสนอแนะจากการประชุมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในทะเบียนหรือการเปลี่ยนแปลงลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำที่บรรจุไว้ในทะเบียน ทำให้ IUCN ได้สร้างแนวปฏิบัติที่ดีในการกำหนดกรอบกฎหมายของประเทศ เป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ เป็นกรอบแนวคิดขององค์ประกอบกฎหมายในการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เพื่อเป็นเครื่องมือให้กำหนดกฎหมายภายในประเทศ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ การจัดการโครงสร้างขององค์กร การกำหนดมาตรการทางกฎหมายทั่วไป การสร้างมาตรการ

ป้องกัน การฟื้นฟู และแรงจูงใจ เพื่อมาตรการสนับสนุนมาตรการทางกฎหมาย และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่[51]

องค์ประกอบที่ 1 การจัดการโครงสร้างขององค์กร (Organization Structure) การกำหนดความหมายและวางนโยบาย โดยการมอบอำนาจผู้มีอำนาจและ หน้าที่ในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับกิจกรรมและความร่วมมือในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกัน ในลักษณะสหสาขาวิชา (An Integrated Multidisciplinary) การกำหนดสิทธิหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลในเรื่องการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ มีการกำหนดเงื่อนไขการสนับสนุนทางการเงินสำหรับกิจกรรมพิเศษ กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและพิจารณาทบทวนการกระทำผิด และมีอำนาจออกใบอนุญาตในการเข้าไปใช้ประโยชน์หรือการห้ามการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนมีมาตรการในการแก้ไขเยียวยาหรือชดใช้ค่าเสียหาย หรือออกคำสั่งห้ามกระทำการ เช่น การกำหนดองค์กรหรือหน่วยงาน โดยระบุตำแหน่งของขอบเขตอำนาจที่ต้องชัดเจนไม่คลุมเครือ กฎหมายควรระบุว่าหน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในประเภทของกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนอำนาจของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ เพื่อกำหนดนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ หรืออาจต้องมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือเพื่อช่วยเหลืองานด้านวิชาการหรือเทคนิค

องค์ประกอบที่ 2 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายทั่วไปหรือมาตรการทางกฎหมายพื้นฐาน (A Knowledge Base) เพื่อนำมาใช้ในการรวบรวม การตีความ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ควรประกอบด้วยการการจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Inventories) ซึ่งต้องสร้างเป็นอันดับแรก เพื่อการอนุรักษ์และการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ตลอดจนการเพิ่มการตระหนักรู้ในคุณค่าและหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ ตัวอย่างกรอบแนวคิดขององค์กรและองค์ประกอบของกฎหมาย ต้องพิจารณา 4 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 คำนิยามของพื้นที่ชุ่มน้ำ (Definition of Wetlands) ต้องกำหนดให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละประเทศ

ประการที่ 2 การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Inventories) ควรกำหนดวิธีการขึ้นทะเบียนให้ชัดเจน มีวิธีการและแบบในการขอขึ้นทะเบียน

---

[51] Clare Shine and Cyrille de Klemm, **Wetlands, Water and the Law. Using Law to Advance Wetland Conservation and Wise Use** (Cambridge: IUCN Publications Services Unit, 1999), p. 311.

ประการที่ 3 ขอบเขตของกฎหมายที่บังคับใช้ (Scope of Relevant Legislation) ควรระบุให้ชัดเจนว่าจะใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทใด กรณีเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำของเอกชน ต้องมีความชัดเจนว่าจะใช้กับสภาพแวดล้อมใดหรือสถานการณ์ใด หรือมีเงื่อนไขว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่เจ้าของสมัครใจให้ใช้ประโยชน์ โดยรัฐกำหนดให้สิทธิประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน เป็นต้น

ประการที่ 4 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Principles and Objectives) กฎหมายต้องวางหลักการการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรส่งเสริมให้ใช้ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยการประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน (ไม่ว่าจะกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) บางกรณีอาจกำหนดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรบางอย่างเป็นพิเศษ เช่น น้ำ แร่ธาตุ ลุ่มน้ำ ทะเล และชายฝั่งทะเล การเข้าถึงการใช้ประโยชน์พื้นที่เหล่านี้อาจจะกำหนดให้ออกเป็นข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดไว้เป็นพิเศษ

องค์ประกอบที่ 3 การสร้างมาตรการในการป้องกัน การฟื้นฟู และแรงจูงใจ (Prevention, Restoration and Incentive Measure) การสร้างมาตรการเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ อันเป็นมาตรการทั่วไป (Non-Site Measure) โดยต้องมีระบบแรงจูงใจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เป็นการลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำที่ดีโดยการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ต้องพิจารณา 7 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 หลักการที่นำมาใช้เป็นกฎหมาย ได้แก่ หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ การฟื้นฟู ความร่วมมือและให้คำปรึกษาหารือระหว่างประเทศ โดยการใช้แนวทางปฏิบัติที่ดีด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินในการวางแผนหรือกิจกรรมภายในพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบหรือเป็นอันตรายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำให้ผ่านการอนุมัติหรืออนุญาตจากภาครัฐก่อนการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่เสี่ยงให้จัดทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA)

ประการที่ 2 การบูรณาการเครื่องมือในการวางแผนและกระบวนการวางแผน (Integrated Planning Instruments and Procedures) การวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับประเทศ ควรจัดให้มีการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือทำประชาพิจารณ์โดยมีการแสดงขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผน โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ในแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต้องกำหนดกลยุทธ์ให้ชัดเจนสอดคล้องกับนโยบาย การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนและการบูรณาการแผนการจัดการในหลายระดับ ควรสร้างแผนการจัดการความร่วมมือโดยหน่วยงานในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ หรือ การวางแผนต้องครอบคลุมทั้งระดับประเทศ และระดับท้องถิ่นต่าง ๆ โดยแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต้องสอดคล้องแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ได้แก่ 1. การวางแผนการใช้ที่ดิน (Land-Use Planning) ควรใช้เทคนิคการแบ่งเขตการใช้ที่ดิน (Zoning)

อาจจะกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ (Protected Areas) โดยกำหนดมาตรการในการจัดการอย่างยั่งยืน และเขตการฟื้นฟู 2. การวางแผนการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ (River Basin Planning) เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ มีความจำเป็นต้องพิจารณาพื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดิน และแม่น้ำระหว่างประเทศ เครื่องมือที่ใช้ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่รองรับน้ำ คือ การทำแนวเขตกันชน (Buffer Zone) เพื่อรักษาพืชพันธุ์ และลดมลพิษทางน้ำ มาตรการอนุรักษ์พื้นที่เพื่อป้องกันพื้นที่รองรับน้ำ น้ำใต้ดิน ซึ่งมีผลต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. การวางแผนการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเล (Coastal Planning) เป็นการใช้การวางแผนทางภูมิศาสตร์เกี่ยวกับชายฝั่งทะเล นำวิธีการเช่นเดียวกับพื้นดิน การวางแผนควรกำหนดรูปแบบของกิจกรรมที่จะทำลายความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ กำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ เช่น เส้นทางการเดินเรือ (The Maritime Terrestrial Zone) การกำหนดเขตอุทยานทางทะเล (Nature Park) 4. กระบวนการในการวางแผนและการใช้ระบบอนุญาต ควรมีการกำหนดให้นำหลักการป้องกันล่วงหน้าโดยวิธีการตรวจสอบประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับกระบวนการกลั่นกรองกรณีกิจกรรมหรือโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพิเศษ ควรให้มีการทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ประการที่ 3 กฎหมายควรกำหนดใช้ระบบใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ (Permit Systems for Activities in Affecting Wetlands) เช่น กำหนดวิธีการขอบเขตวิธีการออกใบอนุญาต โดยระบุกิจกรรมที่ต้องขอใบอนุญาตจากผู้มีอำนาจ และข้อยกเว้นที่ห้ามใช้ประโยชน์สำหรับกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำหรือระบบนิเวศที่เปราะบาง ซึ่งควรใช้ระบบการอนุญาตเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเนื่องจากอาจมีการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

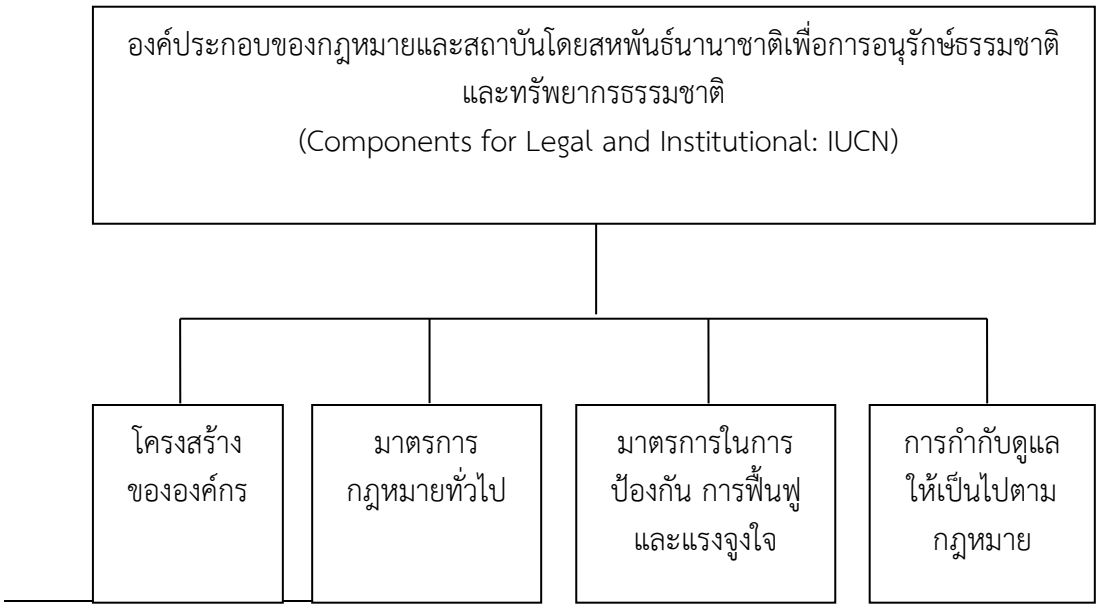
ประการที่ 4 กำหนดพื้นที่คุ้มครองและการจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ (Protected Areas and Areas Managed for Conservation) การอออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการอย่างเข้มงวด เพื่อสงวนหวงห้ามพื้นที่ไว้ใช้ประโยชน์

ประการที่ 5 การใช้อาสาสมัครหรือจิตอาสา เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่เอกชนที่อาจจะอยู่ในรูปแบบของเงินรายได้ หรือนำหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนมาใช้โดยวิธีการบูรณาการกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชนหรือหน่วยงานในท้องถิ่น เพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชน เพื่อให้ความรู้ ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค การส่งเสริมอาชีพ

ประการที่ 6 การกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น การยกเว้นภาษีที่ดินสำหรับบุคคลที่บริจาคที่ดิน จัดตั้งกองทุนสำหรับอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อส่งเสริมวิธีการให้รางวัลแก่ผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และให้ความสำคัญต่อคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ[52]

ประการที่ 7 กำหนดมาตรการความรับผิดชอบต่อผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้มีการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับจากผู้ละเมิด ซึ่งอย่างน้อยเท่ากับค่าใช้จ่ายในการที่รัฐต้องฟื้นฟูสภาพพื้นที่ดังกล่าว

องค์ประกอบที่ 4 วิธีการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย (Compliance Scheme) ใช้วิธีการติดตามตรวจสอบ การบังคับใช้ และส่งเสริมการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการกำหนดโทษ หลักเกณฑ์ในการฟื้นฟู[53] เช่น กำหนดวิธีการบังคับใช้และบทลงโทษ (Compliance, Enforcement and Penalties) การดำเนินการตามกฎหมายต้องมีองค์กรหรือเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนจัดให้มีระบบการติดตามตรวจสอบ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือตรวจสอบคำขอ ใบอนุญาตต่าง ๆ อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้น หากพบเห็นการละเมิดหรือกระทำความผิดกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีกระบวนการพิจารณาให้เหมาะสม และกำหนดโทษทางกฎหมายทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครอง โดยต้องระบุฐานความผิดหรือลักษณะของการกระทำความผิดให้ชัดเจน เช่น กรณีมีการปล่อยของเสียหรือทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ การระบายน้ำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น



[52] *Ibid.*, p. 307.

[53] *Ibid.*, pp. 81-85.

ภาพที่ 2.3 การกำหนดกรอบกฎหมายสำหรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน เพื่อให้มีผลประโยชน์ต่อมวลมนุษย์ชาติโดยมีทิศทางที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าของระบบนิเวศ อันสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอันมีสาระสำคัญอยู่ที่ความยุติธรรมและความเสมอภาคของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระหว่างยุคปัจจุบันกับชนยุคอนาคต (Intergenerational Equity)

2.2.2 หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การอนุรักษ์เป็นหลักการที่สำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) บัญญัติไว้ ในมาตรา 3 (1)[54] ส่งผลให้ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกต้องดำเนินงานอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ แสดงให้เห็นว่าการอนุรักษ์เป็นหลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องศึกษา โดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงความหมายของการอนุรักษ์ หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ วิธีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนำมาปรับใช้กับการอนุรักษ์พื้นชุ่มน้ำได้ ดังต่อไปนี้

ความหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

“การอนุรักษ์” หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างฉลาด ให้เป็นประโยชน์ต่อคนทั้งหลายมากที่สุด ใช้ได้นานที่สุดให้สูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุดและจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้ทั่วถึงกัน การอนุรักษ์ไม่ได้หมายถึงการเก็บรักษาทรัพยากรไว้เฉยๆ แต่เป็นการนำทรัพยากรนั้นมาใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามกาลเทศะ[55]

“การอนุรักษ์” หมายถึง การใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์โดยคำนึงถึงสถานภาพ และศักยภาพของทรัพยากร รวมทั้ง การควบคุมการ

---

[54] อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 3 (1) “ภาคีต้องวางแผนและดำเนินการ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งได้บรรจุไว้ในทะเบียน . . .”

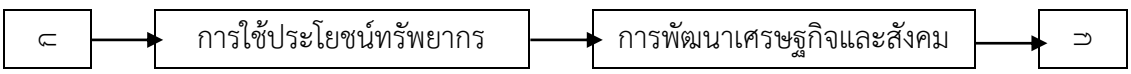
[55] ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์, **มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 258.

เสื่อมสภาพ และบูรณะฟื้นฟูทรัพยากรเพื่อรักษาชนิด ปริมาณ และคุณภาพของทรัพยากรให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน[56]

“การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายถึง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีเหตุผล เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อมนุษย์ตามความต้องการอย่างต่อเนื่องทั้งในปัจจุบัน และอนาคต ทั้งนี้ กิจกรรมที่มนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้อย่างชาญฉลาด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุด และใช้ได้ในระยะเวลายาวนานที่สุด ทั้งนี้ ต้องให้มีการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติโดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุด และจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วถึงกันด้วย

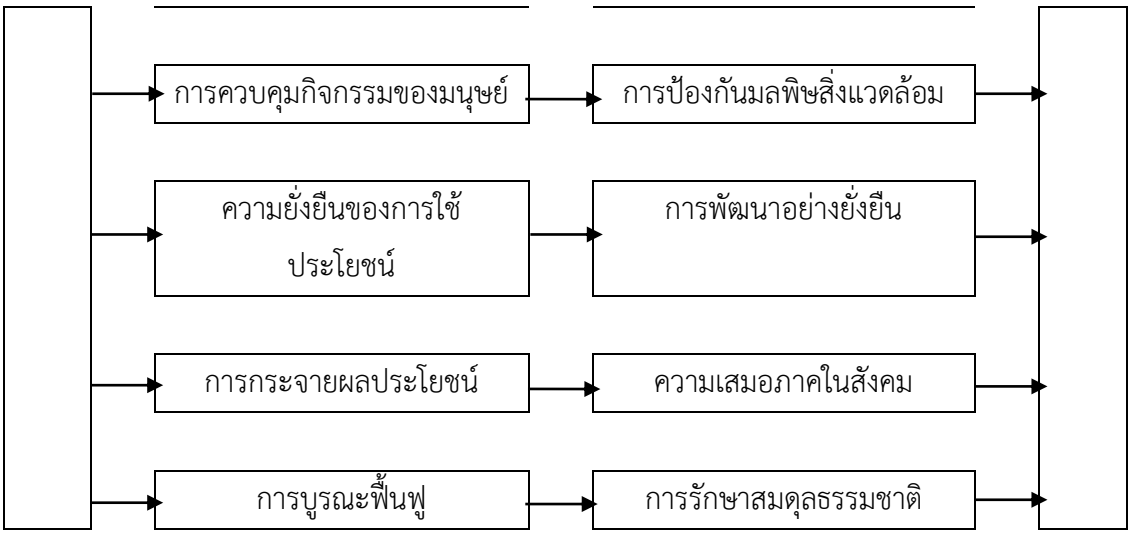
โดยภาพรวมแล้วการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมุ่งให้ความสำคัญกับหลักการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมกิจกรรมของมนุษย์ ความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ การกระจายผลประโยชน์ และการบูรณะฟื้นฟูสถานภาพของทรัพยากร อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม

จากความหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์สำคัญที่สุดของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ คือ การพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักสำคัญของอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต้องสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ในขณะเดียวกัน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต้องมีการควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์ของมนุษย์เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต้องคำนึงถึงความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการกระจายผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดความเสมอภาคในสังคม อย่างไรก็ตามในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทถูกทำลาย หรือถูกใช้ประโยชน์โดยมนุษย์จนมีสภาพเสื่อมโทรม จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการบูรณะฟื้นฟูเพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศตามธรรมชาติ ซึ่งผลลัพธ์สุดท้ายของการบูรณาการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การป้องกันมลพิษสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืน ความเสมอภาคในสังคม และการรักษาความสมดุลของธรรมชาติ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน



---

[56] นิวัติ เรืองพานิช, **หลักการจัดการลุ่มน้ำ** (กรุงเทพมหานคร: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์, 2547), หน้า 25.



ภาพที่ 2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรและการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แสดงให้เห็นว่า การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้หมายความถึง การเก็บรักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้โดยไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์ แต่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต้องมีการนำไปใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามกาลเทศะ ความเหมาะสมและความจำเป็น โดยต้องมีทรัพยากรธรรมชาติเหลือไว้ให้แก่ชนรุ่นหลัง ดังนั้น การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรต่าง ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำต้องดำเนินการควบคู่กับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและคุณลักษณะธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตครอบคลุมถึงการหลักการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับสาธารณชนเป็นสำคัญ ซึ่ง McNeeley ค.ศ. 1996 กล่าวถึง หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ ประกอบด้วยหลักการที่เรียกว่า “หลักการ 7Is”[57] ดังนี้ คือ

หลักการที่ 1 การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (Investigation) หมายถึง การกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ที่ต้องพยายามรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ ในการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว อาจครอบคลุมถึงมาตรการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในรูปของระเบียบข้อบังคับ และกฎหมาย โดยอาจมีมาตรการการลงโทษผู้กระทำผิดด้วย เช่น การกำหนด

---

[57] วศิน อิงคพัฒนากุล และคณะ, ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ**,** ใน **เอกสารการสอนชุดวิชานิเวศวิทยาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (**นนทบุรี**:** สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548), หน้า 88**-**89.

กฎระเบียบเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้ การกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ การขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของท้องถิ่นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุก เป็นต้น

หลักการที่ 2 การใช้ประโยชน์สารสนเทศเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ (Information) เกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการสำรวจปริมาณสำรองของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์สูงสุดที่ได้รับจากข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ คือ การกำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนการดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรอบคอบรัดกุม เช่น การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักการที่ 3 การสร้างสรรค์นวัตกรรมในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (Innovation) ถือว่าเป็นที่ยอมรับว่าเป็นมาตรการดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพสูง คือ การประดิษฐ์คิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเปล่าจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการป้องกันการเกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ดาวเทียมในการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำ การใช้พารามิเตอร์วัดคุณภาพน้ำ

หลักการที่ 4 การส่งเสริมสนับสนุน (Incentives) ในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติโดยหน่วยงาน องค์กร กลุ่มบุคคล หรือบุคคลที่ได้ดำเนินการตามหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงาน องค์กร กลุ่มบุคคล หรือบุคคลดังกล่าวอาจได้รับการส่งเสริมสนับสนุนโดยกลไกทางสังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งเผยแพร่เกียรติคุณดังกล่าวสู่สาธารณชนด้วย เช่น การสนับสนุนเงินทุนช่วยเหลือ การช่วยเหลือทางเทคโนโลยี การลดหย่อนภาษี เป็นต้น

หลักการที่ 5 การบูรณาการรูปแบบการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Integration) การบูรณาการศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางแล้วว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความสำเร็จของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำต้องที่มีความหลากลายทางชีวภาพสูง ต้องหลักการอนุรักษ์หลายศาสตร์ ได้แก่ ด้านน้ำ ดิน พืชสัตว์ เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างนวัตกรรมใหม่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การวางแผนการจัดการพื้นที่อย่างบูรณาการ การจัดตั้งคณะกรรมการวิชาการ เป็นต้น

หลักการที่ 6 การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น (Indigenous Community) ชุมชนท้องถิ่นเป็นสังคมที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติมากที่สุด และจะเป็นสังคมแรกที่ได้รับความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในลักษณะความเสียหายจากาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจึงต้องให้ความสำคัญกับข้อจำกัด และศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติด้วย เช่น การสร้างความเข้มแข็งชุมชน และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้าร่วมในกิจกรรมการติดตามตรวจสอบ และการควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น

หลักการที่ 7 การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) เป็นการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐวิสาหกิจ และองค์กรพัฒนาเอกชนในทุกรูปแบบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การร่วมเป็นประเทศภาคีอนุสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีเหตุผลและชาญฉลาด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อมนุษย์เพื่อสนองต่อความต้องการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุดและในระยะยาวนานที่สุดด้วย มิใช่หมายถึงการเก็บรักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้โดยไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์แต่อย่างใด โดย Patrick J. Dugan[58] เสนอมาตรการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวทางของที่ประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งเป็นการเสนอมาตรการของรัฐในการส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อใช้เป็นแนวทางดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

มาตรการที่ 1 รัฐควรส่งเสริมให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น และวางแนวทางในการดำเนินการในรูปของนโยบาย และกฎหมายของประเทศ

มาตรการที่ 2 ปรับปรุงคุณภาพ และปริมาณของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ โดยรัฐควรได้มีการสำรวจสถานะของพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศทั้งหมด โดยริเริ่มปรับปรุงคุณภาพของข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูล เพื่อใช้เป็นพื้นฐานของการดำเนินการอนุรักษ์ เช่น การสำรวจสถานะของพื้นที่ชุ่มน้ำขอบเขตพื้นที่ และประเมินสถานะคุณค่าความสำคัญ ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 3 กำหนดโยบายของชาติเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และส่งเสริมให้มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 4 การปรับปรุงวิธีการวางแผนการใช้ระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวางแผนที่ดินให้เหมาะสม ในแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำ

---

[58] P. J. Dugan, **Wetland Conservation: A Review of Current Issues and Required Action** (Gland, Switzerland: IUCN, 1999), pp. 131-133.

มาตรการที่ 5 สนับสนุนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยที่สำคัญทางนิเวศวิทยา โดยการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ควรมีความพยายามที่จะรักษาระบบนิเวศและพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านี้ไว้ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นที่หากินของพืชและสัตว์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์

มาตรการที่ 6 พัฒนาเครื่องมือในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำจะช่วยสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐควรพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการที่จะช่วยเหลือชุมชนท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพาอาศัยพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้มีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยนำระบบดั้งเดิมที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่น หรือปรับปรุงระบบดังกล่าวให้ดี

มาตรการที่ 7 เสริมสร้างองค์กรเพื่อดำเนินการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรเปิดโอกาสให้มีการเข้ารับการฝึกอบรม เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มวิศวกรรมชลประทาน และกลุ่มผู้วางแผนการพัฒนาชนบท ที่ต้องพิจารณาวิเคราะห์ผลและตัดสินใจเกี่ยวกับคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 8 เพิ่มขยายการยอมรับในหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในกลุ่มผู้บริหาร ผู้กำหนดนโยบาย สาธารณชนและภาคเอกชน เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ สำหรับกลุ่มผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบาย เพิ่มการมีส่วนร่วมให้ภาคเอกชน ประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องหรือโครงการที่จะมีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 9 เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ควรวิเคราะห์ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การถ่ายทอดเทคโนโลยีและขอความช่วยเหลือ

มาตรการที่ 10 สนับสนุนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำผ่านทางองค์กรช่วยเหลือการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 11 ส่งเสริมความร่วมมือในกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศซึ่งทำงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อประสานความร่วมมือในขณะร่วมกันทำกิจกรรมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะแลกเปลี่ยนข่าวสาร พบปะหารือเกี่ยวกับโครงการที่จัดทำร่วมกัน

จะเห็นได้ว่าหลักการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐและเอกชนประชาชน โดยภาครัฐควรทำหน้าที่เสนอนนโยบายและแผน และกฎหมาย โดยต้องนำหลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมาเป็นหลักในการวางแนวทางในการบัญญัติกฎหมายและต้องพิจารณาจากหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้ การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยอาศัยหลักทางวิชาการและมาตรการส่งเสริมและแนวทางในการดำเนินการรอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของภาครัฐ การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำยังสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกัน อนุรักษ์ บำรุง รักษา คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ได้อย่างสมดุลตามระบบนิเวศธรรมชาติ และคงความ

สมบูรณ์เพื่ออนุชนรุ่นหลังได้ใช้ต่อไปในอนาคตรวมทั้งแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเป็นมาตรการเสริมให้กฎหมายอื่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมละรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 โดยมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 และมาตรา 45 ได้กำหนดพื้นที่ที่เข้าข่ายในการประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ 2 ลักษณะ ดังนี้

พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 1 ตามมาตรา 43 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ลักษณะพื้นที่ที่เข้าข่ายตาม มาตรา 43 ได้แก่ 1. พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร 2. พื้นที่ที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป 3. พื้นที่ที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย และ 4. พื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ทั้งนี้ ความหมายของเขตอนุรักษ์ ตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมายความว่า “เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนเพื่อสงวนรักษาสภาพธรรมชาติตามที่กฎหมายกำหนด”

พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมประเภทที่ 2 ตามมาตรา 45 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ลักษณะพื้นที่ที่เข้าข่ายตาม มาตรา 45 ได้แก่ พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะเขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม เขตควบคุมมลพิษ โดยที่เขตพื้นที่เหล่านั้นต้องมีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้

หลักเกณฑ์การกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างในเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 และมาตรา 45 ดังต่อไปนี้

มาตรการที่ 1 กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

มาตรการที่ 2 ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

มาตรการที่ 3 กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะดำเนินการในพื้นที่นั้นต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

มาตรการที่ 4 กำหนดวิธีการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขต หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

มาตรการที่ 5 กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

2.2.3 แนวคิดการจัดการลุ่มน้ำ

ลุ่มน้ำเป็นหน่วยของพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำโดยเฉพาะ พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นเป็นแหล่งน้ำขนาดเล็ก เช่น คลอง หนอง บึง สระน้ำ ทะเลสาบ เป็นต้น โดยลุ่มน้ำทำหน้าที่รวบรวมน้ำให้ไหลลงสู่แม่น้ำและเป็นพื้นที่มีลักษณะที่ประกอบด้วยต้นกำเนิดน้ำ ลำน้ำ หรือแหล่งน้ำ ดังนั้น การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต้องพิจารณาถึงการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำด้วย ดังนั้น การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำต้องพิจารณาหลักการจัดการลุ่มน้ำประกอบด้วย

การให้คำนิยามของพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อความชัดเจนในการศึกษา ดังนี้

เกษม จันทร์แก้ว[59] ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ลุ่มน้ำ” หมายถึง หน่วยของพื้นที่หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำโดยเฉพาะ มีขนาดตามความต้องการของแต่ละบุคคลและประเภทการศึกษา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ลุ่มน้ำ” หมายความว่า บริเวณพื้นที่ซึ่งครอบคลุมลำน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นแหล่งที่รวมน้ำให้ไหลสู่ลำน้ำตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้นิยามคำว่า “ลุ่มน้ำ” บริเวณพื้นที่ซึ่งครอบคลุมลำน้ำธรรมชาติซึ่งเป็นแหล่งที่รวมน้ำให้ไหลลงสู่น้ำตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

กิติชัย รัตนะ[60] ได้ให้คำนิยามของคำว่า “พื้นที่ลุ่มน้ำ” หมายถึง หน่วยของพื้นที่ซึ่งล้อมรอบด้วยสันปันน้ำ เป็นพื้นที่รับน้ำฝนของแม่น้ำสายหลักในลุ่มน้ำนั้น ๆ เมื่อฝนตกลงมาในพื้นที่ลุ่มน้ำ น้ำ

---

[59] เกษม จันทร์แก้ว, **หลักการจัดการลุ่มน้ำ** (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2539), หน้า 18.

จะไหลสู่ลำธารสายย่อย ๆ (Sub-Order) แล้วรวมกันออกสู่ลำธารสายใหญ่ และรวมกันอออกสู่แม่น้ำสายหลัก (Mainstream) จนไหลออกปากน้ำ (Outlet) ในที่สุด

เกษม จันทร์แก้ว[61] ได้ให้ความหมายของการจัดการลุ่มน้ำ หมายถึง การจัดการพื้นที่เพื่อให้ได้น้ำที่มีปริมาณมากพอ คุณภาพดี การไหลสม่ำเสมอ พร้อมทั้งควบคุมเสถียรภาพของดิน ลดความเสียหายจากน้ำท่วม และจัดการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ จึงเปรียบเสมือนการจัดการทั้งโครงสร้าง เป็นการจัดการแบบผสมผสาน หมายถึง ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทุกชนิด รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย หรือเป็นระบบนิเวศลุ่มน้ำ เพื่อให้การจัดการลุ่มน้ำในระบบลุ่มน้ำเพื่อให้ทำงานร่วมกัน

เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนที่อยู่ลุ่มน้ำ โดยการจัดการลุ่มน้ำมีวัตถุประสงค์ ได้แก่ ให้มีปริมาณน้ำที่พอเหมาะสมสำหรับการใช้ กล่าวคือ ไม่ให้มีน้ำมากหรือน้อยเกินไป มีน้ำที่มีคุณภาพดี ควบคุมระบบการไหลของน้ำให้สม่ำเสมอ ควบคุมอัตราการพังทลายของดินเพื่อลดความเสียหายจากน้ำท่วม การใช้ทรัพยากรในลุ่มน้ำเป็นไปแบบยั่งยืน

หลักการจัดการลุ่มน้ำที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

หลักการที่ 1 วางแผนการใช้ที่ดิน หรือการแบ่งเขตลุ่มน้ำ เนื่องจากพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละแห่งแต่ละพื้นที่มีลักษณะทางกายภาพ และชีวภาพที่แตกต่างกัน จึงทำให้ดินแต่ละแห่งหรือแต่ละจุมีสมรรถนะในการนำมาใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกันไป ในการจัดการลุ่มน้ำ จึงจำเป็นต้อนแบ่งชั้นประเภทที่ดินทั้งลุ่มน้ำตามสมรรถนะการใช้ประโยชน์ก่อนการดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อให้การจัดการลุ่มน้ำได้รับผลตอบแทนตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น การจัดการลุ่มน้ำที่ดีต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินเสียก่อน ซึ่งประกอบด้วยการแบ่งชั้นดินโดยอาศัยข้อมูลทางสมรรถนะของที่ดิน หรือความเหมาะสมของดิน นอกจากนี้ควรจะต้องมีการกำหนดแนวเขตของที่ดินว่าในแต่ละเขตนั้นควรใช้ทำประโยชน์อะไร

หลักการที่ 2 กำหนดแผนการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำ และมาตรการควบคุมตามวิธีการอนุรักษ์ กำหนดแผนการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำ ในพื้นที่ลุ่มน้ำมีทรัพยากรหลายชนิด หากมีการการจำกัดการใช้ทรัพยากรจะทำให้มีทรัพยากรใช้ได้ตลอดไป และทำให้ทรัพยากรธรรมชาติสามารถฟื้นฟูตนเองได้ดี พร้อมทั้งเป็นการลดภาวะมลพิษด้วย ซึ่งการใช้ทรัพยากรแต่ละประเภทนั้นต้องการความระมัดระวัง

---

60 กิติชัย รัตนะ, **การมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ** (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2549), หน้า 20.

61 เกษม จันทร์แก้ว, *เรื่องเดิม*, หน้า 21.

และรอบคอบเพราะว่าทรัพยากรแต่ละชนิดมีคุณสมบัติพิเศษเฉพาะตัว และมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรประเภทอื่นด้วย

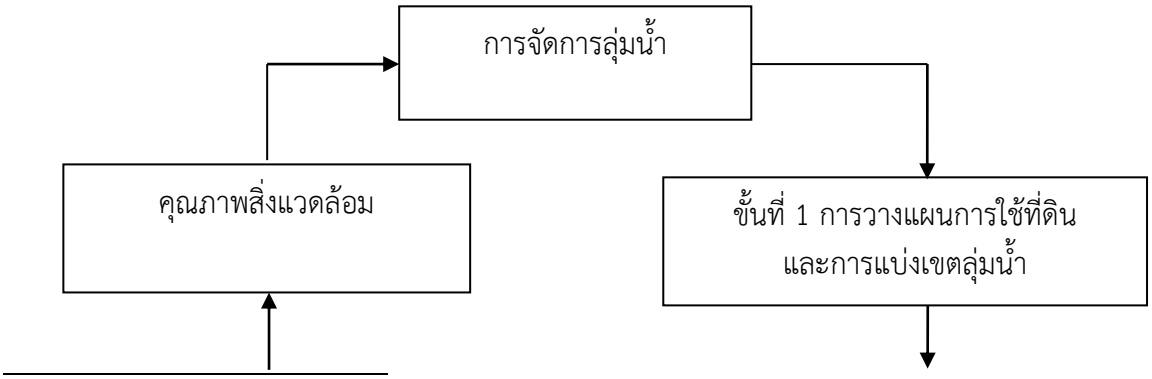
หลักการที่ 3 แผนการควบคุมมลพิษ คือการควบคุมของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งการควบคุมนี้มีลักษณะกายภาพมิให้เปลี่ยนแปลงไป และอาจเป็นการป้องกันมลพิษทางด้านสังคมและเศรษฐกิจได้ด้วย

ดังนั้น การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย ต้องอาศัยหลักการจัดการลุ่มน้ำซึ่งเป็นแหล่งรองรับน้ำที่มีขนาดใหญ่ เช่น ลุ่มน้ำเจ้าพระยาซึ่งนับรวมถึงลุ่มแม่น้ำปิง วัง ยมและน่าน รวมถึงลุ่มน้ำป่าสักด้วย หรือลุ่มน้ำแม่กลองประกอบด้วยลุ่มน้ำย่อยแม่น้ำแควใหญ่และแม่น้ำแควน้อย เป็นต้น โดยลุ่มน้ำขนาดใหญ่อาจมีการจำแนกเป็นลุ่มน้ำย่อยได้อีกมากมาย โดยทั่วไปพื้นที่ลุ่มน้ำแบ่งได้เป็น 3 ส่วน[62] คือ

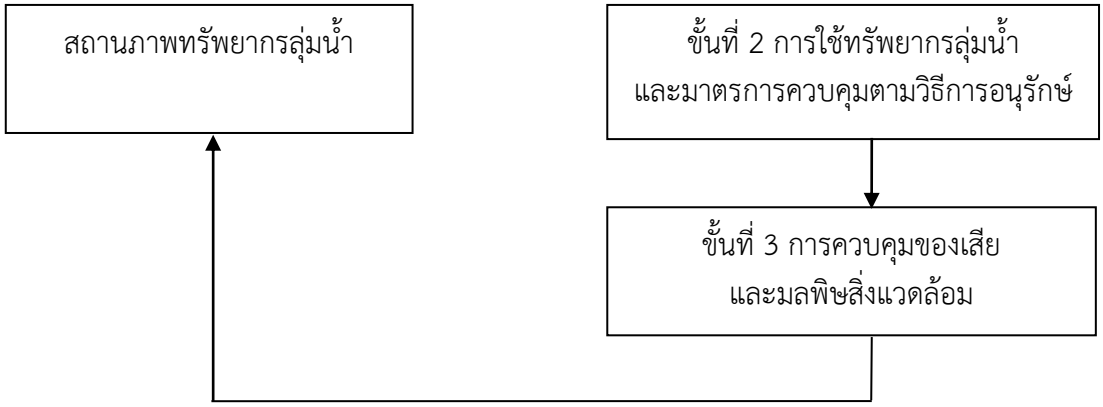
ส่วนที่ 1 พื้นที่แหล่งต้นน้ำ (Subcatchment Area) เป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันสูงน้ำที่ได้รับจะไหลลงสู่พื้นที่ราบตอนล่างอย่างรวดเร็ว บางสวนไหลลงสู่ดินเพื่อปลดปล่อยเป็นน้ำไหลซึมลงสู่ลำห้วยลำธารในช่วงฤดูแล้ง พื้นที่ส่วนนี้มักปกคลุมด้วยป่าไม้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ตามสภาพธรรมชาติ จึงต้องมีการจัดการโดยอาศัยศาสตร์ทางด้านการป่าไม้ร่วมกับการจัดการต้นน้ำเป็นหลัก

ส่วนที่ 2 พื้นที่รองรับน้ำ (Catchment Area) ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบต่ำ ที่น้ำจากลำห้วย ลำธารบริเวณแหล่งต้นน้ำไหลมาร่วมกันเป็นพื้นใหญ่ การไหลของน้ำมีการชะลอช้าลงและแผ่กว้างผสมกับน้ำฝนที่ตกลงมาโดยตรงก่อให้เกิดลำน้ำขนาดใหญ่ พื้นที่ส่วนนี้เหมาะต่อการเป็นแหล่งเกษตรกรรม เนื่องจากมีความอุดมสมบูรณ์สูง

ส่วนที่ 3 พื้นที่ปากแม่น้ำหรือปลายน้ำ (Outlet) เป็นพื้นที่ที่น้ำไหลลงมาและมวลน้ำเหล่านี้ก็จะไหลออกนอกพื้นที่ลุ่มน้ำ และไหลไปรวมกับมวลน้ำขนาดใหญ่ในพื้นที่แหล่งน้ำ เช่น ทะเลสาบหรือทะเล



[62] ดอกรัก มารอด, **นิเวศวิทยาป่าไม้ประยุกต์** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555), หน้า 113.



ภาพที่ 2.5 การจัดการลุ่มน้ำ[63]

การจัดการลุ่มน้ำในประเทศไทยกำหนดให้มีการกำหนดลุ่มน้ำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้แก่ มีคณะกรรมการลุ่มน้ำ คณะอนุกรรมการด้านวิชาการ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขา เป็นการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำไปยังลุ่มน้ำ ให้มีหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบการใช้ทรัพยากรในเขตลุ่มน้ำ โดยการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอยู่ภายใต้การบริหารจัดการลุ่มน้ำ ดังนั้น ต้องพิจารณาหลักการจัดการพื้นทีลุ่มน้ำ

ดังนั้น เราสามารถนำหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินี้ใช้ในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ได้นำหลักการอนุรักษ์ดังกล่าวมาใช้ ได้แก่ 1. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ หลักการใช้อย่างชาญฉลาด การกำหนดพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ และการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามมาตรา 3 และมาตรา 4 2. การใช้ประโยชน์สารสนเทศเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ (Information) คือ การกำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนการดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 3 อนุมาตรา 1[64] 3. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น (Indigenous Community) กำหนดให้ประชาชนท้องถิ่น (Local

---

[63] เกษม จันทร์แก้ว, *เรื่องเดิม*.

[64] มาตรา 3 อนุมาตรา 1 “ภาคีจักต้องวางแผนและดำเนินการ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งได้รับการบรรจุอยู่ในทะเบียน พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำในอาณาเขตประเทศของตนอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นได้”

People) ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งให้ข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนกิจกรรม และ 4. การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในปัญหาของพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับนานาชาติ และมีการให้ข้อมูลข่าวสารระหว่างภาคี ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ ในด้านข้อมูลข่าวสาร ความรู้ความชำนาญ การจัดสรรทรัพยากรการเงิน และถ่ายทอดเทคโนโลยี 5. การบูรณาการรูปแบบการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Integration) พื้นที่ชุ่ม น้ำมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากลักษณะของทางธรรมชาติของระบบนิเวศอื่น ๆ คือ พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ และเป็นระบบนิเวศที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ให้ผลผลิตของพืชและสัตว์สูงมากกว่าพื้นที่ป่าไม้และทุ่งหญ้าที่มีขนาดเนื้อที่เท่า ๆ กัน ส่งผลให้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ใช้รูปแบบการจัดการที่หลากหลาย (Multidisciplinary) หรือการใช้รูปแบบสหะสาขาวิชา ด้วยองค์ประกอบของระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำมีความหลากหลาย ได้แก่ ดิน น้ำ สัตว์ พืชและชุมชน ทำให้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมีการนำรูปแบบการอนุรักษ์และเป็นการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ มาใช้ปรับใช้ ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรทางกายภาพ เช่น แนวทางการอนุรักษ์ดินและการอนุรักษ์น้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ เป็นต้น

2.3 หลักการและแนวคิดทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

การบัญญัติกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาดนั้นหลักการที่ได้รับการยอมรับโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นอกจากอำนาจรัฐภายในประเทศ ต้องประกอบด้วยความร่วมมือ ในการสงวนและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ป้องกันการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หลักการป้องกันล่วงหน้า (The Precautionary Principle) หลักการผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (The Pollution-Pay Principle) แนวคิดมาตรการบังคับทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง มาใช้ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับประเทศไทย

2.3.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

2.3.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

“การมีส่วนร่วม” หมายถึง การที่สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยส่วนใหญ่กระบวนการมีส่วนร่วมจะเริ่มจากการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การวางแผนดำเนิน

กิจกรรมแก้ปัญหา การปฏิบัติงาน การร่วมรับผลประโยชน์และการติดตามประเมินผล จึงจะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เพราะประชาชนเป็นผู้กำหนดความต้องการในการแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง[65]

"การมีส่วนร่วมของประชาชน" หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ตั้งแต่การให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การให้คำแนะนำปรึกษา การร่วมวางแผน การร่วมปฏิบัติไปจนถึงการควบคุมดูแลโดยตรงจากประชาชน[66] แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็นในการวางแผนและหาทางเลือกเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจในการพัฒนาโครงการที่มีความเหมาะสม เป็นที่ยอมรับ และนำไปสู่การปฏิบัติร่วมกัน ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการไปจนถึงการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่นำมาปรับใช้ในอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้[67] 1. เพื่อสร้างจิตสำนึก และความเป็นเจ้าของในทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง สภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนที่ชัดเจน 3. เพื่อทราบความต้องการของประชาชนที่แท้จริง ตลอดจนการวางแผนการจัดการสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน 4. ลดปัญหาการไม่ยอมรับหรือต่อต้าน และลดความขัดแย้งและได้รับความร่วมมือในการจัดการ และ 5. ทำให้การตัดสินใจในการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ มีความรอบคอบมากขึ้น ส่งผลให้คุณภาพในการตัดสินใจดีขึ้น

---

65 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **คู่มือเพื่อเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการจัดการลุ่มน้ำ เรื่อง การสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วม** (กรุงเทพมหานคร: เพชรรุ่งการพิมพ์, 2549), หน้า 20.

66 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), หน้า 8.

67 สุวลักษณ์ สาธุมนัสพันธุ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 227.

การแสดงออกซึ่งแนวนโยบายของรัฐในการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564[68] ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 12 ให้ความสำคัญกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ในยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน พัฒนาระบบการบริหารจัดการและกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างจิตสำนึกความตระหนัก และปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการสร้างการมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการจัดทำโครงการเพื่อสร้างการยอมรับและลดความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล รักษา ติดตามและตรวจสอบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ

ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดให้สิทธิในน้ำเป็นของสาธารณะตามมาตรา 7 ด้วยทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือในที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำน้ำ แสดงให้เห็นว่าทรัพยากรน้ำสาธารณะซึ่งหมายความรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย ถือว่าสนับสนุนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งนับเป็นหัวใจสำคัญส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเริ่มหมดไปจนก่อให้เกิดภาวะวิกฤต อันส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการดำเนินการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ลำพังแต่เพียงหน่วยงานของรัฐแต่ฝ่ายเดียวนั้น ไม่เพียงพอต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นโดยการสนับสนุนด้านนโยบายจากรัฐและกระบวนการในระดับปฏิบัติ ถือว่าเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญ และจำเป็นต้องมีกลไกในการสร้างภาคีความร่วมมือเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เรียนรู้ สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่ให้ความสำคัญกับหลักการใช้อย่างชาญฉลาด (Wise Use) ซึ่งเป็นการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของคนและชุมชน ในขณะเดียวกันต้องบำรุงรักษาคุณลักษณะทางธรรมชาติของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำไว้แสดงให้เห็นว่า การใช้อย่างชาญฉลาดเป็นหัวใจที่สำคัญของการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน และที่ประชุมสมัชชาภาคีสมัยที่ 7 ณ เมือง San Yose ประเทศออสตาริก้า ค.ศ. 2002 มี

---

[68] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, 2560), หน้า 116.

การกำหนดแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนหลักการใช้ชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

แนวทางที่ 1 การดำเนินการตามพันธสัญญาและความร่วมมือที่จำเป็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ชุ่มน้ำ

แนวทางที่ 2 การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำจำเป็นต้องอาศัยการดูแลรักษาของชุมชนท้องถิ่นและเป็นมรดกทางวัฒนธรรม

แนวทางที่ 3 ชุมชนท้องถิ่นและชนดั้งเดิมต้องแสดงออกว่าได้รับประโยชน์อย่างมากในการเข้าไปจัดการ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นและชนพื้นเมืองในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างมีส่วนร่วม เกี่ยวกับมาตรการแรงจูงและความจำเป็นในการใช้อย่างชาญฉลาด เพื่อให้ได้ผลตอบแทนในระยะยาว ประกอบด้วยกิจกรรมในพื้นที่ ได้แก่ การล่าสัตว์ ตกปลา การเก็บเกี่ยวพืชผล การทำป่าไม้ การทำนาเกลือ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการกำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ปี ค.ศ. 2016-2014[69] มีวัตถุประสงค์ เพื่อการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และความร่วมมือระหว่างประเทศ อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกต่อไป และมีวัตถุประสงค์ ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อบทบาทและหน้าที่ของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่มีให้แก่ประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกนำมาใช้อย่างมีคุณค่า การสงวนรักษา การฟื้นฟู และการใช้อย่างชาญฉลาด โดยมีเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ในข้อ 2 ที่นำหลักการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ประกอบด้วย ชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น โดยนำหลักการใช้อย่างชาญฉลาด ความรู้ การคิดค้น วิธีการปฏิบัติ กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดที่อยู่ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

---

[69] Ramsar Convention Secretariat, **The 4th Strategic Plan 2016 - 2024 The Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat - the " Ramsar Convention"**, Retrieved May 16, 2016 from http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sc48-19_annex1_rev1_strategic_ plan.pdf

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ ห่วงใย รัก และหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนของตน ได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกกระบวนการของการวางแผน ซึ่งการวางแผนในปัจจุบัน ยังขาดการมีส่วนร่วมและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น และชนพื้นเมือง องค์กรภาคประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรได้รับการส่งเสริม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการวางแผนและการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนในท้องที่เป็นบุคคลที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำและทราบข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างแท้จริง[70] หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในคู่มือของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เล่มที่ 7 เรื่องทักษะทางมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Skills) เป็นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น และชนพื้นเมืองในการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น ชนพื้นเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน โดยจะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังนี้[71]

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดปัญหา (Identifying the Problems) ต้องใช้ความรู้และทักษะเพื่อกำหนดปัญหาปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหา เนื่องจากข้อมูลบางเรื่องยากต่อการเข้าถึงและจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่ปรากฏออกมาภายนอก

---

[70] Ramsar Convention Secretariat, New Guidelines for Management Planning for Ramsar Site and other Wetlands**.** Wetland: Water, Life, and Culture, In **8th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands** (**Ramsar, Iran, 1971**) **,** 18-26 November 2002, Valencia, Spain.

[71] Ramsar Convention Secretariat, Participatory Skills: Establishing and Strengthening Local Communities and Indigenous People's Participation in the Management of Wetlands, In **Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands, 4th edition, Vol. 7.** (Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2010), p. 23.

ขั้นตอนที่ 2 การตัดสินใจแก้ไขปัญหา (Deciding Upon the Solutions) เนื่องจากเป็นคนที่อยู่ในท้องที่และรับทราบถึงสาเหตุและที่มาของปัญหาเป็นอย่างดี จึงสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริง

ขั้นตอนที่ 3 การวางแผนการจัดการ (Implementing Management Plans) เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำ

ขั้นตอนที่ 4 การติดตามตรวจสอบผล และให้ความเห็นชอบกับมาตรการแก้ไขปัญหา เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และทราบปัญหาหรือควบคุมดูแลกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การล่าสัตว์และมลพิษ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 5 มาตรการเฉพาะที่ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การยอมรับร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น (Acceptance of Local Responsibility) เป็นการรวมกลุ่มกันของชุมชนโดยอาศัยข้อตกลงร่วมกัน การกำหนดข้อผูกพันของชุมชน (Community Commitment) โดยกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ การกำหนดค่าเสียหาย การใช้ประโยชน์ของความรู้และทักษะของท้องถิ่น (Utilization of Local Knowledge and Skills) การตรวจสอบเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพ (Effective monitoring) การเสริมสร้างการตระหนักรู้ของชุมชน (Enhanced Environmental Awareness in the Community at Large) การรับรองโดยชุมชน (Community Reassurance) ลดค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้โดยการใช้อาสาสมัคร (Reduction of Enforcement Expenditures)

โดยแนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 43(2) บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 50 (5) กำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนี้แนวนโยบายของรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 57 (2) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีการกำหนดให้เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นการจัดการแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เนื่องจากการกำหนดให้พื้นที่ใดที่หนึ่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ว่าจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 43

หรือมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ดังนั้น ในการกำหนดให้พื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่งทุกภาคส่วนในพื้นที่ ซึ่งทั้งภาคราชการ ภาคประชาชน องค์กรเอกชน ผู้ประกอบการ เป็นต้น ซึ่งจะเป็นภาคส่วนที่ได้รับผลโดยตรงจากการประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม แม้ว่าตามมาตรา 43 และมาตรา 45 จะไม่ได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วม ก็ตามในการดำเนินการจะให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนตั้งแต่กระบวนการแรกของการดำเนินการร่วมคิด เสนอปัญหา ความต้องการนำเสนอมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจนถึงกระบวนการในการกำกับดูแลเป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยผ่านทางกลุ่มองค์กร และคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นในระดับพื้นที่ และมาตรา 48 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 กำหนดให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 18 ในการจัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศ กนช. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

2.3.1.2 **ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ**

การมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ ห่วงใย รัก และหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนของตน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น และชนพื้นเมือง องค์กรภาคประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรได้รับการส่งเสริมอย่างยิ่งให้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการวางแผนและในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสีย

เป็นบุคคลที่ใช้ประโยชน์และทราบข้อมูลเป็นอย่างดี[72] ปรากฏในคู่มือของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เล่มที่ 7 เรื่องทักษะทางมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Skills) เป็นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น และชนพื้นเมืองในการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้วางหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่นชนพื้นเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนเหตุผลสำคัญในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ทำให้ไม่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ ที่เกิดขึ้นต่อระบบนิเวศในระยะยาว และชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการดำรงชีพ สันทนาการ และวัฒนธรรมทางสังคม หรือเหตุผลทางจิตวิญญาณ ประสบการณ์แสดงให้เห็นการจัดการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง โดยมีขั้นตอนในการเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ กระบวนการเริ่มต้น การวางแผน การประเมินผล การติดตามตรวจสอบเฝ้าระวัง การเสริมสร้างการตระหนักรู้ของชุมชนอย่างกว้างขวาง การใช้อาสาสมัคร เป็นต้น ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเริ่มต้น ต้องทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการใช้ประโยชน์ (Property Right) ควรเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบในสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ได้รับโดยสามารถตรวจสอบ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรของคนในชุมชนได้ ในกระบวนการและการมีส่วนร่วมในการจัดการริเริ่ม ได้แก่ 1. การดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกลุ่มย่อยที่เหมาะสมเข้าร่วมกับชุมชน เช่น กลุ่มนักเรียน และตรวจสอบกฎระเบียบที่ใช้ในการจัดการ 2. สร้างความตระหนักรู้ในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการใช้เทคนิคการสื่อสารโดยชุมชนให้เหมาะสม เช่น การประชุม หลักสูตรในโรงเรียน การแสดงออกต่อสาธารณะ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น 3. ผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในชุมชน ต้องเป็นบุคคลในพื้นที่โดยเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร และต้องเป็นบุคคลที่เป็นที่เคารพและเป็นที่ยกย่องของชุมชน และ 4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง โดยต้องมีอำนาจและหน้าที่ช่วยเหลือจัดการในท้องถิ่น ประกอบด้วยการจัดประชุมสมาชิก การจดบันทึก การจัดทำบัญชี การแก้ไขความขัดแย้ง เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการและการประเมินผล การใช้เทคนิคในการมีส่วนร่วมในวางแผนจัดการและการประเมินผล เพื่อใช้อธิบายสถานะความเป็นอยู่และบุคคลที่เกี่ยวข้องในชุมชน โดยใช้แบบสอบถาม การเข้าร่วมสังเกต การเข้าร่วมกิจกรรม เพื่อสร้างความเข้าใจที่ดี

---

[72] Ramsar Convention Secretariat, New Guidelines for Management Planning for Ramsar Site and other Wetlands**.** Wetland: Water, Life, and Culture, In **8th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands** (**Ramsar, Iran, 1971**)**.**

ถึงความต้องการร่วมกัน ได้แก่ การวางแผนร่วมกันและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนากลยุทธ์อันนำไปสู่ความสำเร็จของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมกำหนดข้อผูกพันของชุมชน (Community Commitment) การรวมกลุ่มกันของชุมชนโดยอาศัยข้อตกลงร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องได้ตกลงเป็นเจ้าของร่วมกันในกระบวนการอนุรักษ์ ดังนั้น วิธีการสร้างความเป็นหุ้นส่วนในชุมชน ต้องมีการกำหนดข้อตกลงที่นำมาใช้ร่วมกันหรือกฎกติการ่วมกัน เพื่อให้เกิดความไว้วางใจและเชื่อใจกัน เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรการในการอนุรักษ์ การกำหนดค่าเสียหาย วิธีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ อันเกิดจากการเรียนรู้จากการประปฏิบัติจริง เช่น การกำหนดการประชุม ข้อตกลงการทำงานร่วมกัน การสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นให้เกิดการตรวจสอบและประเมินผลโครงการและปฏิบัติตามแผนงานเป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพ (Effective Monitoring) ชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และทราบปัญหาหรือควบคุมดูแลกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำ วิธีการจัดการโดยการดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่น ให้มีการทำหน้าที่เฝ้าระวังทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นงานปกติ หรือทำเป็นกิจวัตรประจำวัน เพราะว่าชุมชนท้องถิ่นเป็นคนที่อาศัยและทำมาหากินในบริเวณพื้นที่นั้น สามารถมองเห็นปัญหาและข้อผิดพลาดได้และแก้ไขปัญหาได้รวดเร็ว เช่น คนในท้องถิ่นสามารถป้องกันกิจกรรมที่เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น การล่าสัตว์และการปล่อยสารพิษ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างการตระหนักของชุมชนอย่างกว้างขวาง (Enhanced Environmental Awareness in the Community at Large) คนในชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและเฝ้าระวังทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นจากความสำนึกของชุมชนเกี่ยวกับคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ และผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ได้แก่ การสร้างการยอมรับโดยชุมชน (Community Reassurance) ชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับการคุกคามโดยการจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร หรือวิธีการใช้ผู้แทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินหรือแก้ไขปัญหาหรือข้อจำกัด โดยอาศัยหลักการประนีประนอม เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือต่อชุมชน

ขั้นตอนที่ 6 การมีส่วนร่วมในการลดค่าใช้จ่ายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Reduction of Enforcement Expenditures) การมอบหมายหรือมอบอำนาจให้แก่คนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการบางอย่าง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ หรือปกป้องทรัพยากรของตนเอง เป็นการลดค่าใช้จ่าย อันเป็นการ ใช้วิธีการปกป้องรักษาทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำแบบประเพณีนิยม เช่น การมีคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชน การมีส่วนร่วมวิธีนี้เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้

ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชายฝั่ง ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทหนึ่ง ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้[73]

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่ม (Participation in Initiation) คือ ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา วิเคราะห์ปัญหา เนื่องจากประชาชนในพื้นที่จะรู้ถึงสภาพปัญหาเป็นอย่างดี ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอน ได้แก่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น และการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผน (Participation in Planning) คือ ควรให้การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการ ได้แก่ การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา การวางแผนงานหรือกิจกรรมในการแก้ไขปัญหา

ขั้นตอนที่ 3 การยอมรับแผนอย่างเป็นทางการ (Formal Adoption) คือ แผนการจัดการต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อให้แผนการจัดการได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากแผนการจัดการ

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Participation in Implementation) คือ การปฏิบัติตามแผนการจัดการ การร่วมรับผลลัพธ์จากการปฏิบัติ และการติดตามผลการปฏิบัติ เช่น การสนับสนุนด้านทรัพยากรบุคคล การประสานงานขอความร่วมมือในด้านต่าง ๆ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Participation in Evaluation) การประเมินผลโครงการมักจะดำเนินการโดยภาครัฐ ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการค่อนข้างน้อย ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผล เพื่อเป็นการรับรู้ผลของการปฏิบัติ และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแผนการจัดการ

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ประชาชนหรือชุมชน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในทุกขั้นตอน หรือเฉพาะขั้นตอนใดขั้นใดหนึ่งก็ได้ เพื่อสร้างเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของห่วงใย ความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนของตน

2.3.1.3 **รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ชุ่มน้ำ**

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอาศัยการยอมรับความผิดชอบร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น (Acceptance of Local Responsibility) ชุมชนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องร่วมรับผิดชอบและยอมรับเสียงข้างมากในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ก่อให้เกิดการกำหนดข้อผูกพันของชุมชน (Community Commitment) การรวมกลุ่มกันของชุมชนโดยอาศัยข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้เกิดความ

---

73 สุวลักษณ์ สาธุมนัสพันธุ์, *เรื่องเดิม,* หน้า 230-231.

ไว้วางใจ เช่น มีการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ การกำหนดค่าเสียหาย และวิธีการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำเกิดจากความรู้และทักษะของท้องถิ่น (Utilization of Local Knowledge and Skills)

นอกจากนี้มีการนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เป็นรูปแบบการใช้อย่างชาญฉลาด ตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการกำหนดเครื่องมือเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียเป็นส่วนใหญ่ โดยวิธีการส่งเสริมการให้ความรู้ความชำนาญ และการแสดงออกในการสื่อสารที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมหลักการใช้อย่างชาญฉลาดโดยผ่านทางสังคม โดยมีรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การสื่อสาร การให้การศึกษาและการสร้างความตระหนักแก่สาธารณชน หรือเรียกว่า “CEPA” (Communication, Education and Public Awareness) เกิดจากมติข้อที่ 9 ของการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ครั้งที่ 7 และมีการทบทวนผลสำเร็จครั้งแรกโดยมีการการกำหนดเป็นโปรแกรมเพื่อให้ภาคีปฏิบัติตาม ภายใต้พันธะกิจ คือ ประชาชนเป็นผู้กระทำเพื่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด (People Taking for the Wise Use of Wetlands)[74] เป็นเครื่องมือในการใช้อย่างชาญฉลาดโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นโปรแกรม CEPA เป็นการส่งเริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด และการสื่อสารเป็นการแสดงออกข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม เพราะว่าเป็นการส่งเสริมหลักการใช้อย่าชาญลาดโดยผ่านทางสังคม[75] โดยคณะกรรมการบริหารอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ แนะนำให้ภาคีใช้โปรแกรม CEPA อยู่ภายใต้ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการกระทำของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำมาใช้ในการพัฒนา เช่น การนำ โปรแกรม CEPA มาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด และนำไปใช้การประเมินแผนกลยุทธ์ ทั้งนี้ได้มีการจัดระดับ และประเภทของการมีส่วนร่วม ทำให้มีความหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะ และการตัดสินใจของบุคคลและกระบวนการของสถาบัน ซึ่งมีการกำหนดประเภทและระดับของการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ 7 รูปแบบ ประกอบด้วย[76]

---

[74] Ramsar Convention Secretariat, **The Ramsar Convention Manual: A Guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), 6th edition** (Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2013).

[75] Ramsar Convention Secretariat, Wetland CEPA: The Convention’s Programmer on Communication, Education, Participation and Awareness (CEPA) 2009-2015, In **Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands, 4th ed, Vol. 6** (Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2010), p. 21.

[76] *Ibid.*, p. 22.

แบบที่ 1 การมีส่วนร่วมในการจัดการที่เหมาะสม (Manipulative Participation) เป็นการมีส่วนร่วมอย่างง่ายที่สุด โดยประชาชนอ้างสิทธิโดยเป็นตัวแทนที่มาจากคณะกรรมการของชุมชน เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดให้มีข้อตกลงร่วมกันโดยอาศัยตัวแทนชุมชนที่มาจากสมาชิกของชุมชนในท้องถิ่น ที่มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำทุกหมู่บ้าน

แบบที่ 2 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขความขัดแย้ง (Passive Participation) จากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ประชานในชนบทโดยทั่วไปอยู่ในภาวะ ต้องเผชิญกับแรงกดดันในการถูกแย่งชิงทรัพยากรในท้องถิ่น การแบ่งปันทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม และใช้ประโยชน์อย่างไม่ชาญฉลาด ทำให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ชุ่มน้ำ จนทำให้คนไม่ได้มีส่วนร่วมมาตั้งแต่ต้นหรือไม่แสดงออกมาก่อน ได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ จนต้องมีการตัดสินใจหรือเกิดมีปัญหาขึ้น หรือมีการออกประกาศ หรือข้อตกลงร่วมกันโดยผู้ปกครองเพื่อให้ดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ

แบบที่ 3 การมีส่วนร่วมโดยการปรึกษาหารือหรือขอความคิดเห็น (Participation by Consultation) คนที่มีส่วนร่วมเข้ามาโดยการปรึกษาหารือหรือขอความคิดเห็น หรือการตอบคำถาม เจ้าของโครงการจะกำหนดปัญหาและการเก็บรวบรวมข้อมูล ต่อไปก็จะนำความคิดเห็นและข้อมูลไปวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบ เช่น การปรึกษาหารือถึงวิธีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือการขอความช่วยเหลือจากนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรภายนอกพื้นที่ชุ่มน้ำ

แบบที่ 4 การมีส่วนร่วมโดยมีสิ่งจูงใจ (Participation for Material Incentives) ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมสนับสนุนทรัพยากรหรือการใช้มาตรการจูงใจเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น แรงงาน การตอบแทนด้วยอาหาร เงินสด หรือปัจจัยอื่น ๆ การกำหนดให้ชาวนาปลูกและใช้แรงงาน นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร มีส่วนเกี่ยวข้องกับการระบายน้ำออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำถ้าไม่ระบายน้ำออกจะได้รับสิทธิยกเว้นภาษีที่ดิน หรือในสหรัฐอเมริกา กฎหมายของรัฐบาลกลาง และกฎหมายของรัฐต่าง ๆ หลายรัฐอนุญาตให้เจ้าของที่ดิน ซึ่งอุทิศพื้นที่ชุ่มน้ำให้เพื่อการอนุรักษ์ ได้รับการลดหย่อนภาษีที่ดินด้วย ซึ่งในบางรัฐ กฎหมายระบุให้พื้นที่โล่ง พื้นที่ชุ่มน้ำ อยู่ในหมวดอสังหาริมทรัพย์ที่เสียภาษีที่ดินในราคาต่ำ[77]

แบบที่ 5 การมีส่วนร่วมตามหน้าที่ (Functional Participation) การมีส่วนร่วมเป็นบางครั้งโดยจะเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจรัฐ ส่วนมากใช้วิธีการมุ่งไปยังเป้าหมายของโครงการ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยวิธีการประชุมกลุ่ม เพื่อกำหนดหน้าที่และกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ การ

---

[77] P. J. Dugan, *op. cit.,* p. 86.

มีส่วนร่วมนี้เป็นการสื่อสารระหว่างกันและร่วมกันตัดสินใจ หลังจากมีการตัดสินใจที่สำคัญต้องใช้ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย

แบบที่ 6 การมีส่วนร่วมโดยการทำงานร่วมกัน (Interactive Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ การวางแผนเพื่อพัฒนา และข้อมูล หรือการเพิ่มอำนาจขององค์กรท้องถิ่น การมีส่วนร่วมเหมือนเป็นสิทธิตามธรรมชาติ ในกระบวนการมีส่วนร่วมใช้ สหสาขาวิชามาทำงานร่วมกันเป็นการ ให้มุ่งมองที่มีทัศนคติที่หลากหลาย และมีการนำมาใช้อย่างเป็นระบบและมีโครงสร้าง เป็นกลุ่มที่สามารถควบคุมการตัดสินใจมากกว่า กำหนดวิธีการใช้ทรัพยากร แต่การทำงานร่วมกันจะมีความรู้สึกว่าการผู้นำ เพื่อการรักษาอำนาจและหน้าที่ไว้ เช่น เครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) เครือข่ายเยาวชนด้านสิ่งแวดล้อม มูลนิธิพื้นที่ชุ่มน้ำไทย สมาคมนกและธรรมชาติแห่งประเทศไทย องค์กรพัฒนาเอกชน เช่น IUCN WWF เป็นต้น

แบบที่ 7 การมีส่วนร่วมโดยการระดมพล หรือการทำให้เคลื่อนไหวได้ด้วยตัวเอง (Self-Mobilization) ในรูปแบบนี้ประชาชนที่มีส่วนร่วมจะเริ่มการเปลี่ยนแปลงให้กลายเป็นการมีส่วนร่วมโดยอิสระนอกเหนือการควบคุมขององค์กรของรัฐ ประชาชนเหล่านี้จะพัฒนาการติดต่อไปยังองค์กรภายนอกเพื่อขอทรัพยากรและคำแนะนำทางเทคนิคที่พวกเขาต้องการ แต่ยังมีอำนาจควบคุมการใช้ทรัพยากรกระจาย

ประเทศไทยได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ในข้อ 4 “ให้สร้างจิตสำนึกและปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนแก่ทุกภาคส่วน และประชาชนทุกระดับ และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติด้วย” นอกจากนี้ควรเสริมสร้างความรู้ จิตสำนึก และสร้างเครือข่ายชุมชน โดยปัจจุบันบันตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ คณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำปิง คณะกรรมการลุ่มน้ำป่าสัก เป็นต้น และคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย ทำหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ

ดังนั้น อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ถือว่าเป็นอนุสัญญาฯที่ส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ มีการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเข้าไปใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด มีจุดมุ่งหมายช่วยในการตัดสินใจ การระดมความช่วยเหลือของท้องถิ่น อันส่งผลกระทบต่อทิศทางใน

การกำหนดนโยบายและกฎหมาย เช่น การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาที่กำลังวางแผนว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้รับประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองในรูปของการสร้างอาชีพจากการท่องเที่ยว และการจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแบบดั้งเดิมและอย่างยั่งยืน ประชาชนในท้องถิ่นต้องได้รับสิทธิพิเศษ เช่น โอกาสในการเข้าถึงและใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตามสมควร มีการส่วนร่วมจัดและดำเนินกิจกรรมพิเศษ เช่น จัดกิจกรรมวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก เทศกาลนกน้ำสำหรับเด็ก เป็นต้น

2.3.2 หลักการป้องกันล่วงหน้า (The Precautionary Principle)

"หลักการป้องกันล่วงหน้า" (Precautionary Principle) หมายถึง หลักในการเสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยการป้องกันล่วงหน้า ซึ่งมีสาเหตุมาจากที่รุนแรงและการขาดความเชื่อมั่นในทางวิทยาศาสตร์ที่จะป้องกันเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทุก ๆ เหตุการณ์ได้[78] แสดงให้เห็นว่าเป็นการระวังไว้ก่อนโดยเน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้าโดยการสร้างระบบป้องกันให้กับทรัพยากรธรรมสชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและพื้นที่เสี่ยง

หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นหลักการจัดการในเชิงรุก โดยเน้นการป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ว่าข้อมูลหรือข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ในขณะนั้นจะยังไม่สมบูรณ์พอที่จะชี้ชัดว่าจะมีผลกระทบใดเกิดขึ้นก็ตาม[79] หลักการนี้นับว่าเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดที่มีอยู่ในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากเป็นการเตือนภัยไว้ก่อนล่วงหน้าว่าความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมจะเริ่มเกิดขึ้นมาแล้วจะได้หาวิธีการในการป้องกันแก้ไขได้ทันท่วงที ซึ่งหากมิได้มีวิธีการป้องกันล่วงหน้าเกิดขึ้นแล้ว บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นมานั้นยากแก่การเยียวยาหรือฟื้นฟูได้ หลักการป้องกันล่วงหน้าปรากฏอยู่ในประกาศปฏิญญาริโอ เดอจาเนโร

---

[78] Deloso E. R., **The Precautionary Principle: Relevance in International Law and Climate Change** (Master's thesis, International Environmental Science Degree Thesis, Lund University, 2005), p. 8.

[79] อำนาจ วงศ์บัณฑิต**, กฎหมายสิ่งแวดล้อม** (กรุงเทพมหานคร**:** วิญญูชน**,** 2550), หน้า 83.

หลักการที่ 15 “เพื่อเป็นการป้องกันสิ่งแวดล้อม การป้องกันล่วงหน้าจะได้นำมาใช้อย่างกว้างขวางโดยรัฐ ตามขีดความสามารถของรัฐการดำเนินการต่อความเสียหายอย่างรุนแรงหรือแก้ไขไม่ได้ของสิ่งแวดล้อม โดยไม่ใช้วิทยาศาสตร์อย่างเต็มกำลังจะใช้เป็นข้ออ้างเพื่อเลื่อนการใช้มาตรการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อมาตรการทางด้านค่าใช้จ่ายและประสิทธิภาพ ย่อมกล่าวอ้างไม่ได้”[80] และหลักการในประกาศปฏิญญาริโอฯ ข้อที่ 17 “การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือในการใช้อย่างชาญฉลาดของประเทศที่จะนำมาใช้สำหรับกิจกรรมที่คาดว่าจะส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน และเพื่อเป็นการประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ” ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่มีแนวความคิดตามหลักการป้องกันล่วงหน้าและเป็นมาตรการทางกฎหมายปกครองที่รัฐใช้เป็นมาตรการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดในอนาคต เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนของตนจะได้รับความปลอดภัยหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อันเกิดจากความเสี่ยงดังกล่าวน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการป้องกันล่วงหน้า

ในประเทศไทยได้มีการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยมีลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในอันที่จะเข้าไปตรวจสอบว่าผู้ประกอบกิจการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตามหรือให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในอันที่จะสั่งการให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขการประกอบการให้ถูกต้อง เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 40 ได้ให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ด้วย สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 (2)[81] มีการนำหลักการกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ ในส่วนที่ให้

---

[80] พนัส ทัศนียานนท์, แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม, ใน **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม** หน่วยที่ 1 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556), หน้า 28.

[81] มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดังนี้ . . . (2) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่นแต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียถือปฏิบัติได้รวมทั้งยังได้ให้อำนาจแก่พนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง นอกจากนี้กฎหมายไทยยังได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมาบัญญัติโดยให้อำนาจแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทต่าง ๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นน้ำเสีย อากาศเสีย เสียง ความสั่นสะเทือน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55[82] กำหนดให้มีการออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้หลักการป้องกันล่วงหน้ามีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดมาตรการป้องกันล่วงหน้าไว้ในมาตรา 78 ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลทรัพยากรน้ำสาธารณะในบริเวณดังกล่าวมีหนังสือขอความร่วมมือให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับทรัพยากรน้ำดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หากในกรณีที่มีการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลทรัพยากรน้ำสาธารณะในบริเวณดังกล่าว มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ที่กระทำการดังกล่าวดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อขจัดความเสียหายและทำให้ทรัพยากรน้ำสาธารณะกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิมหรือเหมาะสมจะใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มมีการนำหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary) มาใช้ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 3(1) คือ “ภาคีต้องวางแผนและดำเนินการ

หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้. . .”

[82] มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นทีชุ่มน้ำในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาด” ส่งผลให้รัฐกำหนดกฎหมายในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ที่ประชุมสมัชชาภาคีสมัยที่ 6 ณ เมือง Brisbane ประเทศออสเตรเลีย ปี ค.ศ. 1936 มีมติที่ 6.2 เรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Recommendation 6.2: Environmental Impact Assessment) เช่น การวางแผน การกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ การยื่นเงื่อนไขการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เค้าโครงการวางแผนโครงการ การอนุญาตเกี่ยวกับการคุ้มครองชนิดที่อยู่อาศัย หรือการออกใบอนุญาตให้ใช้น้ำ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) และรัฐกำหนดให้มีการทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม EIA เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการกำหนดว่ากิจกรรมหรือโครงการที่มีการดำเนินการในพื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องรักษาคุณค่าทางธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ โดยการกำหนดรูปแบบของกิจกรรมหรือควบคุมกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Adverse Impact) เช่น การล่าสัตว์ การตกปลา ห้ามการนำเข้าสัตว์ชนิดพันธุ์ที่รุกรานสิ่งแวดล้อม (Alien Species) การใช้ระบบการอนุญาตสำหรับกิจกรรมเหล่านี้ เพื่อการควบคุมกิจกรรมและการกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ

สำหรับประเทศไทยมีการนำมาตรการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ในสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยบัญญัติอยู่ในมติคณะรัฐมนตรี 12 พฤษภาคม 2558 เรื่องทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ข้อ 10 “ให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) สำหรับโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ออกตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แห่งชาติ พ.ศ. 2535” คือ กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เห็นควรมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อประเภทและขนาดของโครงการพัฒนาที่ไม่เข้าข่ายเป็นโครงการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 50[83] แห่งพระราชบัญญัติ

---

[83] มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 “ในกรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลประทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แต่มีความล่อแหลมและเป็นอันตราย อาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำเพิ่มเติม รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นต่อร่างมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2559[84] โดยเสนอมาตรการลดภัยคุกคาม “จัดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม (EHIA) ตามประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมชาติ สำหรับโครงการหรือกิจการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติแล้วแต่กรณี” ส่งผลให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เห็นควรมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อประเภทและขนาดของโครงการพัฒนาที่ไม่เข้าข่ายเป็นโครงการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แต่มีความล่อแหลมและเป็นอันตราย อาจส่งผลกระทบเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำเพิ่มเติม รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาทิ การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) เช่น โครงการขุดลอกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกักเก็บน้ำอนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำ โครงการก่อสร้างคันดิน โครงการผันน้ำหรือสูบน้ำ เข้า-ออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำ

ปัจจุบันสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในเรื่องการจัดทำบัญชีรายชื่อประเภท และขนาดของโครงการ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดมาตรา 48 วรรคสองก็ได้”

[84] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ความเป็นมาในการทบทวนมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ,** วันที่ 8 กรกฎาคม 2559**,** สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ**.**

พัฒนาที่มีความล่อแหลมและเป็นอันตรายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นสำหรับโครงการพัฒนาขนาดเล็กในพื้นที่ชุ่มน้ำ และโครงการที่ไม่เข้าข่ายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ภายใต้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำของคณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ และได้กำหนดรายชื่อโครงการที่ต้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวม 5 โครงการ ได้แก่ 1. โครงการขุดลอกพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. โครงการก่อสร้างคันดินและหรือถนนรอบพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. โครงการผันน้ำหรือสูบน้ำออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำ (พื้นที่พรุ) 4. โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดเล็ก ที่ไม่เข้าข่ายการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ออกตามความตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 5. โครงการก่อสร้างทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ ได้แก่ พื้นที่ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่เครือข่ายนกอพยพ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ ในระยะทาง 2 กิโลเมตร[85]

2.3.3 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pays Principle: PPP)

มาตรการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) เป็นหลักการซึ่งองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) เสนอให้นำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ โดยมีลักษณะสำคัญ คือ การกำหนดให้ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่แบกรับภาระการลงทุนและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Internalization of Environmental Costs) ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบการหรือดำเนินกิจกรรมของตน รวมทั้งมีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษทั้งหมดที่รัฐได้ดำเนินการไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หากเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด ผู้ก่อมลพิษต้องมีหน้าที่ชดเชยความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายด้วย ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในประกาศปฏิญญาริโอ เดอ จาเรโร ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ในหลักการข้อที่ 16 “รัฐจะพยายามส่งเสริมให้มีค่าใช้จ่ายภายในสำหรับสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้ก่อมลพิษจะรับภาระในค่าใช้จ่ายของ

---

[85] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **เอกสารประกอบการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) มาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ,** วันที่ 15 กรกฎาคม 2559**,** ณ โรงแรมอมารี ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร**,** หน้า 2.

มลพิษ อันเกี่ยวด้วยประโยชน์สารธารณะ และจะไม่ไปขัดกับการค้าภายในและการลงทุน” ซึ่งการผลักดันต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมกลับเข้าสู่ผู้ก่อซึ่งรัฐในฐานะองค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแล ควรพยายามที่จะส่งเสริมการผลักต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม กลับสู่ผู้ก่อมลพิษ และพยายามที่ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยคำนึงถึงแนวทางที่ว่าผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้ที่รับภาระต้นทุนของมลพิษด้วยการพิจารณาอย่างระมัดระวัง ต่อผลประโยชน์สาธารณะ และอย่างไรไม่บิดเบือนการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน[86]การใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อลดการก่อมลพิษ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ประเภทของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ที่นำมาใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

1. ค่าปรับ (Fines) เป็นเครื่องมือสำหรับป้องกันและปราบปรามเพื่อมิให้มีการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมในระดับที่เกินจากกฎหมายกำหนด จุดอ่อนของมาตรการนี้ก็คือ การปรับจะเกิดขึ้นหลังจากมีการกระทำผิดกฎหมายและส่วนใหญ่มีความเสียหายเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว นอกจากนั้นอัตราค่าปรับอาจจะต่ำเกินไปจนไม่สามารถทำให้ผู้ก่อมลพิษปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยยอมจ่ายค่าปรับแทนที่จะลดการก่อมลพิษ เช่น การจ่ายค่าชดเชยหรือค่าเสียหายจากการทำลายหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ

2. ภาษีการปล่อยมลพิษ (Pollution Tax) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยภาษีที่ใช้กันมากในหลายประเทศ ได้แก่ ภาษีมลพิษทางน้ำและภาษีมลพิษทางอากาศ โดยเรียกเก็บตามปริมาณหรือประเภทของมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม

ในกฎหมายไทยมีการนำผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 หมวด 8 เรื่องความรับผิดทางแพ่งในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ มาตรา 83 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำโดยผิดกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะหรือใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ผู้นั้นกระทำละเมิดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อรัฐเพื่อการนั้น ถ้าความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะเกิดจากวัตถุหรือสิ่งอื่นใดนั้นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้นแม้จะมิได้เกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้น เกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือการกระทำตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่” ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาใช้ในกฎหมาย

---

[86] กรมควบคุมมลพิษ, **เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นโครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (**กรุงเทพมหานคร**:** กรม, **2555),** หน้า 12.

หลายฉบับ เพื่อควบคุมมลพิษที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 มาตรา 119 และ มาตรา 119 ทวิ เพราะหากมีการเท ทิ้ง หิน กรวย ทราย ดินโคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ หรือน้ำมัน เคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ อันเป็นเหตุให้แม่น้ำลำคลองสกปรก ผู้กระทำจะต้องรับโทษทางอาญา คือ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับการทิ้งสิ่งของเหล่านั้น และผู้กระทำจะต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เช่น มาตรา 68 กำหนดให้ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รังสี หรือมลพิษอื่นใด มีหน้าที่ต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานกำหนด และมาตรา 70 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้ง มีหน้าที่ต้องก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 96 ผู้ทำให้เกิดการเสื่อมสภาพแหล่งน้ำ หรือเสื่อมประโยชน์ต่อการใช้น้ำ หรือทำให้เกิดภาวะมลพิษแก่แหล่งน้ำ หรือระบบนิเวศแหล่งน้ำ หรือทำให้น้ำมีสภาพเป็นพิษจนน่าจะเป็นอันตรายต่อแหล่งน้ำ หรือระบบนิเวศแหล่งน้ำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.3.4 หลักการผู้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle)

หลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle: BPP) มีหลักการสำคัญคือ ผู้ได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการควรต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนทั้งหมดในการผลิตสินค้าและบริการนั้น โดยหลักการนี้จะคล้ายกับหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่ายคือผู้บริโภคต้องจ่ายค่าสินค้าและบริการที่บริโภคในทางปฏิบัติหลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการสร้างกลไกสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า การจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม (Payment for Environmental Services: PES) ซึ่งเป็นธุรกรรมที่คู่สัญญา 2 ฝ่ายคือ ผู้รับบริการหรือผู้ได้ประโยชน์กับผู้ให้บริการหรือผู้ทำหน้าที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ร่วมกันโดยสมัครใจ มีการกำหนดขอบเขตการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหรือบริการที่ผู้ให้บริการส่งมอบที่ชัดเจน โดยผู้ได้ประโยชน์จะจ่ายค่าบริการเมื่อ

ผู้ให้บริการทำหน้าที่หรือส่งมอบบริการได้ตามที่ตกลงกันไว้ในอัตราที่สมเหตุสมผล ทั้งนี้ผู้รับบริการหรือผู้ให้บริการอาจมีจำนวนมากกว่าฝ่ายละหนึ่งรายก็ได้[87]

ประเภทของหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายที่มีการนำมาใช้ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

1. ค่าธรรมเนียมการอนุญาต (Administrative Fee) เป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปจะเรียกเก็บเป็นจำนวนน้อยและเก็บในอัตราเดียวกันจากผู้ขออนุญาตทุกราย หรือเป็นค่าธรรมเนียมที่หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตเรียกเก็บจากผู้ประกอบการ โดยอาจเก็บครั้งเดียวหรือรายปี เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 29 กำหนดให้เรียกเก็บเงินค่าบริการหรือค่าตอบแทน เป็นค่าธรรมเนียมสำหรับการอนุญาตให้เข้าดำเนินกิจการในอุทยานแห่งชาติ กฎหมายเปดโอกาสใหประชาชนเขาไปใชประโยชนในเขตอุทยานแหงชาติเพื่อการศึกษา และสันทนาการ โดยใหอธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บคาบริการ คาธรรมเนียมหรือคาตอบแทนในการที่พนักงานเจาหนาที่ใหบริการหรือใหความสะดวกตาง ๆ ใน อุทยานแหงชาติหรือการที่ได รับอนุญาตใหดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยูในอุทยานแหงชาติ

2. ค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ (User Fee หรือ User Charges) ได้แก่ เป็นค่าธรรมเนียมที่ภาครัฐหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการสิ่งแวดล้อมเรียกเก็บจากผู้ปล่อยมลพิษหรือผู้ใช้บริการ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ หรือเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือผู้ใช้บริการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ เช่น พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 การขอใบอนุญาตใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สาม จากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังไฟฟ้า การประปา และกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางตาม หรือ ค่าธรรมเนียมการจัดการน้ำเสีย เป็นต้น

ดังนั้น หลักการผู้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่ายเป็นการส่งเสริมความรับผิดชอบให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ให้บริการด้านระบบนิเวศน์ ทั้งที่อยู่ต้นทาง และปลายทาง โดยใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ และภายใต้หลักการนี้จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ ซึ่งการได้รับประโยชน์ไม่จำเป็นที่ต้องเป็นการได้ใช้

---

[87] Sven Wunder, **Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts** (Jakarta: Center for International Forestry Research, 2005), p. 24.

ทรัพยากรธรรมชาติเพียงอย่างเดียว แต่ประโยชน์ที่ได้รับรวมถึงการมีระบบนิเวศหรือสิ่งแวดล้อมที่ดี มีแหล่งทัศนียภาพที่สวยงาม เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐอาจกำหนดเครื่องมือที่สนับสนุนหรือสร้างแรงจูงใจให้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ มาตรการอุดหนุน (Subsidy) เป็นเครื่องมือที่ภาครัฐใช้สนับสนุนผู้ประกอบการให้ลงทุนในโครงการที่ส่งเสริมหรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมซึ่งมักเป็นโครงการที่ใช้เงินลงทุนสูงและมีผลตอบแทนไม่คุ้มค่าเมื่อคิดในมุมมองทางธุรกิจเพียงด้านเดียว โดยการอุดหนุนอาจอยู่ในรูปแบบเงินช่วยเหลือ เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และสิทธิประโยชน์ทางภาษี เป็นต้น ผู้ประกอบการที่ได้รับการอุดหนุนจะมีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำ สามารถลงทุนในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมและได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าได้[88]

สำหรับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการกล่าวถึงมาตรการแรงจูงใจกำหนดไว้ในที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ครั้งที่ 8 ณ เมือง Valencia ประเทศสเปน ค.ศ. 2002 มีมติรับรองมาตรการแรงจูงใจที่เป็นเครื่องมือใช้สำหรับการใช้อย่างชาญฉลาด (Resolution VIII.23: Incentive Measures as Tools for Achieving the Wise Use for Wetlands)[89] กำหนดให้นำมาตรการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 11 คือ มาตรการสร้างเสริมแรงจูงใจ มาใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาด ได้แก่ แรงจูงใจทางการเงิน ประกอบด้วย ภาษีและเงินสนับสนุนกิจกรรมที่ไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ การค้า การประเมินผลคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์ นอกจากนี้ที่ประชุมสมัชชาภาคี ครั้งที่ 4 ณ เมือง Montreux ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1990 (Resolution 4.3: Wetland Conservation Fund)[90] มีมติเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้ภาคีบริจาคเงินเข้ากองทุน ปีละ 40,000 ฟรังค์สวิสหรือประมาณ 1,000,000 บาท โดยภาคีสามารถขอรับการสนับสนุนความช่วยเหลือได้

---

88 ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, "การใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม," **วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์** 6, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2544): 93-105.

89 Ramsar Convention Secretariat, Resolution VII.23: Incentive Measure as Tools for Achieving the Wise Use of Wetlands Conservation on Wetland, In **8th Meeting of Conference of the Contracting Parties,** 18-26 November 2002, Valencia, Spain.

90 Ramsar Convention Secretariat, Resolution 4.3: Wetland Convention Fund, In **Conservation on Wetland 4th Meeting of Conference of the Contracting Parties,** 27 June – 4 July 1990, Montreux, Switzerland,

เกี่ยวกับการโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การขึ้นทะเบียน การวางแผน การอบรมเจ้าหน้าที่อาสาสมัคร โครงการให้การศึกษา เป็นต้น

สำหรับตัวอย่างการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งในประเทศไทย ซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างหนึ่ง ประเทศไทยนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้หลายประเภท อาทิ เช่น การใช้มาตรการทางการเงินเพื่อให้ชาวประมงปรับเปลี่ยนเครื่องมือประเภททำลายล้างไปเป็นเครื่องมือประเภทอื่นหรือปรับเปลี่ยนอาชีพ โดยกรมประมงเป็นผู้หาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ

2.3.5 แนวคิดมาตรการบังคับทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม

กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีเจตนารมณ์ 4 ประการคือ 1. การป้องกัน 2. การปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรัฐกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับมลพิษ 3. การเยียวยา กรณีการป้องกันสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลายอาจจะไม่ทันการ สิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้ว จึงกำหนดให้ต้องมีการเยียวยาความเสียหายในคดีแพ่งโดยทั่วไป โดยอาศัยหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ 4. การลงโทษทางอาญาโดยใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญา มุ่งลงโทษผู้กระทำผิด

ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกิดสภาพบังคับมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการบังคับทางแพ่งและมาตรการบังคับทางอาญา ดังนี้

1. มาตรการบังคับทางปกครอง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้ระบุหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยสามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อควบคุมหรือกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมและ กฎหมายยังระบุถึงมาตรการการลงโทษซึ่งเป็นสภาพบังคับ (Sanction) เอาไว้ควบคู่กันกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวข้างต้นด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจปกครองของเจ้าพนักงานเกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กรณีตามมาตรา 82 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ได้แก่ 1. ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมหรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสียระบบบำบัดเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย หรือมลพิษ 2. ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิใช่โรงงานอุตสาหกรรม 3. ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดเสีย หรือกำจัดของเสีย หยุด หรือปิดการดำเนินกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่ง

พระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ หรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ . . . เป็นต้น[91]

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ ออกคำสั่งปรับแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 93 และปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ไม่ชำระค่าปรับตามคำสั่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็มิได้ระบุถึงสภาพบังคับไว้หรือบทกำหนดโทษ

2. มาตรการบังคับทางแพ่ง

มาตรการทางแพ่งเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เป็นมาตรการที่สภาพบังคับเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการใช้บังคับมาตรการทางอาญาแล้ว ทั้งนี้ เพราะมาตรการทางอาญาเพียงประเภทเดียวย่อมไม่อาจนำไปใช้การเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคมและสิ่งแวดล้อมได้ โดยเฉพาะความเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมหรือที่เรียกว่าเหยื่อ (Victim) จากมลพิษ จึงต้องใช้มาตรการทางแพ่งเข้ามารองรับสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวนี้ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้นำเอามาตรการทางแพ่งมาบัญญัติไว้ในหมวดที่ว่าด้วยความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษได้แก่ ประชาชนหรือภาคเอกชนที่เป็นผู้เสียหาย และภาครัฐเป็นผู้เสียหาย

1) ประชาชนหรือภาคเอกชนเป็นผู้เสียหาย

ในอดีตที่ผ่านมา มาตราทางแพ่งที่ใช้บังคับเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมนั้นคงอยู่ภายใต้หลักละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งผู้เสียหายจะต้องรับภาระในการพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายกับ

---

91 ข้อสังเกต คือ การใช้มาตราทางการปกครองของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 82 (2) (3) (4) หรือ (5) นั้นมาตรา 87 ให้สิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย ผู้ควบคุมหรือบุคคลอื่นใดซึ่งไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดังกล่าว มีสิทธิร้องคัดค้านคำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการควบคุมมลพิษภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับการแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และหากยังไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ผู้ร้องคัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ภายใน 30 วันนับวันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการควบคุมมลพิษ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯ ให้เป็นที่สุด

ผลที่ได้รับซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากและซับซ้อน เป็นผลให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิเรียกร้องแก่ผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินคดีแก่ผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งมลพิษสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐจึงได้นำเอาหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability Principle) เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ถึงแม้ว่าผู้กระทำให้เกิดความเสียหายนั้นจะมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ต้องรับผิดเฉพาะในกรณีที่กฎหมายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นความรับผิดไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องพิสูจน์ว่ากรณีต้องด้วยข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงจะพ้นความรับผิด ซึ่งเป็นหลักการที่ผลักภาระการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายกับผลเกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อไปตกอยู่แก่ผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดมลพิษแทน โดยบัญญัติถึงความรับผิดทางแพ่งไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐ เสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือไม่ก็ตาม” จากข้อความตามกฎหมายนี้ย่อมชี้ให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของผู้เสียหายที่เพียงแต่กล่าวอ้างว่า ผู้ประกอบการเป็นเหตุแห่งความเสียหายเท่านั้น โดยไม่จำต้องพิสูจน์ว่าผู้ประกอบการนั้นจะได้การะทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ดังเช่นในหลักการพิสูจน์ในคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ไม่

2) ภาครัฐเป็นผู้เสียหาย หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องใด ๆ สามารถพิสูจน์ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อระบบสิ่งแวดล้อม โดยมีต้นเหตุแห่งความเสียหายจากบุคคลหรือหน่วยงานใดก็ตาม หน่วยงานภาครัฐซึ่งได้รับความเสียหายหรือจะต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ เพื่อการฟื้นฟูระบบสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนดี สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวในข้อ ก. เพื่อฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายได้เช่นกัน เช่น มีการนำหลักความรับผิดเด็ดขาดทางแพ่งมาใช้กับกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 83 กำหนดให้ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำโดยผิดกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะหรือใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ผู้นั้นกระทำละเมิดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ถ้าความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำของรัฐเกิดจากวัตถุหรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือมลพิษ ผู้ครอบครองหรือควบคุมวัตถุหรือสิ่งอื่นใดนั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น แม้จะมิได้เกิดขึ้นโดยจงใจ

หรือประมาทเลินเล่อก็ตาม เว้นแต่ จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้น เกิดจากเหตุสุวิสัย หรือการกระทำตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษอันเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย มีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ว่า การประกอบการหรือการะทำของตนมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งเป็นการพิสูจน์ถึงความไม่สัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายกับความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 วรรคสองบัญญัติภาระหน้าที่ของผู้เป็นเจ้าของแหล่งมลพิษไว้ คือจะต้องพิสูจน์ถึงเหตุข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามกฎหมาย 3 ประการ คือ 1. เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม 2. การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ 3. การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

หลักการความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดที่นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้นับได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม และประโยชน์จากสิทธิเช่นว่านี้ยังครอบคลุมไปถึงสิทธิประโยชน์อื่น ๆ อีก เช่น กรณีการบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีความครอบคลุมไปถึงการชดใช้ค่าเสียหาย การใช้ราคาทรัพย์ที่เสียหายไป และค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย ดังความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 วรรคท้าย

นอกจากนั้น ในหมวด 6 ความรับผิดทางแพ่งนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ยังครอบคลุมไปถึงความรับผิดชอบต่อการทำลาย หรือทำให้สูญหายทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมาตรา 97 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้กระทำนั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

3. มาตรการบังคับทางอาญา

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายที่จะใช้เป็นกฎหมายป้องกันสังคมมิให้ถูกประทุษร้าย ป้องกันผลประโยชน์ของรัฐ และการใช้อำนาจอื่นโดยมิชอบของบุคคลในสังคม กฎหมายอาญาเป็นการแสดงออกถึงอำนาจของสังคมที่มีต่อการกระทำอันเป็นการละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมนั้น ๆ จึงจัดว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันภัยของสังคมที่มีประสิทธิภาพดีกว่ามาตรการอื่น ๆ เนื่องจากในกฎหมายอาญาจะกำหนดบทลงโทษไว้เพื่อใช้ลงโทษผู้ที่มีพฤติกรรมอันเป็นการทำร้ายสังคมและส่วนรวมในลักษณะของการป้องกันและปราบปราม ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากมาตรการอื่น ๆ คือ มีเป้าหมายวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้คนในสังคมและผู้กระทำ

ความผิดรู้สำนึกถึงการกระทำอันฝ่าฝืนความรู้สึกทางศีลธรรมอันเป็นความรู้สึกผิดชอบชั่วดีจากการกระทำนั้น ๆ การกระทำที่เข้าในลักษณะองค์ประกอบของกฎหมายอาญานั้นมิใช่ว่าจะมีบัญญัติไว้แต่เฉพาะในประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น หากแต่ยังบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

มาตรการทางอาญาที่นำมาใช้เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม แยกพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง คือ

1) **นำมาใช้เป็นมาตรการโดยตรง หมายถึง การกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดต่อสิ่งแวดล้อมให้เป็นความรับผิดทางอาญาด้วยการกำหนดบทลงโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญาโดยตรง เช่น ในประมวลกฎหมายอาญา กำหนดลักษณะความรับผิดไว้ในมาตรา 228 เรื่องการทำให้เกิดอุทกภัยหรือขัดข้องแก่การใช้น้ำโดยกำหนดอัตราโทษไว้ คือ โทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ,ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 237 เรื่องการเจือของมีพิษหรือสิ่งที่เป็นอันตรายลงในแหล่งแม่น้ำโดยกำหนดอัตราโทษไว้ คือ โทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท และหากการกระทำตามมาตรา 237 นั้น เป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตาย ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 238 บัญญัติโทษไว้ คือ จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท ถ้าเป็นเหตุให้บุคคลอื่นรับอันตรายสาหัส ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท แต่ถ้าหากว่าเป็นการกระทำโดยประมาทและใกล้จะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 239 บัญญัติโทษไว้ คือ โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 375 เรื่อง การทำให้รางระบายน้ำร่องน้ำ หรือท่อระบายของโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก กฎหมายกำหนดโทษไว้คือ โทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และมาตรา 380 เรื่องการทำให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำไว้สำหรับประชาชนใช้สอย โทษที่กำหนดไว้คือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับเกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ**

2) นำสภาพบังคับทางอาญามาใช้เป็นมาตรการประกอบมาตรการทางปกครอง หมายถึง การนำเอาบทกำหนดโทษทางอาญามาใช้กับการกระทำผิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่น เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำพ.ศ. 2561 เป็นต้น

ดังนั้น กลไกที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือการกำหนดบทลงโทษไว้ในกฎหมายฉบับนั้น ๆ ซึ่งเรียกว่า โทษทางอาญา การใช้โทษทางอาญาในลักษณะของการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ก็นำมาใช้เป็นมาตรการ

ทางอาญาเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม มาตรการทางอาญานี้จึงเป็นมาตรการที่มี สภาพบังคับในลักษณะตอบโต้ผู้กระทำความผิดหรือฝืนกฎหมาย ซึ่งในกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดไว้เป็นจำคุกและปรับ และอัตราโทษที่กำหนดไว้นั้นจะสัมพันธ์กับประเภทและลักษณะของการกระทำ ซึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้ในหมวด 7 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา 98 ถึงมาตรา 111 ยกตัวอย่างเช่น ในมาตรา 98 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 หรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” ในขณะที่วรรคสองของมาตราเดียวกันกำหนดว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าวเป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายจากมลพิษก็จะมีโทษหนักขึ้น คือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคลไว้ด้วยในมาตรา 111 คือ กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำผิดนั้นในส่วนอัตราโทษนั้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินห้าปี หรือโทษปรับสูงสุดไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 98) และอัตราโทษต่ำสุดคือ โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 108)

2.3.6 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่รัฐบาลบริหารส่วนกลางมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรทางปกครองอื่นที่ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้ไปจัดการบริหารการปกครองบางอย่างในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง แต่ทั้งนี้รัฐบาลบริหารส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจการควบคุมกำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ หรืออีกนัยหนึ่งการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการที่รัฐได้โอนอำนาจหน้าที่บางประการให้กับนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน เพื่อดำเนินกิจการหรือประกอบกิจการบางอย่างแทนรัฐ นิติบุคคลที่ได้รับโอนอำนาจไปนั้นมีอิสระแยกต่างหากจากรัฐ โดยมีงบประมาณและทรัพย์สินของตนเอง ทั้งยังมีผู้บริหารของตนเองอีกด้วย[92]

---

[92] มานิตย์ จุมปา, **คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (**กรุงเทพมหานคร**:** วิญญูชน, 2546**),** หน้า 36.

การจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยได้แบ่งออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เราสามารถแบ่งประเภทหลักในการจัดระเบียบการปกครองประเทศได้ 2 หลัก ใหญ่ คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ส่วนประเทศที่เป็นรูปรัฐเดี่ยว (Unitary State) คือ รัฐที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือเมืองหลวงของรัฐเพียงแห่งเดียว มักใช้หลักการจัดระเบียบการปกครอง 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 นโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และ มาตรา 72 (4) กำหนดหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ คือ รัฐต้องจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับ การประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนที่กำหนดให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นวาระแห่งชาติ มีแนวทางปฏิบัติในการเสริมสร้างบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นนอกจากนี้ได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำภายในเขตของตนเอง การป้องกันการบุกรุกพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ลำคลองสาธารณะ แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง อันมีสภาพเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่พลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไว้ 3 ประเภท คือ 1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ยังมิได้มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการดูแลตามกฎหมายเป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 12/2543 ลงวันที่ 18 มกราคม 2543 คือ กรุงเทพมหานคร จังหวัด เมืองพัทยา

เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น 2. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเรียกว่า “ที่สาธารณะ” ได้มีกฎหมายกำหนดตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกอบกับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 62 วรรคสอง ให้นายอำเภอเป็นผู้คุ้มครองป้องกันส่วนที่สาธารณะประเภทแม่น้ำ ลำคลอง บึง หนองน้ำต่าง ๆ เฉพาะที่มีการใช้สัญจรทางน้ำ ซึ่งมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กำหนดให้อยู่ในความดูแลของ กรมเจ้าท่า และ 3. ประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ข้อ 17 กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการบริหารทรัพยากรน้ำให้กระทรวงมหาดไทยประสานงานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งน้ำขนาดเล็ก ที่มีแหล่งน้ำและทางน้ำในเขตพื้นที่รับผิดชอบเพื่อจัดทำทะเบียนแหล่งน้ำขนาดเล็กส่งไปยังจังหวัด และคณะกรรมการลุ่มน้ำอันเป็นที่ตั้งของแหล่งน้ำนั้นปีละครั้งและให้จังหวัดและคณะกรรมการลุ่มน้ำรวบรวมข้อมูลดังกล่าว เพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์ข้อมูลแหล่งน้ำขนาดเล็กของจังหวัด

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการบริหารจัดการแหล่งน้ำในท้องถิ่นโดยการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น สร้างเครือข่ายองค์กรในพื้นที่ไว้คอยดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการจัดจั้งองค์การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่นโดยมีตัวแทนจากภาครัฐและประชาชน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ตนเอง

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยลักษณะพิเศษทางกายภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศระหว่างสังคมระบบนิเวศในน้ำและระบบนิเวศบนบก เป็นลักษณะโดดเด่นเฉพาะเพียงลักษณะเดียว ทำให้การศึกษาวิจัยต้องอาศัยหลักการแนวคิดทางนิเวศวิทยา ได้แก่ หลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ อันประกอบด้วย หลักการใช้ประโยชน์และหลักการอนุรักษ์ หลักการจัดการลุ่มน้ำ และหลักการแนวคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการผู้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย แนวคิดมาตรการบังคับทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายและแผนองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ในประเทศไทย ในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 3

กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

บทนี้จะทำการศึกษาอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) และกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ประสบความสำเร็จโดยนำหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาปรับใช้ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีพระราชบัญญัติการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 2008 (Wetland Conservation Act 2008) ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา มีระเบียบสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำและชายฝั่งทะเล 2000 (The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shore Management) Regulations 2000) ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย มีระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ 2017 (The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017) โดยจะวิเคราะห์โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์สากลหรือกรอบกฎหมายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามมติที่ประชุมและข้อเสนอแนะของที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยแบ่งออกเป็น 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการเฉพาะใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์และมาตรการทางทั่วไปใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ซึ่งนำมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ได้ศึกษามาตรการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำของต่างประเทศเพื่อเป็นตัวอย่างในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับประเทศไทยต่อไป

3.1 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention)

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ตั้งขึ้นตามชื่อสถานที่ที่จัดให้มีการประชุมเพื่อรับรองอนุสัญญาฯ ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1971) คือ เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่านอนุสัญญานี้เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาล ซึ่งกำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลก โดยสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) ตามเงื่อนไขว่า

อนุสัญญาฯ จะมีผลบังคับใช้เมื่อประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นภาคี 7 ประเทศ ในปี ค.ศ. 2015 มีประเทศต่าง ๆ จากภูมิภาคทั่วโลกเข้าร่วมเป็นภาคี ปัจจุบัน ค.ศ. 2018 มีภาคีสมาชิกจำนวน 170 ประเทศ ปัจจุบันมีจำนวนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) จำนวน 2,372 แห่ง มีเนื้อที่โดยประมาณ 253,603,511 เฮกแตร์ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์เป็นลำดับที่ 110 ซึ่งพันธกรณีของอนุสัญญาฯมีผลบังคับใช้วันที่ 13 กันยายน 2541 โดยมีพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนขี้เสียน จังหวัดพัทลุง เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) แห่งแรกของประเทศไทยเป็นลำดับที่ 948 ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของอนุสัญญาแรมซาร์ หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) จำนวน 14 แห่ง[93]

องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ UNESCO เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ควบคุมดูแลการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ โดยมีสำนักงานเลขาธิการ (The Secretariat of Ramsar Bureau) ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารที่เป็นอิสระ ประกอบด้วยทีมงานผู้เชี่ยวชาญและผู้บริหารตั้งอยู่ที่เดียวกันกับสำนักงานสหพันธ์นานาชาติ เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์[94]

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมีประโยชน์หรือผลดีจากการเข้าร่วมเป็นภาคี ได้แก่ ทำให้มีการอนุรักษ์และยับยั้งการสูญเสียของพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละภูมิภาคของโลก ลดปัญหาความขัดแย้งในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศ ตลอดจนสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมทั้งฝูงนกน้ำที่อพยพตามฤดูกาลไปอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากอนุสัญญาฯ ระบุว่าภาคีจะต้องร่วมมือในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ที่ใช้ร่วมกัน เนื่องจากอนุสัญญาฯ ระบุหน้าที่ที่ภาคีจะต้องกระทำ คือ ให้คำนึงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในการกำหนดแผนการใช้ที่ดินและแผนการจัดการระดับชาติ ซึ่งการดำเนินการตามแผนนี้ จะเป็นการส่งเสริมการใชประโยชน์อย่างฉลาด ทำให้มีการป้องกันการเสื่อมสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะที่ขึ้นทะเบียนไว้โดยมีการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ

---

[93] **พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย**, ค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 จาก http://wetland.onep. go.th/ramsarsites.html

[94] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**, ทำความเข้าใจกับอนุสัญญาแรมซาร์ Ramsar Convention: เอกสารเผยแพร่วันพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลก 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556,** หน้า 1.

3.1.1 สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) มีทั้งหมด 12 มาตรา ประเด็นสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) คือ อนุสัญญาฯนี้ไม่ละเมิดอำนาจอธิปไตยของภาคี ซึ่งเป็นเจ้าของดินแดนที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาแรมซาร์เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ มีการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนพื้นที่ชุ่มน้ำใดที่ได้รับการเสนอเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแล้ว ต่อมามีความจำเป็นภาคีสามารถเพิกถอนออกจากทำเนียบหรือจำกัดขอบเขตใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเสนอพื้นที่อื่นทดแทนด้วยมีสาระสำคัญดังนี้[95]

อารัภบทของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ได้วางหลักการให้ภาคีนำไปปรับใช้ ดังนี้

1. มนุษย์และสิ่งแวดล้อมต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน
2. พื้นที่ชุ่มน้ำมีหน้าที่พื้นฐานทางนิเวศในฐานะเป็นผู้ควบคุมรูปแบบของน้ำและในฐานะเป็นที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์โดยเฉพาะนกน้ำ
3. พื้นที่ชุ่มน้ำประกอบด้วยทรัพยากรที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และนันทนากร ซึ่งหากสูญเสียไปแล้วจะไม่สามารถแก้ไขได้
4. การยับยั้งการบุกรุกและการทำให้สูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในปัจจุบันและอนาคต
5. ในฤดูอพยพของนกน้ำอาจมีการล่วงล้ำเขตแดน ดังนั้น จึงควรให้นกน้ำเป็นทรัพยากรนานาชาติ
6. สามารถให้หลักประกันแก่การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และพืชพรรณและสัตว์ในพื้นที่นั้นได้โดยผนวกนโยบายระดับชาติ ระยะยาวเข้ากับการดำเนินงานนานาชาติซึ่งได้ประสานกัน

สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

1. ความหมายและคำนิยามของพื้นที่ชุ่มน้ำ (มาตรา 1)[96]

“พื้นที่ชุ่มน้ำ” (Wetlands) หมายความว่า พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อยและน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของ

---

[95] Ramsar Convention Secretariat, **The Ramsar Convention Manual: A Guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), 6th edition.**

[96] Article 1 Ramsar Convention

ระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร อาจรวมถึงพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำและชายฝั่งทะเล ซึ่งมีเขตติดต่อกับพื้นที่ชุ่มน้ำและแฉะ หรือน้ำทะเลที่มีความลึกมากกว่า 6 เมตร เมื่อน้ำลงต่ำสุดอยู่ภายในขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น

2. การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (มาตรา 2)[97]

อนุสัญญากำหนดให้ภาคีทำการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศของตน และทำบัญชีรายชื่อเพื่อเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญา ซึ่งกำหนดตามคุณสมบัติทางนิเวศวิทยา ให้อยู่ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแรมซาร์ไซต์ (List of Wetlands of International Importance or Ramsar Site) และภาคีจะต้องคัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติหรือนานาชาติอย่างน้อย 1 แห่ง บรรจุในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เมื่อสมัครเข้ามาเป็นภาคีของอนุสัญญาแรมซาร์ นอกจากนี้ภาคีต้องรับผิดชอบในระดับนานาชาติสำหรับการอนุรักษ์ การจัดการและการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดเกี่ยวกับฝูงนกน้ำซึ่งมีการอพยพ ทั้งเมื่อกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำในดินแดนของตนบรรจุไว้ในทะเบียน และเมื่อดำเนินการตามสิทธิในการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนนั้น

3. การวางแผนจัดการ (Management Plan) ในพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียน (มาตรา 3)[98]

ภาคีต้องกำหนดและวางแผนการดำเนินงานการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจะอยู่ในทะเบียนหรือไม่และส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีอยู่ในทะเบียน และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

4. พื้นที่สงวนตามธรรมชาติ (Natural Reserves) (มาตรา 4)[99]

การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและนกน้ำโดยจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ (Reserve Area) ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะถูกบรรจุอยู่ทะเบียนหรือไม่ และให้การควบคุมดูแลที่เพียงพอตลอดจนส่งเสริมการวิจัยและการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความสามารถในการวิจัยการจัดารพื้นที่ชุ่มน้ำ

5. ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) (มาตรา 5)[100]

การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องใช้ร่วมกัน การประสานงานและให้ความสนับสนุนนโยบายทั้งในปัจจุบันและอนาคต ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนพืชพรรณและสัตว์ในพื้นที่นั้น

---

[97] Article 2 Ramsar Convention

[98] Article 3 Ramsar Convention

[99] Article 4 Ramsar Convention

[100] Article 5 Ramsar Convention

6. การประชุมสมัชชาภาคี และระเบียบในการประชุม (The Conference of the Parties) (มาตรา 6)[101]

การจัดตั้งสมัชชาภาคีเพื่อพิจารณาทบทวนและส่งเสริมการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ โดยจัดให้มีการประชุมสมัชชาภาคีสมัยสามัญในระยะห่างกันไม่เกิน 3 ปี เว้นแต่สมัชชาภาคีตัดสินใจเป็นประการอื่น ส่วนการประชุมพิเศษจะจัดเมื่อได้รับการร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษร จากอย่างน้อย 1 ใน 3 ของภาคีในการประชุมสมัชชาภาคีสมัยสามัญแต่ละครั้งจะพิจารณากำหนดเวลาและสถานที่การประชุมสมัยสามัญ

หน้าที่ของสมัชชาภาคีที่ได้รับมอบหมาย เช่น เพื่อหารือในการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ หารือการเพิ่มและเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียน พิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนคุณลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งขึ้นทะเบียน เสนอคำแนะนำโดยทั่วไป และที่เจาะจงแก่ภาคีโดยเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำและพรรณพืชและสัตว์ในพื้นที่นั้น เรียกร้องให้องค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเตรียมรายงานและสถิติในเรื่องที่จำเป็นในระดับนานาชาติ ตลอดจนรับรองข้อเสนอแนะอื่น ๆ หรือข้อแก้ไขปัญหาเพื่อส่งเสริมบทบาทหน้าที่ของอนุสัญญาฯ

แนวทางและระเบียบในการประชุม ผู้แทนของภาคีในการประชุมควรรวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยที่มีความรู้ประสบการณ์ที่ได้รับทางด้านวิทยาศาสตร์และการบริหาร และมีสมรรถภาพที่เหมาะสมอื่น ๆ และแต่ละภาคีที่เข้าร่วมในการประชุมสมัชชาภาคีจักมีสิทธิออกเสียงเพียงเสียงเดียว ข้อเสนอแนะต้องเป็นที่ยอมรับโดยเสียงข้างมาก ซึ่งกำหนดให้ไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของคะปนนเสียงทั้งหมาดของภาคี (มาตรา 7)[102]

7. การจัดตั้งสำนักงานหรือสถาบันตามอนุสัญญา (The Ramsar Bureau) (มาตรา 8)[103]

การกำหนดสถาบันที่รับผิดชอบการดำเนินการของอนุสัญญาฯ โดยมอบหมายให้สหพันธ์นานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature: IUCN) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน มีหน้าที่ เพื่อช่วยเหลือในการเรียกประชุมและจัดประชุมภาคี รับแจ้งเกี่ยวกับการเพิ่มเติม การขยาย การเพิกถอน หรือการจำกัดพื้นที่ชุ่มในทะเบียน รับแจ้งจากภาคีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ

เรื่องระเบียบในการเข้ามาเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ โดยกำหนดให้ประเทศที่ต้องการเข้าเป็นภาคีต้องส่งมอบสัตยาบันสารให้แก่ องค์กรที่ทำหน้าที่รับรองการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา

---

[101] Article 6 Ramsar Convention

[102] Article 7 Ramsar Convention

[103] Article 8 Ramsar Convention

ได้แก่ องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษา

8. เงื่อนไขในการเข้าเป็นภาคี (Conditions for Becoming a Party)

อนุสัญญาเปิดให้ลงนามได้โดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด สมาชิกขององค์การสหประชาชาติ หรือของหน่วยงานพิเศษการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯได้โดย 1. ลงนามโดยไม่ต้องมีข้อสงวนใด ๆ สำหรับการให้สัตยาบัน 2. ลงนามโดยรอให้มีการให้สัตยาบัน ตามด้วยการให้สัตยาบัน 3. การเข้าเป็นภาคีใหม่

9. หน้าที่ของภาคีสมาชิก (มาตรา 4)[104]

ภาคีต้องส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ จำกัดขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการบรรจุไว้ในทะเบียนภาคี ควรชดเชยการสูญเสียทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ และโดยเฉพาะภาคีควรสร้างพื้นที่สงวนทางธรรมชาติสำหรับนกน้ำและเพื่อการคุ้มครอง ภาคีจะต้องส่งเสริมการวิจัยและการแลกเปลี่ยนเอกสารและข้อมูลเผยแพร่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำและบัญชีพืชพรรณและสัตว์ ภาคีจะต้องพยายามอย่างเต็มกำลังในการจัดการเพิ่มประชากรนกน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำ และต้องส่งเสริมการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความสามารถในการวิจัยการจัดการและควบคุมดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ

ภาคีสมาชิกเข้าร่วมประชุม และออกเสียง เสนอข้อคิดเห็นแก้ไขปัญหา พิจารณาทบทวนและรับรองระเบียบการเงิน

10. การแก้ไขอนุสัญญาฯ (Amendment) (มาตรา 10)[105]

อนุสัญญาฯนี้อาจได้รับการแก้ไขการประชุมภาคี ซึ่งเรียกประชุมเพื่อความมุ่งหมายโดยสอดคล้องกับมาตรานี้ ภาคีอาจจัดทำข้อเสนอเพื่อการแก้ไขอนุสัญญาฯได้ สถาบันจะเรียกให้มีการประชุมภาคีเพื่อพิจารณาข้อแก้ไข ต่อเมื่อมีการเรียกร้องโดยลายลักษณ์อักษรเป็นจำนวนหนึ่งในสามของภาคีสถาบันต้องปรึกษาภาคีเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ประชุม ข้อแก้ไขจะต้องได้รับการยอมรับโดยเสียงข้างมา สองในสามของภาคีที่เข้าประชุมและออกเสียง

11. ความมีผลบังคับใช้ของอนุสัญญา (มาตรา 11)[106]

อนุสัญญาฯนี้จะให้มีผลบังคับใช้ไปเป็นระยะเวลานานไม่มีกำหนด ภาคีใด ๆ อาจจะเพิกถอนอนุสัญญานี้ได้หลังจากระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้โดยแจ้งให้ทราบเป็น

---

[104] Article 4 Ramsar Convention
[105] Article 10 Ramsar Convention
[106] Article 11 Ramsar Convention

หนังสือไปยังผู้รับมอบหมาย การเพิกถอนจะมีผลใน 4 เดือน หลังจากวันที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาได้รับเรื่อง

12. หน้าที่ของผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลอนุสัญญา (มาตรา 12)[107]

ผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาจะแจ้งทุกประเทศที่ลงนามและเข้าร่วมอนุสัญญาฯ โดยเร็วเกี่ยวกับ การลงนามอนุสัญญา การส่งมอบเอกสารในการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา เงื่อนไขในการส่งมอบเอกสารเข้าเป็นสมาชิกใหม่ในอนุสัญญานี้ วันที่มีผลบังคับใช้อนุสัญญา การประกาศเรื่องการเพิกถอนการเป็นภาคีอนุสัญญา ผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาต้องลงทะเบียนอนุสัญญาฯ กับเลขานุการของสหประชาชาติทั้งนี้โดยสอดคล้องกับมาตรา 102 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ตารางที่ 3.1 สรุปประเด็นอันเป็นสาระสำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

3.1 (ต่อ)

มาตรการ	สาระสำคัญ	อนุสัญญาแรมซาร์
การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ	- การกำหนดหลักเกณฑ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ การแบ่งประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำและการจัดทำ Information Sheet - กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำพร้อมแสดงขอบเขต	มาตรา 2 มาตรา 3(2)
การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้ขึ้นทะเบียน	- หากมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางนิเวศอันมีผลต่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในทะเบียนต้องแจ้งองค์กรหรือรัฐที่รับผิดชอบ - มีการกระบวนการติดตามตรวจสอบที่ตั้งขึ้นจากคณะกรรมการบริหารอนุสัญญา (Standing Committee) - การวางแผนจัดการ (Management Plan) ในพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียน	มาตรา 3(1) มาตรา

[107] Article 12 Ramsar Convention

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	สาระสำคัญ	อนุสัญญาแรมซาร์
		3(2)
การใช้อย่างชาญฉลาด	- การให้คำนิยามของการใช้อย่างชาญฉลาด คือ การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของคนและชุมชน ในวิถีทางที่สอดคล้องกลมกลืน และบำรุงรักษาคุณลักษณะทางธรรมชาติของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำไว้	มาตรา 3(1)
บทบัญญัติที่ครอบคลุมทั้งการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำและการใช้อย่างชาญฉลาด	-พื้นที่สงวนตามธรรมชาติ (Natural Reserves) การสร้างพื้นที่สงวนทางธรรมชาติไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจะถูกขึ้นทะเบียนหรือไม่และให้ควบคุมดูแลโดยกำหนดมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่เหล่านี้ - การวิจัย (Research) ให้ภาคีส่งเสริมการวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเอกสารเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ - การศึกษาและฝึกอบรม (Education and Training) ภาคีต้องส่งเสริมการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความ สามารถในการวิจัยและเพิ่มการตระหนักรู้ในคุณค่าและความสำคัญของพื้นทีชุ่มน้ำ	มาตรา 4(1) มาตรา 4(2) มาตรา 4(5)
ความร่วมมือระหว่างประเทศ (Internat	ในพื้นที่ชุ่มน้ำที่ครอบคลุมดินแดนของภาคีมากกว่าหนึ่งประเทศ หรือมีการแบ่งบันการใช้ระบบน้ำระหว่างภาคี ต้องมีการปรึกษาหารือซึ่งกันและกัน ให้ความสนับสนุนนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การแบ่งปันการใช้น้ำร่วมกัน และการช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการ เช่น การช่วยเหลือฉุกเฉิน กองทุนการอนุรักษ์ การฝึกอบรม การช่วยเหลือทาง	มาตรา 5

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	สาระสำคัญ	อนุสัญญาแรมซาร์
ional Coopera tion)	เทคนิค การช่วยเพิ่มความตระหนักรู้	
การประชุมสมัชชาภาคี (The Conference of the Parties)	1. การประชุมเพื่อหารือในการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ โดยจัดประชุมอย่างน้อย 3 ปีต่อครั้ง การประชุมเพื่อออกกฎระเบียบในทางปฏิบัติ และทบทวนกฎระเบียบการเงิน ภาคีต้องดำเนินการตามมติและข้อเสนอแนะจากที่ประชุม 2. การตั้งคณะกรรมการบริหาร (Standing Committee) ทำหน้าที่จัดเตรียมเอกสารการประชุม ให้คำแนะนำในการประชุม 3. การตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Scientific and Technical Review Panel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านวิชาการต่อคณะกรรมการ บริหาร ทบทวนกฎระเบียบและแนวปฏิบัติ	มาตรา 6
ตัวแทนของภาคีในการประชุมสมัชชาภาคี (Represe ntation of the Contract ing Parties)	ผู้แทนของภาคี มีสิทธิในการออกเสียง ข้อเสนอแนะ มติของที่ประชุม จะรับรองโดยเสียงข้างมากของภาคีที่เข้าร่วมประชุมและออกเสียง	มาตรา 7

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	สาระสำคัญ	อนุสัญญาแรมซาร์
การจัดตั้งสำนักงานหรือสถาบันตามอนุสัญญา (The Ramsar Bureau)	สหพันธ์นานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานซึ่งรับผิดชอบต่อเนื่องภายใต้อนุสัญญาฯ ทำหน้าที่ดำเนินช่วยเหลือในการจัดประชุม การขึ้นทะเบียน Ramsar Site รับแจ้งจากภาคีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ	มาตรา 8
เงื่อนไขในการเข้าเป็นภาคี (Conditions for Becoming a Party)	การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯได้โดย 1. ลงนามโดยไม่ต้องมีข้อสงวนใด ๆ สำหรับการให้สัตยาบัน 2. ลงนามโดยรอให้มีการให้สัตยาบัน ตามด้วยการให้สัตยาบัน 3. การเข้าเป็นภาคีใหม่	มาตรา 9
การแก้ไขอนุสัญญาฯ (Amendment)	ภาคีอาจจัดทำข้อเสนอเพื่อการแก้ไขอนุสัญญาฯได้ ข้อแก้ไขจะเป็นที่ยอมรับได้โดยเสียงข้างมาก สองในสามของภาคีที่เข้าประชุมและออกเสียง	มาตรา 10

ตารางที่

3.1 (ต่อ)

มาตรการ	สาระสำคัญ	อนุสัญญาแรมซาร์
การเพิกถอนอนุสัญญา	ภาคีใด ๆ อาจจะเพิกถอนอนุสัญญานี้ได้หลังจากระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้โดยแจ้งให้ทราบเป็นหนังสือไปยังผู้รับมอบหมาย การเพิกถอนจะมีผลใน 4 เดือน หลังจากวันที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาได้รับเรื่อง	มาตรา 11
หน้าที่ของผู้ได้รับมอบหมาย	การลงนามในอนุสัญญา ส่งมอบเอกสารในการให้สัตยาบัน วันที่มีผลบังคับใช้อนุสัญญา การประกาศเรื่องการเพิกถอนการเป็นภาคี	มาตรา 12

3.1.2 ภาระผูกพันของภาคีตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นก่อให้เกิดพันธกรณีของภาคีที่ต้องผูกพันต้องปฏิบัติตามโดยมีการกำหนดรายละเอียดการนำอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำไปบังคับใช้กับภาคีสมาชิก (Framework for the Implementation of the Ramsar Convention) จากที่ประชุมของสมัชชาภาคี ครั้งที่ 5 ณ เมือง Kushiro ประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1993 ทำให้มีมติที่ 5.1 เรื่องหลักเกณฑ์สำหรับนำไปอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำไปปฏิบัติ (The Kusiro Statement) ส่งผลให้ภาคีต้องมีภาระผูกพัน 4 ประการ ดังนี้[108]

ประการที่ 1 การอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ กล่าวคือ 1. การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกันในระดับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) 2. ติดตามตรวจสอบสถานะของพื้นที่ชุ่มน้ำ และนำมาตรการเพื่อรักษาคุณสมบัติของระบบนิเวศพื้นที่

---

[108] Ramsar Convention Secretariat, Resolution 5.1: The Kushiro Statement and the framework for the implementation of the Convention, In **Convention on Wetlands** (**Ramsar, Iran, 1971**) **5th Meeting of the Conference of the Contracting Parties**, 9-16 June 1993, Kushiro, Japan.

ชุ่มน้ำ เช่น กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและกำหนดให้มีการวางแผนส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ที่บรรจุไว้ในทะเบียน มาตรา 3 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. การสร้างและการใช้วิธีการในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำของแต่ละประเทศ และ 4. ฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรมและเยียวยาความเสียหายของพื้นที่ชุ่มน้ำ

ประการที่ 2 การกำหนดและวางแผนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด กล่าวคือ 1. พัฒนานโยบายในระดับชาติและระดับภูมิภาคให้เป็นไปตามแนวทางการนำหลักการใช้อย่างชาญฉลาด 2. การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้สอดคล้องกับหลักการใช้อย่างชาญฉลาด และ 3. หน้าที่และคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำในการพัฒนา และการใช้นโยบายของรัฐอื่น ๆ

ประการที่ 3 ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระบบนิเวศร่วมกับทรัพยากรน้ำและพืชพันธุ์ กล่าวคือ 1. ส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ทั่วโลก และการประชุมในระดับภูมิภาค 2. ตรวจสอบการทบทวนจากการพัฒนาความช่วยเหลือเพื่อการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาด 3. สร้างความสนับสนุน ในรูปเงินกองทุนขององค์กรต่าง ๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี 4. เสริมสร้างการประสานงานระดับภูมิภาคในปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และ 5. การสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ให้ความสำคัญกับระบบนิเวศหรือเกี่ยวกับอุทวิทยา ซึ่งต้องมีการจัดการที่เชื่อมโยงกัน และพัฒนาการจัดการโปรแกรมร่วมกัน

ประการที่ 4 เพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวขับอนุสัญญาฯ และส่งเสริมให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ 1. ส่งเสริมความเข้าใจในหน้าที่และคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การเพิ่มโอกาสในจัดอบรมแก่อาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎระเบียบที่จำเป็นในการอนุรักษพื้นที่ชุ่มน้ำ และ 3. จัดเตรียมข้อมูลข่าวสารและอุปกรณ์การศึกษาเพื่อเผยแพร่อนุสัญญาในระดับภูมิภาค ระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มีพันธกรณีในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ผ่านทางกิจกรรมหรือการดำเนินงานที่ถือเป็นเสาหลัก (Pillars) 3 ด้าน ซึ่งภายใต้สามเสาหลักนี้ประเทศที่เป็นภาคีต้องผูกพัน คือ[109]

---

[109] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**, ข้อมติรับรองโดยสมัชชาภาคี อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำในการประชุมสมัยที่ 8 (ณ เมืองวาเลนเซีย ประเทสเปน วันที่ 18-26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545)** (กรุงเทพมหานคร: อินทิเกรเต็ด โปรโมชั่น เทคโนโลยี, 2546), หน้า 25-26.

พันธกรณีที่ 1 การให้หลักประกันในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตแดนของตนอย่างชาญฉลาด จากกิจกรรมและกระบวนการต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นและช่วยเหลือภาคีทุกประเทศ โดยจัดทำรับรอง และประกาศใช้มาตรการและเครื่องมือต่าง ๆ ซึ่งเป็นการให้หลักประกันในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ดังนั้น ภาคีจึงควรนำหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำทุกแห่งในประเทศ ไม่เพียงเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศเท่านั้น ซึ่งการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดเป็นแนวคิดและวิธีการปฏิบัติ (Modus Operandi) ที่สำคัญมากของอนุสัญญาแรมซาร์ และยังมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งการขจัดปัญหาความยากจนและการกีดกันทางสังคมยังคงเป็นประเด็นที่จำเป็นเร่งด่วนมากที่สุด สมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาแรมซาร์รับรองแนวทางในการประยุกต์ใช้หลักการการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ไว้ในคู่มือ การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Ramsar Handbook 1: Wise Use of Wetland) กิจกรรมและกระบวนการต่างที่ต้องปฏิบัติและดำเนินการ ๆ ภายใต้หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เช่น 1. การจัดทำนโยบายและแผนด้านพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับชาติ 2. การศึกษาพิจารณาทบทวน และปรับปรุงกรอบของกฎหมายและกรอบทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความสอดคล้องกัน 3. การศึกษาสำรวจ จัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ และวิเคราะห์ประเมินสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำและติดตามตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ 4. การผนวกประเด็นของพื้นที่ชุ่มน้ำเข้าในกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน 5. สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นและชนพื้นเมืองในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งการดำรงรักษาคุณค่าทางวัฒนธรรมของพื้นที่ชุ่มน้ำ 6. ส่งเสริมการให้การศึกษาและเสริมสร้างความตระหนักแก่สาธารณชน 7. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด และ 8. ผสานการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานภายใต้อนุสัญญาแรมซาร์และความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ มีความสอดคล้องกลมกลืนกัน

พันธกรณีที่ 2 กำหนดและการจัดการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar List) อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการกระตุ้นและสนับสนุนภาคีทุกประเทศ ในการดำเนินงานตามกรอบกลยุทธ์และแนวทางสำหรับการจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในอนาคต รวมทั้งการจัดการดูแลและติดตามตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนไว้อย่างเหมาะสมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการให้ความสนใจเป็นพิเศษในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar List) เปรียบเสมือนเรือธง (flagship) ของอนุสัญญาแรมซาร์ เพื่อช่วยในการจัดทำเครือข่ายระบบนิเวศทั่วโลก (Global Ecological Network) และให้หลักประกันในการติดตามตรวจสอบและการจัดการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในทะเบียนอันเป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พื้นที่ชุ่มน้ำแห่งนั้นยังไม่เคยได้รับการกำหนดหรือประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองมาก่อน

พันธกรณีที่ 3 ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการดูแลทรัพยากรน้ำ ชนิดพันธุ์พืชและสัตว์และระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ระหว่างเขตแดนของประเทศ ความร่วมมือของภาคีในอนุสัญญาและองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ความชำนาญ และการจัดสรรทรัพยากรการเงินและถ่ายทอดเทคโนโลยี ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นให้ประเทศภาคีต้องปรึกษาหารือซึ่งกันและกัน ในการอนุวัตการตามพันธกรณีที่เกิดขึ้นตามอนุสัญญาแรมซาร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ครอบคลุมดินแดนของภาคีมากกว่าหนึ่งประเทศ หรือในกรณีที่มีการแบ่งปันกันใช้ระบบน้ำในระหว่างภาคีและภาคีจักต้องพยายามอย่างสุดกำลัง ในการประสานงานและให้ความสนับสนุนนโยบายทั้งในปัจจุบันและอนาคต และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตลอดจนพืชและสัตว์ในพื้นที่นั้น กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มีดังต่อไปนี้ 1. เพิ่มกิจกรรมความร่วมมือระหว่างประเทศให้มากขึ้น โดยพิจารณาเป็นพิเศษในกรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ระหว่างเขตแดน ทั้งระบบนิเวศน้ำจืดที่ราบลุ่มแม่น้ำ และชายฝั่งทะเล รวมทั้งชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการแบ่งปันร่วมกัน 2. พัฒนากิจกรรมและการประสานความร่วมมือกับอนุสัญญาอื่น ๆ และองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก 3. ส่งเสริมโครงการริเริ่มเพื่อการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดในระดับภูมิภาค 4. ส่งเสริมการแบ่งปันความรู้ ความชำนาญและข้อมูลข่าวสาร ผ่านการดำเนินงานต่าง ๆ โดยเฉพาะการฝึกอบรม การจัดทำเครือข่ายพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดทำฐานข้อมูลและการแลกเปลี่ยนความรู้ หรือข้อมูลข่าวสารผ่านทางอินเทอร์เน็ต 5. สนับสนุนการจัดสรรความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศภาคีที่มีความจำเป็นและมีสิทธิที่จะได้รับ 6. ส่งเสริมการใช้วิธีปฏิบัติในการเก็บเกี่ยวผลผลิตอย่างยั่งยืน ในกรณีที่มีการค้าพืชและสัตว์ซึ่งได้จากพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศและการค้าระหว่างประเทศ 7. ดำเนินการเพื่อให้หลักประกันว่า การลงทุนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

3.1.3 มาตรการทางกฎหมายตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention)

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มีจุดมุ่งหมายหลักในการดำเนินการป้องกันการบุกรุกและการสูญเสียของพื้นที่ชุ่มน้ำในปัจจุบันและอนาคต และยังส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มที่น้ำ โดยความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายและกฎหมาย โดยให้ความสำคัญกับหลักการใช้อย่างชาญฉลาด และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ มาตรการทางกฎหมายสามารถใช้ในการควบคุมและการวางมาตรฐานการสำหรับกิจกรรมที่คุกคามพื้นที่ชุ่มน้ำ

โดยการประชุมสมัชชาภาคีสมัยที่ 7 ณ เมือง San Jose ประเทศคอสตาริก้า ค.ศ. 1999 มีมติให้มีการทบทวนกฎหมายและสถาบันที่ส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญ

ฉลาด[110] (Reviewing Lawa and Institutions to Promote The Conservation and Wise Use of Wetlands) ดังนั้น คู่สัญญาที่เป็นภาคีอนุสัญญาต่างมีภาระผูกพันทางกฎหมายที่ภาคีสมาชิกต้องต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นข้อผูกพัน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำมาใช้เป็นกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด โดยมีเนื้อหาสาระของกฎหมายที่มุ่งเน้นที่ตัวพื้นที่ชุ่มน้ำและกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการจัดการกิจกรรมที่มีผลกระทบกับพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยแบ่งมาตรการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดเป็น 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการเฉพาะพื้นที่ (Site-Specific Measure) และมาตรการทั่วไป (Non Site-Specific Measure)

3.1.3.1 **มาตรการทางกฎหมายเฉพาะพื้นที่** (Site-Specific Legal Measure)

มาตรการทางกฎหมายสำหรับพื้นที่อนุรักษ์ (Site-Specific Legal Measure) เป็นหลักการที่นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมกิจกรรมที่ทำความเสียหายให้กับพื้นที่ชุ่มน้ำหรือเป็นเครื่องมือในการป้องกันพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมภายนอก ซึ่งมาตรการเฉพาะ (Site-Specific Measure) เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำแต่ละแห่งโดยเฉพาะ ส่วนใหญ่จะใช้สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่อนุรักษ์ และเป็นพื้นที่ซึ่งมีความเสี่ยงสูงหรือความเปราะบางเป็นพิเศษที่จะเปลี่ยนแปลงในทั้งในเชิงปริมาณหรือคุณภาพของระบบน้ำ อันเป็นส่งผลมาจากการใช้ประโยชน์โดยรอบของพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือเป็นแหล่งต้นน้ำ มาตรการทางกฎหมาย เช่น การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่สงวนซึ่งเป็นเครื่องมือที่กำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ ได้แก่ เขตป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 4 กำหนดให้ “ภาคีจะต้องส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะถูกบรรจุอยู่ในทะเบียนหรือไม่ และให้การควบคุมดูแลที่เพียงพอ” พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์โดยเฉพาะเป็นมาตรการที่แยกออกจากมาตรการทั่วไป เช่น ภาคีต้องกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมภายในดินแดนของตน เพื่อรวมไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (List of Wetlands of International Importance) มาตรการทางกฎหมายสำหรับพื้นที่อนุรักษ์ (Site- Specific Legal Measure) ได้แก่[111] 1. การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และ 3. การจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ กล่าวคือ

---

[110] Clare Shine and Cyrille de Klemm, *op. cit.,* pp. 81-85.

[111] Ramsar Convention Secretariat, **An Introduction to the Convention on Wetlands Ramsar Handbook 5th Edition**, pp. 39-40.

มาตรการที่ 1การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Inventory) จากการประชุมภาคีอนุสัญญาแรมซาร์ ครั้งที่ 7 ค.ศ. 1999 กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำให้กว้างขึ้น [112]โดยครอบคลุมพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นพื้นฐานที่มีความจำเป็นสำหรับการดำเนินกิจการทั้งหลายที่จำเป็นเพื่อให้การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดประสบผลสำเร็จ โดยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 2[113] กำหนดให้ส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งได้บรรจุไว้ในทะเบียน เพื่อกระตุ้นและสนับสนุนภาคีทุกประเทศให้ดำเนินงานตามกรอบกลยุทธ์และแนวทางในการจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar List) ทำให้ทุกประเทศจำต้องมีการจำแนกประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำและขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ อย่างเป็นระบบโดยทำการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศ เพื่อให้ทราบข้อมูลและลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด พื้นที่ชุ่มน้ำควรได้รับเลือกให้อยู่ในทะเบียนโดยคำนึงถึงความสำคัญในระดับนานาชาติ ทั้งด้านนิเวศวิทยา พฤกษศาสตร์ สัตวศาสตร์ ชลธีวิทยา และอุทกวิทยา ในขั้นแรกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติต่อนกน้ำ ไม่ว่าจะเป็นฤดูกาลใด ควรได้รับการบรรจุไว้ในทะเบียน และการบรรจุพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในทะเบียน จักไม่ละเมิดอำนาจอธิปไตยของภาคี ซึ่งเป็นเจ้าของดินแดนที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น มาตรา 2 ของอนุสัญญาแรมซาร์

มาตรการที่ 2 การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Management Planning) สำหรับพื้นที่อนุรักษ์ภายในพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในทะเบียนดังกล่าวอย่างเหมาะสม มาตรา 3(1) และมาตรา 4(2) ของอนุสัญญาแรมซาร์[114]เพื่อประโยชน์ในการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำว่ามีการ

---

[112] Ramsar Convention Secretariat, Ramsar COP 7 DOC. 17.3 Laws and Institutions, In **7th Meeting of the Conference of Contracting Partes to the Convention on Wetlands** (**Ramsar, Iran, 1971**), 10-18 May 1999, San Tose, Costa Rica.

[113] มาตรา 2 (1) แต่ละภาคีจักต้องกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมภายในดินแดนของตนเพื่อรวมไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (List of Wetlands of International Importance) ภาคีต้องอธิบายขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำให้ชัดเจน พร้อมทั้งแสดงขอบเขตลงในแผนที่ ขอบเขตของพื้นที่เหล่านี้ อาจจะรวมถึงพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำและชายฝั่งทะเลซึ่งติดกับพื้นที่ชุ่มน้ำและเกาะหรือนำทะเลซึ่งลึกกว่า 6 เมตร เมื่อน้ำลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในฐานะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ

[114] อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 4 (2) ในกรณีที่ภาคีใดมีความสนใจเร่งด่วนในระดับชาติขอเพิกถอนหรือจำกัดขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการบรรจุไว้ในทะเบียน ภาคีนั้นควรชดเชย

ดำเนินการตามนโยบายและแผนการจัดการหรือไม่ การวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด การวางแผนจัดการเป็นข้อตกลงที่สำคัญระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย เช่น ผู้จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เจ้าของ ผู้อยู่อาศัยหรือครอบครอง การวางแผนการจัดการเป็นกระบวนการที่ต้องเกิดจากการตกลงร่วมกันจึงจะประสบความสำเร็จ หรือการนำหลักการมีส่วนร่วมมาปรับใช้ นอกจากนี้การวางแผนจัดการต้องพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost- benefit analyst) การกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ (Zonation) เช่น พื้นที่สงวน พื้นที่อนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ให้มีเกิดความหลากหลาย โดยการกำหนดขอบเขตการใช้และการดูแลรักษากำหนดให้มีเขตกันชน ตลอดจนการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ (Precautionary) ในการวางแผนจัดการ

มาตรการที่ 3 การจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ (Natural Reserves) อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 4(1) กำหนดให้แต่ละภาคีต้องส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและนกน้ำโดยจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะถูกบรรจุอยู่ในทะเบียนหรือไม่ และที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ สมัยที่ 4 ณ เมือง Montreux ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1990 มีข้อเสนอแนะที่ 4.4 เรื่อง การสร้างพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ[115] (Recommendation 4.4: Establishment of Wetland Reserves) คือ กำหนดให้ภาคีสร้างพื้นที่สงวนตามธรรมชาติภายในดินแดนของตนให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนและยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน และมีการแนะนำให้ภาคีไปทบทวนเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่ว่ามีมาตรการที่เพียงพอที่จะคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ

การจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ มีกำหนดไว้ในมาตรา 4(1) ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ[116] เช่น ประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์ ต้องกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่อนุรักษ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายภายในแต่ละประเทศ โดยมีการ

การสูญเสียทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ และโดยเฉพาะภาคีนั้นควรสร้างพื้นที่สงวนทางธรรมชาติสำหรับนกน้ำและเพื่อการคุ้มครอง ทั้งในพื้นที่เดิมนั้นหรือที่อื่นซึ่งมีแหล่งที่อยู่อาศัยเดิมในสัดส่วนที่เพียงพอ

[115] Ramsar Convention Secretariat, Recommendation 4.4: Wetland Restoration, In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 4th Meeting of Conference of the Contracting Parties,** 27 June – 4 July 1990, Montreux, Switzerland.

[116] อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 4(1) แต่ละภาคีจักส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและนกน้ำโดยจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะถูกบรรจุอยู่ในทะเบียนหรือไม่ และให้มีการควบคุมดูแลที่เพียงพอ

บัญญัติกฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้มีมาตรการต่าง ๆ ในการรักษาและคุ้มครองพื้นที่สงวนไว้ ซึ่งเครื่องมือในการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์จะมีหลายระดับตามความเคร่งครัด เช่น เขตอนุรักษ์ อุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ เป็นต้น

สำหรับวิธีการในการจัดตั้งพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ ที่เป็นมาตรการเฉพาะที่กำหนดวิธีการใช้อย่างชาญฉลาดสามารถแบ่งประเภทการใช้ได้ 3 ประเภท ซึ่งแต่ละภาคีสามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดเฉพาะแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำได้ ดังนี้[117]

ประเภทที่ 1 วิธีการในการคุ้มครองทั่วไป (General Protection Instruments) เป็นการส่งเสริมการอนุรักษ์และการจัดการองค์ประกอบของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ที่อยู่อาศัย ชนิดพันธุ์ ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิทัศน์ และเป็นการกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์โดยชุมชนท้องถิ่น หรือผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลาย กำหนดให้มีการใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำได้หลายอย่างหรือใช้ได้มากมาย โดยการใช้ประโยชน์ต้องสอดคล้องกับการรักษาคุณลักษณะทางนิเวศวิทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายพื้นฐานในการควบคุมดูแล นอกเหนือจากนี้ให้มีมาตรการใช้อาสาสมัคร

ประเภทที่ 2 วิธีการในการคุ้มครองเป็นพิเศษ (Specialized Protection Instruments) เป็นการใช้ประโยชน์โดยทั่วไปเพื่อสนับสนุนการสงวนองค์ประกอบของพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษบางอย่าง เช่น เพื่อการประมง การปลูกพืชที่มีความหลากหลาย ภูมิประเทศที่มีความโดดเด่น พื้นที่เหล่านี้มีวิธีการจัดการที่มีโครงสร้างที่มีระดับการควบคุมที่หลากหลายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดการในแต่ละพื้นที่เช่น การคุ้มครองอย่างเข้มข้นโดยจะกีดกันไม่ให้มีมนุษย์เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เช่น พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

ประเภทที่ 3 วิธีการในการคุ้มครองโดยทางอ้อม (Indirect Protection Instruments) เป็นการกำหนดรูปแบบการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินมาปรับใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีการวางแผนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความสอดคล้องตามแผนการใช้ที่ดิน เช่น กำหนดพื้นที่พัฒนา พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่กันชน พื้นที่ชายฝั่งทะเล เป็นต้น

---

[117] Ramsar Convention Secretariat, Ramsar COP 7 DOC. 17.3 Laws and Institutions, In **7th Meeting of the Conference of Contracting Partes to the Convention on Wetlands** (**Ramsar, Iran, 1971**), p 19.

นอกจากนี้ยังมีข้อแนะนำของที่ประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ สมัยที่ 5 ณ เมือง Kushiro ประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1990 เรื่อง คุณสมบัติที่สำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำและความจำเป็นในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ[118] (Recommendation 5.3: The Essential Character of Wetlands and The Need for Zonation Related to Wetland Reserves) ให้ความสำคัญกับการจำเป็นต้องพัฒนาการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ (Zoning Measures) สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก พื้นที่สงวน (Strict Protection) ได้แก่ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษ มีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดได้เล็กน้อย และประเภทที่สอง พื้นที่ชุ่มน้ำอื่น ๆ เป็นพื้นที่ติดต่อกับพื้นที่สงวน เป็นเขตพื้นที่กันระหว่างพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site)

3.1.3.2 **มาตรการทางกฎหมายทั่วไป** (Non-Site Specific Legal Measure)

มาตรการทางกฎหมายโดยทั่วไป เป็นมาตรการที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ มาตรการทั่วไปนี้มุ่งใช้บังคับกับพื้นที่ชุ่มน้ำและบริเวณโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำทุกประเภทที่มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านี้มากกว่าพื้นที่อนุรักษ์ เนื่องจากพื้นที่นอกเขตพื้นที่อนุรักษ์มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่มากกว่าพื้นที่อนุรักษ์ เช่น การวางแผนจัดการ การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาด การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาถึงแนวทางที่สามารถทำได้ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทั่วไป (Non-Site Specific Measures) โดยการนำหลักการใช้อย่างชาญฉลาดมากำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยการกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนและต้องนำมาใช้กำหนดเป็นนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ อีกทั้งต้องมีการกำหนดมาตรการเพิ่มเติมตามความเหมาะสม[119]

---

[118] Ramsar Convention Secretariat, Recommendation 5.3: The Essential Character of Wetlands and the Need for Zonation Related to Wetland Reserves. In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 5th Meeting of Conference of the Contracting Parties.** 9-16 June 1993. Kushiro, Japan.

[119] Ramsar Convention Secretariat, Law and Institutions: Reviewing Laws and Institutions to Promote the Conservation and Wise Use of Wetlands, In **Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands, 4th Ramsar Convention Secretariat** (Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2010).

ดังนั้น มาตรการทั่วไปที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและกฎหมาย และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน โดยสอดคล้องกับการใช้ที่ดินและการจัดการน้ำ การติดตามตรวจสอบ ตลอดจนมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น กำหนดกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาแรมซาร์ ดังนี้

หลักการที่ 1 การวางแผนการใช้ที่ดิน (Integrated Planning) การวางแผนการใช้ที่ดิน ทั้งในระดับชาติและจังหวัดหรือท้องถิ่น เพื่อป้องกันการเปลี่ยนสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดวิธีการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำในเขตเมืองที่มีการพัฒนา เขตอุตสาหกรรม เขตท่องเที่ยว ซึ่งพื้นที่เหล่านี้อาจส่งผลกระทบพื้นที่ชุ่มน้ำในด้านคุณประโยชน์ และระบบนิเวศ และเป็นการส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 3 (1) ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ[120] ได้แก่ การกำหนดให้ภาคีอนุสัญญาต้องดำเนินการวางแผนส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้วในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ การประชุมของสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ สมัยที่ 5[121] ณ เมือง Kushiro ประเทศญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1993 ข้อมติที่ 5.7 เรื่องการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และพื้นที่ชุ่มน้ำอื่น ๆ (Resolution 5.7: Management Planning for Ramsar Site and Other Wetlands) ได้กำหนดแนวคิดเรื่องการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดมีความสำคัญต่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอยู่บนพื้นฐานของการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของมนุษย์ สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาแรมซาร์และหลักการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยทั่วไป ขณะเดียวกันแนวคิดเรื่องการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในเขตและนอกเขตอนุรักษ์ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำสามารถปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนและรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ต่อไป

หลักการที่ 2 กระบวนการตรวจสอบ (Audit Procedures) กระบวนการติดตามตรวจสอบภายในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ เมื่อมี

---

120 มาตรา 3 (1) ภาคีจักต้องวางแผนและดำเนินการ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งได้บรรจุไว้ในทะเบียน และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาด ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

121 Ramsar Convention Secretariat, Resolution 5.7: Management Planning for Ramsar Site and other Wetlands, In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 5th Meeting of Conference of the Contracting Parties,** 9-16 June 1993, Kushiro, Japan.

การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับพื้นที่ชุ่มน้ำ การแจ้งภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ ในดินแดนของตนและที่บรรจุอยู่ในทะเบียน มาตรา 3 (2) ของอนุสัญญาแรมซาร์[122] วิธีการควบคุมดูแล พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ (Precautionary) ได้แก่ การวางหลักการ มาตรฐาน และเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งกฎการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการรักษาหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักการที่ 3 การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการกำหนดว่ากิจกรรมหรือการพัฒนาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ยังคงต้องรักษาคุณลักษณะสำคัญทางธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำ ในการประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้มีมติยอมรับการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้กับกิจกรรมหรือโครงการบางประเภทที่ทำลายระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 3(2) “หากลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ ในดินแดนของตนและที่บรรจุอยู่ในทะเบียน ได้ถูกเปลี่ยนแปลงหรือกำลังเปลี่ยนแปลง หรือมีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลง อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยี ภาวะมลพิษ หรือการรบกวนอื่น ๆ จากมนุษย์ต้องแจ้งองค์กรหรือรัฐบาลที่รับผิดชอบการดำเนินงานของอนุสัญญาฯ” ในการประชุมสมัชชาภาคีสมัยที่ 5 ณ เมือง Kushiro ประเทศญี่ปุ่น มีข้อเสนอแนะที่ 5.2 เรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม[123] (Recommendation 5.2: Environmental Impact Assessment) จะเห็นว่าเป็นผลกระทบที่อาจจะคาดหมายได้กล่วงหน้า จึงควรกำหนดมาตรการนี้ไว้ในกฎหมายโดยต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อกำหนดกิจกรรมที่ไม่อนุญาตทำได้ กำหนดกระบวนการในการประเมินผลกระทบเป็นขั้นตอน เพื่อสามารถติดตาม และคาดการณ์ได้

หลักการที่ 4 การชดใช้ค่าเสียหายหรือการใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นการนำหลักการผู้ก่อเป็นผู้จ่ายมาใช้เพื่อป้องกันการสูญเสียหรือลดลงของพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายที่ให้เรียกเงินหรือค่าตอบแทนอื่น ๆ จากผู้ทำให้เกิดความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

---

[122] มาตรา 3 (2) แต่ละภาคีจักต้องดำเนินการให้ได้รับแจ้งโดยเร็วที่สุด หากลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ ในดินแดนของตนและที่บรรจุอยู่ในทะเบียน ได้ถูกเปลี่ยนแปลงหรือกำลังเปลี่ยนแปลงหรือมีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลง อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยี ภาวะมลพิษ หรือการรบกวนอื่น ๆ จากมนุษย์ ข้อมูลเกี่ยวกับกับการเปลี่ยนแปลงนั้น จักต้องถูกส่งไปโดยไม่ชักช้า ยังองค์กรหรือรัฐบาลที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสถาบัน ดังระบุในมาตรา 8

[123] Ramsar Convention Secretariat, Recommendation 5.2: Environmental Impact Assessment, In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 5th Meeting of Conference of the Contracting Parties,** 9-16 June 1993, Kushiro, Japan

ชุ่มน้ำ เช่น พืช สัตว์ ของป่า และน้ำ นอกจากนี้กฎหมายกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ที่มีอยู่แก่คู่สัญญาที่กระทำความผิดหรือละเมิดกฎหมายหรือข้อห้าม โดยการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิด เช่น การบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดิน การระบายน้ำออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำ การล่าสัตว์ เป็นต้น

หลักการที่ 5 มาตรการแรงจูงใจมาใช้ (Incentive) เป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ จัดได้ว่าเป็นมาตรการส่งเสริมมาตรการหลัก อันเป็นมาตรการทางกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในเชิงบวก และนำหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ชุมชนท้องถิ่น หรือเจ้าของที่ดิน เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอาศัยกฎเกณฑ์อันเป็นข้อตกลงร่วมกันที่ไม่ใช่กฎหมายของรัฐ เช่น การดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำของชุมชน โดยมีข้อตกลงหรือกฎเกณฑ์ร่วมกันในการอนุรักษ์ การคุ้มครองที่ดินการนำหลักเรื่องการมีสิทธิในภาระจำยอม สิทธิเหนือพื้นดิน หรือบทบัญญัติเรื่องการลดหย่อนภาษีอากร ให้แก่เจ้าของที่ดินที่ดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำของตนเอง การใช้อาสาสมัครเข้ามาร่วมดูแลซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่ได้ถูกบังคับสามารถใช้สนับสนุนวิธีการใช้อย่างชาญฉลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของเอกชน โดยใช้การมีส่วนร่วมของชุมชน โดยเจ้าของหรือผู้ใช้พื้นที่ชุ่มน้ำโดยการร่วมมือกัน สามารถอาสาสมัครเพื่อพิทักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐและพื้นที่ประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ มีรูปแบบการจัดการร่วมกันระหว่างองค์กรของรัฐเจ้าของที่ดินที่ต้องการดูแลระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำโดยมีการกำหนดโทษหากไม่ปฏิบัติตาม นอกจากนี้อาศัยความช่วยเหลือทางการเงินจากองค์กรพัฒนาเอกชน การลดหย่อนภาษีให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยจดทะเบียนเป็นสิทธิในภาระจำยอม หรือการออกกฎหมายเพื่อบังคับซื้อที่ดินเพื่อเป็นภาระจำยอมจากเจ้าของพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักการที่ 6 กำหนดมาตรการในการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland resolution) มาตรการในการป้องกันและการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายทั่วไป ที่นำมาใช้จากการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ สมัยที่ 4 ณ เมือง Montreux ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีข้อแนะนำที่ 4.4 เรื่องการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ[124] (Recommendation 4.4: Wetland Restoration) คือ 1. พิจารณาความเป็นไปได้โดยการสร้างโครงการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. องค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำควรจะกำหนดพันธกิจให้มีการฟื้นฟู และ 3. กำหนดโอกาส

---

[124] Ramsar Convention Secretariat, Recommendation 4.4: Wetland Restoration, In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 4th Meeting of Conference of the Contracting Parties.**

ในการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำและการดำเนินการ นอกจากนี้ ภาคีต้องส่งเอกสารที่แสดงโครงการที่จะมีการฟื้นฟูให้แก่สำนักงานเลขาธิการอนุสัญญา โดยสุดท้ายคณะกรรมการบริหารอนุสัญญา เป็นผู้พิจารณาโดยแต่งตั้งคณะทำงานด้านวิทยาศาสตร์ ในการนำเทคโนโลยีในการฟื้นฟูด้วยการประเมินคุณค่าและผลกระทบต่อภาวะโลกร้อนและระดับน้ำทะเล

พื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพการใช้ประโยชน์ อันเกิดการการใช้ที่ไม่ชาญฉลาด ถือว่าเป็นความผิดต่อกฎหมาย ควรมีการกำหนดมาตรการในการฟื้นฟูสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรม โดยพิจารณามาตรการที่เหมาะสมภายหลังจากที่พื้นที่ชุ่มน้ำตกอยู่ในภาวะเสื่อมโทรมจนถูกขึ้นทะเบียนใน Montreux Record คือ ทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตกอยู่ในสภาวะวิกฤตหรือเสื่อมโทรม ทำให้พื้นที่ดังกล่าวต้องวางแผนการจัดการเพื่อแก้ไขให้กลับคืนสภาพเดิมให้มากที่สุด การตกเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในภาวะที่เสื่อมโทรม เกิดขึ้นจากมติการประชุมสมัชชาภาคี สมัยที่ 5 ประเทศญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1993 โดยตามอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำไม่ได้กำหนดว่าการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำต้องทำอย่างไร แต่มาตรา 3(2) ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดให้ดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่ทางเลขาธิการอนุสัญญาแรมซาร์เท่านั้น โดยให้อำนาจภาคีแต่ละประเทศมีอิสระที่จะเลือกวิธีการหรือกระบวนการในการป้องกันและแก้ไขในระยะยาวกันเอง เนื่องจากแต่ละประเทศมีระบบกฎหมายที่หลากหลายแตกต่างกัน และมีลักษณะความเป็นเจ้าของที่ดินที่กฎหมายกำหนดแตกต่างกัน

หลักการที่ 7 ระบบอนุญาตทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Permit) การอนุญาตถือว่าเป็นมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรการนี้สามารถนำมาใช้ควบคุมและวางมาตรฐานสำหรับกิจกรรมที่ทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดให้มีระบบการอนุญาตโดยผู้มีอำนาจกำหนดข้อห้ามสำหรับกิจกรรมหรือกำหนดเงื่อนไขการเข้าไปใช้ประโยชน์ หรือการกำหนดวิธีการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ อย่างไรก็ตามการบังคับใช้มาตรการในการควบคุม กำหนดภาระหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองเป็นอย่างมาก เพื่อเป็นการควบคุมมิให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำมากเกินไป โดยกำหนดให้มีการใช้ใบอนุญาต ซึ่งกำหนดประเภทของกิจกรรมที่ทำได้หรือไม่สามารถทำได้ กิจกรรมเหล่านี้พิจารณาตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ของพื้นที่นั้น ๆ เช่น กำหนดห้ามทำโรงงานอุตสาหกรรม การทำเหมืองแร่ การสร้างท่าเทียบเรือ การสร้างถนน การทำเกษตรกรรม ทำไม้ การเพาะเลี้ยงสัตว์และการทำประมง เป็นต้นโดยการควบคุมกิจกรรมดังกล่าวอยู่บนหลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการผู้ก่อเป็นผู้จ่าย เข้าไปตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ[125]

---

[125] Ramsar Convention Secretariat, Ramsar COP 7 DOC. 17.3, Law and Institution, " People and Wetlands: The Vital Link" , In 7 **th Meeting of the Conference of the Contracting**

หลักการที่ 8 หลักความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีสมาชิก กลไก และความร่วมมือระหว่างพรมแดน (Mechanisms for Transboundary and International Cooperation) ภาคีสมาชิกต้องปรึกษาหารือร่วมกันในการอนุวัตการตามพันธกรณีที่เกิดขึ้นจากอนุสัญญาฯโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ครอบคลุมดินแดนของภาคีมากกว่าหนึ่งประเทศ หรือในกรณีที่มีการแบ่งปันใช้ระบบน้ำในระหว่างภาคี ในขณะเดียวกันภาคีต้องประสานงานและให้ความสนับสนุนนโยบายทั้งในปัจจุบันและอนาคตและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตลอดจนพืชพรรณและสัตว์ในพื้นที่นั้น (มาตรา 5)[126] ภาคีต้องส่งเสริมการวิจัยและการแลกเปลี่ยนเอกสาร และพยายามในการจัดการเพิ่มประชากรนกน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสม และต้องส่งเสริมการฝึกอบรมบุคคลให้มีความสามารถในการวิจัยการจัดการและการควบคุมดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ (มาตรา 4)[127] หลักความร่วมมือระหว่างภาคีปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญา เพื่อให้โอกาสเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นปรึกษาหารือเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำตลอดจนพรรณพืชและสัตว์ในพื้นที่นั้น หรือภาคีได้รับข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำที่ทันสมัยเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และภาคีต้องสนับสนุนเงินช่วยเหลือแก่อนุสัญญา และสามารถเสนอขอรับการสนับสนุนความช่วยเหลือจากเงินกองทุน (Ramsar Small Grants Fund for Wetland Conservation and Wise Use) ขอยกตัวอย่าง

Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), 10-18 May 1999, San Jose, Costa Rica, p. 15.

[126] มาตรา 5

ภาคีจักต้องปรึกษาหารือซึ่งกันและกันในการอนุวัตการตามพันธกรณีที่เกิดขึ้นจากอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ครอบคลุมดินแดนของภาคีมากกว่าหนึ่งประเทศ หรือในกรณีที่มีการแบ่งปันใช้ระบบน้ำในระหว่างภาคี ในขณะเดียวกันภาคีจักต้องพยายามอย่างสุดกำลังในการประสานงานและให้ความสนับสนุนนโยบายทั้งในปัจจุบันและอนาคต และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนพืชพรรณและสัตว์ในพื้นที่นั้น

[127] มาตรา 4

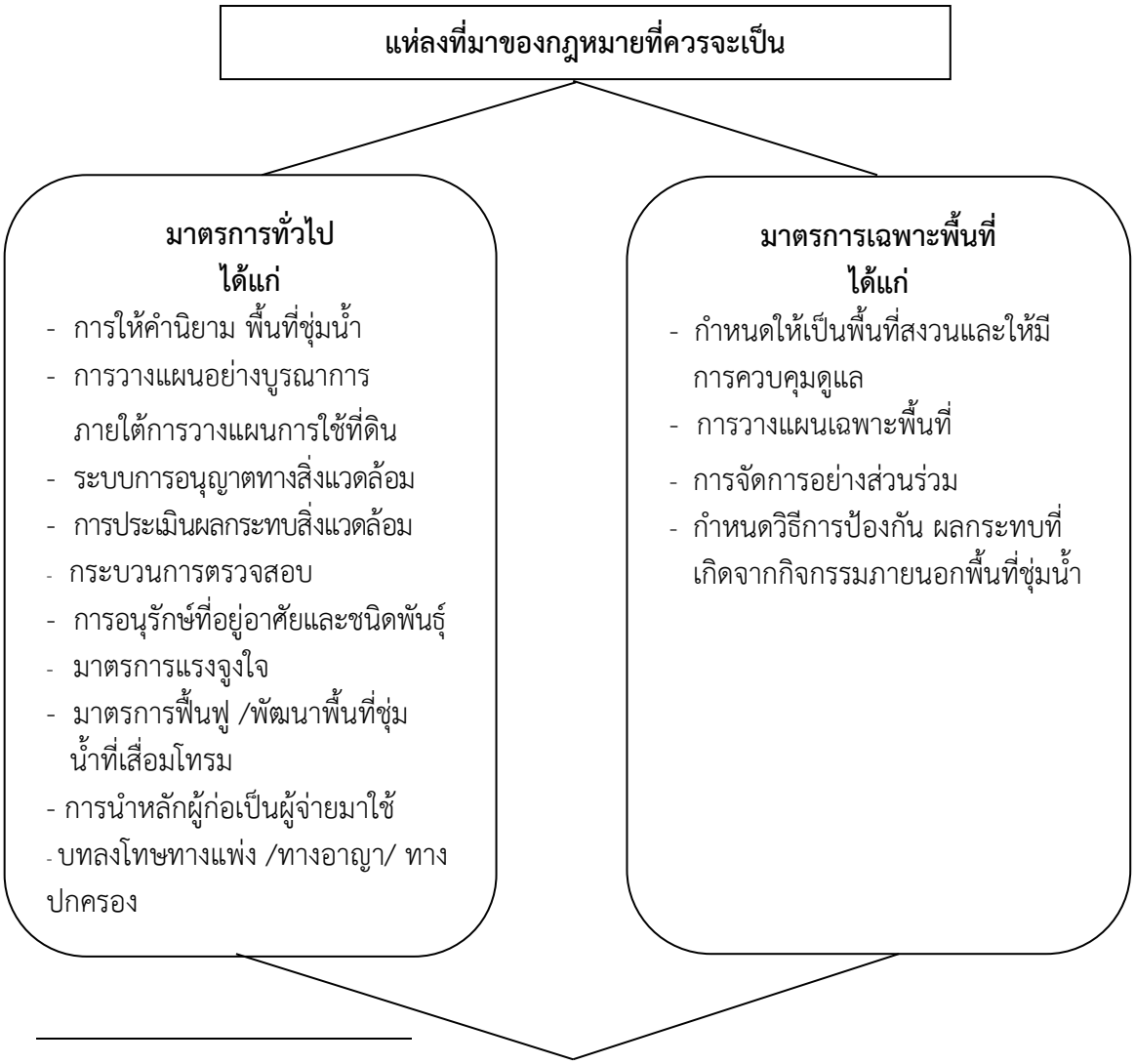
(3) ภาคีจักส่งเสริมการวิจัยและการแลกเปลี่ยนเอกสารและข้อมูลเผยแพร่ที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำและบัญชีพืชพรรณและสัตว์

(4) ภาคีจักต้องพยายามอย่างเต็มกำลังในการจัดการเพิ่มประชากรนกน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสม

(5) ภาคีจักต้องส่งเสริมการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความสามารถในการวิจัย การจัดการและการควบคุมดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ

ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ขอรับเงินจากกองทุน เพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ชิลิก้าเลค (Clilika Lake) ที่ถูกเสนอเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตกอยู่สภาพเสื่อมโทรมอย่างหนักเนื่องจากมลพิษและการตื้นเขิน

ดังนั้น การปกป้องพื้นที่ชุ่มน้ำจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และการคุกคามจากมนุษย์เป็นสิ่งที่สำคัญโดยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าในแต่ละประเทศควรปฏิบัติอย่างไร ดังนั้น ประเทศภาคีมีอิสระที่จะเตรียมการป้องกันในระยะยาวต่อการเปลี่ยนแปลงหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่ออัตลักษณ์ของพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศของตน โดยการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ การป้องกัน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดการและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกัน[128]



[128] Clare Shine and Cyrille de Klemm, *op. cit.,* p. 79.

ความร่วมมือระหว่างสถาบัน หรือระหว่างรัฐบาลและภูมิภาค
กลไกความร่วมมือระหว่างพรมแดนและระหว่างประเทศ

ภาพที่ 3.1 แหล่งที่มาของกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ควรจะเป็น

3.2 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea)

ประเทศเกาหลีใต้ตั้งอยู่ที่คาบสมุทรเกาหลี ซึ่งมีลักษณะเป็นแหลมแผ่นดินยื่นออกไปในทะเล เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของแผ่นดินที่เป็นหินแกรนิตและหินปูน จนเกิดเป็นภูมิประเทศที่เป็นเทือกเขา สลับซับซ้อน รวมถึงหน้าผา และชายฝั่งทะเล ประเทศเกาหลีจึงมีพื้นที่ที่เป็นภูเขามากถึง 70% จึงเป็นหนึ่งในประเทศที่มีภูเขาอยู่มากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ลักษณะภูมิประเทศของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนคาบสมุทรเกาหลี ที่ทอดตัวมาจากประเทศจีนลงมาทางใต้ ทางปลายสุดของคาบสมุทรมีเกาะใหญ่ที่สุด คือ เกาะเชจู พรมแดนทางด้านเหนือติดกับประเทศจีน แมนจูเรีย และไซบีเรียของรัสเซีย โดยมีแม่น้ำยาลู (Yalu River) ยาว 790 กิโลเมตร และแม่น้ำทูมัน (Tuman River) ยาว 521 กิโลเมตร เป็นเส้นกั้นพรมแดน ทางด้านตะวันตกใกล้กับประเทศจีน โดยมีทะเลเหลือง (Yellow Sea) กั้น ทางด้านตะวันออกใกล้กับประเทศญี่ปุ่น โดยมีทะเลตะวันออก (EAST Sea) กั้นเกาหลีเหนือ มีกรุงเปียงยาง (Pyongyang) เป็นเมืองหลวง มีเนื้อที่ 46,540 ตารางไมล์เกาหลีใต้ มีกรุงโซล (Seoul) เป็นเมืองหลวง มีเนื้อที่ 38.175 ตารางไมล์พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศร้อยละ 70 เป็นภูเขาและที่ราบสูง ภูเขาในเกาหลีเหนือจะสูงมากกว่าเกาหลีใต้มีเทือกเขาที่สำคัญ ได้แก่ เทือกเขาแบ็กตู (Bachtu Mountain) และเทือกเขาเทแบ็ก (T'aeback Mountain) ยอดที่สูงที่สุด คือ ยอดเขาฮัลลา (Halla Peak) ซึ่งเป็นภูเขาไฟที่ดับแล้วตั้งอยู่บนเกาะเชจู[129]

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นอย่างมาก โดยเกาหลีใต้เป็นภาคีสมาชิกของภาคีอนุสัญญาแรมซาร์ลำดับที่ 101 เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2540 มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จำนวน 22 แห่ง มีเนื้อที่ 19,165 แฮกเตอร์ [130] โดย

---

[129] **อารยธรรมเกาหลี: ที่ตั้งและสภาพภูมิศาสตร์,** ค้นวันที่ 11 มกราคม 2559 จาก https://www.khanaporn072.wordpress.com/category

[130] The Secretariat of the Convention on Wetland, **All Site in Republic of Korea,** Retrieved November 6, 2017 from http://www.ramsar.org/wetland/republic-of-korea

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้รับเกียรติเป็นเจ้าภาพจัดประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำสมัยที่ 10 อันเป็นที่มาของ ปฏิญญาชางวอน (Changwon Declaration) เป็นผลจากการประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำครั้งที่ 10 ณ เมืองชางวอน สาธารณรัฐกาหลีระหว่างภาคี เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม - 4 พฤศจิกายน 2551 ในหัวข้อ “พื้นที่ชุ่มน้ำ สมบูรณ์ดีชีวีมีสุข” โดยข้อมติที่ 10.3 ปฏิญญาชางวอนว่าด้วยสุขอนามัยของมนุษย์ ที่เป็นถ้อยแถลงและข้อเรียกร้องให้ปฏิบัติ สำหรับเป็นหลักประกันการ กินดีอยู่ดีและความมั่นคงในอาหารและอนาคตของมนุษยชาติ ปฏิญญาชางวอนนั้นมีผลต่อนโยบาย การวางแผนและการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยใน 5 เรื่อง ดังนี้[131] น้ำกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ความเป็นอยู่ของประชาชนกับพื้นที่ชุ่มน้ำ สุขอนามัยของประชาชนกับพื้นที่ชุ่มน้ำ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ความหลากหลายทางชีวภาพกับพื้นที่ชุ่มน้ำ

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีการบัญญัติกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเป็นประเทศแรกของโลก คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 (Wetland Conservation Act 2008) และกำหนดรายละเอียดของพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 (Enforcement Decree of The Wetlands Conservation Act) มีวัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ในเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับชาติ การสร้างแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดหน้าที่ขององค์กรที่กำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน วิธีการในการเพิกถอนพื้นที่ชุ่มน้ำ วิธีการเรียกร้องค่าเสียหายหรือการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย วิธีการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น โดยกฎหมายมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเน้นในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) โดยให้ความสำคัญกับการวางแผนจัดการโดยมีแผนระดับชาติและแผนปฏิบัติการ การให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงคุณค่าพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐเช่น ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และส่งเสริมการใช้ประโยชน์โดยให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยให้มีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่น เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ชุมชน

---

[131] **Changwon Declaration,** Retrieved June 20, 2015 from http://wetland.
onep.go.th/wetlands/Changwon_Declaration.html

รัฐบาลของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้มีนโยบายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008[132] มาตรา 5 ให้มีการวางแผนแม่บทในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ (The Basic Plan) เพื่อเป็นทิศทางให้ไปกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งนโยบายแห่งชาติในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ มีกลยุทธ์และเป้าหมายในการดำเนินการดังนี้ 1. การขจัดความยากจน 2. การจัดการทรัพยากรน้ำโดยการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ 3. การวางแผนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 4. โครงการป่าไม้แห่งชาติ 5. นำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในทุกกลยุทธ์ 6. มีมาตรการทางเกษตรและนโยบายแห่งรัฐ 7. มีแผนแห่งชาติด้านความหลากหลายทางชีวภาพ และมีแผนปฏิบัติการเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ[133]

ตัวอย่างการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ UPO Wetland[134] เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ดีเนื่องจากเป็นศูนย์การศึกษาธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ชุ่มน้ำเมืองปูซาน มีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำติดต่อกับนาข้าว ถือว่าเป็นตัวอย่างพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีลักษณะการฟื้นฟูและการจัดการที่มีประสิทธิภาพโดยรัฐบาลของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้คามสำคัญในการจัดทำป้ายสื่อความหมาย การจัดทำเส้นทางศึกษาธรรมชาติ ห้องนิทรรศการ ห้องประชุม หอดูนก ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย ได้แก่ ด้านงบประมาณ รัฐบาลประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณเป็นจำนวนมากจนเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวได้อย่างดี โดยมีการจัดการการท่องเที่ยวที่ดีมากมีการนำเที่ยวรอบ ๆ พื้นที่ชุ่มน้ำ และลำคลองต่าง ๆ มีการชมนกน้ำ นกกระยางต่าง ๆ ในพื้นที่ มีจุดชมวิวและนอกจากนี้พื้นที่ชุ่มน้ำยังมีศิลปะ วัฒนธรรม เช่น เมืองโบราณต่าง ๆ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่ชุ่มน้ำมาก เช่น

---

[132] The Republic of Korea, **Wetland Conservation Act 2008**, Retrieved April 20, 2016 from http://www.ecolex.org/details/legislation/wetland-conservation-act-lex-aoc 136718/

[133] Ramsar Convention Secretariat, National Report on the Implementation of the Ramsar Convention on Wetlands, In **The 12thMeeting of the Conference of the Contracting Parties,** 2015, Uruguay, p. 10.

[134] สมชาย สุวรรณชาติ และสมศักดิ์ มาคล้าย, พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศเกาหลีใต้, ใน **รายงานประชุม เรื่อง โลกร้อนบรรเทาได้หากใส่ใจพื้นที่ชุ่มน้ำ,** วันที่ 3 สิงหาคม 2553, ณ โรงแรมมารวยการ์เด้น กรุงเทพมหานคร, หน้า 63-65.

ผู้ที่ให้ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำมีทั้งชาวประมง ชุมชนในพื้นที่ ซึ่งแสดงออกถึงความต้องการอนุรักษ์หวงแหนพื้นที่ชุ่มน้ำของเขามาก

ด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีกฎหมายเฉพาะสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 2008 (Wetland Conservation Act 2008) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิต มีการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ 1. โดยการสร้างการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นระบบ 2. การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. ความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ 4. ส่งเสริมการศึกษาและการสร้างความตระหนักแก่สาธารณชนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (CEPA) คือ กิจกรรมเกี่ยวกับการสื่อสาร การศึกษาและการตระหนักรู้ เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

3.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 2008 (Wetland Conservation Act 2008)[135]

มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2008 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม (ฝ่ายนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ) วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ การส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย และเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และนำไปสู่การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยกำหนดเนื้อหาที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีประสิทธิภาพ

พื้นที่ชุ่มน้ำตามคำนิยามของพระราชบัญญัตินี้[136] คือ พื้นที่ซึ่งถูกปกคลุมอย่างถาวรหรือชั่วคราวโดยน้ำจืด น้ำกร่อย น้ำเค็ม และหมายถึงพื้นที่ชุ่มน้ำบนบกและชายฝั่งทะเล พระราชบัญญัติว่าด้วยส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้แบ่งพื้นที่ชุ่มน้ำออกเป็น 2 ประเภท คือ พื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดิน (Inland Wetland) ได้แก่ ทะเลสาบ หนอง บึง และพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงและพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล (Coastal Wetland) ได้แก่ พื้นที่น้ำทะเลท่วมถึง ที่ชายฝั่งทะเล

ในการวิเคราะห์เนื้อหาในพระราชบัญญัติว่าด้วยส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 นี้ ขอแบ่งการวิเคราะห์กฎหมายโดยพิจารณาจากองค์กรในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

---

[135] The Republic of Korea, Wetland Conservation Act 2008.

[136] Wetland Conservation Act 2008, Article 4 (Survey for Wetlands)

3.2.1.1 **องค์กรในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ องค์กรในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี**

มีหลายระดับแบ่งออกเป็น 1.รัฐบาลกลาง (The State) 2. ระดับเมืองมหานครพิเศษ (Special Metropolitan City) 3. ระดับมหานคร (Metropolitan Cities) 4. ระดับจังหวัด (Dos) 5.จังหวัดปกครองพิเศษ (The Special Self Governing Do) องค์กรเหล่านี้มีหน้าที่ในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศ ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ[137] ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน การขนส่งและพาณิชย์นาวี คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ ผู้ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ และนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม (The Minister of Environment) เป็นผู้ใช้อำนาจทั่วไปในการควบคุมดูแลเรื่องที่เกี่ยวกับการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำ และวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดนโยบายและนำนโยบายไปใช้ เพื่อกำหนดรูปแบบ และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ในพื้นที่อนุรักษ์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน การขนส่งและพาณิชย์นาวี (The Minister of Land, Transport and Maritime Affairs) เป็นผู้กำหนดพื้นที่ที่มีคุณค่าพิเศษเพื่อการอนุรักษ์ และพื้นที่โดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นพื้นที่ควบคุม และกำหนดให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องมีการฟื้นฟู กำหนดวิธีการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วประเทศ แผนการจัดการพื้นฐานเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เรียกว่า “แผนการจัดการขั้นพื้นฐาน (Fundamental Plan) โดยจัดทำในทุก ๆ 5 ปี ต้องทำการสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ชุ่มน้ำ และรัฐมนตรีต้องสร้างแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ

คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ (National Wetland Review Committee) มีอำนาจหน้าที่ เพื่อไตร่ตรองหรือพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำดังต่อไปนี้ ได้แก่ การกำหนดและการเปลี่ยนแปลงแผนการจัดการขั้นพื้นฐาน (Fundamental plan) และนำมติข้อตกลงและข้อเสนอแนะในเรื่องที่ได้ให้คำแนะนำโดยที่ประชุมใหญ่ของประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญามาใช้บังคับ

ผู้ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Investigator) เป็นบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งให้ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศ มีการกำหนดคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับผู้ตรวจสอบและวิธีการจ่ายค่าตอบแทน ต้องมีการกำหนดไว้โดยกฎหมายร่วมกันระหว่าง

---

[137] Wetland Conservation Act 2008, Article 3 (Duties to Conserve Wetlands)

กระทรวงสิ่งแวดล้อมและกระทรวงที่ดิน ขนส่งและพาณิชย์นาวี ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติร่วม” (The Joint Ordinance)

นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด (The Mayor) ต้องกำหนดแผนปฏิบัติการ (The Action Plans) เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ในท้องที่หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเขตอำนาจของตัวเอง โดยมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการต่อไป

3.2.1.2 **มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ**

แบ่งออกเป็น มาตรการเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำ (Site-Specific Measure) และมาตรการทั่วไป (Non Site-Specific Measure) โดยนำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์มาจากอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำในข้างต้น

1) มาตรการเฉพาะ (Site-Specific Measure) ได้แก่

(1) การอนุวัตรการตามอนุสัญญา (Implementation of Convention)[138] คือ 1. ในกรณีที่รัฐบาลจัดทำรายงานการดำเนินการเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต่อ สำนักงานเลขาธิการของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. ในกรณีที่รัฐบาลได้ถูกเพิกถอนรายชื่อออกจากทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ จะต้องประกาศเพื่อลดจำนวนพื้นที่ลงจากเดิม รัฐบาลต้องพยายามวางนโยบายทั้งหลายเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำให้สอดคล้องกับอนุสัญญาด้วย และ 3. รัฐบาลจะต้องแสดงออกอย่างจริงใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติในอนุสัญญาแรมซาร์ เช่น ในการอนุรักษ์ และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนภายใต้อนุสัญญาแรมซาร์ ร่วมกันทำวิจัยโดยร่วมมือกันกับประเทศอื่น ๆ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(2) การกำหนดแผนการอนุรักษ์เฉพาะพื้นที่คุ้มครอง (Formulation and Implementation of Conservation Plan)[139] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวี หรือนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องกำหนดและดำเนินการตามแผนอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำภายในพื้นที่คุ้มครอง (Wetland Protection Areas) เพื่อป้องกันการสูญเสียของพื้นที่ และกำหนดวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้งานของพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงมีการกำหนดให้มี “แผนการอนุรักษ์” (Conservation Plan) ขึ้นในพื้นที่คุ้มครอง โดยแผนดังกล่าวต้องได้มีการปรึกษาหารือกับหัวหน้าหน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐบาล ชุมชนท้องถิ่น จัดตั้งคณะกรรมการทำงานร่วมกัน เพื่อการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่คุ้มครอง

---

[138] Wetland Conservation Act 2008, Article 9 (Implementation of Convention)

[139] Wetland Conservation Act 2008, Article 11 (Formulation and Implementation of Conservation Plan)

ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 20 คน มาจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น และผู้เชี่ยวชาญ เพื่อทำหน้าที่สำคัญ ได้แก่ 1. ให้คำแนะนำในการอนุญาตให้ทำกิจกรรมและการควบคุมกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. ให้ข้อเสนอแนะสิ่งที่มีความจำเป็นในการติดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 3. ให้คำแนะนำในการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตพื้นที่คุ้มครองที่เสื่อมโทรม และรับฟังความความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของชุมชนในท้องถิ่น 4. ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งอื่น ๆ ในพื้นที่คุ้มครอง

(3) การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ (Designation, etc. of Wetland Area)[140] คือ 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและกิจการทางทะเลหรือนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำหนดพื้นที่ที่มีค่าพิเศษเพื่อการอนุรักษ์ และนำมาใช้บังคับในกับพื้นที่ชุ่มน้ำและพื้นที่โดยรอบที่ติดกับพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดให้เป็น “พื้นที่คุ้มครอง” (A Wetland Protection Area) โดยพื้นที่คุ้มครอง ต้องมีลักษณะ ได้แก่ พื้นที่ที่ยังคงรักษาสภาพดั้งเดิมตามธรรมชาติ หรือมีความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตอย่างสูง พื้นที่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าชนิดที่หายากหรือใกล้สูญพันธ์ และพืชประจำถิ่น หรือพืชมาจากต่างถิ่น และพื้นที่ซึ่งมีความพิเศษที่ทัศนียภาพลักษณะทางภูมิประเทศ หรือมีคุณค่าในทางธรณีวิทยา ทั้งนี้ รัฐมนตรี อาจรับฟังความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และประชาชนในท้องถิ่น และหารือกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนกลางที่เกี่ยวข้องก่อนกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครอง เมื่อรัฐมนตรี ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำแล้ว ต้องมีการประกาศชื่อของพื้นที่อย่างเปิดเผย โดยมีชื่อ สถานที่ตั้ง ละขนาดของพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง และเรื่องอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติร่วม 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวีหรือนายกเทศมนตรี หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็น “พื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องได้รับการฟื้นฟู” (The Wetland Area to be Improved) คือ เป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง หรือ อาจมีแนวโน้มที่จะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรง เกิดขึ้นบริเวณโดยรอบพื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่ซึ่งมีคุณค่าแก่การฟื้นฟู ผ่านวิธีการจัดการโดยการกระทำของมนุษย์ ซึ่งใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐที่ทุรกันดารหรือคุณภาพต่ำโดยการอนุรักษ์ระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ

(4) การเพิกถอน หรือการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์ (Revocation of Designation or Alteration of Wetland Protection Area, etc.)[141]

---

[140] Wetland Conservation Act 2008, Article 8 (Designation, etc. of Wetland Area)

[141] Wetland Conservation Act 2008, Article 10 (Revocation of Designation or Alteration of Wetland Protection Area, etc.)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวี อาจยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวโดยการลดพื้นที่ที่ใช้อยู่กับกรณีประโยชน์สาธารณะที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หรือเพื่อกิจการทางทหารตามพระราชกฤษฎีกา หรือพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งสูญเสียค่าของในการเป็นพื้นที่คุ้มครอง หรือพื้นที่ที่ไม่มีความจำเป็นต้องอนุรักษ์ ให้เป็นพื้นที่คุ้มครอง เนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยพิบัติและเหตุอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำอนุรักษ์

(5) มาตรการควบคุมกิจกรรมที่ห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Activity Restriction)[142] มาตรการควบคุมกิจกรรมที่ห้ามกระทำการในพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นการกำหนดวิธีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเป็นการควบคุมกิจกรรมที่กระทำและห้ามกระทำในพื้นที่ เป็นไปตามหลักการป้องกันล่วงหน้า ได้แก่ กิจกรรมที่ต้องห้ามกระทำในพื้นที่คุ้มครอง (Wetland Protection Areas) ได้แก่ 1. การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่หรือการขยายตัวของอาคารหรือโครงสร้างอื่น ๆ ถูกจำกัดเฉพาะใน กรณีที่พื้นที่ทั้งหมดของอาคารหรือโครงสร้างอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องมีพื้นที่เป็นไม่น้อยกว่าสองเท่าของพื้นที่เดิมโดยรวม และการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบและคุณภาพของที่ดิน 2. กิจกรรมที่ส่งผลก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของระดับน้ำหรือปริมาณน้ำของพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. การสะสมของดินทรายกรวดหรือหิน 4. การสำรวจหาผลประโยชน์จากแร่ธาตุ และ 5. การนำสิ่งที่มนุษย์ทำขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นสัตว์และพืช การเกษตร การเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ การล่าสัตว์หรือการเก็บของป่า (ไม่รวมถึงกรณีของการทำการเกษตร การล่าสัตว์ หรือการเก็บของป่า ซึ่งได้มีการกระทำอย่างต่อเนื่องโดยประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น เพื่อการครองชีพ หรือที่เป็นวิธีการทำมาหากินหรือกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีกำหนดระยะเวลา ทั้งนี้ให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติร่วมกัน (The Joint Ordinance) 6. ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปล่อยให้สัตว์ป่าหลุดจากป่า หรือปลูกพืชที่ทำลายระบบนิเวศตามที่กำหนดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืชหรือการทำลายระบบนิเวศทางทะเลของสัตว์ป่าและพืช ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์และการการบริหารจัดการระบบนิเวศทางทะเลในพื้นที่ควบคุมที่อยู่ติดกับพื้นที่ชุ่มน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการฟื้นฟู 7. ห้ามกระทำการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือทำการเปลี่ยนสภาพแหล่งน้ำสาธารณะของรัฐ โดยการกระทำดังกล่าว ต้องทำให้มีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตพื้นที่เกินกว่าระดับที่กำหนดหรือ การกระทำในกิจกรรมในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวีหรือนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดและในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนกลาง

---

[142] Wetland Conservation Act 2008, Article 13 (Activity Restriction)

สำหรับข้อยกเว้นของกิจกรรมที่ห้ามกระทำในพื้นที่ดังกล่าว ข้อยกเว้นนี้จะไม่ใช้บังคับแก่กรณีที่เกี่ยวกับการกระทำใด ๆ ตามอนุมาตราดังต่อไปนี้ ซึ่งกระทำดังกล่าวต้องที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและการพาณิชย์นาวี หรือนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายมา ดังนี้ 1. ในกรณีที่มีความจำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและเยียวยาความเสียหายในพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าว ดำเนินการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการตอบโต้กับภัยพิบัติทางธรรมชาติ (The Countermeasures against Natural Disasters Act) 2. ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับการอนุรักษ์ หรือการดำเนินงานด้านการเกษตร ป่าไม้และการประมงเชิงพาณิชย์ในพื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ และ 3. กรณีอย่างอื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ใช้ในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

(6) กำหนดข้อห้ามการเข้าไปในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Restriction on Access)[143] ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและกิจการทางทะเลหรือนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อการป้องกันและการจัดการของพื้นที่อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้ฟื้นฟูแล้ว โดยมีเงื่อนไขว่า มีการจำกัดหรือห้ามการเข้าไปในพื้นที่ทั้งหมดโดยกำหนดช่วงระยะเวลา หรือเฉพาะช่วงระยะเวลาหนึ่งของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่ถูกกำหนดไว้ แต่มีข้อยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เกี่ยวกับการกระทำตามอนุมาตราดังต่อไปนี้ 1. ในกรณีที่ชุมชนในท้องถิ่น ได้มีการเข้าไปในพื้นที่ เพื่อการดำรงชีวิตประจำวันของพวกเขา เช่น กิจกรรมดำรงชีวิตประจำวันของพวกเขา โดยการเกษตร ป่าไม้ ประมงเพื่อการพาณิชย์; ต้องมีการประกาศต่อสาธารณชน โดยประกาศสถานที่ ขนาด ระยะเวลาในการจำกัด หรือข้อห้ามในการเข้าถึงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องและเรื่องอื่น ๆ ที่กำหนดโดยข้อบัญญัติร่วม (The Joint Ordinance) 2. ในกรณีที่มีการเข้าไปในพื้นที่ เพื่อดำเนินโครงการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 3. ในกรณีที่มีการเข้าไปในพื้นที่ เพื่อวัตถุประสงค์ทางทหาร 4. ในกรณีที่มีการเข้าไปในพื้นที่ เพื่อนำเอามาตรการที่จำเป็นสำหรับกิจกรรมเพื่อการคุ้มครอง มาตรการฉุกเฉินและการฟื้นฟูจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและการเยียวยา ดังกล่าวอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเพื่อการตอบโต้กับภัยพิบัติทางธรรมชาติ 5. ในกรณีที่มีการเข้าในพื้นที่ เพื่อกระทำกิจกรรมอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่คุ้มครอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา

---

[143] Wetland Conservation Act 2008, Article 13 (Activity Restriction)

(7) การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Facilities for Conservation and Use of Wetland)[144] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวี ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนกลาง หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการติดตั้งเครื่องมืออำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้ดังต่อไปนี้ 1. เครื่องมือสำหรับปกป้อง เพื่อการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. เครื่องมือสำหรับการวิจัยสำหรับการทำวิจัยในพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. เครื่องมืออำนวยความสะดวกที่ไม่ไปขัดขวางหรือรบกวนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ไม้ อิฐ สื่อการศึกษาแก่ประชาชน และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการ 4. เครื่องมืออำนวยความสะดวกอื่น ๆ ตามที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

(8) การจัดการกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Management of Damaged Wetlands)[145] ความเสียหายในพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการให้คำนิยามไว้ในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 คือ การทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพของพื้นที่และคุณค่าของพื้นที่ไปจากเดิมในที่นี้ให้หมายความถึง การระบายน้ำออก การปรับสภาพที่ดินหรือการขุดลอก หรือการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการอนุรักษ์ โดยวิธีการติดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกหรือสร้างโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชุ่มน้ำ 1. ในกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นหรือผู้ประกอบธุรกิจก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่มีขนาดไม่น้อยกว่าสัดส่วนตามที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ รัฐบาลกำหนดสัดส่วนของพื้นที่ชุ่มน้ำที่คุ้มครองให้โดยกำหนดไว้เป็น ข้อบัญญัติร่วมกันเกี่ยวข้องกับพื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่ฟื้นฟูอันควรแก่การสงวนรักษาไว้ (The Joint Ordinance of the Relevant Wetland Protection Areas or Wetland Areas to be Improved are Retained) 2. รัฐบาลจะต้องดำเนินการติดตามตรวจสอบ (Monitor) การเปลี่ยนแปลงภายในระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่สงวนไว้ตามบทบัญญัติมาตรานี้ ออกคำสั่งเพื่อให้ผู้กระทำความเสียหาย ปฏิบัติตามคำสั่งภายในกำหนดระยะเวลา ตามที่บัญญัติไว้โดยข้อบัญญัติร่วมและเพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการจัดการกับความเสียหาย เพื่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศโดยรวมของพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย

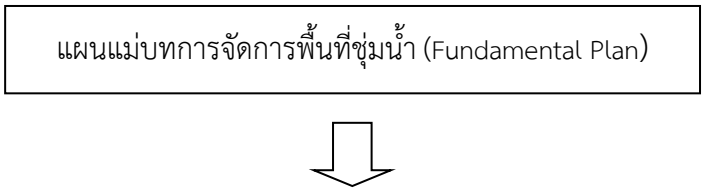
---

[144] Wetland Conservation Act 2008, Article 12 (Facilities for Conservation and Use of Wetland)

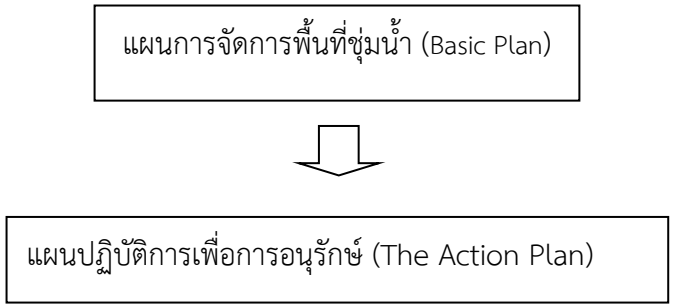
[145] Wetland Conservation Act 2008, Article 12 (Facilities for Conservation and Use of Wetland)

2) มาตรการทางกฎหมายทั่วไป (Non-Site Specific Measure) มาตรการทางกฎหมายทั่วไป ประกอบด้วย การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ การเพิกถอน หรือการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์ มาตรการควบคุมกิจกรรมที่ห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดข้อห้ามการเข้าไปในพื้นที่ชุ่มน้ำ สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดการกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรการแรงจูงใจโดยการให้เงินรางวัล การซื้อที่ดินของเอกชน การให้เงินอุดหนุนของรัฐ เกียรติบัตรมัคคุเทศก์ เพื่อระบบนิเวศวิทยาพื้นที่ชุ่มน้ำ และบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(1) การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Establishment of National Wetland Management Plan)[146] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน ขนส่งและพาณิชย์นาวี ต้องกำหนดแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็น 2 ประเภท ได้แก่ แผนการจัดการที่เป็นหลักในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ หรือเป็นแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เรียกว่า“แผนแม่บท” (Fundamental Plan) โดยจัดทำในทุก ๆ 5 ปี และนอกจากนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำที่ และรัฐมนตรีอาจจะกำหนดให้มีแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ เรียกว่า Basic Plan โดยอาศัยแผนแม่บท (Fundamental Plan) โดยแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Basic Plan) ประกอบด้วย 1. ทิศทางนโยบายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 2. เรื่องการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. เรื่องการจำแนกประเภท ขนาด และสถานการณ์ความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิต 4. การปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกันกับประเทศอื่น ๆ 5. เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งนี้ เมื่อรัฐมนตรีได้กำหนดแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เรียกว่า“แผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ (Fundamental Plan) เป็นแผนการจัดการระดับประเทศ แล้วให้ประกาศแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนกลาง หรือนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถสร้างแผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (The Action Plan) ภายในท้องที่หรือเขตอำนาจของตัวเอง



[146] Wetland Conservation Act 2008, Article 12 (Facilities for Conservation and Use of Wetland)



ภาพที่ 3.2 แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

(2) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Use Fee)[147] กล่าวคือ 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวีหรือนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ จากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยระบุว่าพื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นต้องตั้งที่อยู่ภายในอาณาเขตของสวนสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ (The Natural Parks Act) ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวี ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนกลาง หรือผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์จากประชาชนที่ใช้สิ่งอำนวยความสะดวก โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องเป็นการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกที่อยู่ในอาณาเขตของอทุยานแห่งชาติที่ถูกกำหนดขึ้น ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และ 3. ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวี ได้มีการมอบหมายให้มีผู้แทน บุคคลนั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าเมือง โดยใช้หลักการเช่นเดียวกันการบังคับใช้กับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์อันเป็นรายได้ของจังหวัด หรือเมือง

(3) เงินรางวัล (Reward)[148] เงินรางวัลถือว่าเป็นมาตรการจูงใจ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวีหรือนายกเทศมนตรีหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจ่ายเงินรางวัลแก่บุคคลผู้ที่ได้รายงานหรือยื่นคำร้องเพื่อคัดค้านบุคคลที่กระทำความผิดโดยการกระทำกิจกรรมที่ต้องห้ามในพื้นที่ชุ่มน้ำ สามารถร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ปกครองที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือ องค์กรที่มีอำนาจสืบสวน

---

[147] Wetland Conservation Act 2008, Article 18-2 (Use Fee)
[148] Wetland Conservation Act 2008, Article 19 (Reward)

(4) การซื้อที่ดินของเอกชน และอื่น ๆ (Purchase of Land, etc.)[149] ในกรณีที่เจ้าของที่ดินอาคารและ วัสดุอื่น ๆ และสิทธิทั้งหลาย เช่น สิทธิในการทำเหมืองแร่ และสิทธิการทำประมง ในพื้นที่ที่มีที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ระบบนิเวศของพื้นที่อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ฯลฯ บุคคลดังกล่าวมีความประสงค์เพื่อที่จะขายที่ดิน หรือซื้อประทานบัตรในการทำเหมืองแร่ (Mining Right) รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวี อาจจะซื้อที่ดินนั้นได้ โดยราคาซื้อที่ดินขึ้นอยู่กับราคาที่คำนวณตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดิน (The Act on the Acquisition of Land) เพื่อการบริการสาธารณะหรืองานสาธารณะ และค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย โดยรายละเอียดวิธีการซื้อที่ดินนั้น ให้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 17-2

(5) เงินอุดหนุนของรัฐ (Government Subsidy)[150] เงินอุดหนุนของรัฐ เป็นมาตรการแรงจูงใจ ที่รัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือให้เงินอุดหนุนการดำเนินโครงการขององค์กรอื่น ๆ เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การให้เงินอุดหนุนในการติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดหรือออกค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จำเป็นสำหรับโครงการที่อยู่ภายใต้งบประมาณ

(6) เกียรติบัตรมัคคุเทศก์ เพื่อระบบนิเวศวิทยาพื้นที่ชุ่มน้ำ (Honorary Guide for Wetland Ecology)[151] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและกิจการทางทะเลหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจออกเกียรติบัตรให้ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อใช้สำหรับคุ้มครองกิจกรรมการอนุรักษ์ รัฐบาลจะออกใบรับรองสำหรับมัคคุเทศก์กิตติมศักดิ์ของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเป็นการตรวจสอบสถานะของพวกเขา โดยกำหนดให้เป็นไปตามข้อบัญญัติร่วมกัน (The Joint Ordinance)

(7) บทบัญญัติว่าด้วยการลงโทษ (Penal Provisions) คือ 1. บุคคลใดซึ่งได้กระทำการยึดหรือบุกรุกพื้นที่ชุ่มน้ำที่ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนแล้วและ มีประกาศต่อสาธารณชนเป็นพื้นที่อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำหรือการครอบครองโดยไม่มีใบอนุญาตเป็นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูสภาพน้ำของรัฐ (The Public Waters Reclamation Act) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน

---

[149] Wetland Conservation Act 2008, Article 20-2 (Purchase of Land, etc.)

[150] Wetland Conservation Act 2008, Article 22 (Report and Inspection, etc.)

[151] Wetland Conservation Act 2008, Article 22-2 (Government Subsidy)

สามปีหรือปรับไม่เกิน 20,000,000 วอน[152] 2. บุคคลใดนำพื้นที่ชุ่มน้ำไปใช้ประโยชน์โดยฝ่าฝืนข้อห้ามในการกระทำกิจกรรมตามมาตรา 13 และทำการแปรสภาพที่ดินหรือแหล่งน้ำสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือ ฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับ หรือทุเลาการบังคับ ตามมาตรา 14 การฟื้นฟูสู่สภาพเดิมหรือมาตรการต่าง ๆ จะต้องระวางโทษ โทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกิน 10,000,000 วอน[153]

ค่าปรับกรณีความผิดโดยประมาท (Fine for Negligence) กำหนดให้ผู้ใดที่กระทำการเข้าถึงไปยังพื้นที่ ซึ่งถูกห้ามหรือการทำรายงานเท็จได้นำส่งข้อมูลไม่ตรงกับความจริง กระทำการขัดขวาง การแทรกแซงหรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบการทำกิจกรรม โดยไม่ต้องเหตุผลอันสมควร ต้องระวางโทษปรับสำหรับประมาทไม่เกิน 2,000,000 วอน[154] ค่าปรับได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 มาตรา 20

โดยสรุปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้น เป็นกฎหมายที่มีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มีลักษณะเด่นของมาตรการทางกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี คือ มีกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ มีมาตรา 1 บัญญัติวัตถุประสงค์[155] เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดของกฎหมายโดยได้รับมอบอำนาจตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ 2008 (Enforcement Decree of The Wetlands Conservation Act 2008) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดสาระสำคัญในการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ ตามมาตรา 2 และมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ 2008[156] ได้แก่

---

[152] Wetland Conservation Act 2008, Article 23 (Penal Provisions)

[153] Wetland Conservation Act 2008, Article 24 (Penal Provisions)

[154] Wetland Conservation Act 2008, Article 27 (Fine for Negligence)

[155] Wetland Conservation Act 2008, Article 1 (Purpose)

[156] Wetland Conservation Act 2008, Article 2 (Matters to Be Included in National Wetland Management Plan)

1) การวิเคราะห์หาสาเหตุของความเสียหายและการฟื้นฟูความเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ

2) กำหนดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความสัมพันธ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

3) การสนับสนุนให้ผู้เชี่ยวชาญพิเศษมาร่วมทำงานและมีสถาบันเฉพาะในอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

4) ให้การศึกษา สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

5) แหล่งของเงินทุน และช่องทางการเพิ่มแหล่งทุนเพื่อมาใช้ในการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่จำเป็นที่นำมาใช้สำหรับการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

2. กำหนดองค์กรและวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ วาระการดำเนินการ วิธีการประชุม การนำผลของมติคณะกรรมการไปใช้ การกำหนดรายละเอียดข้อบังคับเพื่อดำเนินการของคณะกรรมการ เป็นต้น[157]

3. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อกำหนดพื้นที่คุ้มครองในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Public Hearing for Designation of Wetland Protection Area)[158] ในกรณีที่มีความจำเป็นที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. มาตรา 8 กรณีการกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ

4. เหตุผลในการเพิกถอนหรือยกเลิกการกำหนดพื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น เกิดเหตุการณ์ซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เช่น ป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อกิจการทางทหาร

5. วิธีการในการสร้างแผนการอนุรักษ์ (Method of Establishment of Conservation Plan) ตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ[159]

---

[157] Wetland Conservation Act 2008, Article 3-2 (Organization and Operation of National Wetland Review Committee)

[158] Wetland Conservation Act 2008, Article 5 (Public Hearing for Designation of Wetland Protection Area, etc.)

[159] Wetland Conservation Act 2008, Article 8 (Matters to Be Included in Conservation Plan)

6. กำหนดเรื่องที่ควรระบุไว้ในแผนการอนุรักษ์ ได้แก่ เรื่องการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ อันประกอบด้วย โครงการที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของผู้อาศัยอยู่ในท้องถิ่น การรักษาความหลากหลายทางชีวิภาพของที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต และโครงการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงโครงการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ

7. การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Facilities for Conservation and Use of Wetland) เป็นการกำหนดรายละเอียดตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ ในกรณีบางอย่างต่อไปนี้ ได้แก่ การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อป้องกันมลพิษในพื้นที่ชุ่มน้ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อเฝ้าระวัง หรือสังเกตการณ์ระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ

8. ข้อยกเว้นของกิจกรรมที่ห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ[160] (Exception to Activity Restriction) ได้แก่ กรณีภาระหน้าที่พิเศษ การค้นหา และการตรวจตรา กรณีการสำรวจพื้นที่ การย้ายต้นไม้เพื่อการสำรวจและความปลอดภัยของขอบเขตประเทศ

9. กิจกรรมต่าง ๆ ต้องมีการขออนุมัติหรือการปรึกษาหารือ[161] ได้แก่

1) การฟื้นฟูตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูคุณภาพน้ำ (Public Waters Reclamation)

2) กิจกรรมที่ต้องได้รับการอนุญาตสำหรับการประกอบอาชีพ และการใช้ประโยชน์

3) กิจกรรมที่ต้องได้รับการอนุญาตสำหรับการเพาะปลูก ทำไร่ นา

10. ข้อยกเว้นในการเข้าเขตหวงห้าม (Exception to Entry Restriction) กำหนดกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดการรบกวนต่อการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำโดยกำหนดกิจกรรมดังต่อไปนี้[162]

1) การสำรวจและวิจัย โดยสถาบันที่เป็นที่ยอมรับจากรัฐมนตรีฯหรือผู้มีอำนาจ

2) กิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศ โดยผ่านการยอมรับจากรัฐมนตรีฯ

---

[160] Wetland Conservation Act 2008, Article 12 (Exception to Entry Restriction, etc.)

[161] Wetland Conservation Act 2008, Article 13 (Exception to Prohibited Activities in Wetland Protection Areas and Wetland Areas to Be Improved)

[162] Wetland Conservation Act 2008, Article 12 (Exception to Entry Restriction, etc.)

3) กิจกรรมเพื่อการสำรวจและมาตรการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม

4) สำรวจตรวจสอบทรัพยากรป่าไม้ ภายใต้พระราชบัญญัติการปลูกป่าและการจัดการทรัพยากรป่าไม้

5) การสำรวจสิ่งมีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับนกและสัตว์ป่า ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

6) กิจกรรมอื่น ๆ ที่เชื่อว่ามีความจำเป็นสำหรับประโยชน์สาธารณะ โดยการออกประกาศติดไว้ ณ ที่สาธารณะโดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีฯ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

11. การกำหนดค่าตอบแทนหรือเงินรางวัล (Reward)[163]

12. การเรียกร้องค่าเสียหายหรือการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย[164] (Compensation Claim) ได้กำหนดให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายโดยเป็นไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยต้องทำตามแบบที่กำหนด เช่น ชื่อที่อยู่ของผู้ร้อง ระยะเวลาสถานที่ที่เกิดเหตุ รายละเอียดความเสียหาย จำนวนเงินค่าเสียหาย โดยยื่นคำร้องไปยังรัฐมนตรีที่ดิน ขนส่งและพาณิชย์นาวี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนแล้ว ต้องมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ วิธีการพิจารณาเบื้องต้น และระยะเวลา ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหาย

13. กำหนดวิธีการซื้อที่ดินจากเอกชน[165] (Land Purchase Procedure) กรณีที่บุคคลใดใดต้องการขายที่ดินให้แก่รัฐ เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

หลักเกณฑ์ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	**มาตรการที่เกี่ยวข้อง**

[163] Wetland Conservation Act 2008, Article 15 (Reward)

[164] Wetland Conservation Act 2008, Article 16 (Compensation Claim)

[165] Wetland Conservation Act 2008, Article 17-2 (Land Purchase Procedure, etc.)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

หลักเกณฑ์ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	มาตรการที่เกี่ยวข้อง
องค์กรที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวี 3. คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ 4. ผู้ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ 5. นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
มาตรการกฎหมายเฉพาะ (Site-Specific Measure)	1. การอนุวัตรการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การกำหนดแผนการอนุรักษ์เฉพาะพื้นที่คุ้มครอง 3. การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ 4. การเพิกถอน หรือการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์ 5. การกำหนดกิจกรรมที่ห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ 6. ข้อจำกัดการห้ามเข้าไปในพื้นที่ชุ่มน้ำ 7. การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ 8. การจัดการกับความเสียหายในพื้นที่ชุ่มน้ำ
มาตรการกฎหมายทั่วไป (Non-Site Specific Measure)	1. การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. เงินรางวัลให้แก่ผู้แจ้งเบาะแส 4. การซื้อที่ดินของเอกชนเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 5. เงินอุดหนุนของรัฐ 6. เกียรติบัตรมัคคุเทศก์ 7. บทบัญญัติว่าด้วยการลงโทษ

3.2.2 วิเคราะห์องค์กรในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

3.2.2.1 ข้อดี มี 3 ประการ

ประการที่ 1 องค์กรในการจัดการมีหลายระดับ ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม ส่วนกลางเป็นองค์กรกำหนดนโยบายจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน ขนส่งและพาณิชย์นาวี เป็นผู้กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่โดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นพื้นที่ควบคุม และกำหนดแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยจัดทำในทุก ๆ 5 ปี

ประการที่ 2 องค์กรทำหน้าที่ในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ผู้ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำหน้าที่ควบคุม ทำให้มีการดำเนินการตามนโยบายและแผนสามารถปฏิบัติได้จริง

ประการที่ 3 องค์กรในระดับท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องกำหนดแผนปฏิบัติการ (The Action Plan) เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในท้องที่หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเขตอำนาจของตัวเอง โดยมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการต่อไป

3.2.2.2 **ข้อเสีย**

คือ ขาดการระบบการตรวจสอบโดยใช้อาสาสมัคร (Voluntary) โดยเป็นคนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ อันเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาด โดยเฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำของที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือการใช้ประโยชน์โดยขัดต่อข้อห้ามทางสังคม ควรสร้างข้อตกลงในการจัดการร่วมกัน ระหว่างรัฐบาล องค์กร เจ้าของที่ดิน ผู้ใช้ให้ต้องร่วมกันรักษาระบบนิเวศ

3.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

3.2.3.1 **ข้อดี มี 7 ประการ**

ประการที่ 1 มีการดำเนินการตามอนุสัญญาแรมซาร์อย่างเคร่งครัดและมีการทำรายงานผลการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำหรืออนุสัญญาแรมซาร์แก่สำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาแรมซาร์ (National Report on the Implementation of the Ramsar Convention on Wetlands)

ประการที่ 2 มีกฎหมายเฉพาะในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 (Wetland Conservation Act 2008) เป็นประเทศแรกของโลก โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิต มีการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การออกกฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดของ

กฎหมาย โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ 2008 (Enforcement Decree of The Wetlands Conservation Act)

ประการที่ 3 มีการกำหนดนโยบายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ชัดเจนในการส่งเสริมนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ โดยอาศัยพระราชบัญญัติการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 มาตรา 5 ที่ให้อำนาจในการกำหนดแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหรือแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ (Fundamental Plan) และแผนการจัดการพื้นฐาน (Basic Plan) เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของประเทศ ซึ่งในปัจจุบัน แผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ฉบับที่ 2 (ค.ศ. 2013 - 2017) มีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างความกลมกลืนระหว่างมนุษย์และพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดแนวทางในการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำทางวิทยาศาสตร์ การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน[166]

ประการที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจในการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกฎหมายพื้นที่ชุ่มน้ำกำหนดให้มีผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการทบทวนแก้ไขปัญหา ให้คำแนะนำ และการเสนอชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar List) ต้องประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญที่มาจากภาคเอกชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 2008 มาตรา 11 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ 2008 มาตรา 5

ประการที่ 5 ส่งเสริมการสื่อสาร การให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชน สร้างความตระหนักรู้ โดยมีการรัฐบาลของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้ความสำคัญในการจัดทำป้ายสื่อความหมาย เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำ Upo เมืองปูซาน มีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำติดต่อกับนาข้าวมีความใกล้เคียงกับประเทศไทย การจัดทำเส้นทางศึกษาธรรมชาติ ห้องนิทรรศการ ห้องประชุม หอดูนก ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย ได้แก่ ด้านงบประมาณ รัฐบาลประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณเป็นจำนวนมากจนเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวได้อย่างดี โดยมีการจัดการการ

---

[166] Ramsar Convention Secretariat, National Report on the Implementation of the Ramsar Convention on Wetlands, In **The 12thMeeting of the Conference of the Contracting Parties,** p. 9.

ท่องเที่ยวที่ดีมากมีการนำเที่ยวรอบ ๆ พื้นที่ชุ่มน้ำ และมีการจัดกิจกรรมให้ความรู้เรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำโดยอาสาสมัครมาบรรยาย[167]

ประการที่ 6 มีการนำแรงจูงใจมาใช้ในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ใช้อาสาสมัครจากประชาชนในท้องถิ่นในการอนุรักษ์ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น รัฐให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ชาวนาในกรณีที่ตกลงว่าจะไม่มีการเพาะปลูกข้าวในฤดูหนาวถ้ามีนกอพยพมาตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัย หรือ กำหนดโครงการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในท้องถิ่น[168] และ

ประการที่ 7 มีการกำหนดให้มีการวางแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่คุ้มครอง และอยู่ภายใต้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการโดยต้องมีการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน

3.2.3.2 **ข้อเสีย มี 2 ประการ**

ประการที่ 1 ควรจะเพิ่มมาตรการกฎหมายทั่วไป (Non-Site Specific Legal Measure) อันเป็นมาตรการเสริมที่นำมาใช้ในการปรับปรุงหรือพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ บทบัญญัติในเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการที่ส่งผลกระทบอย่างมากต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามหลักการป้องกันล่วงหน้า ยังขาดการระบบการตรวจสอบโดยใช้อาสาสมัคร (Voluntary) เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาด โดยเฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำของที่เอกชนเป็นเจ้าของ หรือการใช้ประโยชน์โดยขัดต่อข้อห้ามทางสังคม ควรสร้างข้อตกลงในการจัดการร่วมกัน ระหว่างรัฐบาล องค์กร เจ้าของที่ดิน ผู้ใช้ให้ต้องร่วมกันรักษาระบบนิเวศ นอกจากนี้ รัฐบาลอาจจะให้สิทธิทางภาษีเป็นแรงจูงใจแก่เจ้าของที่ดินพื้นที่ชุ่มน้ำที่อนุรักษ์และมีการใช้อย่างชาญฉลาด หรือมีการเวนคืนที่ดินโดยการซื้อพื้นที่ชุ่มน้ำ การลดภาษีการรับมรดก นำหลักผู้ก่อเป็นผู้จ่ายมาใช้เพื่อ

---

[167] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเนื่องในวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก ประจำปี 2557 เรื่อง "พื้นที่ชุ่มน้ำและการเกษตร: คู่หูสู่ความเจริญ"** (กรุงเทพมหานคร: วงศ์สว่างพับลิชชิ่ง แอนด์ พริ้นติ้ง, 2557), หน้า 60.

[168] The Republic of Korea, **National Report on The Implementation of the Ramsar convention on Wetlands National Reports to be submitted to the 12th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Uruguay, 2015,** Retrieved September 1, 2016 from http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/cop12_nrf_republic_of_korea.pdf

เก็บค่าธรรมเนียม หรือมีการจ่ายเงินโดยรัฐจากกองทุนของรัฐหรือการลดหย่อยดอกเบี้ยจากธนาคาร เป็นต้น

ประการที่ 2 ยังขาดกลไกในการตรวจสอบเฝ้าระวังพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 3.2 เนื่องจากมีความแตกต่างกันของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการอนุรักษ์และการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ในท้องถิ่น เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือมีขอบเขตอำนาจที่ต่างกัน เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดินเป็นอำนาจของสำนักงานสิ่งแวดล้อม ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเลเป็นอำนาจของสำนักงานส่วนภูมิภาค[169]

3.3 ประเทศสาธารณรัฐยูกันดา (Republic of Uganda)

ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา เป็นประเทศแรกในทวีปแอฟริกาและเป็นประเทศโลกที่สามที่กำหนดให้มีนโยบายระดับชาติในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยในนโยบายฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางและมาตรการเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดการ และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และมีการพัฒนากฎหมายโดยกำหนดสิทธิในการครอบครอง การใช้ประโยชน์และการเข้าถึงพื้นที่ชุ่มน้ำไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของประเทศโดยกำหนดให้รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นต้องออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้มีกำหนดนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่ให้ความสำคัญกับหลักการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาด (National Policy for the Conservation and Management of Wetland Resources 1995) ต่อมาได้มีการออกกฎหมายเรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าด้วยการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำ และชายฝั่งทะเล ค.ศ. 2000” (The National Natural Environmental Regulations on Wetland, River Banks and Lake Shores Management ค.ศ. 2000) เพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

ประเทศสาธารณรัฐยูกันดา ตั้งอยู่ใจกลางของทวีปแอฟริกาและไม่มีทางติดต่อกับทะเล มีประชากรประมาณ 26.8 ล้านคน มีพื้นที่ทั้งหมด 236,000 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่น้ำ 41,600 ตารางกิโลเมตรคิดเป็นร้อยละ 17 ของพื้นที่ของประเทศ ประกอบด้วยทะเลสาบน้ำจืดขนาดใหญ่ 5 แห่ง และทะเลสาบน้ำจืดขนาดเล็กว่า 160 แห่ง โดยมีพื้นที่ ทางด้านใต้ของประเทศครอบคลุมพื้นที่ส่วนหนึ่งของทะเลสาบวิคตอเรีย ซึ่งเป็นทะเลสาบน้ำจืดที่ใหญ่ที่สุดของทวีปแอฟริกา พื้นที่ชุ่มน้ำของสาธารณรัฐยูกันดา มีลักษณะหลากหลายตั้งแต่ทะเลสาบ (Lake) ทุ่งหญ้าน้ำท่วมถึงตามฤดูกาล (Seasonally Flooded Grassland) และที่ลุ่มสนุ่นหรือพรุ (Upland Log) พื้นที่ชุ่มน้ำของ

---

[169] *Ibid.,* p. 9.

สาธารณรัฐยูกันดามีความสำคัญต่อวิถีชีวิต เศรษฐกิจและสังคมของทั้งชุมชนเมืองและชนบท ตลอดจนในภาพรวมของประเทศ มูลค่าทางเศรษฐกิจในรูปของสินค้าและบริการที่พื้นที่ชุ่มน้ำมีให้แก่สาธารณรัฐยูกันดาคิดเป็นเงินประมาณ 4,000-80,000 ล้านบาท/ปี หรือคิดเป็นมูลค่าต่อหัวประชากรประมาณ 8,000 บาท/คน

ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเมื่อปี พ.ศ. 2531 มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) ทั้งหมด 12 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 454,303 แฮตเตอร์ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแห่งแรก คือ ทะเลสาบน้ำจืด Lake George เมื่อปี พ.ศ. 2531 ครอบคลุมพื้นที่ 93,750 ไร่[170] นอกจากนี้ สาธารณรัฐยูกานดายังได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมภาคีอนุสัญญาแรมซาร์ ครั้งที่ 9 วันที่ 8-15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ณ เมืองกัมปาลา หัวข้อเรื่อง “พื้นที่ชุ่มน้ำ น้ำ ชีวิต และวิถีชีวิต” โดยใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นเครื่องมือในการลดปัญหาความยากจน ใช้ในการป้องกันและลดความรุนแรงจากภัยธรรมชาติ ซึ่งนับเป็นการจัดการประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นครั้งแรกของทวีปแอฟริกา ในหัวข้อ ผลจากการประชุมได้มีการรับรองปฏิญญาคัมพาลา ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้ คือ เรียกร้องให้ภาคเอกชนและประชาสังคม สนับสนุนและรักษาหลักการของการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด และสนับสนุนการพัฒนามาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ส่งเสริมการอนุรักษ์ โดยการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด[171]

ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา เป็นประเทศที่มีการพัฒนาการด้านกฎหมายและนโยบายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมายายนาย เนื่องจากภายหลังจากสาธารณรัฐยูกันดาได้รับอิสรภาพจากการเป็นอาณานิคมของราชอาณาจักรอังกฤษเมื่อปี พ.ศ.2505 การเติบโตของประชากรเพิ่มมากขึ้นทำให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่ชุ่มน้ำมากขึ้นตามไปด้วย ประกอบกับนโยบายของประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2513 ที่ต้องการเพิ่มกำลังการผลิตของประเทศเป็นสองเท่า เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ หน่วยงานของรัฐจึงสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุ่มน้ำไปใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรและเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ จากนโยบายดังกล่าวนี้สาธารณรัฐยูกานดา ต้องประสบปัญหาการบุกรุกและการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อไปใช้ประโยชน์อย่างรุนแรงและกว้างขวางตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา

---

[170] The Secretariat of the Convention on Wetland, **All Site in Uganda,** Retrieved November 7, 2017 from http://www.ramsar.org/wetland/uganda

[171] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **ข้อมติรับรองโดยสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำในการประชุมสมัยที่ 9** (กรุงเทพมหานคร: อินทิเกรเต็ดโปรโมชั่น เทคโนโลยี, 2549), หน้า 8.

จนกระทั่งปี 2539 รัฐบาลจึงได้ประกาศห้ามการระบายน้ำออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำและการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นจนกว่าจะได้มีการจัดทำนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนให้แล้วเสร็จตามข้อเสนอ ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ (Ministry of Natural Resources) นับจากนั้นเป็นต้นมา สาธารณรัฐยูกันดาก็ได้เร่งรัดในการจัดทำนโยบายการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศและพัฒนาในการทำกฎหมายรองรับ นโยบายการบริหารจัดการเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำในทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวข้อง โดยการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ และทางวิชาการจากสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (IUCN) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2537 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ นโยบายการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ[172] (National Policy for the Convention and Management of Wetland Resources 1995) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศสาธารณรัฐยูกานดา เพื่อดำรงไว้ซึ่งระบบนิเวศ และหน้าที่ทางสังคมเศรษฐกิจ สำหรับความอยู่ดีกินดีของประชาชนในปัจจุบันและอนาคต นโยบายการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาตินี้ ทำให้สาธารณรัฐยูกันดา เป็นประเทศแรกในทวีปแอฟริกาและเป็นประเทศโลกที่สามที่มีนโยบายระดับชาติในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยในนโยบายฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางและมาตรการเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดการ และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญไว้หลายแนวทาง ดังนี้[173]

แนวทางที่ 1 การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องพิจารณาถึงความต้องการของผู้ใช้อื่น ๆ ในชุมชนด้วย

แนวทางที่ 2 ห้ามการเปลี่ยนแปลง ดัดแปลง การระบายน้ำหรือการกระทำใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์

แนวทางที่ 3 พื้นที่ชุ่มน้ำถือเป็นสมบัติสาธารณะที่รัฐบาลจะต้องดูแลในนามของประชาชน ดังนั้น จึงห้ามไม่ให้มีการเช่าพื้นที่ชุ่มน้ำแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ไม่ว่าขณะใดก็ตาม และด้วยเหตุผลอะไรก็ตาม

แนวทางที่ 4 ชุมชนสามารถขอใบอนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกันได้แต่ต้องดำเนินการตามหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

---

[172] The Republic of Uganda, Ministry of Natural Resources, **National Policy for the Convention and Management of Wetland Resources 1995**, Retrieved May 18, 2013 from http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/national_wetland _policies_-_uganda.pdf

[173] *Ibid.*, p. 3.

แนวทางที่ 5 รัฐบาลจะต้องนำเรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำไปพิจารณาในการจัดทำแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณลักษณะทางนิเวศวิทยา (Ecological Character) ของพื้นที่ชุ่มน้ำ

แนวทางที่ 6 การทำกิจกรรมการพัฒนา การดัดแปลง และการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

นโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำของสาธารณรัฐยูกานดานั้น มีหลักการที่สำคัญ (Key Principles) ได้แก่ การบูรณาการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกภาคส่วนและการอนุรักษ์ต้องดำเนินการภายใต้บริบทความร่วมมือกันระหว่างการอนุรักษ์และกลยุทธ์การพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำไม่เพียงแต่อาศัยการประกาศใช้กฎระเบียบร่วมกันและความร่วมมือกัน โดยอาศัยความร่วมมือกันของประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศ โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นทั้งหลาย สิ่งที่สำคัญในการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในปัจจุบันคือทัศนะคติและความตระหนักรู้ของชาวยูกานดาต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำ[174]

พื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านี้จำต้องมีองค์กรของรัฐที่เข้มแข็งมาจัดการ และในภาคกฎหมายของประเทศ เพื่อเปลี่ยนอัตราการสูญเสียให้น้อยลง และเพื่อให้มั่นใจว่าใช้การจัดการที่ยั่งยืน พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นต้องอาศัยความร่วมมือของหลายภาคส่วน มีความจำเป็นต้องสร้างหรือก่อตั้งสถาบันในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านั้น ถึงแม้ว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ อาทิเช่น น้ำ หรือที่ดิน หรือการป้องกันมลพิษ แต่ก็ไม่มีกฎหมายที่เป็นรูปธรรมอันครอบคลุมรวมถึงเรื่องการจัดการระบบนิเวศในพื้นที่ชุ่มน้ำ

สำหรับกลยุทธ์ในการจัดตั้งกฎหมายและองค์กรพื้นที่ชุ่มน้ำตามนโยบายการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ ของประเทศสาธารณรัฐยูกานดา[175] ได้แก่

กลยุทธ์ที่ 1 บัญญัติกฎหมายภายในประเทศเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ

กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นให้ออกกฎหมายมาใช้ให้เหมาะสมกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

---

[174] P. Mafabi, **Policy Development for Wetland Management,** Retrieved April 20, 2019 from https://www.oceandocs.org/bitstream/handle/1834/534/Wetlands139 144.pdf?sequence=1

[175] *Ibid.*, p. 20.

กลยุทธ์ที่ 3 เผยแพร่แนวทางในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยจัดทำเป็นเอกสารทางการ ไปยังหน่วยงานผู้มีอำนาจในท้องถิ่นและชุมชนเมือง เช่นเดียวกับผู้ที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ นักวิจัย สถาบันการศึกษา ฯลฯ

กลยุทธ์ที่ 4 สร้างองค์กรที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ

เมื่อปี พ.ศ. 2538 รัฐสภาของสาธารณรัฐยูกานดา ได้ให้ความเห็นชอบกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่[176] (The Constitution ค.ศ. 1995) ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดสิทธิการครอบครองของการใช้ประโยชน์และการเข้าถึงพื้นที่ชุ่มน้ำไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของประเทศในหมวดที่ 13 ว่าด้วยการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติว่า “รัฐควรปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ อันประกอบด้วยที่ดิน น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ แร่ธาตุต่าง ๆ น้ำมัน พืชพันธุ์และสัตว์ป่า ภายใต้การสนับสนุนของประชาชนในสาธารณรัฐยูกานดา” และ หมวดที่ 15 ว่าด้วยที่ดินและสิ่งแวดล้อม มาตรา 237(2) ว่า[177] “รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นต้องออกกฎหมายซึ่งมีบัญญัติเพื่อให้ประชาชนคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ทะเลสาบ แม่น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่สงวนเพื่อระบบนิเวศและการท่องเที่ยว เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนจากตัวอย่างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำ มีสภานภาพเช่นเดียวกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น เช่น ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ แม่น้ำ และทะเลสาบ เป็นต้น และในปีเดียวกันนั้นของรัฐสภาได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1995 (National Environment Statue 1995) เป็นกฎหมายที่กำหนดการจัดการสิ่งแวดล้อมทั่วไปและมีบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้ ยังได้มีการออกกฎหมายที่เกื้อกูลต่อการจัดการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอีกหลายฉบับ ที่เน้นด้านองค์กร และกลไกในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ [178]

---

[176] The Republic of Uganda, Uganda Legal Information Institute, **Constitution of the Republic of Uganda**, Retrieved May 23, 2016 from http://www.statehouse.go.ug/sites/default/files/attachments/Constitution_1995.pdf

[177] The Constitution ค.ศ. 1995, Section 237(2) Land ownership.

[178] นวรัตน์ ไกรพานนท์, “การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับโลกของสาธารณรัฐยูกันดา,” **วารสารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย** 3, 2 (กรกฎาคม-กันยายน 2550): 48-49.

ประการที่ 1 กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1995[179] (The National Environment Statue 1995) กำหนดให้มีการจัดตั้ง “องค์การการจัดการสิ่งแวดล้อม” (National Environment Management Authority: NEMA) เป็นองค์กรพัฒนาการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ อยู่ภายใต้กระทรวงน้ำ ที่ดิน และสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ให้หน่วยงานแห่งนี้โดยการสนับสนุนของ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเขตหรือมณฑล” (District Environment Committees) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น (Local Environment Committees) และหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น (เขตหรือมณฑล อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน) ระดับชาติและระดับนานาชาติ และขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ รวมทั้งให้พิจารณาการประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ ให้เป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ (Protected Wetlands) เพื่อจำกัดหรือห้ามกิจกรรมของมนุษย์ตามความเหมาะสม ในมาตรา 35 ถึง มาตรา 38 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1995 ซึ่งได้ให้คำนิยามของพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีความพยายามที่จะนำหลักการใช้อย่างชาญฉลาดมาใช้ เช่น มาตรา 35 กำหนดห้ามดำเนินกิจกรรมที่กระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยต้องขออนุญาตและขอความยินยอมเป็นหนังสือจากองค์กรจัดการสิ่งแวดล้อม (The National Environment Management Authority: NEMA) มาตรา 36 กำหนดให้การบริหารจัดการต้องมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นในการกำหนดและใช้มาตรการที่จำเป็นในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 37 กำหนดเรื่องที่ต้องขออนุมัติจากองค์กรจัดการสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีกำหนดเกี่ยวกับ สิทธิการครอบครอง การใช้ประโยชน์และการเข้าถึงพื้นที่ชุ่มน้ำ ห้ามเปลี่ยนแปลง ขยาย ขุด ถม รบกวน และทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ ห้ามนำหรือปลูกพืชต่างถิ่นหรือนำพืชหรือสัตว์น้ำเข้ามาจากต่างประเทศเข้าไปในพื้นชุ่มน้ำ ตลอดจนได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำหรือใกล้เคียงที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พร้อมอัตราค่าปรับและบทลงโทษจำคุกในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ดำเนินการจัดรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดภาวะมลพิษ โดยไม่มีใบอนุญาตหรือการไม่ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ โดยในกรณีไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์

---

[179] The Republic of Uganda, Office of the Prime Minster of Uganda, **The National Environment Statue 1995**, Retrieved April 4, 2016 from http://www.wipo .int/edocs/lexdocs/laws/en/ug/ug017en.pdf

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะถูกปรับเป็นเงินประมาณ 4,000-400,000 บาทหรือจำคุกไม่เกิน 18 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น[180]

ประการที่ 2 พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1997[181] (The Local Government Act 1997) กำหนดให้มีรัฐบาลท้องถิ่นระดับเขตหรือมณฑลมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปอย่างดี ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งห้ามรัฐขาย ให้เช่า หรือโอนกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่บุคคลอื่น

ประการที่ 3 พระราชบัญญัติที่ดิน ค.ศ. 1998[182] (The Land Act 1998) กำหนดให้รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องดูแลรักษาและปกป้องทะเลสาบธรรมชาติ แม่น้ำ น้ำใต้ดิน สระน้ำธรรมชาติ ลำธารธรรมชาติ พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ และที่สงวนหวงห้าม อื่นใดเพื่อวัตถุประสงค์ทางนิเวศวิทยาและการท่องเที่ยว เพื่อเป็นสาธารณสมบัติสาธารณะที่ประชาชนสาธารณรัฐยูกันดาใช้ร่วมกัน

นอกจากนี้ยังกำหนดไม่ให้รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นใด ๆ ให้เช่าหรือโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติที่อ้างถึงข้างต้นให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือองค์กรหนึ่งองค์กรใด แต่ไม่ห้ามการออกใบอนุญาต (Permits) และการให้สัมปทาน (Concessions) ในการทำกิจกรรมแก่ชุมชนที่ใช้ร่วมกัน (Communal Use)

3.3.1 ระเบียบสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าด้วย (การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำ และชายฝั่งทะเล) 2000[183] (The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, ค.ศ. 2000)

---

[180] John Ntambirweki, **The Evolution of Policy and Legislation on Wetlands in Uganda** (Gland, Switzerland: s.l., 1998), pp. 10-11.

[181] **Local Governments Act 1997,** Retrieved November 23, 2016 from https://www.ulii.org/ug/legislation/consolidated-act/243

[182] The Republic of Uganda, Office of the Prime Minster of Uganda, **The Land Act 1998,** Retrieved April 23, 2017 from https://www.ulii.org/ug/legislation/consolidated-act/227

[183] The Republic of Uganda, **The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management)**

ระเบียบฉบับนี้อาศัยอำนาจตามความภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1995 เพื่อออกกฎระเบียบฉบับนี้โดยอำนาจที่ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายสิ่งแวดล้อม ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

กำหนดนิยามศัพท์ คำว่า “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” หมายความว่า การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในพื้นที่ชุ่มน้ำของมนุษย์ ในวิถีทางที่เข้ากันได้กับการอนุรักษ์คุณสมบัติตามธรรมชาติของระบบนิเวศ และยังคงมีศักยภาพในการตอบสนองความต้องการและแรงบันดาลใจของคนรุ่นต่อไป[184]

พื้นที่ชุ่มน้ำ หมายความว่า พื้นที่น้ำท่วมถาวร หรือน้ำท่วมตามฤดูกาล โดยพื้นที่น้ำนั้นมีพืชและสัตว์อาศัยอยู่ และประกอบด้วย บึง แนวเขตแดน ทางเดิน พรุ หนองน้ำใหญ่ ลุ่มน้ำ พืช พื้นที่ใช้ระบายน้ำ หรือนาเกลือ[185]

ขอบเขตการบังคับใช้และจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Application of this Part of Regulations) การบังคับใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดในประเทศสาธารณรัฐยูกานดา รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องดูแลหรือยึดถือไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองประเทศยูกานดารัฐบาลท้องถิ่นจะต้องไม่ให้เช่าหรือโอนกรรมสิทธิ์การเช่าหรือการกระทำในลักษณะเช่นเดียวกันนั้นในพื้นที่ชุ่มน้ำ

วัตถุประสงค์ของการระเบียบนี้ คือ

ประการที่ 1 ต้องให้มีการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของพื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ

ประการที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐยูกันดา คือ

Regulations, 2000, Retrieved May 5, 2016 from http://www.nemaug.org/regulations/wetlands_riverbanks.pdf

[184] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 2 “ wise use means sustainable utillisation of wetlands in way compatible with the maimtenance of the natural properties of the ecosystem.

[185] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 2

“รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นต้องออกกฎหมายซึ่งมีบัญญัติเพื่อให้ประชาชนดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ทะเลสาบ แม่น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าไม้ มีแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และพื้นที่ เพื่ออนุรักษ์ระบบนิเวศและเพื่อการท่องเที่ยว”

ประการที่ 3 เพื่อให้การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ กักเก็บน้ำ และการควบคุมน้ำท่วม

ประการที่ 4 เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการท่องเที่ยวที่ดีร่วมกันสำหรับประชาชนทั่วไป

ประการที่ 5 เพื่อให้มั่นใจว่าพื้นที่ชุ่มน้ำจะทำหน้าที่คุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยสำหรับการขยายพันธุ์สัตว์และพืช

ประการที่ 6 จัดให้มีการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะและการใช้เพื่อวัตถุประสงค์การท่องเที่ยวของพลเมืองทั่วไป

ประการที่ 7 ช่วยส่งเสริมการวิจัยและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

ประการที่ 8 ช่วยลดและควบคุมมลพิษ

หลักการสำคัญของระเบียบ (Key Principles)[186] หลักการที่กำหนดไว้ในส่วนนี้จะต้องได้รับการปฏิบัติในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด ดังต่อไปนี้

หลักการที่ 1 ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำจะถูกนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ยั่งยืน สามารถปรับเข้ากันได้กับพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น และดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ในการบริการและระบบอุทกวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักการที่ 2 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีผลบังคับใช้สำหรับทุกกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่จะมีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักการที่ 3 มาตรการพิเศษที่จำเป็นสำหรับการคุ้มครองของพื้นที่ชุ่มน้ำมีความสำคัญระดับนานาชาติ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับสัตว์และพันธุ์พืช และเพื่อวัตถุประสงค์ทางวัฒนธรรมและสุนทรียภาพ ตลอดจนหน้าที่ในทางอุทกวิทยา

หลักการที่ 4 การใช้อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำจะถูกรวมเข้ากับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ด้วยวิธีการผ่านการรณรงค์สร้างจิตสำนึกและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

3.3.1.1 **องค์กรที่เกี่ยวข้องและอำนาจหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ**

---

[186] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 5

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงน้ำ ที่ดินและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐ และกฎหมายนี้ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายสิ่งแวดล้อม (Policy Committee on the Environment) ประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ ให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติและนานาชาติ[187]

ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director National Environment Management Authority: NEMA)[188] ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม สังกัดภายใต้กระทรวงน้ำ ที่ดินและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศในระดับชาติ ระดับเขตหรือมณฑลและระดับท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎระเบียบฉบับนี้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับนานาชาติ และ การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Inventory Wetlands) พิจารณาการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองพิเศษหรือเป็นพื้นที่อนุรักษ์ (Protect Wetlands) กำหนดข้อจำกัด หรือข้อห้ามกระทำกิจกรรมของมนุษย์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ และการประกาศให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่และการประกาศปิดตามฤดูกาล การอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Resource Use Permit) การปฏิเสธใบอนุญาตหรือการไม่ออกใบอนุญาต (Rejection of Permit) รวมทั้งการเพิกถอนใบอนุญาต (Revocation of Permit) ใบอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำแบบชั่วคราว (Temporary Permits) พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการด้านเทคนิคในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ดิน การควบคุมมลพิษ และความหลากหลายทางชีวภาพ และคณะกรรมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ

คณะกรรมการวิชาการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (The Technical Committee on Biodiversity Conservation)[189] มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการและผู้อำนวยการองค์การสิ่งแวดล้อม (Executive Director) เกี่ยวกับการใช้อย่างชาญฉลาดในการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งหน้าที่ของคณะกรรมการวิชาการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วย 1. ตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และให้คำแนะนำที่จำเป็นสำหรับคณะกรรมการและ

---

[187] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 2

[188] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 2.

[189] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 6 (2)

ผู้อำนวยการองค์การสิ่งแวดล้อม (Executive Director) 2. ตรวจสอบหรือทบทวนขั้นตอนการดำเนินการตามกฎระเบียบ หรือแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้คำแนะนำที่จำเป็นสำหรับคณะกรรมการ และผู้บริหาร 3. ตรวจสอบ และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบ และติดตามผล 4. การให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น โดยผ่านความต้องการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ 5. การให้คำแนะนำหรือเสนอแนะกิจกรรมที่อาจจะมีการออกกฎระเบียบมาควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำ 6. ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะในการตรวจสอบสิทธิในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อกิจกรรในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น 7. การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะอันเป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างความตระหนักแก่ประชาชน และการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ และ 8. การให้คำปรึกษาแก่ผู้มีอำนาจในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ

คณะกรรมการวิชาการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ร่วมกันคัดเลือกสมาชิกเพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือบุคคลใด ๆ ซึ่งเป็นคณะกรรมการวิชาการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ มีความเห็นว่ามีความจำเป็นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสม

คณะกรรมการวิชาการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ จะต้องจัดเตรียมการและส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมของตนเอง และการประชุมคณะกรรมการวิชาการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ จะจัดตั้งขึ้นเมื่อมีความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่า 4 ครั้งต่อปี และได้รับการจัดลำดับในการให้คำปรึกษาหรือขึ้นอยู่กับความสะดวกของผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเขตหรือมณฑล (District Environment Committees)[190] ทำหน้าที่ประสาน ติดตาม ตรวจสอบและให้คำปรึกษาแก่สภาเขตหรือมณฑล (District Councils) ในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้ 1. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเขตหรือมณฑล มีหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงาน การตรวจสอบและให้คำแนะนำแก่สภาท้องถิ่น ในทุกด้านของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเขตหรือมณฑลต้องนำโครงสร้างหรือองค์ประกอบในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ ในพื้นที่ซึ่งตนเองมีเขตอำนาจ 3. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเขต ทำหน้าที่โดยเฉพาะของสภาเขตหรือมณฑลต้องประกอบด้วยการสร้างความมั่นใจว่ากิจกรรมใด ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่เก็บน้ำของพื้นที่ชุ่มน้ำ จะ

---

[190] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 7

ไม่มีผลกระทบต่อระดับน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำ การควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งอาจรวมถึงการจัดหาน้ำ เพื่อวัตถุประสงค์ที่ใช้ในประเทศ ได้แก่ การตกปลา สวนสาธารณะรอบบึงน้ำ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ การเก็บเกี่ยวต้นกก เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของพื้นที่ชุ่มน้ำ และเสนอแนะแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจภายหลังจากได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น จะต้องมีการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Protected Wetland) เพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบนี้ 4. การอนุมัติหรือการอนุญาตให้มีการทำการวิจัยโดยมีกิจกรรมในพื้นที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ 5. การกำหนดแนวทางดำเนินการ และทิศทางของท้องถิ่นสำหรับการดำเนินการตามบัญญัติของกฎระเบียบนี้ และให้ใช้บังคับอย่างชาญฉลาด 6. โดยความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การกำกับดูแลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเป็นไปตามการดำเนินงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำหรือพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใน 10 เมตร ที่ห่างจากขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ 7. การประกาศปิดพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อไม่ให้มีการทำกิจกรรมทั้งหมดหรือบางส่วน ในพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องมีการฟื้นฟู 8. การบัญญัติฎหมายท้องถิ่นและกฎหมายที่ต่ำกว่า เพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามความเหมาะสม และ 9. การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการองค์การสิ่งแวดล้อม (Executive Director) ภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น (Local Environment Committees) เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น (เขตหรือมณฑล อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน) มีหน้าที่กำกับดูแล ให้คำปรึกษาแก่องค์กรตั้งแต่ระดับต่ำกว่าเขตหรือมณฑลลงไป ประกอบด้วยองค์กรระดับอำเภอ (Country และ Sub-Country) และตำบล (Parish) เป็นองค์กรการปฏิบัติในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ มีสภาแห่งรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นพิเศษ[191] คือ 1. กำหนดรูปแบบของกิจกรรมที่สามารถกระทำโดยไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมณฑล หลังจากได้รับการอนุมัติจากสภามณฑลให้ประกาศเป็น พื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย 3. วางแนวทางปฏิบัติเพื่อกำหนดเป็นระเบียบที่ส่งเสริมการใช้อย่างชาญฉลาด 4. การอนุมัติจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมณฑลให้จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำและพื้นที่ใกล้เคียง 5. การประกาศปิดพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อทำการฟื้นฟู 6. กำหนดกฎระเบียบที่เหมาะสมสำหรับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในเขต 7. กระทำการตามที่รับมอบหมายอำนาจและหน้าที่จากผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 7 (3) ของระเบียบสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าด้วยการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ และชายฝั่ง

---

[191] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 7 (3)

ทะเล ค.ศ. 2000 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น 8. ให้คำแนะนำ หลังจากได้รับการอนุมัติจากสภามณฑล ให้มีการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครอง ตามระเบียบนี้ 9. การได้รับมอบหมายให้ทำวิจัยในพื้นที่คุ้มครอง

3.3.1.2 **มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด**

การวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของระเบียบสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าด้วยการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ และชายฝั่งทะเล ค.ศ. 2000 เราสามารถแบ่งออกได้เป็น มาตรการทางกฎหมายเฉพาะ (Site-Specific Measure) และมาตรการทางกฎหมายทั่วไป (Non Site-Specific Measure)

มาตรการทางกฎหมายเฉพาะ (Site-Specific Measure) ใช้สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Protected Wetland)[192] กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงน้ำ ที่ดินและสิ่งแวดล้อม อาจจะเสนอกฎหมายลำดับรอง (Statutory) อันเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้ตามระเบียบนี้ ภายหลังจากได้ปรึกษาหารือกับผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) และได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดนโยบายให้มีการประกาศเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการที่กำหนดไว้ภายใต้กฎระเบียบนี้ ให้ถือว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการคุ้มครองเป็นพื้นที่พิเศษของประเทศ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) ทั้งนี้ วิธีการในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ กระทำโดยการออกประกาศเพื่อกำหนดเป็นข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียด (Sub-Regulation) ตามกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดรายละเอียดของพื้นที่ชุ่มน้ำที่จะคุ้มครอง ดังนี้ ประเภทที่ 1 พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ (Fully Protected Wetland) ประเภทที่ 2 พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับการคุ้มครองเพียงบางส่วน (Partially Protected Wetland) และประเภทที่ 3 พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายใต้การอนุรักษ์โดยชุมชนท้องถิ่น (Conservation by Local Community) โดยพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกประกาศภายใต้ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดจะต้องเป็นพื้นที่ ซึ่งมีความสำคัญในระดับนานาชาติ และระดับชาติ เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพและมีความสำคัญต่อระบบนิเวศ ภูมิทัศน์ มรดกทางธรรมชาติ หรือวัตถุประสงค์ เพื่อการท่องเที่ยวในพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งมีการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่ต้องได้รับการอนุญาตในพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้ 1. การวิจัย 2. การท่องเที่ยว และ 3. การฟื้นฟู หรือการเพิ่มประสิทธิภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ

---

[192] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 8

รูปแบบที่ 2 การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Inventory Wetlands)[193] โดยดำเนินการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (The Lead Agency) กับการบังคับกฎหมายและการจัดการสิ่งแวดล้อม (Lead Agency) จะต้องหารือกับผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) เพื่อให้มีการจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ

ขั้นตอนที่ 2 ทำการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนด โดยจะแสดงพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละแห่ง

1. ที่ตั้ง ตำแหน่งของพื้นที่ชุ่มน้ำ
2. ชนิดของพืชและสัตว์
3. ดิน และคุณสมบัติในทางอุทกวิทยา
4. การระบายน้ำและการจัดระเบียบการใช้น้ำ
5. ปริมาณการไหลของน้ำ และคุณภาพของน้ำที่เป็นไปได้
6. การใช้ประโยชน์ที่มีอยู่
7. ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่รับผิดชอบ
8. สถานะของการอนุรักษ์
9. พื้นที่หรือขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ
10. ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ

ขั้นตอนที่ 3 ขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ แสดงบนพื้นที่ ซึ่งมีขอบเขตที่เหมาะสม

ขั้นตอนที่ 4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (The Lead Agency) จะต้องมีการตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระยะ ๆ เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการปรับปรุงกฎระเบียบของพื้นที่ชุ่มน้ำ

ขั้นตอนที่ 5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (The Lead Agency) อาจจะให้คำปรึกษากับผู้อำนวยการองค์การสิ่งแวดล้อม (Executive Director) เพื่อการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้อ้างถึง ตามกฎระเบียบย่อย และการจัดทำการเปลี่ยนแปลงเท่าที่จำเป็นในกรณีที่มีผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ

ขั้นตอนที่ 6 ในการจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (The Lead Agency) อาจจะปรึกษาหารือกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนในการกำหนดว่าพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรจะรวมอยู่ในรายชื่อของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

---

[193] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 10

ขั้นตอนที่ 7 การกระทำโดยปราศจากอคติ ในการกระทำของคณะกรรมากรวิชาการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (The Lead Agency) และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น อาจจะจัดให้มีการเรียกประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นที่มีอยู่ในบริเวณใกล้เคียง พื้นที่ชุ่มน้ำก่อนที่จะมีการตัดสินใจ อันส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ

ขั้นตอนที่ 8 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะหารือกับผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) เพื่อเผยแพร่หรือประกาศทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำในทุก ๆ 5 ปี เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสถานะภาพในปัจจุบันของพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมอยู่ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ

ขั้นตอนที่ 9 ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) จะหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตรวจสอบสถานะของการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในทุก ๆ 2 ปี เพื่อตรวจสอบว่าถ้ามีพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรมลง และจะใช้มาตรการใดในการคุ้มครอง

ขั้นตอนที่ 10 พื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องประกาศภายใต้กฎระเบียบย่อย (Sub- regulation) คือพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับการคุ้มครองเพียงบางส่วน (Partially Protected Wetland) ต้องเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องมีการควบคุมรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยถูกระบุไว้เป็นพิเศษและต้องขอใบอนุญาต (รายละเอียดกำหนดไว้ในตารางที่ 2 ของระเบียบนี้ เช่น การก่อสร้างที่ทำด้วยอิฐ กิจกรรมสันทนาการ เช่น กีฬาตกปลา การเพาะปลูก การระบายน้ำออก การเผา การตกปลา การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การสร้างสาธารณูปโภคด้านการขนส่งและการสื่อสารเช่น ถนน รถไฟ โทรศัพท์ กิจกรรมเพื่อหาประโยชน์ทางพาณิชย์ การปล่อยของเสีย)

ขั้นตอนที่ 11 พื้นที่ชุ่มน้ำได้รับการประกาศ ภายใต้ระเบียบย่อยนี้เป็น พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายใต้การอนุรักษ์โดยชุมชนท้องถิ่น (Conservation by Local Community) เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในพื้นที่กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลซึ่งอาจจะดำเนินกิจกรรมแบบดั้งเดิม (Traditional Activities) ให้อยู่ภายใต้ระเบียบในเรื่องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Uses of Wetlands)

รูปแบบที่ 3 วิธีการหรือขั้นตอนการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองพิเศษ (Procedure for Declaration of a Specially Protected Area)[194] กล่าวคือ 1. ขั้นตอนในการออกประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครอง อาจจะริเริ่มจากสภาท้องถิ่น (District Council) ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น 2. แสดงเจตนาโดยการแจ้งให้ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อมทราบ (Executive Director) (ก) แจ้งให้สภาท้องถิ่นทราบโดยแสดงเจตนาเป็นลายลักษณ์อักษร (ข) ทำให้ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 20, 21 และ 22 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม (ค) ให้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยอยู่

---

[194] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 9

ในพื้นที่ที่อยู่ติดกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้เข้าร่วมในการรับผิดชอบตรวจสอบ โดยการประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น (ง) การเตรียมและการจัดส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับข้อง (ก)(ข) และ(ค) ของกฎระเบียบย่อยนี้ 3. กรณีที่ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการที่นำมาจากกฎระเบียบย่อย หรือผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) อาจจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม และต้องมีคณะกรรมการบริหารในระดับท้องถิ่นที่เหมาะสม สำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎระเบียบย่อยนี้ 4. ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) จะต้องพิจารณารายงานที่ได้ยื่นตามระเบียบย่อยในข้อ 2 และข้อ 3 และให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี

มาตรการทางกฎหมายทั่วไป (Non-Site Specific Measure) ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยทั่วไป

รูปแบบที่ 1 การใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ[195] (Uses of Wetlands) กล่าวคือ 1. บุคคลที่ต้องการที่จะดำเนินการกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องควบคุมตามที่ระบุไว้ท้ายระเบียบนี้ ในตารางแนบท้าย เช่น การทำอิฐ การเพราะปลูก การระบายน้ำ กิจกรรมสันทนาการ เช่น การตกปลา การใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ให้บุคคลที่ต้องการใช้ประโยชน์ไปยื่นใบสมัครเพื่อขออนุญาตกระทำกิจกรรมดังกล่าวต่อผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม โดยการระบุชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำ กิจกรรม ขอบเขตพื้นที่ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 2. การใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำแบบดั้งเดิม (Traditional Uses of Wetland Resources) ไม่อยู่ในการบังคับการใช้ตามระเบียบเหล่านี้ ได้แก่ 2.1 การเก็บเกี่ยวพืชน้ำ พืชสมุนไพร ต้นไม้และต้นอ้อย 2.2 การเกษตรกรรมใด ๆ ในพื้นที่เพาะปลูกซึ่งมีเนื้อที่ไม่เกิน 25 % ของพื้นที่ทั้งหมดของพื้นที่ชุ่มน้ำ 2.3 การทำประมงโดยการใช้กับดัก หอกและไซ หรือวิธีการอื่น ๆ นอกจากการทำเขื่อนหรือทำนบกั้นน้ำ 2.4 การเก็บกักน้ำสำหรับใช้ในประเทศ 2.5 กิจกรรมการล่าสตัว์ ตามบัญญัติของพระราชบัญญัติสัตว์ป่า ค.ศ. 1996 3. ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) สามารถอนุญาตให้ใช้พื้นที่ชุ่มน้ำโดยออกคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกำหนดวิธีการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ คือ 3.1 การจำกัด หรือข้อห้ามการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ 3.2 การประกาศให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่และการประกาศปิดตามฤดูกาลในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมแบบดั้งเดิม ในข้อ 3.2 การประกาศให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่และการประกาศปิดตามฤดูกาล ต้องเป็นกิจกรรมซึ่งเป็นอันตรายต่อการใช้อย่างชาญฉลาดในทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ และ 4. บุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งของผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) ตามข้อบังคับข้อ 3 ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด ต้องได้รับโทษ

---

[195] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 11

รูปแบบที่ 2 วิธีการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Resource Use Permit)[196] 1. บุคคลจะต้องไม่ดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยไม่มีใบอนุญาตที่ออกให้โดยผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) หรือผู้มีอำนาจ 2. บุคคลที่มีความประสงค์ที่จะดำเนินกิจกรรมตามที่ระบุไว้ท้ายระเบียบนี้ ให้ยื่นขออนุญาตการใช้ประโยชน์กับผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) โดยยื่นคำร้องตามแบบที่ระเบียบนี้กำหนด 3. การบังคับใช้กฎระเบียบข้อ 2 จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ ซึ่งมีการประกาศออกมาพร้อมกับอัตราค่าธรรมเนียมตามที่ระบุไว้ในท้ายระเบียบนี้คือ อัตราการขออนุญาตใช้ประโยชน์ และการเข้าไปดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ การขึ้นทะเบียนการใช้ประโยชน์ เช่น อัตราค่าธรรมเนียมการยื่นขออนุญาต การขึ้นทะเบียน 4. ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) จะออกใบอนุญาต โดยกำหนดรูปแบบไว้ในเฉพาะ

รูปแบบที่ 3 การปฏิเสธใบอนุญาตหรือการไม่ออกใบอนุญาต (Rejection of Permit)[197] กรณีพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อมปฏิเสธหรือไม่ออกใบอนุญาตใช้บังคับภายใต้กฎระเบียบย่อยนี้ ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) จะต้องกระทำการดังนี้ 1. แสดงเหตุผลของการไม่อนุญาตของรัฐให้กับผู้ขอใบอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร 2. ให้บุคคลที่ขออนุญาตมีสิทธิในการเข้ารับฟังเหตุผล ไม่ว่าด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรหรือทั้ง 2 อย่าง

รูปแบบที่ 4 การเพิกถอนใบอนุญาต (Revocation of Permit)[198] ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้ขึ้นทะเบียนได้ ภายหลังจากได้ปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยเหตุว่าการเพิกถอนการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากกระทำผิดวัตถุประสงค์และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่ชุมชนและสิ่งแวดล้อม

---

[196] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 12

[197] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 13

[198] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 14

รูปแบบที่ 5 ใบอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำแบบชั่วคราว (Temporary Permits)[199] หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Lead Agency) ต้องได้มีการปรึกษาหารือกับผู้อำนวยการองค์กรจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) เพื่อขอขึ้นทะเบียนใบอนุญาตชั่วคราว สำหรับการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในกรณีดังต่อไปนี้ 1. พื้นที่ซึ่งอยู่ระหว่างการก่อสร้างมีความจำเป็นต้องทดน้ำออกจากพื้นที่หรือระบายน้ำออก จะต้องมีการจัดการก่อนมีการก่อสร้าง 2. มีความจำเป็นต้องใช้น้ำสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งอยู่ในระหว่างการเลือกใช้ทรัพยากรที่มีความพร้อมหรือความเหมาะสม 3. พื้นที่ชุ่มน้ำที่จำเป็นต้องมีการก่อสร้างถนนน อาคารหรือโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ 4. โครงการวิจัยพิเศษ ที่ต้องใช้พื้นที่ชุ่มน้ำในช่วงเวลาหนึ่ง เป็นระยะเวลาหนึ่ง 5. มีเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงเกิดขึ้น ทำให้เกิดความล่าช้าในระหว่างการดำเนินการออกใบอนุญาต

รูปแบบที่ 6 กำหนดหน้าที่ของเจ้าของที่ดินและผู้ใช้ประโยชน์ (Duty of Land Owners and Users)[200] 1. เจ้าของที่ดินทั้งหลาย ผู้ครอบครองหรือผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ มีหน้าที่ป้องกันความเสื่อมโทรมหรือการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ และต้องรักษาระบบนิเวศและดำรงไว้ซึ่งหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. กรณีมีบุคคลใดกระทำผิด ละเลยหรือปฏิเสธที่จะปกป้องพื้นที่ชุ่มน้ำภายใต้ ข้อ 1. นี้จะถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด

รูปแบบที่ 7 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)[201] การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับกิจกรรมหรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำตามหลักการป้องกันล่วงหน้า มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้ 1. นักพัฒนาที่ดิน (Developer) มีความประสงค์ที่จะดำเนินการโครงการที่อาจมีผลกระทบที่สำคัญต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำ จะต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการจัดการลุ่มน้ำและทะเลสาบด้วย 2. นักพัฒนาที่ดิน (Developer) จะอาศัยกฎระเบียบย่อยของข้อ 1 นี้จะต้องดำเนินการตรวจสอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นประจำทุกปี และการตรวจสอบกิจกรรมดังกล่าวนี้จะต้องทำรายงานเสนอต่อผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Lead Agency)

---

[199] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 15

[200] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 17

[201] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 34

รูปแบบที่ 8 คำสั่งให้ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม (Environmental Restoration Order)[202] ผู้อำนวยการองค์การสิ่งแวดล้อม (Executive Director) มีอำนาจออกคำสั่งให้กระทำการใดในพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำ และชายฝั่งทะเล ซึ่งได้ถูกบุกรุกทำลาย เพื่อให้ได้รับการฟื้นฟู หรือออกคำสั่งให้ฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา 68, 69, 70, 71 และ 72

รูปแบบที่ 9 การแจ้งให้ปรับปรุงแก้ไขการกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ[203] (Improvement Notice) โดย 1. พื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกตรวจสอบ โดยมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่า มีบุคคลใด ๆ ได้กระทำการละเมิดระเบียบนี้ กล่าวคือ 1.1 กรณีที่บุคคลใดไม่เห็นด้วย หรือคัดค้าน ให้แจ้งเพื่อปรับปรุงแก้ไขตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา 81 และ 1.2 การนำมาตรการอื่น ๆ มาใช้ต้องอยู่ภายใต้มาตรา 80 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และ 2. การแจ้งให้มีการแก้ไขปรับปรุงตามข้อ 1 นี้ ต้องไม่ส่งผลกระทบหรือทำความเสียหาย ต่อการดำเนินคดีอาญา ซึ่งอาจจตะต้องดำเนินการใด ๆ ภายใต้ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

รูปแบบที่ 10 มาตรการการลงโทษ สำหรับการกระทำความผิด (Offences)[204] บุคคลใดกระทำการดังนี้ ถือว่าเป็นความผิด 1. บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือการเข้าไปแผ้วถาง หรือการระบายน้ำออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. ก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง การปรับเปลี่ยนขยายขอบเขตพื้นที่หรือรื้อถอนทำลายโครงสร้างต่าง ๆ ที่ถาวรในพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งบนบกและในน้ำ 3. คุกคามหรือรบกวนพื้นที่ชุ่มน้ำโดยวิธีการเจาะหรือขุดอุโมงค์ ในลักษณะที่มีหรืออาจจะมีความเป็นไปได้ที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ 4. ทำให้เกิดการตกตะกอนที่ทับถมในพื้นที่ชุ่มน้ำหรือภายใต้วัตถุ สลายใด ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีลักษณะหรืออาจมีลักษณะที่คล้ายหรือใกล้เคียง อันมีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ 5. การทำลาย ทำให้เสียหาย หรือการกระทำการใด ๆ เพื่อรบกวน ในลักษณะที่อาจส่งผลกระทบต่อพืชหรือสัตว์ หรือถิ่นที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ 6. การนำเข้ามาของพืชต่างถิ่น หรือพืชที่แปลกใหม่ หรือนำเข้ามาพืชหือสัตว์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ 7. การขุดดินออกไปจากพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือการเผาทำลายทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำ 8. การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่ไม่ได้รับอนุญาต ภายในพื้นที่คุ้มครอง หรือพื้นที่คุ้มครอง ในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่ไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ 10. การกระทำความผิด การละเลย หรือปฏิเสธที่จะคุ้มครองชายฝั่งทะเล หรือพื้นที่

---

[202] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 35

[203] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 36

[204] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 37

ลุ่มน้ำ จากการบุกรุกทำลายสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกับข้อบังคับเหล่านี้ 11. การฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ ของข้อบังคับนี้อันถือว่าการกระทำเหล่านี้เป็นความผิด

รูปแบบที่ 11 บทลงโทษ (Penalties)[205] สำหรับการกระทำความผิด 1. บุคคลใด ๆ พบเห็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย ตามบทบัญญัติของระเบียบนี้ บุคคลนั้นจะต้องรับผิดในการกระทำโดยถูกจำคุกไม่ต่ำกว่า 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 3,000,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ 2. นอกจากบทลงโทษตามข้อ 1 นี้แล้ว บุคคลใดที่กระทำความผิด จะต้องทำงานสาธารณะชุมชน เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

รูปแบบที่ 12 การอุทธรณ์คำสั่ง (Appeals)[206] 1. บุคคลใดได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยการออกคำสั่งโดยตรงภายในระเบียบนี้ สามารถที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม 2. คำตัดสินหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมถือเป็นที่สุด

รูปแบบที่ 13 การมอบหมายอำนาจและหน้าที่ (Delegation of Powers and Functions)[207] คณะกรรมการบริหารอาจจะมีความจำเป็นต้องมอบหมายอำนาจและหน้าที่บางอย่างภายใต้ข้อบังคับเหล่านี้ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Lead Agency) ที่อยู่ภายในเขตอำนาจได้

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐยูกานดา

หลักเกณฑ์ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	มาตรการที่เกี่ยวข้อง
องค์กรที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงน้ำ ที่ดินและสิ่งแวดล้อม 2. ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม 3. คณะกรรมการวิชาการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ 4. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเขต หรือมณฑล 5. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น

[205] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000, Section 38

[206] Section 39 Appeals.

[207] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000 Section 40

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

หลักเกณฑ์ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	มาตรการที่เกี่ยวข้อง
มาตรการทางกฎหมายเฉพาะ (Site-Specific Measure)	1. การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ
มาตรการทางกฎหมายทั่วไป (Non-Site Specific Measure)	1. การใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. วิธีการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. การปฏิเสธใบอนุญาตหรือการไม่ออกใบอนุญาต 4. วิธีการเพิกถอนใบอนุญาต 5. ใบอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำแบบชั่วคราว 6. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 7. คำสั่งให้ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม 8. การแจ้งให้ปรับปรุงแก้ไขการกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ 9. มาตรการการลงโทษ สำหรับการกระทำความผิด (Offences) บุคคลใดกระทำการดังนี้ ถือว่าเป็นความผิด 10. บทลงโทษ (Penalties) สำหรับการกระทำความผิด 11. การอุทธรณ์คำสั่ง 12. การมอบหมายอำนาจและหน้าที่

3.3.2 วิเคราะห์องค์กรมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณยูกานดา

3.3.2.1 ข้อดี มี 2 ประการ

ประการที่ 1 องค์กรในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมีหลายระดับ ตั้งแต่ในระดับชาติ ระดับเขตหรือมณฑล และระดับท้องถิ่นคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงน้ำที่ดินและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับชาติและนานาชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเขตหรือมณฑล ทำหน้าที่

ประการที่ 2 มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ คือ องค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Executive Director National Environment Management Authority) โดยทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศ

3.3.2.2 **ข้อเสีย**

คือ องค์กรในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยให้องค์กรภาคประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนาแหล่งน้ำ โดยชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการวางนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่น และควรมีผู้ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Investigator) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเหมือนอย่างประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

3.3.3 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐยูกานดา

3.3.3.1 **ข้อดี มี 7 ประการ**

ประการที่ 1 องค์กรในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมหลายระดับตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ โดยมีหน่วยงานเฉพาะในการจัดการคือ องค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (MENA) National Environment Management Authority หรือ NEMA อยู่ภายใต้กระทรวงน้ำที่ดินและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศในระดับชาติ ระดับเขตหรือมณฑลและระดับท้องถิ่น ในการบริหารจัดการใช้วิธีการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ในการกำหนดและใช้มาตรการที่จำเป็นในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและการใช้ระบบอนุญาตหรือขออนุมัติจากส่วนกลางในการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ[208]

ประการที่ 2 กฎหมายในปัจจุบันมีพื้นฐานมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายจารีตประเพณีที่อยู่บนพื้นฐานว่าสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐประชาชนมีสิทธิเก็บกิน (Usufruct) และรัฐธรรมนูญของประเทศ ค.ศ. 1995 มาตรา 237 ยังกำหนดให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 ที่กำหนดหลักการในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอันนำไปสู่การออกระเบียบโดยเฉพาะ คือ ระเบียบสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าด้วย (การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำ และ ชายฝั่งทะเล) ค.ศ. 2000 ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา[209] (The

---

[208] นวรัตน์ ไกรพานนท์, **"**การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับโลกของสาธารณรัฐยูกันดา**,"** **วารสารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย**, หน้า 48.

[209] The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000

National Environment Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000

ประการที่ 3 มีนโยบายการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่นำหลักการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาด ผลของนโยบายทำให้นำมาใช้ในการบัญญัติระเบียบการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศเพื่อดำรงไว้ซึ่งคุณค่าของระบบนิเวศวิทยา และหน้าที่ทางสังคมเศรษฐกิจเพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชนในอนาคต โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างหลักการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า และให้ผลผลิตที่ยั่งยืนในอนาคต ส่งเสริมการตระหนักและบูรณาการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม[210] มีการกำหนดกลยุทธ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้อย่างชาญฉลาด เช่น การกำหนดกิจกรรมที่กระทำ การใช้ประโยชน์ต้องใช้โดยไม่ทำลายคุณค่าทางประเพณีวัฒนธรรม และต้องพิจารณาจากความจำเป็นของผู้ใช้ประโยชน์โดยส่วนรวมของชุมชน เช่น ประโยชน์ที่ได้รับจากการทำประมง หรือการเก็บเกี่ยวต้นกก ควรจะกำหนดระดับในการใช้หรือเก็บเกี่ยว เพื่อรักษาไว้ใช้ต่อไปในอนาคต มีการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Wetlands Areas) สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญต่อถิ่นที่อยู่ตามธรรมชาติเพื่อความหลากหลายของทรัพยากรทางนิเวศวิทยา โดยมีการกำหนดให้ใช้ได้บางส่วนโดยต้องแยกพื้นที่ออกไปเพื่อการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ หรือการควบคุมไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ การระบายน้ำออก ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและตรวจสอบ สำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่ และการฟื้นฟูเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยต้องมีการประเมินผลหรือติดตามตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

ประการที่ 4 คณะที่ปรึกษาหรือที่ปรึกษาทางวิชาการ (The Wetlands Advisory Group) ทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติและมีการประชุมกันทุกไตรมาสเป็นประจำ คณะกรรมการนี้รับผิดชอบในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงน้ำและสิ่งแวดล้อมในเรื่องโดยทั่วไปและในเรื่องเฉพาะการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนกลยุทธ์ ตลอดจนการลงนามรับรองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site)[211]

---

[210] The Republic of Uganda, Ministry of Natural Resources, *op. cit.*

[211] The Republic of Uganda, **National Report on The Implementation of the Ramsar convention on Wetlands National Reports to be submitted to the 12th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Uruguay, 2015,** p. 19, Retrieved June 16, 2019 from

ประการที่ 5 มาตรการควบคุมการพัฒนาในพื้นที่ชุ่มน้ำและห้ามกิจกรรมที่ทำให้ไม่มีความยั่งยืนบนพื้นฐานของสังคม และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยนำระบบใบอนุญาตมาใช้ในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่ห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การระบายน้ำออก การเพาะปลูก การตกปลา การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ถนน ทางรถไฟ โทรศัพท์ การเผาป่า การค้าของป่า

ประการที่ 6 การสร้างพื้นที่สงวนตามธรรมชาติโดยกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายมีลักษณะความเข้มงวดที่แตกต่างกันหลายระดับตามความเหมาะสมของการอนุรักษ์ตั้งแต่ 1. พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ (Fully Protected Wetland) 2. พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับการคุ้มครองเพียงบางส่วน (Partially Protected Wetland) 3. พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายใต้การอนุรักษ์โดยชุมชนท้องถิ่น (Conservation by Local Community)

ประการที่ 7 มาตรการแรงจูงใจเพื่อส่งเสริมการใช้อย่างชาญฉลาด คือ การส่งเสริมโครงการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Eco-Tourism) โดยความร่วมมือของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการร่วมกันกับภาครัฐ ซึ่งชุมชนท้องถิ่นเป็นองค์กรพื้นฐานที่ริเริ่มมาจากการกระบวนการวางแผนจัดการ และในอนาคตจะมีการนำบัญญัติเป็นกฎหมายต่อไป[212]

3.3.3.2 **ข้อเสีย มี 4 ประการ**

ประการที่ 1 ขาดการติดตามตรวจสอบการจัดการในทุกพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Site) มีการจัดทำการประเมินผลการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ บางพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ทะเลสาบจอร์จ (Lake Gorge) เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในปี 2013[213]

ประการที่ 2 ขาดการวางแผนจัดการในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) มีเพียงบางพื้นที่ชุ่มน้ำเท่านั้นที่มีการวางแผนจัดการ เช่น ทะเลสาบวิคตอเรีย (Lake Victoria) Kiyanja wetland, Bunyonyi and Rwebicere wetlands เป็นต้น[214]

ประการที่ 3 ขาดการติดตามตรวจสอบสถานะของพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งต้องแจ้งว่ามีการเปลี่ยนแปลงหรือมีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลงลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีการรายงานในบางพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การบุกรุกเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรม การทำสวนดอกไม้มีผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรม

---

http://www.ramsar.org/sites/default/files/ documents/ 2014/national-reports/COP12/cop12_nr_uganda.pdf

[212] *Ibid.*, p. 15.

[213] *Ibid.*, p. 18.

[214] *Ibid.*, p. 17.

ประการที่ 4 ยังไม่มีการนำมาตรการส่งเสริมการสื่อสาร การศึกษาและการตระหนักรู้ (CEPA) มาใช้ในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น มีการกำหนดไว้ในนโยบายการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ ในกลยุทธ์ที่ 7.9 เรื่องการพัฒนาความตระหนักรู้ของประชาชนในคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้รัฐบาลส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กับรัฐบาลท้องถิ่น โดยกำหนดให้จัดทำรณรงค์ในรูปแบบการประชาสัมพันธ์ ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น[215] ดังนั้น มีการดำเนินการนำมาตรการ CEPA มาใช้ในระดับชาติ ส่วนในระดับท้องถิ่นยังอยู่ในระหว่างขั้นตอนการดำเนินการ จัดทำแผนโครงการและคู่มือการดำเนินการ[216]

3.4 ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย (India)

ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย มีสภาพพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีลักษณะทางกายภาพและภูมิประเทศคล้ายกับประเทศไทย และเป็นตัวอย่างของการจัดการที่ดี คือ Chilika Lake และประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำจากการที่ถูกถอนออกจากทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ และถูกบรรจุไว้ในบัญชีว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องมีการฟื้นฟู หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางนิเวศวิทยาเกิดขึ้นเป็นผลจากการทำกิจกรรมของมนุษย์ ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำตกอยู่ในภาวะอันตราย ที่เรียกว่า Montreux Record ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากมีความเสื่อมโทรมจากการตัดไม้ทำลายป่า ทำประมงผิดกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาน้ำเสียและตื้นเขิน แต่รัฐบาลของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ก็สามารถจัดการและพัฒนาโดยการตั้งองค์การบริหารพื้นที่ เรียกว่า CDA (Chilika Lake Development Authority) ประกอบด้วยสหสาขาวิชา เช่น วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ นักวิจัย นักบริหาร นักกฎหมาย เป็นคณะทำงานที่เข้ามาฟื้นฟูและจัดทำแผนการจัดการแบบบูรณาการ จนได้รับรางวัล Ramsar Conservation Award นอกจากนี้รัฐบาลของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย จึงได้มีการออกกฎหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2017 (The

---

[215] The Republic of Uganda, Ministry of Natural Resources, *op. cit.*, p. 45.

[216] The Republic of Uganda, **National Report on The Implementation of the Ramsar convention on Wetlands National Reports to be submitted to the 12th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Uruguay, 2015,** p. 24.

Wetlands (Conservation and Management) Rules 2017) เพื่ออนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน[217]

ประเทศสาธารณรัฐอินเดียมีเนื้อที่ทั้งหมด ประมาณ 3,287,590 ตารางกิโลเมตร ซึ่งใหญ่กว่าประเทศไทย 6 เท่า หรือประมาณ 1 ใน 3 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอินเดียปัจจุบันประกอบด้วย 28 รัฐ 7 เขตปกครองพิเศษ เมืองหลวงของประเทศคือ เมืองเดลี อยู่ในรัฐหรยาณา สภาพภูมิศาสตร์ของประเทศอินเดียมีหลายรูปแบบ คือ ที่ราบสูงอยู่ตอนเหนือ ซึ่งมีภูเขาหิมาลัยเป็นแนวเขตแดนธรรมชาติ และเป็นแหล่งต้นน้ำที่สำคัญ โดยเฉพาะแม่น้ำสำคัญ 5 สาย ที่เรียกว่า “ปัญจมหานที” ได้แก่ คงคา ยมุนา อจิรวดี สรภู และมหี ตอนกลางเป็นบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำคงคา ซึ่งเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์และมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นที่สุดในโลก ทางด้านตะวันตกเฉียงเหนือแถบแคว้นราชสถานเป็นส่วนของทะเลทรายทาร์ ส่วนทางตอนใต้มีทั้งที่ราบสูงอันแสนจะแห้งแล้ง และติดกับฝั่งทะเลซึ่งเป็นเขตมรสุม เนื่องจากมีความหลากหลายในเชิงภูมิศาสตร์ เป็นเหตุให้อินเดียมีสภาพภูมิอากาศที่แตกต่างกันอย่างมาก จากหนาวที่สุดที่มีหิมะปกคลุมทั้งปี ไปจนถึงร้อนที่สุดจนคนตาย จากแห้งแล้งที่สุดไปจนถึงเขตที่มีฝนตกชุกที่สุดของโลก[218]

ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เมื่อ ปีพ.ศ. 2518 มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) จำนวน 26 แห่ง มีเนื้อที่ประมาณ 689,131 เฮกเตอร์[219] พื้นที่ชุ่มน้ำในสาธารณรัฐอินเดีย มีหลายประเภท เช่น ป่าชายเลย ทะเลสาบ หนอง บึง โดยมีพื้นที่ชุ่มน้ำประมาณร้อยละ 3 ของเนื้อที่ประเทศทั้งหมด โดยมีพื้นที่ชุ่มน้ำในอินเดียมี

---

[217] Shrut Brahmbhatt, **Leal Mechanism for the Conservation of Wetlands**, Retrieved November 8, 2017 from http://www.gnlu.ac.in/bc/LEGAL MECHANISM FOR THE CONSERVATION OF WETLANDS_Shrut Brahmbhatt.pdf

[218] **ข้อมูลประเทศอินเดีย,** ค้นวันที่ 6 มกราคม 2559 จาก http://www.2by4travel. com/home/Data-travel/India/khxmul-thawpi-prathes-xindeiy

[219] The Secretariat of the Convention on Wetland, **All Site in India**, Retrieved July 9, 2017 from http://www.ramsar.org/wetland/india

เนื้อที่ประมาณ 58.2 แฮกเตอร์ ประกอบด้วยพื้นที่เพาะปลูกข้าวมากที่สุด คือ 40.9 แฮกเตอร์[220] ประเทศสาธารณรัฐอินเดียเป็นตัวอย่างที่ดีในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ[221] ที่ประสบความสำเร็จ ในการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำจากการเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตกอยู่ในภาวะเสื่อมโทรมจนถูกขึ้นทะเบียนใน Montreux Record คือ พื้นที่ชุ่มน้ำ ชิลิก้าเลค (Clilika Lake) ที่ถูกเสนอเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) อยู่ในการดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย อยู่ในรัฐโอริสา ทางตะวันออกของอ่าวเบงกอล มีลักษณะเป็นทะเลสาบ คือ มีป่า และมีทางน้ำไหลเข้าออกสู่ทะเล ทะเลสาบนี้ ตั้งอยู่ระหว่างรัฐ สองรัฐ และมีแม่น้ำต่าง ๆ ไหลลง ทำให้มีสภาพน้ำเป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม นอกจากนี้มีสิ่งมีชีวิตที่ไหลสูญพันธุ์ได้แก่ โลมาอิรวดี มีนกและนกน้ำจำนวนกว่า 20,000 ตัว เป็นแหล่งการทำประมง ต่อมามีประชากรมาอาศัยอยู่จำนวนมากทำให้เกิดความเสื่อมโทรมมีการสร้างเขื่อน มีการตัดไม้ทำลายป่า ทำให้เกิดตะกอนในพื้นที่รับน้ำ ส่งผลให้เกิดการอุดตันของปากอ่าว ปากแม่น้ำถูกปิด ทำให้ไม่มีน้ำทะเลไหลเวียนเข้าออก เกิดความไม่สมดุล ของน้ำ ทำให้เกิดน้ำเน่าเสีย นอกจากนี้มีการล่านกที่ผิดกฎหมาย มีการเลี้ยงสัตว์ป่า เช่น เลี้ยงกุ้ง ปลา ทำกระชัง จนเต็มพื้นที่เกิดปัญหามลพิษ จนกระทั่งรัฐบาลของสาธารณรัฐอินเดีย พิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เรียกว่า CDA (Clilika Lake Development Authority) เข้ามาบริหารจัดการฟื้นฟูใหม่หมดโดยระบุหน้าที่เพื่อป้องกันระบบนิเวศเพื่อคงสภาพของเดิมไว้ และจัดการแผนการจัดการพื้นที่ขึ้นใหม่ทั้งหมด โดยมีลักษณะเป็น Multidimension เป็นการบริหารแบบรวมหน่วย คือ เพื่อให้มีนโยบายและเป้าหมายอย่างเดียวกัน คือ การใช้แผนการจัดการแบบบูรณาการและการรวมแผนการจัดการเดียวกันจากหลายๆแผน ทำให้ออกมาเป็นแผนใหญ่เพียงแผนเดียว โดยคณะทำงาน ร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน มีมุขรัฐมนตรีของรัฐโอริสสา เป็นประธาน มีการประชุมร่วมกันและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ส่งผลให้การบริหารจัดการประสบความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ใช้ข้อมูลทางวิชาการที่ดีที่สุดโดยผ่านการศึกษาวิจัย ผลจากการศึกษาวิจัย พบว่าปัญหาสำคัญ คือ เมื่อไม่มีการถ่ายเทของน้ำทะเล ทำให้เกิดสาหร่ายเสียสมดุลของน้ำ ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ตัดสินใจที่กล้าหาญโดยเปิดเส้นทางออกสู่ทะเลใหม่โดยต้อง

---

[220] Derek A. Scott, Wetland in India, In **Directory of Asian Wetlands** (Gland, Switzerland: IUCN, 1989), Retrieved January 20, 2013 from http://wgbis.ces.iisc.ernet.in/energy/water/paper/wetlands/impacts.html

[221] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเนื่องในวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลกประจำปี 2557 เรื่อง "พื้นที่ชุ่มน้ำและการเกษตร: คู่หูสู่ความเจริญ",** หน้า 50-51.

อาศัยงบประมาณสูงมากอย่างน้อย 2.7 ล้านรูปี ได้มาจากกองทุนบริหารพิเศษ (Small Grant Fund) ของเขา จากนั้นจะมีการจ้างหน่วยงานทางวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนชั้นนำของประเทศ และต่างประเทศ เพื่อมาสำรวจเก็บเป็นข้อมูลพื้นฐานของแผนการพัฒนาและการตัดสินใจเปิดเส้นทางออกสู่ทะเลใหม่โดยใช้เวลาและข้อมูลพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และทางระบบนิเวศ อย่างน้อยเป็นระยะเวลา 8 ปี (พ.ศ. 2536-2544) ออกแบบการเปิดเส้นทางออกสู่ทะเล โดยใช้รูปแบบจำลอง 3 มิติ ดูว่าเปิดเส้นทางแล้วมีการไหลเข้าออกของน้ำทะเลอย่างไร และรักษาความเค็มและความจืดของน้ำเพื่อให้เป็นน้ำกร่อย ซึ่งเหล่านี้เป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของทางวิทยาศาสตร์ที่ต้องใช้เวลา 8 ปี จนทำให้ถูกถอนชื่อออกจาก Montreux Record และได้รับรางวัล

แม้ว่าในประเทศสาธารณรัฐอินเดียจะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายแยกต่างหากสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศสาธารณรัฐอินเดีย แต่ก็มีกฎหมายที่ใช้เทียบเคียงทางอ้อมหรือเครื่องมือทางกฎหมายอื่น ๆ เหล่านี้ได้แก่ พระราชบัญญัติประมง ค.ศ. 1857 พระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1927 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ค.ศ. 1972 พระราชบัญญัติน้ำ (ป้องกันและควบคุมมลพิษ) ค.ศ. 1974 พระราชบัญญัติการเดินเรือทางทะเล เขตเศรษฐกิจและไหล่ทวีป ค.ศ. 1976 พระราชบัญญัติน้ำ ค.ศ. 1980 พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า ค.ศ. 1991 พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 2002 และกฎหมายประเพณีท้องถิ่น เช่น ข้อกำหนดเผ่าและป่าดั้งเดิมอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ (สิทธิของชุมชน) พ.ศ. 2006

ภายใต้บทบัญญัติเหล่านี้ มีลักษณะแตกต่างกันตั้งแต่การป้องกันคุณภาพน้ำและการแจ้งเตือนของระบบนิเวศในพื้นที่ที่มีความสำคัญที่จะมีผลต่อการอนุรักษ์ การดูแลรักษาและการขยายพันธ์พืชและสัตว์และความหลากหลายทางชีวภาพชนิดพันธ์ต่างถิ่น ของสัตว์น้ำ อย่างไรก็ตามคำว่า พื้นที่ชุ่มน้ำไม่ได้ใช้เฉพาะเครื่องมือทางกฎหมายแต่ต้องมีนโยบายสนับสนุน กลยุทธ์การอนุรักษ์แห่งชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 นโยบายเกี่ยวกับชายฝั่งทะเล ค.ศ.1991 นโยบายระดับชาติและระดับมหภาค กลยุทธ์การดำเนินการด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 และนโยบายน้ำแห่งชาติ ค.ศ. 2002 หลังจากนั้นในปี 1985 - 1986 โครงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ (NWCP) เป็นความร่วมมือกับรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่แรมซาร์ไซต์ เพื่อการอนุรักษ์และการจัดการภายใต้โครงการ ได้มีการนำหลายมาตรการมาใช้ เช่น การย่อยสลายและการลดจำนวนของพื้นที่น้ำ เนื่องจากการบุกรุกของวัชพืช,แมลงรบกวนการเก็บกักน้ำกัดเซาะ,กิจกรรมทางการเกษตร, ยาฆ่าแมลงและปุ๋ย และการปล่อยน้ำเสีย ต่อมาในปี ค.ศ.1993 มีแผนการอนุรักษ์ทะเลสาบแห่งชาติ (NLCP) มุ่งเน้นไปที่ทะเลสาบโดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในเขตเมือง และในเขตเมืองโดยรอบโดย เริ่มต้นเพียง 10 ทะเลสาบถูกระบุสำหรับการอนุรักษ์และการจัดการภายใต้แผน นอกจากนี้ยังมีแผนอนุรักษ์แม่น้ำแห่งชาติ (NRCP) การดำเนินงานตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงคุณภาพน้ำในแม่น้ำที่สำคัญของสาธารณรัฐอินเดียผ่านการดำเนินการลด

มลพิษการทำงานให้อยู่ในระดับที่ดีที่สุดในการใช้งานตามที่กำหนด นโยบายน้ำแห่งชาติ 2012 เพื่อให้ตระหนักถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์แม่น้ำและแหล่งน้ำรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำ ในลักษณะการวางแผนทางวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้นโยบายที่เน้นตอบสนองความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำและที่ราบน้ำท่วมถึง ควรจะได้รับการยอมรับและนำมาพิจารณาในขณะที่การวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำโดยรายงานของคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ ปี ค.ศ. 2006 มีข้อเสนอแนะ โดยมุ่งเน้น การกำหนดกรอบของพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำระดับชาติ และสร้างโปรแกรมระบบการขึ้นทะเบียน และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อพัฒนาการตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน[222]

เมื่อปี ค.ศ. 2006 นโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy) จากนโยบายดังกล่าวทำให้ต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำจากการถูกบุกรุกทำลายรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2010 โดยมีเหตุผลในการออกระเบียบเพราะพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศน้ำ ให้ผลผลิตมาก และส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพ เสนอให้มีระเบียบเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดรายละเอียดของพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นการป้องกันไม่ให้มีการใช้เกินศักยภาพ และเสนอแนะโดยคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ ออกข้อบังคับว่าด้วย การอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปี ค.ศ. 2010 The Wetlands (Conservation and Management) Rules 2010 ได้กำหนดกิจกรรมที่ถูกจำกัด ในพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือกำหนดกิจกรรมที่ต้องขอรับอนุญาตกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น เวนคืน การตั้งอุตสาหกรรมในบริเวณใกล้เคียง การขุดดิน ทิ้งขยะ การผลิต หรือการเก็บสารอันตราย การก่อสร้างถาวรภายในพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้ยังควบคุมกิจกรรม ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาล เช่น การเลี้ยงสัตว์ที่ไม่ยั่งยืน การเก็บเกี่ยวของทรัพยากรเกินขนาด การปล่อยน้ำทิ้งจากการเกษตรและการขุดลอก อย่างไรก็ตามพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบเหล่านี้ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำหรืออนุสัญญาแรมซาร์ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและมีความสำคัญ พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายใต้การดำเนินการพื้นที่มรดกโลกขององค์การ (UNESCO) พื้นที่ชุ่มน้ำในที่สูงเหนือกว่าระดับน้ำทะเล 2,500 เมตร พื้นที่ชุ่มน้ำที่กำหนดโดยรัฐ[223]

---

[222] Nitin Bassi, “Status of Wetlands in India: A Review of Extent, Ecosystem Benefits, Threats and Management Strategic,” **Journal of Hydrology: Regional Studies** (February 2014): 1-19.

[223] P. Danderkar, Swarup Bhattacharya and H. Thakkar, “Wetland (Conservation and Management) Rule 2010: Welcome, but a Lost Opportunity: This cannot Help Protect the Wetlands

ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 รัฐบาลกลางของประเทศสาธารณรัฐอินเดียได้ออกระเบียบเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands (Conservation and Management) Rules 2017 มีหลักการเพิ่มอำนาจรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยการกระจายอำนาจในการจัดการ ให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือองคกรที่มีเขตอำนาจ (The Stute Wetlands Authority: SWA) มาจากรัฐบาลกลางโดยมีสมาชิกจากผู้แทนกระทรวงสิ่งแวดล้อม เช่น กรมประมง กรมน้ำ กรมป่าไม้ และมีหน่วยงานจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีเขตอำนาจ (Union Territory Wetlands Authority) เป็นหน่วยงานบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตน ถือเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันถือว่าเป็นจุดเด่นของข้อบังคับฉบับนี้

3.4.1 ระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปี ค.ศ. 2017 (The Wetlands (Conservation and Management) Rules 2017)

ระเบียบฉบับนี้ออกโดยอาศัยนโยบายสิ่งแวดล้อม ค.ศ.2006 และกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1986 (Environmental Protection Act ค.ศ. 1986) มาตรา 23[224] โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ มีความจำเป็นต้องประกาศนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์ ได้แก่

1. เพื่อจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญอันส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพและการให้บริการของพื้นที่ชุ่มน้ำต่อระบบนิเวศ

2. เพื่อลดการคุกคามหรือลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการกระทำกิจกรรมต่างในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การปรับเปลี่ยนสภาพที่ดินโดยการระบายน้ำออก และการถมดินบนพื้นที่ชุ่มน้ำ มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและบ้านเรือน การกำจัดของเสีย การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน้ำ

Sir," **South Asia Network on Dams, Rivers & People** (February 2011): 1-6.

[224] Environmental Protection Act 1986 Section 23

3. รัฐบาลกลางได้กำหนดให้มีการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ภายใต้โครงการอนุรักษ์และมีการสนับสนุนการเงินและเทคโนโลยีให้แก่หน่วยงานของรัฐและผู้บริหารท้องถิ่นในกิจกรรมต่างที่มีแผนโครงการมานำเสนอ

4. นโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี ค.ศ. 2006 ได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบนิเวศโดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำและมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการจัดหาเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำหรืออนุสัญญาแรมซาร์ เพื่อรักษาคุณลักษณะเฉพาะของพื้นที่ชุ่มน้ำ ระเบียบดังกล่าวให้คำนิยามเรื่องการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด อันสอดคล้องกับนิยามตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ

การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด (Wise Use of Wetlands) การรักษาคุณลักษณะทางนิเวศวิทยา โดยการใช้อย่างชาญฉลาดต้องผ่านการวิธีการจัดการอย่างยั่งยืน[225]

เขตที่มีอิทธิพล (Zone of Influence) หมายถึง ส่วนหนึ่งของพื้นที่รับน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความซับซ้อน กิจกรรมการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบนิเวศวิทยาและการบริการของระบบนิเวศ[226]

คุณลักษณะทางนิเวศวิทยา (Ecological Character) หมายถึง องค์ประกอบโดยรวมของระบบนิเวศ กระบวนการและการให้บริการของพื้นที่ชุ่มน้ำ[227]

ขอบเขตการบังคับใช้ (Application of Rule)[228] กฎระเบียบนี้นำมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วไปและพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความซับซ้อน กล่าวคือ 1. พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และ 2. พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้ถูกประกาศโดยรัฐบาลกลาง รัฐบาลแห่งรัฐและหน่วยงานที่มีอำนาจ

ทั้งนี้ กฎระเบียบเหล่านี้ไม่สามารถนำไปใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1927 พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า ค.ศ. 1972 พระราชบัญญัติป่าสงวน ค.ศ. 1980 ระเบียบเกี่ยวกับป่าชายแลน

---

[225] The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017. Section 2 (i)

[226] The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017. Section 2 (j)

[227] The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017. Section 2 (d)

[228] The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017. Section 3

3.4.1.1 **องค์กรที่เกี่ยวข้องและอำนาจหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ**

กระทรวงสิ่งแวดล้อม ป่าไม้ และการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ (The Ministry of Environment, Forests and Climate Change: MOEFCC) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการและวางแผนพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นองค์กรแรกที่รับผิดชอบในการดูแลระบบนิเวศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำ และลดความยากจน โดยมีประจำอยู่ในแต่ละมลรัฐ โดยทำหน้าที่ในการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ได้มีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติไว้ในนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy: NEP)

หน่วยงานพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งรัฐ (The State Wetlands Authority: SWA) หน่วยงานจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีเขตอำนาจ (Union Territory Wetlands Authority) ซึ่งจะอยู่ในแต่ละมลรัฐ ทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำใช้หลักการกระจายอำนาจให้แก่ละมลรัฐ โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่ในแต่ละมลรัฐมีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายในอาณาเขตของตนเองได้ และสามารถเสนอผู้เชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งทางนิเวศวิทยา อุทวิทยา การวางแผนภูมิศาสตร์ การประมง เศรษฐกิจและสังคม หน้าที่ของหน่วยงานพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งรัฐ ได้แก่ 1. ทำหน้าที่รายงานกิจกรรมและอนุญาตให้ทำกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. ให้คำแนะนำกิจกรรมต้องห้ามทำเพิ่มเติมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การกำหนดกิจกรรมที่ต้องขอรับอนุญาตและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ 3. พัฒนากลยุทธ์การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำให้ดีขึ้น เช่น การกำหนดกลยุทธ์ในการอนุรักษ์และการใช้อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำ และนำหลักการใช้อย่างชาญฉลาดมาใช้ในการจัดการระบบนิเวศซึ่งรวมถึงการใช้อย่างยั่งยืน และ 4. ให้คำแนะนำมาตรการสำหรับเพิ่มความตระหนักรู้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย และชุมชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับคุณค่าและหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ[229]

หน่วยงานกลางที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย (The Central Wetlands Regulatory Authority: CWRA)[230] มีอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ

---

[229] GK Today Academy, **Government Notifies Wetland (Conservation and Management) Rules 2017,** Retrieved April 20, 2019 from https://currentaffairs. Gk today.in/tags/wetland-conservation-and-management-rules-2017

[230] India, Ministry of Environment, Forest and Climate Change, **The Central Wetlands Regulatory Authority**, Retrieved

ให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้ 1. ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลกลางเกี่ยวกับข้อเสนอที่ได้รับจากรัฐบาลมลรัฐ สำหรับการยกเว้นสำหรับกิจกรรมที่ต้องห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. กำหนดบรรทัดฐานและแนวทางสำหรับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างบูรณาการตามหลักการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด 3. ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างพรมแดน (Transboundary Wetlands) 4. ทบทวนความก้าวหน้าและการบูรณาการสำหรับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

3.4.1.2 **มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย**

มาตราการเฉพาะทางกฎหมาย (Site-Specific Measure) คือ ข้อห้ามในกระทำกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Restriction of Activities in Wetland)[231] โดยการกระทำกิจกรรมทั้งหลายต่อไปห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ 1. การแปรสภาพดินในพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม 3. การดำเนินการ หรือการจัดการ หรือการเก็บรักษา หรือการกำจัดวัตถุอันตรายของการผลิตในโรงงานต่าง ๆ 4. การทิ้งของเสียหรือขยะ 5. การกำจัดขยะโดยไม่มีการบำบัดและการปล่อยของเสียของโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ และของเสียจากเมือง ชุมชนและการตั้งถิ่นฐานของประชาชน 6. การสร้างสิ่งก่อสร้างเลียนแบบธรรมชาติอย่างถาวร ยกเว้น ท่าเรือ 7. กิจกรรมอื่น ๆ ที่อาจส่งมีกระทบต่อระบบนิเวศภายในพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามที่กำหนดโดยผู้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

กิจกรรมที่ต้องห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำตามระเบียบฉบับนี้ มีลักษณะเป็นการใช้ที่ไม่เกิดประโยชน์ รวมถึงการบุกรุกในทุกรูปแบบ การตั้งและขยายโรงงานอุตสาหกรรม การทิ้งและการปล่อยสิ่งปฏิกูล น้ำทิ้งที่ไม่ผ่านการบำบัดจากโรงงานอุตสาหกรรม เมือง หมู่บ้าน และการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้ในระเบียบนี้มีการกำหนดเขตที่มีอิทธิพลต่อพื้นชุ่มน้ำ (Zone of Influence) หมายถึง ส่วนหนึ่งของพื้นที่รับน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความซับซ้อน มีกิจกรรมการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบนิเวศวิทยาและการบริการของระบบนิเวศ[232]

April 20, 2019 from http://www.moef. nic.in/division/national-wetland-conservation-programme-nwcp

[231] The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017. Section 4

[232] The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017. Section 2 (j)

มาตรการทางกฎหมายทั่วไป (Non-Site Specific Measure) เป็นมาตรการทั่วไปที่นำมาใช้เพื่อลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำอันเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งในข้อบังคับจะให้คำจำกัดความของคำนิยามที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ประการที่ 1 คือ การให้คำนิยามคำว่า “พื้นที่ชุ่มน้ำ” โดยให้คำนิยามตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ[233] คือ “พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราวทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืดน้ำกร่อยและน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร แต่ไม่รวมถึง ทางน้ำ ทุ่งนา ที่สำหรับเก็บน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ใช้สำหรับการดื่มน้ำ และการสร้างโครงสร้างสำหรับเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำนาเกลือ การสันทนาการท่องเที่ยว และการชลประทาน

การแบ่งประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำเป็น 2 ประเภท คือ 1.พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 2.พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการแจ้งจากรัฐบาลกลาง มลรัฐ และภายใต้การบริหารงานของรัฐยูทาห์

พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความซับซ้อน (Wetland Complexes) หมายถึง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีระบบนิเวศและระบบอุทวิทยาตั้งแต่สองระบบมีความต่อเนื่องจากกันไป[234]

มาตรการทั่วไปที่นำมาใช้เพื่อลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำอันเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ประการที่ 2 คือ การบูรณาแผนการจัดการ (Integrated Management Plan) หมายถึง เอกสารที่แสดงกลยุทธ์และการปฏิบัติให้บรรลุถึงการใช้อย่างชาญฉลาด และแผนควรประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของการจัดการ การกระทำที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ปัจจัยที่มีผลหรืออาจส่งผลกระทบ ลักษณะเด่นของพื้นที่แต่ละแห่ง การตรวจสอบเฝ้าระวังเพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติทางระบบนิเวศวิทยา และมาตรการในการจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ[235]

มาตรการทั่วไปที่นำมาใช้เพื่อลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำอันเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ประการที่ 3 คือ การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยระบบดิจิตอล (Digital Inventory of all Wetland) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือ องค์กรกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐ (State Wetlands

---

[233] The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017. Section 2 (g)

[234] The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017. Section (h)

[235] The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017. Section 2 (e)

Authority) จัดเตรียมรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด และรายงานมายังกระทรวงสิ่งแวดล้อม ป่าไม้และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยจัดทำรายงานให้ทราบภายใน 6 เดือน จากนั้นจะมีการนำข้อมูลมาขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดด้วยระบบดิจิตอลและต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยในทุก 10 ปี[236]

สรุปสาระสำคัญของระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2017 ระเบียบดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการกำกับดูแลและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ให้ความสำคัญกับองค์กรในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละมลรัฐ (State Wetlands Authority) อันเป็นการกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอำนาจของตน ตลอดจนมีหน่วยงานในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ ในข้อบังคับดังกล่าว มีการกำหนดมาตรการเฉพาะให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ คือ เป็นระบบนิเวศที่เปราะบาง โดยมีการกำหนดห้ามกิจกรรมที่กระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การถมที่ดิน การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณใกล้เคียง การระบายของเสียลงในแม่น้ำ การสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรในพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น สำหรับกิจกรรมกำหนดว่าต้องที่ได้รับอนุญาตจากรัฐให้กระทำได้ในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การเปลี่ยนแปลงโดยใช้กำลัง เครื่องจักร การเลี้ยงสัตว์หรือปศุสัตว์ การเก็บทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ การปล่อยสัตว์ การทำฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำเกษตรกรรม เป็นต้น นอกจากนี้หน้าที่ในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำส่วนใหญ่เป็นของรัฐ ซึ่งมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น และกำหนดให้จัดทำข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และมีการจัดทำเอกสารสรุปย่อเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านั้นอยู่ภายใต้ระเบียบนี้ รัฐบาลกลางจะประกาศให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นที่ยอมรับเป็นพื้นที่คุ้มครอง และหากประชาชนไม่พอใจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถอุทธรณ์โต้แย้งสิทธิในการจัดตั้งพื้นที่ได้โดยส่งให้อนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อม เป็นผู้พิจารณาข้อพิพาทได้ ไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล (The National Green Tribunal)

ตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย

---

[236] Neha Sinha, **The Wetlands Rules (Amendment) 2017 – What are they and Criticism**, Retrieved April 20, 2019 from http://www.2thepoint.in/wetlands-rules-amendment-2017-criticism/

หลักเกณฑ์ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	มาตรการที่เกี่ยวข้อง
องค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	1. กระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ (The Ministry of Environment Forests and Climate Change: MOEFCC) 2. หน่วยงานที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย (The Central Wetlands Regulatory Authority: CWRA) 3. หน่วยงานพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐ (The State Wetlands Authorities: SWA)
มาตรการเฉพาะ (Site-Specific Measure)	กิจกรรมที่เป็นข้อจำกัดในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Restrictions on Activities within Wetlands) เช่น การห้ามปรับสภาพดิน
มาตรการทั่วไป (Non-Site Specific Measure)	1. การให้คำจำกัดความของพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Digital Inventory of all Wetland) 3. การวางแผนการจัดการอย่างบูรณาการ

3.4.2 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย

3.4.2.1 ข้อดี

มีการกระจายอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่มลรัฐ โดยการให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตนมีเขตอำนาจ (The Stute Wetlands Authority: SWA) โดยมีตัวแทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่าง เช่น กรมประมง กรมน้ำ กรมป่าไม้ โดยการจัดตั้งในทุกมลรัฐของประเทศ และมีหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย (The Central Wetlands Regulatory Authority: CWRA) จากรัฐบาลกลาง โดยอยู่ภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ (The Expert Group on Wetlands: EGOW) เช่น ด้านอุทกวิทยา ด้านสังคมศาสตร์ ด้านภูมิศาสตร์หรือภูมิทัศน์ ด้านประมง และระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อกำกับดูแลให้การจัดการเป็นไปตามหลักการใช้อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ

3.4.2.2 ข้อเสีย

ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ส่วนใหญ่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการ และกำหนดห้ามมิให้ประชาชน

ทำกิจกรรมหรือกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้ไม่มีการตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับพื้นที่ หรือชุมชน เพื่อจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น และไม่มีผู้ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นองค์กรอิสระในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

3.4.3 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย

3.4.3.1 ข้อดี มี 5 ประการ

ประการที่ 1 มีหน่วยงานจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะและมีการกระจายอำนาจให้หน่วยงานให้แก่มลรัฐในท้องถิ่นบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอำนาจ กล่าวคือ รัฐบาลแต่ละมลรัฐมีอำนาจในการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมาย (The Stute Wetlands Authority) และเป็นหน่วยงานจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีเขตอำนาจ (Union Territory Wetlands Authority) ซึ่งจะอยู่ในแต่ละมลรัฐ ทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำใช้หลักการกระจายอำนาจ โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่ในแต่ละมลรัฐมีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายในอาณาเขตของตนเองได้

ประการที่ 2 มีองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ หน่วยงานที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย The Central Wetlands Regulatory Authority หรือ CWRA เป็นหน่วยงานที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (The Expert Group on Wetlands: EGOW) เป็นวางนโยบายสำหรับการวางแผนจัดการสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่กำหนดขึ้นใหม่[237]

ประการที่ 3 มีการจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยระบบดิจิตอล และแผนที่สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ทันสมัยครอบคลุมพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด อัตราส่วน 1 : 50,000 เพื่อกำหนดรายละเอียดของพื้นที่ชุ่มน้ำโดยหน่วยงาน State Space Application Center หรือ SAC[238]

---

[237] Nittin Bassi, *op. cit.,* p. 16.

[238] India, **National Report on The Implementation of the Ramsar convention on Wetlands National Reports to be submitted to the 12th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Uruguay, 2015,** p. 19, Retrieved September 1, 2016 from http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/cop12_nrf _republic_of_india.pdf

ประการที่ 4 การมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อกำหนดแผนการปฏิบัติการในพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Management Action Plan) โดยมุ่งเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำ ฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม มาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น[239]

ประการที่ 5 ส่งเสริมการบูรณาการโดยใช้สหวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยจัดทำโครงการสหสาขาวิชาชีพในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น มีการบูรณาการด้านการอนุรักษ์และจัดการทะเลสาบ โดยการร่วมกันของ 2 โครงการ ได้แก่ โครงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (National Wetland Conservation Programe: NWCP) และแผนการอนุรักษ์ทะเลสาบแห่งชาติ (National Lake Conservation Plan: NLCP) โดยเรียกโครงการนี้ว่า โครงการวางแผนการระบบนิเวศน้ำของชาติ (Nation Plan for Conservation of Aquatic Ecosystems: NPCA) มีการใช้นโยบายและมีกรอบแนวทางในการส่งเสริม การเงิน กฎระเบียบ โดยบูรณาการร่วมกันและใช้สหวิชาชีพมาทำงานร่วมกัน[240]

3.4.3.2 **ข้อเสีย มี 3 ประการ**

ประการที่ 1 ไม่มีนโยบายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ แต่มีการกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำให้รวมอยู่ในนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy 2006) และนโยบายการจัดการน้ำ (National Water Policy 2012) ทำให้ขาดความชัดเจนในทิศทางการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ[241]

ประการที่ 2 ขาดมาตรการทั่วไปในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การกำหนดวิธีการใช้ประโยชน์ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การใช้ระบบอนุญาต การวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น

ประการที่ 3 ขาดมาตรการเฉพาะในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครอง การใช้หลักการป้องกันล่วงหน้า การจัดการอย่างมีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังขาดมาตรการทั่วไป เช่น ระบบอนุญาตทางสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ทำให้ทราบถึงหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ถือว่าเป็นกรอบแนวคิดหลัก

---

[239] *Ibid*., p. 10.

[240] *Ibid*., p. 6.

[241] Nittin Bassi, *op. cit.,* p. 16.

ในการออกกฎหมายภายในประเทศ และตัวอย่างกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (Wetland Conservation Act 2008), ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา (The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shore Management) Regulations 2000) ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย (The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2010) โดยศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำเป็นตัวอย่างที่ดีในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด อีกทั้งสามารถนำมาประยุกต์ใช้สำหรับกฎหมายในประเทศไทย อันเป็นประโยชน์ต่อการยกร่างกฎหมายการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำต่อไป

ตารางที่ 3.5 เปรียบเทียบองค์กรและมาตรการทางกฎหมายของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและกฎหมายต่างประเทศ

องค์กรที่เกี่ยวข้อง			
อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ	**เกาหลี**	**ยูกานดา**	**อินเดีย**
1. สำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาฯ (Secretariat) ทำหน้าที่ประสานงาน กับภาคีและดำเนินงานเกี่ยวกับอนุสัญญา 2. สมัชชาภาคีของอนุสัญญาฯ (Conference of the Contracting Parties) จัดประชุมทุก ๆ 3 ปี 3. คณะกรรมการบริหารอนุสัญญาฯ (Standing Committee) ทำหน้าที่จัดเตรียมประชุมและให้คำแนะนำการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาฯ 4. คณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Scientific and Technical	1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน การขนส่งและพาณิชย์นาวี 3. คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ 4. ผู้ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ 5. นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด	1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงน้ำ ที่ดินและสิ่งแวดล้อม 2. ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม 3. คณะกรรมการวิชาการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ 4. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเขตหรือมณฑล 5. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น	1. กระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ (The Ministry of Environment and Forests: MOEF) 2. หน่วยงานที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย (The Central Wetlands Regulatory Authority: CWRA) 3. คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ (The National Wetlands Committee) 4. หน่วยงานพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands Authorities)

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

Review Panel) มีหน้าที่ให้คำแนะนำด้านวิชาการต่อคณะกรรมการบริหารมีวาระ 3 ปี			
มาตรการเฉพาะ			
อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ	**เกาหลี**	**ยูกานดา**	**อินเดีย**
1. กำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนและให้มีการควบคุมดูแล 2. การวางแผนเฉพาะพื้นที่ 3. การจัดการอย่างส่วนร่วม 4. กำหนดวิธีการป้องกันผลกระทบที่เกิดจากกิจกรรมภายนอกพื้นที่ชุ่มน้ำ	1. การอนุวัตรการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การกำหนดแผนการอนุรักษ์เฉพาะพื้นที่คุ้มครอง 3. การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ 4. การเพิกถอน หรือการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์ 5. การกำหนดกิจกรรมที่ห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ 6. ข้อจำกัดการห้ามเข้าไปในพื้นที่ชุ่มน้ำ 7. การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการ	1. การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ	1. กิจกรรมที่เป็นข้อจำกัดในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Restrictions on Activities within Wetlands)

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

	ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ 8. การจัดการกับความเสียหายใน พื้นที่ชุ่มน้ำ		
	มาตรการทั่วไป		
อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ	**เกาหลี**	**ยูกานดา**	**อินเดีย**

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

1. การให้คำนิยาม พื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การวางแผนอย่างบูรณาการภายใต้การวางแผนการใช้ที่ดิน 3. ระบบการอนุญาตทางสิ่งแวดล้อม 4. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสิ่งแวดล้อม 5. กระบวนการตรวจสอบ 6. การอนุรักษ์ที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์ 7. มาตรการแรงจูงใจ 8. มาตรการฟื้นฟู /พัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่เสื่อมโทรม 9. การนำหลักผู้ก่อเป็นผู้จ่ายมาใช้ 10. บทลงโทษทางแพ่ง /ทางอาญา/ ทางปกครอง	1. การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ“แผนการจัดการขั้นพื้นฐาน (Fundamental Plan)” 2. การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. เงินรางวัล 4. การซื้อที่ดินของเอกชน 5. เงินอุดหนุนของรัฐ 6. เกียรติบัตรมัคคุเทศก์ เพื่อระบบนิเวศวิทยาพื้นที่ชุ่มน้ำ 7. บทบัญญัติว่าด้วยการลงโทษ	1. การใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. วิธีการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. การปฏิเสธใบอนุญาตหรือการไม่ออก ใบอนุญาต 4. วิธีการเพิกถอนใบอนุญาต 5. ใบอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำแบบชั่วคราว 6. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 7. คำสั่งให้ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม 8. การแจ้งให้ปรับปรุงแก้ไขการกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ 9. มาตรการการลงโทษ สำหรับการกระทำความผิด (Offences) 10. บทลงโทษ (Penalties) สำหรับการกระทำความผิด	1. คำนิยามของพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. การวางแผนอย่างบูรณาการ

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

	11. การอุทธรณ์คำสั่ง 12. การมอบหมายอำนาจและหน้าที่

บทที่ 4

นโยบาย กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

สำหรับในบทนี้จะทำการศึกษาถึงนโยบาย กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย เพื่อทราบถึงแนวนโยบายการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับประเทศและนโยบายการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และเพื่อให้ทราบถึงกฎหมายในปัจจุบันที่ใช้บังคับในพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนองค์กรที่เกี่ยวข้อในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนศึกษามติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ผลจากการศึกษาทำให้สามารถวิเคราะห์เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ อันนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาของการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในบทต่อไป

4.1 นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรน้ำสาธารณะ ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำถือว่าเป็นระบบนิเวศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ จึงเกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพ อีกทั้ง พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศที่รัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศให้ความสำคัญตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) โดยกำหนดเรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในเป้าหมายที่ 6 สร้างหลักประกันในการจัดให้มีและการจัดการน้ำและสุขาภิบาลอย่างยั่งยืน โดยกำหนดให้ปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศที่เกี่ยวกับน้ำ รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำ แม่น้ำ ชั้นหินอุ้มน้ำ และทะเลสาบ ทำให้ผู้วิจัยทำการศึกษาจัดทำนโยบาย และแผนการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ นโยบายและแผนเกี่ยวกับการทรัพยากรน้ำ และนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดังนี้

4.1.1 นโยบายและแผนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ถือเป็นพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมในเชิงพื้นที่อีกด้วย ดังนั้น แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ 1. นโยบายของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา 2. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) 3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 4. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 5. แผนยุทธศาสตร์การบริหารจดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2558-2569 6. แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580 7. แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 8. แผนยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

4.1.1.1 **นโยบายของรัฐบาล**

ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2557 ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย ในนโยบายข้อที่ 9 เรื่อง “การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน” รัฐบาลจึงมีนโยบายทั้งหมด 5 ข้อ ได้แก่

1) การเร่งปกป้องและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

2) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

3) การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าไม้

4) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศให้เป็นเอกภาพในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

5) การเร่งรัดการควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศ ขยะ และน้ำเสีย ที่เกิดจากการผลิตและบริโภค เพื่อสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่ประชาชน

นโยบายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำจะเกี่ยวข้องกับนโยบายในข้อที่ 4 คือ รัฐบาลจึงมีนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศให้เป็นเอกภาพในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ จัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศและมีกระบวนการบูรณาการแผนงานและงบประมาณร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดทำแผนงานโครงการ ไม่เกิดความซ้ำซ้อน มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยจัดตั้งหรือกำหนดกลไกในการบริหารจัดการน้ำพร้อมทั้งมีการนำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูง มาใช้ในระบบของการบริหารจัดการน้ำและการเตือนภัย

4.1.1.2 **ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)**

กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี มีวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติในเรื่องความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในยุทธศาสตร์ที่ 5[242] ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 5 “ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” ให้แร่งการอนุรักษ์ฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟู และป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) จัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
2) วางระบบบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้มีประสิทธิภาพใน 25 ลุ่มน้ำทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน
3) พัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในทุกภาคเศรษฐกิจ
4) พัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
5) ร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
6) ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

โดยเฉพาะในข้อที่ 1 และข้อที่ 2 จะเกี่ยวข้องกับการการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ข้อ 1 การจัดระบบอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ป่าต้นน้ำ ป่าชุมชน และป่าชายเลน โดยเร่งรัดการปลูกป่า กำหนดพื้นที่ราบเชิงเขาเป็นแนวกันชน ส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจ บริหารจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้บนพื้นฐานให้คนและชุมชนสามารถอยู่กับป่าไม้ โดยจัดทำแนวเขตให้เกิดความชัดเจน และส่งเสริมแนวทางประเมินมูลค่าการให้บริการของระบบนิเวศและการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ วางระบบป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นต้น และข้อ 2 วางระบบการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้มีประสิทธิภาพใน 25 ลุ่มน้ำ เน้นการปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการให้มีแหล่งกักเก็บน้ำต้นทุนและแหล่งชะลอน้ำที่เพียงพอ เพิ่มขีด

---

[242] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **ร่างยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579),** ค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2561 จาก http://www.nesdb.go.th/

ความสามารถในการเก็บกักน้ำ และเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ และการผันน้ำ โดยขุดลอกร่องน้ำและแหล่งน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัย ภัยแล้งควบคู่กับแผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง การพัฒนาคลังข้อมูล ระบบพยากรณ์และการเตือนภัย และแผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ ตลอดจนการปรับปรุงองค์กรและกฎหมาย รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ

4.1.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ถูกกำหนดจากยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ด้านภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 และกำหนดเป็นแนวทางในรายละเอียดที่แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องและการตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาให้เกิดความมั่งคง มั่งคั่งและยั่งยืน โดยใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนำทาง ทั้งนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ในยุทธศาสตร์ที่ 4 ได้แก่[243]

ยุทธศาสตร์ที่ 4 “การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” โดยมีประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความมั่งคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน เร่งแก้ไขปัญหาวิกฤติสิ่งแวดล้อมเพื่อลดมลพิษที่เกิดจากการผลิตและการบริโภค พัฒนาระบบบริหารจัดการที่โปร่งใสเป็นธรรม ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ต้องเร่งรัดเตรียมความพร้อมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศยุทธศาสตร์ที่ 4 โดยมีเป้าหมายที่ 2 สร้างความมั่งคงด้านน้ำ และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งผิวดินและน้ำใต้ดินให้มีประสิทธิภาพ โดยบริหารจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำให้มีความสมดุลระหว่างความต้องการใช้น้ำทุกกิจกรรมกับปริมาณน้ำต้นทุน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำทั้งภาคการผลิตและการบริโภค ป้องกันและลดความเสียหายจากอุทกภัยและภัยแล้ง และเป้าหมายที่ 5 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยลดลง โดยมีแนวทางการพัฒนาที่มีความสำคัญดังนี้

1) การรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สร้างสมดุลของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรมใช้ประโยชน์จากทุนธรรมชาติโดยคำนึงถึงขีดจำกัดและศักยภาพใน

---

243 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564),** หน้า 70.

การฟื้นตัว รักษาความมั่งคงของฐานทรัพยากร สร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม รวมทั้งผลักดันแนวทางการประเมินมูลค่าของระบบนิเวศ และการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์เพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และ

2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความมั่งคงสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้ในมิติเชิงปริมาณและคุณภาพด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ลุ่มน้ำ เพื่อกำหนดทิศทางการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในทุกมิติ โดยคำนึงถึงศักยภาพ และข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมและมิติเชิงสังคมของพื้นที่ลุ่มน้ำ

4.1.1.4 **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.** 2560-2564

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นกรอบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศระยะ 5 ปี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนแนวทางของความพอประมาณ ความมีเหตุผล และใช้องค์ความรู้ทั้งทางวิชาการ และภูมิปัญญาท้องถิ่นประกอบการตัดสินใจ โดยคำนึงถึงความถูกต้องและเป็นธรรม ในการสร้างภูมิคุ้มกันแก่ฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมีวิสัยทัศน์ คือ “อนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและเป็นธรรม มีสิ่งแวดล้อมที่ดี และมุ่งสู่การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 และยุทธศาสตร์ที่ 3[244]

ยุทธศาสตร์ที่ 1 “การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและเป็นธรรม”

กำหนดเป้าหมายให้มีการส่งเสริมให้ฐานทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวาภพได้รับการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์อย่างสมดุล เป็นธรรม และเกิดความมั่งคง โดยมีกลยุทธ์และแผนงานที่เกี่ยวข้อกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและป่าชายเลนที่มีคุณค่าต่อระบบนิเวศ โดยเฉพาะปะการัง หญ้าทะเล และสิ่งมีชีวิตบริเวณชายฝั่งทะเล จัดทำพื้นที่อนุรักษ์เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศที่สำคัญ กำหนดเขตและหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพยากรทะเลและชายฝั่งให้สอดคล้องกับศักยภาพในการรองรับ วางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรประมงให้สอดคล้องกับศักยภาพการทำ

---

[244] กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564**, หน้า 55, ค้นวันที่ 30 เมษายน 2561 จาก http://www.eppo.go.th/

ประมงโดยคำนึงถึงระบบนิเวศ และด้านทรัพยากรน้ำ อนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำและแหล่งน้ำธรรมชาติ เพื่อให้เป็นแหล่งกักเก็บน้ำ และรองรับน้ำในช่วงน้ำหลาก รวมทั้ง ฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งน้ำโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างคุ้มค่าและยั่งยืนโดยมีเป้าหมายของยุทธศาสตร์ คือ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความคุ้มค่าและยั่งยืน มีการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน ให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อให้เกิดความตระหนักในการอนุรักษ์คุ้มครอง และดูแลทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนากลไกการบริหารจัดการผลประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรชีวภาพและบริการทางนิเวศ เพื่อการอนุรักษ์และปกป้องคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและแหล่งพันธุกรรมพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มและพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากรชีวภาพ โดยผสมผสานองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีที่ทันสมัย สนับสนุนการจับคู่ธุรกิจ การพัฒนามาตรฐานสินค้าและบริการโดยมีกลไกกำกับการพัฒนาธุรกิจจากฐานทรัพยากรชีวภาพ ควบคู่กับการอนุรักษ์ ตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.1.1.5 **แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2558-2569**

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ มีวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ สร้างความสุขให้กับประชาชนและให้โอกาสเข้าถึงทรัพยากรน้ำของทุกภาคส่วนอย่างเหมาะสม และสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำตามศักยภาพลุ่มน้ำ เพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมีวิสัยทัศน์ คือ “ทุกหมู่บ้านมีน้ำสะอาดอุปโภคบริโภค น้ำเพื่อการผลิตมั่งคง ความเสียหายจากอุทกภัยลดลง คุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน บริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ภายใต้การพัฒนาอย่างสมดุลโดยการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน” ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ ซึ่งยุทธศาสตร์การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในยุทธศาสตร์ที่ 3[245]

ยุทธศาสตร์ที่ 3 “การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย” การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำ เปลี่ยนเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรทำให้เกิดน้ำหลากดินถล่ม น้ำท่วมฉับพลันเกิดขึ้นบ่อยและรุนแรง โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความเสียหายจากอุทกภัยของชุมชนเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญที่มีผลกระทบรุนแรงและความเสียหายสูง.ลดความเสียหายในพื้นที่เกษตร และ

---

245 คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, *เรื่องเดิม.*

สนับสนุนการปรับตัวในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยซ้ำซากลดความเสียหายจากน้ำหลาก ดินโคลนถล่ม น้ำท่วมฉับพลันในหมู่บ้านเสี่ยงภัย

ยุทธศาสตร์ที่ 6 “การบริหารจัดการ” โดยมีเป้าหมาย คือ เพื่อให้มีองค์กร กฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนแผนที่เป็นเอกภาพ มีระบบข้อมูลใช้ในการสนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติและลุ่มน้ำ การวางแผนการบริหารน้ำในภาวะปกติและภาวะวิกฤต และเพื่อประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจต่อแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่ประชาชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ระบบติดตาม ประเมินผล และการบำรุงรักษาให้อาคารที่พัฒนาแล้วคงอยู่ในสภาพเดิมอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 6 ได้กำหนดให้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... มีระบบข้อมูลใช้ในการสนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติ และลุ่มน้ำ การวางแผนการบริหารน้ำในภาวะปกติและภาวะวิกฤต ประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจต่อแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่ประชาชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีระบบติดตาม ประเมินผล และการบำรุงรักษาให้อาคารที่พัฒนาแล้วคงอยู่ในสภาพเดิมอย่างยั่งยืน การศึกษาวิจัย แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ/ลุ่มน้ำสาขา การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ ได้แก่ 1. การพัฒนาระบบสนับสนุนการบริหารน้ำในภาวะปกติและภาวะวิกฤติ 2. การพัฒนาระบบสนับสนุนการวางแผนการพัฒนา/อนุรักษ์/การใช้ประโยชน์ 3. การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบสนับสนุนที่สำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการน้ำ บำรุงรักษา และซ่อมแซมระบบชลประทาน ได้แก่ การบริหารจัดการน้ำ และอาคารชลประทาน อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ สอดคล้องกับความต้องการของภาคส่วนต่าง ๆ การซ่อมแซมและบำรุงรักษาอาคารชลประทานให้คงสภาพเดิม การควบคุมการบุกรุกทางน้ำ ได้แก่ การจัดทำฐานข้อมูลการบุกรุกทางน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะ การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเขตทางน้ำลำรางสาธารณะ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การติดตามและประเมินผล การประชาสัมพันธ์

4.1.1.6 **แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)**[246]

ด้วยพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 17(1) กำหนดให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) จัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ กนช.จึงแต่งตั้ง

---

246 ประกาศสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580), **ราชกิจจานุเบกษา** 136, ตอนพิเศษ 234 ง (18 กันยายน 2562).

คณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยจัดทำให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงแผนพัฒนาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยยึดหลักแนวทางตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน โดยมีวิสัยทัศน์ คือ ทุกหมู่บ้านมีน้ำสะอาดอุปโภค บริโภค น้ำเพื่อการผลิตมั่งคง ความเสียหายจากอุทกภัยลดลง คุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน บริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนภายใต้การพัฒนาอย่างสมดุลโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งนี้ แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี มีส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

ในด้านที่ 4 การจัดการคุณภาพน้ำ และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

เป้าประสงค์ พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน การนำน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่ ป้องกันและลดการเกิดน้ำเสียต้นทาง การควบคุมปริมาณการไหลของน้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศ พร้อมทั้งฟื้นฟูแม่น้ำ ลำคลอง และแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญในทุกมิติเพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทั่วประเทศ

มีแนวทางการขับเคลื่อน คือ 1. แผนงานการเพิ่มประสิทธิภาพและควบคุมการระบายน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. การอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งต้นน้ำลำธารและพื้นที่ชุ่มน้ำที่สมควรสงวนไว้ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ มอบให้สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานประสานและขับเคลื่อนจัดทำแผนการอนุรักษ์ฟื้นฟูหรือดำเนินการประกาศเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย 3. การอนุรักษ์ฟื้นฟูแม่น้ำ คูคลอง แหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ เนื่องจากเป็นแผนงานที่ต้องบูรณาการในกิจกรรมหลายรูปแบบ มอบให้สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานประสานและขับเคลื่อน มีกลยุทธ์ การอนุรักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ โดยส่งเสริมให้ทุกภาคมีความเข้าใจรู้คุณค่า และความสำคัญในการจัดการคุณภาพน้ำก่อนระบายออกสู่แม่น้ำลำคลอง

ในด้านที่ 6 การบริหารจัดการ

เป้าประสงค์ เพื่อจัดตั้งองค์กรด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเชื่อมโยงประเด็นการพัฒนาและการหาแหล่งเงินทุนพัฒนาระบบฐานข้อมูลประกอบการตัดสินใจ สนับสนุนองค์กรลุ่มน้ำ สนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาครัฐและเอกชนการบริหารจัดการชลประทาน การศึกษาวิจัย เตรียมความพร้อม ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง สร้างจิตสำนึกในการ

อนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ พัฒนางานวิจัย นวัตกรรม และเทคโนโลยี สนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มในภาคการบริการและการผลิต รวมถึงพัฒนารูปแบบเพื่อยกระดับการจัดการน้ำในพื้นที่และลุ่มน้ำ

กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การจัดทำ ปรับปรุง กฎหมาย และองค์กรด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและน้ำบาดาล การจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนแม่บทระดับลุ่มน้ำ และแผนปฏิบัติการ และการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานของหน่วยงานและประเมินผลกระทบระดับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

4.1.1.7 **แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593**[247]

แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 มีแนวทางและมาตรการ 3 เรื่องหลัก ได้แก่ 1. การปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2. การลดก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ และ 3. การสร้างขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ภายใต้แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 เป็นแนวทางการดำเนินงานเพื่อการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น การจัดการระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นมาตรการหนึ่งที่อยู่ภายใต้เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งเน้นการสงวนรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศให้คงความสมบูรณ์ และการกำกับดูแลและควบคุมให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยมีแนวทางและมาตรการได้แก่ 1. การคุ้มครองและสงวนรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความยั่งยืน โดยสนับสนุนการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซต์ รวมทั้งมีการจัดทำแผนการจัดการอย่างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน 2. เร่งฟื้นฟูบำรุงรักษาพื้นที่ต้นน้ำ แหล่งน้ำผิวดิน และแหล่งน้ำบาดาลที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนสู่ความสมบูรณ์ 3. ผลักดันการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่สำคัญ พื้นที่ปากแม่น้ำที่สำคัญ รวมทั้งปรับปรุงการบริหารจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเล อุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และเร่งฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.2558-2593 มีแนวทางและมาตรการ 3 เรื่องหลัก ได้แก่ 1. การปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2.

---

247 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593,** ค้นวันที่ 28 พฤศจิกายน 2560 จาก http://www.deqp.go.th/media/ /36631/แผนแม่บท_2558_2593.pdf

การลดก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ และ 3. การสร้างขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

4.1.1.8 **แผนยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)**

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการองค์กรโดยมีวิสัยทัศน์ “อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาอย่างสมดุล ในปี 2579” ประกอบด้วย 6 ประเด็นยุทธศาสตร์ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 และยุทธศาสตร์ที่ 2[248]

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 อนุรักษ์ คุ้มครอง ฟื้นฟู ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 3 เพิ่มความสมบูรณ์ของแนวปะการัง แหล่งหญ้าทะเล และระบบนิเวศทางทะเล มีกลยุทธ์ 1. ฟื้นฟูป่าชายเลนไม่น้อยกว่า 105,000 ไร่ 2. ระบบนิเวศ/ทรัพยากรทางทะเลได้รับการคุ้มครอง ยุทธศาสตร์ที่ 2 บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินแบบมีส่วนร่วมเป็นธรรมและเพียงพอ

เป้าหมายที่ 5 ลดอัตราการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศลงอย่างมีนัยสำคัญ

เป้าหมายที่ 6 ทรัพยากรธรณีได้รับการบริหารจัดการอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินแบบมีส่วนร่วมเป็นธรรมและเพียงพอ โดยมีเป้าหมายและกลยุทธ์ดังนี้

เป้าหมายที่ 1 จัดการและอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างพอเพียง

มีกลยุทธ์ คือ 1. แหล่งน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำได้รับการอนุรักษ์จำนวน 3,600 แห่ง/ตรวจกำกับประปาสัมปทาน 288 โครงการ/ติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำระบบผลิตน้ำดื่ม 1,920 แห่ง/ส่งเสริมมาตรฐานคุณภาพน้ำประปาตาม WHO ร้อยละ 40 2. พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค

---

[248] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แผนกลยุทธ์สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2579 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2561)** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, 2561), หน้า 10-11.

7,649 แห่ง/บรรเทาภัยแล้ง 2,085 แห่ง/ สนับสนุนน้ำดื่มสะอาดให้โรงเรียน 4,744 แห่ง/การเกษตรในพื้นที่ประสบภัยแล้ง 26,424 แห่ง 3. การจัดการทรัพยากรน้ำ 25 ลุ่มน้ำ/27 แอ่งน้ำบาดาล

ตารางที่ 4.1 สรุปสาระสำคัญของนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรน้ำ

(ต่อ)

ประเภทของนโยบายและแผน	รายละเอียด/สรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง
1. นโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	**นโยบายในข้อที่ 4** คือ รัฐบาลจึงมีนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศให้เป็นเอกภาพในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ จัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ และมีกระบวนการบูรณาการแผนงานและงบประมาณร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดทำแผนงานโครงการ ไม่เกิดความซ้ำซ้อน มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยจัดตั้งหรือกำหนดกลไกในการบริหารจัดการน้ำพร้อมทั้งมีการนำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูง มาใช้ในระบบของการบริหารจัดการน้ำและการเตือนภัย
2. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)	**ยุทธศาสตร์ที่ 5** “ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” ให้แร่งการอนุรักษ์ฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม และข้อ 2 วางระบบการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้มีประสิทธิภาพใน 25 ลุ่มน้ำ เน้นการปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการให้มีแหล่งกักเก็บน้ำต้นทุนและแหล่งชะลอน้ำที่เพียงพอ เพิ่มขีดความสามารถในการเก็บกักน้ำ และเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ และการผันน้ำ โดยขุดลอกร่องน้ำ

ตารางที่ 4.1

(ต่อ)

ประเภทของนโยบายและแผน	รายละเอียด/สรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง
	และแหล่งน้ำ
3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)	**ยุทธศาสตร์ที่ 4** การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายที่ 2 สร้างความมั่งคงด้านน้ำ และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งผิวดินและน้ำใต้ดินให้มีประสิทธิภาพ โดยบริหารจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำให้มีความสมดุลระหว่างความต้องการใช้น้ำทุกกิจกรรมกับปริมาณน้ำต้นทุน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำทั้งภาคการผลิตและการบริโภค ป้องกันและลดความเสียหายจากอุทกภัยและภัยแล้ง และเป้าหมายที่ 5 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยลดลง
4. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564	**ยุทธศาสตร์ที่ 1** “การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและเป็นธรรม” กำหนดเป้าหมายให้มีการส่งเสริมให้ฐานทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพได้รับการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์อย่างสมดุล เป็นธรรมและเกิดความมั่งคง โดยมีกลยุทธ์และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและป่าชายเลนที่มีคุณค่าต่อระบบนิเวศ โดยเฉพาะปะการัง หญ้าทะเล และสิ่งมีชีวิตบริเวณชายฝั่งทะเล จัดทำพื้นที่อนุรักษ์เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศที่สำคัญ กำหนดเขตและหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้สอดคล้องกับศักยภาพในการรองรับ วางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรประมงให้สอดคล้องกับศักยภาพการทำประมงโดยคำนึงถึงระบบนิเวศ ทรัพยากรน้ำ อนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำและแหล่งน้ำธรรมชาติ เพื่อให้เป็นแหล่งกักเก็บน้ำ และรองรับน้ำในช่วงน้ำหลาก รวมทั้ง ฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งน้ำ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

ตารางที่ 4.1

(ต่อ)

ประเภทของนโยบายและแผน	รายละเอียด/สรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง
	ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างคุ้มค่าและยั่งยืนโดยมีเป้าหมายของยุทธศาสตร์คือ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความคุ้มค่าและยั่งยืน
5. แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2558-2569	**ยุทธศาสตร์ที่ 3** “การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย” การเปลี่ยน แปลงการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำ เปลี่ยนเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรทำให้เกิดน้ำหลากดินถล่ม น้ำท่วมฉับพลันเกิดขึ้นบ่อยและรุนแรง **ยุทธศาสตร์ที่ 6** การบริหารจัดการ เพื่อให้มีองค์กร กฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนแผนที่เป็นเอกภาพมีระบบข้อมูลใช้ในการสนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติและลุ่มน้ำ การวางแผนการบริหารน้ำในภาวะปกติและภาวะวิกฤต และ เพื่อประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจต่อแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่ประชาชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ระบบติดตาม ประเมินผล และการบำรุงรักษาให้อาคารที่พัฒนาแล้วคงอยู่ในสภาพเดิมอย่างยั่งยืน
6. แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)	**ด้านที่ 4 การจัดการคุณภาพน้ำ และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ได้แก่** กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ 1.แผนงานการเพิ่มประสิทธิภาพและควบคุมการระบายน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. การอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งต้นน้ำลำธารและพื้นที่ชุ่มน้ำที่สมควรสงวนไว้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ มอบให้สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานประสานและขับเคลื่อนจัดทำแผนการอนุรักษ์ฟื้นฟูหรือดำเนินการประกาศเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย 3. การอนุรักษ์ฟื้นฟูแม่น้ำ คูคลอง แหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ เนื่องจากเป็นแผนงานที่ต้องบูรณาการในกิจกรรมหลายรูปแบบ

ตารางที่ 4.1

(ต่อ)

ประเภทของนโยบายและแผน	รายละเอียด/สรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง
	ด้านที่ 6 การบริหารจัดการ กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การจัดทำ ปรับปรุง กฎหมาย และองค์กรด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและน้ำบาดาล การจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนแม่บทระดับลุ่มน้ำ และแผนปฏิบัติการ และการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานของหน่วยงานและประเมินผลกระทบระดับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ
7. แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ 1. การคุ้มครองและสงวนรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความยั่งยืน โดยสนับสนุนการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซต์ รวมทั้งมีการจัดทำแผนการจัดการอย่างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน 2. เร่งฟื้นฟูบำรุงรักษาพื้นที่ต้นน้ำ แหล่งน้ำผิวดิน และแหล่งน้ำบาดาลที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนสู่ความสมบูรณ์ 3. ผลักดันการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่สำคัญ พื้นที่ปากแม่น้ำที่สำคัญ รวมทั้งปรับปรุงการบริหารจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเล อุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
8.แผนยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระยะ 20 ปี (พ.ศ.	**ยุทธศาสตร์ที่ 1** อนุรักษ์ คุ้มครอง ฟื้นฟู ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน มีเป้าหมายเพิ่มความสมบูรณ์ของแนวปะการัง แหล่งหญ้าทะเล และระบบนิเวศทางทะเล ลดอัตราการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศลง ทรัพยากรธรณีได้รับการบริหารจัดการอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วม **ยุทธศาสตร์ที่ 2** บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินแบบมีส่วนร่วมเป็นธรรมและเพียงพอ **มีเป้าหมาย**เพื่อจัดการและอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างพอเพียง

ตารางที่ 4.1

(ต่อ)

ประเภทของนโยบายและแผน	รายละเอียด/สรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง
2560-2579)	

4.1.2 นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

ในอดีตประเทศไทยไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรง มีแต่นโยบายของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น กรมป่าไม้ กรมประมง โดยนโยบายของแต่ละหน่วยงานจะมุ่งเน้นประโยชน์หรือจุดประสงค์เฉพาะของหน่วยงานของต้นเป็นหลักทำให้เกิดความขัดแย้งกับอีกหน่วยงานหนึ่งได้ ดังนั้น คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงมีความเห็นว่ามีความต้องการนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในภาพรวมของประเทศอย่างเร่งด่วน เพื่อให้มีความสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการแก้ไขปัญหาการเสื่อมโทรมและลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยจึงได้มีการจัดทำนโยบาย มาตรการและแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

การจัดการระบบนิเวศแหล่งน้ำในแผ่นดินของประเทศไทยถูกผนวกไว้ในแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งหมายความรวมถึงระบบนิเวศแหล่งน้ำในแผ่นดินและพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล ในประเทศไทยได้จัดทำนโยบาย มาตรการและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งแผนระดับชาติและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและในระดับพื้นที่ เพื่อให้การจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกันและลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

ผลงานการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน โดยประเทศไทยได้จัดทำนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมาแล้ว 5 ฉบับ เป็นการจัดการระบบนิเวศทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดินและพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล โดยมีนโยบาย มาตรการและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งแผนในระดับชาติและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและในระดับพื้นที่ เพื่อให้การจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยที่ผ่านมามีการดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนการจัดการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1. นโยบาย มาตรการและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2540-2545 และ 2. แผนการจัดการพื้นที่ชุ่ม

น้ำ พ.ศ. 2546-2550 เมื่อปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป ปรากฏว่าไม่มีการจัดทำนโยบายหรือแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะแต่ได้ผนวกรวมกับมาตรการและแผนการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2546-2550 3. แผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555 และ 4. แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564 5. แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2564 ซึ่งนโยบายและแผนการจัดการเหล่านี้มีมาตรในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

4.1.2.1 **นโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2540-2545**[249]

คณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้มีมติแต่งตั้งคณะทำงานในการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2536 เพื่อจัดทำร่างนโยบาย มาตรการ และแผนระดับชาติในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งคณะทำงานประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กรมที่ดิน มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รวมถึงองค์กรเอกชน เช่น มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย คณะทำงานได้มีการประชุมหารือกันแล้วจึงนำเสนอร่างนโยบายดังกล่าวต่อการพิจารณาคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามลำดับ และคณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2540 เนื่องจากเห็นความจำเป็นในการที่ประเทศไทยจะมีกรอบแนวทางให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สอดคล้องซึ่งกันและกัน ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ “เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำให้คงอยู่ และดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ทางนิเวศวิทยาและการพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ” โดยกำหนดมาตรการที่สำคัญ 7 มาตรการ ได้แก่

มาตรการที่ 1 สร้างจิตสำนึกให้ตระหนักในความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ มีแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ 1.1 ประสานความร่วมมือในการวางแผนและดำเนินการโครงการส่งเสริมให้เกิดความตระหนัก และจิตสำนึกในความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ 1.2 ให้มีศูนย์เผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารด้านคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ 1.3 เปิดโอกาสให้สาธารณชนทราบถึงนโยบายและมาตรการของรัฐโดยเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและประเมินผลการดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และ 1.4 ใช้กระบวนการทางการศึกษาปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนัก

---

249 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, **รายงานแห่งชาติว่าด้วยการอนุวัตอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ** (กรุงเทพมหานคร: เอ็นไวร์ คอนเซ็ป, 2545), หน้า 15.

มาตรการที่ 2 การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและการประสานความร่วมมือในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ มีแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ 2.1 ให้ดำเนินการศึกษา สำรวจ และจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ 2.2 จัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน 2.3 ประสานการดำเนินงานตาม นโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้มีความสอดคล้องอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน 2.4 ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือในการอนุรักษ์ ป้องกัน และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างภาครัฐและเอกชน

มาตรการที่ 3 เสริมสร้างสมรรถนะ และอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ 3.1 จัดประชุมสัมมนา และฝึกอบรม ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ 3.2 สนับสนุนงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมและดูงานด้านการอนุรักษ์ และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเพิ่มความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์แก่ผู้เกี่ยวข้อง

มาตรการที่ 4 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาและวิจัยเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำมาจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ มีแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ 4.1 การจัดทำแผนหลักการวิจัยเพื่อการอนุรักษ์ และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน 4.2 ดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายระบบข้อมูลงานวิจัยพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 5 กำหนดเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์และสิทธิในการถือครองที่ดินในพื้นที่ชุ่มน้ำ มีแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ 5.1 ควบคุมดูแลเพื่อป้องกันการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย 5.2 การติดตาม และตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด 5.3 ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเคร่งครัด

มาตรการที่ 6 ส่งเสริมการใช้มาตรการทางกฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ มีแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ 6.1 บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเคร่งครัดทั้งทบทวน ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมาย กฎระเบียบที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพและเอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 6.2 ปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด

มาตรการที่ 7 ส่งเสริมความร่วมมือในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศ มีแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ 7.1 ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศและในระดับนานาชาติ เช่น ข้อตกลงบนความร่วมมือการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2528 7.2 แลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารเทคโนโลยีการจัดการ และการศึกษาดูงานจัดการ

4.1.2.2 **แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550**[250]

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในฐานหน่วยประสานงานกลางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้จัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550 โดยผนวกรวมกับนโยบายมาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2546-2550 เนื่องจากระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นหนึ่งในความหลากหลายทางชีวภาพ และต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2545 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมประมง มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (IUCN) องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (WWF)

มีวิสัยทัศน์ “การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างยั่งยืน และมีนโยบายเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน”

มีวัตถุประสงค์ของแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550 คือ “ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการและการอนุรักษ์ เพื่อหยุดยั้งการคุกคามพื้นที่ชุ่มน้ำและเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย”

การดำเนินการตามแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550 ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมาย 6 ประการ

เป้าหมายที่ 1 สำรวจสถานภาพและศึกษาวิจัยด้านการจัดการและความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญสูง ได้แก่ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และระดับชาติ อย่างน้อย 20 แห่ง

เป้าหมายที่ 2 จัดทำแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญสูง ได้แก่ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ระดับนานาชาติ และระดับชาติอย่างน้อย 20 แห่งภายใน 5 ปี

เป้าหมายที่ 3 การเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ อย่างน้อย 20 แห่ง ภายใน 5 ปี

เป้าหมายที่ 4 อนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยอย่างน้อยร้อยละ 35 ของพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศใน 5 ปี ดำเนินการแล้วส่วนใหญ่ในระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง

---

250 *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 16.

เป้าหมายที่ 5 เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดได้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของจำนวนชุมชนและองค์กรของประเทศไทยภายใน 5 ปี

เป้าหมายที่ 6 สร้างเครือข่ายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นเอกภาพทั้งประเทศภายในปี พ.ศ. 2550

นโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2546-2550 กำหนดให้มีกลยุทธที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำดังนี้

กลยุทธที่ 1 เพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักของสาธารณะชนในคุณค่าและความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพ ได้แก่ การดำเนินการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ และเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในระดับจังหวัด อำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำเอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ อบรมผู้นำชุมชนเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ฝึกอบรมและดูงานอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

กลยุทธที่ 3 เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และคุ้มครองระบบนิเวศแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ทั้งในและนอกพื้นที่คุ้มครอง มีวัตถุประสงค์ 3.1 เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศธรรมชาติ มีการกำหนดมาตรการและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้ (1) มาตรการส่งเสริมการอนุรักษ์ ป้องกัน และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำและพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และสนับสนุนการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่ม น้ำอย่างชาญฉลาด โดยต้องมีการดำเนินงาน ได้แก่ (1.1) ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติที่เสื่อมโทรม (1.2) ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดควบคู่ไปกับการศึกษาทางธรรมชาติ การป้องกัน และการติดตามตรวจสอบ (1.3) สำรวจและจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน พร้อมมาตรการด้านผังเมือง เพื่ออนุรักษ์บริเวณใกล้เคียงพื้นที่ชุ่มน้ำ (2) มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือ การป้องกัน และติดตามตรวจสอบกิจกรรมและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยต้องมีการดำเนินงาน ได้แก่ (2.1) ดำเนินการป้องกันกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ (2.2) ดำเนินการติดตามตรวจสอบตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชนในพื้นที่ชุ่มน้ำ (2.3) ติดตามตรวจสอบคุณภาพแหล่งน้ำ (3) ส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งโดยต้องมีการดำเนินงาน ได้แก่ (3.1) ดำเนินการฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ที่มีความสำคัญระดับชาติที่เสื่อมโทรม (3.2) ส่งเสริมให้มีการศึกษาทางธรรมชาติในระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง (3.3) ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งอย่างชาญฉลาด (3.4) ป้องกันติดตามตรวจสอบการอนุรักษ์และ

ใช้ประโยชน์พื้นที่ทางทะเลและชายฝั่ง (3.5) สำรวจและจัดทำแผนแม่บทการใช้พื้นที่ทางทะเลและชายฝั่ง (4) เพื่อส่งเสริมให้การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนทั้งในและรอบพื้นที่คุ้มครองให้เกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีการดำเนินงาน ได้แก่ (4.1) ดำเนินงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้การจัดการพื้นที่คุ้มครองได้สนองต่อความต้องการในชีวิตประจำวันของชุมชนท้องถิ่นด้วย (4.2) สร้างจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ของพื้นที่คุ้มครองและชุมชนข้างเคียงพื้นที่คุ้มครองให้ตระหนักถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยชุมชนข้างเคียงพื้นที่คุ้มครองมีส่วนร่วม (4.3) หาแรงสนับสนุนจากชุมชนข้างเคียงพื้นที่คุ้มครองในการรักษาพื้นที่คุ้มครองโดยตั้งคณะกรรมการหรืออาสาสมัครจัดการพื้นที่คุ้มครอง เช่น จัดตั้งอาสาสมัครพิทักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (4.4) เผยแพร่เอกสารข้อมูลยกย่องการดำเนินงานร่วมกันที่ประสบความสำเร็จเพื่อเป็นตัวอย่างแก่กลุ่มอื่น ๆ (4.5) พัฒนาการศึกษาวิจัยที่ชุมชนดำเนินการเอง เพื่อให้เป็นพื้นฐานการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมและเผยแพร่ความรู้ไปสู่กลุ่มอื่น (5) ส่งเสริมและสร้างฐานสนับสนุนการอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครองจากองค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทั่วไปมากขึ้น มีการดำเนินงาน ได้แก่ (5.1) จัดให้มีกลุ่มผู้สนับสนุนพื้นที่คุ้มครองในท้องถิ่นและรณรงค์ขอความสนับสนุน และเงินทุนในระดับชาติ (5.2) ส่งเสริมและเผยแพร่กิจกรรมของกลุ่มโดยให้มีพิธีการต่าง ๆ มีการมอบรางวัล และมีการประสานงานส่วนบุคคล (5.3) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และสาธารณชนสร้างโปรมแกรมการให้การศึกษา และข้อมูลข่าวสารในพื้นที่คุ้มครอง และเผยแพร่ข่าวที่เกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองอย่างสม่ำเสมอ

กลยุทธ์ที่ 6 สร้างแรงจูงใจ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของสาธารณะชนในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยสอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณีไทย มีการกำหนดมาตรการและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจช่วยส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ดังนี้ 1. ใช้ผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ/เชิงอนุรักษ์เป็นแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าและพื้นที่อื่น ๆ ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยว ส่งเสริมและให้โอกาสชุมชนเข้ามามีส่วนในการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยจัดตั้งคณะกรรมการดูแลการแบ่งปันผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวระหว่างผู้ประกอบการและชุมชนอย่างเป็นธรรม 2. เพิ่มแรงจูงใจให้แก่ชุมชนเพื่อช่วยอนุรักษ์พื้นที่สาธารณะที่มีความหลากหลายทางชีวภาพตามธรรมชาติ โดยการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งคณะกรรมการในหมู่บ้านหรือตำบล รับผิดชอบดูแลและจัดการทรัพยากรชีวภาพที่อยู่นอกพื้นที่คุ้มครอง 3. สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนให้ช่วยดำเนินโครงการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างต่อเนื่อง โดยการดำเนินการเสริมสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์แก่ภาคเอกชนที่ดำเนินโครงการอนุรักษ์

ความหลากหลายทางชีวภาพ และสนับสนุนการรักษาพื้นที่ธรรมชาติเพื่อดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ

4.1.2.3 **แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ.** 2551-2555

แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2551-2555 ได้รับการบรรจุไว้ภายใต้นโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555[251] ได้มีการจัดทำและใช้เป็นกรอบการดำเนินงานระดับชาติ (ระยะเวลา 5 ปี) มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีนโยบายระดับชาติ ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพครอบคลุมในทุกประเด็น ตลอดจนสอดคล้องกับมาตรา 6 ของอนุสัญญาฯ และการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเสริมสร้างบทบาทของหน่วยงานนั้น ๆ นโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และนำเสนอคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามลำดับคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ เห็นชอบ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2550 มีสาระสำคัญ คือ การเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นฐานที่มั่นคงของการดำรงชีวิตของคนไทย ควบคู่กับการวิจัยคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพให้นำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งสร้างกลไกในการเข้าถึงและมีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาความหลากหลายทางชีวภาพให้กับประเทศอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบรรจุอยู่ในส่วนของนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555 ให้ความสำคัญกับผลกระทบจากการพัฒนาที่ไม่คำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ก่อให้เกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นปัญหาระดับโลก ในขณะที่นานาประเทศได้ร่วมกันกำหนดแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายปี ค.ศ. 2010 ของความหลากหลายทางชีวภาพ คือ ลดความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้ คือ

กลยุทธที่ 1 คุ้มครององค์ประกอบความหลากหลายทางชีวภาพ จัดให้มีแผนปฏิบัติการอนุรักษ์ระบบนิเวศ โดยมีแผนปฏิบัติการอนุรักษ์ระบบนิเวศ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการ

---

[251] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **นโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555**, (กรุงเทพมหานคร**:** อินทิเกรเต็ด โปรโมชั่น เทคโนโลยี, 2551)**,** หน้า 12-14.

ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ คือ มาตรการและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ (1) มาตรการอนุรักษ์ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง และระบบนิเวศเกาะ มีแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ (1.1) สนับสนุนการดำเนินงานการจัดการพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งแบบผสมผสานให้สำเร็จตามเป้าประสงค์การอนุรักษ์ตามโปรแกรมงานของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (1.2) คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพของเกาะในน่านน้ำไทย และเพิ่มพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งและมาตรการดูแลให้มากขึ้น (1.3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ระบบนิเวศทางทะเลชายฝั่งและเกาะ (2) คุ้มครองระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ และส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน มีแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ (2.1) ดำเนินงานตามพันธกรณี โปรแกรมงาน ข้อมติของสมัชชาภาคีและการริเริ่มของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (2.2) สำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำเพิ่มเติมทั้งทางกายภาพและชีวภาพ และสังคมเศรษฐกิจเพื่อทบทวน และปรับปรุงทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญของประเทศไทยและทบทวนแก้ไข เพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้อย่างมีประสิทธิผล (2.3) ผสานการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานองค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำเข้าด้วยกัน เพื่อผลักดันให้สามารถลดการสูญเสียระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำลงอย่างมีนัยสำคัญภายในปี พ.ศ. 2553 (3) เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบพื้นที่คุ้มครอง มีแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ (3.1) พัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อจัดการอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอย่างยั่งยืนในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการดำเนินงานโดยจัดให้มีระบบหรือช่องทางการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย ในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำมาจัดทำแผนงาน กำหนดมาตรการ ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (3.2) จัดทำคู่มือและแนวทางในการสำรวจทรัพยากรทางชีวภาพในด้านต่าง ๆ (3.3) จัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ เทคโนโลยี ในการสำรวจทรัพยากรทางชีวภาพในด้านต่าง ๆ จัดทำฐานข้อมูลความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบเครือข่ายเชื่อมโยงในการแลกเปลี่ยนฐานข้อมูลทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (3.4) พัฒนาองค์ความรู้เพื่อถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารเทคโนโลยี ด้านความหลากหลายทางชีวภาพให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไปผ่านสื่อต่าง ๆ ที่เหมาะสม

4.1.2.4 **แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.** 2558-2564[252]

---

[252] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564** (กรุงเทพมหานคร: สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2558), หน้า 25.

คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ครั้งที่ 4/2557 เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2557 มีมติเห็นชอบในหลักการต่อแผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564 และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2558 มีวิสัยทัศน์ ภายในปี พ.ศ. 2564 ประชาชนมีชีวิตอยู่อย่างสอดคล้องปรองดองกับธรรมชาติ โดยรัฐบาลและทุกภาคส่วนร่วมกันส่งเสริมและสนับสนุนการปกป้อง คุ้มครอง อนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

ประเด็นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 คือ สนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเป้าหมายความหลากหลายทางชีวภาพระดับประเทศและผลักดันการจัดทำแผนความหลากหลายทางชีวภาพในระดับจังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน และสนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ พร้อมทั้งผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนไปผสานสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนในระดับจังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน และจัดทำ และจัดทำและสนับสนุนการดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตเมืองและย่านชานเมือง และผสานสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนของจังหวัด และท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 อนุรักษ์ และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ

มาตรการที่ 2 อนุรักษ์ ฟื้นฟู และปกป้องคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในระดับจังหวัด ท้องถิ่น และชุมชน ได้แก่ (2.1) สนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเป้าหมายความหลากหลายทางชีวภาพระดับประเทศ และผลักดันการจัดทำแผนความหลากหลายทางชีวภาพในระดับจังหวัด ท้องถิ่น และชุมชน (2.2) สนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ พร้อมทั้งผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนไปผสานสอดแทรกเข้าสู่นโยบาย และแผนในระดับจังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน (2.3) จัดทำและสนับสนุนการดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตเมืองและย่านชานเมือง และผสานสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนของจังหวัด และท้องถิ่น

มาตรการที่ 3 ลดภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพและถิ่นที่อยู่อาศัย ได้แก่ (3.1) จัดการพื้นที่เกษตรกรรม การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการป่าไม้ อย่างยั่งยืนและรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นหลักประกันในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบนิเวศ และผนวกประเด็นความหลากหลายทางชีวภาพไว้ในมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง (3.2) ควบคุมและป้องกันทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำ และระบบนิเวศเปราะบางอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของชุมชน ภาวะมลพิษ การประมงเกินขีดจำกัด และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (3.3) ควบคุมและจัดการประชากรของพืชและสัตว์ให้มีความสมดุลกับระบบนิเวศ รวมทั้ง ป้องกันภัยคุกคามจากโรคอุบัติใหม่ที่มีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ (3.4)

ผลักดันให้ประเด็นความหลากหลายทางชีวภาพอยู่ในหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่สำคัญทางความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ (3.5) ผลักดันให้มีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

4.1.2.5 **แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2564**[253]

เพื่อเป็นการขับเคลื่อนหรือถ่ายทอดยุทธศาสตร์ มาตรการ การดำเนินงานตามแผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564 ไปสู่การปฏิบัติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เสนอแผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2564 ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2560 เห็นชอบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ โดยแผนปฏิบัติการฉบับนี้เป็นการถ่ายทอดยุทธศาสตร์และมาตรการตามแผนแม่บทฯ ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีเนื้อหาสาระมุ่งเน้นการเสริมสร้างความตระหนักและให้การศึกษาด้านความหลากหลายทางชีวภาพ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ การอนุรักษ์ ฟื้นฟู ปกป้องคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรม การลดภัยคุกคาม การจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น การพัฒนาองค์ความรู้ และฐานข้อมูลความหลากหลายทางชีวภาพและรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ

แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2564 ประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลัก 4 ด้าน และมีแผนปฏิบัติการ 10 เรื่อง โดยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 2 และแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ดำเนินการเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการพื้นที่คุ้มครองและระบบนิเวศ โดยเฉพาะระบบนิเวศที่มีความสำคัญ อาทิ ป่าไม้ ป่าชายเลน ระบบนิเวศชายฝั่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำ มีเป้าหมาย ภายในปี พ.ศ. 2564 เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการพื้นทีชุ่มน้ำในทุกระดับ และลดการสูญเสียระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำให้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์บริการจากระบบนิเวศ และเกื้อกูลต่อการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

---

253 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2564 (**กรุงเทพมหานคร**:** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2560**),** หน้า 18.

แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2564 มีมาตรการและแนวทางปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

มาตรการที่ 1 บูรณาการเรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำเข้าสู่นโยบาย แผน เครื่องมือ กลไก และเครือข่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้ (1)สนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ ระดับชาติ และ/หรือแรมซาร์ไซต์ พร้อมทั้งผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนไปผสานสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนในระดับจังหวัด ท้องถิ่น และ(2) จัดทำ ปรับปรุง ทบทวนเครื่องมือและกลไกในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 2 เสริมสร้างสมรรถนะหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้ (1) รวบรวม จัดทำ และสนับสนุนแนวทางปฏิบัติและคู่มือสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (2) เสริมสร้างสมรรถภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 3 จัดทำและขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ โดยการ สำรวจจัดทำและขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับต่าง ๆ

มาตรการที่ 4 เฝ้าระวังและติดตามภัยคุกคามพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยมีแนวทางปฏิบัติ คือ ควบคุมและป้องกันพื้นที่ชุ่มน้ำจากกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การขยายตัวของชุมชน การประมงเกินขีดจำกัด ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน ภาวะมลพิษ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ตารางที่ 4.2 สรุปสาระสำคัญของนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

นโยบายและแผน	รายละเอียด/สรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง
1. นโยบายมาตรการและแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2540-	เป็นนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำฉบับแรกของประเทศไทย ประกอบด้วย 7 มาตรการ คือ เ ซึ่งบทบาทหน้าที่ทางนิเวศวิทยาและการพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและสั ความสำคัญคือ สร้างจิตสำนึกให้ตระหนักในความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ ควบคู่ไปกับการ ร่วมมือในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ในขณะเดียวกันยังจำเป็นต้องเสริมสร้างสมรรถนะ และเพิ่มอัตรากำลัง และสนับสนุนให้มีการศึกษาและวิจัยเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และส่งเสริมคว ประเทศ

2545	
2. แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550	ผนวกรวมอยู่ในนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่า ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการและการอนุรักษ์ เพื่อหยุดยั้งการคุกคามพื้นที่ชุ่มน้ำ และเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ ดำเนินงานเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยได้อย่างน้อยร้อยละ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างเสริมความแข็งแกร่งให้แก่กลุ่มชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในก ชาญฉลาดตลอดจนสร้างเครือข่ายชุมชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นเอกภาพ

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

นโยบายและแผน	**รายละเอียด/สรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง**
3. นโยบายมาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555	แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปี พ.ศ. 2551 -2555 ได้รับการบรรจุไว้ภายใต้แผนการอนุรักษ์และใช้ประ ยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555 ซึ่งให้ความสำคัญกับผลกระทบจากการพัฒนาที่ไม่คำนึงถึงความยั่งยืนของ ก่อให้เกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นปัญหาระดับโลก โดยกำหนดให้มีแผนปฏิบัติก นิเวศทางทะเลและชายฝั่ง และระบบนิเวศเกาะ คุ้มครองระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำและส่งเสริมการใช้ประ ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ นำเสนอให้พื้นที่ช จัดทำแผนการจัดการอย่างมีส่วนร่วม กำหนดเขตอนุรักษ์ เขตการใช้ประโยชน์ พร้อมให้จัดตั้งคณะกรร แห่ง และสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อปรับปรุงทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ และทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ ประสิทธิผล
4. แผนแม่บทบูรณาการ	สนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเป้าหมายความหลากหลายทางชีวภาพระดับประเทศ และผลักดันการจัดทำ จังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน และสนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ ทั้งผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนไปผสานสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนในระดับจังหวัด ท

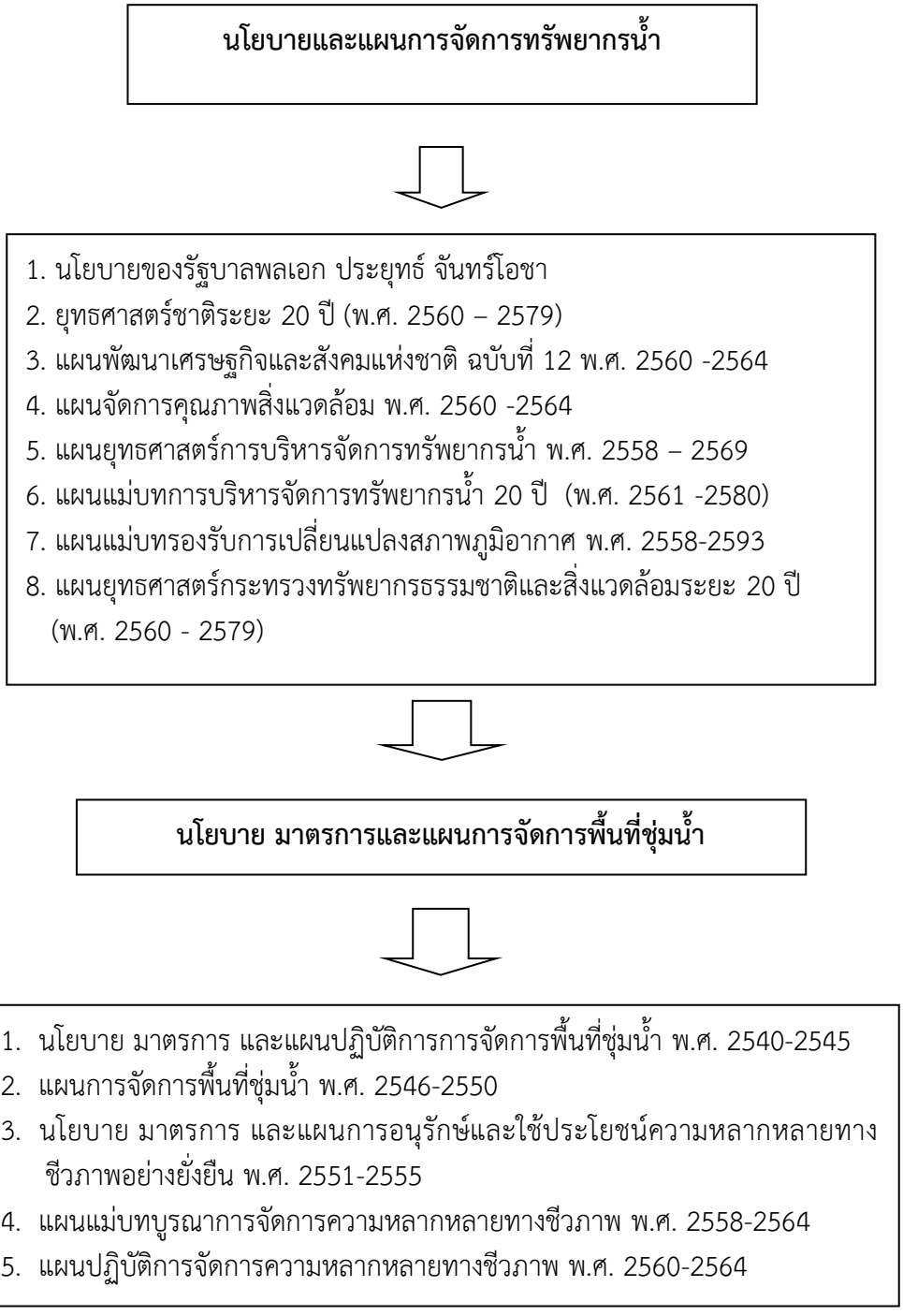
จัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564	ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตเมืองและย่านชานเมือง เ ของจังหวัด และท้องถิ่น

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

นโยบายและแผน	รายละเอียด/สรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง
5. แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2564	มีการกำหนดแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ ระดับชาติ และแรมซาร์ไซต์ เสริมสร้างสรร จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ รวบรวมจัดทำแนวปฏิบัติและคู่มือสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ จัดทำและ ระวังและติดตามภัยคุกคามพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ในปัจจุบันนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำรัฐ ในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ควรจะให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด โดยกำหนดให้นโยบายเฉพาะสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่กำหนดทิศทางในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แผนยุทธ์ศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แผนแม่บททรัพยากรน้ำแห่งชาติ แผนแม่บทบูรณาการความหลากหลายทางชีวภาพ อีกทั้งนโยบายต้องกำหนดกลยุทธ์และเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน อันส่งผลให้มีการ

วางแผนแม่บทในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศที่แนวทางในการกำหนดแผนปฏิบัติการ โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน



ภาพที่ 4.1 สรุปนโยบาย มาตรการและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

ในปัจจุบันมีกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นจำนวนมาก มีทั้งกฎหมายที่เป็นข้อบังคับที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการควบคุมและกำกับดูแลในเรื่องของการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายที่ใช้สนับสนุนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ จากการศึกษาพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำหลายฉบับ ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของกฎหมายออกได้ 5 กลุ่ม แบ่งออกเป็นหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ได้แก่ 1. กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและจัดสรรน้ำ 2. กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ 3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ ดูแลรักษาความสะอาดและฟื้นฟูแหล่งน้ำ รวมทั้งการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม 4. กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน 5. กฎหมายที่เกี่ยวการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยพิจารณาจากสภาพทางกายภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำแบ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์และพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ทำให้ทราบว่ามีมาตรการทางกฎหมายในเขตพื้นที่อนุรักษ์และนอกพื้นที่อนุรักษ์นั้น มีหลักการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่ และกฎหมายที่มีอยู่เพียงพอต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยอย่างไร

4.2.1 กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและจัดสรรน้ำ

กฎหมายดังกล่าวเป็นการบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จัดหาน้ำและการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือการใช้น้ำ เพื่อผลิตพลังงาน และเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้มีหลายฉบับ ส่วนมากจะเป็นการควบคุมการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เอกชนไม่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ การผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ การผลิตน้ำประปาเพื่อการค้า โดยคุ้มครองการให้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น และเพื่อเป็นการควบคุมการใช้น้ำในกิจกรรมเพื่อการพัฒนาประเทศ หรือเพื่อการจัดสรรน้ำเพื่อสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น การสร้างเขื่อน ชลประทาน อ่างเก็บน้ำ โรงไฟฟ้า ทางระบายน้ำ เป็นต้น กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและจัดสรรน้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

จากการวิเคราะห์กฎหมายประเภทอยู่ภายนอกเขตอนุรักษ์ ด้วยมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510

กำหนดการใช้น้ำในครัวเรือและชุมชน เพื่ออุปโภคบริโภคในครัวเรือน ในเขตกรุงเทพฯ นนทบุรี และสมุทรปราการ กฎหมายมีวัตถุประสงค์ คือ การสำรวจ การจัดหาแหล่งน้ำดิบและการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ ผลิต จัดส่งและจัดจำหน่ายน้ำประปา เป็นอำนาจของรัฐ หากเอกชนทำการประปาโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานก็จะมีความผิดโดยจะต้องถูกปรับ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510

มาตรา 6 การประปานครหลวงมีวัตถุประสงค์ เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ คือ (1) สำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา (2) ผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ และควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ดังกล่าว

2. พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปารวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณูปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ มาตรา 5 ให้อำนาจแก่การประปาส่วนภูมิภาคในการสำรวจจัดหาให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปาในเขตท้องที่ซึ่งอยู่นอกเขตการดำเนินงานของการประปานครหลวง ส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การสร้างเขื่อน ทางระบายน้ำ และบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่งน้ำ และการจำหน่ายน้ำประปา

ดังนั้น กฎหมายมีการกำหนดวิธีการจัดหาและจัดสรรน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์ด้านการอุปโภคบริโภค การขนส่ง การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยสภาพแล้วเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายนอกเขตอนุรักษ์มีการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนา มากกว่าพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ที่จะห้ามการใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือการพัฒนาประเทศ กฎหมายเหล่านี้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองและพิจารณาทบทวนการกระทำผิด และมีอำนาจในการออกใบอนุญาตในการเข้าไปใช้ประโยชน์หรือการห้ามเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ และกำหนดค่าใช้จ่ายในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น กำหนดให้ผู้ใช้ประโยชน์ต้องจ่ายค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ให้แก่หน่วยงานของรัฐ

4.2.2 กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ

พื้นที่ชุ่มน้ำต้องมีการใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ในชีวิตประจำวัน เป็นแหล่งทำมาหากินเลี้ยงชีพของคนมาตั้งแต่อดีต อันสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

ที่กำหนดให้ภาคีต้องอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดและต้องมีการควบคุมดูแลติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้น การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศ เพื่อกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การคมนาคมขนส่ง และการจับสัตว์น้ำ การใช้น้ำในครัวเรือน ได้แก่ พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

กฎหมายที่อยู่ภายนอกเขตอนุรักษ์ ด้วยมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำส่วนใหญ่อยู่ในที่ดินของประเภทสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เช่น แม่น้ำลำคลอง ที่ใช้เป็นเส้นทางเดินทางขนส่ง การคมนาคมทางน้ำ ที่ดินในเขตชลประทาน ที่ดินของเอกชนที่ต้องขออนุญาตขุดเจาะบ่อบาดาล เขตเหมืองแร่ กฎหมายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เหล่านี้โดยรัฐจะกำหนดวิธีการใช้ประโยชน์ ได้แก่ การขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์หรือต้องได้รับใบอนุญาตในการใช้ประโยชน์จากรัฐ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านี้ เช่น เก็บค่าชลประทานหรือค่าบำรุงรักษาทางน้ำชลประทาน กำหนดมาตรการในการควบคุมดูแลการทิ้งของเสียและปฏิกูลลงในแม่น้ำ ลำคลอง และทะเล การควบคุมดูแลไม่ให้มีการบุกรุกหรือการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ กฎหมายกำหนดโทษแก่ผู้ทำให้เสียหายแก่การใช้น้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำ

กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ เป็นกฎหมายที่อยู่ภายนอกเขตอนุรักษ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการคมนาคมทางน้ำ ในการขนส่ง การชลประทาน การทำเหมืองแร่ การประกอบกิจการอุตสาหกรรม กิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก กฎหมายเหล่านี้มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ คลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ เพื่อใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด กฎหมายเหล่านี้จึงมีมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยสร้างมาตรการเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นทีชุ่มน้ำ ได้แก่ หลักการผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย เช่น การกำหนดการเก็บค่าชลประทานหรือค่าบำรุงรักษาทางน้ำชลประทาน ในพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 การกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าน้ำบาดาล และการขออนุญาตในการเจาะน้ำบาดาล ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 การขอใบอนุญาตการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม และกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 การควบคุมการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำต่าง ๆ เช่น เขตชลประทานห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง เพาะปลูกรุกล้ำทางน้ำชลประทาน และกระทำการกีดขวางทางน้ำชลประทาน หรือทำให้น้ำเป็นมลพิษ กรณีการใช้น้ำบาดาลกฎหมายจะควบคุมการเจาะน้ำบาดาล เช่น กำหนดเขตห้ามสูบน้ำบาดาล หลักการผู้ก่อ

มลพิษเป็นผู้จ่าย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กำหนดโทษแก่ผู้ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำเสียหาย เช่น ทำให้เกิดอุทกภัยหรือเกิดการขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ทำให้ท่อระบายน้ำสาธารณะขัดข้อง ทำให้แหล่งน้ำที่ใช้ในการบริโภคสกปรก เป็นต้น

1. พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

กฎหมายได้ตราขึ้นมาเพื่อควบคุมระบบชลประทานที่รัฐได้ดำเนินการก่อสร้าง ฉบับนี้ยังได้มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำจากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ในการทำการเกษตรกรรมและการเพาะปลูก การชลประทาน หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย รัฐมนตรีอาจกำหนดการใช้ทางน้ำชลประทานหรือการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภท 1 ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน

ประเภท 2 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมแต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย เฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ประเภท 3 ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน

ประเภท 4 ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน

การใช้ทางน้ำแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์ที่มีลักษณะเดียวกัน คือ การนำทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ไปใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกและเกษตรกรรมของราษฎรในพื้นที่หรือบริเวณโดยรอบของแหล่งน้ำหรือบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น โดยมีการกำหนดการเก็บค่าชลประทานหรือค่าบำรุงรักษาทางน้ำชลประทานเหล่านั้นด้วย

กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในเขตชลประทานมาตรา 23 ถึงมาตรา 27 ได้แก่ 1. ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แก้ไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือทำการเพาะปลูก รุกล้ำทางน้ำชลประทาน เขตคันคลอง หรือเขตพนัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่และ 2. ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการกีดขวางทางน้ำชลประทาน 3. ห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน 4. ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย และ 5. ห้ามปล่อยหรือนำสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำชลประทาน

การคุ้มครองทางน้ำชลประทาน มาตรา 28 ถึงมาตรา 35 ได้แก่ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช เถ้าถ่านหรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูก

หรือการบริโภค ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ประตูน้ำ ฝาย เขื่อนระบาย ประตูระบาย ท่อน้ำ ที่ใช้ในการชลประทานเสียหายจนอาจเกิดอันตรายหรือขัดข้องแก่การใช้สิ่งที่กล่าวนั้น ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ปิดหรือเปิดประตูน้ำ เขื่อนระบาย ประตูระบาย ท่อน้ำ ท่อเชื่อม สะพานทางน้ำ ปูนหรือลากเข็นเสาในบริเวณทำนบหรือประตูระบาย ห้ามมิให้ผู้ใดขุด ลอก ทางน้ำชลประทานอันจะทำให้เสียหายแก่การชลประทานหรือปิดกั้นทางน้ำชลประทาน ห้ามมิให้ผู้ใดชักหรือใช้น้ำในทางน้ำชลประทานในเมื่อเห็นว่าจะเป็นเหตุที่จะก่อให้เกิดการเสียหายแก่ผู้อื่น

การส่งน้ำและการกักน้ำ ตามมาตรา 20 ถึงมาตรา 21 เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำ ระบายน้ำหรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก ห้ามมิให้ผู้ใดปิดกั้นน้ำไว้ด้วยวิธีใด ๆ จนเป็นเหตุไม่ให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียงหรือปลายทาง เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ทำการเพาะปลูกให้เปิดสิ่งที่ปิดกั้นน้ำไว้ตามที่จะกำหนดให้หรือจัดการเปิดเสียเองก็ได้ และเมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำหรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอ มีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ดินภายในบริเวณที่จะได้รับน้ำนั้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่จะได้กำหนดให้ เพื่อกักน้ำนั้นไว้ไม่ให้ไหลไปเสียเปล่าจนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับน้ำตามที่ควร

2. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการคมนาคมทางน้ำ ในการขนส่ง ที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ คลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ เพื่อใช้เป็นเส้นทางคมนาคมและการสัญจรทางน้ำของประชาชน โดยให้อำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าในการดูแลแหล่งน้ำและลำน้ำ ไม่ให้เกิดความสกปรกหรือตื้นเขิน เพื่อประโยชน์ในการเดินเรือ มาตรา 117 มาตรา 119 และมาตรา 120

กำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การควบคุมดูแลการทิ้งของเสียและปฏิกูลลงในแม่น้ำ ลำคลอง และทะเล การควบคุมดูแลไม่ให้มีการบุกรุกหรือการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ รวมทั้งมีอำนาจควบคุมการขุดลอก บำรุงรักษาสภาพของแหล่งน้ำ สร้างเขื่อน ป้องกันการพังทลาย ของตลิ่ง และป้องกันการกัดเซาะที่จะมีผลต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ

ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทยห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้

ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาต

เจ้าท่ามีหน้าที่การดูแลรักษาและขุดรอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า

การห้ามทิ้ง เท หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวดทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ลงในแหล่งน้ำ หรือห้ามทิ้ง เท สิ่งของหรือสิ่งมีพิษลงในแหล่งน้ำ เพื่อให้ทางสัญจรทางน้ำไม่เกิดการตื้นเขิน สกปกรก หรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นการเสื่อมประโยชน์ในการเดินเรือ

3. พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520

กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเจาะน้ำบาดาลและการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาลจากการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล แต่ไม่มีการควบคุมให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ กำหนดมาตรการควบคุมการใช้น้ำบาดาล มาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 7 จัตวา และมาตรา 16 น้ำบาดาลถือว่าเป็น พื้นที่ชุ่มน้ำมีส่วนประกอบทั้งน้ำผิวดินและน้ำที่อยู่ใต้ดินด้วย ดังนั้น กิจการน้ำบาดาลต้องขออนุญาตดำเนินการ ได้แก่ การเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล หรือการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล กำหนดเขตการห้ามการสูบน้ำบาดาล เช่น กำหนดเขตห้ามสูบน้ำบาดาล กำหนดอัตราการจัดเก็บค่าน้ำบาลดาลให้ใกล้เคียงกับค่าน้ำประปา การใช้น้ำบาดาลต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล และให้เอกชนจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาลและค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล จัดตั้งกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล

4. ประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายกำหนดโทษแก่ผู้ทำให้เสียหายแก่การใช้น้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 228 มาตรา 229 มาตรา 234 มาตรา 375 และ มาตรา 380 คือ

ผู้ใดทำให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ทางสาธารณะ ประตูน้ำ ทำนบ เขื่อน อันเป็นของสาธารณะ อยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การจราจร มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ แก่สิ่งที่ใช้ในการผลิต ในการส่งพลังงานไฟฟ้า หรือในการส่งน้ำ จนเป็นเหตุให้ประชาชนขาดความสะดวก หรือน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ที่ทำให้ท่อระบายน้ำสาธารณะขัดข้อง มีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

ผู้ที่ทำให้แหล่งน้ำที่ใช้ในการบริโภคสกปรก มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ที่นำเอาของมีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหาร หรือในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำใด ๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค

5. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

กฎหมายมีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม กำหนดมาตรการในการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มสำหรับชลประทาน คือ 1. การจัดระบบการใช้น้ำหรือระบบชลประทาน คือ คันคูน้ำ ทางระบายน้ำ ประตูน้ำ เพื่อการเกษตรกรรม และการบริหารจัดการนำเพื่อการเกษตรกรรมระดับไร่นา เช่น การจัดระบบชลประทาน และการระบายน้ำ มีการกำหนดเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนทำหน้าที่จัดระบบชลประทาน 2. การชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควร ของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม 3. กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาเกิดความเสียหายหรือไม่สะดวกแก่การใช้ ห้ามมิให้ผู้ใดกักน้ำไว้ใช้เกินกว่าความจำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือกระทำการอื่นใด อันเป็นการขัดขวางต่อการส่ง กักหรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน

6. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560

วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการสำรวจแร่และการทำเหมืองแร่ ที่ต้องมีการใช้น้ำปริมาณมากในกระบวนการทำเหมือง จึงอาจมีการนำน้ำจากพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้ในการทำเหมืองแร่ทำให้ส่งผลกระทบต่อการใช้น้ำในกิจกรรมอื่น ๆ และน้ำที่เหลือจากกระบวนการต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดมลพิษได้ จึงต้องมีมาตรการในการควบคุมทั้งการใช้ประโยชน์จากน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำและการปล่อยน้ำทิ้ง จึงกำหนดมาตรการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำในเหมืองแร่ ตามมาตรา 17 มาตรา 68 และมาตรา 82 ได้แก่

พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองต้องไม่ใช่พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ เขตพื้นที่ที่มีกฎหมายห้ามการเข้าใช้ประโยชน์โดยเด็ดขาด พื้นที่เขตปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติ หรือพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม

ผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่ห้ามทำเหมืองใกล้ทางหลวงที่ลงทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง หรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะที่กฎหมายกำหนด

ห้ามปิดกั้น ทำลาย หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการเสื่อมประโยชน์แก่ทางหลวงที่ได้ลงทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ

ห้ามมิให้ทดน้ำหรือชักน้ำจากทางน้ำสาธารณะไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบทางน้ำสาธารณะดังกล่าวตามกฎหมาย

การทำเหมืองใต้ดิน มีการกำหนดเขตประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินต้องไม่รุกล้ำเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และมีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้อธิบดีประมวลข้อมูลต่อไปนี้เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินทำการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อพัฒนาโครงการทำเหมืองใต้ดินของตน

7. พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

กฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะของประเทศตาม วัตถุประสงค์ของการใช้น้ำ หรือ การดำเนินกิจกรรมในทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุปโภคบริโภค การรักษาระบบนิเวศ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว คมนาคม การประปา การผลิตพลังงาน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะทำให้น้ำมีปริมาณเปลี่ยนไปหรือไม่ก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งประเภทการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะและการขออนุญาตการใช้ประโยชน์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ การใช้น้ำเพื่อดำรงชีพ การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า ประปา และกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก ตามมาตรา 41 ถึงมาตรา 46 ได้แก่

การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณะภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย การใช้น้ำไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำและไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำ

การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล และการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล

ทั้งนี้ วิธีการขอ การออก การต่ออายุ การโอน และการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการพิจารณาออกใบอนุญาต

การใช้น้ำประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 ให้คำนึงถึงความสมดุลของน้ำในทรัพยากรน้ำสาธารณะ รวมทั้งลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อภาพรวมความสมดุลของลุ่มน้ำ ในการขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำ ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องยื่นแผนการบริหารจัดการน้ำมาพร้อมกับคำขอด้วย

ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์นั้น เนื่องจากพื้นที่อนุรักษ์ไม่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว คมนาคม การประปา การผลิตพลังงาน

4.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ สัตว์ป่า พืชพันธุ์ ดูแลรักษาความสะอาดและฟื้นฟูแหล่งน้ำ รวมทั้งการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เป็นถิ่นที่อยู่อาศัย หากินและแพร่ขยายพันธุ์ของพืชและสัตว์นานาชนิด จึงทำให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างหลากหลาย เช่น น้ำ สัตว์ป่า พืช และมีกฎหมายที่อนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

กฎหมายเหล่านี้บังคับใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ มีการกำหนดให้จัดทำพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย และมีมาตรการในการอนุรักษ์ที่เข้มงวดโดยนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ ได้แก่ กำหนดพื้นที่คุ้มครองและการจัดการในเขตอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่คุ้มครอง ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง เขตควบคุมมลพิษ โดยกฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดมาตรการในจัดการอย่างเข้มงวด เพื่อสงวนหวงห้ามพื้นที่ไว้ใช้ประโยชน์ แช่น ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ โดยห้ามกระทำการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่เหล่านั้นตามธรรมชาติ หรือมีวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่เหล่านั้น การห้ามกระทำกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ การวางแผนจัดการในเขตอนุรักษ์โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ในเขตอุทยานแห่งชาติให้มีแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยต้องจดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชนด้วย นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับกิจกรรมหรือโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพิเศษ การจัดให้มีระบบ

เตือนภัยแก่ประชาชน และอาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่นใด หรือบุคคลใด ช่วยดำเนินการตามความจำเป็นก็ได้ การกำหนดมาตรการป้องกันความเสียหายแก่ทรัพยากรน้ำสาธารณะให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลทรัพยากรน้ำสาธารระในบริเวณดังกล่าว มีหนังสือขอความร่วมมือให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับทรัพยากรน้ำสาธารณะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ การใช้ระบบอนุญาตหรือใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น กำหนดกิจกรรมที่ต้องขอใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือต้องได้รับใบอนุญาตก่อนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น ซึ่งเราสามารถแบ่งกฎหมายที่อยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำและกฎหมายที่อยู่นอกพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้ดังนี้

กฎหมายที่อยู่ภายนอกเขตอนุรักษ์ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์หรือวางแนวทาง วางนโยบายเพื่อให้กฎหมายฉบับอื่น ๆ ดำเนินการตามแนวทางนโยบาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา 32 มาตรา 35 มาตรา 43 ถึงมาตรา 46 และมาตรา 69 ดังนี้

ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการกำหนดลักษณะการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมาย

การจัดแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในกรณีปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติ ที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป เป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย และเป็นพื้นที่ที่ยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนไว้เพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่น รัฐมนตรีสามารถออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรการคุ้มครองและป้องกันอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างไว้ในกฎกระทรวงด้วย

กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ ห้ามกระทำการหรือกิจกรรมใด ๆ

ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นตามลักษณะธรรมชาติ หรือกำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น

ประกาศเขตควบคุมมลพิษ และกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น

2. พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำหนดเนื้อที่สองฝั่งคลองทำเป็นถนนหลวง ห้ามการทิ้งขยะ หรือสิ่งโสโครกลงในพื้นที่ชุ่มน้ำ นี้กำหนดมาตรการควบคุมการใช้คลอง มาตรา 6 และมาตรา 7 ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ห้ามมิให้มีการเททิ้ง สิ่งโสโครกลงในคลอง หรือทางน้ำ ลำน้ำที่ไหลลงคลอง และห้ามมิให้มีการทำให้คลองและฝั่งคลอง หรือถนนหลวงเสียหาย โดยกำหนดโทษปรับหรือจำคุก หรือ การตั้งกฎข้อบังคับและเรียกเก็บค่ารักษาคลองจากเรือ แพ ที่อาศัยไปมาในคลองนั้น หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำสะพานข้ามคลอง สะพานท่าน้ำ ขนาดของแพและการจอดเรือแพในลำคลอง

3. พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526

กฎหมายมีวัตถุประสงค์กำหนดมาตรการในการควบคุมการใช้น้ำคลองประปาหรือการก่อให้เกิดมลพิษในคลองประปา เพื่อรักษาคลองประปาและสิ่งก่อสร้างอื่นในเขตคลองประปาเพื่อการใช้ประโยชน์น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน บัญญัติไว้ใน มาตรา 14 ถึงมาตรา 17 ได้แก่ 1. ห้ามซักน้ำ หรือวิดน้ำในคลองประปา เว้นแต่ การตักน้ำเพื่อการอุปโภคหรือบริโภคในครัวเรือน หรือได้รับหนังสือห้ามเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ 2.ห้ามเททิ้งสิ่งใดหรือระบายน้ำลงในคลองประปา หรือทำให้น้ำโสโครก ลงในคลองประปา คลองรับน้ำหรือคลองขังน้ำ ห้ามทิ้งซากสัตว์ขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูล หรือห้ามซักผ้า ล้างสิ่งใด หรืออาบน้ำ หรือเพาะปลูกพืช ในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ

4. พระกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน มาตรา 55 ถึงมาตรา 58 และมาตรา 63 กำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับการอนุรักษ์และบริหารจัดการให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติและรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำ และระบบนิเวศไว้อย่างยั่งยืนตามหลักการป้องกันล่วงหน้า มีมาตรการดังนี้

มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ ได้แก่ 1. ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำในเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ กำหนดเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ 2. ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดขึ้นเรือประมง 3. ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปล่อย เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุอันตรายที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ กระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำมึนเมา ปล่อย เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงสู่ที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ ทำให้ที่

จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ 4. ผู้ใดโดยเจตนาหรือประมาททำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษในลักษณะที่ร่าจะเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ ต้องรับผิดในค่าใช้จ่ายทั้งปวงในการช่วยเหลือหรือป้องกันชีวิตสัตว์น้ำและทำให้ที่จับสัตว์น้ำฟื้นฟูกลับสู่สภาพธรรมชาติ 5. ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ฝาย ทำนบ รั้ว สิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือที่เป็นตาข่าย หรือเครื่องมือทำการประมงอื่นใด หรือกระทำการใดในที่จับสัตว์น้ำอั้นเป็นการกั้นทางเดินของสัตว์น้ำ หรือเป็นอุปสรรคในการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่น ในการจัดการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำ ในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ ในรูปแบบองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น ในการจัดทำนโยบาย ขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการหรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่องดังกล่าว

องค์กรจัดการในระดับท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการประมงจังหวัด ทำหน้าที่รวบรวมข้อเสนอแนะและแนวทางในการส่งเสริมอาชีพการประมง การจัดการ การบำรุงรักษา

การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากสัตว์น้ำขององค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อจัดทำนโยบายพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทย

บทกำหนดโทษ ทางอาญา มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืน เช่น ห้ามกระทำการที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์น้ำ เปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือวัตถุมีพิษลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ หรือ ห้ามมิให้ผู้ใดวิดน้ำ หรือทำให้น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิใช่ที่ของเอกชนแห้ง หรือติดตั้ง สร้างเขื่อน ฝาย ทำนบ รั้วในที่จับสัตว์กั้นทางเดินของสัตว์น้ำ

มาตรการทางปกครอง การนำมาตรการในการพักใช้ใบอนุญาต การระงับการอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมาใช้บังคับเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถทำได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ไม่มีเจตนาในการกระทำความผิด

5. พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล กฎหมายนี้มีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำทางทะเล มาตรา 16 มาตรา 18 มาตรา 20 มาตรา 22 และมาตรา 23 ได้แก่

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่ สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพรุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ หญ้าทะเล ปะการัง

มาตรการคุ้มครองพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ได้แก่ ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดมาตรการในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ กำหนดมาตรการในการคุ้มครองชายหาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรณีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง

การกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ เพื่อสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ต้องเป็นพื้นที่ที่มิได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นพื้นที่มีลักษณะอยู่ในสภาพสมบูรณ์ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติ และมีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์ และ

กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

6. พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

กฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำของประเทศ โดยพื้นที่ชุ่มน้ำถือเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะตามมาตรา 6 และมาตรการการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ มาตรา 73 มาตรา 74 และมาตรา 78 คือ

ในกรณีที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) เห็นว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ชุ่มน้ำสมควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ ได้แก่ (1) กำหนดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำสาธารณะหรือทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง (2) กำหนดห้ามการกระทำใด ๆ ที่มีผลเป็นการเสื่อมสภาพแหล่งน้ำหรือเสื่อมประโยชน์ต่อการใช้น้ำ หรือทำให้เกิดภาวะมลพิษแก่แหล่งน้ำ หรือระบบนิเวศแหล่งน้ำ หรือทำให้น้ำมีสภาพเป็นพิษจนน่าจะเป็นอันตรายต่อแหล่งน้ำ หรือระบบนิเวศแหล่งน้ำ หรือสุขภาพของบุคคล (3) กำหนดให้ผู้ใช้น้ำซึ่งมีที่ดินติดต่อหรือใกล้เคียงกับทรัพยากรน้ำสาธารณะ จัดให้มีสิ่งก่อสร้างติดตั้งอุปกรณ์หรือเครื่องมือ หรือใช้กรรมวิธีใดตามที่กำหนด เพื่อตรวจสอบแหล่งที่ก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหายแก่คุณภาพน้ำ หรือเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายหรือความเสียหายแก่คุณภาพน้ำ(4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการกับสิ่งก่อสร้างหรือกิจกรรมที่ได้ดำเนินการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวง โดยจะกำหนดให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด หรือให้ระงับการดำเนินกิจกรรมหรือรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะโดยได้รับค่าชดเชยตามความเหมาะสม และ (5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

มาตรการป้องกันความเสียหาย มาตรา 79 ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลทรัพยากรน้ำสาธารณะในบริเวณดังกล่าว มีหนังสือขอความร่วมมือให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับทรัพยากรน้ำสาธารณะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และกรณีที่มีการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายหรืออาจเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลทรัพยากรน้ำสาธารณะในบริเวณดังกล่าว มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำการดังกล่าว ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อขจัดความเสียหายและทำให้ทรัพยากรน้ำสาธารณะกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิม หรือเหมาะสมจะใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

7. พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในป่าชุมชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศมีความสมบูรณ์และยั่งยืน

ป่าชุมชน คือ ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในป่าชุมชน

มาตรการใช้ประโยชน์ในป่าชุมชน เมื่อประกาศจัดตั้งป่าชุมชนแล้วให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนร่วมกับสมาชิกป่าชุมชน ทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าชุมชน มีมาตรการใช้ประโยชน์ในป่าชุมชน มาตรา 50 ได้แก่ ภายในป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชนมีสิทธิเข้าป่าชุมชน เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ และมีสิทธิใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการป่าชุมชน ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ การใช้ประโยชน์ในป่าชุมชน ได้แก่ 1. การเก็บหาของป่าในป่าชุมชน 2. การใช้ประโยชน์จากไม้ทำได้ในบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์และให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชน หรือใช้ในกิจกรรมสาธารณะภายในชุมชน และ 3. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่นในป่าชุมชนทำได้ตามความจำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชน 4. การใช้ประโยชน์เพื่อส่งเสริมการศึกษาเรียนรู้และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน รวมทั้งการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชน ซึ่งการใช้ประโยชน์ต้องเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืนไม่ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ หรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน

การควบคุมดูแลป่าชุมชน มาตรา 63 คือ ในเขตป่าชุมชนห้ามมิให้บุคคลเข้ายึดถือครอบครอง หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ขุดหาแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง กระทำด้วยประกาใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน

กฎหมายที่อยู่ภายในเขตอนุรักษ์ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กฎหมายมีวัตถุประสงค์ เพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติ คำว่า “ป่า” ตามกฎหมายนี้มีความหมายถึง พื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติ หมายถึง ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วยหนองคลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

ป่าสงวนแห่งชาติ หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ อนึ่ง ป่าสงวนแห่งชาตินี้ ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 โดยกรมป่าไม้มีอำนาจดูแลรักษาหรือบำรุงป่าสงวน ตามกฎหมายได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ มาตรการในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในเขตป่าสงวน มาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 14 มาตรา 16 มาตรา 16ทวิ มาตรา 17 ได้แก่

ข้อห้ามในการทำไม้หรือเก็บหาของป่าในป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตป่างสวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้ว ถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งรวมถึงการครอบครอง เปลี่ยนแปลงทางน้ำในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่หรือได้รับหนังสืออนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้

การใช้ประโยชน์ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้การประกอบอาชีพเกษตรกรรมและเศรษฐกิจของประเทศไม่ถูกกระทบจากผลการทำลายป่า ดังนั้น การอนุญาตให้ทำไม้ เก็บหาของป่า และนำทรัพยากรแร่ออกมาใช้ประโยชน์ถือว่าเป็นการจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อมนุษย์ ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม อธิบดีสามารถอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยหรือปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตดังกล่าวได้ และอธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้กระทรวง ทบวง กรมหรือบุคคลอื่นให้กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการได้ การเลี้ยงสัตว์ การบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

2. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562

กฎหมายมีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อให้การสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน พื้นที่ชุ่มน้ำสามารถอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จากคำนิยามคำว่า “อุทยานแห่งชาติ” หมายความถึง พื้นที่ที่มีความโดดเด่นสวยงามทางธรรมชาติเป็นพิเศษหรือมีความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสัตว์ป่าหรือพืชป่าประจำถิ่นที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ หรือโดดเด่นด้านธรณีวิทยา หรือมรดกทางวัฒนธรรมที่สมควรสงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์ของคนในชาติ หรือเพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติหรือนันทนาการของประชาชนอย่างยั่งยืน และพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดินของรัฐ และไม่เป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของเอกชน ดังนั้น พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในอุทยานแห่งชาติได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นพื้นที่สงวนตามธรรมชาติจึงต้องมีการคุ้มครองพื้นที่และกำหนดผู้ดูแล ตลอดจนวิธีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพในอุทยานอย่างสมดุลและยั่งยืน คือ

มาตรการในการคุ้มครองพื้นที่อุทยานแห่งชาติ มาตรา 8 ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ และห้ามมิให้เพิกถอนอุทยานแห่งชาติเพื่อนำมากำหนดเป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ

กำหนดขอบเขตของอุทยานแห่งชาติ มาตรา 9 กำหนดให้มีหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ และเครื่องหมายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนทราบว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และอำนวยความสะดวกและให้ความรู้แก่ประชาชน และให้องค์กรกครองส่วนท้องถิ่นช่วยดูแลหรือบำรุงรักษาหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขตและเครื่องหมายอื่นได้ตามสมควร

มาตรการคุ้มครองบำรุง ดูแลและรักษาอุทยานแห่งชาติ มาตรา 18 ถึงมาตรา 19 ได้แก่ ให้จัดให้มีแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งพร้อมแผนที่แสดงรายละเอียดและแนวเขตการจัดการพื้นที่ และให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่ปิดประกาศแผนที่และแนวเขตการจัดการไว้ ณ สถานที่ที่เปิดเผย และดำเนินการตามแผนบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าว โดยการจัดทำแผนการบริหารจัดการพื้นที่และการกำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ต้องไม่กระทบต่อลักษณะพื้นที่ที่ต้องการอนุรักษ์สภาพธรรมชาติหรือเป็นพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศ และต้องรักษาไว้ซึ่งสภาพความเป็นอุทยานแห่งชาติด้วย โดยการทำแผนการบริหารนั้น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชนด้วย

มาตรการใช้ประโยชน์หรือการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 19 ได้แก่ เก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ดิน หิน กรวด ทราย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ การปิดกั้นหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก และเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ ซึ่งการกระทำกิจกรรมเหล่านี้จะกระทำได้ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ การอนุญาตโดยพิจารณาตามลักษณะของเขตการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติกำหนดไว้และอยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ เฉพาะกรณีการทำกิจกรรมเพื่อการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ การถ่ายทำภาพยนตร์ วีดีทัศน์ หรือสารคดี การถ่ายภาพการศึกษาธรรมชาติ

กำหนดห้ามมิให้กระทำกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 19 การห้ามกระทำดำเนินการยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม และห้ามเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้นำให้ลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ทะเล ท่วมท้น เหือดแห้ง เน่าเสียหรือเป็นพิษ

หลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ มาตรา 24 ถึงมาตรา 25กำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์ การดูแลรักษาความปลอดภัย การให้คำแนะนำ หรือการจัดระบบการเตือนภัยแก่ประชาชน และอาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่นใด หรือบุคคลใด ช่วยดำเนินการตามความจำเป็นก็ได้ และกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือมีเหตุฉุกเฉินที่จะต้องกระทำการใด ๆ ในอุทยานแห่งชาติเพื่อช่วยเหลือหรือป้องกันภยันตรายแก่บุคคลหรือชุมชน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติอันเป็นสาธารณะ เจ้าหน้าที่สามารถร้องขอให้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหรือบุคคลอื่นช่วยเหลือได้

3. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสงวน อนุรักษ์ คุ้มครองและบำรุงรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และการบริหารจัดการสัตว์ป่า ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยกฎหมายกำหนด

พื้นที่อนุรักษ์ หรือพื้นที่สงวนตามธรรมชาติเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า คือ

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มาตรา 47 มาตรา 48 คือ พื้นที่ใดมีสภาพธรรมชาติสมควรต้องอนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าอย่างปลอดภัย และรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศให้คงเดิม เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน

การคุ้มครองเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ากฎหมายห้ามมิให้กระทำการต่อไปนี้ มาตรา 55(2) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใดให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติเดิม มาตรา 55(3) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เน่าเสีย หรือเป็นพิษ

ยกเว้นการกระทำต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าในพื้นที่ เพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ การถ่ายนำภาพยนตร์ วีดิทัศน์หรือสารคดี การถ่ายภาพ การศึกษาธรรมชาติ การบำรุงรักษาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือเพื่อความมั่งคงทางพลังงาน คือ มาตรา 55(4) ปิดกั้นหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก มาตรา 55(5) เก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ดิน หิน กรวด ทราย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ

เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อการอนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยหรือแหล่งหากินของสัตว์ป่า เช่น หนองน้ำสาธารณะ หรือที่รกร้างว่างเปล่า บึง ทะเลสาบ มีสัตว์ป่าจำพวกนกหรือสัตว์ป่าชนิดอื่นอาศัยอยู่

การคุ้มครองเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า บทบัญญัติในการคุ้มครองชนิดพันธุ์สัตว์ป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 67(2) ตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลาย ต้นไม้หรือพฤกษชาติอื่น หรือทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพ ขุด เก็บ ซื้อแร่ ดิน หิน กรวด ทราบ ลูกรัง ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติใด ๆ หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น หรือเหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานอื่นใดที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ หรือการคุ้มครอง รักษาหรือช่วยเหลือสัตว์ป่า และมาตรา 69 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดูแลรักษาฟื้นฟูสัตว์ป่า แหล่งที่อยู่อาศัย และแหล่งหากินของสัตว์ป่าให้เกิดความยั่งยืน ติดตามและเฝ้าระวังเพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่เกิดจากสัตว์ป่า และให้ความรู้แก่ประชาชนในการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่า

4.2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชุ่มน้ำ

พื้นที่ชุ่มน้ำมีลักษณะทางนิเวศวิทยาที่ต้องทั้งพื้นดิน และพื้นน้ำ เป็นองค์ประกอบ ดังนั้น ต้องพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

กฎหมายกลุ่มนี้เป็นการกำหนดคุ้มครองการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงเป็นกฎหมายที่อยู่ภายนอกเขตอนุรักษ์ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งที่เป็นที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทางน้ำ ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง บ่อ สระน้ำ ต้องมีการกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านี้ หรือมีการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด กฎหมายมุ่งเน้นการคุ้มครองที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น จึงไม่มีกฎหมายที่อยู่ภายนอกเขตอนุรักษ์

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 1304 ถึงมาตรา 1307 คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำมีลักษณะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำแหล่งน้ำจืดเป็นพื้นที่สีเขียว และมิให้ส่วนราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ เพื่อสงวนไว้เป็นแหล่งรองรับน้ำและกักเก็บน้ำต่อไป และมีการควบคุมการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินที่อยู่ใกล้ทางน้ำ มาตรา 1355 และการเข้าไปใช้น้ำจากที่ดินของบุคคลอื่นตามมาตรา 1353

กำหนดให้ทางน้ำ ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะน้ำที่อยู่ในแหล่งน้ำย่อมถือว่ามีไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ พื้นที่ชุ่มน้ำส่วนใหญ่หากมีลักษณะเป็นพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่สงวนตามกฎหมายแล้ว จะอยู่ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ผลแห่งการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทุกคนมีสิทธิมีสิทธิในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำน้ำจากแหล่งดังกล่าวได้เท่าเทียมกันและไม่สามารถยึดถือครอบครองทางน้ำนั้นเป็นของตนได้ และกฎหมายห้ามมิให้โอนแก่กัน มิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน

การควบคุมการใช้น้ำของที่ดินติดทางน้ำหรือมีทางน้ำไหลผ่าน คือ เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้กินเกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น

การเข้าไปใช้ประโยชน์จากน้ำในที่ดินของผู้อื่น คือ บุคคลอาจพาปศุสัตว์ของตนผ่านหรือเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นซึ่งมิได้กั้นเพื่อไปเลี้ยง และอาจเข้าไปเอาน้ำในบ่อหรือสระในที่เช่นว่านั้นมาใช้ได้ เว้นแต่ที่ดินเป็นที่เพาะปลูก หรือเตรียมเพื่อเพาะปลูกหว่าน หรือมีธัญชาติขึ้นอยู่แล้วแต่ท่านว่าเจ้าของที่ดินย่อมห้ามได้เสมอ

2. ประมวลกฎหมายที่ดิน

มีการกำหนดการใช้ประโยชน์จากที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่มีการหวงห้าม หรือที่ดินที่รัฐสงวนเอาไว้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของรัฐตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งตามมาตรา 8 และ 8 ทวิ ได้กำหนดเป็นแนวทางการใช้ที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งอยู่ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน คือ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพ หรือการโอน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด 1. เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า 2. ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินที่หินที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ 3. ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

3. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ ห้วย หนอง คลอง ลำน้ำต่าง ๆ มาตรา 122 ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ นอกจากนี้นายอำเภอมีหน้าที่ต้องตรวจตราและจัดการรักษาทางบก ทางน้ำ อันเป็นทางที่ราษฎรใช้เดินทาง และมาตรา 40 ให้กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น

4. พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562

กฎหมายเกี่ยวกับการวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การวางและจดทำผังเมือง และการใช้ประโยชน์พื้นที่และ

ที่ดินในทุกระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประโยชน์แก่สาธารณะ ตลอดจนกระจายอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การผังเมืองเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองรวมประกอบด้วยแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงผังน้ำ ผังเมืองเฉพาะประกอบด้วย แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนผังแสดงพื้นที่สีเขียวและพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ชุ่มน้ำบางแห่งอยู่ในเขตเมืองหรือพื้นที่ชุมชน ทำให้ต้องมีการกำหนดที่ดินประเภทที่โล่งแจ้งในเขตชุมชน ให้เป็นพื้นที่เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในบริเวณชุมชนที่อยู่อาศัยกฎหมายห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดขัดกับข้อกำหนดของผังเมือง เป็นการป้องกันมิให้การเจริญเติบโตของเมืองมีผลกระทบในการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำได้

การวางและจัดทำผังเมือง มาตรา 8 ถึง มาตรา 9 ประกอบด้วย ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้คำนึงถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบ และให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อประชาชน

การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม มาตรา 37 คือ ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หากการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน ประโยชน์สาธารณะ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองเฉพาะ มาตรา 45 การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต้องให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม และให้คำนึงถึงความคิดเห็นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดินของผู้อื่น การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

5. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

พื้นที่ชุ่มน้ำมีองค์ประกอบของดินและน้ำ ที่ต้องมีการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตามมาตรา 13 ถึงมาตรา 15 ได้แก่

กำหนดเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ ใช้กับพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่ลาดชันเสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดิน และควบคุมการใช้ที่ดิน สำหรับที่ดินที่มีการใช้หรือทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมี ทำให้ที่ดินเกิดความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร

ห้ามกระทำการใด ๆ รวมถึงการทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษที่เป็นอันตรายต่อดิน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ดินและน้ำ หรือกำหนดเขตควบคุมการใช้ที่ดิน

4.2.5 กฎหมายที่เกี่ยวการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำหน้าที่ดูแลกำหนดวิธีการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตัวเอง เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พื้นที่ชุ่มน้ำส่วนมากในประเทศไทยจะอยู่นอกเขตอนุรักษ์ และเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น มีลักษณะเป็นที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

กฎหมายที่เกี่ยวการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่อยู่ภายนอกเขตพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งอยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ลำคลองสาธารณะ แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง อันมีสภาพเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่พลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการดูแลตามกฎหมายเป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 12/2543 ลงวันที่ 18 มกราคม 2543 คือ กรุงเทพมหานคร จังหวัด เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ข้อ 17 เมื่อพิจารณาพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ที่อยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นที่สาธารณะประโยชน์ มีวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนามากกว่าการอนุรักษ์ เพราะเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งอาหาร แหล่งคมนาคมขนส่ง ทำให้มีการใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมใช้เกินความจำเป็นทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลอื่น ขาดความระมัดระวัง และมุ่งหวังประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองเป็นหลัก มาตรการทางกฎหมายที่มีไม่ได้ควบคุมการใช้ประโยชน์ และขาดวิธีการอนุรักษ์ที่ชัดเจน ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเขตอนุรักษ์ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

บทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มาตรา 122 ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้น ให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมาตรา 40 ให้กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ มาตรา 16 และมาตรา 17 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ในมาตรา 16 และมาตรา 17 โดยสามารถจำแนกเป็นอำนาจและหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ กระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองซึ่งที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำ การจัดการและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และการสร้างและบำรุงทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการและดูแลสถานีขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ

3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อจัดทำและให้บริการสาธารณะสำหรับพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองใหญ่ กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในเกี่ยวกับการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 50 และมาตรา 52 กำหนดอำนาจแก่เทศบาลตำบลเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นทีชุ่มน้ำ คือ มีหน้าที่อนุรักษ์และใช้

ประโยชน์เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยทำให้เขตเทศบาลมีหน้าที่ ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ และในเขตเทศบาล กำหนดให้เทศบาลต้องจัดทำกิจกรรมให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

4. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัด โดยองคการบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 45 กำหนดให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ คือ จัดให้มีหน้าที่อนุรักษ์และการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำให้ดำเนินกิจการ ได้แก่ จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร บำบัดน้ำเสีย จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ

5. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่มีขนาดเล็กที่สุดและมีจำนวนมากที่สุด สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ คือ มาตรา 23 และมาตรา 68 อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ คือ จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำทางบก จัดให้มีและการรักษาทางระบายน้ำ รักษาความสะอาดของทางน้ำองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ คือ จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ และนอกจากนี้อาจจะทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ และมีหน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

6. พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีอาณาเขตท้องที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด และมีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 89 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และดูแลรักษาที่สาธารณะ

7. พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

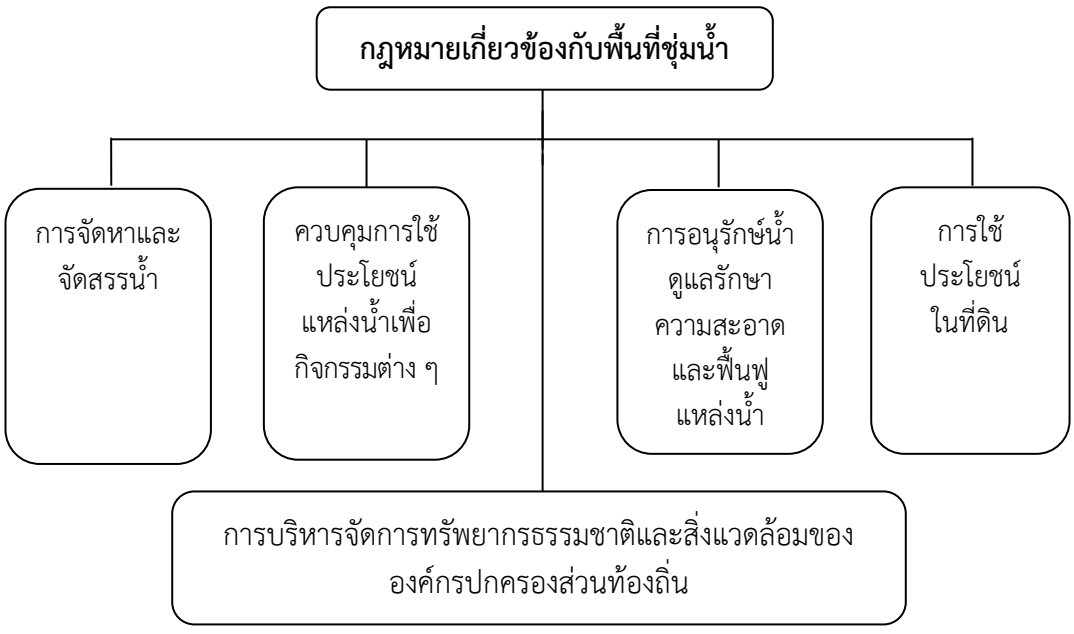
เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับความเป็นเมืองท่องเที่ยว โดยยกฐานะขึ้นจากสุขาภิบาลนาเกลือ จังหวัดชลบุรี เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารปกครองแบบเมืองท่องเที่ยวในต่างประเทศ เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้

ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 62 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา คือ การบำบัดน้ำเสีย จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา คุ้มครองดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

8. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ สร้างความเข้มแข็งในชุมชนท้องถิ่น โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ในรูปของสภาองค์กรชุมชนตำบลมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ตามมาตรา 21 คือ ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิดองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณ ภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน

จากการศึกษาประเภทของกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ สรุปได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยนั้นมีจำนวนมากขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายในหลายมุมมอง และองค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย เพราะว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะและมีลักษณะพิเศษที่มีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ น้ำ ดิน และสิ่งมีชีวิต สังคม ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมีประโยชน์ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำมีวิธีการจัดการตามหลักการใช้ประโยชน์พื้น ที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด



ภาพที่ 4.2 สรุปกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

4.3 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ

ด้วยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบโดยตรงที่จะคุ้มครองและดำรงรักษาระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องออกมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ จำนวน 3 ฉบับ ดังนี้

4.3.1 มติคณะรัฐมนตรี 1 สิงหาคม 2543 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 6/2543 วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ จำนวน 13 มาตรการ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรการที่ 1 ให้นำเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Site)

มาตรการที่ 2 ให้ประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่อนุรักษ์ให้ลักษณะอื่น

มาตรการที่ 3 ให้เร่งรัดออกหนังสือสำคัญที่หลวง ในกรณีที่พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาตินั้นเป็นที่สาธารณประโยชน์ และให้เร่งดำเนินการจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกโดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 4 ให้ดำเนินการฟื้นฟูระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติที่เสื่อมโทรม และต้องการปรับปรุงโดยด่วนเพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำนั้น สามารถดำรงบทบาทหน้าที่ทางนิเวศวิทยาและอุทกวิทยาได้ตามธรรมชาติ

มาตรการที่ 5 ให้จัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อคุ้มครองและฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำโดยมีการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ เป็นเขตอนุรักษ์และเขตพัฒนา พร้อมทั้งกำหนดแนวเขตกันชนพื้นที่ ตลอดจนกำหนดกิจกรรมที่สามารถกระทำได้ และห้ามกระทำในพื้นที่

มาตรการที่ 6 ให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ

มาตรการที่ 7 ให้สร้างจิตสำนึกและปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจในคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำแก่ชุมชนในพื้นที่ และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติด้วย

มาตรการที่ 8 ให้มีการศึกษาวิจัยระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติและเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

มาตรการที่ 9 ให้มีการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างต่อเนื่อง โดยมีการกำหนดปัจจัยหรือดัชนีชี้วัดที่ชัดเจน

มาตรการที่ 10 ให้มีการศึกษาสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ ตามเกณฑ์

มาตรการที่ 11 ให้มีการควบคุมและป้องกันมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ชุมชนอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและกิจกรรมอื่น

มาตรการที่ 12 ให้มีการควบคุมป้องกันไฟป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติที่อาจเกิดจากชุมชน หรือเกิดจากกิจกรรมอื่น ๆ โดยมีมาตรการดังนี้ 1. มาตรการป้องกันไฟป่า คือ (1) ให้ดำเนินการควบคุมระดับน้ำของป่าชุ่มน้ำให้คงที่ (2) ทำแนวกันไฟเปียก (Wet-Line Firebreak) ตามแนวพระราชดำริ (3) ดำเนินการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกทุกรูปแบบ เพื่อสร้างจิตสำนึกและความเข้าให้กับชุมชนถึงอันตรายที่เกิดจากไฟป่า เป็นผลให้ชุมชนยุติการจุดไฟเผาป่า และ 2. มาตรการการดับไฟป่า คือ (1) จัดตั้งสถานีควบคุมไฟป่าในพื้นที่ เพื่อทำหน้าทีกำกับ ดูแลและดำเนินการควบคุมไฟป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญ (2) ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ป่าไม้ให้ปฏิบัติงานดับไฟป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำ (3) ใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ดับไฟป่าให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 13 ให้มีการศึกษาและจัดทำแผนกายภาพ ออกแบบภูมิทัศน์บริเวณโดยรอบและในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าวทั้งระบบ

4.3.2 มติคณะรัฐมนตรี 3 พฤศจิกายน 2552 การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ได้มีการปรับปรุงมาตรการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ โดยเพิ่มมาตรการสำรวจและตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น และยกระดับบางพื้นที่ขึ้นเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติและระดับนานาชาติ รวมทั้งปรับปรุงทะเบียนรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ และได้กำหนดมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำจากเดิม 13 มาตรการ เป็น 17 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 ประกาศกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นที่สาธารณะทุกแห่งทั่วประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำแหล่งน้ำจืดเป็นพื้นที่สีเขียวและมิให้ส่วนราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ เพื่อสงวนไว้เป็นแหล่งรองรับน้ำและกักเก็บน้ำต่อไป

มาตรการที่ 2 ให้มีการสำรวจและตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำตามทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่นที่ ค.ร.ม. มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เพื่อเป็นแหล่งรับน้ำตามธรรมชาติโดยเป็นพื้นที่กักเก็บน้ำและชะลอการไหลของน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมและภัยแล้ง

มาตรการที่ 3 ให้มีการติดตาม ตรวจสอบและดำรงรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำตามทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น เพื่อสงวนไว้เป็นแหล่งรองรับน้ำตามธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ ตลอดจนควบคุมและป้องกันการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์

มาตรการที่ 4 ให้สร้างจิตสำนึกและปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนแก่ทุกภาคส่วนและประชาชนทุกระดับ และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติด้วย

มาตรการที่ 5 ให้นำเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Sites) ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 6 ประกาศให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่อนุรักษ์ในลักษณะอื่น ๆ

มาตรการที่ 7 เร่งรัดให้ออกหนังสือสำคัญที่หลวง ในกรณีที่พื้นที่ชุ่มน้ำมีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติเป็นสาธารณประโยชน์ และเร่งให้ดำเนินการจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกโดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 8 ให้มีการฟื้นฟูระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติที่เสื่อมโทรมและต้องการการปรับปรุงโดยด่วน เพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นสามารถดำรงบทบาทหน้าที่ทางนิเวศวิทยาและอุทกวิทยาได้ตามธรรมชาติ

มาตรการที่ 9 ให้มีการจัดการทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อคุ้มครองฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีการแบ่งเขตการใช้

ประโยชน์พื้นที่เป็นเขตอนุรักษ์และเขตพัฒนา พร้อมทั้งกำหนดแนวเขตกันชนพื้นที่ ตลอดจนกำหนดกิจกรรมที่สามารถกระทำได้และห้ามกระทำให้พื้นที่

มาตรการที่ 10 ให้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ

มาตรการที่ 11 ให้มีการศึกษาวิจัยระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติและเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

มาตรการที่ 12 ติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติอย่างต่อเนื่อง โดยมีการกำหนดปัจจัยหรือดัชนีชี้วัดที่ชัดเจน

มาตรการที่ 13 ให้มีการศึกษาสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ ตามเกณฑ์

มาตรการที่ 14 ให้มีการควบคุมและป้องกันมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทต่าง ๆ เช่น ชุมชน อุตสาหกรรม เกษตรกรรมและกิจกรรมอื่น ๆ

มาตรการที่ 15 ให้มีการควบคุมป้องกันไฟป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติที่อาจเกิดจากชุมชน หรือเกิดจากกิจกรรมอื่น ๆ โดยมีมาตรการดังนี้ 1. มาตรการป้องกันไฟป่า คือ 1. ให้ดำเนินการควบคุมระดับน้ำของป่าชุ่มน้ำให้คงที่ 2. ทำแนวกันไฟเปียก (Wet – Line Firebreak) ตามแนวพระราชดำริ 3. ดำเนินการประชาสัมพันธ์เชิงรุกทุกรูปแบบ เพื่อสร้างจิตสำนึกและความเข้าใจให้กับชุมชนถึงอันตรายที่เกิดจากไฟป่า เป็นผลให้ชุมชนยุติการจุดไฟเผาป่า 2. มาตรการดับไฟป่า คือ 1. จัดตั้งสถานีควบคุมไฟป่าพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่กำกับ ดูแลและดำเนินการควบคุมไฟป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญ 2. ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ป่าไม้ให้ปฏิบัติงานดับไฟป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. ใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ดับไฟป่าให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการที่ 16 ให้มีการศึกษาและจัดทำแผนกายภาพ ออกแบบภูมิทัศน์บริเวณโดยรอบและในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าวทั้งระบบ

มาตรการที่ 17 ให้จัดทำรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรีข้อ 1-16 โดยติดตามตรวจสอบจากหน่วยงานหลักเสนอต่อคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นประจำ

4.3.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 เรื่อง ขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่องทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ข้อ 10

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้มาเกิดจากมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2558 เรื่องขอทบทวนมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ" ที่ประชุมมีมติ ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำบัญชีรายชื่อประเภท และขนาดของโครงการพัฒนาที่มีความล่อแหลมและเป็นอันตรายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น สำหรับโครงการพัฒนาขนาดเล็กในพื้นที่ชุ่มน้ำ และโครงการที่ไม่เข้าข่ายที่ต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามมติคณะซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้ปรับเปลี่ยนข้อความในมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ข้อ 10 เดิม ให้มีความชัดเจนมากขึ้น สอดคล้องกับข้อกฎหมายที่มีอยู่ โดยให้ใช้ถ้อยคำ ดังนี้ "ให้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศที่ออกตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535" ในการแก้ไขครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับมติข้อนี้ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนที่สุดที่ นร 0907/328 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2558 เรื่องขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ข้อ 10 เนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการพิจารณาว่าโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนต้องอาศัยดุลพินิจในการวินิจฉัย แสดงให้เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ เพื่อทำให้มีแนวทางที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และต้องการให้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับฟังความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เห็นควรมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อประเภทและขนาดของโครงการ

พัฒนาที่ไม่เข้าข่ายเป็นโครงการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 50[254] แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความล่อแหลมและเป็นอันตราย อันอาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำเพิ่มเติม รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เช่น โครงการขุดลอกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกักเก็บน้ำอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ โครงการก่อสร้างคันดิน โครงการผันน้ำหรือสูบน้ำ เข้า-ออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำ

เมื่อพิจารณาสถานะของมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ด้วยมติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายแต่ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานราชการต่าง ๆ จะไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะมติคณะรัฐมนตรีเหมือนคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (2) บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ” ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ดังนั้น ถ้าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีอาจผิดวินัย แต่มติคณะรัฐมนตรีไม่สามารถบังคับหรือสั่งการผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการได้ เพราะไม่ใช่กฎหมาย ไม่มีสภาพบังคับอย่างกฎหมายในอันที่จะบังคับใช้แก่ประชาชนทั่วไปได้ ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ จึงสามารถใช้บังคับใช้โดยตรงต่อกระทรวง ทบวง กรมที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เท่านั้น

เมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรีแล้วนั้นเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมายที่ใช้ประโยชน์และอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอยู่แล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรี บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกับมาตรการยังขาดความชัดเจน ด้านหน้าที่ความ

---

254 มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 “ในกรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลประทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดมาตรา 48 วรรคสองก็ได้”

รับผิดชอบ ทั้งเนื่องจากไม่มีการมอบหมายหรือสั่งการจากระดับกระทรวงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในบางมาตรการจึงไม่มีหน่วยงานใดนำไปปฏิบัติ และยังขาดการควบคุมกำกับให้มีการดำเนินการโดยไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุมกำกับที่ชัดเจน บางมาตรการและพื้นที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ข้อ 1 ประกาศกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นที่สาธารณะทุกแห่งทั่วประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำแหล่งน้ำจืดเป็นพื้นที่สีเขียวและมิให้ส่วนราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ เพื่อสงวนไว้เป็นแหล่งรองรับน้ำและกักเก็บน้ำต่อไป มีปัญหาการตีความว่าไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประกาศขอบเขตที่สาธารณะดังกล่าว เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมประมง กรมที่ดิน กรมชลประทาน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำแล้ว พบว่า มติคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำในส่วนใหญ่ เช่น กำหนดให้มีพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ ให้มีการสำรวจและตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ การนำเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น

ภาพที่ 4.3 สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

4.4 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ

ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอกฎระเบียบ นโยบายและแผนแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางสำหรับการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย เพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน สนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานในพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎระเบียบ นโยบายแห่งชาติ กำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนการสร้างจิตสำนึกและการให้การศึกษาเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนการศึกษาวิจัยด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะชุมชนในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ สนับสนุนความร่วมมือหรือความเป็นพันธมิตร กับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในและต่างประเทศ ตลอดจนการแต่งตั้งคณะทำงานพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานของคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะทำงานพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่คุกคามพื้นที่ชุ่มน้ำที่เพิ่มมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าระบบการจัดองค์กรเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำว่ากลไกในการจัดองค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ และการดำเนินงานขององค์กรเหล่านั้นเป็นอย่างไร หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนการปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือนโยบายมาตรการ และแผนการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนนั้นมีหลายหน่วยงาน โดยเราสามารถแบ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำมีทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติ ต่างมีบทบาทหน้าที่ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่แตกต่างกัน ได้แก่ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำในด้านนโยบายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำในด้านปฏิบัติ

4.4.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำในด้านนโยบาย

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้มีการดำเนินการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ

และมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการหรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อมีการประชุมปรึกษาหารือและกำหนดนโยบายในระดับประเทศ โดยมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและคณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้น เพื่อให้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นไปในทิศทางเดียวกัน องค์กรในระดับนโยบายประกอบด้วย คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ และสำนักงานนโยบายทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

1. คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

เมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้จัดตั้ง “คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ” ขึ้นในปี พ.ศ. 2536 โดยมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน มีผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นอนุกรรมการ และมีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการ โดยคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมีบทบาทและหน้าที่ดังนี้[255] 1. กำหนดนโยบายและแผนแห่งชาติเรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานในพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. สนับสนุน กำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 4. ส่งเสริมการผนวกข้อพิจารณาด้านพื้นที่ชุ่มน้ำในการยกร่างและดำเนินงานตามแผนพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ 5. สนับสนุนการสร้างจิตสำนึกและให้การศึกษาเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 6.สนับสนุนการศึกษาวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับงานด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ 7. ประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในและต่างประเทศ 8. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อให้ปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร 9. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2. คณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ

จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 6/2547 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่องการปรับปรุงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและแผนแห่งชาติสำหรับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย สนับสนุน กำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนสนับสนุนการศึกษาวิจัยด้านต่าง ๆ การสร้างจิตสำนึกและความตระหนัก และการศึกษาเกี่ยวกับพื้นที่

---

[255] สถาบันทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **ความจำเป็นของการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ** (สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2544), หน้า 14.

ชุ่มน้ำ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการด้านพื้นที่ชุ่มน้ำจากมหาวิทยาลัย องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้[256] 1. ให้คำปรึกษาด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยต่อคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. พิจารณากลั่นกรองแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่ก่อนนำเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะอนุกรรมการฯ 3. ให้ความเห็นและข้อมูลทางวิชาการในประเด็นที่กำหนดในการประชุมคณะกรรมการทางวิทยาศาสตร์และวิชาการของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

องค์กรในระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด คือ คณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำและคณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ ถือเป็นองค์กรในระดับชาติที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายและแผนในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องตามหลักการใช้อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ อีกทั้งเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานงานและให้ความร่วมมือในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแล้ว พบว่ายังขาดการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทำให้การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่ออกมาไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ขั้นตอนการเสนอขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ ระดับนานาชาติและระหว่างประเทศ นั้น ต้องได้รับการเสนอรายชื่อจากหน่วยงานหรือองค์กรไปยังจังหวัด แต่ในระดับจังหวัดยังขาดการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัด

3. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ และหน่วยงานกลางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำประสานงานและ พิจารณาจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำกับองค์กรในประเทศและเป็นฝ่ายเลขาอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ ติดตามตรวจสอบประเมินผล รายงานผลนโยบายการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้ยังพิจารณารายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ และโครงการหรือกิจการของหน่วยงานส่วนราชการหรือภาคเอกชนที่อยู่ภายในพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4. สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

---

256 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม**, รายงานแห่งชาติด้วยการอนุวัตอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ,** หน้า 9.

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ หรือชื่อเดิม สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กนช. ให้มีอำนาจหน้าที่ คือ จัดทำผังน้ำ เสนอ กนช. ประสานการดำเนินงานกับคณะกรรมการลุ่มน้ำ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กำกับดูแลและบริหารจัดการระบบสารสนเทศทรัพยากรน้ำ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชน ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ โดยมีเลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

องค์กรในระดับนโยบายอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับประเทศ โดยคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทำหน้าที่เป็นผู้ประสานรับมติและข้อเสนอแนะของสมัชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาอนุวัตรการ แสดงให้เห็นว่าปฏิบัติหน้าที่ในเชิงวิชาการ ไม่ได้มีการกระจายอำนาจการจัดการให้แก่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ในการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างแท้จริง ทำให้นโยบายไม่อาจปฏิบัติได้จริงเพราะว่าขาดกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และประชาชนไม่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ดังนั้น อาจจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำจังหวัดเข้ามาควบคุมดูแลหรือผ่านกลไกของคณะกรรมการลุ่มน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ทำหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ และกำกับดูแลหน่วยงานราชการในพื้นที่และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำในเขตลุ่มน้ำนั้น

4.4.2 องค์กรในระดับปฏิบัติการ

ถือว่าเป็นองค์กรส่วนสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยกระจายอยู่ทั่วไปในประเทศ ทำให้การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ซึ่งหลายหน่วยงานต่างก็มีวัตถุประสงค์หรือพันธกิจและ อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมุมมองที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับนโยบาย ตลอดจนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการดำเนินงานของหน่วยงานที่แตกต่างกันไป เช่น กรมชลประทานมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค กรมประมงมีหน้าที่ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ และเพิ่มผลผลิตของสัตว์น้ำ กรมป่าไม้มีหน้าที่คุ้มครองและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติในพื้นที่ป่า เป็นต้น ดังนั้น เมื่อ

พิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในระดับการปฏิบัติการนั้น เราสามารถพิจารณาหน่วยงานระดับชาติมีหลายหน่วยงาน โดยไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบเป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการที่แท้จริงและเป็นรูปธรรมในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการให้เป็นเอกภาพ และเกิดการบูรณาการตามเป้าหมายและยุทธ์ศาสตร์ การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นองค์รวมของประเทศให้เป็นแนวทางเดียวกัน

องค์กรในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยมีจำนวนมาก กระจายอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ต่างมีบทบาทหน้าที่ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอาศัยกฎหมายและวิธีการดำเนินการที่แตกต่างกัน ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่มีการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งมีอำนาจหน้ารับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ หน่วยงานระดับกรม เช่น กรมประมง กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรน้ำ โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ในการประสานงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนงาน การนำแผนไปปฏิบัติ และดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

สรุปหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และ

1. กรมทรัพยากรน้ำ

ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ จัดทำนโยบาย แผน มาตรการและการบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู การใช้ประโยชน์ การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ จะเกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดิน และลุ่มน้ำหลักของประเทศ ส่งเสริมและสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งและขีดความสามารถขององค์กรท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

2. กรมควบคุมมลพิษ

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับควบคุมมลพิษจากทุกแห่งในพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งน้ำจืดและน้ำกร่อย กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทั้งน้ำจืดและน้ำทะเล การกำหนดพื้นที่ควบคุมมลพิษ และติดตามตรวจสอบและควบคุมคุณภาพน้ำทะเลให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งติดตามตรวจสอบและควบคุมมลพิษให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

3. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จัดทำนโยบายและแผนในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จะเกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล ซึ่งมีเขตติดต่อกับพื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดินและเกาะรวมทั้งป่าชายเลน เพื่อความมั่งคงสมดุลและยั่งยืนของทะเลไทย

4. กรมป่าไม้

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ป่าทุกประเภท ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ กำหนดแนวทางการจัดการพื้นที่ป่าไม้ จัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น

ที่อยู่ในป่าโดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เช่น ป่าโกงกาง ป่าพรุ ห้วย หนอง คลองบึง น้ำตก รวมทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

5. กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ คุ้มครอง ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ให้สมบูรณ์ และให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมถึงการฟื้นฟู แก้ไข ความเสื่อมโทรม และป้องกันไฟป่า ดูแลป้องกัน การบุกรุก ทำลายป่าและการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยป่าสงวน กฎหมายอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และ ควบคุมดูแลอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยห้ามมิให้บุคคลใดเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้ลำน้ำ ลำห้วย บึง ท่วมท้น หรือเหือดแห้ง ฟื้นฟู แก้ไขความเสื่อมโทรมและศึกษาวิจัยและพัฒนาวิธีการอนุรักษ์ การบริหารจัดการและฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ

6. กรมประมง

มีอำนาจและหน้าที่ในดูแลการใช้ประโยชน์และ การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ในที่จับสัตว์น้ำและดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นแห่งอาศัยของสัตว์น้ำในบริเวณที่จับสัตว์น้ำ ตลอดจนอนุรักษ์และพัฒนาชนิดพันธุ์สัตว์น้ำให้มีความอุดมสมบูรณ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในระยะยาว

7. กรมชลประทาน

พัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำ และออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ จัดหาน้ำและจัดสรร สำหรับทำการเกษตร หรือผู้ใช้น้ำ และจัดทำระบบชลประทาน เช่น การระบายน้ำ การส่งน้ำเพื่อการเพาะปลูก การคมนาคมทางน้ำ บรรเทาอุทกภัย เป็นต้น

8. กรมพัฒนาที่ดิน

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวางแผนการใช้ที่ดินและกำหนดเขตที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเสนอแนะการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน มีหน้าที่ให้คำแนะนำในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ และจัดเตรียมข้อมูลในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

9. กรมเจ้าท่า

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแลรักษาแหล่งน้ำ รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำ กำกับดูแล การส่งเสริมการพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำ รับผิดชอบเกี่ยวกับการเดินเรือในน่านน้ำไทยและการป้องกันน่านน้ำ ควบคุมการก่อสร้างในบริเวณชายฝั่ง และดูแลการทิ้งของเสียบริเวณชายฝั่ง ขุดลอกร่องน้ำทางเดินเรือ แม่น้ำลำคลอง ทะเลสาบและทะเล

10. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และการสร้างจิตสำนึกในด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการมี

ส่วนร่วมของนักเรียน ประชาชน และชุมชน โดยการจัดทำหลักสูตรสิ่งแวดล้อมศึกษา และการร่วมเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำผ่านทางสื่อต่าง ๆ

11. กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ และบริหารจัดการ เพื่อพัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟู กำหนดมาตรฐานและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำบาดาล รวมทั้งประสาน ติดตามประเมินผลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล

12. กรมทรัพยากรธรณี

มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ คุ้มครอง กำกับดูแล ฟื้นฟูและกำหนดมาตรฐาน ทรัพยากรธรณีและธรณีพิบัติภัย ซึ่งช่วยส่งเสริมการบริหารจัดการในพื้นที่ชุ่มน้ำให้เกิดการนำไปใช้อย่างชาญฉลาด

13. กรมที่ดิน

มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการรังวัด ทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือกำหนดสิทธิของเอกชนหรือรัฐ ในที่ดินโดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขวิธีการใช้ที่ดิน รวมถึงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำในที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

14. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะ แหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ภายในเขตท้องที่ ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วม ในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้อำนาจแก่นายอำเภอมีหน้าที่คุ้มครองดูแลที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

15. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีอำนาจและหน้าที่ให้อำนาจแก่เทศบาล อบต. อบจ. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ในการบริหารจัดการบำรุงรักษาทรัพยากรน้ำ แหล่งน้ำ ในฐานะเส้นทางคมนาคม ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรม การหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร จัดให้มีน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ เป็นต้น

16. การประปานครหลวง

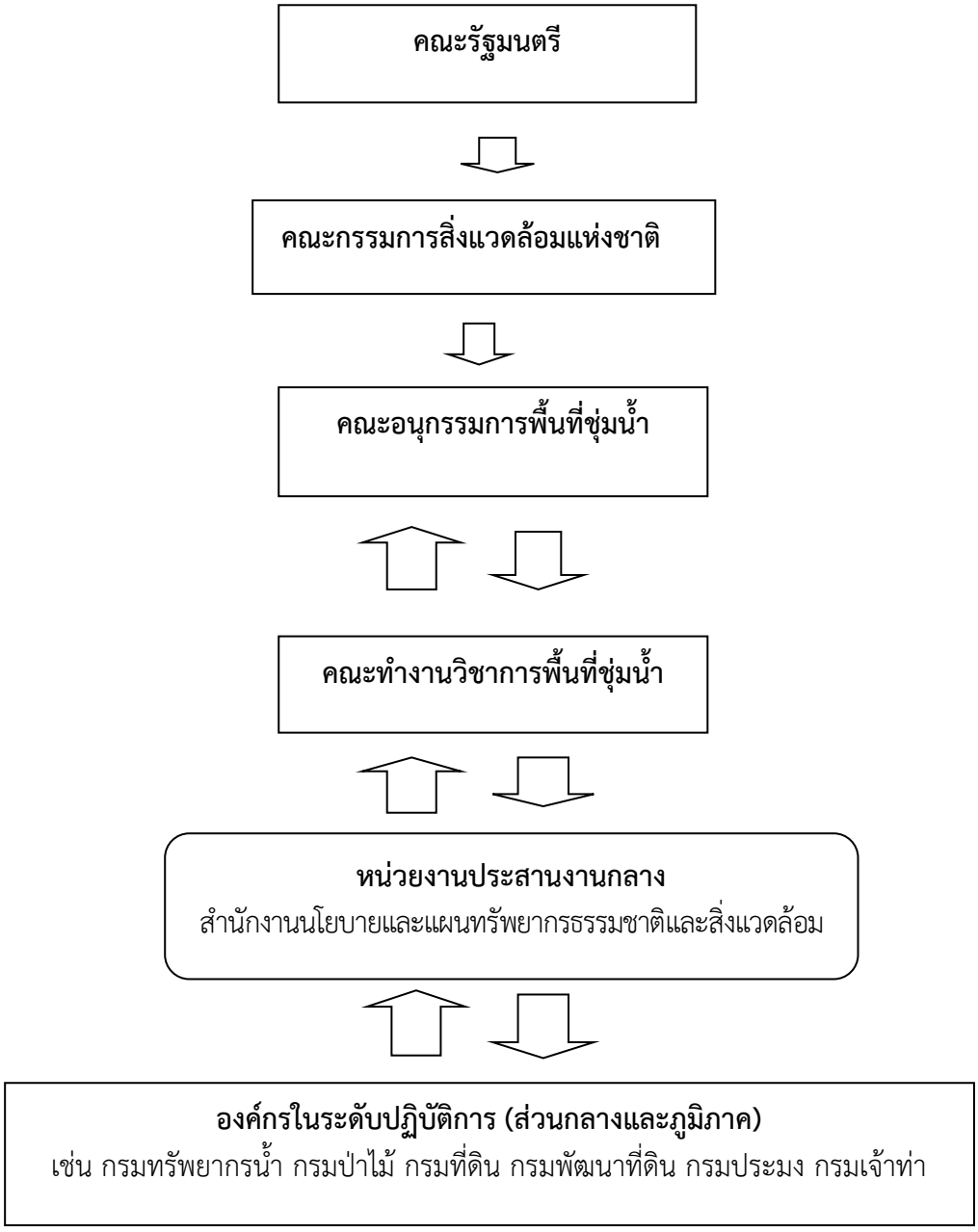
มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจจัดหาน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการทำประปาในเขตกรุงเทพ นนทบุรี สมุทรปราการ

17. การประปาส่วนภูมิภาค

มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจ จัดหาน้ำดิบและจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ผลิตน้ำประปาในเขตท้องที่ซึ่งอยู่นอกเขตการดำเนินงานของการประปานครหลวง

18. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการมีอำนาจจัดหาแหล่งพลังงานไฟฟ้า ซึ่งรวมถึงการดำเนินการ เช่น การสร้างเขื่อนกั้นน้ำ ระบายน้ำ แลกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำและโรงไฟฟ้าโดยให้ กฟผ. และกรมชลประทานร่วมกันออกข้อบังคับเพื่อกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บหรือระบายน้ำออกจากอ่างเก็บน้ำ



ภาพที่ 4.4 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย

สรุปผลจากศึกษานโยบาย กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำพบว่า

นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ได้จัดทำบนกรอบแนวคิดและทิศทางของแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยจัดทำนโยบาย และแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยซึ่งเป็นแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ มีทั้งหมด 5 แผน ได้แก่ 1. นโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2540-2545 2. แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550 3. นโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555 4. แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564 5. แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2564

นโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ มีกระบวนการจัดทำที่เหมาะสมผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และได้รับความเห็นจากคณะรัฐมนตรี แต่ในระดับฝ่ายปกครองรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นนโยบายที่มีความสำคัญในระดับชาติ เพราะที่ผ่านมาหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการยังไม่มีการดำเนินการอย่างเต็มที่ อาจจะเนื่องมาจากยังไม่มีการจัดลำดับความสำคัญในเชิงนโยบายของรัฐบาล ขาดการบริหารแผนและยังไม่มีผลการสอดรับกับระดับจังหวัดนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีนโยบายด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ไปแทรกอยู่ในนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และแผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพทำให้ไม่มีความชัดเจน หรือเป็นรูปธรรม เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ยึดถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก หรืออยู่ในวงจำกัด ตั้งแต่ระดับนโยบาย การกำหนดยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานและแผนปฏิบัติการโดยประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำ ส่งผลให้ในหลายโครงการหรือกิจกรรมไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนหรือชุมชนมีการต่อต้าน เนื่องจากไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือชุมชน

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในปัจจุบันขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงาน ซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ดำเนินการในพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำหลายฉบับ โดยเราสามารถแบ่งประเภทของกฎหมาย ได้ 5 กลุ่ม โดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ได้แก่ 1. กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและจัดสรรน้ำ 2. กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำเพื่อกิจกรรม

ต่าง ๆ 3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ ดูแลรักษาความสะอาดและฟื้นฟูแหล่งน้ำ รวมทั้งการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม 4. กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน 5. กฎหมายที่เกี่ยวการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำมีหลายฉบับ ส่วนมากมุ่งเน้นด้านการจัดการ เช่น การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรแต่ละประเภทเป็นหลัก โดยมิได้ให้ความสำคัญในภาพรวมของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรง จึงทำให้กฎหมายเหล่านี้ขาดความเหมาะสมในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและไม่สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มุ่งเน้นการใช้อย่างชาญฉลาดควบคู่กับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการบัญญัติมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างกว้างเท่านั้น ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานไปบังคับใช้ เมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรีแล้วนั้นเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมายที่ใช้ประโยชน์และอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอยู่แล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรี

องค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ มีจำนวนมากอำนาจส่งผลให้อำนาจหน้าที่เกิดความซ้ำซ้อนกัน การบริหารจัดการยังรวมอยู่เฉพาะส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังขาดการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำควรดำเนินงานในลักษณะให้ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์กรด้านการอนุรักษ์ ภาคเอกชน องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ชุมชน ให้เข้ามาอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

บทที่ 5

วิเคราะห์นโยบาย กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

ในการศึกษาบทนี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาวิเคราะห์นโยบาย กฎหมายและองค์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับความสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งการศึกษาอาศัยหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อสังเคราะห์ให้ได้กรอบแนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดต่อไป

5.1 วิเคราะห์นโยบายและแผนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

จากการศึกษาในบทที่ 4 แสดงให้เห็นว่านโยบายของรัฐและแผนการบริหารจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำของประเทศให้ความสำคัญกับทรัพยากรน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งถือเป็นพื้นที่รองรับน้ำ และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชสัตว์ รวมทั้งแหล่งอาหารของมนุษย์ ช่วยลดภาวะโลกร้อน ซึ่งในการวางแผนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำโดยพิจารณาหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดให้มีการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามมาตรา 3 (1) กำหนดให้ภาคีต้องวางแผนและดำเนินการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาได้มีข้อแนะนำ (Recommendations)[257]เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับสมาชิกนำไปใช้ในการอนุรักษ์และจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศตน โดยเรียกร้องให้ภาคีสมาชิก กำหนดเป็นนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ

---

[257] Ramsar Convention Secretariat, Recommendation REC.C 3.3: Wise Use of Wetland, In **The Conference of the Parties 3rd Meeting in Regina,** 27 May – 5 June 1987, Canada**.**

แห่งชาติ เพื่อดำเนินการพิจารณาว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไร และมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่

สำหรับนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยมีหลักการที่สนับสนุนหลักการตามอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านการสร้างการเติบโต คุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นโยบายของรัฐบาล (พลเอกประยุทธ์ จันทรโอชา) ส่งเสริมการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มีความเชื่อโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและยุทธศาสตร์ที่ 6 มุ่งสร้างความมั่งคงด้านน้ำและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งผิวดินและน้ำใต้ดินให้มีประสิทธิภาพ โดยบริหารจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำให้มีความสมดุลระหว่างความต้องการใช้น้ำทุกกิจกรรมกับปริมาณน้ำต้นทุน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 กำหนดการอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นแหล่งรองรับน้ำ จัดทำพื้นที่อนุรักษ์เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ป่าชายเลน โดยกำหนดเขตและหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 การคุ้มครองและสงวนรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความยั่งยืน รวมทั้งมีการจัดทำแผนการจัดการอย่างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่สำคัญ แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2558-2569 ในยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการ เพื่อสร้างการบริหารที่มีเอกภาพโดยผลักดันให้มีองค์กร กฎหมายและนโยบายขับเคลื่อน มีระบบข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการวางแผน มีแผนประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และมีการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ เป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดในการมุ่งผลักดันและประเด็นในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 3(1) กำหนดให้ภาคีต้องวางแผนและดำเนินการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคประชาชน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช 2560 มาตรา 57(2) กำหนดหน้าที่ของรัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับนโยบายและแผนการจัดการเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ที่ผ่านมาประเทศไทยมีจุดอ่อนเรื่อง

นโยบายและแผน การกำหนดทิศทางในการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำในภาพรวมจากการศึกษา พบว่านโยบาย มาตรการและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยมีประเด็นปัญหาดังนี้

1. ขาดแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

การวางแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นหลักการป้องกันล่วงหน้า และเป็นการใช้อำนาจรัฐในการกำกับดูแล การวางนโยบายและแผนการจัดการ เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน อันสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 3 กำหนดให้ภาคีต้องกำหนดและวางแผนการดำเนินงานการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจะอยู่ในทะเบียนหรือไม่ เมื่อประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ประเทศไทยมีการทำแผนแม่บทพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ นโยบายและแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2540-2545 อันเป็นแม่บทเพียงแผนเดียวที่กำหนดนโยบาย มาตรการตลอดจนแผนปฏิบัติการที่จัดเจนเป็นแนวทางเดียวกัน แต่จากการศึกษาพบว่า นโยบายและแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2540-2545 ขาดกลไกในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามแผน ด้วยในขณะนั้นภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำลง ทำให้ขาดงบประมาณในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ[258] หลังจาก ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมานั้น แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ถูกผนวกรวมกับนโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพและอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้มีข้อตกลงที่จะดำเนินงานร่วมกัน ได้แก่ 1. แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550 ผนวกรวมอยู่ในนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2546-2550 และ 2. แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปี พ.ศ. 2551-2555 ได้รับการบรรจุไว้ภายใต้แผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555 3. แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564 4. แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560 -2564 และจะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2556-2557 นั้นไม่มีการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถกำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติงานได้ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในแผนจะได้กำหนดแผนงาน โครงการและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามแผน แต่หน่วยงานเหล่านั้นยังไม่มีการให้ความสำคัญจึงไม่ดำเนินการตามนโยบายและแผนแต่อย่างใด เช่น การสำรวจ จัดทำและขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่

---

258 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, **รายงานแห่งชาติว่าด้วยการอนุวัตอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ,** หน้า 16.

มีความสำคัญในระดับต่าง ๆ ของประเทศ การเฝ้าระวังและติดตามภัยคุกคามพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เป็นต้น นอกจากนี้ นโยบาย มาตรการและแผนการจัดการพื้นทีชุ่มน้ำที่ผ่านมา ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของมาตรการและแนวทางในดำเนินการทำให้หน่วยงานต่าง ๆ จึงไม่อาจนำไปปฏิบัติได้ เช่น แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 มาตรการที่ 2 อนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ ในระดับจังหวัดท้องถิ่นและชุมชน ข้อ 2.3 ทำแนวปฏิบัติและคู่มือสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ จัดทำและขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ เฝ้าระวังและติดตามภัยคุกคามพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

2. ปัญหาไม่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

ด้วยแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2558-2564 อยู่ภายใต้แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวิภาพ พ.ศ. 2558-2564 ที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 อนุรักษ์ และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ มีเป้าหมายลดการสูญเสียระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศและเกื้อกูลต่อการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จากการศึกษาพบว่าบางมาตรการตามแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำยังไม่มีการจัดทำ โดยเฉพาะมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่ 2.3.1 บูรณาการเรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำเข้าสู่นโยบาย แผน เครื่องมือ กลไก และเครือข่าย โดยสนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ และ/หรือแรมซาร์ไซด์ พร้อมทั้งผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนไปผสานสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนในระดับจังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน เช่น มีการวางแผนการจัดการเฉพาะในเขตอนุรักษ์ คือ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแรมซาร์ไซด์เท่านั้นที่มีการจัดแผนจัดการในพื้นที่ เช่น เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโขงหลง พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหมู่เกาะลิบง ปากแม่น้ำตรัง และพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหมู่แกะอ่างทอง[259] ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่นอกเขตอนุรักษ์ไม่มีหน่วยงานใดวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหรือนำไปกำหนดไว้ในแผนในระดับจังหวัดท้องถิ่นและชุมชน เนื่องจากมีหน่วยงานจำนวนมากที่มีอำนาจใช้ประโยชน์แต่ไม่มีหน่วยงานดูแลรักษาและคุ้มครองอย่างแท้จริง ด้วยแต่ละหน่วยงานต่างมีนโยบายการบริหารงานของตัวเองขาดการประสานงานในการจัดการ ขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหา

---

[259] สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2558), หน้า 48.

และขาดการตัดสินใจร่วมกัน ส่งผลให้การบริหารจัดการมีความซ้ำซ้อนและใช้งบประมาณที่สิ้นเปลื้อง ไม่คุ้มค่าและล่าช้าในการทำงาน นอกจากนี้ยังไม่มีการดำเนินการตามมาตรการในแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ขาดจัดทำและขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ และขาดการสำรวจสถานภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องสำหรับใช้ในการวางแผนจัดการ

ดังนั้น รัฐควรมีการกำหนดหน่วยงานแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำให้ชัดเจน โดยการสำรวจและจัดทำขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำพร้อมแนวกันชน โดยจำกัดลงไปว่าควรจะมีพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์อยู่ปริมาณเท่าใด และที่ไหนบ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่นอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพราะพื้นที่เหล่านั้นเป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ อาจถูกบุกรุกยึดครอบนำไปใช้เพื่อกอบโกยผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม รัฐควรกำหนดแผนปฏิบัติการให้ชัดเจนโดยกำหนดมาตรการแนวทางที่ชัดเจน เช่น กำหนดรูปแบบกิจกรรมที่กระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ และมีคณะกรรมการในการกำกับดูแล เช่น การทำกิจกรรมขุดลอกคลองต้องผ่านคณะกรรมการก่อนว่าจะมีผลกระทบอะไรเกิดขึ้นกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และควรบูรณาการเรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำเข้าสู่นโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับต่าง ๆ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐควรกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับประเทศ โดยให้มีการจัดทำต่อเนื่องในทุก ๆ 5 ปี โดยนำกลยุทธ์และมาตรการโดยนำอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้ และการจัดทำแผนต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และมาตรการที่อยู่ภายใต้การแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ และแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และแผนการจัดการอื่น ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือรัฐควรผลักดันให้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำรวมเข้าอยู่ในแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ เพื่อให้การบริหารงานตามแผนเกิดความเป็นเอกภาพ และให้กระทรวงมหาดไทยควรกำหนดหน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดทำแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับจังหวัด เพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับจังหวัดโดยรวมอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และผลักดันให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแผนปฏิบัติการของหน่วยงานของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในที่สารณประโยชน์ของแผ่นดิน เพื่อถ่ายทอดนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไปสู่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับขั้นตอนในการทำนโยบายและแผนแม่บทพื้นที่ชุ่มน้ำหรือแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายและแผนอย่างต่อเนื่อง และควรผลักดันให้มีการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มี

ความสำคัญระหว่างประเทศหรือแรมซาร์ไซต์ให้ครบทุกแห่ง และสนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนำแผนไปสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนของหน่วยงาน และแผนในระดับจังหวัด ท้องถิ่น โดยอาจนำตัวอย่างการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของในประเทศสาธารณเกาหลี เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับนโยบายการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 กำหนดให้มีการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1. แผนแม่บทในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ใช้บังคับกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 3. แผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์และพื้นที่แรมซาร์ไซต์ โดยแผนแม่บทในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำกำหนดโดยมีการจัดทำทุก ๆ 5 ปี เพื่อเป็นทิศทางให้ไปกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ และแผนการจัดพื้นที่ชุ่มน้ำใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วไปที่มีการขึ้นทะเบียนไว้แล้ว เพื่อสำรวจ จำแนกประเภท มาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ส่วนแผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ใช้สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครอง เพื่อป้องกันการสูญเสียของพื้นที่

5.2 การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำในบทที่ 4 พบว่าในปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ แต่มีบทบัญญัติในการคุ้มครองและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ การนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ตามลักษณะของพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจและตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้มีการศึกษาในบทที่ 4 ซึ่งแบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรน้ำสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภทตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ได้แก่ ได้แก่ 1. กฎหมายเพื่อการจัดหาและจัดสรรน้ำ 2. กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ 3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ ดูแลรักษาความสะอาดและฟื้นฟูแหล่งน้ำ รวมทั้งการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม 4. กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน 5. กฎหมายที่เกี่ยวการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ผู้วิจัยได้ขอวิเคราะห์โดยพิจารณาบนพื้นฐานของปัจจัยในเรื่องของกฎหมายที่คุ้มครองหรืออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ พื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์และพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ซึ่งมีจำนวนของพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์จำนวน 264 แห่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์มีจำนวน 19,295 แห่ง จากตารางที่ 5.1 จะเห็นได้ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์มีจำนวนน้อยกว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ซึ่งเป็นพื้นที่มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกทำลายหรือเปลี่ยนสภาพ

ตารางที่ 5.1 แสดงจำนวนพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์

พื้นที่ชุ่มน้ำ	จำนวน (แห่ง)	พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Sites)	พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติประเทศ	พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ
พื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์	264	8	25	20
พื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์	19,295	6	23	28

การพิจารณาแบ่งประเภทของพื้นที่พิจารณาตามความหมายของเขตอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในการวิเคราะห์กฎหมายในบทนี้จะศึกษาโดยพิจารณาจากที่ตั้งของพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายในพื้นที่อนุรักษ์ และมาตรการทางกฎหมายนอกพื้นที่อนุรักษ์ โดยมีศึกษาปัญหาทางกฎหมายในพื้นที่อนุรักษ์และนอกพื้นที่อนุรักษ์ และ วิเคราะห์โดยนำหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และหลักการแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เพื่อหาแนวทางในการจัดการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

1. มาตรการทางกฎหมายในพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์

เขตอนุรักษ์ คือ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวและพื้นที่เขตคุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด[260] และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ให้ความหมายของเขตอนุรักษ์ คือ เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่รักษาพืชพันธุ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประมงและเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

---

[260] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเขตอนุรักษ์มีหลายประเภทเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เหล่านี้รวมทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอนุรักษ์ด้วย ซึ่งพื้นที่อนุรักษ์เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ในกฎหมายไทยไม่มีการให้คำนิยามของพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ แต่มีการให้คำนิยามโดยสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (The International Union for Conservation of Nature: IUCN) ได้นิยามและกำหนดการจัดการพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ หมายถึง ผืนดินและหรือท้องทะเล ที่อุทิศไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นแหล่งปกปักษ์รักษาและคงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ รวมถึงทรัพยากรที่เกี่ยวเนื่องกับด้านวัฒนธรรมต่าง ๆ และได้รับการจัดการผ่านกลไกทางกฎหมาย หรือวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพอื่น ๆ[261] จากคำนิยามนี้ พื้นที่สงวนตามธรรมชาติ คือ พื้นที่ซึ่งมีกฎหมายประกาศหรือรับรองวิธีการจัดการเพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวไว้ เช่น พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น

วิธีการในการจัดตั้งพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ ที่เป็นมาตรการเฉพาะที่กำหนดขึ้นสำหรับวิธีการใช้อย่างชาญฉลาด ซึ่งแต่ละภาคีสามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดเฉพาะแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำได้ ดังนี้[262] 1. วิธีการในการคุ้มครองทั่วไป (General Protection Instruments) เป็นการส่งเสริมการอนุรักษ์และการจัดการในองค์ประกอบของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ที่อยู่อาศัย ชนิดพันธ์ ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิทัศน์ และเป็นการกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์โดยชุมชนท้องถิ่น หรือผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลาย กำหนดให้มีการใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำได้หลายอย่างหรือใช้ได้มากมาย โดยการใช้ประโยชน์ต้องสอดคล้องกับการักษาคุณลักษณะทางนิเวศวิทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายพื้นฐานในการควบคุมดูแลใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่นอกเขตอนุรักษ์ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การวางแผนการใช้ที่ดิน การติดตามตรวจสอบ ระบบการอนุญาตทางสิ่งแวดล้อม มาตรการแรงจูงใจ มาตรการการลงโทษ 2. วิธีการในการคุ้มครองเป็นพิเศษ (Specialized Protection Instruments) การใช้ประโยชน์ เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษบางอย่าง เช่น เพื่อการประมง การปลูกพืชที่มีความหลากหลาย ภูมิประเทศที่มีความโดดเด่น พื้นที่เหล่านี้มีวิธีการจัดการที่มีการควบคุมเป็นพิเศษขึ้นอยู่ตามวัตถุประสงค์ของการจัดการในแต่ละพื้นที่ เช่น การคุ้มครองอย่างเข้มข้น

---

[261] สุธาสินี แท่นอ่อน, *เรื่องเดิม*, หน้า 30.

[262] Ramsar Convention Secretariat, Ramsar COP 7 DOC. 17.3 Laws and Institutions, In **Meeting of the Conference of Contracting Partes to the Convention on Wetlands** (**Ramsar, Iran, 1971**), p. 19.

โดยจะกีดกันไม่ให้มีมนุษย์เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เช่น พื้นที่เขตอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวนแห่งชาติ มาตรการที่ใช้กับพื้นที่อนุรักษ์เหล่านี้ เช่น การวางแผนจัดการเฉพาะ การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมโดยรอบ และภายในพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีการควบคุมจัดการกิจกรรมอย่างจริงจัง เช่น กำหนดเขตระยะพื้นที่กันชนและกำหนดกิจกรรมที่เหมาะสม ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และยอมให้ทำกิจกรรมได้ในพื้นที่กันชน และการกำหนดมีเขตพื้นที่สงวนและให้มีการควบคุมดูแลเป็นพิเศษ กำหนดวิธีการป้องกันผลกระทบที่เกิดจากจากกิจกรรมภายนอกพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าการประกาศเขตอนุรักษ์ในประเทศไทยมีลักษณะเป็นวิธีการใช้ประโยชน์โดยวิธีการในการคุ้มครองเป็นพิเศษโดยรัฐเป็นผู้มีอำนาจในควบคุมการใช้ประโยชน์และคุ้มครองดูแล ตลอดจนบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเท่านั้น เพื่อรักษาและคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ไว้ให้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ผลในทางกฎหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์

ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอนุรักษ์ รัฐกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครอง และควบคุมการใช้ประโยชน์ เพื่อสงวนและอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านั้นไม่ให้เสียหายหรือถูกทำลาย ทั้งนี้ พื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์จะมีวิธีการคุ้มครองดูแลเป็นพิเศษหรือมีมาตรการการทางกฎหมายในการคุ้มครอง บำรุง ดูแลเขตอนุรักษ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 เขตห้ามล่าสัตว์ป่า มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ไวให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยหรือแหล่งหากินของสัตว์ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่ออนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าอย่างปลอดภัยและรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์ เพื่อการสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ดังกล่าว พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์ กำหนดให้มีป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกัน อนุรักษ์ บำรุง รักษา คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ได้อย่างสมดุลตามระบบนิเวศธรรมชาติ และคงความสมบูรณ์เพื่ออนุชนรุ่นหลังได้ใช้ต่อไปในอนาคต รวมทั้งแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเป็นมาตรการส่งเสริมให้กฎหมายอื่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ พบว่ามีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง บำรุง ดูแล และรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ โดยมีการดูแลรักษาระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายฉบับใดก็จะเป็นตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนด โดยมีมาตรการที่กำหนดการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ภายใต้การ

ควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายในพื้นที่ที่ได้ประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายเฉพาะ และพื้นที่ที่ยังมิได้มีการประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น

มาตรการทางกฎหมายในพื้นที่ที่ได้ประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์

การกำหนดเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่ โดยกฎหมายจะกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์โดยกำหนดกิจกรรมที่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ และที่ห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นการกำหนดวิธีการป้องกันผลกระทบที่เกิดจากกิจกรรมภายนอกพื้นที่ชุ่มน้ำ และกำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารจัดการพื้นที่เหล่านี้โดยเฉพาะ จัดให้มีการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำ และภายในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยนำระบบการอนุญาตมาใช้ควบคุมหรือจัดการกิจกรรมโดยมีมาตรการทางกฎหมายรองรับ และต้องกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนั้น ควรเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครอง ติดตามตรวจสอบ ดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำให้ต่อเนื่องโดยการเพิ่มเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่ตามกฎหมาย ตลอดจนกำหนดโทษหรือเพิ่มบทลงโทษผู้กระทำผิดหรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอนุรักษ์โดยมีการลงโทษทางแพ่งและทางอาญา เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ การเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตอนุรักษ์ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามลักษณะของเขตการจัดการและอยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ กิจกรรมที่ทำได้ในเขตอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ การเข้าไปใช้ประโยชน์ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องขออนุญาตเพื่อกระทำการในเขตอุทยาน ตามมาตรา 19 และมาตรา 22 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เช่น เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป หรือกระทำการปิดกั้นหรือกีดขวางทางน้ำหรือทางบก ทั้งนี้ การอนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ได้เฉพาะเพื่อการสำรวจ การศึกษาวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ การถ่ายทำภาพยนตร์ วีดิทัศน์ หรือสารคดี การถ่ายภาพ การศึกษาธรรมชาติ การบำรุงรักษาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน หรือการท่องเที่ยวที่เป็นประโยชน์และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุทยานแห่งชาติ ส่วนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 53 ถึง มาตรา 55 คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การเข้าไปภายเขตดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่การเข้าไปทำประโยชน์ และห้ามมิให้กระทำการเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้ลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เน่าเสีย หรือเป็นพิษ ปิดกั้นหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก ยกเว้นการเข้าไปทำประโยชน์เพื่อการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ การถ่ายนำภาพยนตร์ วีดิทัศน์หรือสารคดี การถ่ายภาพ การศึกษาธรรมชาติการบำรุงรักษาโครงสร้าง

สาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน และมาตรา 57 อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดที่เกิดทดแทนได้อย่างยั่งยืน โดยกำหนดให้หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจพิจารณาศึกษาจัดทำโครงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามหลักวิชาการ วัฒนธรรม และวิถีชุมชน โดยขออนุญาตต่ออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

เมื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างมาตรการทางกฎหมายไทยกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับพื้นที่อนุรักษ์ (Site-Specific Legal Measure) เป็นหลักการที่นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมกิจกรรมที่ทำความเสียหายให้กับพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือเป็นเครื่องมือในการป้องกันพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมภายนอก ซึ่งมาตรการเฉพาะ (Site-Specific Measure) ได้แก่ การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการใช้อย่างชาญฉลาด ตามมาตรา 3 (1) ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดให้ภาคีต้องวางแผนและดำเนินการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แสดงให้เห็นว่าภาคีต้องวางแผนเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดให้มีการวางแผนในเขตอนุรักษ์ เช่น แผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และกำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ แผนการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แผนการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยการวางแผนต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ด้วย แสดงให้เห็นว่าให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้ ประเทศไทยได้กำหนดพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่สงวนทางธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งสอดคล้องกับ มาตรการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 4 ที่กำหนดให้ “ภาคีจะต้องส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะถูกบรรจุอยู่ในทะเบียนหรือไม่ และให้การควบคุมดูแลที่เพียงพอ” การจัดตั้งพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ เพื่อเป็นเครื่องมือที่กำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ และกำหนดให้มีมาตรการในการดูแลรักษาและคุ้มครองพื้นที่สงวนไว้ โดยมีกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ เขตป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น การกำหนดพื้นที่สงวนตามธรรมชาติหรือพื้นที่อนุรักษ์นั้น เพื่อต้องการคุ้มครองเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างยั่งยืนจากการอนุรักษ์พื้นที่และทรัพยากรในพื้นที่เหล่านี้

มีข้อสังเกตว่า พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแรมซาร์ไซต์ ที่ต้องการอนุรักษ์และยับยั้งการสูญเสียของพื้นที่ชุ่มน้ำตามหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงต้องมีกฎหมายเฉพาะและมีหน่วยงานกำกับดูแลในพื้นที่อย่างใกล้ชิด เพื่อทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในพื้นที่อนุรักษ์เหล่านี้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ

มาตรการเฉพาะพื้นที่ (Site-Specific Legal Measure) ซึ่งเป็นหลักการที่นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายที่ใช้ในพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อใช้ควบคุมกิจกรรมที่ทำความเสียหาย เช่น การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ การวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น ดังนั้น พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ จึงได้รับการป้องกันและคุ้มครองเป็นอย่างดี พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ผลจากการมีประกาศเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซต์เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายทำให้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ลดลง

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในเขตอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย ได้ปฏิบัติตามหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ มีการจัดทำนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย เพื่อดูแลคุ้มครองพื้นที่และควบคุมการใช้ประโยชน์ เพื่อสงวนและอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านั้นไม่ให้เสียหายหรือถูกทำลาย

2. มาตรการทางกฎหมายในพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ไม่ได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์และเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และเป็นพื้นที่ซึ่งไม่ได้อนุรักษ์ไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่นที่อยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และเป็นที่ดินของรัฐทั้งมีลักษณะเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีกฎหมายบัญญัติให้คำจำกัดความไว้หลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2486 กำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นถือว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม มาตรา 1304(2) เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แต่ที่ดินพลเมืองใช้ร่วมกันยังมีอีกมาก และเรียกชื่อต่าง ๆ กันหลายชื่อ เช่น ที่สาธารณะ ที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น คือ ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกกันว่าที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถือว่าเป็นสมบัติส่วนรวมที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะประชาชนทุกคนมิใช่ว่าจะมีที่ดินเป็นของตนเองทุกคน ทรัพย์สินเหล่านี้ถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง และเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน[263] นอกจากนี้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ได้ให้ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

---

263 ศิริ เกวสินสฤษดิ์, **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน** (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2532), หน้า 44.

แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าโดยสภาพธรรมชาติโดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน นอกจากนี้พื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ยังมีลักษณะเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 คือ น้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้หมายความรวมถึง แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่น ๆ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แหล่งน้ำระหว่างประเทศที่อยู่ภายในเขตประเทศไทยซึ่งประชาชนนำมาใช้ประโยชน์ได้ ทางน้ำชลประทาน ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน และน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

ผลแห่งการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 -1307 คือ ทุกคนมีสิทธิมีสิทธิในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำน้ำจากแหล่งดังกล่าวได้เท่าเทียมกันและไม่สามารถยึดถือครอบครองทางน้ำนั้นเป็นของตนได้ และกฎหมายห้ามมิให้โอนแก่กัน มิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 1355 การควบคุมการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่านไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ขอบตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น และผลจากการเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 กำหนดให้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม ทุกคนมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นในกิจกรรมหรือในที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น และมาตรา 8 กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่มีน้ำพุเกิดขึ้นหรือมีน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติไม่ว่าบนดินหรือใต้ดิน ย่อมมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นและไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าผลจากการที่พื้นที่ชุ่มน้ำมีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้ ทำให้ทุกคนมีสิทธิใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเท่าเทียมกัน อาจส่งผลให้มีการแย่งชิงกันใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำโดยประชาชนจำนวนมากได้ หรือเกิดการใช้หรือเก็บน้ำโดยอาจอ้างความจำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินขอนตนได้ เพราะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำสามารถใช้ประโยชน์เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งอาหาร แหล่งคมนาคมขนส่ง ทำให้มีการใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมใช้เกินความจำเป็นทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลอื่น ขาดความระมัดระวัง และมุ่งหวังประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองเป็นหลัก อีกทั้งยังส่งผลให้สูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำในเชิงปริมาณและความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น เกิดภาวะน้ำเสีย มีผลกระทบต่อแหล่งที่อยู่อาศัยและอาหารของพืชและสัตว์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ เป็นการใช้ที่ไม่ชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่ง

ให้ความหมายการใช้อย่างชาญฉลาด คือ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อผลประโยชน์ของมนุษยชาติ โดยที่สามารถคงไว้ซึ่งคุณค่าทางธรรมชาติของระบบนิเวศไว้ได้ ในวิถีทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน”[264] จากคำนิยามการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดนี้ แสดงให้เห็นว่าการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดมีลักษณะของการอนุรักษ์รวมอยู่ด้วย ที่ให้ความสำคัญกับหลักการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมกิจกรรมของมนุษย์ ความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ โดยให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งให้ความสำคัญกับกระจายผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดความเสมอภาคในสังคม

เมื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายไทยกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายทั่วไปสำหรับพื้นที่อนุรักษ์ (Non-Site Specific Legal Measure) เป็นมาตรการที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยทั่วไป โดยนำไปใช้ในการปรับปรุงคุณภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรการทั่วไปนี้มุ่งใช้บังคับกับพื้นที่ชุ่มน้ำและบริเวณโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำทุกประเภทที่มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านี้มากกว่าการอนุรักษ์ เนื่องจากพื้นที่นอกเขตพื้นที่อนุรักษ์มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่มากกว่าพื้นที่อนุรักษ์ โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เช่น การวางแผนการจัดการในพื้นที่โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (Integrated Planning) ระบบการอนุญาตสิ่งแวดล้อม (Environmental Permit Systems) การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Impact Assessment) กระบวนการติดตามตรวจสอบ (Audit Procedure) การใช้มาตรการแรงจูงใจ (Incentives) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายไทยยังขาดหลักการที่สำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ขาดการวางแผนจัดการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการอนุรักษ์โดยกำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ขาดการสำรวจ ติดตามและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นปัจจุบัน ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ และไม่มีการนำมาตรการแรงจูงใจมาใช้

ประการที่ 1 ขาดการวางแผนการจัดการในพื้นที่

ตามหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 3(1) การกำหนดให้ภาคีอนุสัญญาต้องดำเนินการวางแผนส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้วในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาดเท่าที่จะทำได้ แสดงให้เห็นว่าการวางแผนจัดการพื้นที่เป็นมาตรการสำคัญในการการส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ซึ่งภาคีสมาชิกนำไปดำเนินการโดยกำหนดเป็นนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้หน่วยงานที่

---

[264] Ramsar Convention Secretariat, **An Introduction to the Convention on Wetlands Ramsar Handbook 5th Edition**, p. 37.

เกี่ยวข้องในประเทศนำไปปฏิบัติ แต่ที่ผ่านมาพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่นอกเขตอนุรักษ์ส่วนมากเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแล โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อประโยชน์จัดการจัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง แต่ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่เพียงดูแลคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ไม่มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของตนเองได้ เพราะว่าอำนาจการบริหารจัดการยังเป็นของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่

ผลจากการไม่มีการวางแผนการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำส่งผลให้พื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินถูกเปลี่ยนแปลงสภาพจากพื้นที่ชุ่มน้ำ นำไปให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ ลักษณะการกระทำ คือ หน่วยงานของรัฐนำพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้ประโยชน์โดยถมหนองบึงธรรมชาติเป็นสถานที่ราชการ สถานศึกษา เช่น สำนักงานพุทธศาสนา ที่ต้องการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำหนองอีเลิง จังหวัดขอนแก่น และพื้นที่ชุ่มน้ำหนองจำรุง จังหวัดระยองในการสร้างพุทธมณฑล หรือ การขอใช้พื้นที่ชุ่มน้ำกุดทิงที่เป็นแรมซาร์ไซต์เพื่อ ก่อสร้างศูนย์ราชการจังหวัดบึงกาฬ การก่อสร้างสถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์ในพื้นที่ชุ่มน้ำบึงกะโล่ จังหวัดอุตรดิตถ์[265] เป็นต้น โดยมองว่าพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันและอยู่นอกเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย มองว่าเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์ไม่ได้ หรือไม่มีประโยชน์นำไปใช้ทำอะไรก็ได้ และการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำของหน่วยงานของรัฐทำได้ง่ายโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ผู้ขอใช้ประโยชน์ต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดินและมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยเพราะเหตุว่าราษฎรได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นสาธารประโยชน์หมดสภาพการมีสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น เช่น เพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ดังนั้น การนำหลักการใช้อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้ ซึ่งแนวทางการใช้อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ได้แก่ การวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยดึงชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่น

---

265 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **คุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ.**

โดยแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอาจไปรวมอยู่กับแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือกำหนดให้เป็นแผนการจัดการเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่น โดยต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาจังหวัด และแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย และควรมีการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนอย่างต่อเนื่อง เพื่อทราบสถานภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ

ประการที่ 2 ไม่มีกำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 4(1) กำหนดให้แต่ละภาคีต้องส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและนกน้ำโดยจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะถูกบรรจุอยู่ในทะเบียนหรือไม่ และที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ สมัยที่ 4 ณ เมือง Montreux ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1990 มีข้อเสนอแนะที่ 4.4 เรื่อง การสร้างพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ[266] (Recommendation 4.4: Establishment of Wetland Reserves) คือ กำหนดให้ภาคีสร้างพื้นที่สงวนตามธรรมชาติภายในดินแดนของตนให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนและยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน และมีการแนะนำให้ภาคีไปทบทวนเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่ว่ามีมาตรการที่เพียงพอที่จะคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์ ต้องกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่อนุรักษ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายภายในแต่ละประเทศ โดยมีการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้มีมาตรการต่าง ๆ ในการรักษาและคุ้มครองพื้นที่สงวนไว้

เมื่อพิจารณามาตรการในกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งพื้นที่สงวนตามธรรมชาติพบว่า กฎหมายที่มีอยู่นำมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแรมซาร์ไซด์เท่านั้น ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำระดับประเทศหรือระดับชาติและระดับท้องถิ่น ที่เป็นพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง ทางระบายน้ำ ยังมิได้กำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนตามธรรมชาติหรือพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่นอกเขตอนุรักษ์ส่วนใหญ่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ จึงต้องมีการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนา เช่น เป็นเส้นทางคมนาคม เป็นแหล่งทำมาหากิน เป็นแหล่งท่องเที่ยว ทำให้เกิดปัญหาการใช้ที่ไม่เหมาะสม เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด บางแห่งอยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทำให้มีการทิ้งขยะและปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่ การขยายตัวของชุมชน

---

[266] Ramsar Convention Secretariat, Recommendation 4.4: Establishment of Wetland Reserves, In **Convention on wetlands 4th Meeting of Conference of the Contracting Parties**, p. 16.

การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมอาหารทะเล[267] และพื้นที่ดังกล่าวส่วนมากมีลักษณะเป็นปากแม่น้ำ ลำห้วย ลำธาร ไม่มีการกำหนดพื้นที่ที่ชัดเจน และจัดทำหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินเช่น หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อให้ทราบว่าเป็นที่ดินของรัฐ ทำให้มีการใช้ประโยชน์เกินกำลังของการผลิตของพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการทำลายแหล่งต้นน้ำลำธารของพื้นที่ชุ่มน้ำ

ดังนั้น พื้นที่ชุ่มน้ำที่มิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น การประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการอุดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีความสำคัญอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 ถึง มาตรา 44 คือ เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไปหรือ พื้นที่ที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือ พื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่ดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ประกอบด้วย 1. กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม 2. ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม 3. กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะดำเนินการในพื้นที่นั้นต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 4. กำหนดวิธีการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขต หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและ 5. กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น มิได้เป็นการลิดรอนสิทธิ์การใช้ประโยชน์ของประชาชนโดยตรง แต่เป็นการคุ้มครองให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน โดยการเก็บรักษาไว้ เพื่อให้มีทรัพยากรธรรมชาติไว้ใช้ในอนาคต

นอกจากนี้ควรนำมาตรการการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 73 พื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือ

---

[267] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **รายงานการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย (วันที่ 21 สิงหาคม 2557 ณ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, 2557), หน้า 5-4.

พื้นที่ชุ่มน้ำสมควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และมาตรา 78 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำโดยการออกกฎกระทรวง ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดต่อไปนี้ เช่น กำหนดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำสาธารณะหรือทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง กำหนดห้ามการกระทำใด ๆ ที่มีผลเป็นการเสื่อมสภาพแหล่งน้ำ หรือทำให้เกิดภาวะมลพิษแก่แหล่งน้ำ

ประการที่ 3 ขาดการสำรวจ ติดตามและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นปัจจุบัน

ด้วยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 2 กำหนดให้ส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งได้บรรจุไว้ในทะเบียน เพื่อกระตุ้นและสนับสนุนภาคีทุกประเทศให้ดำเนินงานตามกรอบกลยุทธ์และแนวทางในการจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar List) ทำให้ทุกประเทศจำต้องมีการจำแนกประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำและขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบโดยทำการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศ เพื่อให้ทราบข้อมูลและลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในประเทศไทยนั้นได้มีการสำรวจ จัดทำบัญชีรายชื่อสถานภาพ และฐานข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำ ในปี พ.ศ. 2539 และในปี พ.ศ. 2542 จัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย หลังจากนั้นก็ไม่พบว่ามีการสำรวจและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำอีก ทำให้ไม่มีข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นปัจจุบัน จึงไม่อาจวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ และไม่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ จึงเกิดการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ชุ่มน้ำทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำลดลงเป็นอย่างสูง และไม่สามารถกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของพื้นที่ชุ่มน้ำได้ เช่น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่มีการจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์

ดังนั้น ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการสำรวจและรวบรวมข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำภายในเขตปกครองของตนเอง โดยอาศัยพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 42 มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อมูลการใช้น้ำในพื้นที่ การใช้ทรัพยากรสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย ให้หน่วยของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อมูลการใช้น้ำที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบส่งให้แก่สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ข้อ 18 ให้กระทรวงมหาดไทยประสานงานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งน้ำและทางน้ำอยู่ในเขตพื้นที่ หรือกรณีแหล่งน้ำ หรือทางน้ำซึ่งไม่อาจระบุได้ว่ามีหน่วยงานใดของรัฐรับผิดชอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง

แหล่งน้ำหรืออ่างน้ำอยู่ในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำทะเบียนแหล่งน้ำและทางน้ำ และให้จังหวัดและคณะกรรมการลุ่มน้ำรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์ข้อมูลแหล่งน้ำและทางน้ำของจังหวัดและของลุ่มน้ำ ผลจากการมีข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำทำให้สามารถจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำตลอดจนทะเบียนแหล่งน้ำและทางน้ำ ทั้งนี้ การติดตาม ตรวจสอบสถานภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยทำข้อมูลให้ทันสมัย เพื่อทราบจำนวนและขนาดพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่ตั้งของพื้นที่ชุ่มน้ำ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำให้สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์และทราบความต้องการใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำได้ และยังเป็นประโยชน์ในการจัดทำผังน้ำ เพื่อแสดงระบบทางน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดในประเทศ

จากปัญหาดังกล่าว ประเทศไทยควรส่งเสริมให้มีการสำรวจและจัดทำ ขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำและขึ้นทะเบียนชัดเจนเพื่อทราบขอบเขตที่ชัดเจน ทำให้การดูแลรักษาได้ง่ายและทราบปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจตรวจสอบและขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ เพราะว่าประชาชนในท้องที่เข้าใจลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำและเข้าใจจารีตประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นอย่างดี และควรกำหนดหน่วยงานที่ต้องดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนให้ชัดเจน โดยมีนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการรวบรวมข้อมูลและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้สะดวก ตลอดจนปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอย่างน้อยต้องมีการสำรวจและจัดทำทะเบียนทุก ๆ 5 ปี

ประเทศที่เป็นตัวอย่างในการจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ สาธารณรัฐยูกานดา การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Inventory Wetlands) การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำให้ แสดงพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละแห่งประกอบด้วย ที่ตั้ง ตำแหน่งของพื้นที่ชุ่มน้ำ ชนิดของพืชและสัตว์ ดิน และคุณสมบัติในทางอุทกวิทยา การระบายน้ำและการจัดระเบียบการใช้น้ำ ปริมาณการไหลของน้ำ และคุณภาพของน้ำที่เป็นไปได้ การใช้ประโยชน์ที่มีอยู่ ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่รับผิดชอบ สถานะของการอนุรักษ์ พื้นที่หรือขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (The Lead Agency) จะต้องมีการตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระยะ ๆ เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการปรับปรุงทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ และผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม ทำการเผยแพร่ทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำในทุก ๆ 5 ปี เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสถานะภาพในปัจจุบันของพื้นที่ชุ่มน้ำ ส่วนในประเทศสาธารณรัฐอินเดียมีการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยระบบดิจิตอล (Digital Inventory of all Wetland) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือ องค์กรกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐ (State Wetlands Authority) จัดเตรียมรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด และรายงานมายังกระทรวงสิ่งแวดล้อม ป่าไม้และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยจัดทำรายงานให้ทราบภายใน 6 เดือน จากนั้นจะมีการนำข้อมูลมาขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดด้วยระบบดิจิตอลและต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยในทุก 10 ปี

3. ไม่มีการนำมาตรการแรงจูงใจมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำ

ในปัจจุบันปัญหาที่เกิดในพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ เกิดจากการมีสาเหตุจากประชาชนขาดความตระหนักในคุณค่า ความสำคัญ และการใช้ประโยชน์ไม่ยั่งยืน จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำไม่มีมาตรการแรงจูงใจในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรง มาตรการส่วนใหญ่เป็นระบบการสั่งและควบคุม เช่น ห้ามกระทำกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือกำหนดวิธีการใช้น้ำ หรือต้องขออนุญาตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืน แต่ปัจจุบันปัญหาความเสื่อมโทรมของพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานแก้ไขทั้งในภาครัฐบาล ผู้ประกอบการ และประชาชนโดยทั่วไปด้วยทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนร่วม รัฐจึงควรส่งเสริมแรงจูงใจมาใช้ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการช่วยเหลือด้านการเงิน และความรู้ต่าง ๆ

ในประเทศไทยได้มีการนำมาตรการด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาใช้กับปัญหามลพิษ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 94 การให้ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการในการขออนุญาตนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ติดตั้งควบคุม และดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียและระบบกำจัดของเสีย ในกรณีไม่สามารถจัดหาได้ภายในประเทศรวมทั้งขอยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลนั้น ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวดีขึ้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการอื่น ๆ เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม” จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นกลไกทางการเงินที่สร้างแรงจูงใจให้ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ตามหลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่ายโดยให้การสนับสนุนเงินทั้งในลักษณะเงินอุดหนุนและเงินกู้ โดยการเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมภายใต้กระบวนการความร่วมมือ ของทุกภาคส่วน ในการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และระบบกำจัด ของเสีย สำหรับควบคุม บำบัดและขจัดมลพิษ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมใด ๆ เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น รัฐควรใช้มาตรการส่งเสริมโดยอาศัยแรงจูงใจของประชาชนในพื้นที่เป็นเครื่องมือสำคัญให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน ได้แก่ การใช้ระบบกองทุนพื้นที่ชุ่มน้ำ ภาครัฐควรมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเฉพาะ เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนชุมชนหรือองค์กรผู้ใช้น้ำในการพัฒนาฟื้นฟูคุ้มครองและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ส่งเสริมการศึกษา วิจัยเพื่อพัฒนา ฟื้นฟู คุ้มครองและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการระบายน้ำออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำถ้าไม่ระบายน้ำออกจะได้รับสิทธิยกเว้นภาษีที่ดิน และในสหรัฐอเมริกา กฎหมายของรัฐบาลกลาง และกฎหมายของรัฐต่าง ๆ หลายรัฐอนุญาตให้

เจ้าของที่ดิน ซึ่งอุทิศพื้นที่ชุ่มน้ำให้เพื่อการอนุรักษ์ ได้รับการลดหย่อนภาษีที่ดินด้วย ซึ่งในบางรัฐกฎหมายระบุให้พื้นที่โล่ง พื้นที่ชุ่มน้ำ อยู่ในหมวดอสังหาริมทรัพย์ที่เสียภาษีที่ดินในราคาต่ำ[268] และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ใช้มาตรการจูงใจมาใช้ คือให้เงินรางวัล และเงินอุดหนุนของรัฐ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวีหรือนายกเทศมนตรีหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจ่ายเงินรางวัลแก่บุคคลผู้ที่ได้รายงานหรือยื่นคำร้องเพื่อคัดค้านบุคคลที่กระทำความผิดโดยการกระทำกิจกรรมที่ต้องห้ามในพื้นที่ชุ่มน้ำ สามารถร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ปกครองที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือ องค์กรที่มีอำนาจสืบสวน และรัฐให้เงินอุดหนุน เป็นมาตรการแรงจูงใจ ที่รัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือให้เงินอุดหนุนการดำเนินโครงการขององค์กรอื่น ๆ เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การให้เงินอุดหนุนในการติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดหรือออกค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จำเป็นสำหรับโครงการที่อยู่ภายใต้งบประมาณ

สรุปมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

พื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์นั้น มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองหรืออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอันเป็นไปตามหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ มีการวางแผนการอนุรักษ์โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้เกี่ยวข้อง และส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ โดยใช้ระบบอนุญาตเพื่อควบคุมกิจกรรมที่กระทำในพื้นที่ กำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่เพราะพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศวิทยา และมาตรการทางกฎหมายในการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์มิได้เป็นการลิดรอนสิทธิ์การใช้ประโยชน์ของประชาชนโดยตรง แต่เป็นการคุ้มครองให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน คือ กฎหมายต้องการคุ้มครองให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างยั่งยืนจากการอนุรักษ์พื้นที่และทรัพยากรในพื้นที่เหล่านี้ และเพื่อคุ้มครองระบบนิเวศทางธรรมชาติของพื้นที่มิให้ถูกทำลาย จึงกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองหรืออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และห้ามใช้ประโยชน์นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์นั้น เป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนามากกว่าการอนุรักษ์ เพราะเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งอาหาร แหล่งคมนาคมขนส่ง ทำให้มีการใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมใช้เกินความจำเป็นทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลอื่น ขาดความระมัดระวัง และมุ่งหวังประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองเป็นหลัก มาตรการทางกฎหมายที่มีไม่ได้ควบคุมการใช้ประโยชน์และขาดวิธีการอนุรักษ์ที่ชัดเจน ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ขาดแผนการจัดการ ขาดกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทำให้มีการบุกรุก

---

[268] P. J. Dugan, *op. cit.*, p. 86.

พื้นที่ ไม่มีการกำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ ไม่มีการสำรวจ ติดตาม ขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

5.3 การวิเคราะห์องค์กรในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในบทที่ 4 แล้วผู้วิจัยพบปัญหาขององค์กรในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

1. หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่พื้นที่ชุ่มน้ำมีอยู่หลายหน่วยงาน

ปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมากกว่า 15 หน่วยงาน โดยกระจายอยู่ในหน่วยงานระดับกระทรวง 3 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อย่างไรก็ตามพบว่าแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานของตน มีผลจากพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลายฉบับ ทำให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นจำนวนซึ่งทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำบางแหล่งมีหน่วยงานของภาครัฐมากกว่า 2 แห่งเข้าไปดำเนินการตามหน้าที่ของตนทำให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่ประสานงานหรือขาดความร่วมมือในการวางแผนและนโยบายในการปฏิบัติงานร่วมกันในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบและแนวทางเดียวกัน เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลเฉพาะทางน้ำ ทางระบายน้ำ ในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ ส่วนที่สาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินอย่างอื่น เช่น ที่ชายตลิ่ง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนการระวังชี้แนวเขตที่ดินยังเป็นอำนาจของนายอำเภอ ส่วนดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจของกรมเจ้าท่าเป็นผู้ดูแลตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ดังนั้น ถ้าจะมีการขุดลอก หรือเปลี่ยนแปลงแม่น้ำ ลำคลอง ต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่า แต่ถ้าที่ริมแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ หรือชายทะเล ที่อยู่ในเขตทางหลวงแผ่นดินอยู่ในอำนาจของกรมทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวงก็อยู่ในความดูแลของผู้อำนวยการทางหลวง หรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ราชพัสดุ อยู่ในความดูแลรักษาของกรมธนารักษ์ หรือที่วัดที่ธรณีสงฆ์ ที่ศาสนสมบัติกลางอยู่ในความดูแลรักษาของกรมการศาสนา แสดงให้เห็นว่าในพื้นที่ชุ่มน้ำเดียวอาจมีหลายหน่วยงานในการดูแลคุ้มครอง และขาดความเป็นเอกภาพในการนำมาใช้ เพราะกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานปฏิบัติต่างทำตามหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจ ขาดความเชื่อมโยงหรือบูรณาการการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากต่างคนต่างทำตามหน้าที่ที่กฎหมาย

กำหนดเท่านั้น และผลจากการมีหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความสับสนของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายว่าเป็นอำนาจของหน่วยงานใด ในการดูแลรักษาและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำอันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น หรือส่งผลให้เกิดการทับซ้อนของขององค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ยังพบว่าหน่วยงานระดับกระทรวง และหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางในพื้นที่ ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ต่างปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดูแลเขตห้ามล่าและอุทยานแห่งชาติต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจของตนเอง จึงขาดความชัดเจนด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ เนื่องจากไม่ได้มีการมอบหมาย หรือสั่งการมาจากระดับกระทรวงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน และบางหน่วยงานไม่มีภารกิจโดยตรงในการดำเนินงานเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น กรมป่าไม้ ทำหน้าที่จัดการและอนุรักษ์พื้นที่ป่าทุกชนิด กรมชลประทานทำหน้าที่ในการพัฒนาแหล่งน้ำ จัดสรรน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์ด้านการเกษตร ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ประกอบกับไม่ใช่ภารกิจหลักในด้านการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้บางหน่วยงานทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน มาตรการในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูแหล่งน้ำ ไม่มีอำนาจในการสั่งการหน่วยงานในพื้นที่ได้ เช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ถึงแม้จะมีความแก้ไขปัญหาโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้เห็นชอบให้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 เรื่อง การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำก็ตามโดยกำหนดหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงมาตรการทางปกครอง เนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีเป็นการบัญญัติมาตรการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างกว้าง ไม่ได้รวมรายละเอียดในทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานไปบังคับใช้เพราะมิใช่ภาระกิจโดยตรงและขาดงบประมาณ มีบางมาตรการที่ต้องดำเนินการร่วมกัน มาตรการไม่มีบทลงโทษหน่วยงานต่าง ๆ จึงไม่ให้ความสำคัญ[269] แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสถานะของมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ด้วยมติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายแต่ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานราชการต่าง ๆ จะไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะมติคณะรัฐมนตรีเหมือนคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติ

---

269 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **รายงานผลการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย (วันที่ 21 สิงหาคม 2557 ณ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม),** หน้า 5-12.

ตาม ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (2) บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ” ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ดังนั้น พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำในแต่ละลุ่มน้ำซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นส่วนหนึ่งของลุ่มน้ำ ตามหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละลุ่มน้ำโดยกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำดูแล คณะกรรมการลุ่มน้ำประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำในเขตลุ่มน้ำ ผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ทำหน้าที่จัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ แก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

ควรนำมติอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับจังหวัดเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 35 เพื่อกระจายอำนาจการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไปยังภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัดประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน และมีคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนชุมชน ผู้แทนจากองค์กรอนุรักษ์ในท้องถิ่น สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น โดยมีสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่พิจารณายกร่าง กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำภายในจังหวัด คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่วางนโยบายและแผนบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายในจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของจังหวัด และกำกับดูให้หน่วยง่านในพื้นที่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ติดตามและประสานงานการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น

ตัวอย่างของประเทศที่มีองค์กรในการบริหารจัดการที่ดีโดยเน้นการกระจายอำนาจการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่ท้องถิ่น คือ ประเทศสาธารณรัฐยูกานดามีองค์กรในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมี

หลายระดับ ตั้งแต่ในระดับชาติ ระดับเขตหรือมณฑล และระดับท้องถิ่น ให้ความสำคัญในระดับท้องถิ่น คือ มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น (เขตหรือมณฑล อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน) มีหน้าที่กำกับดูแล ให้คำปรึกษาแก่องค์กรตั้งแต่ระดับต่ำกว่าเขตหรือมณฑลลงไป ประกอบด้วยองค์กรระดับอำเภอ (Country และ Sub-Country) และตำบล (Parish) เป็นองค์กรการปฏิบัติในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ มีสภาแห่งรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นพิเศษในการดูแลคุ้มครองและออกกฎระเบียบบังคับใช้ในท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเขตหรือมณฑล ทำหน้าที่กำกับดูแล ประสาน ติดตาม ตรวจสอบและให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น และสภาเขตหรือมณฑล (District Councils) ในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ

2. ขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยเฉพาะ

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน มีทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติ จึงขาดความเชื่อมโยงหรือประสานงานจากราชการส่วนกลางที่กำหนดนโยบายและแผนไปยังหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันมีเพียงสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ประสานงานกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีคณะอนุกรรมการกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นผู้เสนอแนะนโยบายให้แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้กำหนดกำหนดนโยบาย และแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลหรือสั่งการหน่วยงานในพื้นที่ได้ โดยอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำทำหน้าที่ในด้านสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานในพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎระเบียบ นโยบายแห่งชาติ และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนการสร้างจิตสำนึกและการให้การศึกษาเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอจนการศึกษาวิจัยด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะชุมชนในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ สนับสนุนความร่วมมือหรือความเป็นพันธมิตรกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในและต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่า คณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำไม่มีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานในระดับกระทรวงที่อยู่นอกเหนือการกำกับดูแลของตน เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้ขาดความร่วมมือในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และขาดการติดตามตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานอื่น ๆ

ดังนั้น ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีบทบาทดูแลและควบคุมการใช้ประโยชน์ และควรเพิ่มอำนาจในการประเมินและติดตามผลการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทุกแห่งของประเทศ โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ชุ่มน้ำจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับทุนจากรัฐบาลหรือรายงานสถานะการณ์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมี

คณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ ในการติดตามผล เพื่อใช้ในการพัฒนาจัดทำนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ

ในต่างประเทศมีหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา ได้แก่ ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม สังกัดภายใต้กระทรวงน้ำ ที่ดินและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศในระดับชาติ ระดับเขตหรือมณฑลและระดับท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎระเบียบ และในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

3. ขาดการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่นอกเขตอนุรักษ์ส่วนมากอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ถ่ายโอนหรือกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ในแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 16(2) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ ทางระบายน้ำ และรวมถึงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68(8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมาตรา 67(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกให้ความช่วยเหลือ

ปัญหาการดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายในท้องถิ่นได้เอง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ข้อ 6 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน และกรณีต้องมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น แต่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใดใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีการขอเข้าไปใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ป่า ต้องได้รับการอนุญาตจากกรมป่าไม้ หรือกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช หรือการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน ต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดและทำตามขั้นตอนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเท่านั้น แสดงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจแท้จริงในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการสวนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(24) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่สามารถใช้อำนาจในการดูแลและการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่นได้ และไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนพื้นที่ได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะความต้องการในการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้เป็นไปตามหลักการใช้อย่างชาญฉลาดที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างยั่งยืน

ในด้านมาตรการทางกฎหมาย พบว่าการออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกำหนดแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติของกระทรวง กรมต่าง ๆ พบว่าในหลายกรณีมีการออก กฎ ระเบียบหรือคำสั่งที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 มีปัญหาด้านอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บางส่วนมีความทับซ้อนกับกระทรวง กรม ซึ่งเดิมเป็นผู้รับผิดชอบดูแลภายหลังได้ถ่ายโอนภารกิจบางส่วนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ยังคงเป็นอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่

กระทรวง กรม มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดูแลอยู่ แม้ต่อมาภายหลังได้ถ่ายโอนภารกิจบางส่วนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ราชการสวนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ตามแต่วิธีการและขั้นตอนการกระจายอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ยังไม่ให้ความสำคัญเพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการจัดให้มีการบริการสาธารณะเท่านั้น ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิร่วมจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ และควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาหน้าที่ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ บางส่วนยังอยู่ในหน่วยงานเดิมอยู่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลคลองหรือลำธารสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล แต่อำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือการให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพื้นทีชุ่มน้ำนั้นกลับยังเป็นของส่วนกลางอยู่ เช่น การขออนุญาตในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำลำคลอง ยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า[270]

ดังนั้น การจัดองค์กรในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรกระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปสู่ระดับพื้นที่หรือถ่ายโอนภารกิจในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในแก่ท้องถิ่น เป็นผู้บริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในการดูแลรับผิดชอบของตนให้มีอำนาจในการอนุรักษ์ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์ โดยอยู่ภายใต้กรอบแนวทางที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์ และให้คณะกรรมการลุ่มน้ำในแต่ละเขตลุ่มน้ำเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้หลักเกณฑ์หรือแนวทางเหล่านั้น

นอกจากนี้ยังพบปัญหาการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องด้วยยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยออกมารองรับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ด้วยรูปแบบการควบคุมและกำกับดูแลบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ทราบความต้องการในการใช้งบประมาณที่แท้จริงเปรียบเสมือนการทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดแนวทางหรือเงื่อนไขให้องค์กรปกครอง

---

[270] มนตรี แดงศรี, **โครงการศึกษาเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ คำสั่งของกระทรวง กรมซึ่งขัดหรือแย้งกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2555), หน้า 6-11.

ส่วนท้องถิ่นปฏิบัติในการใช้จ่าย ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณเมื่อได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล และจำกัดโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 30 กำหนดให้งบประมาณงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ไม่มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้ในการจัดทำและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในการดูแลที่สาธารณะ เช่น

ควรให้กระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ว่าควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 โดยกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม ดำเนินการปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบในการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น เช่น แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในพื้นโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนที่ได้ใช้ประโยชน์ หรือองค์พัฒนาเอกชน และการอนุญาตหรือการอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ ต้องได้รับมติจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอตามรูปแบบขององค์กรกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยทรัพยากรน้ำสาธารณะได้ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 6 กำหนดนายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรน้ำสาธารณะแห่งใดก็ได้ที่ไม่ใช่ทางน้ำชลประทาน และน้ำบาดาล และให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ มีอำนาจออกระเบียบหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยทรัพยากรน้ำสาธารณะตามกรอบแนวทางที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ การออกระเบียบหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ควรพิจารณาตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายที่

เกี่ยวข้องเพื่อมิให้ขัดหรือแย้ง เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำ มาประกอบการการยกร่างระเบียบหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการดูแลคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยเห็นควรกำหนดให้มีมาตรการสำคัญ เช่น กำหนดให้องค์กรกครองส่วนท้องถิ่นที่พื้นที่ชุ่มน้ำตั้งอยู่ดำเนินการสำรวจแนวเขตและจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกำหนดขอบเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ตรงตามที่ทะเบียนที่สาธารณะ และตรงกับการขึ้นทะเบียนของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมขาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนแหล่งน้ำและทางน้ำ และการกำหนดระเบียบการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ได้แก่ นำหลักการป้องกันล่วงหน้า คือ การกำหนดรูปแบบหรือกิจกรรมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ที่ต้องพยายามรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ และวางหลักการห้ามมิให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ว่าโครงการนั้นจะอยู่ในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำหรือนอกเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ เว้นแต่จะได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการกำหนดว่ากิจกรรมหรือโครงการที่มีการดำเนินการในพื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องรักษาคุณค่าทางธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ โดยการกำหนดรูปแบบของกิจกรรมหรือควบคุมกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Adverse Impact) เช่น โครงการขุดลอกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกักเก็บน้ำอนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่น้ำ โครงการก่อสร้างคันดิน โครงการผันน้ำหรือสูบน้ำ เข้า-ออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้นการใช้ระบบการอนุญาตสำหรับกิจกรรมเหล่านี้ เพื่อการควบคุมกิจกรรมและการกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ นอกจากนี้นำมาตรการป้องกันล่วงหน้าตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 79 ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลทรัพยากรน้ำสาธารณะในบริเวณดังกล่าว มีหนังสือขอความร่วมมือให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับทรัพยากรน้ำสาธารณะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ การกำหนดกฎระเบียบเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้ การกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและ การขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ของท้องถิ่นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุก เป็นต้น และนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การจัดเก็บภาษีจากผู้ปล่อยน้ำเสียลงในพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ บึง หนอง ทะเลสาบ เป็นต้นการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 หมวด 8 เรื่องความรับผิดทางแพ่งในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ มาตรา 83 “ผู้ใดจงใจ

หรือประมาทเลินเล่อกระทำโดยผิดกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะหรือใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ผู้นั้นกระทำละเมิดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อรัฐเพื่อการนั้น” นอกจากนี้ควรนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ และร่วมในการวางแผนการจัดการ การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ การจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยชุมชนร่วมกันกับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำรูปแบบแนวคิดเรื่องป่าชุมชน คือ การจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชน มีคณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชน ทำหน้าที่ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการพื้นทีชุ่มน้ำชุมชน ดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ บำรุงและฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรม ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดทำแนวเขต และช่วยจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดในพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น

5.4 วิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ

การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ไม่ยั่งยืนได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 57 (2) กำหนดให้รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ด้วย ประกอบดับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนร่วม การใช้น้ำต้องใช้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือที่ดินของตนโดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือเป็นทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource) แสดงให้เห็นว่ากฎหมายรับรองว่าน้ำเป็นทรัพยากรร่วม ทำให้ต้องใช้น้ำอยู่บนหลักการได้แก่ สมดุลและยั่งยืน จำเป็นแก่ประโยชน์เท่านั้น และไม่กอให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำถือว่าเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะที่มีคุณค่าต่อมนุษย์หลายประการ ปัจจุบันมีปัญหาเกิดจากมีการใช้ประโยชน์โดยชุมชนในท้องถิ่นเกินความจำเป็น และเป็นการใช้ประโยชน์นี้ทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำสาเหตุเนื่องจากประชาชนในพื้นที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ประชาชนขาดความตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำและการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งมีการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำและประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนรับรู้จึงเกิดการต่อต้าน จากที่ประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับความพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือการรณรงค์ให้เกิดความตระหนักในคุณค่าพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้มีการใช้ประโยชน์อย่างไม่ยั่งยืน เช่น การบุกรุกพื้นที่เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน มีการใช้สารเคมีทาง

การเกษตรปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำ การขยายตัวของชุมชนส่งผลให้เกิดขยะและน้ำเสียส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำและสัตว์น้ำ ขาดการควบคุมดูแล นอกจากนโยบายของรัฐในอดีตขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับราชการส่วนกลางเป็นหลัก เช่น ตั้งแต่ระดับนโยบาย โดยคณะอนุกรรมการจัดพื้นที่ชุ่มน้ำ เสนอนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานและแผนปฏิบัติการ โดยนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ผ่านมาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การวางแผนควรการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชุ่มน้ำ จากการศึกษาพบว่า การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ผ่านมา เริ่มต้นมาจากคณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นผู้เสนอนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ สำหรับการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ เสนอให้แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งที่ผ่านมาคณะอนุกรรมการจัดการพื้นทีชุ่มน้ำได้จัดตั้งคณะทำงานจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในปี พ.ศ. 2536 เพื่อยกร่างนโยบายและแผนระดับชาติ ซึ่งแผนการจัดการได้รับการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2540[271] โดยขั้นตอนการจัดทำแผนดังกล่าวไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือภาคเอกชนเข้าร่วมวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหรือการับฟังความคิดเห็นก่อนมีการประกาศใช้แต่อย่างใด ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564[272] ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน พัฒนาระบบการบริหารจัดการและกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างจิตสำนึกความตระหนัก และปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการสร้างการมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการจัดทำโครงการเพื่อสร้างการยอมรับและลดความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล รักษา ติดตามและตรวจสอบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ และไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการ

---

271 *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 10.

272 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564,** หน้า 116.

อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ในข้อ 4 “ให้สร้างจิตสำนึกและปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนแก่ทุกภาคส่วน และประชาชนทุกระดับ และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติด้วย” นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 กำหนดให้รัฐมีเครื่องมือและกลไกที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ คณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำปิง คณะกรรมการลุ่มน้ำป่าสัก เป็นต้น และคณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา ทำหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น มีข้อเสนอแนะด้านนโยบาย รัฐควรส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ พร้อมทั้งผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนไปผสานสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนในระดับจังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน โดยนำมาตรการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนแม่บทในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 18 กำหนดให้การจัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้มีตัวอย่างการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจในการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยกฎหมายพื้นที่ชุ่มน้ำกำหนดให้มีผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการทบทวนแก้ไขปัญหา ให้คำแนะนำ และการเสนอชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar List) ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญที่มาจากภาคเอกชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ รัฐควรสร้างกลไกการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งในแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันตามลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ซึ่งมีกระบวนการดังนี้

1. หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำให้ถูกต้องและชัดเจน

2. ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชนหรือตั้งจัดเครือข่ายอนุรักษ์ หรือจัดตั้งอาสาสมัครดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

3. กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในคู่มือของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เรื่องทักษะทางมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Skills) เป็นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น และชนพื้นเมืองในการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ประชาชนใน

ท้องถิ่น ชนพื้นเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน โดยจะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังนี้[273]

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดปัญหา เพื่อการค้นหาปัญหา ต้องใช้ความรู้และทักษะของชุมชนและองค์กรท้องถิ่นทุกกลุ่ม ที่มีส่วนได้เสียกับพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งแกนนำต่างๆ เข้ามาเสนอแนวคิดในการจัดการ การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่นของตน เพื่อกำหนดปัญหาและหาวิธีการแก้ไขปัญหา เนื่องจากข้อมูลบางเรื่องยากต่อการเข้าถึงและจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่ปรากฏออกมาภายนอก

ขั้นตอนที่ 2 การตัดสินใจแก้ไขปัญหา เพื่อให้การตัดสินใจเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เพราะเป็นคนที่อยู่ในท้องที่และรับทราบถึงสาเหตุและที่มาของปัญหาเป็นอย่างดี จึงสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริง โดยอาศัยประสบการณ์และวิถีชีวิตจารีตประเพณีท้องถิ่นมาใช้

ขั้นตอนที่ 3 การวางแผนการจัดการพื้นที่ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำ และนำมาใช้ปฏิบัติได้จริงในพื้นที่ ต้องอาศัยการระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น และชนพื้นเมือง องค์กรภาคประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

ขั้นตอนที่ 4 การติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่โดยชุมชนร่วมกัน เช่น อาสาสมัคร จิตอาสา และกำหนดรูปของกิจกรรมหรือจัดกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และทราบปัญหาหรือควบคุมดูแลกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การล่าสัตว์และมลพิษ เป็นต้น

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดให้มีโปรแกรมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การสื่อสาร การให้การศึกษาและการสร้างความตระหนักแก่สาธารณชน หรือเรียกว่า “CEPA”(Communication, Education and Public Awareness) คือ ประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด (People Taking for the Wise Use of Wetlands)[274] เป็น

---

[273] Ramsar Convention Secretariat, Participatory Skills: Establishing and Strengthening Local Communities and Indigenous People’s Participation in the Management of Wetlands, In **Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands, 4th edition, Vol. 7.**

[274] Ramsar Convention Secretariat, **The Ramsar Convention Manual: A Guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), 6th edition.**

เครื่องมือในการใช้อย่างชาญฉลาดโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นโปรแกรม CEPA เป็นการส่งเริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด และการสื่อสารเป็นการแสดงออกข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม เพราะว่าเป็นการส่งเสริมหลักการใช้อย่าชาญฉลาดโดยผ่านทางสังคม[275] ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและนำโปรมแกรม CEPA มาใช้โดยส่งเสริมการสื่อสาร การให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชน สร้างความตระหนักรู้ โดยมีการรัฐบาลของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้ความสำคัญในการจัดทำป้ายสื่อความหมาย เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำ Upo เมืองปูซาน มีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำติดต่อกับนาข้าวมีความใกล้เคียงกับประเทศไทย การจัดทำเส้นทางศึกษาธรรมชาติ ห้องนิทรรศการ ห้องประชุม หอดูนก ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย ได้แก่ ด้านงบประมาณ รัฐบาลประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณเป็นจำนวนมากจนเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวได้อย่างดี โดยมีการจัดการการท่องเที่ยวที่ดีมากมีการนำเที่ยวรอบ ๆ พื้นที่ชุ่มน้ำ และมีการจัดกิจกรรมให้ความรู้เรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอาสาสมัครมาบรรยายให้นักท่องเที่ยวและเยาวชนได้รับทราบความสำคัญและคุณคาของพื้นที่ชุ่มน้ำ[276]

ในประเทศไทยมีแนวคิดการการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนที่นิติบุคคลที่ไม่แสวงหากำไร มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และให้ได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากทางราชการ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 18 รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องก่อน นอกจากนี้มีการแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน คือ แนวคิดเรื่องป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 ส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

---

[275] Ramsar Convention Secretariat, Wetland CEPA: The Convention's Programmer on Communication, Education, Participation and Awareness (CEPA) 2009-2015, In **Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands, 4th ed, Vol. 6,** p. 21.

[276] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเนื่องในวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก ประจำปี 2557 เรื่อง "พื้นที่ชุ่มน้ำและการเกษตร: คู่หูสู่ความเจริญ",** หน้า 60.

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อให้ชุมชนจัดการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนและร่วมกันดูแลรักษาป่าชุมชน โดยวิธีการการจัดตั้งป่าชุมชน มีคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน มีข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน ดูแลรักษาบำรุงและฟื้นฟูป่าชุมชน ตลอดจนร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดทำแนวเขต และช่วยจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิด เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำได้ ด้วยเหตุที่ว่าทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวมรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมโดยส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้นำเสนอสรุปผลการศึกษาถึงกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยและเสนอแนะเพื่อใช้ในการปรับปรุงกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดในประเทศไทย และเสนอแนะกฎหมายในเชิงนโยบาย ดังนี้

ปัญหาในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างไม่เหมาะสม อีกทั้งเมื่อพิจารณานโยบาย กฎหมายและองค์กรในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยในบทที่ 5 พบว่าด้านนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย มีประเด็นปัญหา ได้แก่ นโยบายของภาครัฐไม่ชัดเจนในการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำโดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ คือ ขาดแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีการดำเนินตามแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน คือ ไม่มีการสนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินการทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในทุกระดับ พร้อมทั้งผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนไปผสานสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนในระดับจังหวัด ท้องถิ่น และชุมชน ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นมีกฎหมายจำนวนมาก โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1. กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและจัดสรรน้ำ 2. กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ 3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ ดูแลรักษาความสะอาดและฟื้นฟูแหล่งน้ำ รวมทั้งการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม 4. กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน 5. กฎหมายที่เกี่ยวการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยพิจารณาจากสภาพทางกายภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำแบ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์และพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ทำให้ทราบว่ามีมาตรการทางกฎหมายในเขตพื้นที่อนุรักษ์และนอกพื้นที่อนุรักษ์นั้น คือ

พื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ ได้ปฏิบัติตามหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และเป็นไปตามหลักการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด มีการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้คุ้มครองดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารวางแผนจัดการ ได้แก่ มีการจัดทำนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย เพื่อดูแลคุ้มครองตัวพื้นที่และควบคุมการใช้ประโยชน์โดยการควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การประมงเกินขีดจำกัด การขยายตัวของชุมชน ภาวะมลพิษ เป็นต้น เพื่อสงวนและอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านั้นไม่ให้เสียหายหรือถูกทำลาย ส่วนในพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์นั้น มาตรการทางกฎหมายนอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ กลับมีปัญหาในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติโดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น ที่อยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาการบุกรุกทำลายเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีแหล่งกักเก็บและชะลอน้ำ ซึ่งเป็นผลให้เกิดปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ ในปี พ.ศ. 2558 และไม่สอดคล้องกับหลักการที่สำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ขาดการวางแผนจัดการโดยมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการอนุรักษ์โดยกำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ ขาดการสำรวจ และจัดทำขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำให้ชัดเจน และจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำในทุกระดับให้เป็นปัจจุบัน ขาดการติดตามผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 พฤศจิกายน 2553และติดตามการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการพัฒนาเพื่อกำหนดขอบเขตการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำให้อยู่ในความสมดุล และการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกฎหมายไม่มีความชัดเจนในบทบาทอำนาจหน้าที่ในการการดูแลและบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาครัฐไม่มีการนำมาตรการแรงจูงใจมาใช้ส่งเสริมหรือสนับสนุนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับองค์กรในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย พบว่ามีหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่พื้นที่ชุ่มน้ำมีอยู่จำนวนมาก ต่างมีความซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติหน้าที่ การแก้ไขปัญหาจึงขาดเอกภาพ ไม่ประสานงานกันเพราะว่าหน่วยงานต่างปฏิบัติอำนาจหน้าที่ตามพันธกิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ขาดการบูรณาการจึงทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ ขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยเฉพาะเช่น จัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัด และคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชน เป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำหน้าที่รับนโยบายและแผนจากส่วนกลาง โดยรับผิดชอบจัดทำแผนการปฏิบัติการหรือแผนการจัดการในระดับพื้นที่เพื่อควบคุมดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ และบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลบริหารจัดการ

พื้นที่ชุ่มน้ำยังไม่ชัดเจน และขาดการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงขาดความชัดเจนในอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

ดังนั้น ประเทศไทยควรมีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำและมีนโยบายและแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอาศัยหลักการแนวคิดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญ แนวคิดทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้อง นโยบายและแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ แผนการปฏิรูปประเทศ นโยบายของรัฐบาล และกฎหมายต่างประเทศกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรกาทางกฎหมายในรูปกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ ร่างกฎหมายในเชิงนโยบายเพื่อเป็นแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. .... เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น องค์กรในการกำกับดูแล การวางแผนการจัดการโดยมีส่วนร่วมของประชาชน การสำรวจขึ้นทะเบียน มาตรการในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ มาตรการส่งเสริมหรือมาตรการแรงจูงใจ มาตรการลงโทษ โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการ เพื่อลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำต่อไป

6.1.1 สรุปแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลของงานวิจัยฉบับนี้ให้สมบูรณ์ ได้แก่ หลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ หลักการและแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แนวคิดมาตรการบังคับทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลของงานวิจัยฉบับนี้ให้สมบูรณ์ และนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับประเทศไทย

6.1.2 สรุปกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ทำให้ทราบถึงหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ถือว่าเป็นกรอบแนวคิดหลักในการออกกฎหมายภายในประเทศ และศึกษาตัวอย่างกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (Wetland Conservation Act 2008) ถือว่าเป็นประเทศแรกที่มีการบัญญัติกฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในรูปแบบพระราชบัญญัติ และนำเอามาตรการตามหลักการอนุรักษ์และใช้อย่างชาญฉลาดมาใช้, ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา (The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shore Management) Regulations 2000) เป็นประเทศแรกในทวีปแอฟาริกาใต้มีการบัญญัตินโยบายและนำเอาหลักการใช้อย่างชาญฉลาดมาบัญญัติเป็นระเบียบโดยอาศัยพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1986 มีลักษณะเด่นคือ มีองค์กรในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหลายระดับ และมีหน่วยงานเฉพาะในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งประเทศคือ ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม และประเทศสาธารณรัฐอินเดีย (The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017) เป็นตัวอย่างที่ดีที่ประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้ถูกขึ้นทะเบียนว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตกอยู่ในภาวะอันตราย ที่เรียกว่า Montreux Record จนได้รับรางวัล Ramsar Convention Award นอกจากนี้ยังมีการออกข้อบังคับโดยศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำเป็นตัวอย่างที่ใช้สำหรับการนำมาประยุกต์ใช้สำหรับกฎหมายในประเทศไทย อันเป็นประโยชน์ต่อการยกร่างกฎหมายการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ขอสรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

1. สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำหรืออนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาล ซึ่งกำหนดขึ้นมา เพื่ออนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลก โดยสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด และกำหนดให้ภาคีใช้ในการวางกรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาดังกล่าว มุ่งหวังให้ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเป็นภาคี ร่วมจัดทำนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการสำหรับการดำเนินงานอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ในประเทศของตน อนุสัญญาฯ เป็นกรอบนโยบาย กำหนดเป้าหมายมากกว่าวิธีการดำเนินงาน มีวัตถุประสงค์หลัก คือ มุ่งหวังที่จะให้เกิดการรักษาสภาพแวดล้อมเพื่ออนุชนรุ่นหลัง โดยใช้แนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างนานาประเทศในการอนุรักษ์ การสร้างสมรรถนะในการอนุรักษ์ การศึกษาและวิจัย การแบ่งปันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด รวมทั้งสนับสนุนทุนในการดำเนินงาน

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ คือ 1. เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินงานและความร่วมมือระดับนานาชาติในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน ยับยั้งการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำโลก 2. สนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (The Wise Use Concept) ซึ่งเป็นหัวใจของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable Use) เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติและระบบนิเวศน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติ คือ การยึดแนวทางการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และภาคีอนุสัญญาฯ มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาดังนี้

1) ภาคีต้องคัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติหรือนานาชาติอย่างน้อย 1 แห่ง บรรจุในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มาอยู่ในทะเบียนและส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีอยู่ในทะเบียน

2) ภาคีต้องกำหนดและวางแผนการดำเนินงานการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจะอยู่ในทะเบียนหรือไม่ และส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

3) การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้ขึ้นทะเบียนหากมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางนิเวศอันมีผลต่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในทะเบียนต้องแจ้งองค์กรหรือรัฐที่รับผิดชอบมีการกระบวนการติดตามตรวจสอบที่ตั้งขึ้นจากคณะกรรมการบริหารอนุสัญญา (Standing Committee)

4) การใช้อย่างชาญฉลาด การให้คำนิยามของการใช้อย่างชาญฉลาด คือ การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของคนและชุมชน ในวิถีทางที่สอดคล้องกลมกลืน และบำรุงรักษาคุณลักษณะทางธรรมชาติของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำไว้

5) การสร้างพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ (Natural Reserves) การสร้างพื้นที่สงวนทางธรรมชาติไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจะถูกขึ้นทะเบียนหรือไม่และให้ควบคุมดูแลโดยกำหนดมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่เหล่านี้

6) การวิจัย (Research) ให้ภาคีส่งเสริมการวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเอกสารเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำการศึกษาและฝึกอบรม (Education and Training) ภาคีต้องส่งเสริมการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความสามารถในการวิจัยและเพิ่มการตระหนักรู้ในคุณค่าและความสำคัญของพื้นทีชุ่มน้ำ

7) ความร่วมมือระหว่างประเทศ ภาคีต้องทำการปรึกษากับภาคีอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ตามเขตแดนระหว่างประเทศ

8) การประชุมสมัชชาภาคีการประชุมเพื่อหารือในการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ โดยจัดประชุมอย่างน้อย 3 ปีต่อครั้ง การประชุมเพื่อออกกฎระเบียบในทางปฏิบัติ และทบทวน

กฎระเบียบการเงิน ภาคีต้องดำเนินการตามมติและข้อเสนอแนะจากที่ประชุม การตั้งคณะกรรมการบริหาร (Standing Committee) ทำหน้าที่จัดเตรียมเอกสารการประชุม ให้คำแนะนำในการประชุม และการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Scientific and Technical Review Panel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านวิชาการต่อคณะกรรมการบริหาร ทบทวนกฎระเบียบและแนวปฏิบัติ

9) ภาคีต้องสนับสนุนเงินช่วยเหลือแก่อนุสัญญาฯ จำนวนเงินช่วยเหลือของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับการแบ่งตาม UN Scale

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำโดยได้รับมอบสัตยาบันสารเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 นับเป็นลำดับที่ 110 ของภาคีอนุสัญญาฯ ผลสำเร็จและประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยแสดงเจตนารมณ์และมีนโยบายในการจัดการอนุรักษ์และยับยั้งการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ ส่งผลทำให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนอันเป็นประโยชน์โดยต่อทางเศรษฐกิจ และสังคมในท้องถิ่น การวางมาตรฐานที่ดีในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย การสร้างความตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำแก่ประชาชนและชุมชน ชุมชนในพื้นที่ได้ทราบหลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและมีส่วนร่วมในการนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนอย่างเหมาะสม ก่อให้เกิดความร่วมมือกันของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ การมีส่วนร่วมของประเทศไทยในเวทีโลกในด้านการอนุรักษ์และการจัดการด้านระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ การแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งการสนับสนุนทางวิชาการและทางการเงินจากกองทุนอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ

2. สรุปกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

ผู้ศึกษาได้นำกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายโดยเฉพาะสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (Wetland Conservation Act 2008) ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา (The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shore Management) Regulations 2000) ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย (The Wetlands (Conservation and Management) Rules, 2017) โดยจะวิเคราะห์อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งพิจารณาจากหลักเกณฑ์สากลหรือกรอบกฎหมายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามมติที่ประชุมของที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยแบ่งออกเป็น 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการเฉพาะใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์และมาตรการทางทั่วไปใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ซึ่งนำมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

1) ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีพระราชบัญญัติว่าด้วยส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 (Wetland Conservation Act 2008) เพื่อการส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิต มีการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การออกกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดของกฎหมาย โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2008 (Enforcement Decree of The Wetlands Conservation Act 2008) ถือว่าเป็นประเทศแรกที่มีการบัญญัติกฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในรูปแบบพระราชบัญญัติ และนำเอามาตรการตามหลักการอนุรักษ์และใช้อย่างชาญฉลาดมาใช้โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการใช้มาตรการแรงจูงใจ การจัดทำแผนการจัดการ และการติดตามตรวจสอบสถานะพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

องค์กรในการบริหารจัดการ.มีหลายระดับ ได้แก่ ในระดับประเทศ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและพาณิชย์นาวี องค์กรในการกำกับดูแล ได้แก่ คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ ผู้ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ องค์กรทำหน้าที่ในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ ผู้ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำหน้าที่ควบคุม ทำให้มีการดำเนินการตามนโยบายและแผนสามารถปฏิบัติได้จริง และองค์กรในระดับท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ คือ นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องกำหนดแผนปฏิบัติการ (The Action Plan) เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในท้องที่หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเขตอำนาจของตัวเอง โดยมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการต่อไป

มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่

มาตรการกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ การอนุวัตรการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำการกำหนดแผนการอนุรักษ์เฉพาะพื้นที่คุ้มครอง การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ การเพิกถอน หรือการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์ การกำหนดกิจกรรมที่ห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ และข้อจำกัดการห้ามเข้าไปในพื้นที่ชุ่มน้ำ การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดการกับความเสียหายในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการลงโทษ

มาตรการกฎหมายทั่วไป ได้แก่ การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแผนการจัดการขั้นพื้นฐาน (Fundamental Plan) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำเงินรางวัลแก่เจ้าของที่ดิน การซื้อที่ดินของเอกชน เงินอุดหนุนของรัฐ มอบเกียรติบัตรมัคคุเทศก์ เพื่อระบบนิเวศวิทยาพื้นที่ชุ่มน้ำ บทบัญญัติว่าด้วยการลงโทษ

2) ประเทศสาธารณรัฐยูกานดา เป็นประเทศแรกในทวีปแอฟริกาใต้มีการบัญญัตินโยบายการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ (National Policy

for the Conservation and Management of Wetland Resources 1995) และนำมาเป็นหลักในการบัญญัติเป็นระเบียบสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ค.ศ. 2000 (The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shore Management) Regulations 2000) โดยอาศัยพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1986 มีลักษณะเด่นคือ มีองค์กรในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหลายระดับมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน่วยงานเฉพาะในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งประเทศคือ ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม มีนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำได้จัดให้มีระบบการอนุญาตและควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการนำหลักการป้องกันล่วงหน้าโดยจัดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

องค์กรที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ในระดับประเทศ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงน้ำ ที่ดินและสิ่งแวดล้อม องค์กรกำกับดูแลโดยเฉพาะ ชีวภาพ และองค์กรในระดับท้องถิ่นได้แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเขต หรือมณฑลคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นคือ ผู้อำนวยการองค์การจัดการสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการวิชาการด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทาง

มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐยูกานดา ได้แก่

มาตรการทางกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดพื้นที่สงวนตามธรรมชาติหรือพื้นที่อนุรักษ์และมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการทางกฎหมายทั่วไป ได้แก่ การใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำมีการใช้หลักการผู้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย ได้แก่ วิธีการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ การปฏิเสธใบอนุญาตหรือการไม่ออกใบอนุญาต วิธีการเพิกถอนใบอนุญาต ใบอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำแบบชั่วคราว หลักการป้องกันล่วงหน้า คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คำสั่งให้ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม การแจ้งให้ปรับปรุงแก้ไขการกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรการการลงโทษ สำหรับการกระทำความผิด (Offences) บุคคลใดกระทำการดังนี้ ถือว่าเป็นความผิด บทลงโทษ (Penalties) สำหรับการกระทำความผิด การอุทธรณ์คำสั่ง

3) ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ประเทศสาธารณรัฐอินเดียจะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายโดยตรงสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ก็มีกฎหมายที่ใช้เทียบเคียงทางอ้อมหรือเครื่องมือทางกฎหมายอื่น ๆ เหล่านี้ได้แก่ พระราชบัญญัติประมง ค.ศ. 1857, พระราชบัญญัติป่าไม้ ค.ศ. 1927 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ค.ศ. 1972 พระราชบัญญัติน้ำ (ป้องกันและควบคุมมลพิษ) ค.ศ. 1974 พระราชบัญญัติการเดินเรือทางทะเล เขตเศรษฐกิจและไหล่ทวีป ค.ศ. 1976 พระราชบัญญัติน้ำ ค.ศ. 1980 พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า ค.ศ. 1991 พระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 2002 และกฎหมายประเพณี

ท้องถิ่น เช่น ข้อกำหนดเผ่าและป่าดั้งเดิมอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ (สิทธิของชุมชน) พ.ศ. 2006 นอกจากนี้ยังมีนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy) จากนโยบายดังกล่าวทำให้ต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำจากการถูกบุกรุกทำลายรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้เสนอแนะโดยคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ ออกข้อบังคับว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปี ค.ศ. 2010 The Wetlands (Conservation and Management) Rules 2010 ได้กำหนดกิจกรรมที่ถูกจำกัด ในพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือกำหนดกิจกรรมที่ต้องขอรับอนุญาตกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 รัฐบาลกลางของประเทศสาธารณรัฐอินเดียได้ออกข้อบังคับเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands (Conservation and Management) Rules 2017 มีหลักการเพิ่มอำนาจรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยการกระจายอำนาจในการจัดการ ให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือองค์กรที่มีเขตอำนาจ (The State Wetlands Authority: SWA) มาจากรัฐบาลกลางโดยมีสมาชิกจากผู้แทนกระทรวงสิ่งแวดล้อม เช่น กรมประมง กรมน้ำ กรมป่าไม้ และมีการกำหนดให้มีหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำ (Union Territory Wetlands Authority) เป็นหน่วยงานบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตน

องค์กรที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมาการกำหนดนโยบายและแผนจากรัฐบาลกลาง คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ โดยมีหน่วยงานกลางที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย (The Central Wetlands Regulatory Authority: CWRA) และการบริหารจัดการในระดับมลรัฐใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ จัดตั้งหน่วยงานที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละมลรัฐ เรียกว่า หน่วยงานพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งรัฐ (The State Wetlands Authority: SWA) และในแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำมีหน่วยงานปฏิบัติการ (Union Territory Wetlands Authority) เป็นหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้มีการขึ้นทะเบียนแล้ว

มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดของประเทศสาธารณรัฐอินเดีย ได้แก่

มาตรการทางกฎหมายเฉพาะ (Site-Specific Measure) คือ กำหนดข้อห้ามในกระทำกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Restriction of Activities in Wetland)

มาตรการทางกฎหมายทั่วไป (Non-Site Specific Measure) มาตรการทั่วไปที่นำมาใช้เพื่อลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำอันเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ ในข้อบังคับจะให้คำจำกัดความของคำนิยามที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ การแบ่งประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำเป็น 2 ประเภท คือ 1. พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 2. พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการแจ้งจากรัฐบาลกลาง มลรัฐ และภายใต้การบริหารงานของรัฐยูทาห์ การบูรณาแผนการจัดการ (Integrated Management Plan) หมายถึง เอกสารที่แสดงกลยุทธ์และการปฏิบัติให้บรรลุถึงการใช้อย่างชาญฉลาด และการขึ้น

ทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยระบบดิจิตอล (Digital Inventory of all Wetland) โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือ องค์กรกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐ (State Wetlands Authority) จัดเตรียมรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด และรายงานมายังกระทรวงสิ่งแวดล้อม ป่าไม้และการเปลี่ยน แปลงภูมิอากาศ โดยจัดทำรายงานให้ทราบภายใน 6 เดือน จากนั้นจะมีการนำข้อมูลมาขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดด้วยระบบดิจิตอลและต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยในทุก 10 ปี

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ทำให้ทราบถึงหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) และกฎหมายต่างประเทศที่เป็นตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อนำมาเป็นแนวทางกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยต่อไป

6.1.3 สรุปนโยบาย กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ได้จัดทำบนกรอบแนวคิดและทิศทางของแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยจัดทำนโยบาย และแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยซึ่งเป็นแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ มีทั้งหมด 5 แผน ได้แก่ 1. นโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2540-2545 2. แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550 3. นโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555 4. แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564 5. แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2565 ที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีนโยบายด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ไปแทรกอยู่ในนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และแผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้ไม่มีความชัดเจน หรือเป็นรูปธรรมในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ด้วยไม่มีแผนแม่บทในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ จากผลการดำเนินการที่ผ่านมาก็ไม่มีหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายใต้แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2565 เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างต้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก การกำหนดนโยบายเน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก หรืออยู่ในวงจำกัด ตั้งแต่ระดับนโยบาย การกำหนดยุทธศาสตร์ แผนการ

ดำเนินงานและแผนปฏิบัติการโดยประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำแผน ส่งผลให้ในหลายโครงการหรือกิจกรรมไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนหรือชุมชนมีการต่อต้าน เนื่องจากไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือชุมชน มาตรการในการดำเนินการที่ใช้มุ่งเน้นในเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้มิได้กำหนดวิธีการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เน้นการส่งเสริมสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ

กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำหลายฉบับ โดยเราสามารถแบ่งประเภทของกฎหมาย ได้ 5 กลุ่ม โดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ได้แก่ 1. กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและจัดสรรน้ำ 2. กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ 3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ ดูแลรักษาความสะอาดและฟื้นฟูแหล่งน้ำ รวมทั้งการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม 4. กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน 5. กฎหมายที่เกี่ยวการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้ศึกษามาตรการทางกฎหมาย พบว่ากฎหมายส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะและใช้มาตรการอนุรักษ์ที่เข้มงวดมากกว่านอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยมีหน่วยงานในการดูแลคุ้มครอง มีการกำหนดวิธีการใช้ประโยชน์ และกำหนดโทษที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่นอกเขตอนุรักษ์นั้น พบว่ายังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ ซึ่งกฎหมายที่ใช้อยู่สามารถนำมาปรับใช้ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ได้ในระดับหนึ่ง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ยังมีช่องว่างเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะนอกเขตอนุรักษ์ เช่น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ซึ่งไม่ได้อนุรักษ์ไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติอย่างกว้าง ๆ ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก เช่น กรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และตัวพื้นที่ชุ่มน้ำเองถือว่าเป็นสมบัติส่วนรวมที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน กฎหมายมิได้มีข้อห้ามในการใช้ประโยชน์แต่การใช้ประโยชน์ต้องคำนึงถึงหลักการใช้อย่างชาญฉลาดอันเป็นหลักการสากลเพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรธรรมชาติสามารถใช้ได้ตลอดไป โดยถือว่าพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง และเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยห้ามมิให้โอนแก่กัน มิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และ

ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากนี้พื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ยังมีลักษณะเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะผลแห่งการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305-1307 คือ ทุกคนมีสิทธิมีสิทธิในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำจากแหล่งดังกล่าวได้เท่าเทียมกันและไม่สามารถยึดถือครอบครองทางน้ำนั้นเป็นของตนได้ อีกทั้งประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1355 กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมพื้นที่ชุ่มน้ำ การควบคุมการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมทางน้ำหรือมีทางน้ำผ่านไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ขอบตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น และผลจากการเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 กำหนดให้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม ทุกคนมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นในกิจกรรมหรือในที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น

ผลจากการที่กฎหมายกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นสิทธิของประชาชนที่ใช้ได้ ซึ่งอาจใช้น้ำนั้นอาจส่งผลให้มีการแย่งกันใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำโดยประชาชนจำนวนมากได้ หรือเกิดการใช้หรือเก็บน้ำโดยอาจอ้างความจำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินขอนตนได้ เพราะพื้นที่ชุ่มน้ำสามารถใช้ประโยชน์เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งอาหาร แหล่งคมนาคมขนส่ง ทำให้มีการใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมใช้เกินความจำเป็นทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลอื่น

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

ดังนั้น จากปัญหาความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ส่งผลให้การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ต้องใช้กฎหมายหรือระเบียบที่มีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการบัญญัติมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างกว้างเท่านั้น ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานไปบังคับใช้ และหน่วยงานต่างก็มีกฎหมายที่ใช้ประโยชน์และอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอยู่แล้วส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรี

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

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา หลักการแนวคิดทฤษฎี อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กฎหมายต่างประเทศ นโยบายแผน กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้น เพื่ออนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดอันเป็นหลักการสำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และอุดช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิผล ผู้วิจัยของเสนอแนวทางในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

นโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ถือเป็นกฎหมายในเชิงนโยบายที่กำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติหรือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยโดยให้แก่หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบของตนได้ และสนับสนุนให้มีการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ด้วยปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

การกำหนดกฎหมายในเชิงนโยบาย เพื่อสนับสนุนกรอบนโยบายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้เกิดความต่อเนื่องในการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงตามเหตุการณ์บ้านเมือง

นอกจากนี้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ด้วย กฎหมายถือเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้มีการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องตามนโยบาย รวมทั้งเป็นกลไกที่ช่วยให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ซึ่งการเนินการที่เกี่ยวกับกฎหมายนั้นโดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่

1. รัฐควรกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับประเทศ โดยให้มีการจัดทำต่อเนื่องในทุก ๆ 5 ปี โดยนำกลยุทธ์และมาตรการโดยนำอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้ และการจัดทำแผนต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และมาตรการที่อยู่ภายใต้การแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ และแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และแผนการจัดการอื่น ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. รัฐควรผลักดันให้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำรวมเข้าอยู่ในแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ เพื่อให้การบริหารงานตามแผนเกิดความเป็นเอกภาพ และกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดหน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดทำแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับจังหวัด เพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับจังหวัดโดยรวมอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และผลักดันให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแผนปฏิบัติการของหน่วยงานของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในที่สารณประโยชน์ของแผ่นดิน

3. ควรส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ใช้สำหรับขั้นตอนในการทำนโยบายและแผนแม่บทพื้นที่ชุ่มน้ำหรือแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายและแผนอย่างต่อเนื่อง

4. รัฐควรผลักดันให้มีการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแรมซาร์ไซด์ให้ครบทุกแห่ง และสนับสนุนให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนำแผนไปสอดแทรกเข้าสู่นโยบายและแผนของหน่วยงาน และแผนในระดับจังหวัด ท้องถิ่น

6.2.2 ข้อเสนอแนะด้านองค์กร

รัฐควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับได้แก่

1. ในระดับประเทศ หรือส่วนกลาง รัฐควรกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ ขึ้นในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เป็นการเฉพาะเพื่อให้หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่ม

น้ำ ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และสนับสนุนงานของคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ

2. ในระดับภูมิภาค คือ การจัดตั้งองค์กรจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับจังหวัด โดยทำงานประสานกับคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำจังหวัด เพื่อทำหน้าที่รับนโยบายจากส่วนกลาง และนำมาวางแผนบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศและ มติคณะรัฐมนตรี 3 พฤศจิกายน 2552 การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัด ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วย 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ได้รับมอบหมาย 2. เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติในจังหวัด ได้แก่ ป่าไม้จังหวัด ที่ดินจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ตัวแทนกรมชลประทาน ตัวแทนสิ่งแวดล้อมประจำจังหวัด ตัวแทนกรมเจ้าท่าที่ดินจังหวัด ตัวแทนกรมทรัพยากรน้ำ ตัวแทนกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช 3. ตัวแทนของมหาวิทยาลัยหรือนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ 4. ตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชน 5. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตัวแทนของชุมชนในท้องถิ่น เช่น ผู้นำชุมชน 6. ข้าราชการที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ

อำนาจและหน้าที่คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัด ดังต่อไปนี้

1) ตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำที่นำขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัด

2) ประสานงานระหว่างคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ในการวางแผนจัดการพื้นที่ชุมน้ำ

3) พิจารณาและให้ความเห็นในการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการพัฒนาที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ

4) ควบคุม ตรวจตราและกำกับดูแล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ

5) ให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ

6) การสำรวจ การติดตาม และการประเมินผลการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัดและจัดเตรียมรายงานและส่งมอบให้แก่คณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างน้อยทุก ๆ 5 ปี

7) หน้าที่อื่น ๆ ของคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำจังหวัด เป็นไปตามกฎหมายและตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมลุ่มน้ำ

8) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และจัดทำแผนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัด

3. องค์กรในระดับท้องถิ่น ควรมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน และควรนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยมีเครือข่ายชุมชนโดยรอบพื้นที่ เข้าเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่วางแผนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่นหรือพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชน เพื่อเป็นการรับนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัดและสอดคล้องกับสภาพระบบนิเวศของแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำ

ควรเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น รวมทั้งให้มีอำนาจในการสำรวจ ติดตามตรวจสอบและควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน และกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยก็ได้ และควรแก้ไขปรับปรุงกฎ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการสวนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในพื้นโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนที่ได้ใช้ประโยชน์ หรือองค์พัฒนาเอกชน และการอนุญาตหรือการอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ ต้องได้รับมติจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอตามรูปแบบขององค์กรกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนด

6.2.3 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

ด้วยประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารพื้นที่ชุ่มน้ำจำนวนมาก ซึ่งในพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ มีการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ในพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายนอกเขตอนุรักษ์นั้น ยังไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้น ผู้วิจัยของ

เสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อนำมาใช้เป็นการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยต่อไป โดยอาศัยมติที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำกำหนดให้นำมาตรการทางกฎหมายที่ใช้สำหรับมาตรการเฉพาะและมาตรการทั่วไปตามหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย โดยแบ่งข้อเสนอแนะสำหรับพื้นที่อนุรักษ์และนอกพื้นที่อนุรักษ์ ดังนี้[277]

1. มาตรการทางกฎหมายที่ใช้สำหรับพื้นที่อนุรักษ์โดยเฉพาะ (Specific Site) เป็นมาตรการใช้เฉพาะพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานะของพื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรง เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายที่มีอยู่ควรจะกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ โดยนำมาตรการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้ ได้แก่

1) กำหนดให้มีแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นการจัดทำแผนแม่บทเกี่ยวกับการใช้ การอนุรักษ์ การบำรุงรักษา การบริหารจัดการ การฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยต้องให้สอดคล้องกับแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ และแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำ โดยจัดทำในทุก ๆ 5 ปี ประกอบด้วย

(1) กำหนดทิศทางนโยบายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

(2) กำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ ทั้งระยะสั้น และระยะยาว เพื่อคุ้มครองฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

(3) เรื่องการสำรวจ จัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับต่าง ๆ และการจำแนกประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำ

(4) กำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำโดยมีการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นเขตพัฒนา เขตอนุรักษ์ พร้อมทั้งกำหนดแนวกันชนพื้นที่ และกำหนดกิจกรรม

---

[277] มติที่ประชุมสมัชชาภาคีสมัยที่ 7 ณ เมือง San Jose ประเทศคอสตาริก้า ค.ศ. 1999 มีมติให้มีการทบทวนกฎหมายและสถาบันที่ส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดผูกพัน เพื่อจัดแนวทางในการนำมาใช้เป็นกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด โดยมีเนื้อหาสาระของกฎหมายที่มุ่งเน้นที่ตัวพื้นที่ชุ่มน้ำและกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการจัดการกิจกรรมที่มีผลกระทบกับพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยแบ่งมาตรการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดเป็น 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการเฉพาะพื้นที่ (Site-Specific Measure) และมาตรการทั่วไป (Non Site-Specific Measure)

(5) ให้นำเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญที่ระดับนานาชาติและระดับชาติเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Sites) ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

(6) ส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนการบริหารจัดการพื้นที่โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือในการป้องกันและติดตามตรวจสอบ เฝ้าระวังกิจกรรมและการใช้ประโยชน์ โครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีการศึกษาหรือจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

(8) ดำเนินงานตามพันธกรณี โปรแกรมงาน ข้อมติของสมัชชาภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

2) มาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

(1) การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่สำรวจและตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดให้มีสำรวจและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำในทุก ๆ 5 ปี

ทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญของประเทศ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ (2) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ (3) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักเกณฑ์

(2) การประกาศให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนตามธรรมชาติ ได้แก่

(2.1) พื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ ระดับชาติ ให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตอุยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

(2.2) พื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่นที่มิได้กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจและจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันทุกแห่งทั่วประเทศโดยท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่และผู้มีส่วนได้เสียด้วยเพื่อสงวนไว้เป็นแหล่งใช้ประโยชน์โดยชุมชนและกักเก็บและรองรับน้ำ

(3) เมื่อพื้นที่ชุ่มน้ำใดได้ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำแล้ว ห้ามมิให้บุคคลหรือหน่วยงานใดดำเนินกิจกรรมหรือโครงการไม่ว่าภายในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำหรือนอกเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น เว้นแต่ ได้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการหรือกิจกรรมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ออกตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(4) การจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชนในพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ เพื่อให้ชุมชนในท้องที่อยู่ใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำสามารถจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและได้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ อันส่งผลให้ชุมชนดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยนำหลักการของพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาใช้ เช่น กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำของชุมชน ในรูปคณะกรรมการจัดการและสมาชิกชุมชน แนวทางการจัดตั้ง การจัดการ และการควบคุมดูแลตลอดจนการลงโทษมาใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำ

3) มาตรการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำทุกประเภท กฎหมายควรกำหนดวิธีการใช้ประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ใช้ประโยชน์ ดังนี้

(1) พื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ ต้องควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างเข้มงวดโดยปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้จัดตั้ง และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ให้ใช้มาตรการคุ้มครองพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(2) พื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ กำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำให้ชัดเจนโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย เช่น ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องพิจารณาถึงความต้องการของผู้ใช้อื่น ๆ ในชุมชนด้วย โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมกันกำหนดวิธีการจัดการ การใช้ประโยชน์ หรือเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ใกล้เคียงพื้นที่ชุ่มน้ำ

การกำหนดแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ให้สอดคล้องกับแผนแม่บททรัพยากรน้ำแห่งชาติ และแผนปฏิรูปประเทศ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แผนการใช้ที่ดินของประเทศ โดยจัดทำเป็นแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว เพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ฟื้นที่เป็นเขตอนุรักษ์และเขตพัฒนา พร้อมทั้งกำหนดแนวเขตกันชนพื้นที่ ตลอดจนกำหนดกิจกรรมที่สามารถกระทำได้และห้ามกระทำในพื้นที่ เช่น การห้ามกระทำกิจกรรมใด ๆที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ห้ามการเปลี่ยนแปลงดัดแปลง การระบายน้ำหรือการกระทำใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งการวางหลักเกณฑ์ควบคุมการใช้ประโยชน์ ต้องพิจารณาความต้องการใช้น้ำของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ รอบพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้สามารถจัดสรรการใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำได้อย่างสมดุลและยั่งยืน การทำโครงการใด ๆ ที่จะกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ ต้องจัดให้มีจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการหรือกิจกรมพัฒนาใด ๆ ที่มีแนวโน้มก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามมาตรา 46 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ห้ามหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชน ก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ลงในพื้นที่ชุ่มน้ำตามความหมายที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่อยู่ในความควบคุมกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย โดยเฉพาะที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) และกำหนดหน้าที่ของ เจ้าของที่ดินทุกคน ผู้ครอบครองหรือผู้ใช้พื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งอยู่ติดต่อกับพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ มีหน้าที่ในการป้องกันเพื่อลดความเสื่อมโทรมหรือการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ และจะต้องรักษาระบบนิเวศและหน้าที่อื่น ๆ ของพื้นที่ชุ่มน้ำ

2. มาตรการทางกฎหมายที่ใช้สำหรับเป็นมาตรการทั่วไป (Non-Site Specific)

มาตรการทั่วไปนี้มุ่งใช้บังคับกับพื้นที่ชุ่มน้ำและบริเวณโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำทุกประเภทที่มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านี้มากกว่าพื้นที่อนุรักษ์ มาตรการทั่วไปที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงคุณภาพพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคหรือแนวทางการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ตามธรรมชาติ มาตรการทั่วไปที่นำมาใช้ เป็นมาตรการตามหลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการผู้ใช้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย และมาตรการส่งเสริมหรือมาตรการแรงจูงใจ และมาตรการทางสังคมมาใช้ โดยนำมาใช้มาบัญญัติเป็นกฎ ระเบียบ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ อันประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

1) กระบวนการตรวจสอบ (Audit Procedures) เป็นการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้กระบวนการติดตามตรวจสอบภายในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ วิธีการควบคุมดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การวางหลักการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) สำหรับโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ออกตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และหลักป้องกันล่วงหน้าตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 79 ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำในบริเวณดังกล่าว มีหนังสือขอความร่วมมือให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะในระยะเวลาที่กำหนดได้

2) หลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย คือ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการอนุญาตเข้าทำกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Administrative Fee) เป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กำหนดให้เรียกเก็บเงินค่าบริการหรือค่าตอบแทน เป็นค่าธรรมเนียมสำหรับการอนุญาตให้เข้าดำเนินกิจการในอุทยานแห่งชาติ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ค่าธรรมเนียมการเข้าใช้

ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับการใช้น้ำเพื่อการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น และการใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก อาจก่อให้เกิดผลกระทบครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

3) มาตรการส่งเสริมหรือมาตรการแรงจูงใจ อาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ใช้ในการป้องกันหรือยับยั้งการปฏิบัติที่ไม่ยั่งยืนและกำหนดให้มีแรงจูงใจต่าง ๆ เพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อันประกอบด้วย

(1) การให้เงินอุดหนุนแก่โครงการอนุรักษ์ เพื่อการผลิตและการใช้พื้นที่อย่างยั่งยืน เงินอุดหนุนเพื่อการอนุรักษ์ ประกอบด้วย การจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในที่ดินของรัฐและที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ และให้เงินอุดหนุนส่งเสริมการศึกษา วิจัยเพื่อพัฒนา ฟื้นฟู คุ้มครอง และอนุรักษ์ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ

(2) ตั้งกองทุนพื้นที่ชุ่มน้ำ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินงานของอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะทำงานวิชาการและคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในการร่วมพัฒนา ฟื้นฟู คุ้มครองและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

(3) มาตรการแรงจูงใจทางภาษี หรือการลดภาษีมรดกสำหรับการอุทิศให้พื้นที่ชุ่มน้ำแก่รัฐ หรือการขายที่ดินให้รัฐ เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

4) นำหลักการนี้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การจัดเก็บค่าปรับ (Fines) จากผู้ปล่อยน้ำเสียลงในพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ บึง หนอง ทะเลสาบ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้ง มีหน้าที่ต้องก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

5) มาตรการติดตามตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ

(1) นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ โดยสร้างระบบเฝ้าระวังโดยประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การจัดตั้งเครือข่ายอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ หรือจัดตั้งอาสาสมัครพิทักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในชุมชนท้องถิ่น การจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชน เป็นต้น

(2) กำหนดให้มีหน่วยงานในการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะ เพื่อติดตามตรวจสอบสถานะของพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมาย เช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้ชัดเจน และกำหนดกิจกรรมที่ต้องห้าม เช่น ห้ามการเปลี่ยนแปลง ดัดแปลง การระบายน้ำหรือการกระทำใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่

เป็นพื้นที่อนุรักษ์ การทำกิจกรรมการพัฒนา การดัดแปลง และการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีแนวโน้มก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาใช้

ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตลุ่มน้ำให้คณะกรรมการลุ่มน้ำ ทำหน้าที่ในการ เป็นผู้กำกับดูแลลุ่มน้ำ ทำหน้าที่จัดทำแผนแม่บทลุ่มน้ำ พิจารณาแผนงานโครงการที่กระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้นโยบายและกฎหมาย

(3) กำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายมีอำนาจตรวจตราพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี แต่งตั้งให้ปฏิบัติการ โดยสามารถเข้าไปในที่ดินของประชาชนเพื่อตรวจสอบ สำรวจ เก็บข้อมูลที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน โดยให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

6) มาตรการลงโทษแก่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

(1) มาตรการลงโทษทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำหนังสือของความร่วมมือหรือออกคำสั่งเป็นหนังสือให้มีผลเป็นการขจัดหรือบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้น และทำให้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือสภาพใกล้เคียงกับสภาพเดิมหรือให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ และกำหนดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งตามกฎหมายปกครอง

(2) มาตรการชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง ในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ว่ากระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำผิดกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ผู้นั้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐ

(3) มาตรการลงโทษทางอาญา โดยกำหนดบทกำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิด เช่น การขัดขวาง กีดกันการใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่น การกักเก็บน้ำเกินความจำเป็น ไม่จ่ายค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ขัดขวางไม่อำนวยความสะดวก ไม่ร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ปกครอง การรอบครอง รุกล้ำหรือปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างรุกล้ำพื้นที่ชุ่มน้ำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำเกิดมลภาวะเป็นพิษ การเททิ้ง หรือระบายสิ่งใด ๆ ให้ปะปนในน้ำ หรือลงในดินที่มีผลโดยตรงไปยังพื้นที่ชุ่มน้ำ อันเป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางน้ำจนน่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน

7) กรณีเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยบัญญัติกฎหมายลำดับรองมาใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติอันก่อให้ความสมดุลและยั่งยืน การเสนอร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่

ชุ่มน้ำในระยะสั้น และทำได้ง่ายกว่าการยกร่างพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ และมีผลบังคับหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติได้ ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. .... เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ด้วยประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำอันเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศในเรื่องการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหาร เพื่อจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และสิทธิในน้ำ โดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติอันก่อให้ความสมดุลและยั่งยืน ดังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอตัวอย่าง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. .... เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

หลักเกณฑ์ในการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. .... ผู้วิจัยได้อาศัยหลักการตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ หลักการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ หลักการอนุรักษ์ หลักการใช้ประโยชน์ และหลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนนำหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายต่างประเทศที่เป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ดีมาประกอบการยกร่างระเบียบฯ โดยร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. .... ประกอบด้วยหลักการและสาระสำคัญโดยแบ่งเป็นหมวดหมู่ดังนี้

หลักการและเหตุผลของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. .... คือ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยในด้านการบริหารจัดการ การจัดหา การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ การติดตามตรวจสอบ การป้องกันควบคุม การพัฒนาและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพและบูรณาการสอดคล้องกันทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น อย่างสมดุลและยั่งยืนและให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เพื่อการบริหารทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ

กำหนดนิยามและคำสำคัญ ได้แก่

“การอนุรักษ์” หมายถึง การใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์โดยคำนึงถึงสถานภาพ และศักยภาพของทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้ง การควบคุม การเสื่อมสภาพ และบูรณะฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อรักษาชนิด ปริมาณ และคุณภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

“การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่เป็นไปในลักษณะและอัตราที่ไม่นำไปสู่การลดน้อยถอยลงของปริมาณทรัพยากรในระยะยาว และจะต้องมีการดำรงศักยภาพของทรัพยากรนั้น ให้มีการทดแทนขึ้นใหม่เพื่อตอบสนองการใช้ประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป

“การใช้น้ำ” หมายถึง การทำกิจกรรมในแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การประปา การผลิตพลังงาน การรักษาระบบนิเวศ หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะทำให้น้ำมีปริมาณเปลี่ยนไปหรือไม่ก็ตาม

“เขตอนุรักษ์” หมายถึง เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวและพื้นที่เขตคุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

“ความหลากหลายทางชีวภาพ” หมายถึง การมีความผิดแผกแตกต่างระหว่างสิ่งมีชีวิตจากทุกแหล่งรวมถึง นอกเหนือจากสิ่งอื่นแล้ว ระบบนิเวศทางบก ทางทะเลและทางน้ำอื่นๆ และการประกอบรวมทางนิเวศ ซึ่งสิ่งมีชีวิตเป็นส่วนหนึ่งในนั้นด้วยในการนี้รวมถึงความหลากหลายภายในชนิดพันธุ์ ระหว่างชนิดพันธ์และของระบบนิเวศ

“พื้นที่ชุ่มน้ำ” หมายถึง ลักษณะทางภูมิประเทศที่มีรูปแบบเป็น พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วครั้งชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่ง และน้ำทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร

“พื้นที่คุ้มครอง” หมายถึง พื้นที่ซึ่งได้รับการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ซึ่งถูกระบุให้หรือวางระเบียบให้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์

“ทรัพยากรน้ำสาธารณะ” หมายความว่า น้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้หมายความรวมถึง

แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่น ๆ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แหล่งน้ำระหว่างประเทศที่อยู่ภายในเขตประเทศไทยซึ่งประชาชนนำมาใช้ประโยชน์ได้ ทางน้ำชลประทาน ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน และน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าโดยสภาพธรรมชาติโดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารระประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

เนื้อหาของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. .... แบ่งออกเป็น 5 หมวด มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

หมวด 1 คณะกรรมการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1. องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในระดับชาติ ได้แก่ คณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ กล่าวถึง อำนาจหน้าที่ และการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ มีหน้าที่หลัก คือ เสนอนโยบายและแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ และแต่งตั้งคณะทำงานวิชาการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัด เสนอแนะในการออกกฎกระทรวง ระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนี้

2. องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในระดับภูมิภาค ได้แก่ คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัด โดยให้มีในทุกจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ การตรวจสอบขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ การควบคุมการใช้ ดูแลคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับชาติ นอกจากนี้ ต้องทำงานร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อแผนงานและโครงการเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำของจังหวัดในลุ่มน้ำ

หมวด 2 การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่สำรวจและตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ และจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ โดยกำหนดให้มีสำรวจและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำในทุก ๆ 5 ปี โดยแบ่งทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1. พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ 2. พื้นที่ชุ่มน้ำที่มี

ความสำคัญระดับชาติ 3. พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำตามวรรคหนึ่งให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำและวิธีการขึ้นทะเบียนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด ในการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งนี้ อาจกำหนดมาตรการคุ้มครอง ฟื้นฟู และอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยก็ได้

การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้กระทรวงมหาดไทยประสานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำอยู่ในเขตพื้นที่ เพื่อจัดทำทะเบียนแหล่งน้ำและทางน้ำ ส่งไปยังคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัดและคณะกรรมการลุ่มน้ำอันเป็นที่ตั้งของแหล่ง น้ำนั้นปีละครั้ง และให้คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัดและคณะกรรมการลุ่มน้ำ รวบรวมข้อมูล เพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์ข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำของจังหวัดและเป็นข้อมูลให้การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ

หมวด 3 การบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ

การบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การวางแผนจัดการ การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ การป้องกันและติดตามตรวจสอบ เพื่อลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

1. การวางแผนแม่บทการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ กล่าวถึง วิธีการวางแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ แผนการใช้ที่ดินของประเทศ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

2. การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ แบ่งเป็นการใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์และนอกเขตอนุรักษ์หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่

1) พื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ ในเขตอนุรักษ์ให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดเขตอนุรักษ์อย่างเคร่งครัด และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2) พื้นที่ชุ่มน้ำในที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำให้ชัดเจนโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย เช่น ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์นี้ จะต้องพิจารณาถึงความต้องการของผู้ใช้อื่น ๆ ในชุมชนด้วย โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมกันกำหนดวิธีการจัดการ การใช้ประโยชน์ หรือเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ใกล้เคียงพื้นที่ชุ่มน้ำ และป้องกันความเสียหายล่วงหน้าหรือ การควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ได้แก่ ให้มีระบบการอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่ส่งผลกระทบ

ต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ และมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ พร้อมทั้งตรวจสอบผลกระทบของกิจกรรมต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ และมีข้อห้ามหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชน ก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ลงในพื้นที่ชุ่มน้ำตามความหมายที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่อยู่ในความควบคุมกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย โดยเฉพาะที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.)

3. การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดวิธีการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

1) กำหนดให้มีแผนการอนุรักษ์และคณะกรรมการอนุรักษ์สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอนุรักษ์ โดยแผนดังกล่าวต้องได้มีการปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้มีประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

2) จัดให้มีพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องอนุรักษ์ไว้เป็นพิเศษ เช่น แหล่งต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่สมควรสงวนไว้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ

3) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

4) ดำเนินงานตามพันธกรณี โปรแกรมงาน ข้อมติของสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

4. การป้องกันและติดตามตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 จัดให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำระดับจังหวัดทุกจังหวัด กำหนดมาตรการป้องกันล่วงหน้าเพื่อคุ้มครองรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ

หมวด 4 การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ

1. ส่งเสริมกิจกรรมเพื่อให้เกิดความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานองค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้สามารถลดความสูญเสียระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ส่งเสริมบทบาทของชุมชนโดยเฉพาะบทบาทสตรีในท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นทะเบียนเป็นแรมซาร์ไซด์

2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษา และวิจัย เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำมาจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

3. สร้างจิตสำนึกให้ตระหนักในความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ

หมวดที่ 5 บทเฉพาะกาล

ระเบียบฉบับนี้ครอบคลุมการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ การส่งเสริมและการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบนี้ เว้นแต่ ในกรณีมีกฎหมายใดที่มีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับแก่ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอนุรักษ์ และนอกเขตอนุรักษ์ด้วย

6.2.4 ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำชุมชนโดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ หรือตั้งจัดเครือข่ายอนุรักษ์ หรือจัดตั้งอาสาสมัครดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและร่วมกันอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน

2. ควรกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยนำรูปแบบการมีส่วนร่วมตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้ ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดปัญหา เพื่อการค้นหาปัญหา ต้องใช้ความรู้และทักษะของชุมชนและองค์กรท้องถิ่นทุกกลุ่ม ที่มีส่วนได้เสียกับพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งแกนนำต่าง ๆ เข้ามาเสนอแนวคิดในการจัดการ การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่นของตน เพื่อกำหนดปัญหาและหาวิธีการแก้ไขปัญหา เนื่องจากข้อมูลบางเรื่องยากต่อการเข้าถึงและจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่ปรากฏออกมาภายนอก

ขั้นตอนที่ 2 การตัดสินใจแก้ไขปัญหา เพื่อให้การตัดสินใจเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เพราะเป็นคนที่อยู่ในท้องที่และรับทราบถึงสาเหตุและที่มาของปัญหาเป็นอย่างดี จึงสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริง โดยอาศัยประสบการณ์และวิถีชีวิตจารีตประเพณีท้องถิ่นมาใช้

ขั้นตอนที่ 3 การวางแผนการจัดการพื้นที่ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำ และนำมาใช้ปฏิบัติได้จริงในพื้นที่ ต้องอาศัยการระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น และชนพื้นเมือง องค์กรภาคประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

ขั้นตอนที่ 4 การติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่โดยชุมชนร่วมกัน เช่น อาสาสมัคร จิตอาสา และกำหนดรูปของกิจกรรมหรือจัดกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และทราบปัญหาหรือควบคุมดูแลกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การล่าสัตว์และมลพิษ เป็นต้น

6.2.5 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

1. รัฐควรนำมาตรส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นทีชุ่มน้ำโดยนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ เช่น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยเฉพาะในเขตอนุรักษ์

2. นำหลักการป้องกันล่วงหน้าโดยการกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในโครงการหรือกิจการที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดรายเอียดโครงการที่ควรจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในกฎกระทรวงโดยอาศัยมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3. ควรกำหนดค่าเสียหายในทางแพ่งและโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนโดยการทำลายหรือทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำได้รับความเสียหาย

บรรณานุกรม

กรมควบคุมมลพิษ. **เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นโครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพมหานคร: กรม, 2555.

กรมทรัพยากรน้ำ, สำนักอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ. **การจัดการทรัพยากรใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพมหานคร: กรม, 2553.

กรมทรัพยากรน้ำ, สำนักอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ. **มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบำรุงรักษาแหล่งน้ำ**. กรุงเทพมหานคร: สำนัก, 2556.

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. **การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ สถานการณ์ปัจจุบันและมาตรการที่จำเป็น**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2542.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564.** ค้นวันที่ 30 เมษายน 2561 จาก http://www.eppo.go.th/

กิติชัย รัตนะ. **การมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ**. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาอนุรักษวิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2549.

เกษม จันทร์แก้ว. **หลักการจัดการลุ่มน้ำ.** กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาอนุรักษวิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2539.

ข้อมูลประเทศอินเดีย. ค้นวันที่ 6 มกราคม 2559 จาก http://www.2by4travel.com/home/Data-travel/India/khxmul-thawpi-prathes-xindeiy

คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. **แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ.** ค้นวันที่ 12 ตุลาคม 2560 จาก http://www.dwr.go.th/news/2/news-2-0-47295.html

จักรพันธุ ปัญจะสุวรรณ. **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพมหานคร: โอเดียสโตร์, 2545.

ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์. **มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

ชาน, ซิมบา และคณะ. **คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงสิ่งแวดล้อม ประเทศญี่ปุ่น. 2548.

ญี่ปุ่น, กระทรวงสิ่งแวดล้อม, ศูนย์นานาชาติ, สมาคมอนุรักษ์นกแห่งประเทศญี่ปุ่น. **คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.** กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2544.

ณรงค์ มหรรณพ และรังสิกร อุปพงศ์. **กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ.** นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.

ดอกรัก มารอด. **นิเวศวิทยาป่าไม้ประยุกต์**. กรุงเทพมหานคร**:** สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, **2556.**

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม. **วารสารเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.** 6, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2544): 93-105.

ธงชัย สันติวงษ์. **หลักการจัดการ**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2537.

นวรัตน์ ไกรพานนท์. การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับโลกของสาธารณรัฐยูกันดา. **วารสารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย.** 3, 2 (กรกฎาคม-กันยายน 2550): 46-51.

นวรัตน์ ไกรพานนท์. การใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม. **วารสารธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย**. 3, 1 (เมษายน-มิถุนายน 2550): 23-29.

นิธิ ฤทธิพรพันธุ์. **คุณประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ**. สงขลา: นิวสคูลพับลิชชิ่ง, 2541.

นิวัติ เรืองพานิช. **หลักการจัดการลุ่มน้ำ.** กรุงเทพมหานคร: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547.

ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). **ราชกิจจานุเบกษา**. 135, 82ก (13 ตุลาคม 2561).

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559. **ราชกิจจานุเบกษา.** 329, ตอนพิเศษ 37 ง (16 กุมภาพันธ์ 2555).

ประกาศสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580). **ราชกิจจานุเบกษา.** 136, ตอนพิเศษ 234 ง (18 กันยายน 2562).

พนัส ทัศนียานนท์. แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม. ใน **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม** หน่วยที่ 1. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561. **ราชกิจจานุเบกษา.** 135**,** 112 ก (28 ธันวาคม 2561).

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535**. ราชกิจจานุเบกษา.** 109**,** 37 **(**4 เมษายน 2535**)**.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561**. ราชกิจจานุเบกษา.** 135**,** 27 ก **(**19 เมษายน 2561**)**.

พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย. ค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 จาก http://wetland.onep.go.th/ramsarsites.html

ภูมิชัย สุวรรณดี. **มาตรการทางกฎหมายในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

มนตรี แดงศรี. **โครงการศึกษาเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ คำสั่งของกระทรวง กรมซึ่งขัดหรือแย้งกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2555.

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. **สิ่งแวดล้อมเทคโนโลยีและชีวิต.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541.

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะประมง. **แนวทางการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ.** กรุงเทพมหานคร: คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543.

มานพ เมฆประยูร. **สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน.** กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2537.

มานิตย์ จุมปา. **คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

รายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ กรณีศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2552.

วศิน อิงคพัฒนากุล และคณะ. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ. ใน **เอกสารการสอนชุดวิชานิเวศวิทยาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548.

ศันสนีย์ ชูแวว. **คู่มือการเรียนรู้แนวทางและรูปแบบการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน.** นครปฐม: ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557.

ศันสนีย์ ชูแวว. **ระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด: แนวทางการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน.** นครปฐม: ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557.

ศิริ เกวสินสฤษดิ์. **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน.** กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2532.

สถาบันทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. **ความจำเป็นของการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ.** สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2544.

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย. **โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน, 2558.

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทพรุของประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2558.

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. **การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: ชินวัฒน์การพิมพ์, 2547.

สมชาย สุวรรณชาติ และสมศักดิ์ มาคล้าย. พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศเกาหลีใต้. ใน **รายงานประชุมเรื่อง โลกร้อนบรรเทาได้หากใส่ใจพื้นที่ชุ่มน้ำ.** วันที่ 3 สิงหาคม 2553. ณ โรงแรมมารวย การ์เด้น กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, 2560.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **ร่างยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579).** ค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2561 จาก http://www.nesdb.go.th/

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, 2547.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **13 ปี ของประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ, 2554.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร**:** ชินวัฒน์การพิมพ์**, 2550.**

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ**. กรุงเทพมหานคร: รุ่งนครการพิมพ์, 2547.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ข้อมติรับรองโดยสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำในการประชุมสมัยที่ 8 (ณ เมืองวาเลนเซีย ประเทสเปน วันที่ 18-26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545).** กรุงเทพมหานคร: อินทิเกรเต็ด โปรโมชั่นเทคโนโลยี, 2545.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ข้อมติรับรองโดยสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำในการประชุมสมัยที่ 9**. กรุงเทพมหานคร: อินทิเกรเต็ด โปรโมชั่น เทคโนโลยี, 2549.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **คุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ**. ค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2558 จาก http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ.** กรุงเทพมหานคร: อินทิเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี, 2550.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **คู่มือเพื่อเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการจัดการลุ่มน้ำ เรื่อง การสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วม**. กรุงเทพมหานคร: เพชรรุ่งการพิมพ์, 2549.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ทำความเข้าใจกับอนุสัญญาแรมซาร์ Ramsar Convention: เอกสารเผยแพร่วันพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลก 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556.** กรุงเทพมหานคร: สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ, 2556.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **นโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555**. กรุงเทพมหานคร: อินทิเกรเต็ด โปรโมชั่น เทคโนโลยี, 2551.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **แนวทางเบื้องต้นสำหรับการประเมินผลกระทบสำหรับพื้นที่ที่มีความสำคัญทางความหลากหลายทางชีวภาพ**. กรุงเทพมหานคร: วงศ์สว่างพับลิชชิ่ง แอนด์ พริ้นติ้ง, 2557.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **แผนกลยุทธ์ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2579 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2561)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, 2561.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, 2560.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **แผนปฏิบัติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2560-2564**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2560.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564**. กรุงเทพมหานคร: สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2558.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593.** ค้นวันที่ 28 พฤศจิกายน 2560 จาก http://www.deqp.go.th/media/ /36631/แผนแม่บท_2558_2593.pdf

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **มติคณะรัฐมนตรี 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทยและมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ.** ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2560 จาก http://www. cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl =221842

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **รายงานการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย (วันที่ 21 สิงหาคม 2557 ณ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม).** กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, 2557.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **รายงานการประชุมวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ เรื่อง "โลกร้อนบรรเทาได้ หากใส่ใจพื้นที่ชุ่มน้ำ".** วันที่ 3 สิงหาคม 2553. ณ โรงแรมมารวย การ์เด้น กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเนื่องในวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก ประจำปี 2557 เรื่อง "พื้นที่ชุ่มน้ำและการเกษตร: คู่หูสู่ความเจริญ".** กรุงเทพมหานคร: วงศ์สว่างพับลิชชิ่ง แอนด์ พริ้นติ้ง, 2557.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ความเป็นมาในการทบทวนมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ.** วันที่ 8 กรกฎาคม 2559. สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ**. กรุงเทพมหานคร: กอง, 2543.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **เอกสารประกอบการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) มาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ.** วันที่ 15 กรกฎาคม 2559. ณ โรงแรมอมารีประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพ. **แนวทางเบื้องต้นสำหรับการประเมินผลกระทบสำหรับพื้นที่ที่มีความสำคัญทางความหลากหลายทางชีวภาพ**. กรุงเทพมหานคร: วงศ์สว่างพับลิซซิ่ง แอนด์ พริ้นติ้ง, 2557.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. **ความจำเป็นของการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ.** กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2544.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. **คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ.** กรุงเทพมหานคร: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2551.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. **ทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, ม.ป.ป.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. **รายงานการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ สมัยที่ 11 ภายใต้หัวข้อ Wetland: Home and Destination.** วันที่ 6-13 กรกฎาคม 2555. ณ กรุงบูคาเรสต์ โรมาเนีย.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. **รายงานการประชุมหารือสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย 2-3 กุมภาพันธ์ 2542.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน, 2542.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. **รายงานแห่งชาติว่าด้วยการอนุวัตอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2552.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. **รายงานแห่งชาติว่าด้วยการอนุวัตอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ.** กรุงเทพมหานคร: เอ็นไวร์ คอนเซ็ป, 2545.

สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์. **หลักการอนุรักษ์และการจัดการชีวภาพ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2550.

สุธาสินี แท่นอ่อน. **การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสุมทรสงคราม ตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. ใน **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม** หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.

สุวลักษณ์ สาธุมนัสพันธุ์. **การจัดการชายฝั่ง: บูรณาการสู่ความยั่งยืน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555.

องค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติประจำประเทศไทย**. เอกสารประกอบวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก 2 กุมภาพันธ์ เรื่อง "การดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ คำตอบสำหรับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ"**. กรุงเทพมหานคร: องค์การ, 2554.

อารยธรรมเกาหลี: ที่ตั้งและสภาพภูมิศาสตร์. ค้นวันที่ 11 มกราคม 2559 จาก https://www. khanaporn 072.wordpress.com/category

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.

อิศว์ เนติธรรมกุล. **พันธกรณีของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

อุทิศ กุฎอินทร์ และคณะ. **การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ รวบรวมบทคัดย่อการสัมมนาทางวิชาการเรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย: การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน.** 17-19 ตุลาคม 2549. ณ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร.

อุทิศ กุฎอินทร์. **การใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2556.

Barker, Tom. **Introduction-Sustainable Wetlands in a Global Context**. Liverpool: Institute for Sustainable Management and Ecosystem Research, University of Liverpool, 2009.

Bassi, Nitin. Status of Wetlands in India: A Review of Extent, Ecosystem Benefits, Threats and Management Strategic. **Journal of Hydrology: Regional Studies**. (February 2014): 1-19.

Braddock, Theda. **Wetlands an Introduction to Ecology the Law and Permitting**. Maryland: s.l., 1995.

Brahmbhatt, Shrut. **Leal Mechanism for the Conservation of Wetlands.** Retrieved November 8, 2017 from http://www.gnlu.ac.in/bc/LEGAL MECHANISM FOR THE CONSERVATION OF WETLANDS_Shrut Brahmbhatt.pdf

Changwon Declaration. Retrieved June 20, 2015 from http://wetland.onep.go.th/wetlands/Changwon_Declaration.html

Cowardin, Lewis M.; Carter, Virginia; Golet, Francis C. and LaRoe, Edward T. **Classification of Wetlands and Deepwater Habitats of the United States**. Washington, DC.: US Department of the Interior, Fish and Wildlife Service, 1979.

Danderkar, P.; Bhattacharya, Swarup and Thakkar, H. Wetland (Conservation and Management) Rule 2010: Welcome, but a Lost Opportunity: This cannot Help Protect the Wetlands Sir. **South Asia Network on Dams, Rivers & People**. (February 2011): 1-6.

Davidson, Nick. How Much Wetland has the World Lost? Long – Term and Recent Trends in Global Wetland Area. **Marine and Freshwater Research**. 65 (September 2014): 934-941.

Deloso, E. R. **The Precautionary Principle: Relevance in International Law and Climate Change**. Master's thesis, International Environmental Science Degree Thesis, Lund University, 2005.

Dennison, Mark S. and Berry, James F. **Wetland Guide to Science, Law, and Technology.** Park Ridge, NJ.: Noyes, 1993.

Dugan, P. J. **Wetland Conservation: A Review of Current Issues and Required Action**. Gland, Switzerland: IUCN, 1990.

GK Today Academy. **Government Notifies Wetland (Conservation and Management) Rules 2017.** Retrieved April 20, 2019 from https://current affairs.gktoday.in/tags/wetand-conservation-and-management-rules-2017

India. **National Report on The Implementation of the Ramsar convention on Wetlands National Reports to be submitted to the 12th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Uruguay, 2015.** Retrieved September 1, 2016 from http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/cop12_nrf_republic_of_india.pdf

India, Ministry of Environment. **Forest and Climate Change, The Central Wetlands Regulatory Authority.** Retrieved April 20, 2019 from http://www.moef.nic.in/division/national-wetland-conservation-programme-nwcp

Local Governments Act 1997. Retrieved November 23, 2016 from https://www.ulii.org/ug/legislation/consolidated-act/243

Mafabi, P. **Policy Development for Wetland Management,** Retrieved April 20, 2019 from https://www.oceandocs.org/bitstream/handle/1834/534/Wetlands139144.pdf?sequence=1

Malty, Edward and Barker, Tom. **The Wetlands Handbook**. West Sussex: Blackwell, 2009.

Matthews, G. V. T. **The Ramsar Convention on Wetland: its History and Development, (Re-issued Ramsar Convention Secretariat).** Gland, Switzwrland: Ramsar Convention Bureau, 2013.

Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-Being Water: Synthesis.** Washington, DC.: World Resources Institute, 2005.

Minnesota Pollution Control Agency. **What is a Watershed?.** Retrieved October 12, 2017 from https://www.pca.state. mn.us/water/what-watershed

Mitsch, William J. and Gosselink, James G. **Wetland.** 4th ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2007.

Ntambirweki, John. **The Evolution of Policy and Legislation on Wetlands in Uganda**. Gland, Switzerland: s.l., 1998.

Ramsar Convention Secretariat. **The 4th Strategic Plan 2016-2024 The Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat- the "Ramsar Convention"**. Retrieved May 16, 2016 from http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/strategic_plan.pdf

Ramsar Convention Secretariat. **About Ramsar**. Retrieved September 13, 2017 from http://www.ramsar.org

Ramsar Convention Secretariat. **An Introduction to the Convention on Wetlands Ramsar Handbook 5th Edition.** Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2016.

Ramsar Convention Secretariat. National Report on the Implementation of the Ramsar Convention on Wetlands. In **The 12thMeeting of the Conference of the Contracting Parties.** 2015. Uruguay.

Ramsar Convention Secretariat. New Guidelines for Management Planning for Ramsar Site and other Wetlands**.** Wetland: Water, Life, and Culture. In 8th **Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands** (**Ramsar, Iran, 1971**)**.** 18-26 November 2002. Valencia, Spain.

Ramsar Convention Secretariat. Law and Institutions: Reviewing Laws and Institutions to Promote the Conservation and Wise Use of Wetlands. In **Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands, 4th Ramsar Convention Secretariat**. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2010.

Ramsar Convention Secretariat. Participatory Skills: Establishing and Strengthening Local Communities and Indigenous People's Participation in the Management of Wetlands. In **Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands, 4th edition, Vol. 7.** Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2010.

Ramsar Convention Secretariat. Ramsar COP 7 DOC. 17.3 Laws and Institutions. In **7th Meeting of the Conference of Contracting Partes to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971).** 10-18 May 1999. San Tose, Costa Rica.

Ramsar Convention Secretariat. Ramsar COP 7 DOC. 17.3 Laws and Institutions, "People and Wetlands: The Vital Link" In **7th Meeting of the Conference of Contracting Partes to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971).** 10-18 May 1999. San Tose, Costa Rica.

Ramsar Convention Secretariat. **The Ramsar Convention Manual: A Guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 5th The Wise Use of Wetlands.** Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2011.

Ramsar Convention Secretariat. **The Ramsar Convention Manual: A Guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), 6th edition.** Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2013.

Ramsar Convention Secretariat. **Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetland: Guidelines for Implementation of the Wise Concept**. 2nd ed. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2006.

Ramsar Convention Secretariat. **Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands National Wetland and Policies: Developing and Implementing Nation Wetland Police.** 3rd ed. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2006.

Ramsar Convention Secretariat. Recommendation 4.4: Establishment of Wetland Reserves. In **Convention on wetlands 4th Meeting of Conference of the Contracting Parties.** 27 June – 4 July 1990. Montreux, Switzerland.

Ramsar Convention Secretariat. Recommendation 4.4: Wetland Restoration. In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 4th Meeting of Conference of the Contracting Parties.** 27 June – 4 July 1990. Montreux, Switzerland.

Ramsar Convention Secretariat. Recommendation 4.10: The Guidelines for the Implementation of the Wise Use Concept. In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 4th Meeting of the Conference of the Contracting Parties.** 27 June – 4 July 1990. Montreux, Switzerland.

Ramsar Convention Secretariat. Recommendation 5.2: Environmental Impact Assessment. In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 5th Meeting of Conference of the Contracting Parties.** 9-16 June 1993. Kushiro, Japan.

Ramsar Convention Secretariat. Recommendation 5.3: The Essential Character of Wetlands and the Need for Zonation Related to Wetland Reserves.

In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 5th Meeting of Conference of the Contracting Parties.** 9-16 June 1993. Kushiro, Japan.

Ramsar Convention Secretariat. Recommendation REC.C 3.3: Wise Use of Wetland. In **The Conference of the Parties 3rd Meeting in Regina.** 27 May – 5 June 1987. Canada.

Ramsar Convention Secretariat. Resolution 4.3: Wetland Convention Fund. In **Conservation on Wetland 4th Meeting of Conference of the Contracting Parties.** 27 June – 4 July 1990. Montreux, Switzerland.

Ramsar Convention Secretariat. Resolution 5.1: The Kushiro Statement and the Framework for the Implementation of the Convention. In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 5th Meeting of Conference of the Contracting Parties.** 9-16 June 1993. Kushiro, Japan.

Ramsar Convention Secretariat. Resolution 5.7: Management Planning for Ramsar Site and other Wetlands. In **Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) 5th Meeting of Conference of the Contracting Parties.** 9-16 June 1993. Kushiro, Japan.

Ramsar Convention Secretariat. Resolution VII.23: Incentive Measure as Tools for Achieving the Wise Use of Wetlands Conservation on Wetland. In **8th Meeting of Conference of the Contracting Parties.** 18-26 November 2002. Valencia, Spain.

Ramsar Convention Secretariat. Resolution XII.2: The Ramsar Strategic Plan 2016-2024. In, **12th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Wetlands.** 1-9 June 2015. Puta del Este, Uruguay.

Ramsar Convention Secretariat. Wetland CEPA: The Convention's Programmer on Communication, Education, Participation and Awareness (CEPA) 2009-2015. In **Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands, 4th ed, Vol. 6.** Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2010.

The Republic of Korea. **National Report on The Implementation of the Ramsar convention on Wetlands National Reports to be submitted to the 12th Meeting of the Conference of the Contracting Parties**

Uruguay, 2015. Retrieved September 1, 2016 from http://www.ramsar.org/sites/default /files/documents/library/cop12_nrf_republic_of_korea.pdf

The Republic of Korea. **Wetland Conservation Act 2008.** Retrieved April 20, 2016 from http://www.ecolex.org/details/legislation/wetland-conservation-act-lex-faoc136718

The Republic of Uganda. **The National Environment Regulations NO 3/2000.** Retrieved June 16, 2016 from http://www.nemaug.org/regulations/ wetlands_riverbanks.pdf

The Republic of Uganda. **The National Environment (Wetlands, River Banks and Lake Shores Management) Regulations, 2000.** Retrieved May 5, 2016 from http://www.nemaug.org/regulations/wetlands_riverbanks.pdf

The Republic of Uganda. **National Report on The Implementation of the Ramsar convention on Wetlands National Reports to be submitted to the 12th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Uruguay, 2015.** Retrieved June 16, 2019 from http://www.ramsar.org/sites/default/files/ documents/2014/ national-reports/COP 12/cop12_nr_uganda.pdf

The Republic of Uganda, Ministry of Natural Resources. **National Policy for the Conservation and Management of Wetland Resources 1995**. Retrieved May 18, 2013 from http://www.ramsar.org/site/default/files.doc

The Republic of Uganda, Ministry of Water, Lands, and Environment, Wetlands Inspection Division. **Wetland Sector Strategic Plan 2001-2010.** Kamplal: National Wetlands Programme, 2001.

The Republic of Uganda, Office of the Prime Minster of Uganda. **The Land Act 1998.** Retrieved April 23, 2017 from https://www.ulii.org/ug/legislation/ consolidated-act/227

The Republic of Uganda, Office of the Prime Minster of Uganda. **The National Environment Statue 1995.** Retrieved April 4, 2016 from http://www. wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ug/ug017en.pdf

The Republic of Uganda, Uganda Legal Information Institute. **Constitution of the Republic of Uganda**. Retrieved May 23, 2016 from http://www.state house.go.ug/ sites/default/ files/attachments/Constitution_1995.pdf

Scott, Derek A. Wetland in India. In **Directory of Asian Wetlands.** Gland, Switzerland: IUCN, 1989. Retrieved January 20, 2013 from http://wgbis.

The Secretariat of the Convention on Wetland. **All Site in Republic of Korea.** Retrieved November 6, 2017 from http://www.ramsar.org/wetland/ republic-of-korea

The Secretariat of the Convention on Wetland. **All Site in India.** Retrieved July 9, 2017 from http://www.ramsar.org/wetland/india

The Secretariat of the Convention on Wetland. **All Site in Uganda.** Retrieved November 7, 2017 from http://www.ramsar.org/wetland/ugandaces.iisc. ernet.in/energy/water/paper/wetlands/impacts.html

Shine, Clare and Klemm, Cyrille de. **Wetland, Water and the Law. Using Law to Advance Wetland Conservation and Wise Use.** Cambridge: IUCN Publications Services Unit, 1999.

Sulaiman, Kahim and Samad, Rashid Abdul. **Policy Analysis of Peatland Management and Conservation in the Klias Penisula, Sabah**. S.l.: UNDP/GEF Funded, Sabah Forestry Department, 2005.

Sinha, Neha. **The Wetlands Rules (Amendment) 2017 – What are they and Criticism.** Retrieved April 20, 2019 from http://www.2thepoint.in/ wetlands-rules-amendment-2017-criticism/

Wunder, Sven. **Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts.** Jakarta: Center for International Forestry Research, 2005.

ภาคผนวก

ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. ....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เพื่อการบริหารทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ

นิยามและคำสำคัญ

“การอนุรักษ์” หมายถึง การใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์โดยคำนึงถึงสถานภาพ และศักยภาพของทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้ง การควบคุมการเสื่อมสภาพ และบูรณะฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อรักษาชนิด ปริมาณ และคุณภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

“การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่เป็นไปในลักษณะและอัตราที่ไม่นำไปสู่การลดน้อยถอยลงของปริมาณทรัพยากรในระยะยาว และจะต้องมีการดำรงศักยภาพของทรัพยากรนั้น ให้มีการทดแทนขึ้นใหม่เพื่อตอบสนองการใช้ประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป

“การใช้น้ำ” หมายถึง การทำกิจกรรมในแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การประปา การผลิตพลังงาน การรักษาระบบนิเวศ หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะทำให้น้ำมีปริมาณเปลี่ยนไปหรือไม่ก็ตาม

“เขตอนุรักษ์” หมายถึง เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวและพื้นที่เขตคุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

“ความหลากหลายทางชีวภาพ” หมายถึง การมีความผิดแผกแตกต่างระหว่างสิ่งมีชีวิตจากทุกแหล่งรวมถึง นอกเหนือจากสิ่งอื่นแล้ว ระบบนิเวศทางบก ทางทะเลและทางน้ำอื่น ๆ และการประกอบรวมทางนิเวศ ซึ่งสิ่งมีชีวิตเป็นส่วนหนึ่งในนั้นด้วยในการนี้รวมถึงความหลากหลายภายในชนิดพันธุ์ ระหว่างชนิดพันธุ์และของระบบนิเวศ

“พื้นที่ชุ่มน้ำ” หมายถึง ลักษณะทางภูมิประเทศที่มีรูปแบบเป็น พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่

มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วครั้งชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่ง และน้ำทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร

“พื้นที่คุ้มครอง” หมายถึง พื้นที่ซึ่งได้รับการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ซึ่งถูกระบุให้หรือวางระเบียบให้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์

“ทรัพยากรน้ำสาธารณะ” หมายความว่า น้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้หมายความรวมถึง แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่น ๆ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แหล่งน้ำระหว่างประเทศที่อยู่ภายในเขตประเทศไทยซึ่งประชาชนนำมาใช้ประโยชน์ได้ ทางน้ำชลประทาน ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน และน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าโดยสภาพธรรมชาติโดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

หมวด 1 คณะกรรมการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1. องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในระดับชาติ ได้แก่ คณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ กล่าวถึง อำนาจหน้าที่ และการกำกับดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ มีหน้าที่หลัก คือ เสนอนโยบายและแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ และแต่งตั้งคณะทำงานวิชาการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัด เสนอแนะในการออกกฎกระทรวง ระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนี้

2. องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในระดับภูมิภาค ได้แก่ คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัด โดยให้มีในทุกจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ การตรวจสอบขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ การควบคุมการใช้ ดูแลคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับชาติ นอกจากนี้ ต้องทำงานร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อแผนงานและโครงการเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำของจังหวัดในลุ่มน้ำ

หมวด 2 การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่สำรวจและตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ และจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ โดยกำหนดให้มีสำรวจและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำในทุก ๆ 5 ปี โดยแบ่งทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ (2) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ (3) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำตามวรรคหนึ่งให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำและวิธีการขึ้นทะเบียนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด ในการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งนี้ อาจกำหนดมาตรการคุ้มครอง ฟื้นฟู และอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยก็ได้

การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้กระทรวงมหาดไทยประสานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำอยู่ในเขตพื้นที่ เพื่อจัดทำทะเบียนแหล่งน้ำและทางน้ำ ส่งไปยังคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัดและคณะกรรมการลุ่มน้ำอันเป็นที่ตั้งของแหล่ง น้ำนั้นปีละครั้ง และให้คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำประจำจังหวัดและคณะกรรมการลุ่มน้ำ รวบรวมข้อมูล เพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์ข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำของจังหวัดและเป็นข้อมูลให้การจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ

หมวด 3 การบริหารจัดการทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การวางแผนจัดการ การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ การป้องกันและติดตามตรวจสอบ เพื่อลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้

1. การวางแผนแม่บทการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ กล่าวถึง วิธีการวางแผนแม่บทการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และแผนปฏิบัติการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ แผนการใช้ที่ดินของประเทศ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

2. การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

2.1 พื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ ในเขตอนุรักษ์ให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดเขตอนุรักษ์อย่างเคร่งครัด และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2.2 พื้นที่ชุ่มน้ำในที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำให้ชัดเจนโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย เช่น ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์นี้ จะต้องพิจารณาถึงความต้องการของผู้ใช้อื่น ๆ ในชุมชนด้วย โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมกันกำหนดวิธีการจัดการ

การใช้ประโยชน์ หรือเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ใกล้เคียงพื้นที่ชุ่มน้ำ และป้องกันความเสียหายล่วงหน้าหรือ การควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ได้แก่ ให้มีระบบการอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำน้ำและมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ พร้อมทั้งตรวจสอบผลกระทบของกิจกรรมต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ

2.3 ห้ามหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชน ก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ลงในพื้นที่ชุ่มน้ำตามความหมายที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่อยู่ในความควบคุมกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย โดยเฉพาะที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.)

3. การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

3.1 กำหนดให้มีแผนการอนุรักษ์และคณะกรรมการอนุรักษ์สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอนุรักษ์ โดยแผนดังกล่าวต้องได้มีการปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้มีประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

3.2 จัดให้มีพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องอนุรักษ์ไว้เป็นพิเศษ เช่น แหล่งต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่สมควรสงวนไว้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ

3.3 ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

3.4 ดำเนินงานตามพันธกรณี โปรแกรมงาน ข้อมติของสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

4. การป้องกันและติดตามตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ กล่าวถึง การติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 จัดให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำระดับจังหวัดทุกจังหวัด กำหนดมาตรการป้องกันล่วงหน้าเพื่อคุ้มครองรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ

หมวด 4 การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ

1. ส่งเสริมกิจกรรมเพื่อให้เกิดความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานองค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้สามารถลดความสูญเสียระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ส่งเสริมบทบาทของชุมชนโดยเฉพาะบทบาทสตรีในท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นทะเบียนเป็นแรมซาร์ไซต์

2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษา และวิจัย เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำมาจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

3. สร้างจิตสำนึกให้ตระหนักในความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ

หมวด 5 บทเฉพาะกาล

ระเบียบฉบับนี้ครอบคลุมการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ การส่งเสริมและการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบนี้ เว้นแต่ ในกรณีมีกฎหมายใดที่มีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับแก่ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายในเขตอนุรักษ์ และนอกเขตอนุรักษ์ด้วย

ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

.....

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นางสาวจรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสาสตร์ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2538
	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2540
	ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ รุ่นที่ 11 สภาทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2540
	ประกาศนียบัณฑิตทางกฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2541
	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2544
	เนติบัณฑิตไทย (น.บ.ท.) สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2546

ประสบการณ์ทำงาน

นิติกร
ฝ่ายกฎหมาย ส่วนนโยบายกฎหมายเพื่อ SMEs
สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ผลงานทางวิชาการ

พ.ศ. 2551
งานวิจัยโดยได้รับทุนสนับสนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
เรื่อง “วิธีระงับข้อพิพาทในการหนังสือ
สำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่สาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน”

พ.ศ. 2553
งานวิจัยโดยได้รับทุนสนับสนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
เรื่อง “โครงการเรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหา
การบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่า
สัตว์ป่าทะเลน้อย”

พ.ศ. 2557
งานวิจัยโดยได้รับทุนจากสำนักงานกิจการ
ยุติธรรม ตามโครงการเพิ่มประสิทธิภาพ
กระบวนการยุติธรรมเพื่อสนับสนุนการแก้ไข
ปัญหาชายแดนภาคใต้ เรื่อง “การสำรวจความ
คิดเห็นและความต้องการของภาคประชาชนที่มี
ต่องานยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้”

บทความทางวิชาการ
การฟ้องคดีปกครองใน สถาบันอุดมศึกษาเอกชน
วารสารปัญญาภิวัฒน์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (2553):
113-123