



## บทที่ 2

### มาตรการทางกฎหมาย และบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐและเอกชน ในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย

#### 2.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย

ภายใต้ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดที่เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน โดย “ลัทธิอธิปไตย” ของรัฐ ตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบกับทฤษฎีทางนิติศาสตร์ถือว่า ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้เป็นทรัพย์สินที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน (res communis) และมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันในฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (public domaine) เว้นแต่จะจะได้สงวนไว้ซึ่งเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้จึงต้องอยู่ภายใต้การดูแลรักษา และการจัดการใช้ประโยชน์ของรัฐตามนโยบายของรัฐบาล โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ และการบริหารเพื่อหารายได้มาบำรุงและพัฒนาประเทศ อำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ตราออกมาในเรื่องต่าง ๆ

ในทางปฏิบัติของหลักการที่ดีว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐดังกล่าวข้างต้นนี้ มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น และโดยเหตุที่มีการแบ่งทรัพยากรธรรมชาติออกเป็น ส่วน ๆ นี้ไปตามลักษณะการใช้ประโยชน์ก็ทำให้จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะเรื่องหลายฉบับและมีหน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยงานที่จะต้องเข้ามามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น ในระดับกระทรวงก็มี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม ส่วนระดับกรมก็ได้แก่ กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี กรมประมงและกรมประมง เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าและประโยชน์อย่างมากมาต่อพืชและสัตว์ รวมถึงมนุษย์ด้วย ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมากมายหลายประเภท เช่น การนำพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรม หรือการใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการทำการประมง เป็นต้น

ซึ่งจากกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหลายรูปแบบนี้เอง ทำให้รัฐต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมีการใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์อย่างเหมาะสม

ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของประเทศไทยนั้น จึงมีลักษณะที่สำคัญ อยู่ 2 ลักษณะ คือ

- 1) กฎหมายในด้านการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ
- 2) กฎหมายในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ

### 2.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับด้านการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย

คำว่า “ประโยชน์” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 พุทธศักราช 2538 ได้ให้ความหมาย ดังนี้

“ประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับที่คิดมุ่งหมายไว้ , ผลที่ได้ตามต้องการ , สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ เช่น ประโยชน์ของการศึกษา ประโยชน์ของโรงเรียน<sup>1</sup>

และคำว่า “ใช้” ตามพจนานุกรมฉบับเดียวกันก็ได้ให้ความหมายของคำว่า “ใช้” หมายถึง บังคับให้ทำ เช่น ใช้งาน ; จ่ายจ่าย เช่น ใช้เงิน ; เอามาทำให้เกิดประโยชน์ เช่น ใช้เรือ, ใช้รถ, ใช้หนี้, ตอบแทน, ให้ทดแทน, เอามาทำให้เกิดประโยชน์, จ่ายจ่าย, บังคับให้ทำ<sup>2</sup>

คำว่า “ใช้ประโยชน์” จึงแปลความหมายได้ว่า การนำเอาสิ่งที่มีผลใช้ได้ดีมากระทำเพื่อให้เกิดผลตามที่คิดมุ่งหวังไว้

ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ จึงเป็นลักษณะของเนื้อหาสาระของกฎหมายที่กำหนดให้นำพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติไปใช้ให้เกิดผลดีตามที่คิดมุ่งหวังไว้ คือ

2.1.1.1 ด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เพื่อการประมง สำหรับการ ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อการประมงนั้น สืบเนื่องจากลักษณะพิเศษของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในแต่ละประเภทมีความแตกต่างและความหลากหลายทางชีวภาพสูง จึงทำให้บริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งทำมาหากินของสัตว์น้ำนานาชนิด เช่น ปลาชนิดต่าง ๆ ปู กุ้ง เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก

<sup>1</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, พิมพ์ครั้งที่ 5 พุทธศักราช 2538, หน้า 509.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 277.

ดังนั้น ในด้านการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการจับทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อ  
การประมงนั้น จึงปรากฏอยู่ในกฎหมายที่สำคัญของกรมประมง คือ

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการนำเอาทรัพยากร  
สัตว์น้ำไปใช้ในการบริโภคควบคู่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งปรากฏตามลักษณะของ “ที่จับสัตว์น้ำ”  
ตามมาตรา 4 ตามกฎหมายฉบับนี้<sup>3</sup> มีความหมายที่กว้างและครอบคลุมถึงลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ  
ด้วย โดยให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือ “ที่จับสัตว์น้ำ” ตาม  
พระราชบัญญัตินี้ได้โดยมีการแบ่งประเภท “ที่จับสัตว์น้ำ” ไว้เป็น 4 ประเภท คือ ที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล  
ที่อนุญาต และที่สาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 6 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>4</sup> ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้  
การจับสัตว์น้ำใน “ที่จับสัตว์น้ำ” สามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทางการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำ ตรงตาม  
เจตนารมณ์ของกฎหมายประมงฉบับนี้

ประกอบตามลักษณะของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำ  
ธรรมชาตินี้ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ยังได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนและการอนุญาตตาม  
มาตรา 24 ถึง มาตรา 46 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีการกำหนดลักษณะและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ  
การให้สิทธิแก่ประชาชนหรือเอกชนรายใดในการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ซึ่งประชาชนหรือ  
เอกชนผู้นั้นต้องปฏิบัติตามเพื่อให้สามารถได้สิทธิในการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อการประมงนั้นได้

จากลักษณะดังกล่าวได้เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นลักษณะ  
ของกฎหมายที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำเหล่านั้น  
ด้วย เพื่อให้การใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำเหล่านี้มีหลักการและวิธีการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดและยั่งยืน ดัง  
ปรากฏในเนื้อหาของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นี้ ในหลายมาตรา เช่น การกำหนดเงื่อนไข  
และลักษณะการทำประมง การกำหนดลักษณะของเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำการประมง รวมถึงการกำหนด  
ฤดูทำการประมง เหล่านี้แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นั้น ในด้าน  
การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อการประมงนั้น กฎหมายฉบับนี้มีความ  
เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติและสอดคล้องกับหลักการใช้อย่าง  
ชาญฉลาดตามอนุสัญญาแรมซาร์ด้วย

<sup>3</sup> โปรดดูมาตรา 4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

<sup>4</sup> โปรดดูมาตรา 6 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

2.1.1.2 ด้านการใช้ประโยชน์ในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อการเพาะปลูกและเกษตรกรรม ด้านการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อการเพาะปลูกและเกษตรกรรมนั้น มีกฎหมายที่สำคัญต่อการนำพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติไปเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและเพาะปลูก เพราะวลักษณะพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้มีความอุดมสมบูรณ์ เชื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโตต่อพรรณพืชหรือธัญญาหารได้เป็นอย่างดี อันส่งผลให้ประชากรที่ประกอบอาชีพด้านการเกษตรและเพาะปลูกในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมีรายได้เพิ่มขึ้น และทำให้ผลผลิตของประเทศเพิ่มขึ้นด้วย

กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อเป็นพื้นที่เพาะปลูกและเกษตรกรรม คือ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ตามมาตรา 54 ที่มีเนื้อหาของกฎหมายในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ทุกประเภทของประเทศไทย รวมทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ชนิดหนึ่ง ตามลักษณะของ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย<sup>5</sup> แต่ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ตามมาตรา 54 นี้ กฎหมายก็ได้เปิดช่องไว้ให้บุคคลหรือเอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้ เช่น ป่าชายเลน แต่ลักษณะการทำประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามนัยมาตรา 54 นี้ ต้องเป็นการกระทำประโยชน์ในเขตที่ได้มีการจำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมไว้เท่านั้น โดยทั้งนี้ ต้องอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประกาศพื้นที่ป่าไม้พื้นที่ใดเป็นเขตเกษตรกรรมในราชกิจจานุเบกษาหรือการได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในการเข้าทำประโยชน์เพื่อการเพาะปลูกและเกษตรกรรมตามมาตรา 54 นี้ได้

จากลักษณะตามเนื้อหาของมาตรา 54 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นี้ เห็นได้ชัดว่า กฎหมายดังกล่าวมีหลักการในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ด้วย โดยกฎหมายได้เปิดช่องให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้ตามความตามมาตรา 54 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในสมัยนั้นด้วย

ซึ่งจากหลักเกณฑ์การที่กฎหมายเปิดช่องให้มีการทำประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ตามมาตรา 54 นั้น เห็นได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ค่อนข้างกว้างเกินไปสำหรับการเข้าทำประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากทำให้มีการอาศัยช่องว่างตามมาตรา 54 นั้น อาศัยอำนาจฝ่ายบริหารในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ได้มากเกินไป ประกอบกับสภาพการณ์ปัจจุบันสภาพป่าไม้ของประเทศไทยได้ลดลงไปอย่างมาก

<sup>5</sup> โปรดดูมาตรา 54 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

ดังนั้น ทำให้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ยังขาดความชัดเจนในด้านการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้และด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้อย่างแท้จริง ไม่สอดคล้องกับหลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็ถือเป็นกฎหมายที่สำคัญในด้านการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อการเพาะปลูกและเกษตรกรรม กล่าวคือ ตามลักษณะของมาตรา 14 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กฎหมายดังกล่าวเปิดช่องให้เอกชนหรือบุคคลสามารถเข้าทำประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การเก็บของป่า การทำไม้ (มาตรา 15) การเพาะปลูกและเกษตรกรรม รวมถึงการอยู่อาศัยในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือพื้นที่ป่าตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ และมาตรา 20 ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>6</sup> ซึ่งลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายที่ได้เปิดช่องหรือเป็นกรณียกเว้นให้สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการเพาะปลูกและเกษตรกรรม หรือการหาประโยชน์ในลักษณะอื่น ๆ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น เช่น การหาของป่า เป็นต้น แต่โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แล้ว เห็นได้ชัดว่า กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นการอนุรักษ์ ปกป้องรักษา พื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นสำคัญ

ส่วนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาตินั้น เป็นกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้เอกชนหรือบุคคลสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้ โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการอนุญาตให้เอกชนหรือบุคคลใดเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้ในลักษณะต่าง ๆ กันตามที่บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นลักษณะของอำนาจของฝ่ายการเมืองที่กฎหมายเปิดช่องให้ใช้อำนาจดังกล่าวในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในแง่การใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ของการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้โดยอาศัยดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการอนุญาตหรือกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นสำคัญ

ดังนั้น ลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังขาดความชัดเจนและแน่นอนในลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งในด้านการเพาะปลูกและเกษตรกรรมหรือด้านการใช้ประโยชน์ในลักษณะอื่น ๆ ด้วย

<sup>6</sup>โปรดดูมาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ และมาตรา 20 ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.



นอกจากนี้ ตามมาตรา 11 ตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482<sup>7</sup> ได้บัญญัติถึงการให้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อการชลประทาน การจัดสรรทรัพยากรน้ำจากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในแปลงเกษตรกรรมหรือแหล่งเพาะปลูกของประชาชนในเขต หรือบริเวณโดยรอบของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้นด้วย อีกทั้งกฎหมายนี้ยังให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการให้อำนาจเพื่อให้การชลประทาน การจัดสรรทรัพยากรน้ำจากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นไปด้วยความสะดวกและเหมาะสมต่อการให้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของประชาชนโดยรอบบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย

ลักษณะของเนื้อหาสาระตามมาตรา 11 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 นั้น แสดงให้เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือข้าหลวงประจำจังหวัดในสมัยนั้นในการกำหนดเขตหรือบริเวณใดของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อให้สถานที่หรือบริเวณดังกล่าวใช้ประโยชน์ในการทำชลประทาน จัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อประโยชน์ทางเกษตรกรรมของราษฎรในพื้นที่หรือบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติแห่งนั้น

ดังนั้น ลักษณะของเนื้อหาสาระตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจประโยชน์ในการให้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เพื่อการเกษตรกรรมและเพาะปลูก ถึงแม้ว่า กฎหมายฉบับนี้จะไม่ได้กำหนดเนื้อหาสาระ ลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอย่างชัดเจนนัก แต่ก็ถือว่า มีความครอบคลุมลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อการเกษตรกรรมและเพาะปลูกได้เป็นอย่างดี

นอกจากพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ที่เป็นกฎหมายสำคัญต่อการให้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในด้านเกษตรกรรมและเพาะปลูกแล้ว พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ก็ถือเป็นกฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งของกรมชลประทานในการให้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อการเกษตรกรรมและเพาะปลูก กล่าวคือ ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485<sup>8</sup> ได้กำหนดการใช้ทางน้ำชลประทาน หรือการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็น 4 ประเภท ตามมาตรา 5 โดยแต่ละประเภทนั้นมีวัตถุประสงค์ที่มีลักษณะเดียวกัน คือ การนำทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกและเกษตรกรรมของราษฎรในพื้นที่หรือบริเวณโดยรอบของแหล่งน้ำหรือบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น โดยมีการกำหนดการเก็บค่าชลประทานหรือค่าบริการรักษาทางน้ำชลประทานเหล่านั้นด้วย เพื่อให้สามารถให้ประโยชน์จากทางน้ำชลประทานหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้อย่างคุ้มค่าและมีการบำรุงรักษาสภาพของทางน้ำชลประทานนั้นไว้ให้คงสภาพเดิมมากที่สุด

<sup>7</sup> โปรดดูมาตรา 11 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482.

<sup>8</sup> โปรดดู มาตรา 5 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485.

จากลักษณะเนื้อหาของสาระของกฎหมายตามพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485 นี้ ลักษณะของการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น ชี้ให้เห็นชัดว่า กฎหมายได้มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำจากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการทำการเกษตรกรรมและการเพาะปลูกมากกว่าการปรับเปลี่ยนพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นพื้นที่เกษตรกรรม แต่อย่างไรก็ตาม จากลักษณะของการชลประทานทั้งตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ก็ถือได้ว่าเป็นลักษณะการนำพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ในด้านการเกษตรกรรมและการเพาะปลูกของราษฎรในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเช่นเดียวกัน

2.1.1.3 ด้านการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการใช้เป็นเส้นทางคมนาคมและการสัญจรทางน้ำ ด้านการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในด้านการใช้เป็นเส้นทางคมนาคมและการสัญจรทางน้ำ สำหรับการใช้น้ำจากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในด้านการใช้เป็นเส้นทางคมนาคมและการสัญจรทางน้ำ กฎหมายที่มีความสำคัญและชัดเจนในด้านดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในลักษณะของคลอง ลำน้ำ แม่น้ำ เป็นต้น ในการใช้เป็นเส้นทางสัญจรทางน้ำและการคมนาคมทางน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามลักษณะของมาตรา 44 ถึง มาตรา 46 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>9</sup> ที่มีการกำหนดให้ใช้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะตามริมฝั่งและตลิ่งของแม่น้ำ ลำคลอง ในการใช้เป็นเส้นทางคมนาคมและการสัญจรทางน้ำ การขนถ่ายสินค้าของเรือบรรทุกสินค้าต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้น

จากลักษณะเนื้อหาของสาระของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 เห็นได้ชัดว่า กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นการใช้ลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นพื้นน้ำในการใช้เป็นสัญจรและการคมนาคมทางน้ำ ดังนั้น แสดงให้เห็นชัดว่าการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 เป็นการใช้น้ำจากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อการขนส่ง การคมนาคม การสัญจรทางน้ำ ที่อาศัยพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นเส้นทางสัญจร ซึ่งถึงแม้ว่า การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติดังกล่าวนั้น ประชาชนโดยรอบอาจได้รับผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในลักษณะดังกล่าวบ้าง แต่ก็ทำให้ประชาชนโดยรอบบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมีสถานภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการพัฒนาบริเวณท่าขนส่งสินค้าหรือการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้เป็นประโยชน์ในการขนส่งและการคมนาคมทางน้ำ

<sup>9</sup> ปรอตตุ มาตรา 44 ถึงมาตรา 46 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535.

จากลักษณะการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในลักษณะต่าง ๆ ข้างต้นนั้น ซึ่งให้เห็นว่า ลักษณะเนื้อหาของสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น เป็นลักษณะของการมุ่งใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐเป็นหลัก โดยมุ่งเน้นตามลักษณะงานที่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐหน่วยงานนั้น ๆ รับผิดชอบ ซึ่งมีความชัดเจนในด้านการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามที่กล่าวแล้วข้างต้น

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐก็มีอีกมากมาย แต่มักกล่าวโดยลักษณะของการกำหนด อำนาจ หน้าที่ การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอย่างกว้าง เช่น ตามลักษณะของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายกฎหมายฉบับนี้ เป็นแนวของกฎหมายที่วางระเบียบแบบแผนการปกครอง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการจัดการ ดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของราษฎรในท้องที่ หรือบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ (มาตรา 114 มาตรา 115 มาตรา 116<sup>10</sup>) หรือตามลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดการใช้ที่ดินแต่ละประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะตามมาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ ประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>11</sup> ที่มีการกำหนดการใช้ประโยชน์จากที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่มีการหวงห้าม หรือที่ดินที่รัฐสงวนเอาไว้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของรัฐตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้

ซึ่งลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ ตามมาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดเป็นแนวทางการใช้ที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอย่างกว้าง ๆ ไม่ได้มีความชัดเจนว่า ใช้ในลักษณะใดบ้าง ซึ่งทำให้ลักษณะการใช้ประโยชน์จากที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามประมวลกฎหมายที่ดินขาดความชัดเจนและแน่นอนในด้านการใช้ประโยชน์จากที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ

จากลักษณะข้างต้น ทำให้ลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย มีลักษณะการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของกฎหมายที่กำหนด บทบาท อำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญในการกำหนด การจัดการ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ อันมีผลทำให้การใช้ประโยชน์เหล่านั้นมีความแตกต่างกันและไม่สอดคล้องกันตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของแต่ละหน่วยงาน

<sup>10</sup> โปรดดู มาตรา 114 มาตรา 115 มาตรา 116 พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457.

<sup>11</sup> โปรดดู มาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ ประมวลกฎหมายที่ดิน.



ดังนั้น ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความชัดเจน และมีความสอดคล้องกับแนวทางของอนุสัญญาแรมซาร์นั้น ต้องเป็นไปในลักษณะการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน กล่าวคือ เป็นลักษณะของการใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย

### 2.1.2 กฎหมายในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย

คำว่า “อนุรักษ์” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 พุทธศักราช 2538 ได้ให้ความหมาย ดังนี้

“อนุรักษ์” หมายถึง รักษาให้คงเดิม อุดมคติทางการเมือง การเศรษฐกิจ เป็นต้น ที่มีแนวโน้มไปในทางด้านการเปลี่ยนแปลง โดยยึดถือสนับสนุนระเบียบที่ตั้งมั่นอยู่แล้ว<sup>12</sup>

ดังนั้น กฎหมายในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ คือ เป็นลักษณะของกฎหมายที่มีแนวทางหรือเจตนารมณ์ในการรักษาสภาพแวดล้อมของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติให้มีสภาพที่คงเดิมหรือเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด

สำหรับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น มีมากมายหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับก็มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายร่วมกัน คือ การอนุรักษ์ รักษาสภาพแวดล้อม หรือ ลักษณะภูมิทัศน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติให้คงเดิมมากที่สุด แต่ทั้งนี้ ก็ต้องควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้นด้วย

ซึ่งจากการวิเคราะห์ลักษณะเนื้อหาของสาระของกฎหมายไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ และมีความสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์ หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) แล้ว สามารถแบ่งแยกลักษณะที่สำคัญของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1.2.1 ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย และแหล่งหากินของพันธุ์สัตว์และพรรณพืชที่หายากและความหลากหลายทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ สำหรับด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของพันธุ์สัตว์และพรรณพืชที่หายากนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีความสอดคล้องตามอนุสัญญาแรมซาร์ที่มุ่งการอนุรักษ์ คุ้มครอง ดูแลรักษา “นกน้ำ” รวมถึงสัตว์และพืชชนิดอื่น ๆ ที่ต้องอาศัยบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและ

<sup>12</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 พิมพ์ครั้งที่ 5 พุทธศักราช 2538 หน้า 916.

เป็นบริเวณแหล่งหากินของพันธุ์สัตว์และพืชชนิดต่าง ๆ รวมถึงการดูแลรักษา และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางนิเวศวิทยาด้วยนั้น มีกฎหมายไทยในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย และแหล่งหากินของพันธุ์สัตว์และพรรณพืชที่หายาก และความหลากหลายทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้นที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์ด้วยนั้น ได้แก่

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ตามมาตรา 14 ที่กฎหมายห้ามไม่ให้บุคคลเข้าไปขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ยกเว้นมีการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ หรือการห้ามไม่ให้มีการทิ้ง เท ระบายของเสียลงไปในที่จับสัตว์น้ำ (มาตรา 19) การห้ามไม่ให้ใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำหรือการใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ (มาตรา 20) หรือการเปลี่ยนแปลงแก้ไขลักษณะของที่จับสัตว์น้ำที่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ผิดแผกแตกต่างไปจากเดิม (มาตรา 21)<sup>13</sup>

ซึ่งลักษณะเหล่านี้ เป็นลักษณะการกระทำที่ก่อความเสียหายให้แก่ลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติทั้งสิ้น เนื่องจากลักษณะของ “ที่จับสัตว์น้ำ” ตามกฎหมายประมงนั้น เป็นลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย สัตว์น้ำและสัตว์ชนิดอื่น ๆ รวมถึงพรรณพืชหลากหลายชนิดได้อาศัยบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือ “ที่จับสัตว์น้ำ” เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยหรือแหล่งหากินของสัตว์น้ำ สัตว์ต่าง ๆ รวมถึงพรรณพืชหลากหลายชนิด หากมีการทำลายหรือการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือ “ที่จับสัตว์น้ำ” อย่างผิดวิธีก็จะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศหรือสภาพธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้นส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำ สัตว์ชนิดอื่น ๆ รวมถึงพรรณพืชหลากหลายชนิดต้องสูญพันธุ์หรือลดปริมาณลง ทำให้ประชาชนในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือที่จับสัตว์น้ำเหล่านั้น ก็ได้รับผลกระทบจากปริมาณสัตว์น้ำหรือพรรณพืชที่อุดมสมบูรณ์ได้ลดจำนวนลงไป

จากลักษณะตามมาตรา 14 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นแนวทางของกฎหมายที่การกำหนดการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือที่จับสัตว์น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอนุรักษ์สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ หรือที่จับสัตว์น้ำตามกฎหมายประมง ซึ่งทำให้กฎหมายประมงฉบับดังกล่าวนี้ ต้องอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย เพราะสัตว์น้ำต่าง ๆ ได้อาศัยพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์น้ำเหล่านั้น

<sup>13</sup> โปรดดู มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

ดังนั้น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ และสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์ที่มุ่งเน้นการใช้อย่างชาญฉลาด (wise use) ซึ่งหมายถึง การใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย ทำให้กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมลักษณะการใช้ประโยชน์ควบคู่การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามอนุสัญญาแรมซาร์ และตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่มุ่งคุ้มครองลักษณะของป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่กำหนดให้เป็น “เขตอุทยานแห่งชาติ” ตามลักษณะมาตรา 6 ของกฎหมายฉบับนี้ อีกทั้งตามมาตรา 16 ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดถึงการห้ามกระทำการใด ๆ ที่กำหนดไว้ในอนุมาตรา (1) ถึง (19) ตามมาตรา 16 ซึ่งก็ล้วนแล้วแต่ก่อความเสียหายให้แก่สัตว์ชนิดต่าง ๆ พรรณพืช รวมไปถึงพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของบรรดาสัตว์และพรรณพืชชนิดต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้

ซึ่งลักษณะของเนื้อหาสาระของมาตรา 16 ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504<sup>14</sup> นี้ ถือได้ว่าเป็นลักษณะของกฎหมายที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์บริเวณสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์ป่า นานาชนิด รวมถึงพรรณพืชชนิดต่าง ๆ ด้วย โดยลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีสภาพธรรมชาติหรือมีระบบนิเวศเหมาะสมกับการอยู่อาศัยและหากินของสัตว์และพืช และพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติดังกล่าวได้อยู่ภายใต้บริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็น “เขตอุทยานแห่งชาติ” ตามมาตรา 6 ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ได้ ย่อมได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นี้

ซึ่งการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นี้จึงเป็นการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ถูกกำหนดให้เป็น “เขตอุทยานแห่งชาติ” ตามกฎหมายนี้เท่านั้น หากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติดูอยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือบริเวณใกล้เคียงไม่ได้ถูกกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายนี้ นั่น ก็ไม่ได้ความคุ้มครองดูแลรักษาทำให้สามารถเข้าทำประโยชน์หรือบุกรุกของราษฎรโดยรอบเขตอุทยานแห่งชาตินั้นได้ ประกอบกับลักษณะของการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นี้เป็นการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อเป็นการอนุรักษ์คุ้มครองดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์ป่า และพรรณพืชที่หายากภายในเขตอุทยานแห่งชาติเท่านั้น

ดังนั้น ทำให้เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จึงเป็นลักษณะของการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือพื้นที่ป่าไม้เป็นประการสำคัญ ส่วนด้านการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นก็มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ รวมถึงการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในการท่องเที่ยวหรือการให้ความรู้แก่ประชาชนเท่านั้น ตามมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้

<sup>14</sup> โปรดดู มาตรา 16 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

และตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะตามมาตรา 36 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่กำหนดการห้ามไม่ให้มีการล่าสัตว์ป่า ทั้งที่เป็นสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง รวมถึงการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์ป่าด้วย ยกเว้นการกระทำเพื่อการศึกษาหรือการวิจัยทางวิชาการเท่านั้น ซึ่งจากลักษณะเนื้อหาของสาระของกฎหมายนี้ เห็นได้ว่า กฎหมายมีความชัดเจนในด้านการอนุรักษ์ การคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่า ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ อันเป็นแหล่งที่อยู่ของสัตว์ป่าด้วย เพราะสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองบางชนิด บางประเภท ได้อาศัยป่าที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์ป่าเหล่านั้นด้วย ประกอบกับตามมาตรา 38 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มุ่งคุ้มครองรักษาพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยห้ามมิให้มีการ ยึดถือ หรือเข้าครอบครองที่ดิน หรือปลูกสร้างสิ่งใด ๆ บนที่ดินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวมถึงการขุดหาแร่ การเลี้ยงสัตว์ การทำให้น้ำในแม่น้ำลำคลองของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเสื่อมสภาพหรือเน่าเสีย อันเป็นอันตรายต่อพันธุ์สัตว์ป่า ดังนั้น ลักษณะเนื้อหาของสาระตามมาตรา 38 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นการคุ้มครอง ดูแลรักษาพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

รวมไปถึงเนื้อหาของสาระตามมาตรา 42 ที่กำหนดบริเวณสถานที่ราชการ พื้นที่ป่าที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้หรือที่สาธารณประโยชน์ เพื่อกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเมื่อมีการประกาศของรัฐมนตรีแล้วก็ห้ามดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการล่าสัตว์ป่า รวมไปถึงการยึดถือ ครอบครองที่ดิน การก่อสร้าง และแผ้วถางป่า รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หนอง บึง เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้สภาพธรรมชาติของบริเวณป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพเดิม ส่งผลกระทบต่อการอยู่อาศัยและการหากินของสัตว์ป่าและพรรณพืชหลากหลายชนิดที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย

จากลักษณะเนื้อหาของสาระของกฎหมายตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535<sup>15</sup> นั้น มีความชัดเจนของกฎหมายในการอนุรักษ์ คุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นแหล่งหากินและแหล่งอยู่อาศัยของบรรดาสัตว์ป่าทั้งหลาย รวมไปถึงพรรณพืชหลากหลายที่อาศัยบริเวณพื้นที่ป่าหรือบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้น

แต่กระนั้น ลักษณะเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ มุ่งเน้นการคุ้มครองพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่อยู่ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากเป็นบริเวณใกล้เคียงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่มีสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศ ตลอดจนการหากินและอยู่อาศัยของสัตว์ป่าชนิดต่าง ๆ และพรรณพืชที่อาศัยในบริเวณนั้น ไม่ได้ถูกกำหนดให้อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วก็

<sup>15</sup> โปรดดู มาตรา 38 มาตรา 42 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.



ทำให้เกิดความเสื่อมสภาพ หรือความเสียหายจากการบุกรุก หรือการกระทำของมนุษย์ในบริเวณพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้นได้

และตามมาตรา 54 ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484<sup>16</sup> ที่กำหนดให้มีการอนุรักษ์และสงวนพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นหลัก ซึ่งพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งทำมาหากินของสัตว์ป่าชนิดต่าง ๆ รวมถึงการอยู่อาศัยของบรรดาพรรณพืชหลากหลายชนิดในพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ โดยลักษณะเนื้อหาสาระตามมาตรา 54 นี้ เป็นการห้ามมิให้บุคคลเข้าไปทำลายพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตาม สภาพตามเนื้อหาสาระของมาตรา 54 นี้ก็ยังมีข้อบกพร่องโดยเปิดช่องให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้โดยอาศัยการกำหนดเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม โดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือการได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ในการเข้าไปทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้ ซึ่งจากการกำหนดเขตเกษตรกรรมในการให้เอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้ได้นี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตเกษตรกรรมด้วย กล่าวคือ การใช้ประโยชน์ในเขตเกษตรกรรมอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตที่มีการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย เช่น การทำลายป่าชายเลนในการทำนากุ้ง หรือการทำเกษตรกรรมในเขตป่าชายเลนเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศใกล้เคียงในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ด้วย ทำให้ข้อเสียจากการทำนากุ้งหรือมลพิษจากสารเคมีที่ใช้ในการทำเกษตรกรรมแพร่กระจาย ทำให้พื้นที่ป่าหรือสภาพพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้รับความเสียหายด้วย โดยเฉพาะป่าชายเลนประเภทแสม โกงกาง ก็ไม่สามารถอาศัยอยู่ในสภาพป่าชายเลนนั้นได้ สัตว์ป่าชนิดต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น หรือบริเวณใกล้เคียงก็พลอยได้รับผลกระทบจากความเสียหายของพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้นไปด้วย

จากลักษณะตามเนื้อหาสาระของกฎหมายตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ถือได้ว่า ยังขาดความชัดเจนในการคุ้มครองและอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอย่างจริงจัง ประกอบกับลักษณะของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความเก่าและล้าหลัง เนื่องจากในช่วงการร่างกฎหมายฉบับนี้ประเทศไทยยังไม่ประสบปัญหาทางด้านป่าไม้มากนัก จึงสามารถนำมาปรับใช้กับพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้ แต่ในสภาพปัจจุบันสภาพพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของประเทศไทยถูกทำลายลงไปอย่างมากมาย จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติการอนุรักษ์ควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ตามมาตรา 54 นี้มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>16</sup> โปรดดู มาตรา 54 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่มีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางสภาพธรรมชาติ และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและหากินของสัตว์ป่าต่าง ๆ รวมไปถึงพืชพันธุ์หลากหลายชนิดที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้น ให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ รักษา คุ้มครอง ดูแลพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่อยู่ในเขตหรือบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมไปถึงการให้การคุ้มครองดูแลรักษาสัตว์ป่าต่าง ๆ รวมทั้งพรรณพืชที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย ที่ปรากฏชัดอยู่ตามลักษณะเนื้อหาของกฎหมายตามมาตรา 14 ตามพระราชบัญญัตินี้

แต่กระนั้น ตามพระราชบัญญัตินี้ก็ยังเปิดช่องให้มีการใช้ประโยชน์หรือใช้พื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในลักษณะต่าง ๆ ได้ โดยต้องเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามที่บัญญัติในมาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ มาตรา 16 ตริ มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20<sup>17</sup> ซึ่งมาตราเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นลักษณะของการใช้ประโยชน์หรือแสวงหาผลประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในลักษณะต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อันทำให้การอนุรักษ์ การดูแลรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ และพรรณพืชต่าง ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติขาดความชัดเจนและแน่นอนในลักษณะการใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอย่างเหมาะสม เนื่องจากลักษณะของกฎหมายป่าสงวนฉบับนี้ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมถึงการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในลักษณะต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ นั้นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งทำให้เกิดความหวั่นไหวในการใช้อำนาจในกรณีนี้ได้ ทำให้เกิดผลเสียหายและผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ จากพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ

ส่วนพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติแหล่งใดตามธรรมชาติที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายได้ โดยลักษณะพื้นที่ดังกล่าวเป็นลักษณะของพื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพของสัตว์ป่าและพรรณพืชหลากหลายชนิดในบริเวณพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น และพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ ยังไม่ได้ถูกบรรจุหรือกำหนดในเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายใดตามมาตรา 43 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>18</sup> ก็ได้กำหนดให้ พื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้น เป็น “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรี

<sup>17</sup> โปรดดู มาตรา 6 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ มาตรา 16 ตริ มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

<sup>18</sup> โปรดดู มาตรา 43 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

ว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในการประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ซึ่งจากการประกาศให้พื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติแหล่งใดที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับใดในการคุ้มครองหรือการอนุรักษ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ทำให้พื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติดังกล่าวเป็น “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” นั้น ทำให้พื้นที่บริเวณนั้นคงสภาพธรรมชาติและมีระบบนิเวศที่คงเดิม ทำให้สัตว์ป่านานาชนิดและพรรณพืชที่หายากหลากหลายชนิดได้อาศัยพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์ป่าและพรรณพืชหลากหลายชนิดเหล่านั้นด้วย

ดังนั้น ทำให้พื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีคุณค่าทางธรรมชาติและนิเวศวิทยาตลอดจนเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์ป่าชนิดต่าง ๆ รวมถึงพรรณพืชหลากหลายชนิดที่ต้องอาศัยพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือตามลักษณะอื่น ๆ ก็ได้รับความคุ้มครองและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้นไว้โดยอาศัยการกำหนดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เพื่อเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์ป่าและพรรณพืชหลากหลายชนิด รวมไปถึงความหลากหลายทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้นอีกมากมาย ถึงแม้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ไม่ได้มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ถือได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์และเป็นแนวทางในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์ป่าและพรรณพืชหลากหลายชนิดที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย กล่าวคือ

ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457<sup>19</sup> ในมาตรา 117 ที่กฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอหรือนายอำเภอต้องคอยหมั่นดูแลรักษาห้วย หนอง คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ อันเป็นที่อยู่อาศัยและหากินของสัตว์น้ำและพรรณพืชชนิดต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ หรือตามมาตรา 121 ที่กำหนดให้นายอำเภอต้องดูแลรักษา และอนุรักษ์ที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำในแหล่งของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ไม่ให้มีกรนุกรุก ทำลายจนทำให้พืชพันธุ์และสัตว์น้ำที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้นต้องสูญพันธุ์ไป

<sup>19</sup> โปรดดู มาตรา 117 มาตรา 121 พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457.

จากลักษณะเนื้อหาสาระตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เห็นได้ว่า กฎหมายมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การดูแลรักษาและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นประเภทของห้วยหนอง คลอง บึง และลำน้ำต่าง ๆ ซึ่งลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย และแหล่งหากินของบรรดาสัตว์น้ำและพืชพันธุ์ที่อาศัยในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติดำรงชีพทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าลักษณะของ กฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและ แหล่งหากินของสัตว์และพืชที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ แต่จากลักษณะของเนื้อหาสาระตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็สามารถจัดลักษณะของกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระของกฎหมาย ในด้านนี้ด้วย

สำหรับด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากิน ของสัตว์และพืชที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติและหลากหลายทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ ธรรมชาตินั้น ยังมีกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ซึ่งโดยลักษณะของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมุ่งเน้นการจัดระบบการขนส่งและการคมนาคมทางน้ำ ก็ตาม และลักษณะของการขนส่งและการคมนาคมทางน้ำนั้นก็อาศัยพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติประเภทต่าง ๆ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ เป็นต้น ในการขนส่งและการคมนาคมทางน้ำอันส่งผลให้กฎหมายฉบับนี้ต้องมีการ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยครั้งสุดท้ายได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 เพื่อให้มีผลคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางน้ำมากขึ้น

โดยบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้มีส่วนส่งเสริมในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ธรรมชาติเพื่อเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์และพืชที่อาศัยบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการ ดำรงชีพนั่นด้วย โดยปรากฏอยู่ในลักษณะของเนื้อหาสาระของกฎหมายตามมาตรา 117 ที่บัญญัติไว้อย่าง ชัดเจนในการปกป้องรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติประเภทแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ เป็นต้น โดยห้ามไม่ให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดที่ทำให้เกิดความ เสื่อมสภาพหรือการถูกทำลายลงไปของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้น หรือลักษณะการห้ามไม่ให้มีการทิ้ง เท หรือกระทำการใด ๆ ให้นิน กรวด ดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ลงไปในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ อันเป็น ทางสัญจรทางน้ำของประชาชน หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ประชาชนใช้ร่วมกัน อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้นได้ตามมาตรา 119 รวมไปถึงการที่กฎหมายบัญญัติห้ามไม่ให้เท ทิ้ง หรือกระทำ การใด ๆ ที่ทำให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์ ตามมาตรา 119 ทวิ ลงไปสู่พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดความ เสื่อมสภาพหรือความเสื่อมสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ



นอกจากนี้ การขุดลอก การเปลี่ยนแปลง การแก้ไข หรือการกระทำการใดที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะของทางร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาป หรือทะเลสาปภายในเขตน่านน้ำไทย ก็ถือว่าเป็นความผิดตามมาตรา 120 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535<sup>20</sup> นี้ด้วย

จากลักษณะเนื้อหาของสาระของกฎหมายฉบับนี้ เห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นการดูแลรักษา การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ใช้ในการสัญจรและการคมนาคมทางน้ำเป็นหลัก เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นเส้นทางคมนาคม การสัญจร และการขนส่งสินค้าทางน้ำเป็นหลัก จึงมุ่งเน้นลักษณะการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ใช้ประโยชน์ในการสัญจรหรือการคมนาคมทางน้ำนี้ด้วย

แต่เนื่องจากสภาพพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติประเภทแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาป หรือลักษณะพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ล้วนแต่เป็นสถานที่ที่บรรดาสัตว์นานาชนิดและพรรณพืชบางชนิดได้อาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ เช่น แสม โกงกาง เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นการดูแลรักษาสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นลักษณะของทางเดินเรือและเส้นทางคมนาคมทางน้ำเท่านั้น แต่ด้วยเหตุผลที่ว่า ลักษณะพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้มีสิ่งมีชีวิตพวกพืชและสัตว์บางชนิดอาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ด้วย จึงถือได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการมุ่งคุ้มครอง รักษาดูแลลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์น้ำนานาชนิดและพรรณพืชหลากหลายชนิดที่อาศัยพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติประเภทแม่น้ำลำคลอง เป็นต้น อาศัยในการดำรงชีพ

ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่า ลักษณะของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 จัดได้ว่า เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ ดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของพันธุ์สัตว์และพรรณพืช และความหลากหลายทางระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ

<sup>20</sup> โปรดดู มาตรา 117 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535.

2.1.2.2 ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อเป็นแหล่งค้นคว้าทางวิชาการ หรือการวิจัย รวมทั้งเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (eco-tourism) สำหรับด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อเป็นแหล่งค้นคว้าทางวิชาการหรือการวิจัย รวมทั้งเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั้น ถือว่าเป็นลักษณะของการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญอีกด้านหนึ่ง ด้วยเหตุที่ว่า ลักษณะทางธรรมชาติหรือระบบนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์ต่าง ๆ มากมายหลายชนิด บางชนิด เป็นสัตว์ที่หายากและมีเฉพาะบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติบางบริเวณเท่านั้น เช่น นกเป็ดน้ำ ที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง เป็นต้น

และยังรวมไปถึงพรรณพืชมากมายหลายชนิดที่อาศัยเฉพาะบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ ซึ่งบางชนิดก็หายากและมีคุณประโยชน์อย่างมากต่อมนุษย์และสัตว์อีกด้วย ซึ่งความหลากหลายทางนิเวศวิทยาและสภาพธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ควรศึกษาค้นคว้าทางวิชาการหรือการวิจัยเพื่อประโยชน์ทั้งในเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่า โดยเฉพาะการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ที่หายากและพรรณพืชบางชนิดที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่าทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่ควรศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ดำรงอยู่ต่อไป

นอกจากนี้การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีคุณค่าทางระบบนิเวศวิทยาและสภาพธรรมชาตินั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติบางลักษณะที่มีความหลากหลายของสัตว์และพืชในบริเวณนั้นสูง ซึ่งสัตว์และพืชที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้หาได้ยากและใกล้สูญพันธุ์แล้ว เช่น นกเป็ดน้ำ นกแก้วแร้วทองดำ ที่บริเวณเขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่า ทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง เป็นต้น อันส่งผลทำให้ประชาชนที่มีความสนใจและต้องการศึกษาพฤติกรรมหรือวิถีชีวิตของพันธุ์สัตว์และพืชในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้อย่างจริงจัง ได้มีโอกาสเข้ามาศึกษาหาความรู้ในเชิงการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้

จากเหตุผลข้างต้น ทำให้รัฐเล็งเห็นและตระหนักถึงคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในลักษณะของการสันถนาการและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ด้วย จึงทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้มีโอกาสสัมผัสและใกล้ชิดสภาพทางธรรมชาติและระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย

โดยกฎหมายที่สำคัญในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อเป็นแหล่งค้นคว้าทางวิชาการหรือการวิจัย รวมทั้งเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หรือ eco-tourism ที่ปรากฏชัด คือ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504<sup>21</sup> ตามลักษณะเนื้อหาสาระของมาตรา 19 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถเข้าไปภายในเขตอุทยานแห่งชาติได้ โดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลรักษาและคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ การศึกษาค้นคว้าทางวิชาการและการวิจัย ตลอดจนจนถึง การทัศนศึกษาและเป็นแหล่งความรู้ของประชาชนที่สนใจและต้องการศึกษาสภาพธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติได้

ซึ่งลักษณะของมาตรา 19 นี้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวเนื่องกับมาตรา 16 และมาตรา 17 ตามกฎหมายฉบับนี้ ที่กฎหมายบัญญัติในการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เพื่อเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณีตามบัญญัติไว้ในมาตรา 19 จากลักษณะตามบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 19 นี้ ชี้ให้เห็นว่า นอกจากการมุ่งคุ้มครอง การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ สัตว์และพืชที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว กฎหมายยังมีจุดประสงค์ต้องการให้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งค้นคว้าทางวิชาการหรือการวิจัย รวมไปถึงการทัศนศึกษาระบบนิเวศวิทยาและสภาพธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย

และตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 17 ของกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติถึงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ โดยอธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจในการอนุญาตให้เอกชนหรือหน่วยงานใดเข้าไปศึกษาค้นคว้าวิจัยทางวิชาการในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

จากลักษณะตามเนื้อหาสาระตามมาตรา 17 นี้ เห็นได้ว่า กฎหมายมุ่งเน้นถึงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือพื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในการให้พื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นแหล่งศึกษาระบบธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาของลักษณะของพื้นที่ป่าไม้หรือลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตป่าสงวน เนื่องจากลักษณะพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติบางพื้นที่มีสภาพธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาที่มีคุณค่า เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและหากินของสัตว์และพืชหลากหลายชนิด บางชนิดก็หายากและใกล้สูญพันธุ์ ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าทางวิชาการหรือการวิจัยก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการช่วยรักษาความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติของพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้คงอยู่ต่อไป

<sup>21</sup> โปรดดู มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 19 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

แต่ตามลักษณะของเนื้อหาของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นี้ ไม่ได้มุ่งเน้นทางด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (eco-tourism) นอกจากการศึกษาวิจัยทางวิชาการเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่าลักษณะของพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติบางพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งท่องเที่ยวและทัศนศึกษา เพราะบางพื้นที่มีสัตว์ป่าและพรรณพืชอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก หากมีพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือทัศนศึกษาแล้ว ก็ทำให้สภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศวิทยาที่มีคุณค่าเหล่านั้นถูกทำลายหรือเสื่อมสภาพลงไป

ดังนั้น ทำให้ลักษณะการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือพื้นที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มุ่งเน้นในด้านการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการและการวิจัยเป็นสำคัญ ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อเป็นแหล่งค้นคว้าทางวิชาการหรือการวิจัย รวมทั้งเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535<sup>22</sup> ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 38 วรรคสอง ที่กฎหมายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นของมาตรา 38 วรรคแรก ที่ให้สามารถเข้าไปกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามบทบัญญัติของมาตรา 38 วรรคแรก โดยต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและต้องปฏิบัติการในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อการเพาะพันธุ์ศึกษา การค้นคว้าวิจัยทางวิชาการ รวมถึงการให้ความรู้กับประชาชนตามระเบียบและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ และตามลักษณะตามมาตรา 42 วรรคท้าย อันเป็นข้อยกเว้นของมาตรา 42 วรรคแรกและวรรคสอง ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้สามารถกระทำการใด ๆ ตามความเหมาะสมและจำเป็นในเขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่า ทั้งนี้ โดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย หรือเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา การค้นคว้า และการวิจัยทางวิชาการ

จากลักษณะเนื้อหาของสาระของมาตรา 38 และมาตรา 42 ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้น เห็นได้ชัดว่า ลักษณะของพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ถูกกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นล้วนแล้วแต่เป็นแหล่งธรรมชาติ หรือเป็นลักษณะของพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่อการดำรงชีพของสัตว์ป่าและพรรณพืชหลากหลายชนิด ซึ่งบางชนิดก็หายากและใกล้สูญพันธุ์แล้ว

<sup>22</sup> โปรดดู มาตรา 38 มาตรา 42 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.



ดังนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงตระหนักถึงความสำคัญของพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ จึงได้กำหนดให้ลักษณะของพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่าตามความเหมาะสมของลักษณะพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งทำให้พื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ก็ได้รับความคุ้มครอง ดูแลรักษาตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการอนุรักษ์ คุ้มครองดูแลลักษณะพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา 38 หรือในเขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา 42 แล้วแต่กรณี แต่เพื่อเป็นการอนุรักษ์ชนิดหรือลักษณะของพื้นที่ป่าหรือพรรณพืชชนิดต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่านั้น กฎหมายดังกล่าวได้เปิดช่องตามลักษณะของมาตรา 38 และมาตรา 42 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อเป็นการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การอนุรักษ์ บำรุงรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพรรณพืชที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่า แล้วแต่กรณีตามกฎหมายฉบับนี้ดังกล่าว จึงทำให้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นลักษณะของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครอง บำรุงรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพรรณพืชและพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วย

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้บัญญัติถึงลักษณะการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือ “ที่จับสัตว์น้ำ” ตามกฎหมายดังกล่าวไว้เพื่อเป็นแหล่งศึกษาค้นคว้าวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่อคุ้มครองดูแล และเป็นการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำและพรรณพืชหลากหลายชนิดในที่จับสัตว์น้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในมาตรา 19 ของพระราชบัญญัตินี้ โดยบัญญัติถึงลักษณะการห้ามไม่ให้มีการเห่ ทิ้ง หรือทำให้วัตถุมีพิษลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือลักษณะการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สัตว์น้ำมีเนเมา หรือก้ออันตรายแก่สัตว์น้ำและที่จับสัตว์น้ำ ยกเว้นเป็นกรณีเพื่อการทดลองทางวิทยาศาสตร์ และได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้น

จากลักษณะของเนื้อหาสาระตามมาตรา 19 ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เห็นได้ชัดว่า ลักษณะการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือที่จับสัตว์น้ำตามกฎหมายประมงนั้น เป็นลักษณะที่กฎหมายยกเว้นให้สามารถกระทำการตามมาตรา 19 ได้ ด้วยเหตุที่ว่า สัตว์น้ำ และพืชชนิดอื่นที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือที่จับสัตว์น้ำ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ หรือเป็นสัตว์ที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางวิชาการและทางวิทยาศาสตร์ จึงเป็นประโยชน์ต่อการเพาะพันธุ์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษาชนิดพันธุ์และแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์น้ำที่

มีคุณค่าเหล่านี้ไว้ ทำให้กฎหมายเปิดช่องให้สามารถกระทำใด ๆ อันมีประโยชน์ทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ ตามลักษณะตามมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้

จึงทำให้ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติไว้เพื่อเป็นแหล่งค้นคว้าทางวิชาการหรือการวิจัยนั้น ปรากฏชัดตามมาตรา 19 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

## 2.2 บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรภาครัฐและเอกชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย

จากการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่แบ่งเป็น ลักษณะของกฎหมายในด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในด้านต่าง ๆ ตามหัวข้อ 2.1 นั้น พบว่า ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านการใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอย่างเหมาะสมนั้นมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ และมีความสอดคล้องตามหลักการการอนุรักษ์ธรรมชาติ คือ หลักการใช้อย่างชาญฉลาดหรือการใช้ที่ยั่งยืน แต่ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมากกว่าการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เป็นต้น จึงทำให้กฎหมายต่าง ๆ ข้างต้นเป็นแม่บทที่กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการที่ใช้ในการจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้วางโครงสร้างในการจัดระเบียบราชการบริหารโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ราชการบริหารส่วนกลาง โดยจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเป็นกระทรวง เป็นทบวง เป็นกรม
2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยจัดเป็นจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ
3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น

ซึ่งจากลักษณะการจัดระเบียบราชการบริหารดังกล่าว ทำให้หน่วยงานราชการหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย มีส่วนราชการหรือองค์กรบริหารราชการที่สำคัญ 3 ระดับ คือ

- 2.2.1 องค์การบริหารราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ
- 2.2.2 องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ
- 2.2.3 องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ

2.2.1 องค์การบริหารราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ องค์การบริหารราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ธรรมชาติ นั้น เป็นองค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการจัดการ ดำเนินการ ทั้งทางด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญต่อ ประเทศในการนำไปพัฒนา ปรับปรุง ตามโครงการ แผนงานต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และระดับเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับองค์การบริหารราชการส่วนกลางถือได้ว่าเป็นองค์กรสำคัญในการจัดทำโครงการหรือ แผนงานต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อตอบสนองตามนโยบายของรัฐบาล ที่ได้กำหนดไว้ และพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องผูกพันตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ในการวางแผนการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามหลักการใช้อย่างชาญฉลาด (wise use) กล่าวคือ

1. แนวนโยบายของรัฐ เพื่อให้มีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศอย่าง เหมาะสมและยั่งยืน นโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันจึงได้กำหนดนโยบายในการจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้น โดยส่งเสริมให้ประชาชน กลุ่ม NGO ต่าง ๆ และองค์กรท้องถิ่นได้มี ส่วนร่วมในการจัดการและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น

ซึ่งจากแนวนโยบายของรัฐดังกล่าว ทำให้องค์การบริหารราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่ในการ จัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต้องมีการจัดทำแผนงานหรือโครงการในการตอบสนองนโยบายของ รัฐดังกล่าวด้วย

ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญของประเทศจึง ทำให้องค์การบริหารราชการส่วนกลางที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เช่น กรมประมง กรมป่าไม้ กรมที่ดิน เป็นต้น จึงต้องมีแผนงาน หรือโครงการในการจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐด้วย

2. การดำเนินการขององค์กรบริหารราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติให้สอดคล้องตามอนุสัญญาแรมซาร์ ตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์นั้นมีวัตถุประสงค์ คือ การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ (Conservation and wise use of wetlands) ในการนำพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์ด้วย ด้วยความตระหนักและเล็งเห็นคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 26 สิงหาคม 2540 ในการให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกใหม่ตามอนุสัญญาแรมซาร์ ส่วนลักษณะของการดำเนินการ วางแผน การจัดการ และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติแหล่งต่าง ๆ นั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนกลางองค์กรหนึ่งในการประสานงานองค์กรบริหารราชการส่วนกลางอื่น ๆ เช่น กรมประมง กรมป่าไม้ กรมชลประทาน เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทยมีมากมายหลายแหล่ง แต่ละแหล่งนั้นมีองค์กรภาครัฐรับผิดชอบในการจัดการและการอนุรักษ์หลายองค์กรด้วยกัน สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นในการเป็นตัวกลางประสานงานองค์กรต่าง ๆ ของรัฐในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอย่างเหมาะสม โดยมีคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนขององค์กรบริหารราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติต่าง ๆ เป็นคณะทำงานหลักในการกำหนดนโยบายและแผนงานระดับชาติ เพื่อให้ดำเนินการขององค์กรบริหารราชการส่วนกลางเหล่านี้ทำงานภายใต้ต้นนโยบายและแผนงานอันเดียวกัน เพื่อให้การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นอย่างเหมาะสมและยั่งยืน และดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาแรมซาร์ ที่มุ่งเน้นหลักการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้อย่างชาญฉลาด (wise use)

และจากการศึกษากฎหมายที่ใช้ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทยตามหัวข้อ

2.1 นั้นทำให้สามารถจำแนกลักษณะขององค์กรบริหารราชการส่วนกลางเป็น 2 ลักษณะ คือ องค์กรบริหารราชการส่วนกลางในด้านการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติดกับองค์กรบริหารราชการส่วนกลางในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ

2.2.1.1 บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรบริหารราชการส่วนกลางในด้านการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ จากการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ พบว่าองค์กรภาครัฐในด้านการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อการดูแลและจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามลักษณะของกฎหมายขององค์กรนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติ การชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 เป็นต้น โดยเจตนารมณ์กฎหมายเหล่านี้มุ่งเน้นในการนำพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีผล



ทำให้องค์การภาครัฐที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายต้องมีนโยบายแผนงานและการดำเนินงานในระดับองค์กร เพื่อให้สอดคล้องตามกฎหมายดังกล่าว

องค์กรของรัฐส่วนกลางในด้านการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ได้แก่ กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมที่ดิน จึงขอวิเคราะห์ถึงลักษณะ บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์การภาครัฐไว้พอสังเขปในวิทยานิพนธ์นี้

### กรมชลประทาน

บทบาท อำนาจ หน้าที่ของกรมชลประทานในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ โดยลักษณะของกรมชลประทานนั้น เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำ (Water Resources Development) โดยการจัดสรรน้ำเพื่อประโยชน์หลาย ๆ ประการตามวิธีการต่าง ๆ<sup>23</sup> เช่น การกักเก็บน้ำ การส่งน้ำเพื่อการเพาะปลูก การระบายน้ำ การบรรเทาอุทกภัย การไฟฟ้าพลังน้ำ และการคมนาคมทางน้ำด้วย

สำหรับลักษณะการดำเนินงานหรือบทบาทของกรมชลประทานในการจัดการชุ่มน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น ส่วนใหญ่กรมชลประทานมุ่งเน้นการพัฒนาแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามความต้องการของราษฎรในพื้นที่เพื่อใช้การประกอบอาชีพการเกษตรกรรมและเพาะปลูกตามแผนและนโยบายที่ได้กำหนดไว้ โดยโครงการชลประทานในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศนั้น ส่วนใหญ่ราษฎรในพื้นที่มักจะทำโครงการชลประทานและเสนอมาให้ทางกรมชลประทานอนุมัติและเข้าไปทำโครงการชลประทานแก่ราษฎรในพื้นที่นั้น ซึ่งการดำเนินการจัดทำโครงการชลประทานให้กับราษฎรในพื้นที่ต่าง ๆ ของกรมชลประทานนั้น กรมชลประทานได้พิจารณาตามความเหมาะสมของลักษณะพื้นที่และมีการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ก่อนการดำเนินงานทุกโครงการ ทั้งนี้เพื่อป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด<sup>24</sup>

ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนไม่ได้เข้าใจถึงบทบาท หน้าที่ และภารกิจสำคัญของกรมชลประทาน จึงมองเห็นลักษณะการดำเนินงานของกรมชลประทานในภาพพจน์เสมอมา โดยมีกฎหมายที่สำคัญของกรมชลประทาน คือ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เป็นกฎหมายแม่บทสำคัญในการดำเนินงานของกรมชลประทาน ถึงแม้ว่า

<sup>23</sup> กรมชลประทาน, งานชลประทานเพื่อประชาชน. (กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน, 2520), หน้า 2-8.

<sup>24</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์ไทรพันธ์ เมฆจตุฎ, กรมชลประทาน, เมื่อเดือนมกราคม 2539.

เป็นกฎหมายที่เก่าและล้าสมัย แต่กรมชลประทานเองได้พยายามปรับปรุงกฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น

ส่วนในทางปฏิบัตินั้น กรมชลประทานมักมีการเสนอโครงการพัฒนาในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือแหล่งน้ำก่อน เพื่อให้มีโครงการพัฒนาดังกล่าวเกิดขึ้นในแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้น หลังจากนั้นจึงค่อยหารายละเอียดเกี่ยวกับผู้เสนอโครงการและรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการในภายหลัง ทั้งนี้ ทำให้กรมชลประทานมีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอยู่เสมอ ทำให้บริเวณโดยรอบของแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติถูกทำลายลงไปมาจากโครงการหรือแผนงานเหล่านี้ของกรมชลประทาน<sup>25</sup>

จากการวิเคราะห์ถึงแนวนโยบายและกฎหมาย ประกอบกับลักษณะการดำเนินงานในแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เห็นได้ชัดว่า กรมชลประทานนั้นมีภาระหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติให้กับราษฎรในแต่ละพื้นที่ เพื่อได้นำน้ำไปใช้ในการเกษตรกรรมและการเพาะปลูก ถึงแม้ว่าแนวทางหรือทิศทางการดำเนินการของกรมชลประทานจะมีลักษณะที่สวนทางกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติประเภทแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติก็ตาม ซึ่งทำให้ต้องมีการปรับปรุงแนวนโยบายและกฎหมายของกรมชลประทาน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการใช้อย่างชาญฉลาด (wise use) ที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์แหล่งน้ำหรือทรัพยากรธรรมชาติประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมากขึ้น

### กรมเจ้าท่า

บทบาท อำนาจ หน้าที่ของกรมเจ้าท่าในด้านการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น อาศัยตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 เป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติตามมาตรา 120 ตามพระราชบัญญัติฉบับที่กำหนดกรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลในน่านน้ำไทย

สำหรับในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติจากการใช้เป็นทางน้ำหรือแหล่งน้ำเป็นเส้นทางคมนาคมหรือทางสัญจรทางน้ำนั้น กรมเจ้าท่านั้นมีกองวิชาการฝ่ายสิ่งแวดล้อม ที่เข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อผลกระทบจากการเดินเรือ การคมนาคมทางน้ำที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ<sup>26</sup> คือ

<sup>25</sup> สัมภาษณ์อาจารย์สุรพล ดวงแข, มุลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย, เมื่อเดือนธันวาคม 2540.

<sup>26</sup> ข้อมูลจากกองวิชาการ กรมเจ้าท่า.

- 1) สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
- 2) พิจารณาจัดเตรียมแผนระยะสั้นและระยะยาว เพื่อการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อากาศ และเสียง
- 3) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม
- 4) พิจารณากำหนดเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตให้ทำเทียบเรือและสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ
- 5) ติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อากาศ และเสียง และประเมินผลการปฏิบัติตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตของโครงการต่าง ๆ
- 6) ป้องกันและขจัดภาวะมลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นจากน้ำมัน สารเคมี และของเสียอื่น ๆ
- 7) พิจารณาอนุญาตและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน มลภาวะมลพิษทางทะเล เนื่องจากการขนส่งทางน้ำ
- 8) ศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการป้องกันและขจัดภาวะมลพิษทางน้ำ อากาศ และเสียง

ประกอบตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ที่ใช้ในการจัดการ ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นลักษณะของแม่น้ำลำคลอง ที่ใช้เป็นเส้นทางคมนาคมหรือใช้เป็นเส้นทางสัญจรทางน้ำ ซึ่งทางกรมเจ้าท่าก็มุ่งเน้นในการคุ้มครอง ดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ โดยอาศัยกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ในการบังคับใช้เพื่อให้การอนุรักษ์ การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้ผลอย่างจริงจัง<sup>27</sup>

จากลักษณะบทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าในด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติโดยวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์และกฎหมายที่กรมเจ้าท่าบังคับใช้อยู่นั้น พบว่าแนวทางและลักษณะของการทำงานของกรมเจ้าท่าในด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น เป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมากกว่าการมุ่งเน้นหลักการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติโดยตรง ด้วยเหตุที่ว่า ลักษณะการดำเนินงานและเจตนารมณ์ของกรมเจ้าทานั้น มุ่งเน้นทางการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการใช้เป็นเส้นทางสัญจรและคมนาคมทางน้ำ

<sup>27</sup> สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ (นิติกร), กรมเจ้าท่า, เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2539.

## กรมที่ดิน

บทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทยนั้น เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ในการที่กรมที่ดินจะเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นลักษณะของที่ดินที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ กล่าวคือ ลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ ซึ่งเป็นไปในลักษณะกว้าง ๆ ในการกำหนดลักษณะหรือประเภทของที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการนำมาใช้ประโยชน์ให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ของที่ดินนั้นด้วย ส่วนลักษณะของการอนุรักษ์ที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้นเป็นในลักษณะของการวางกรอบการอนุรักษ์ที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการเหมืองแร่และการป่าไม้ตามมาตรา 9 ประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>28</sup>

จากลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของไทย เห็นว่าเป็นการกำหนดถึงสิทธิหรือแนวทางหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้ที่ดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ประเภทหรือลักษณะต่าง ๆ โดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะการทำงานของกรมที่ดินนั้น มุ่งเน้นในการกำหนดสิทธิของเอกชนหรือรัฐในที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนนิติกรรม เป็นต้น ซึ่งลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ จึงทำให้บทบาทของกรมที่ดิน จึงเป็นลักษณะของการส่งเสริมหรือสนับสนุนหน่วยงานราชการอื่นในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติแต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามสิทธิและกระบวนการตามกฎหมายด้วย<sup>29</sup> และในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ อาศัยประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังต้องอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง ทรัพย์และทรัพย์สิน ตามมาตรา 1304 กล่าวคือ

ในกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้นเป็นที่ดินรกร้าง วางเปล่า ในทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถือว่า เป็นที่ดินรกร้าง วางเปล่า ซึ่งประชาชนเข้าไปยึดถือ ครอบครองได้ ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ประชาชนผู้นั้นก็สามารถขอเอกสารสิทธิได้ แต่หากมีกฎหมายอื่นคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นอยู่ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งกฎหมายนั้นคุ้มครอง

<sup>28</sup> โปรดดูมาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ และมาตรา 9 ประมวลกฎหมายที่ดิน.

<sup>29</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์ปฐม วิมลธร, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 19 ธันวาคม 2539.



พื้นที่นั้นอยู่ไม่สามารถให้ประชาชนมีสิทธิครอบครองตามกฎหมายนั้นได้ กรมที่ดินก็ต้องพิจารณาถึงการได้มาซึ่งสิทธิของประชาชนแต่ละพื้นที่หรือที่ดินเป็นราย ๆ ไป<sup>30</sup>

ในกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นในลักษณะที่ดินที่เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ก็เป็นไปตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยกฎหมายให้อำนาจนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ควบคุมดูแลที่ดินนั้นเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ร่วมกัน ซึ่งนอกจากนี้พื้นที่หรือที่ดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันบางพื้นที่นั้นก็เป็นทางสัญจร ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายทะเล ดง ซึ่งบางพื้นที่เหล่านี้ก็อยู่ภายใต้กฎหมายอื่น เช่น กฎหมายชลประทานในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน พื้นที่บางส่วนก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของกรมที่ดินที่ต้องพิจารณาทั้งในแง่ในสิทธิครอบครองของประชาชน และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป เพื่อให้ได้ความชัดเจนและถูกต้องตามกฎหมาย

ในกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นลักษณะที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ คือ ที่ตั้งของส่วนราชการ ทบวงการเมือง ซึ่งตามกรณีนี้มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ กำกับดูแลอยู่โดยตรง ซึ่งตามกรณีนี้กรมที่ดินมีภารกิจหลักในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินและการคุ้มครองที่ดินของรัฐในการใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน

กล่าวโดยสรุป บทบาท อำนาจ หน้าที่ของกรมที่ดินในด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ อาศัยประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 เรื่องทรัพย์สินในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ

2.2.1.2 บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารราชการส่วนกลางในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ จากการศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะของกฎหมายในด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในด้านต่าง ๆ ตามหัวข้อ 2.1 นั้น พบว่า ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านการใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอย่างเหมาะสมนั้นมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ซึ่งมีความสอดคล้องตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์ คือ หลักการใช้อย่างชาญฉลาดหรือการใช้ที่ยั่งยืนด้วย จึงทำให้กฎหมายเหล่านี้เป็นแม่บทในการวิเคราะห์กับบทบาท อำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามกฎหมาย

<sup>30</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์ปฐม วิมลธร, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 19 ธันวาคม 2539.

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ตามสมมติฐานของวิทยานิพนธ์นี้ ตามลักษณะข้อ 2.2 ในเรื่อง บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย จึงมุ่งเน้น ลักษณะของกฎหมายของหน่วยงานรัฐที่สอดคล้องตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์ด้วย จึงทำให้หน่วยงานของรัฐที่สำคัญต่อการจัดการ คูแผลพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่ กรมป่าไม้ และกรม ประมง

### กรมประมง

บทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมประมงในด้านการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ธรรมชาติ นั้น ตามแผนงานที่รองรับนโยบายและเป้าหมายของแผนพัฒนาการเกษตรตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มี 2 แผนหลักของกรมประมง<sup>31</sup> คือ

- 1) แผนพัฒนาการปรับโครงสร้างการผลิต การเกษตร
- 2) แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

โดยเฉพาะแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาตินั้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการ อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทยนั้น มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ เกิดศักยภาพที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งยังคงให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบทได้ต่อไป และมีแนวทางการพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติส่วนรวมในการให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้กำหนดมาตรการการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติไว้ 2 มาตรการที่สำคัญ คือ

- 1) การรวบรวมและจัดทำระบบโครงข่ายข้อมูลพื้นฐานด้านทรัพยากรธรรมชาติเพื่อใช้ ประกอบการวางแผนและการตัดสินใจ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- 2) การเร่งกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่ระดับ จังหวัดและอำเภอ โดยสนับสนุนให้องค์กรของประชาชนทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการ วางแผนพัฒนาทรัพยากร

<sup>31</sup> กรมประมง, “แผนงานโครงการประมงประจำปี 2539 เอกสารฉบับที่ 3/2539,” กองแผนงานและ นโยบายประมง กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

และตามแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 ได้มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น กรมป่าไม้ กรมประมง ต้องดำเนินงานหรือแผนงานของกรมหรือหน่วยงานนั้น ให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเกษตรแห่งชาติในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นี้ด้วย โดยเฉพาะในเรื่อง วิจัยทัศนและ ยุทธศาสตร์การพัฒนา ในส่วนของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ต้องการให้มีการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืนให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั้งนี้ต้องการให้มีความสมดุล ระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติเป็นประการสำคัญ<sup>32</sup>

จากหลักการสำคัญของแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งจากลักษณะของแผนดังกล่าวทำให้กรมประมงมีนโยบายและกำหนดทิศทาง การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการเพื่อให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเกษตรดังกล่าวด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กรมประมงต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วยนั้น นโยบายและแผนงานที่กรมประมงได้กำหนดทิศทางที่สำคัญในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย คือ การกระจายอำนาจการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่องค์กรและชุมชนในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและมีเป้าหมายที่ชัดเจน มากขึ้น รวมถึงการลดหรือขจัดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>33</sup> และการเน้นการปรับปรุงองค์กร สถาบันและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของกรมประมงในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการกำหนด บทบาทของภาครัฐและเอกชนเกี่ยวกับการร่วมมือในการอนุรักษ์ การพัฒนา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน<sup>34</sup> และการปรับปรุงกฎหมายระเบียบให้เอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>32</sup> “แผนพัฒนาการเกษตร, ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8(พ.ศ.2540-2544)”, เอกสารใช้ภายใน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 28 พฤษภาคม 2539, หน้า 36 - 43.

<sup>33</sup> “แนวทางพัฒนาการประมง ในช่วงปี 2539 - 2540,” ในข่าวกรมประมง ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม 2540, หน้า 5 - 7.

<sup>34</sup> “สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) กับ แผนพัฒนาประมงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8,” ในข่าวกรมประมง ปีที่ 21 ฉบับที่ 6 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2539, หน้า 5 - 6.

จากลักษณะของแผนของกรมประมงที่ได้ถูกกำหนดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) นี้ ชี้ให้เห็นชัดว่า กรมประมงได้พยายามพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้บรรลุถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงท้องถิ่นในการช่วยกันจัดการและดูแลทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น รวมถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ให้มีความทันสมัยต่อการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้วย

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรมประมงในประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยกฎหมาย 5 ฉบับ ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
- 2) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2492
- 3) พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481
- 4) พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496
- 5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

แต่สำหรับกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทยนั้น กรมประมงได้อาศัยกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535<sup>35</sup> ซึ่งจากแผนงานของกรมประมงในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติข้างต้นนี้ ทำให้กรมประมงมีบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการจัดการในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของประเทศไทย กล่าวคือ พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติถือว่าเป็นลักษณะของพื้นที่หรือพื้นน้ำเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย (Habitat) ของสัตว์น้ำ ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้อยู่ในความหมายของ “ที่จับสัตว์น้ำ” ตามกฎหมายประมง ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามกฎหมายประมงก็มุ่งเน้นด้านการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติจึงทำให้กรมประมงจึงต้องไปมีบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการจัดการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ หรือ “ที่จับสัตว์น้ำ” ด้วย<sup>36</sup>

<sup>35</sup> เชิดศักดิ์ วีระพัฒน์, “การพิทักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อการประมงน้ำจืด,” การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง มิติใหม่ของการจัดการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม, ระหว่างวันที่ 29 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม 2538, คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>36</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, กรมประมง, 18 พฤศจิกายน 2539.



สำหรับลักษณะการดำเนินงานของกรมประมงในด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติกรมประมงได้อาศัยนโยบายหรือแผนงานของกรมประมงเป็นแม่บทในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ซึ่งแผนงานหรือนโยบายของกรมประมงนั้นมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละยุคแต่ละสมัยด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทในลักษณะที่ทำให้แผนงานหรือนโยบายของกรมประมงบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงทำให้บทบาท อำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้รับการจัดการและการอนุรักษ์โดยอาศัยนโยบายและกฎหมายของกรมประมง<sup>37</sup>

ในลักษณะการทำงานในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น กรมประมงดำเนินการโดยอาศัยนโยบายและกฎหมายของกรมประมงเองเป็นหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ทำให้การประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานอื่นนั้นมีน้อยมาก เช่น กรมชลประทานสนับสนุนด้านแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและการเพาะปลูกในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามแม่น้ำสายหลัก เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน ส่วนกรมประมงก็มีหน้าที่ในการจัดการดูแลด้านการเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ หรือการประมงในแม่น้ำเหล่านี้<sup>38</sup>

จากลักษณะเหล่านี้เอง ทำให้การประสานงานในระหว่างกรมประมงกับหน่วยงานอื่นของภาครัฐจึงน้อยมาก ด้วยสาเหตุนี้เองจึงทำให้ลักษณะของบทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมประมง จึงเป็นไปในลักษณะของการปฏิบัติงานในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติโดยอาศัยแนวนโยบายและกฎหมายของกรมประมงเป็นหลักเท่านั้น

ซึ่งในบางกรณีแนวนโยบายในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของกรมประมงนั้น ก็ไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากแนวนโยบายของรัฐเองก็ยังขาดความชัดเจนในการจัดการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเท่าที่ควร เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการอนุรักษ์พื้นที่ป่า ไร่ชายเลน หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ บางมติคณะรัฐมนตรีก็มุ่งเพื่อการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมากกว่าการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ จากลักษณะเหล่านี้มีผลทำให้แนวนโยบายและกฎหมายในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของกรมประมงไม่บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้มากนัก

<sup>37</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, กรมประมง, 18 พฤศจิกายน 2539.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน.

หากพิจารณาในด้านกฎหมายที่กรมประมงมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่สำคัญอยู่ 2 ฉบับ คือ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แต่ลักษณะในการดำเนินงานตามกฎหมายที่กรมประมงใช้เป็นหลักสำคัญ คือ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นการจัดการและการอนุรักษ์สัตว์น้ำชนิดต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่ง “ที่จับสัตว์น้ำ” ตามกฎหมายประมงมีความหมายที่เป็นลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย ดังนั้น จึงถือได้ว่ากฎหมายประมงดังกล่าวจึงมุ่งเน้นการจัดการการอนุรักษ์ชนิดพรรณพืชและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ อันเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพันธุ์สัตว์น้ำชนิดต่าง ๆ ด้วย

นอกจากตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในมาตรา 38 ที่กฎหมายให้อำนาจกรมประมงในการร่วมกันจัดการและดูแลพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าร่วมกับกรมป่าไม้ อันเป็นพื้นที่ที่บรรดาสัตว์ป่าทั้งสัตว์บกและสัตว์น้ำที่อาศัยพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเหล่านี้ เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและหากินของสัตว์ป่าในบริเวณนั้น<sup>39</sup>

จากแนวนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของกรมประมง เห็นได้ชัดว่า

บทบาท อำนาจ หน้าที่ของกรมประมงในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น ดำเนินตามนโยบายและกฎหมายของกรมประมง ซึ่งมีการกำหนดถึงลักษณะของการดูแลและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ซึ่งโดยลักษณะของนโยบายแผนงานของกรมประมงมีความชัดเจนในลักษณะการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ทั้งนี้มุ่งเน้นผลผลิตทางการประมงให้สูงขึ้นควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และการพัฒนาชนิดพันธุ์สัตว์น้ำหลากหลายชนิดให้มีความอุดมสมบูรณ์ต่อไป เพื่อการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำเหล่านี้ในระยะยาว โดยมีการวางแผนงานตามนโยบายกรมประมงดังกล่าวอย่างมีหลักการและขั้นตอนส่วนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น จึงถือได้ว่า เป็นลักษณะที่กรมประมงดำเนินการจัดการและการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการพัฒนาและการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เนื่องจากชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำเหล่านี้ต้องอาศัยภูมิลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและที่หากินของสัตว์น้ำ

<sup>39</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, กรมประมง, 18 พฤศจิกายน 2539.

ดังนั้น บทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมประมงจึงต้องเข้าไปดูแลรับผิดชอบในลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย โดยอาศัยกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายของกรมประมง

### กรมป่าไม้

กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานของรัฐที่บทบาท อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งในการจัดการ และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก่อนมีการประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ทรัพยากรป่าไม้ของไทยได้ถูกทำลายและเสื่อมสภาพลงอย่างมาก ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จึงมีการขยายขอบเขตการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ โดยให้ความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ควบคู่ไปด้วย<sup>40</sup> (Sustainable Development) และการสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้มากที่สุด ทั้งนี้ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติ จึงได้แบ่งพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้ให้มีพื้นที่ในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พืชพรรณ พันธุ์สัตว์หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติ อันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย นันทนาการของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อนุรักษ์จะมีการนำมาใช้ให้ถูกต้องตามกาลเทศะซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนมากที่สุด และใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่ามากที่สุด
- 2) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ป่านี้มีอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ของประเทศ

ดังนั้น เพื่อให้การจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้สามารถกระทำได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาวและประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น จึงได้มีการกำหนดนโยบายการป่าไม้แห่งชาติไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้ส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความเข้าใจร่วมกันและ

<sup>40</sup> กิตติ ปทุมแก้ว, "การบุกรุกป่าสงวน : ศึกษากรณีป่าแควระบบสียัด อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา," การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กมลศิลป์ 2532), หน้า 14 - 15.

ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อันจะทำให้การพัฒนาป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่น และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนี้<sup>41</sup>

1. ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาวอันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น
2. ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการและภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน
3. ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติ ให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพและสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป
4. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้
  - 4.1 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พืชพรรณสัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วม และการพังทลายของดิน ตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ
  - 4.2 ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ
5. รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป
6. ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร เพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้
7. เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
8. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ ทั้งในระบบวนวัฒน์แบบเลือกตัดและระบบวนวัฒน์แบบตัดหมด ตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดนี้เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

<sup>41</sup> หนังสือ ที่ นร.0203/18048 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2528 และหนังสือ ที่ นร.2002/1127 ลงวันที่ 24 มกราคม 2528.



9. เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และการป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องเร่งรัด ปรับปรุงการวางผังเมือง และกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบท และพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละจังหวัดที่แน่นอน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

10. ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการถาวร ให้มีหน้าที่วางนโยบาย กำกับ ดูแล การบริหารทรัพยากรป่าไม้ของชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหนึ่งกฎหมายใดโดยเฉพาะ

11. เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหน รู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ หักศนคติ ความสำนึก และทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรป่าไม้และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่างฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

12. ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งออกไม้จำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐและการปลูกป่าตามหัวไร่ - ปลายนา หรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

13. สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง และโรงงานเยื่อกระดาษเพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทนไม้

14. ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษา และเพิ่มทรัพยากรป่าไม้ และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15. ให้มีการตั้งสถาบันวิจัยป่าไม้ระดับชาติ เพื่อดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ แล้วนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

16. เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกทำเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

17. กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18. กำหนดแนวปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกป่าพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและภาคเอกชน

19. กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

20. กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และการตั้งถิ่นฐานให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

โดยนโยบายการป่าไม้แห่งชาติดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นแผนแม่บทของกรมป่าไม้ในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าทุกประเภทในประเทศไทย รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น เช่น ป่าโกงกาง ป่าชายเลนด้วย ประกอบกับกฎหมายของกรมป่าไม้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย<sup>42</sup> คือ

1. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
2. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
3. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
4. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

จากแนวนโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายที่สำคัญ 4 ฉบับข้างต้นประกอบกับการพิจารณาถึงลักษณะพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือลักษณะของพื้นที่ป่าที่เข้าข่ายพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ เช่น ป่าพรุ ป่าชายเลน เป็นต้น เห็นได้ว่า ตามอนุสัญญาแรมซาร์หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มุ่งเน้นการอนุรักษ์ดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งพื้นที่น้ำที่มีความสำคัญต่อนกอพยพย้ายถิ่น ซึ่งมักอยู่อาศัยในบริเวณตามแหล่งน้ำเหล่านี้ ซึ่งแหล่งพื้นที่เหล่านี้มักอยู่ในลักษณะของพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ และมีความหลากหลายทางธรรมชาติสูง โดยอยู่ในหลายพื้นที่ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของกรมป่าไม้ เช่น ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น จากลักษณะพื้นที่ต่าง ๆ เหล่านี้ จึงทำให้กรมป่าไม้มีหน้าที่ในการดูแลและการอนุรักษ์นกอพยพย้ายถิ่นและพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่นกอพยพย้ายถิ่นเหล่านี้อาศัยและหากินโดยปริยาย<sup>43</sup>

และในขณะเดียวกันกรมป่าไม้ก็มีหน้าที่ดูแลเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศต่าง ๆ ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศจะมีความแตกต่างกันตามสภาพโครงสร้างและหน้าที่ของระบบนิเวศวิทยานั้น ดังนั้น กรมป่าไม้จึงมีหน้าที่ดูแลความหลากหลายทางชีวภาพในส่วนดังกล่าว

<sup>42</sup> สมปอง ศรีชุมพวง, และชง สิทังธรรม, คำอธิบายประกอบความผิด พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, กรมอัยการ พ.ศ. 2508.

<sup>43</sup> สัมภาษณ์ ดร. ชวาล ทัพพิภกรณ์, กรมป่าไม้, 13 พฤศจิกายน 2539.

ประกอบลักษณะระบบนิเวศวิทยาเหล่านี้มีอยู่มากบริเวณพื้นที่ป่าหรือบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ จึงทำให้กรมป่าไม้ต้องเข้าไปดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในบริเวณต่าง ๆ ตามเหตุผลข้างต้นด้วย<sup>44</sup>

สำหรับการดูแลรักษาลักษณะของพื้นที่ป่าที่มีลักษณะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น ทางกรมป่าไม้เองได้อาศัยแนวนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นหลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ประกอบกับการใช้กฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามนโยบายหรือเป้าหมายที่ได้วางไว้ตามนโยบายป่าไม้ในการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้ยั่งยืน<sup>45</sup>

ส่วนลักษณะการดำเนินงานของกรมป่าไม้นั้น ทางกรมป่าไม้มีนโยบายการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย ทำให้ในแต่ละปีมีการกำหนดถึงลักษณะการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้เท่าใด เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย ตลอดจนการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การปลูกป่า เพื่อให้ทรัพยากรป่าไม้มิใช้อยู่ตลอดไป ซึ่งแผนการต่าง ๆ เหล่านี้มีกฎหมายต่าง ๆ ที่กรมป่าไม้ถืออยู่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้ ตลอดจนใช้ดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืน หรือผู้ที่ทำลาย หรือก่อความเสียหายให้กับทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของประเทศด้วย

จากลักษณะแนวนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กฎหมายที่สำคัญต่าง ๆ ของกรมป่าไม้ และประกอบจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ เห็นได้ชัดว่า

ลักษณะการดำเนินงานในด้านการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของประเทศนั้นมีลักษณะเดียวกันกับกรมประมง คือ อาศัยแนวนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งถือเป็นแนวทางในการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินงาน ประกอบกับการใช้กฎหมายของกรมป่าไม้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>45</sup> สัมภาษณ์ ดร. วิพัทธ จินตนา, กรมป่าไม้, พฤศจิกายน 2539.

ส่วนลักษณะของการวางแผนในระดับนโยบายร่วมกันในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ นั้นไม่ปรากฏทั้งในส่วนของกรมป่าไม้ หรือกรมประมง ทำให้ลักษณะการให้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย โดยการดำเนินงานของภาครัฐที่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบอยู่นั้น อาศัยแนวนโยบายและกฎหมายของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง และขาดการประสานงานร่วมมือกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในการกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่หน่วยงานของรัฐในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ส่งผลทำให้การจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรตามนโยบายที่วางไว้

2.2.2 องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้จังหวัดมีบทบาทหน้าที่ 7 ประการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของจังหวัด ดังนี้<sup>46</sup>

1. การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
2. การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
3. การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ
4. การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม
5. การจัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกrogate ค่าเสียหายเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม
6. การตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ
7. การออกใบอนุญาตควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย

จากลักษณะของกฎหมายดังกล่าว เป็นแนวความคิดในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในจังหวัดมุ่งก่อให้เกิดการประสานงานและเชื่อมโยงอย่างสอดคล้องซึ่งกันและกันของโครงการและกิจกรรมที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการโดยภาคราชการและองค์กรประชาชนแต่ละจังหวัด ให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของแต่ละจังหวัดอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ<sup>47</sup>

<sup>46</sup> เอกสารชุดคู่มือการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน.



1. ยึดพื้นที่เป็นหลักในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
2. กำหนดและประสานงานโครงการและกิจกรรมที่เหมาะสม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมของพื้นที่
3. เน้นการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน และประชาชน ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

จากลักษณะแนวความคิดข้างต้น เพื่อให้จังหวัดทุกจังหวัดสามารถเริ่มดำเนินการในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างครบถ้วนตามสภาพปัญหาและความจำเป็นของจังหวัดและเพื่อให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบแผนพัฒนาจังหวัดเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการกำหนดหน่วยงานดำเนินการที่จะต้องรับผิดชอบดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดประกอบด้วย 2 กลุ่ม คือ

1. ส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ ในสังกัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม เป็นต้น
2. หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ทั้งนี้ หน่วยงานดำเนินการสามารถเปิดโอกาสและส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐและเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานได้ โดยใช้ระบบการจัดการพื้นที่และภารกิจของหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวกำหนดภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐและงบประมาณที่กำหนดไว้

สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญประเภทหนึ่ง องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดและอำเภอ เป็นหน่วยงานสำคัญในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้ประสบผลตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งหากปรากฏว่าพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติแหล่งใดอยู่ในเขตจังหวัดใด ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติบางแหล่งไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่มีความประสงค์จะดำเนินการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นสามารถจัดทำแผนปฏิบัติการข้างต้น เพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดได้ และเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ และเพื่อประโยชน์ในการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อ

การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ซึ่งจะต้องมีคำขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ส่วนในกรณีที่มีการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการในพื้นที่ที่คาบเกี่ยวกันระหว่างพื้นที่ของสองจังหวัดขึ้นไป เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์หรือระบบนิเวศตามธรรมชาติของพื้นที่นั้น หรือเพื่อประโยชน์ในการจัดการอย่างเป็นระบบตามหลักการจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้องและเหมาะสมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ตามมาตรา 37-41 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ประกอบกับตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ในมาตรา 117 ที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอต้องคอยหมั่นดูแลรักษาห้วย หนอง คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ อันเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์น้ำและพรรณพืชชนิดต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ หรือตามมาตรา 121 ที่กำหนดให้มีการดูแลรักษาและอนุรักษ์ที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำในแหล่งของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติไม่ให้มีการบุกรุกทำลายจนทำให้พืชพันธุ์และสัตว์น้ำที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติต้องสูญพันธุ์ไป

ซึ่งจากลักษณะเนื้อหาสาระตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 เห็นได้ว่า องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะจังหวัดและอำเภอนั้นกฎหมายกำหนดให้มีการดูแลรักษาและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เป็นประเภทของห้วย หนอง คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ซึ่งลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านี้ล้วนแต่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหากินของสัตว์ต่าง ๆ และพืชพันธุ์ที่อาศัยพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในการดำรงชีวิต แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงบทบาท อำนาจ หน้าที่ของจังหวัด อำเภอในการจัดการหรือการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอย่างชัดเจนนัก แต่ก็จัดได้ว่ากฎหมายดังกล่าวได้วางขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะจังหวัดและอำเภอในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติไว้ด้วย

2.2.3 องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดและมีความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด เพราะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญต่าง ๆ มักกระจายอยู่ในท้องถิ่นหรือส่วนภูมิภาคของประเทศ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ภายใต้การควบคุม ดูแลรักษาขององค์กร บริหารส่วนท้องถิ่นในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น สุขาภิบาล เทศบาล เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในท้องถิ่นเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นแหล่งทำมาหากินและเป็นแหล่งดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นส่วนที่ต้องจัดการและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง เพราะหากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นถูกทำลายหรือได้รับการจัดการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ผลกระทบก็ตกอยู่กับประชาชนที่ต้องอาศัยอยู่ในบริเวณทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นในการดำรงชีพ<sup>48</sup>

สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเองก็ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีส่วนสำคัญต่อการใช้ประโยชน์ของราษฎรในท้องถิ่น หรือราษฎรในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติเหล่านั้น เช่น บึง หนอง หรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในลักษณะอื่นใด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามนโยบายของรัฐและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น<sup>49</sup> คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พ.ศ. 2537 เพราะถือว่า กฎหมายดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ต้องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระตามบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พบว่า

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นในด้านดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่นที่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ โดยตามมาตรา 23 (4) กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาตำบลในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนมาตรา 67 (7) ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่มีคุณค่าต่อมนุษย์และสัตว์ ดังนั้น การคุ้มครอง ดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติก็อยู่ภายใต้การคุ้มครองดูแลตามมาตรา 67 (7) ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องคุ้มครอง ดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ และมาตรา 23 (4) ที่สภาตำบลต้องคุ้มครอง ดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินี้ด้วย<sup>50</sup> ประกอบกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น สภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นวิธีการบริหารราชการที่ราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจการบริหารการปกครองบางส่วนให้แก่

<sup>48</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์ปฐม วิมลธร, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 19 ธันวาคม 2539.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>50</sup> โปรดดู มาตรา 23 (4) และมาตรา 67 (7) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

องค์การราชการที่อยู่ในพื้นที่ได้บริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามสมควรโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรบริหารส่วนกลาง เพียงแต่องค์กรบริหารส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลเท่านั้น

เห็นได้ว่าทั้งสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบลในการพิทักษ์ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น กำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในเขตความรับผิดชอบของสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ดังนั้น พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนอกเขตของทั้งสององค์กรจึงไม่ได้อยู่ภายใต้การดูแลรักษาด้วย

ดังนั้น จากการศึกษาบทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรภาครัฐในด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของประเทศไทย พบว่า องค์กรภาครัฐในระดับต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ได้ดำเนินการต่าง ๆ ในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามนโยบายหรือแผนงาน รวมทั้งกฎหมายตามที่องค์กรภาครัฐนั้นรับผิดชอบอยู่ จึงทำให้ลักษณะการดำเนินการขององค์กรภาครัฐเหล่านั้นเป็นไปในลักษณะอาศัยองค์กรของตนเป็นหลักในการทำงาน ทำให้การประสานงานในระหว่างองค์กรภาครัฐมีน้อยมาก ประกอบกับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับในด้านการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติขององค์กรภาครัฐต่าง ๆ นั้นมีลักษณะของความซ้ำซ้อนกันทั้งเนื้อหาสาระและองค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย ทำให้การจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของประเทศไม่สามารถบรรลุตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SUSTAINABLE DEVELOPMENT) ได้ในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์อย่างเหมาะสม

#### 2.2.4 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ

องค์กรพัฒนาเอกชน (NON GOVERNMENT ORGANIZATION : NGO) หมายถึง องค์กรที่มีการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยเน้นการให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในกิจการหรือการดำเนินการ องค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็นเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือมิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้ ในกรณีที่มีได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจะมีลักษณะเป็นการรวมตัวของคณะบุคคลที่มีการดำเนินการอย่างมีระเบียบแบบแผน มีความเป็นอิสระและมีการดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่องและที่สำคัญ คือ การดำเนินงานมิได้แสวงหาประโยชน์หรือมุ่งเพื่อการค้าหรือกำไร<sup>51</sup>

<sup>51</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 64.

สำหรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ของพัฒนาเอกชนในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น ที่ผ่านมามีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการจัดการและการอนุรักษ์ เช่น มูลนิธิหยาดฝน กลุ่มนักวิชาการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังประกอบกลุ่มชมรมอนุรักษ์ ภูเก็ต ซึ่งองค์กรเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีแนวทางในการทำงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ กลุ่ม NGO เหล่านี้พยายามเข้าไปจับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำ จากนั้นก็ขยายปัญหานี้ออกไป โดยจะพิจารณาดูเงื่อนไขว่า ชุมชนในบริเวณนั้นจะเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างไรบ้าง และในท้ายที่สุดแล้วจะเข้าไปสู่ชุมชนนั้น ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการชักชวนหรือการสร้างโครงการ การสร้างจิตสำนึก โดย NGO จะเป็นตัวกลางในการก่อให้เกิดความร่วมมือความสามัคคีของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น จึงทำให้ปัญหานั้นถูกยับยั้ง ทบทวนแก้ไข หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่ลุกลามต่อไปได้อีก จากการดำเนินงานของ NGO ก็ถือว่าการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง<sup>52</sup>

ในลักษณะบทบาทของ NGO ในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่เห็นได้นั้น ได้แก่<sup>53</sup>

1) การสร้างแรงจูงใจหรือให้ความภาคภูมิใจแก่ประชาชนในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น เช่น ที่จังหวัดภูเก็ต ในเรื่องเต่าทะเล โดยทางกลุ่ม NGO ได้ร่วมมือกับชมรมอนุรักษ์ภูเก็ตและกรมป่าไม้ ในการอนุรักษ์พื้นที่วางไข่ของเต่าทะเล หรือการให้เงินสนับสนุนนักเรียนในบริเวณนั้นในการเฝ้าดูแลให้เต่าออกไข่ของเต่าทะเลได้ ตลอดจนการสนับสนุนกรมป่าไม้ในการจัดหาเรื่องตรวจแนวชายฝั่งสำหรับผู้ใช้เรืออวนที่ทำลายเต่าที่ขึ้นมาวางไข่

2) ให้มีผลต่อความเป็นอยู่ของชาวบ้าน กล่าวคือ การที่ NGO ไปช่วยในการสนับสนุนในการอนุรักษ์เต่าทะเลนั้น NGO ก็ต้องรักษาแนวปะการัง หาดทราย ชายหาด ให้มีสภาพตามธรรมชาติมากที่สุด เพราะเป็นที่อาศัยของเต่าทะเล โดยการเสนอความรู้ต่อชาวบ้านในการรักษาสภาพธรรมชาติที่มีผลต่อเต่าทะเลไปด้วย อันนำไปสู่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น<sup>54</sup> อันส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของชาวบ้านในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้นด้วย

<sup>52</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์สุรพล ดวงแข, มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย, เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2539.

<sup>53</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์สุรพล ดวงแข, มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย, เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2539.

<sup>54</sup> สุรพล ดวงแข, "เอกชนวิจารณ์รัฐใช้งบประมาณแอบแฝงตั้งโครงการทำลายพื้นที่ป่าชุ่มน้ำ," ผู้จัดการรายวัน, 15 มกราคม 2540, หน้า 7.



นอกจากนี้ทางด้านองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น สมาคมหยาดฝน ชมรมอนุรักษ์นกและธรรมชาติแห่งประเทศไทย และผู้ประสานงานโครงการทามมูลมีความเห็นร่วมกันว่าควรจะให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมกันในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นในรูปแบบองค์กร เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลง

จากบทบาท หน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนข้างต้น เห็นได้ชัดว่า NGO เข้ามามีส่วนสำคัญในการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นสื่อหรือตัวกลางในการปลูกป่า สร้างจิตสำนึกให้กับชาวบ้าน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใด ๆ ที่ส่งเสริมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแก่ประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรพัฒนาเอกชนเองก็เป็นตัวกลางประสานงานระหว่างประชาชนกับภาครัฐในการแก้ไขความขัดแย้งทางทรัพยากรหรือด้านความร่วมมือในการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงถือได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทอิสระที่มีบทบาท หน้าที่สำคัญต่อการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติไม่น้อยกว่าภาครัฐ

## 2.2.5 ความร่วมมือในการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ

2.2.5.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐในการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย สำหรับเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐในด้านการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทยนั้น ในอดีตหน่วยงานทางภาครัฐขาดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน การประสานงานกันในเรื่องการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติจึงน้อยมาก<sup>55</sup> ลักษณะการทำงานส่วนใหญ่อาศัยหน่วยงานและกฎหมายที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่จัดการเองมากกว่าที่จะร่วมมือกัน เช่น กรมชลประทานดูแลและสนับสนุนในเรื่องแหล่งน้ำเพื่อการกรกสิกรรม โดยมุ่งเน้นแม่น้ำสายหลัก เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน กรมประมงดูแลในเรื่องพันธุ์สัตว์น้ำและการประมง<sup>56</sup>

แต่ต่อมาในยุคปัจจุบัน การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเพิ่มมากขึ้น อันสืบเนื่องมาจากการทำโครงการร่วมกัน<sup>57</sup> ทำให้ปัญหาความขัดแย้งไม่เกิดขึ้น โดยได้มีการแบ่งส่วนงานและปฏิบัติหน้าที่ตามส่วนงานที่ได้รับมอบหมาย หรือนโยบายแผนงานตามโครงการนั้น ๆ<sup>58</sup>

<sup>55</sup> สัมภาษณ์ ดร. ชวาล ทัฬหีภรณ์, กรมป่าไม้, 13 พฤศจิกายน 2539.

<sup>56</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, กรมประมง, เมื่อเดือนธันวาคม 2539.

<sup>57</sup> สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ (นิติกร), กรมชลประทาน, เมื่อเดือนธันวาคม 2539.

อย่างไรก็ดี กฎหมายต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐบังคับใช้อยู่ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับด้านการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น ส่วนใหญ่มีลักษณะของความซ้ำซ้อนของเนื้อหาสาระของกฎหมาย และองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถร่วมมือในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามที่ควรจะเป็น และก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในระหว่งองค์กรของรัฐด้วย<sup>59</sup>

โดยเฉพาะเรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติซึ่งถือว่า เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2536 กรมป่าไม้ได้มีการจัดการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้น ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ โดยมีคณะกรรมการระดับชาติรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการและการดำเนินงาน เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอย่างยั่งยืน

และในการประชุมครั้งที่ 3/2536 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2536 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงมีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วย<sup>60</sup>

1. รองปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	ประธานอนุกรรมการ
2. อธิบดีกรมป่าไม้	รองประธานอนุกรรมการ
3. เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	รองประธานอนุกรรมการ
4. อธิบดีกรมประมง หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
5. อธิบดีกรมชลประทาน หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
6. อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
7. อธิบดีกรมการปกครอง หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
8. อธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
9. อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
10. อธิบดีกรมธนวิสัญญญาและกฎหมาย หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
11. ผู้แทนกองทัพเรือ	อนุกรรมการ
12. นายสนิท อักษรแก้ว	อนุกรรมการ
13. นายวาทัญญู ณ กลาง	อนุกรรมการ

<sup>58</sup> สัมภาษณ์ ดร. ชวาล ทัพนิกรณ์, กรมป่าไม้, 13 พฤศจิกายน 2539.

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>60</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ” เอกสารการประชุม ครั้งที่ 3/2536, เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2536.

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| 14. นายชวลิต นิยมธรรม  | อนุกรรมการ                    |
| 15. นายวิทย์ ธารชลาณิกิจ   | อนุกรรมการ                    |
| 16. นายฟิลิป ดี ราวน์  | อนุกรรมการ                    |
| 17. นายชวาล ทัพนิกรณ์  | อนุกรรมการ                    |
| 18. เลขาธิการมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน       | อนุกรรมการ                    |
| 19. นายกสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม หรือผู้แทน                       | อนุกรรมการ                    |
| 20. ผู้อำนวยการกองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม              | อนุกรรมการ                    |
| 21. ผู้อำนวยการกองแผนงานและโครงการพิเศษ<br>สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | อนุกรรมการ                    |
| 22. เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม                               | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

โดยคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ มีความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายและแผนระดับชาติ สำหรับการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย เพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
2. สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานในพื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามนโยบายแห่งชาติ
3. พิจารณาในการเข้าร่วมในการร่วมมือกับต่างประเทศทั้งด้านกฎหมายการบริหารและวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย
4. ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกและการให้การศึกษาเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ
5. สนับสนุนการศึกษาวิจัยด้านต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับพื้นที่ชุ่มน้ำ
6. ประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ
7. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อให้ปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร
8. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

รวมถึงการจัดให้มีการสำรวจ จำแนก ประเมิน จัดทำแผนตรวจสอบ และติดตามสถานการณ์ของพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วประเทศอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง พร้อมทั้งมีการจัดทำบัญชีรายชื่อและจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำบนพื้นฐานของคุณค่าและความสำคัญทางระบบนิเวศ รวมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

จากโครงสร้างคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พบว่า คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังกล่าวประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญหรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมกับการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย อันเป็นทิศทางที่ทำให้การประสานงานหรือความร่วมมือในระหว่างหน่วยงานของรัฐในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย

ประกอบกับแนวทางการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า แนวทางของคณะอนุกรรมการดังกล่าว มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติตามลักษณะของหลักการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และมีความสอดคล้องกับหลักการใช้อย่างชาญฉลาด (WISE USE) ของอนุสัญญาแรมซาร์ด้วย ซึ่งจะช่วยให้การทำงานในด้านการคุ้มครอง ดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทยประสบผลสำเร็จมากขึ้นกว่าการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการเพียงอย่างเดียว

กล่าวโดยสรุป การจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้นต้องอาศัยกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบสอดประสานร่วมมือกัน (CORRELATION) คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงเป็นคณะทำงานที่ตั้งขึ้นภายใต้กรอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในอันที่เข้ามาดำเนินการขจัดความขัดแย้ง และส่งเสริมความร่วมมือกันในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย เพื่อให้มีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับประเทศประสบผลตามเป้าหมายที่วางไว้ การชลอการบุกรุกพื้นที่ชุ่มน้ำของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรม รวมถึงการส่งเสริมให้บุคลากรในหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างแท้จริง และร่วมมือกันอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำกันอย่างจริงจังด้วย

2.2.5.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติในประเทศไทย สำหรับความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนในด้านการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น NGO ได้ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานในการร่วมมือกันทำงานในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติได้เป็นอย่างดี เช่น กรมป่าไม้ กรมประมง ในการที่ทางหน่วยงานเหล่านี้จัดหาอุปกรณ์เครื่องมือที่ทันสมัยในการสนับสนุนส่งเสริมในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำหรือแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ<sup>61</sup> หรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนใน

<sup>61</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์สุรพล ดวงแข, มุขนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย, เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2539.

การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ<sup>62</sup> นั้น นอกจากอาศัยกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการและการอนุรักษ์แล้ว องค์การพัฒนาเอกชนก็มีส่วนสำคัญในการเข้าไปช่วยส่วนราชการในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามก็เกิดปัญหาขึ้นระหว่างองค์การพัฒนาเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเกิดจากตัวบุคคลมากกว่าจะเกิดจากนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นก็มิได้มีผลประโยชน์หรือมีอำนาจมากพอให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์การพัฒนาเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ<sup>63</sup> ส่วนนโยบายของรัฐที่ขัดแย้งหรือก่อให้เกิดปัญหาระหว่างองค์การพัฒนาเอกชนกับหน่วยงานของรัฐมักเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับล่างที่มีผลประโยชน์ต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น รายงานไปยังกรม กระทรวง เพื่อออกนโยบายมารับ โดยระดับสูงมิได้เข้าไปดูแลพื้นที่จริง ทำให้เกิดนโยบายที่ขัดต่อความจริงขึ้น ดังนั้น นโยบายของรัฐจึงขัดแย้งกับความเป็นจริงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับนโยบายกับองค์การพัฒนาเอกชนด้วย<sup>64</sup> ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเกิดจากปัญหาของกลุ่มบุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นเอง<sup>65</sup>

เห็นได้ว่า ความร่วมมือระหว่างองค์การภาครัฐกับองค์การพัฒนาเอกชนนั้น มีความร่วมมือกันในระดับหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ๆ ด้วย ส่วนปัญหาความขัดแย้งกันของหน่วยงานของรัฐกับองค์การพัฒนาเอกชนนั้นเกิดขึ้นจากปัญหาของตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์หรือใช้อำนาจในทางที่มีขอบจากแหล่งทรัพยากรธรรมชาตินั้น มากกว่าเป็นปัญหาที่นโยบายของรัฐจะขัดต่อการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชน

เพื่อให้ความร่วมมือและการสนับสนุนลักษณะของการดำเนินงานในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในรัฐและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์การพัฒนาเอกชน (NGO) ในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติมีความสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์มากยิ่งขึ้นนั้น คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้มีมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 20 สิงหาคม 2540 รับทราบและให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกใหม่ ตามอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำหรืออนุสัญญาแรมซาร์ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศเป็นผู้แทนของประเทศไทยในการลงนามในการเข้าเป็นภาคีตามอนุสัญญาแรมซาร์ รวมไปถึงการให้ความเห็นชอบ

<sup>62</sup> สัมภาษณ์ ดร. ขวาล ทักษิกรณ์, กรมป่าไม้, 13 พฤศจิกายน 2539.

<sup>63</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์สุรพล ดวงแข, มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย, เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2539.

<sup>64</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์วิพัชกร จินตนา, กรมป่าไม้, เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2539.

<sup>65</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์สุรพล ดวงแข, มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย, เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2539.



ในการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณพรุควรชีเสียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ให้เป็น RAMSAR SITE แห่งแรกของประเทศไทย<sup>66</sup>

ส่วนลักษณะการดำเนินการและการวางแผนการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณพรุควรชีเสียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง และบริเวณเขตพื้นที่ชุ่มน้ำอื่น ๆ ที่อาจกำหนดให้เป็น RAMSAR SITE ต่อไปนั้น ทางมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยมีมากมายหลายแหล่ง แต่ละแห่งนั้นมีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในการดูแลรักษาอยู่มากกว่า 1 หน่วยงาน สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นในการเป็นตัวกลางประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบการทำงานของคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ<sup>67</sup> ซึ่งลักษณะการทำงานของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นลักษณะของการจัดหาข้อมูล การจัดทำรายงานการประชุม การสัมมนาที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ โดยมีคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นคณะทำงานหลักในการกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติ สำหรับการจัดการและการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยในลักษณะการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน<sup>68</sup>

นอกจากนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานในการตั้งงบประมาณสำหรับเป็นเงินบริจาคเพื่อสนับสนุนตามอนุสัญญาแรมซาร์ตามที่กำหนดไว้ด้วย<sup>69</sup>

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งคณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่สำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการเสริมสร้างความร่วมมือในด้านการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์

<sup>66</sup> มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2540.

<sup>67</sup> สัมภาษณ์ อาจารย์ณรงค์ วีระไวทยะ, นักวิชาการสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2 กันยายน 2540.

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>69</sup> มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2540.