

บทความวิจัย

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำกับพันธกรณีของประเทศไทย

ณัฐวุฒิ ชื่นโพธิ์กลาง

หลักสูตรนิเทศศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Email: nattawut.cpk@gmail.com เบอร์โทร. 087-906-6391

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน ตลอดจนวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายอันเป็นข้อจำกัดในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

ผลการศึกษา พบว่า อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้กำหนดพันธกรณีที่รัฐภาคีต้องถือปฏิบัติไว้หลายประการ ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำแล้ว แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอกับการดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งยังมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด อันเป็นแนวทางหลักที่อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำใช้สำหรับดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางกฎหมายและทางบริหารหลายประการ เช่น 1) เสนอให้กำหนดคำจำกัดความของ “พื้นที่ชุ่มน้ำ” และ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” ไว้ในกฎหมายไทย 2) เสนอให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกระดับเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 3) เสนอให้เพิ่มเติมมาตรการจูงใจและสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในกฎหมาย เป็นต้น

คำสำคัญ: พื้นที่ชุ่มน้ำ, การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ, อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

(Received: January 21, 2022; Revised: April 6, 2022; Accepted: April 9, 2022)

CONVENTION ON WETLANDS AND THAILAND COMMITMENT

Nattawut Chuenphoklang

Doctoral Student in Laws Program, Faculty of Law, Rangsit University

Email: nattawut.cpk@gmail.com, Tel. 087-906-6391

Abstract

The objectives of this articles were to study about Wetland Convention, Thailand's policies and legal measures regard on wetland conservation including analysis of legal problems, obstacles, and limitation on wetland conservation of Thailand in accordance with the Convention on Wetlands.

The Convention on Wetlands has set out several obligations. Thailand, as a member of the convention, has established policies and measures on wetland conservation. But it is not yet effective enough to conserve wetlands. They also look inconsistent with the Wise Use concept which is the primary approach the Wetland Convention uses for wetland conservation efforts. The author has recommendations such as 1) propose to define a definition of "Wetlands" and "Wise Use" are governed by Thai law, 2) Propose to promote community participation at all levels in wetland conservation, and 3), Propose to additional incentives and tax incentives to promote wetland conservation, etc.

Keyword: Wetland, Wetland Conservation, Wetland Convention

บทนำ (Introduction)

ปัจจุบันพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลกมีบริเวณครอบคลุมพื้นที่กว่า 12.1 ล้านตารางกิโลเมตร แบ่งเป็นบริเวณที่มีน้ำท่วมถาวร (Permanently Inundated Wetlands) ร้อยละ 54 และบริเวณน้ำท่วมตามฤดูกาล (Seasonally Inundated Wetlands) ร้อยละ 46 อย่างไรก็ตาม พื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติทั่วโลกมีแนวโน้มลดลง โดยข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2513 และ พ.ศ. 2558 พบว่า พื้นที่ชุ่มน้ำภายในแผ่นดินและพื้นที่ชุ่มน้ำทางทะเลและชายฝั่งทะเลได้ลดลงประมาณร้อยละ 35 ในทางตรงกันข้าม พื้นที่ชุ่มน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนาข้าวและอ่างเก็บน้ำได้เพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 12 ของพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดในปัจจุบัน (Ramsar Convention Secretariat, 2018)

ทั้งนี้ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 ได้เกิดการประชุมนานาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและนกน้ำ ณ เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่าน เพื่อรับรองอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ (The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, 1971) และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนเท่าที่จะเป็นไปได้ ภายใต้เงื่อนไขการจัดการของแต่ละประเทศ โดยมีแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use Concept) เป็นกรอบสำหรับดำเนินการและปฏิบัติการตามพันธกรณี แต่เดิมอนุสัญญานี้ได้มุ่งเน้นไปที่พื้นที่ชุ่มน้ำในฐานะการเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำอย่างเป็นระบบ ต่อมาได้ขยายขอบเขตการพิจารณาแบบองค์รวมให้มากขึ้น โดยคำนึงถึงสายพันธุ์อื่นๆ หน้าที่ทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำภายในระบบน้ำเดียวกัน และการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำให้ดีขึ้น รวมถึงได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของชุมชน

ท้องถิ่น ชนพื้นเมือง (Local Communities, Indigenous Peoples) ผู้ใช้พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Users) และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ (Other Stakeholders) ตลอดจนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย (Clare Shine and Cyrille de Klemm, 1999)

อนึ่ง ประเทศไทยได้เข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยวิธีการภาคยานุวัติ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2541 ถือเป็นรัฐภาคีลำดับที่ 110 โดยประเทศไทยได้เสนอพรวนชีเสียงในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง สำหรับขึ้นทะเบียนบัญชีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (List of Wetlands of International Importance) หรือแรมซาร์ไซต์ (Ramsar Site) เป็นแห่งแรกของประเทศไทย และเป็นลำดับที่ 948 ของโลก (Ramsar Convention Secretariat, n.d.) ทั้งนี้ เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นรัฐภาคีแล้วได้ก่อให้เกิดภาระผูกพันในการปฏิบัติตามพันธกรณี เงื่อนไข และหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามที่อนุสัญญาระบุไว้กำหนด อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายและมาตรการเชิงนโยบายในการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเอาไว้แล้ว รวมทั้งสิ้น 17 มาตรการ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562) แต่จากการศึกษา พบว่า สถานการณ์การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำในปัจจุบันของประเทศไทย สะท้อนให้เห็นว่านโยบายและมาตรการดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการดำเนินการและยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยสามารถจำแนกปัญหาและอุปสรรคได้หลายประการ ได้แก่ 1) การกำหนดเป้าหมายไว้ค่อนข้างกว้างและไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน รวมทั้งไม่ระบุหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ทำให้ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นผลของการดำเนินงานในภาพรวมได้ 2) นโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย ประกอบกับไม่ระบุหน่วยงานรับผิดชอบให้ชัดเจนหรือระบุแต่ไม่สอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงาน 3) นโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไม่ได้บูรณาการเข้ากับแผนในระดับพื้นที่ เช่น แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ทำให้การนำประเด็นเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่จึงมีค่อนข้างน้อย

ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจศึกษาอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกรณีที่รัฐภาคีต้องถือปฏิบัติ รวมถึงศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยในปัจจุบันว่ามีรายละเอียดอย่างไรบ้าง และควรต้องดำเนินการแก้ไขอย่างไร เพื่อให้การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยสามารถดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำกำหนด

คำจำกัดความ

“อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ” หมายถึง อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ (The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, 1971)

“พื้นที่ชุ่มน้ำ” หมายถึง ที่ลุ่ม ที่ราบลุ่ม ที่ชื้นแฉะ พรุ แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือน้ำท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงชายฝั่งทะเลและที่ในทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำที่สุด มีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร

วัตถุประสงค์ (Objective of the Research)

- 1) เพื่อศึกษาสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ
- 2) เพื่อศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

วิธีวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research Method) ที่เกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน แล้วจึงนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายอันเป็นข้อจำกัดในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย โดยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยเป็น 2 ส่วน คือ 1) ศึกษาเกี่ยวกับหลักการและบทบัญญัติต่างๆ ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และ 2) ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายอันเป็นข้อจำกัดในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย แล้วจึงนำเสนอแนวทางสำหรับการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำภายใต้ความเหมาะสมของบริบทประเทศไทย

สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล (Research conclusions and Discussion)

1. สรุปความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

การดำเนินการระหว่างประเทศเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2493 ในนาม “โครงการ MAR” ซึ่งเป็นโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความตระหนักถึงความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีต่อมนุษยชาติและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งนี้ มีมาตรการที่สำคัญ คือ การรวบรวมรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือ ต่อมาได้มีการประชุมนานาชาติรับรองอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ (The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, 1971) เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีรัฐภาคี 172 ประเทศ และมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้ขึ้นทะเบียนบัญชีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (List of Wetlands of International Importance) รวมจำนวนทั้งสิ้น 2,434 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 2,546,529.49 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 21.05 ของพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลก (Ramsar Convention Secretariat, 2021 (A and B))

อนุสัญญานี้มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาล ซึ่งกำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ต่อมาได้ขยายขอบเขตการดำเนินการให้รวมถึงการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดในทุกด้าน ตลอดจนการอนุรักษ์และยังยั้งการบุกรุกที่เพิ่มขึ้นอันนำมาสู่การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในปัจจุบันและอนาคต (Shine & Cyrille de Klemm, 1999) อย่างไรก็ตาม อนุสัญญานี้เคารพในหลักอธิปไตยแห่งรัฐ กล่าวคือ จะไม่ละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐภาคีซึ่งเป็นเจ้าของดินแดนอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามนัยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 2.3 รวมถึงมีความมุ่งหวังที่จะส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการอนุรักษ์และใช้

ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน (Ramsar Convention Secretariat, 1999)

นอกจากนี้ อนุสัญญายังได้นำแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use Concept) มาใช้ กล่าวคือ เป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable Use) ในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติในลักษณะที่สอดคล้องกับการรักษาคุณสมบัติตามธรรมชาติของระบบนิเวศ (Natural Properties of the Ecosystem) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดดังกล่าวได้ยอมรับความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับมนุษยชาติเช่นเดียวกันกับนกน้ำ นอกจากนี้ ยังสะท้อนการเกิดขึ้นใหม่ของแนวคิดเกี่ยวกับความเท่าเทียมระหว่างรุ่นคน (Concepts of Intergenerational Equity) โดยการให้ความสำคัญกับคุณค่าทางนิเวศวิทยา เศรษฐกิจ และสังคม ของพื้นที่ชุ่มน้ำว่าสมควรได้รับการบำรุงรักษาและถ่ายโอนไปยังคนรุ่นต่อไปในอนาคต

อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนเท่าที่จะเป็นไปได้ ภายใต้เงื่อนไขการจัดการของแต่ละประเทศ โดยมีแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เป็นกรอบสำหรับดำเนินการและปฏิบัติการตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญานี้ ต่อมาได้ขยายขอบเขตวิธีการด้วยการพิจารณาแบบองค์รวมให้มากขึ้น กล่าวคือ ได้จำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการพัฒนาโดยคำนึงถึงสายพันธุ์อื่นๆ และหน้าที่ทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำภายในระบบน้ำเดียวกัน กับการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยการปรับปรุงระบบน้ำให้ดีขึ้น ทั้งนี้ การตัดสินใจหลายอย่างได้มุ่งเน้นไปที่บทบาทสำคัญของชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง (Local Communities, Indigenous Peoples) ในฐานะที่เป็นผู้ใช้พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Users) และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ (Other Stakeholders) รวมถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย (Shine & Cyrille de Klemm, 1999)

2. พันธกรณีที่ผูกพันรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

อนุสัญญานี้ได้ยอมรับว่า มนุษย์และสิ่งแวดล้อมต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและมีหน้าที่ทางนิเวศวิทยาที่สำคัญยิ่ง ทั้งยังมีความมุ่งหวังไม่ให้มีการบุกรุกหรือทำให้สูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในปัจจุบันและอนาคต ตลอดจนยอมรับว่านกน้ำเป็นทรัพยากรของนานาชาติ ตามนัยอารัมภบทแห่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งนี้ ได้สะท้อนแนวคิดที่สำคัญ 2 ประการ คือ แนวคิดที่เห็นว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อม และแนวคิดที่เห็นว่ามนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม โดยการตระหนักถึงการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และการคำนึงถึงผลประโยชน์ของมวลมนุษยชาติ ซึ่งแนวคิดทั้งสองดังกล่าวได้หลอมรวมประสานเข้าด้วยกันระหว่างการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ อนุสัญญายังได้กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณี 4 ด้าน ดังนี้

ด้านแรก การดำเนินมาตรการเฉพาะพื้นที่ (Site – specific Measures) โดยกำหนดให้นำพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมในระดับนานาชาติอย่างน้อยหนึ่งแห่งขึ้นทะเบียนบัญชีรายการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และดำเนินการวางแผนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจะอยู่ในทะเบียนหรือไม่ก็ตาม รวมถึงการจัดตั้งเขตอนุรักษ์ธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำ (Nature Reserves on Wetlands) และกำหนดมาตรการสำหรับการดูแลปกป้องที่เพียงพอ ตามนัยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 2 และมาตรา 3

ด้านที่สอง การดำเนินมาตรการที่ไม่เจาะจงพื้นที่ (Non-site-specific Measures) โดยกำหนดให้ดำเนินการวางแผนเพื่อส่งเสริมแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดของพื้นที่ชุ่มน้ำเท่าที่สามารถทำได้ภายในดินแดนของตน ตามนัยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 3

ด้านที่สาม การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) โดยการหารือร่วมกับรัฐภาคีอื่นๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกิดขึ้นภายใต้อนุสัญญาในประเด็นของพื้นที่ชุ่มน้ำข้าม

พรมแดน (Transboundary Wetlands) ซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ใช้ทางน้ำไหลร่วมกัน (Watercourses) รวมถึงการประสานงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พืชและสัตว์ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามนัยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 5

ด้านที่สี่ การสนับสนุนเงินช่วยเหลือให้แก่สำนักงานเลขาธิการอนุสัญญา (Contribute to the Budget) โดยตามจำนวน UN Scale และมติที่ประชุมรัฐภาคีกำหนด ตามนัยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 6.6 ทั้งนี้ประเทศไทยถูกกำหนดให้ต้องมอบเงินสนับสนุนประมาณ 11,692 ฟรังก์สวิส (องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล, ม.ป.ป.)

3. พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

นอกจากอนุสัญญาดังกล่าวจะมุ่งคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแล้ว ยังมีเจตจำนงในการให้ความคุ้มครองแก่พื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดที่ตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐภาคี ตามนัยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 3 กล่าวคือ อนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องวางแผนและดำเนินการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนบัญชีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และดำเนินการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และหากปรากฏว่าลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำใดๆ ในดินแดนของตนได้ถูกทำให้เปลี่ยนแปลง หรือกำลังเปลี่ยนแปลง หรือมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลง อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยี ภาวะมลพิษ หรือการรบกวนจากมนุษย์ รัฐภาคีจะต้องดำเนินการส่งข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนั้นโดยไม่ชักช้ามาให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบตามอนุสัญญาดังกล่าว นั้น อาจกล่าวได้ว่า หากพื้นที่ใดๆ มีลักษณะทางกายภาพและขอบเขตเชิงพื้นที่ตรงตามคำจำกัดความของพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งอนุสัญญาดังกล่าว ก็คือ มีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ราบลุ่ม ที่ชื้นแฉะ พรุ แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือน้ำท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงชายฝั่งทะเลและที่ในทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำที่สุด มีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร นั้น ย่อมถือได้ว่าได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาดังกล่าว โดยไม่ได้คำนึงว่าพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวจะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติหรือเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้นก็ตาม ล้วนแต่ได้รับการคุ้มครองทั้งสิ้น

4. นโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้รับทราบและเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ประเทศไทยเข้าเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยในวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 แล้วนั้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำรวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง โดยมีสาระสำคัญหลักเพียง 2 ประการ คือ

- 1) การให้ความเห็นชอบทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในประเทศไทย ซึ่งสามารถจำแนกตามระดับความสำคัญ ได้แก่ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (แรมซาร์ไซต์) จำนวน 15 แห่ง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติของประเทศไทย จำนวน 69 แห่ง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติของประเทศไทย จำนวน 47 แห่ง รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น จำนวน 19,295 แห่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีสมควรได้รับการคุ้มครองและฟื้นฟู จำนวน 28 แห่ง และ
- 2) การให้ความเห็นชอบมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 17 มาตรการ ได้แก่

- 1) กำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นที่ดินสาธารณะทุกแห่งทั่วประเทศไม่ให้เป็นราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ เพื่อสงวนไว้เป็นแหล่งรองรับน้ำและกักเก็บน้ำ
- 2) กำหนดให้สำรวจและตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำตามทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นแหล่งรับน้ำตามธรรมชาติ โดยเป็นพื้นที่กักเก็บและชะลอการไหลของน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมและภัยแล้ง
- 3) กำหนดให้ติดตาม ตรวจสอบ และดำรงรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำตามทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นแหล่งรับน้ำตามธรรมชาติตลอดจนควบคุมและป้องกันการบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์
- 4) กำหนดให้สร้างจิตสำนึกและปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนแก่ทุกภาคส่วนและประชาชนทุกระดับ และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการพื้นที่

ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติด้วย 5) กำหนดให้น้ำที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ 6) กำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่อนุรักษ์ในลักษณะอื่น 7) กำหนดให้เร่งรัดการออกหนังสือสำคัญที่หลวง ในกรณีที่ดินที่ชุ่มน้ำมีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติเป็นสาธารณะประโยชน์ และเร่งรัดให้ดำเนินการจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุก 8) กำหนดให้ฟื้นฟูระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติที่เสื่อมโทรมและต้องการปรับปรุงโดยด่วน 9) กำหนดให้จัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนกำหนดกิจกรรมที่สามารถทำได้และห้ามกระทำในพื้นที่ 10) กำหนดให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 11) กำหนดให้ศึกษาวิจัยระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ และเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง 12) กำหนดให้ติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติอย่างต่อเนื่อง 13) กำหนดให้ศึกษาสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติตามเกณฑ์ 14) กำหนดให้ควบคุมและป้องกันมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทต่างๆ ได้แก่ ชุมชน อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และกิจกรรมอื่นๆ 15) กำหนดให้ควบคุมป้องกันไฟป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติที่อาจเกิดจากชุมชนหรือเกิดจากกิจกรรมอื่นๆ 16) กำหนดให้ศึกษาและจัดทำแผนกายภาพ ออกแบบภูมิทัศน์บริเวณโดยรอบและในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าวทั้งระบบ และ 17) กำหนดให้จัดทำรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรีในมาตราที่ 1 – 16 โดยติดตามตรวจสอบจากหน่วยงานหลักเสนอต่อคณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นประจำ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562)

5. กลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

หากพิจารณาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่า บรรดากฎหมายต่างๆ ที่มีเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำจะเป็นกลุ่มกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งบรรดากฎหมายเหล่านั้น ส่วนใหญ่ได้พยายามรับรองถึงการมีอยู่ของสิทธิชุมชน ด้วยการบัญญัติให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเพียงขอบนอกสุดของการดำเนินโครงการหรือกิจการใดๆ อันส่งผลกระทบต่อชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นการใช้กลวิธีทางกฎหมายเพื่อแสดงให้เห็นว่า ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบถึงโครงการหรือกิจการใดๆ ที่กำลังจะดำเนินการตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้แล้วเท่านั้น นอกจากนี้ ยังพบว่า มีกฎหมายบางฉบับซึ่งได้ประกาศใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว และยังไม่มียกเว้นใด ๆ รับรองการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน เช่น พระราชบัญญัติรักษาคล่อง รัดนโกสินทรศก 121 หรือพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการหรือกิจการที่กำลังจะดำเนินการใดๆ ก็ตาม ปรากฏว่าในทางกฎหมายจะครอบคลุมเฉพาะโครงการหรือกิจการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือที่ถูกกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น กล่าวคือ มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำจะไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายในที่ดินของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการหรือกิจการที่ไม่ถูกกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้นหมายความว่าพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชนอาจถูกทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพไปจากเดิมได้ทุกเมื่อ โดยที่ชุมชนก็ไม่

สามารถเข้ามารอนสิทธิใดๆ ตามกฎหมายได้เช่นกัน นอกจากนี้ พื้นที่ชุ่มน้ำยังได้มีความสัมพันธ์กับกฎหมายหลายฉบับ โดยกฎหมายแต่ละฉบับล้วนแต่มีหน่วยงานกำกับดูแลและมาตรการเฉพาะของตนแยกเป็นเอกเทศจากกัน ทำให้เกิดปัญหาการขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น

6. มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ฉะนั้น การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำจึงได้เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งผู้เขียนสามารถจำแนกมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำได้เป็น 7 มาตรการหลัก ได้แก่ 1) มาตรการเกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ 2) มาตรการเกี่ยวกับรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม 3) มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การสงวนรักษา การป้องกัน และการแก้ไข 4) มาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริม การให้ความสนับสนุน และการให้ความช่วยเหลือ 5) มาตรการเกี่ยวกับการเงินการคลัง 6) มาตรการเกี่ยวกับระบบใบอนุญาต และ 7) มาตรการลงโทษ โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรการเกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการและควบคุมพื้นที่ได้พื้นที่หนึ่งให้คงสภาพ หรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่ปรากฏสามารถจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) มาตรการกำหนดการใช้ประโยชน์ ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า มาตรการนี้ถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ กล่าวคือ มาตรการนี้เป็นเครื่องมือในการกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ และมีส่วนช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่แห่งนั้นให้เป็นประเภทอื่น แต่มาตรการนี้มีข้อเสียที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ การไม่บูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการ เนื่องจากพื้นฐานของวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรการมาจากกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน และการกำหนดการใช้ประโยชน์มักเป็นพื้นที่ที่ได้รับการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย เช่น พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ เป็นต้น ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้องห้ามโดยเด็ดขาดหรือเกือบเด็ดขาดซึ่งชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ และ/หรือ ดำเนินกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่ได้เลย จึงเป็นการลดทอนความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนลงไป รวมถึงการปราศจากกระบวนการตรวจสอบติดตามให้เป็นไปตามมาตรการกำหนดการใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของเอกชน และที่ดินที่หน่วยงานของรัฐครอบครองหรือใช้ประโยชน์อยู่ จึงทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินแปลงนั้น อาจถูกเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นประเภทอื่นได้ง่าย 2) มาตรการห้ามดำเนินการหรือกิจกรรมต่างๆ ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า มาตรการนี้มีส่วนช่วยให้การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มาตรการนี้มีลักษณะเป็นการสนับสนุนมาตรการกำหนดการใช้ประโยชน์ ด้วยวิธีการกำหนดสิ่งที่สามารถดำเนินการได้หรือไม่สามารถดำเนินการได้ภายในบริเวณพื้นที่แห่งนั้น แต่มีข้อเสียที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เป็นการกีดกันและเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตการดำรงชีพของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นผู้อยู่อาศัยและผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งนั้นมาแต่ดั้งเดิม ก่อนจะถูกกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และ 3) มาตรการดำเนินการกับสิ่งก่อสร้าง กิจกรรม การอยู่อาศัยภายในพื้นที่ก่อนวันที่กฎหมายจะบังคับใช้ ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า มาตรการนี้ไม่ได้มีส่วนช่วยในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรง กล่าวคือ มาตรการนี้เป็นข้อยกเว้นของมาตรการห้ามดำเนินการหรือกิจกรรมต่างๆ และเป็นมาตรการที่มีลักษณะเป็นการประนีประนอมทางการเมืองระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว อาจกำหนดให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การ

ฟื้นฟู การอนุรักษ์ และการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในบริเวณพื้นที่ได้ด้วย

มาตรการเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า มาตรการเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินการเพื่อแสดงให้เห็นว่าโครงการหรือกิจการใดๆ ที่ส่งผลกระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการศึกษาผลกระทบในทุกด้านอย่างรอบคอบ และหากปรากฏว่ามีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมใดๆ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจะต้องเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการระวังไว้ก่อน ตลอดจนผลจากการมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังช่วยให้การปฏิบัติตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การสงวนรักษา การป้องกัน และการแก้ไข ที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยจะพบมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ 1) มาตรการคุ้มครองและดูแลรักษาสภาพธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และพื้นที่ควบคุมเพื่อการจัดการสัตว์ป่า 2) มาตรการคุ้มครองชายหาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ 3) มาตรการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น 4) มาตรการตรวจสอบและควบคุมผลกระทบและการฟื้นฟูสภาพพื้นที่หรือทรัพยากรธรรมชาติ 5) มาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งหรือที่เหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น และ 6) มาตรการแก้ไขและบรรเทาภาวะน้ำแล้ง มาตรการข้างต้นล้วนแต่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ จึงมักจะพบเห็นมาตรการดังกล่าวข้างต้นใช้ควบคู่กับมาตรการเกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ภายในพื้นที่นั้น โดยในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า มาตรการนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับมาตรการห้ามดำเนินการหรือกิจกรรมต่างๆ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น นั่นคือ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำรงไว้ซึ่งสภาพความเป็นธรรมชาติที่สมบูรณ์ เพียงแต่มีความแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่ง คือ มาตรการนี้ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังสามารถเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ได้ด้วย และมาตรการนี้ยังมีความยืดหยุ่นในการกำหนดรายละเอียดการดำเนินการ ซึ่งไม่ได้เป็นการห้ามเด็ดขาดเหมือนอย่างมาตรการห้ามดำเนินการหรือกิจกรรมต่างๆ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยผลของความยืดหยุ่นนี้เอง ผู้เขียนถือว่าเป็นข้อดีที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพราะจะทำให้หน่วยงานของรัฐ ชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น ได้ร่วมกันกำหนดมาตรการเพื่อใช้สำหรับคุ้มครอง สงวนรักษา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่นอกเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชน ได้เป็นอย่างดี

มาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริม การให้ความสนับสนุน และการให้ความช่วยเหลือมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชน ประชาชนในท้องถิ่น เจ้าของหรือผู้ครอบครอง รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสิ่งมีชีวิตภายในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่ปรากฏสามารถจำแนกได้ 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น 2) การเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน 3) การช่วยเหลือเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ และ 4) การป้องกันการขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำในเขตลุ่มน้ำ โดยในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า

มาตรการนี้ถือเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ หากปราศจากการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่โครงการแล้ว ย่อมก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นกับผู้ดำเนินการโครงการได้ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของชุมชนที่ปรากฏในปัจจุบันเกือบทั้งหมดมีลักษณะเป็นรูปแบบพิธีการให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ดำเนินการนิยมนำวิธีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และจะนำเสนอเฉพาะมุมมองที่เป็นประโยชน์กับโครงการเท่านั้น ทำให้ประชาชนที่เข้ามารับฟังข้อมูลและแสดงความคิดเห็นได้รับทราบข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอได้

มาตรการเกี่ยวกับการเงินการคลังมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่ปรากฏสามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) มาตรการด้านการเงินเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามนโยบาย 2) มาตรการด้านการเงินเพื่อส่งเสริมการลงทุนและสนับสนุนการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองหรือเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และ 3) กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า มาตรการลักษณะนี้ถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากมีส่วนช่วยสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดำเนินการจัดการมลพิษได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดนี้ได้ จะต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถจัดหาเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็น รวมถึงผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศดังกล่าวจากภายในประเทศได้แล้วเท่านั้น กล่าวคือ หากสามารถดำเนินการจัดหาอุปกรณ์ หรือจัดจ้างบุคลากรจากภายในประเทศได้แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษก็จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการดำเนินการกำจัดมลพิษ ณ แหล่งกำเนิดเลย ตลอดจนการมีส่วนช่วยสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียให้ความสนใจและปฏิบัติตามข้อกำหนดตามที่ผังเมืองรวมกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงในกรณีของกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน และ/หรือเงินกู้ให้แก่โครงการตามขอบเขตหรือกิจกรรมที่กำหนดไว้แก่องค์กรกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งถือเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นให้ความสนใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า องค์กรที่สามารถเข้ารับเงินอุดหนุน และ/หรือ เงินกู้จากกองทุนแห่งนี้ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐ การกระจายเงินอุดหนุน และ/หรือ เงินกู้จากกองทุนแห่งนี้ให้แก่ภาคประชาสังคมอาจจะยังไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร ประกอบกับกองทุนนี้มีวัตถุประสงค์ในด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง จึงอาจทำให้ขอบเขตหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอาจจะได้รับไม่ทั่วถึง และข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ กองทุนควรเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้เงินจาก “การอุดหนุน” (การให้เปล่า) เป็น “การให้กู้ยืม” ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาสภาพคล่องทางการเงินของกองทุนในระยะยาวต่อไป

มาตรการเกี่ยวกับระบบใบอนุญาตมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ จากการศึกษาพบว่า ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำได้กำหนดไว้ทั้งสิ้น 3 หลักเกณฑ์ ได้แก่ 1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับใบอนุญาตใช้น้ำ 2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับใบอนุญาตใช้พื้นที่ป่า และ 3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับใบอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ โดยในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า มาตรการนี้มีลักษณะเป็นการประนีประนอมทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง เพราะเป็นการยินยอมให้สามารถดำเนินกิจกรรมใดๆ ภายในพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด หากแต่ถ้า ถ้าผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตขาดความเป็นกลางหรือ

ละเลยการดำเนินการมาตรการป้องกันอย่างรัดกุม อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำได้ จึงควรกำหนดมาตรการป้องกันตามหลักการระวังไว้ก่อน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมจนไม่สามารถย้อนกลับมาแก้ไขได้

มาตรการเกี่ยวกับบทลงโทษมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) มาตรการทางแพ่ง 2) มาตรการทางอาญา และ 3) มาตรการทางปกครอง กล่าวคือ ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีการใช้อำนาจบังคับทางแพ่งในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อการเยียวยาความเสียหายอันเกิดแก่สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องมีการใช้อำนาจทางอาญาเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นความผิด และใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการทางปกครองเพื่อควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า มาตรการลักษณะนี้เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพราะการจะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมฉบับใดๆ จำเป็นต้องใช้เครื่องมือทางกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน มิฉะนั้นแล้ว ก็จะเกิดการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่ถูกกำหนดไว้ ท้ายที่สุดย่อมทำให้การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่สามารถดำเนินการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า ในบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องบางฉบับได้ประกาศใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ทำให้บทกำหนดโทษมาตรการลงโทษตามกฎหมายฉบับดังกล่าวค่อนข้างเบา จึงทำให้เกิดการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามได้

7. ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายอันเป็นข้อจำกัดในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

จากผลการศึกษาอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ทำให้ทราบว่า อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้กำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้าง และประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้ได้ดำเนินการในทางกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมากน้อยเพียงใด โดยผู้เขียนได้สังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายอันเป็นข้อจำกัดในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งพบว่ามีประเด็นทางกฎหมายหลายประการ ดังต่อไปนี้

- การไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าจำกัดความของ “พื้นที่ชุ่มน้ำ” และ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการการกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่สำหรับการบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดแนวปฏิบัติที่เหมาะสม

- การไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการจูงใจและสิทธิประโยชน์ทางภาษี เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชน

- การไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยพื้นที่ชุ่มน้ำที่สูญเสียไป

- การไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินโครงการที่เหมาะสม

- การไม่ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรม

- การไม่ให้ความสำคัญกับมาตรการทางกฎหมาย และ/หรือ ทางบริหารเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

- การจัดตั้งเขตสงวนธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำ และการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

- การใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดแนวเขตพื้นที่กันชนทางสิ่งแวดล้อม และการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชน

- การขัดกันของกฎหมายหรือนโยบายของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ และข้อจำกัดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

ข้อเสนอแนะ

1. ประเด็นเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของกฎหมาย

ผู้เขียนขอเสนอว่า ประเทศไทยควรกำหนดค่านิยมของพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะและพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่ดินของเอกชนให้ชัดเจน รวมทั้งสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ทั้งสองด้วย ตลอดจนกำหนดค่านิยมของการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามบริบทของกฎหมายไทยให้ชัดเจน

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชน ผู้เขียนขอเสนอเพิ่มเติมว่า ประเทศไทยควรดำเนินการในทางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องดังนี้

- ทบทวนมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ซึ่งในขณะนี้ครอบคลุมแต่เฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะ ให้ครอบคลุมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่ดินของเอกชนด้วย

- ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำให้ทันสมัย เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

- แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีและการสนับสนุนทางการเงิน ได้แก่ การขยายสิทธิประโยชน์ดังกล่าวแก่บุคคลใดๆ ที่ดำเนินการอนุรักษ์และแสวงประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนโดยความสมัครใจด้วยทุนทรัพย์ของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะ รวมถึงให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้เงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจาก “การอุดหนุน” เป็น “การให้กู้ยืม” ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาสภาพคล่องทางการเงินของกองทุนในระยะยาว

2. ประเด็นเกี่ยวกับข้อบกพร่องทางกฎหมายและการบริหารเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

ผู้เขียนขอเสนอแนะ ดังนี้

- ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์โลกและพลวัตของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งให้สอดคล้องกับหลักสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์และพัฒนาโครงการหรือกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งตั้งอยู่ภายในชุมชนหรือใกล้เคียงกับชุมชนของตน ตลอดจนควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และ/หรือ ด้านวิธีการแก่ชุมชนอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเน้นย้ำว่าประชาชนในท้องถิ่นอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์ และ/หรือ ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่นั้นๆ ดังนั้น จึงควรเป็นผู้มีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นเพื่อประโยชน์ของตนเองและบุคคลในรุ่นต่อไปได้ด้วย

- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำภายในพื้นที่ พร้อมทั้งมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบ และตรวจสอบผลการปฏิบัติตามรายงานดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตต่อไป

- นำมาตรการเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาใช้ควบคู่กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และการปฏิบัติตามแนวทางการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

- สนับสนุนให้ประชาชนรับรู้ถึงคุณลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อนำไปใช้กับโครงการที่มีผลกระทบ ต่อพื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวทางการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ทั้งนี้ เพื่อให้การอนุรักษ์และแสวงประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

- รัฐบาลควรสั่งการไปยังหน่วยงานของรัฐให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ชุ่มน้ำในการ อนุรักษ์และแสวงประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมขนาดเล็กหรือโครงการขนาดใหญ่ก็ตาม โดยเฉพาะใน การทำรายงานเกี่ยวกับผลกระทบของกิจกรรมหรือโครงการเหล่านั้นที่มีต่อสิ่งแวดล้อม หรือการพัฒนาอย่างยั่งยืน ของพื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนจะต้องไม่ จำกัดเฉพาะการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและการตัดสินใจในกิจกรรม หรือโครงการเหล่านั้นด้วย ตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้

3. ประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งได้รับผลกระทบ

ผู้เขียนขอเสนอว่า ประเทศไทยควรปรับปรุงกฎหมาย โดยจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม และ/หรือ บัญญัติกฎหมายใหม่บางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยมาตรการจูงใจ และสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อ ส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายว่าด้วยการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนที่ดิน ของเอกชน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น รวมถึงการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้มีความชำนาญการพิจารณา รายงานการ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรกำหนดให้โครงการ ดังกล่าวต้องดำเนินการเสนอแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณอื่นเพื่อเป็นการชดเชยพื้นที่ชุ่มน้ำที่สูญเสียไปจาก การพัฒนาโครงการดังกล่าว

4. ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งเขตสงวนธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำและแนวเขตพื้นที่กันชนทางสิ่งแวดล้อม

ผู้เขียนขอเสนอแนะ ดังนี้

- กรณีเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในการจัดตั้ง เขตสงวนพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรประกอบด้วยพื้นที่ 3 บริเวณ ได้แก่ พื้นที่แกนกลาง พื้นที่กันชนทางสิ่งแวดล้อม และพื้นที่การ เปลี่ยนแปลงภายนอกที่มีการส่งเสริมและพัฒนาตามแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

- กรณีเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ให้นำ มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ได้แก่ การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงแผนผังและข้อกำหนด การใช้ที่ดิน มาเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่มีลักษณะตรงตามคำจำกัด ความของพื้นที่ชุ่มน้ำ และอาจนำมาตราพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาใช้ควบคู่กันก็ได้

- กรณีการกำหนดแนวเขตพื้นที่กันชนทางสิ่งแวดล้อม ให้นำหลักการกำหนดระยะพื้นที่กันชนทาง สิ่งแวดล้อมตามแนวทางทางกาแก้ไขปัญหการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนมาปรับใช้ กล่าวคือ กำหนดให้พื้นที่กันชนทาง สิ่งแวดล้อมเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำทุกแห่งทั่วประเทศ จะต้องมียะกว้างไม่น้อยกว่า 100 เมตร ตลอดแนวเขต พื้นที่ชุ่มน้ำ หากปรากฏว่าในบริเวณใดเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนแล้ว อนุญาตให้ประชาชนอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่ อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทำกิจกรรมใดๆ ที่ส่งผลกระทบหรือทำให้สูญหายหรือเสื่อมสภาพ พื้นที่ชุ่มน้ำ และห้ามไม่ให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ใดๆ เพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในปัจจุบัน

5. ประเด็นเกี่ยวกับการขัดกันของนโยบายหรือมาตรการตามกฎหมายอื่นของรัฐ

ผู้เขียนขอเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

- บูรณาการการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำเข้ากับการกำหนดนโยบาย มาตรการ และการวางแผนในประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันความ

เสียหายหรือเสื่อมสภาพพื้นที่ชุ่มน้ำ การฟื้นฟูหรือปรับปรุงลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ การขุดเขยหรือสร้างพื้นที่ชุ่มน้ำทดแทนของเดิม และควรนำหลักการทางสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ เช่น การนำหลักการระวังไว้ก่อนมาใช้ เป็นต้น

- ดำเนินการศึกษา การวางแผน และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบร่วมกันโดยเร่งด่วน เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงความสำคัญในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ และให้ได้มาซึ่งแนวทางตัวอย่างในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่กำลังถูกคุกคามได้อย่างชาญฉลาดต่อไป

- ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือ คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ แสดงบทบาทของตนในเชิงรุกโดยการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ ควรใช้อำนาจของตนที่มีเพื่อกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ สำหรับใช้เป็นแผนแม่บทหลักในการกำกับดูแลและบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วประเทศ ให้ชัดเจน ตลอดจนเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป

- รัฐควรจัดให้มีการหารือระดับนโยบาย เพื่อสั่งการ สื่อความ ชี้แจง และ/หรือ มอบหมายนโยบายการบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในภาพรวมของประเทศ และประการที่สอง การกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำมีขอบเขตที่กว้างขวาง จึงทำให้ผู้เขียนไม่สามารถเก็บข้อมูล และ/หรือ ดำเนินการศึกษาวิจัยได้อย่างครอบคลุมในทุกมิติที่เกี่ยวข้องการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป เพื่อให้ผู้ที่สนใจศึกษาในหัวข้อใกล้เคียงสามารถนำไปพัฒนาเป็นหัวข้อวิจัยในอนาคตได้ โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้ศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ประเด็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำข้ามพรมแดน ทั้งในเชิงกฎหมายระหว่างประเทศ และในเชิงนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

- ประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบกฎหมาย นโยบาย และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อจะได้นำไปเปรียบเทียบหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข เพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

- ประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาโครงสร้างอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อจะได้นำมากำหนดพันธกิจและหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน สามารถบูรณาการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

เอกสารอ้างอิง (References)

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). *รู้ไว้ใช่ว่า...พื้นที่ชุ่มน้ำ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล. (ม.ป.ป.). *อนุสัญญาแรมซาร์ หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ*. สืบค้นจาก

https://www.wwf.or.th/what_we_do/wetlands_and_production_landscape/ramsarconversion.

Shine, C. & Cyrille de Klemm. (1999). *Wetlands, Water and the Law; Using law to advance wetland conservation and wise use*. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN): Gland, Switzerland.

Ramsar Convention Secretariat. (1999). *Reviewing Laws and Institutions to Promote the Conservation and Wise Use of Wetlands*. Retrieved from <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/cop7-docs/NON-RESRECS%20FINAL/COP7%2017.3E.pdf>.

Ramsar Convention Secretariat. (2018). *Global Wetland Outlook: State of the World's Wetlands and their Services to People*. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat.

Ramsar Convention Secretariat. (2021 A). *Contracting Parties to the Ramsar Convention*. Retrieve from https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/annotated_contracting_parties_list_e.pdf.

Ramsar Convention Secretariat. (2021 B). *The List of Wetlands of International Importance*. Retrieve from <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>.

Ramsar Convention Secretariat. (n.d.). *Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat*. Retrieved from https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/scan_certified_e.pdf.