

ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนากฎหมายไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

ณัฐวุฒิ ชื่นโพธิ์กลาง

นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต

RECOMMENDATION FOR DEVELOPMENT OF THAI LAW BE IN LINE WITH THE CONVENTION ON WETLANDS

Nattawut Chuenphoklang

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

Corresponding author e-mail: nattawut.cpk@gmail.com

วันที่รับบทความ (Received) 12 มีนาคม 2565

วันที่ได้รับการแก้ไข (Revised) 15 เมษายน 2565

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) 16 เมษายน 2565

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายอันเป็นข้อจำกัดในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร

ผลการวิจัยพบว่า อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมีแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดเป็นแนวคิดหลักในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การวางแผนบริหารจัดการและแผนดำเนินการกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกได้กำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำแล้ว แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งยังมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดอย่างใดก็ดี ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญ ได้แก่ การไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมเพียงพอต่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำหลายประการ การไม่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ อุปสรรคเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย รวมถึงการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดแนวเขตพื้นที่กันชนทางสิ่งแวดล้อม

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางกฎหมายและทางบริหารหลายประการ เช่น 1) เสนอให้เปลี่ยนแปลงเป้าหมายในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย 2) เสนอให้ตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นใช้บังคับ 3) เสนอให้กำหนดคำจำกัดความของ “พื้นที่ชุ่มน้ำ” และ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” 4) เสนอให้นำมาตรการของต่างประเทศมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับผลกระทบ 5) เสนอให้เพิ่มบทลงโทษแก่นิติบุคคลในกรณีที่ทำผิดเป็นผู้แทนของนิติบุคคล และ 6) เสนอให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกระดับเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น

คำสำคัญ : การพัฒนากฎหมาย อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ

Abstract

The objectives of this research were to study about Wetland Convention, Thailand and abroad's policies and measures regard on wetland conservation including analysis of legal problems, obstacles, and limitation on wetland conservation of Thailand. This research applied documentary research method.

The Wetlands Convention has the Wise Use concept as a key concept in wetland conservation including management and action planning for wetlands. Thailand, as a member of the convention, has established policies and measures on wetland conservation. But They are not yet effective enough to conserve wetlands. They also look inconsistent with the Wise Use concept. However, Thailand's legal problems and obstacles concerning about the legal development, which including lack of provisions (which should be more comprehensive enough) to conserve wetlands moreover, a lack of emphasis on promoting a community participation in wetland conservation, along with barriers to land rights under Thai law in addition, controlling land use and buffer zones.

The researcher has recommendations such as 1) Propose to change the conservation goals of Thailand's wetland, 2) Propose a secondary legislation to establish new rules for the conservation of wetlands, 3) Propose to define a definition of "Wetlands" and "Wise Use" are governed by Thai law, 4) Propose to apply measures from abroad to manage wetlands effectively, 5) Propose to increase penalties for juristic person when offender is a representative of the juristic person, and 6) Propose to promote community in participation at all levels in wetland conservation, etc.

Keywords: Legal development, Wetland convention, Wetland

ความสำคัญและที่มาของงานวิจัย

พื้นที่ชุ่มน้ำมีบทบาทและความสำคัญต่อการดำรงชีวิต ประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรม และถิ่นที่อยู่อาศัย แต่ด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการรุกรานพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงทำให้เกิดการเสื่อมสภาพและการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งสิ้น (องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล, 2562) ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำประมาณ 22,923,125 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 7.5 ของพื้นที่ประเทศ แบ่งเป็น พื้นที่น้ำจืด ร้อยละ 44.8 และพื้นที่น้ำเค็ม ร้อยละ 55.2 โดยสามารถจำแนกตามลำดับความสำคัญได้ 5 ระดับ ได้แก่ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (แรมซาไซด์) จำนวน 15 แห่ง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ จำนวน 69 แห่ง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ จำนวน 47 แห่ง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ

ระดับท้องถิ่น จำนวน 19,295 แห่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำที่สมควรได้รับการคุ้มครองและฟื้นฟู จำนวน 28 แห่ง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562)

จากการศึกษา พบว่า คณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเอาไว้ทั้งสิ้น 17 มาตรการ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2552 และ 2558) แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอกับการดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและไม่สอดคล้องกับแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามท่อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้กำหนดไว้อีกด้วย การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยเกิดจากหลายสาเหตุ ได้แก่ การขาดข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวางแผนการจัดการและแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ การขาดการวางแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างบูรณาการ ความไม่ชัดเจนของนโยบายและการบริหารจัดการที่แยกส่วน การขาดความตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด การไม่กำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติให้ชัดเจน การไม่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การอนุรักษ์ และการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างจริงจัง รวมถึงหน่วยงานของรัฐละเลยการปฏิบัติตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตลอดจนข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และที่สำคัญที่สุดคือ นโยบายและมาตรการดังกล่าวหลายประการไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับโดยทั่วไป

นอกจากนี้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพิเศษมากกว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่น เห็นได้จากการไม่มีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในกฎหมายใดๆ พื้นที่ชุ่มน้ำจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น การอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำก็จะเป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นๆ อนึ่ง ภาพรวมของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเกิดจากปัจจัยที่สำคัญ คือ การไม่มีขั้นตอนสำหรับติดตามและเฝ้าระวังที่เหมาะสม การไม่มีสถิติตามกฎหมายที่จะได้รับการสนับสนุนข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการขาดเจตจำนงทางการเมืองและการรับรู้ของสาธารณชนอย่างกว้างขวาง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยแม้จะมีนโยบายและมาตรการในการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีอุปสรรคหลายประการ ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำย่อมมีพันธกรณีที่จะต้องพัฒนากฎหมายภายในให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าว จึงนำมาสู่ความสนใจของผู้วิจัยในการศึกษาในประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ข้อบกพร่องทางกฎหมายและนโยบายในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 2) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 3) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และ 4) การเสนอแนะแนวทางสำหรับการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งรวมถึงแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

2. เพื่อศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยและของต่างประเทศ

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย และข้อควรพิจารณาในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางสำหรับการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำภายใต้ความเหมาะสมของบริบทประเทศไทย

ขอบเขตของงานวิจัย

1. ขอบเขตด้านเอกสาร: ศึกษาหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ตลอดจนศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย อันเป็นข้อจำกัดในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา: แนวทางการพัฒนากฎหมายไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเปรียบเทียบกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับของต่างประเทศในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศไต้หวัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในบริบทประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research Method) เช่น เอกสารราชการ เอกสารทางวิชาการ และวิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งปรากฏทั้งในรูปแบบเอกสารตีพิมพ์ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ครอบคลุมในทุกประเด็นที่ศึกษาวิจัยมากที่สุด แล้วจึงนำมาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางสำหรับการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในบริบทประเทศไทย

กรอบแนวคิดของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคทาง

กฎหมายอันเป็นข้อจำกัดในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำแล้วจึงสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะแนวทางสำหรับการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำภายใต้ความเหมาะสมของบริบทประเทศไทย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด

ที่มา: ญัฐวุฒิ ชื่นโพธิ์กลาง (2563).

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัย

ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2493 ในนาม “โครงการ MAR” มีวัตถุประสงค์ให้ประชาคมระหว่างประเทศตระหนักถึงความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีต่อมนุษยชาติมากขึ้น และการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเป็นความร่วมมือกันระหว่างสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN) สำนักวิจัยนกน้ำนานาชาติ (International Waterfowl Research Bureau: IWRB) และองค์การอนุรักษ์นกสากล (International Council for Bird Preservation: ICBP) มีมาตรการที่สำคัญ คือ การรวบรวมรายชื่อ

พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือ (Clare & Cyrille, 1999, pp. 27 – 28, 32)

ความร่วมมือดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการให้ความสนใจกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่ง และพัฒนามาเป็นการประชุมนานาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและนกน้ำ ณ เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่าน เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 เพื่อรับรองอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ (The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, 1971) และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนเท่าที่จะเป็นไปได้ ภายใต้เงื่อนไขการจัดการของแต่ละประเทศ โดยมีแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise use concept) เป็นกรอบสำหรับดำเนินการและปฏิบัติตามพันธกรณี แต่เดิมอนุสัญญานี้ได้มุ่งเน้นไปที่พื้นที่ชุ่มน้ำในฐานะของการเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำ ต่อมาได้ขยายขอบเขตการพิจารณาโดยคำนึงถึงสายพันธุ์และหน้าที่อื่น ๆ (Other species and functions) ทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งนี้ เพื่อฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำให้ดีขึ้น และได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นชนพื้นเมือง (Local communities, indigenous peoples) ผู้ใช้พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland users) และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ (Other stakeholders) ในการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย (Clare & Cyrille, 1999, pp.27 – 28, 32) ปัจจุบันมีรัฐภาคี 172 ประเทศ มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (แรมซาไซด์) จำนวน 2,434 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 2,546,529.49 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 21.05 ของพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลก (Ramsar Convention Secretariat, 2019)

อนุสัญญานี้ได้กำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างกันในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำ ต่อมาได้ขยายขอบเขตการดำเนินการให้ครอบคลุมถึงการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดในทุกด้าน ตลอดจนการอนุรักษ์และยับยั้งการบุกรุกพื้นที่ชุ่มน้ำ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนภายในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญานี้เคารพในหลักการอธิปไตยของรัฐ กล่าวคือ อนุสัญญานี้จะไม่ละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐภาคีเจ้าของดินแดนอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ชุ่มน้ำ และยังให้การสนับสนุนหลักความเท่าเทียมระหว่างรุ่นคน (Intergenerational equity) กล่าวคือ ได้รับรองหลักการการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคต

คำจำกัดความของ “พื้นที่ชุ่มน้ำ” ตามอนุสัญญานี้หมายถึง บริเวณซึ่งมีลักษณะเป็นที่ลุ่ม ที่ราบลุ่ม ที่ขึ้นแฉะ พรุ แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือน้ำท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงชายฝั่งทะเลและที่ในทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำที่สุด มีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร (For the purpose of this Convention wetlands are areas of marsh, fen, peatland, or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six meters.)

ส่วน “แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นแนวคิดหลักในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ มีสาระสำคัญ คือ 1) การกำหนดกลไก ขั้นตอน ตลอดจนการวางแผนพื้นที่ชุ่มน้ำแบบบูรณาการ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดการน้ำใต้ดิน การวางแผนบริหารการเก็บกักน้ำ ลุ่มน้ำ และพื้นที่ชายฝั่ง และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ 2) การเสริมสร้างความสามารถของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้สามารถดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจ กฎหมาย และนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) การกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดจากทรัพยากรภายในพื้นที่ได้ และ 4) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการแสวงประโยชน์และอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามหลักวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ ที่ประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำยังได้มีข้อเสนอแนะแก่รัฐภาคี ได้แก่ 1) พิจารณาทบทวนกฎหมายในปัจจุบันว่าได้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดหรือไม่ 2) พิจารณาทบทวนการใช้ประโยชน์ภายในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ (Zones of Land – use Plans) เพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุด การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ การบำรุงรักษาลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและเงินสนับสนุนอื่น ๆ 3) บัญญัติกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือมีความอ่อนไหวทางนิเวศวิทยาหรือในด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ 4) ทบทวนอำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบบูรณาการ และ 5) จัดทำความตกลงระหว่างประเทศสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำข้ามพรมแดน (Transboundary wetlands) เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตอธิปไตยของประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นการเฉพาะ (Ramsar convention secretariat, 1996)

นอกจากการดำเนินการตามแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ที่ประชุมรัฐภาคียังได้แนะนำให้รัฐภาคีนำมาตรการ เครื่องมือ และวิธีการทางเศรษฐกิจและกฎหมายมาใช้เพิ่มเติม เพื่อให้การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ 1) การใช้สิ่งจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การให้เงินอุดหนุนและมาตรการทางภาษี เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยอาจใช้ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำหรือการออกใบอนุญาตให้กระทำการใดหรือไม่ให้กระทำการใดได้ด้วย 2) การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดตั้งเขตสงวนพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมรูปแบบหนึ่ง โดยเขตสงวนพื้นที่ชุ่มน้ำควรประกอบด้วยพื้นที่ 3 บริเวณ คือ พื้นที่แกนกลางสำหรับการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำในระยะยาว พื้นที่กันชนทางสิ่งแวดล้อมโดยรอบพื้นที่แกนกลาง และพื้นที่การเปลี่ยนแปลงภายนอกที่มีการส่งเสริมและพัฒนาตามแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเขตสงวนพื้นที่ชุ่มน้ำควรสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรคำนึงถึงความเปราะบางของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ และควรกำหนดเครื่องมือสำหรับจำกัดขอบเขตและอำนาจการจัดการที่เหมาะสม ในส่วนของขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายควรรวมไปถึงพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชนด้วย 3) การใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับประเมินผลกระทบจากโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผล

กระทบต่อสิ่งแวดล้อม สภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ และการเปลี่ยนแปลงที่จะอาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับใช้เป็นฐานในการเสนอทางเลือกและมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ซึ่งได้สอดคล้องกับหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary principle) 4) การนำหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้ร่วมกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ กล่าวคือ กฎหมายควรนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle) หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary principle) ระบบใบอนุญาตสำหรับใช้ในการควบคุมกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดเขต (Zoning instruments) และการควบคุมการวางแผนเชิงพื้นที่ (Spatial planning controls) รวมถึงหลักการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนการนำกลไกตามสัญญาเพื่อส่งเสริมการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชน และ 5) การกำหนดให้มีขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายและการติดตามผลอย่างเหมาะสม และควรมีวิธีปฏิบัติเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น รวมถึงการเจรจาไกล่เกลี่ยและกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน และการกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ และบทลงโทษ แก่ผู้สร้างความเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการฟื้นฟูและปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้จะต้องเสียค่าปรับอย่างน้อย เท่ากับต้นทุนการฟื้นฟูและปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ๆ (Ramsar Convention Secretariat, 1996)

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและตามแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดมีประเด็นทางกฎหมายหลายประการ ได้แก่ 1) การไม่กำหนดคำจำกัดความของ “พื้นที่ชุ่มน้ำ” และ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่สำหรับการบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดแนวปฏิบัติที่เหมาะสม 2) การไม่กำหนดมาตรการจูงใจและการให้สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชน 3) การไม่กำหนดมาตรการชดเชยพื้นที่ชุ่มน้ำที่สูญเสียไปและความชัดเจนเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำข้ามพรมแดน 4) การไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ และการติดตามผลที่เหมาะสม 5) การไม่ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรม 6) การไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายหรือมาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ 7) การไม่กำหนดแนวทางการจัดตั้งเขตสงวนธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำให้ชัดเจน และสอดคล้องกับแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดภายใต้บริบทของกฎหมายไทย 8) สิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย การใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดแนวเขตพื้นที่กันชนทางสิ่งแวดล้อม และการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชน และ 9) การขัดกันของนโยบายหรือกฎหมายของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนบทบาท อำนาจหน้าที่ และข้อจำกัดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยและของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศไต้หวัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ทำให้ผู้วิจัยสามารถสรุปข้อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. การให้ความสำคัญกับพื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่า มีเพียงประเทศจีนเพียงประเทศเดียวเท่านั้นที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำให้อยู่ในระดับสูงสุดของทุกระยะการประชุม รวมถึงการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาใช้บังคับกับพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะมีฐานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองก็ตาม ส่วนประเทศเกาหลีใต้และประเทศไต้หวันก็ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในระดับสูงเช่นกัน เห็นได้จากการตรากฎหมายขึ้นมาใช้สำหรับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นการเฉพาะ ในส่วนของประเทศอื่น ๆ รวมถึงประเทศไทยกลับไม่ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประเภทอื่น เว้นแต่ในกรณีของประเทศแคนาดา ที่เห็นว่าพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นเพียงประเด็นเกี่ยวที่เนื่องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น

2. รูปแบบกฎหมายที่ใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่า มีเพียงประเทศเกาหลีใต้และประเทศไต้หวันที่ได้ตรากฎหมายว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน ส่วนประเทศอื่น ๆ จะเป็นการใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติหลักของประเทศเป็นกรอบสำหรับดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และอาจมีบางประเทศที่ได้ตรากฎหมายลำดับรองว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำหรือเกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นมาใช้บังคับควบคู่กัน เช่น ประเทศจีนได้ใช้ข้อบังคับการจัดการว่าด้วยการป้องกันพื้นที่ชุ่มน้ำควบคู่ไป และประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้คำสั่งฝ่ายบริหารที่ 11988 และ 11990 ว่าด้วยการคุ้มครองที่ราบน้ำท่วมถึง/ พื้นที่ชุ่มน้ำควบคู่ไป ทั้งนี้ บรรดากฎหมายของต่างประเทศที่ศึกษามีเพียงประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวที่ได้ตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำข้ามพรมแดนในทวีปอเมริกาเหนือขึ้นมาใช้บังคับ

3. การกำหนดคำจำกัดความของ “พื้นที่ชุ่มน้ำ” พบว่า มีเพียงประเทศจีน ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศไต้หวัน ที่ได้กำหนดคำจำกัดความของ “พื้นที่ชุ่มน้ำ” เอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียคำจำกัดความดังกล่าวถูกกำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้ง 5 ประเทศได้มีความคล้ายคลึงกับคำจำกัดความที่ถูกกำหนดโดยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยประเทศแคนาดาและประเทศไทยเท่านั้นที่ไม่ได้กำหนดคำจำกัดความของคำนี้เอาไว้ ในส่วนของประเทศไทยตามเอกสารเผยแพร่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แปลคำจำกัดความมาจากอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

4. การกำหนดคำจำกัดความของ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” พบว่า มีเพียงประเทศไต้หวันเพียงประเทศเดียวเท่านั้นที่กำหนดคำจำกัดความของคำนี้เอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย แต่ความหมายไม่ตรงกับมติที่ประชุมรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้กำหนดไว้ ในส่วนของประเทศอื่น ๆ นั้น ไม่ปรากฏการกำหนดคำจำกัดความของคำนี้เอาไว้

5. ขอบเขตเชิงพื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับพื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่า มีเฉพาะประเทศที่ได้กำหนดคำจำกัดความของ “พื้นที่ชุ่มน้ำ” ดังกล่าวข้างต้นที่ระบุขอบเขตเชิงพื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งประเทศจีน ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศไต้หวัน และประเทศออสเตรเลีย ได้บังคับใช้กับที่ดินทุกประเภทที่มี

ลักษณะทางกายภาพตรงตามคำจำกัดความดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณะหรือที่ดินของเอกชน เว้นแต่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดคุณสมบัติทางวิทยาศาสตร์ที่ต้องปรากฏ 3 สิ่งนี้ ได้แก่ ดินที่มีการขังน้ำ (Hydric soils) พืชในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland vegetation) และอุทกวิทยาที่เหมาะสม (Appropriate hydrology) โดยผู้วิจัยสันนิษฐานว่าขอบเขตเชิงพื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศแคนาดาและประเทศไทยน่าจะมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การบังคับใช้น่าจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแต่ละประเภท รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (ภาพรวมการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน) และพบว่า ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยแทบจะไม่มีการบังคับใช้กับที่ดินของเอกชน

6. มาตรการเกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ พบว่า ทุกประเทศได้กำหนดมาตรการลักษณะดังกล่าวเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยพบมาตรการที่คล้ายคลึงกันในทุกประเทศ ได้แก่ มาตรการจัดตั้งเขตสงวนธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำ/ เขตอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในรูปแบบต่าง ๆ มาตรการวางแผนการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้ มีเพียงประเทศไต้หวันที่ถูกกฎหมายได้กำหนดให้นำมาตรการจัดแบ่งเขต (Zoning) มาใช้ร่วมด้วย และมีเพียงประเทศจีนที่ถูกกฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการจัดตั้งเขตอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำได้เลย โดยกฎหมายยังได้ห้ามไม่ให้มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนแผนคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำเอาไว้ด้วย รวมถึงประเทศเกาหลีใต้ที่อนุญาตให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำภายในเขตอำนาจของตนได้ แต่ต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามที่รัฐมนตรีกำหนด อนึ่ง ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มุ่งเน้นการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำในลักษณะของการรักษาสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำรวมของประเทศต้องไม่ลดน้อยลงไปกว่าเดิมควบคู่กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้สามารถดำเนินต่อไปได้ตามแนวทางของมาตรการการไม่สูญเสียสุทธิ (No net loss)

7. มาตรการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พบว่า ทุกประเทศได้กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ โดยมีทั้งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรง เช่น ประเทศจีน หรืออาจกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศแคนาดา หรืออาจกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลักของประเทศเอาไว้แล้ว ซึ่งในกรณีนี้จะคล้ายคลึงกับที่ประเทศไทยได้ดำเนินการอยู่ แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนของประเทศเกาหลีใต้กลับไม่พบบทบัญญัติในลักษณะนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำแต่อย่างใด

8. มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การสงวนรักษา การป้องกัน และการแก้ไข พบว่า แต่ละประเทศได้นำมาตรการหรือหลักการทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญมาใช้ เช่น 1) ประเทศจีนได้นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้เพื่อการชดเชยการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งนั้น นำหลักการป้องกันมาใช้เพื่อป้องกันมลพิษและภัยพิบัติ และนำหลักการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้เพื่อให้สิ่งแวดล้อมได้รับการปกป้องและปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น 2) ประเทศเกาหลีใต้ตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้มุ่งเน้นไปที่การจัดตั้งเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำและเขตปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำมาตรการระบบใบอนุญาตมาใช้กับการดำเนินกิจกรรมภายในเขตพื้นที่ และการกำหนดมาตรการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกทำลายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม 3) ประเทศไต้หวันตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้รับรอง

หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในทรัพยากรชีวภาพ ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรดิน ภายใต้ขีดความสามารถทางนิเวศวิทยาและเพื่อบรรลุนโยบายที่มั่นคงของทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่กลับไม่ปรากฏหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหลักการหลักตามกรอบแนวทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ได้หันตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน (Basic environment act) ได้กำหนดไว้ 4) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการการไม่สูญเสียสุทธิ (No net loss) มาใช้ร่วมกับมาตรการธนาคารที่ดินเพื่อการบรรเทาผลกระทบจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ดิน (Mitigation land banking) และกฎหมายยังได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการของรัฐบาล เพื่อลดผลกระทบจากกิจกรรมที่มีผลต่อที่ราบน้ำท่วมถึงและพื้นที่ชุ่มน้ำ และ 5) ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และประเทศไทย ไม่ปรากฏมาตรการในลักษณะดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยสันนิษฐานว่า มาตรการดังกล่าวน่าจะเจาะจงกับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะและมักใช้ควบคู่กับมาตรการเกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ ซึ่งจะสอดคล้องกับการกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวข้างต้น

9. มาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริม การให้ความสนับสนุน และการให้ความช่วยเหลือ พบว่า ทุกประเทศได้กำหนดมาตรการลักษณะนี้ เว้นแต่ประเทศได้หันเพียงประเทศเดียวเท่านั้นที่ไม่ได้กำหนดเอาไว้ ส่วนประเทศจีนได้นำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ เพื่อให้มนุษย์กับธรรมชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้ และบัญญัติรับรองให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกับรัฐบาลด้วย ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และประเทศไทย ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การสร้างแรงบันดาลใจ การเสริมสร้างความร่วมมือ การเสริมสร้างองค์ความรู้ในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การให้อำนาจตัดสินใจร่วมกับรัฐในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียยังได้กำหนดให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำมีหน้าที่ดูแลและจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในอาณาเขตของตน ตลอดจนรายงานการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นเป็นระยะ และหากจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าวต้องแจ้งให้เจ้าของใหม่ทราบภาระหน้าที่ดังกล่าวด้วย ส่วนประเทศไทยยังมีมาตรการช่วยเหลือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเอาไว้ด้วย อนึ่ง มีประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียวเท่านั้นที่มีมาตรการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในทวีปอเมริกาเหนือในการจัดทำแผนอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในฐานะการเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำและนกอพยพ ส่วนประเทศเกาหลีใต้พบเพียงการนำมาตรการจูงใจ (การให้รางวัลน้ำจืด) กับการแต่งตั้งมีคฤศเทศกระบวนนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำกิตติมศักดิ์มาใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นขอบนอกสุดของกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ทั้งยังไม่สะท้อนต่อความคิดเห็น และ/ หรือ ความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นในฐานะของผู้มีส่วนได้เสียจากการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

10. มาตรการเกี่ยวกับการเงินการคลัง พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกองทุน Superfund site สำหรับใช้ในควบคุมพื้นที่โดยกำหนดให้เป็นพื้นที่ชดเชยสำหรับการดูแลสิ่งแวดล้อม และให้การสนับสนุนเงินทุนแก่องค์กรและบุคคลที่ได้ร่วมมือเพื่อดำเนินโครงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในทวีปอเมริกาเหนือด้วย ซึ่งคล้ายคลึงกับกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศไทย เพียงแต่ขอบเขตการให้เงินทุนของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุม และมี

วัตถุประสงค์ของการให้เงินทุนแบบกองทุน Superfund site นอกจากนี้ ประเทศแคนาดาและประเทศไทยยังได้ใช้มาตรการทางภาษีร่วมด้วย ส่วนประเทศอื่น ๆ จากการศึกษาไม่ปรากฏข้อมูลในส่วนนี้ เว้นแต่ประเทศเกาหลีใต้ที่มีบทบัญญัติการให้งบประมาณอุดหนุนรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นใด เพื่อดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น

11. มาตรการเกี่ยวกับระบบใบอนุญาต พบว่า ทุกประเทศจะกำหนดรายการกิจการที่ได้รับอนุญาตให้สามารถดำเนินการได้หรือไม่สามารถดำเนินการได้ภายในขอบเขตเชิงพื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ประเทศจีนได้นำหลักการกอมลพิชเป็นผู้จ่ายมาพัฒนาเป็นกลไกหลักในการควบคุมการปล่อยมลพิษ กล่าวคือ รัฐบาลได้เปิดจำหน่ายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ เพื่อกำหนดขีดจำกัดการปล่อยมลพิษสู่ธรรมชาติ ซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวสามารถซื้อขายโอนให้แก่กันได้ จะเห็นได้ว่า ได้มีการพัฒนาไปเกินกว่าการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ได้สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปแล้ว

12. มาตรการเกี่ยวกับบทลงโทษ พบว่า ทุกประเทศได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดการความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีทั้งบทลงโทษทางแพ่ง (โทษปรับ และ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม) และทางอาญา (โทษจำคุก) แต่ส่วนใหญ่ที่พบจะเป็นบทลงโทษทางแพ่ง นอกจากนี้ ประเทศไต้หวันได้กำหนดมาตรการคุมประพฤติแก่ผู้ฝ่าฝืนเพิ่มเติมเอาไว้ โดยกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเข้ารับการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นระยะเวลา 4 – 8 ชั่วโมง ส่วนประเทศเกาหลีใต้ได้ขยายขอบเขตความรับผิดชอบรวมถึงนิติบุคคลให้ร่วมรับผิดชอบกับผู้แทนของตนซึ่งได้ทำให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากลับไม่ปรากฏเรื่องบทลงโทษในกฎหมายว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศจีน

13. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน หากพิจารณาเฉพาะหน่วยงานรับผิดชอบหลักจะได้นี้ 1) ประเทศจีนมีองค์การบริหารป่าไม้ของรัฐเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในระดับชาติ และรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์บังคับใช้ตามสภาพท้องถิ่น รวมถึงมีอำนาจจัดตั้งเขตอนุรักษ์ธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย 2) ประเทศเกาหลีใต้มีกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและการประมง ซึ่งรับผิดชอบเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งเท่านั้น โดยมีคณะกรรมการพิจารณาพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติเป็นผู้เสนอนโยบายและจัดทำแผนแม่บท และยังสามารถกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายและแผนปฏิบัติการภายในพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของตน 3) ประเทศไต้หวันมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในระดับรัฐบาลกลาง และเทศบาลเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น 4) ประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบภายในประเทศ และสภานุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอเมริกาเหนือ (North American Wetlands Conservation Council) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในระดับระหว่างประเทศ 5) ประเทศออสเตรเลีย มีกรมสิ่งแวดล้อมและพลังงาน (Department of the environment and energy) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในระดับชาติ และเอกชนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลและจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในอาณาเขตของตน รวมถึงองค์การลุ่มน้ำเมอร์เรย์ – ดาร์ลิง (Murray-darling basin authority) เป็น

หน่วยงานที่มีอำนาจจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการอย่างยั่งยืนและอย่างชาญฉลาดในลุ่มน้ำเมอร์เรย์ – ดาร์ลิง

6) ประเทศแคนาดามีคณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ (A Wetlands Subcommittee of the FPCLU) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศแคนาดา และคณะกรรมการกลางระหว่างรัฐบาลว่าด้วยที่ดิน (The Federal Interdepartmental Committee on Land) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในประเทศแคนาดา และ 7) ประเทศไทยมีคณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในระดับชาติในการเสนอแนะนโยบายและกฎหมาย และมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานประสานงานหลักเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีพันธกิจเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่ชุ่มน้ำอีกอย่างน้อย 18 หน่วยงาน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของต่างประเทศทำให้ทราบว่า รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของต่างประเทศ สามารถดำเนินการได้ 3 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ 2) รูปแบบการใช้กลไกตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และ 3) รูปแบบผสม ซึ่งในงานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยเห็นควรพัฒนากฎหมายภายในเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำด้วย “รูปแบบผสม” โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และกฎหมายลำดับรองที่จะถูกตราขึ้นนี้จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่ขัดแย้งกับมาตรการทางกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว เพียงแต่กำหนดให้ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำมากยิ่งขึ้น โดยภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายการบริหารพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศเสียใหม่ด้วย นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

1. เสนอให้ประเทศไทยปรับตัวอุปสรรคในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำจากเดิมที่มุ่งเน้น “การกำหนดอาณาบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ เพื่อการฟื้นฟูระบบนิเวศ การจัดทำแผนการจัดการ การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ และการกำหนดกิจกรรมที่สามารถกระทำได้และห้ามกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำ” เปลี่ยนเป็น “การรักษาขนาดพื้นที่ชุ่มน้ำรวมทั้งประเทศให้ไม่พื้นที่ไม่ลดต่ำกว่าเดิม บนพื้นฐานของการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างสมดุลและยั่งยืน” กล่าวคือ เป็นการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำควบคู่กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจตามแนวทางของมาตรการการไม่สูญเสียสุทธิ (No net loss) ร่วมกับหลักการระงับไว้ก่อนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ต้องดำเนินการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ ได้แก่ 1) “คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ” ในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำจำเป็นต้องแสดงบทบาทของตนในเชิงรุก กล่าวคือ ควรใช้อำนาจของตนที่มีเพื่อกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ สำหรับใช้เป็นแผนแม่บทหลักในการกำกับดูแลและบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วประเทศให้ชัดเจน ซึ่งในปัจจุบันการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำถูกผนวกเป็นเพียงแผนปฏิบัติการหนึ่งในแผนแม่บทบูรณาการความหลากหลายทางชีวภาพเท่านั้น และควรเร่งรัดเสนอแนะนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมในการส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่

ชุ่มน้ำตามแนวความคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และรัฐบาล ตามลำดับ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายหรือกฎหมายใช้บังคับต่อไป 2) “หน่วยงานที่มีหน้าที่และพันธกิจของหน่วยงานเกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ” ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดให้ “สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” เป็นหน่วยงานประสานงานหลักของประเทศในการดำเนินการบริหารจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในภาพรวม และ 3) “ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น” ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายบัญญัติส่งเสริมให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นภายในชุมชนของตน

3. ตามที่ได้เสนอให้ใช้รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำใน “รูปแบบผสม” ดังที่กล่าวไปในตอนต้นแล้วนั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายลำดับรองดังกล่าวควรกำหนด/ บัญญัติรายละเอียดที่สำคัญเพื่อให้การบริหารจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามความมุ่งหวังของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำให้มากที่สุด โดยการกำหนด/ บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ 1) กำหนดคำจำกัดความของ “พื้นที่ชุ่มน้ำ” และ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” ให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นที่ดินของเอกชนด้วย 2) ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและการสนับสนุนทางการเงินให้ชัดเจน 3) ควรกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การควบคุมกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ การคุ้มครอง การสงวนรักษา การป้องกัน การฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดตั้งเขตสงวนธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำและการกำหนดแนวเขตพื้นที่กันชนทางสิ่งแวดล้อมโดยรอบบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงบทลงโทษ ตลอดจนการชดเชยความเสียหายที่มีต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ

4. เสนอให้นำมาตรการการไม่สูญเสียสุทธิ (No net loss) และมาตรการธนาคารที่ดินเพื่อการบรรเทาผลกระทบจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ดิน (Mitigation land banking) มาใช้เพื่อการสงวนรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสมดุลให้การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำอันเนื่องมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ด้วยการฟื้นฟู การบรรเทาผลกระทบ และการปรับปรุงให้กลับคืนสู่สภาพเดิม เพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดภายในประเทศไม่ลดลง แต่ยังรักษาระดับให้คงที่หรืออาจเพิ่มขึ้นได้อีกด้วย

5. เสนอให้นำกลไกทางกฎหมายของ “พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาปรับใช้เป็น “เขตสงวนธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำ” ของประเทศไทย เนื่องจาก “พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ค่อนข้างยืดหยุ่นและสามารถนำมาใช้ควบคู่กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้ เนื่องจากพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมสามารถกำหนดอาณาเขตทับซ้อนกับเขตชุมชนได้ และยังสามารถนำมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาใช้ควบคู่กับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย โดยในกฎหมายลำดับรองตามที่ผู้วิจัยได้เสนอแนะนั้นควรกำหนดให้ “กรณีการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเฉพาะที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางนิเวศวิทยา หรือมีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์การขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ให้จัดตั้งเป็นเขตสงวนธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำในรูปแบบของพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยให้นำหลักเกณฑ์การจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาใช้โดยอนุโลม” ซึ่งมาตรา

44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้วางหลักเกณฑ์การกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยกฎกระทรวงประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองเอาไว้ในกฎกระทรวงด้วย ซึ่งสามารถใช้กำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดการใช้ประโยชน์หรือดำเนินโครงการใด ๆ ภายในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างครอบคลุม และเพื่อให้พื้นที่คุ้มครองดังกล่าวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในขั้นตอนการจัดตั้งควรดำเนินการการจัดเขต (Zoning) ให้แก่พื้นที่ชุ่มน้ำแห่งนั้นด้วย พร้อมทั้งควรกำหนดให้มีการจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำภายในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าว และจะต้องมีการทบทวนแผนในทุก 5 ปี

6. เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในส่วนของบทลงโทษ ดังนี้ 1) ควรเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้มีอำนาจสั่งการของนิติบุคคล ตลอดจนบทลงโทษแก่นิติบุคคลเพื่อรับผิดชอบกับผู้ก่อความเสียหายซึ่งเป็นตัวแทนของนิติบุคคลนั้นเอาไว้ด้วย 2) ควรเพิ่มบทลงโทษแก่เจ้าของโครงการและผู้จัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยข้อมูลเท็จ รวมถึงบทลงโทษทางวินัยแก่คณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ได้ประมาทเลินเล่อเห็นชอบรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท็จ และควรนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาเป็นฐานคิดการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้สั่งการและผู้กระทำการให้พื้นที่ชุ่มน้ำเสียหายหรือเสื่อมสภาพไป ด้วยการกำหนดโทษปรับอย่างน้อยเท่ากับมูลค่าการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ชุ่มน้ำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมนอกจากนี้ กฎหมายลำดับรองยังควรกำหนดมาตรการทางการเงินเพื่อนำมาเป็นค่าสินไหมทดแทนสำหรับการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยให้นำส่งเงิน และ/ หรือ ชำระค่าเสียหาย ให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อที่กองทุนดังกล่าวจะได้ดำเนินการจัดสรรไปใช้สำหรับการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำต่อไป และ กฎหมายลำดับรองควรกำหนดให้มีการมอบรางวัลนาจับให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเอาไว้ด้วย

7. เสนอให้ภาครัฐ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการทบทวนและกำหนดนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักสิทธิชุมชน ดังนี้ 1) ฝ่ายนิติบัญญัติควรดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย สอดคล้องกับหลักสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยผู้วิจัยเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติการมีส่วนร่วมของชุมชน อย่างน้อยที่สุดต้องอยู่ในระดับขั้นของการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ตลอดจนควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และ/ หรือ ด้านวิธีการแก่ชุมชนอย่างเหมาะสม 2) ฝ่ายบริหารควรดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์และพัฒนาโครงการหรือกิจการที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งตั้งอยู่ภายในหรือใกล้เคียงกับชุมชนของตน และควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำภายในพื้นที่ของตน 3) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด ควรสนับสนุน และส่งเสริมให้ประชาชนรับรู้ถึงคุณลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อนำไปใช้กับโครงการที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวทางการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด และเพื่อให้การอนุรักษ์และแสวงประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และ 4) รัฐบาลควรสั่งการไปยังหน่วยงานของรัฐให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์และแสวงประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมขนาดเล็กหรือโครงการขนาดใหญ่ก็ตาม โดยเฉพาะ

ในการทำรายงานผลกระทบของโครงการที่มีต่อสิ่งแวดล้อม หรือการพัฒนาอย่างยั่งยืนของพื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนจะต้องไม่จำกัดเฉพาะการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่ควรรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและการตัดสินใจในกิจกรรมหรือโครงการเหล่านั้นตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองไว้ด้วย

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐภูมิ ชื่นโพธิ์กลาง. (2563). ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนากฎหมายไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ. (เค้าโครงดัชนีพันธุ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรังสิต).
- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2497, 30 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 71, ตอนที่ 78, หน้า 10 – 67.
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562. (2562, 29 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 136, ตอนที่ 71 ก, หน้า 27 – 70.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535, 4 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 109, ตอนที่ 37, หน้า 1 – 43.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134, ตอนที่ 40 ก, หน้า 1 – 90.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2552). มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2558). มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 เรื่อง ขอบทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ข้อ 10.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). รู้ไว้ใช้ว่า...พื้นที่ชุ่มน้ำ. กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล. (2562). พื้นที่ชุ่มน้ำ ความสำคัญ คุณค่า สถานการณ์ และภัยคุกคาม. เข้าถึงได้จาก http://www.wwf.or.th/what_we_do/wetlands_and_production_landscape/wetland.
- Clare, S. & Cyrille, d. K. (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.
- Environmental Protection Law of the People's Republic of China. (1979). Retrieve from <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/epnotproc564>.

- North American Wetlands Conservation Act. (1989). Retrieve from <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2017-title16/pdf/USCODE-2017-title16-chap64-sec4401.pdf>.
- Ramsar Convention Secretariat. (1996). *Additional Guidance for the Implementation of the Wise Use Concept*. Retrieved from http://www.sevs.nl/index_htm_files/1993%20Ramsar%20Additional%20Guidance%20on%20Wise%20Use.pdf.
- Ramsar Convention Secretariat. (2019). *Contracting Parties to the Ramsar Convention*. Retrieve from https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/annotated_contracting_parties_list_e.pdf.
- Republic of Korea's Wetland Conservation Act. (1999). Retrieve from <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/kor136718.pdf>.
- Taiwan's Wetland Conservation Act. (2013). Retrieve from <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0070209>.
- The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat. (1971). Retrieve from https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current_convention_text_e.pdf.
- The Environment Protection and Biodiversity Conservation Act. (1999). Retrieve from <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00777>.