

**24 ปี ของประเทศไทยในการเป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์: กลไกการบริหารจัดการ
พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ**

**24 Years of Thailand to the Ramsar Convention Party: A Management
Mechanism for Wetlands of International Importance**

[Received: September 16, 2022; Revised: February 6, 2023;

Accepted: February 11, 2023]

ภิรนา พุทธรัตน์

อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ,
คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Pirana Buddharut

Lecturer, International Law Department, Faculty
of Laws, Ramkhamhaeng University.

E-Mail: peacepirana@rumail.ru.ac.th

CORRESPONDING AUTHOR

Pirana Buddharut

Lecturer, International Law Department, Faculty of Laws,
Ramkhamhaeng University

E-Mail: peacepirana@rumail.ru.ac.th

บทคัดย่อ

นับเป็นเวลากว่า 24 ปีแล้วที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแรมซาร์ไซต์ (Ramsar Site) ที่ขึ้นทะเบียนแล้ว เป็นจำนวน 15 แห่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติการคุ้มครองแรมซาร์ไซต์ของประเทศไทยยังคงเกิดปัญหาเรื่อยมา เพราะปัจจัยภายในที่ซ่อนอยู่ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีนโยบายระดับชาติที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อรองรับการดำเนินงาน และมีกฎหมายภายในหลายฉบับที่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรมซาร์ อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังมีปัญหาเรื่องการกำหนดขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำบางแห่งไม่ชัดเจน รวมทั้งปัญหาการดำเนินกิจกรรมนอกขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการออกกฎหมายในการสร้างแนวพื้นที่กันชนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands Buffer Zone) อย่างเป็นระบบ และในกรณีที่แรมซาร์ไซต์แห่งใดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตอนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ การออกกฎหมายท้องถิ่นไม่ควรบัญญัติซ้ำกับข้อห้ามที่มีอยู่แล้วเพื่อป้องกันความสับสนในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ในการวางแผนบริหารจัดการของแรมซาร์ไซต์ในแต่ละแห่งควรประกอบไปด้วยหลัก 4 ประการ คือ 1) การพัฒนาอย่างยั่งยืน 2) การอนุรักษ์ 3) การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด และ 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารซึ่งควรต้องมีในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน

คำสำคัญ : อนุสัญญาแรมซาร์; แรมซาร์ไซต์; พื้นที่ชุ่มน้ำ

Abstract

For more than 24 years Thailand has been a party to the Ramsar Convention. Currently, Thailand has 15 registered important national wetlands or Ramsar Site. Whereas, in practice, the protection of Ramsar sites in Thailand continues to be a problem. There are many internal factors in each area that are different. The study found that Thailand has a national policy that can be implemented to support its operations and there are many domestic laws that are consistent with the Ramsar Convention. However, Thailand still has some problems in determining the scope of certain wetlands may not be obvious. As well as the problem of running out of the wetlands which may affect the wetlands, the researcher proposes legislation to systematically recreate the wetland buffer zone and in the event of any Ramsar Sites overlap with different types of conservation areas. Local legislation should not be re-established with existing prohibitions to prevent confusion in practice. In addition, the management planning of the Ramsar Sites should consist of 4 principles: 1) sustainable development 2) conservation 3) wise use and 4) Public participation in the management that should be at every stage of the operation.

Keywords: Ramsar Convention; Ramsar Site; Wetlands

บทนำ

ในบรรดาทรัพยากรน้ำที่มีอยู่บนโลกของเรานั้น ประกอบไปด้วยน้ำจืดเพียงร้อยละ 2.5 ของปริมาณน้ำทั้งหมด โดยมีน้ำจืดเพียงร้อยละ 1 เท่านั้นที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands) จึงเปรียบเสมือนแหล่งกักเก็บน้ำตามธรรมชาติที่มีผลต่อการควบคุมปริมาณน้ำและการปรับปรุงคุณภาพน้ำด้วย ดังนั้นพื้นที่ชุ่มน้ำกับน้ำ (Water) จึงเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้¹ บทบาทสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การเป็นแหล่งผลิตน้ำแหล่งกรองน้ำ เป็นที่อาศัยของพืชพันธุ์ป่า (Wildlife Habitat) เป็นแหล่งผลิตทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ปลา กุ้ง หอย สัตว์ต่าง ๆ และเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจให้กับมนุษย์² ดังนั้นพื้นที่ชุ่มน้ำจึงมีคุณค่าและความสำคัญต่อวิถีการดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์ พืช และระบบนิเวศวิทยาอย่างยาวนาน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความคงอยู่ของพื้นที่ชุ่มน้ำจึงเป็นการดำรงอยู่ของมวลสรรพสิ่งทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตด้วย³ เมื่อเกิดปัญหาที่มีผลต่อการคุกคามพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในระดับชาติ และระดับนานาชาติ ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การขาดองค์ความรู้ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรง⁴ ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศประการหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก และสมควรจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว ความสำคัญดังกล่าวจึงทำให้เกิดความตกลงระหว่างประเทศฉบับหนึ่งที่มีเป้าหมายในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศให้คงอยู่ตลอดไป เรียกว่า อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention)

อนุสัญญาแรมซาร์ เป็นชื่อเรียกย่อของ “อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ” (The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat)⁵ ซึ่งได้ทำการลงนามกันที่เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่าน เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2514 (ค.ศ.1971) และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2518 (ค.ศ.1975) เป็นต้นมา เมื่อกล่าวถึงคำว่า “พื้นที่ชุ่มน้ำ” ภายใต้อนุสัญญาแรมซาร์แล้ว จึงหมายถึง “พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ” (Wetlands of International Importance) หรืออาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า แรมซาร์ไซต์ (Ramsar Site) ก็ได้

¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **วันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก ประจำปี 2564**, มปป.

² ธวัชชัย ศุภดิษฐ์, **สิ่งแวดล้อม นิเวศวิทยา และการจัดการ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: ทิพเนตรการพิมพ์), 2552, หน้า 413-415.

³ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และคณะประมง มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์, **แนวทางการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม), 2543, หน้า 8-9.

⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **รายงานสถานการณ์ คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2552**, (กรุงเทพมหานคร: สถิติโอ จี บาร์), 2553, หน้า 100-101.

⁵ The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat, opened for signature 2 February 1971, 14583 UNTS 996 (entered into force 21 December 1975).

นับเป็นเวลากว่า 47 ปี แล้ว ที่อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา อนุสัญญาแรมซาร์ได้กำหนดกรอบการทำงานโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ (Cooperation) เพื่ออนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands) ซึ่งจะต้องมีการจัดการเพื่อใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use) ในช่วงแรกที่อนุสัญญาแรมซาร์มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ.1975 นั้น ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคี แต่ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ จนได้มีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2540 เห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ (อนุสัญญาแรมซาร์) และในวันที่ 13 ธันวาคม 2541 (ค.ศ.1988) ประเทศไทยจึงได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาแรมซาร์อย่างเป็นทางการ ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีหลังจากวันที่อนุสัญญาแรมซาร์มีผลใช้บังคับแล้วนานถึง 23 ปี โดยประเทศไทยเป็นภาคีในลำดับที่ 110 ของอนุสัญญาแรมซาร์จากจำนวนประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 172 ประเทศ⁶

ในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์นั้น ประเทศไทยได้เสนอพรุควนขี้เสียน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง พื้นที่จำนวน 3,085 ไร่ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Wetland of International Importance) แห่งแรกของประเทศไทย และเป็นลำดับที่ 948 ของทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ ปัจจุบันประเทศไทยได้เสนอพื้นที่ชุ่มน้ำโลกที่มีความสำคัญระหว่างประเทศให้ขึ้นทะเบียนตามอนุสัญญาแรมซาร์ทั้งสิ้น จำนวน 15 แห่ง โดยมีแม่น้ำสงครามตอนล่าง จังหวัดหนองคาย เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแห่งล่าสุดที่ได้ขึ้นทะเบียน เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563⁷ นับเป็นลำดับที่ 2420 ของทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ ประเทศไทยจึงเป็นประเทศที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศมากที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

ตารางที่ 1 รายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในประเทศไทย
จำนวน 15 แห่ง

ลำดับที่ / ลำดับตาม ทะเบียน	แรมซาร์ไซต์ / จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	วันที่ประกาศ
1	948	พรุควนขี้เสียน จังหวัดพัทลุง	13 พ.ค.2541

⁶ The Ramsar Convention Secretariat, **Contracting Parties to the Ramsar Convention** [Online] Available
URL: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/annotated_contracting_partieslist_e.pdf, 2565 (ธันวาคม, 4).

⁷ องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (WWF), **แม่น้ำสงครามตอนล่าง แรมซาร์ไซต์ลำดับที่ 15 ของไทย** [Online], Available URL : <https://www.wwf.or.th/?364615/---Ramsar-Site--15->, 2565 (ธันวาคม, 4).

ลำดับที่ / ลำดับตาม ทะเบียน		ธรรมชาติ / จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	วันที่ประกาศ
2	1098	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโขงหลง จังหวัดบึงกาฬ	13,837.5	5 ก.ค. 2543
3	1099	ดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม	546,875	5 ก.ค. 2543
4	1100	ปากแม่น้ำกระบุรี จังหวัดกระบี่	133,118.75	5 ก.ค. 2543
5	1101	เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หนองบงคาย จังหวัดเชียงราย	2,712.5	5 ก.ค. 2543
6	1102	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิม พระเกียรติ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ (พรุโต๊ะแดง) จังหวัดนราธิวาส	125,625	5 ก.ค. 2543
7	1182	อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม- เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหมู่เกาะ ลิบง-ปากแม่น้ำตรัง จังหวัดตรัง	414,456.25	14 ส.ค. 2545
8	1183	อุทยานแห่งชาติแหลมสน- ปากแม่น้ำกระบือ-ปากคลอง กะเปอร์ จังหวัดระนอง	762,787.5	14 ส.ค. 2545
9	1184	อุทยานแห่งชาติ หมู่เกาะอ่างทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี	63,750	14 ส.ค. 2545
10	1185	อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา	250,000	14 ส.ค. 2545
11	1734	อุทยานแห่งชาติ เขาสาร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	43,074	14 ม.ค. 2551

ลำดับที่ / ลำดับตามทะเบียน		แรมซาร์ไซต์ / จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	วันที่ประกาศ
12	1926	กุดทิง จังหวัดบึงกาฬ	13,750	19 มิ.ย. 2552
13	2152	เกาะกระ จังหวัดนครศรีธรรมราช	2,337.5	12 ส.ค. 2556
14	2153	หมู่เกาะกระ-เกาะพระทอง จังหวัดพังงา	122,800	12 ส.ค. 2556
15	2420	แม่น้ำสงครามตอนล่าง จังหวัดหนองคาย	34,381	15 พ.ค. 2563

นับจากวันที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาแรมซาร์จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2565) เป็นเวลากว่า 24 ปีแล้วที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาแรมซาร์ดังกล่าว ประเทศไทยมีความพยายามในการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาแรมซาร์ให้บรรลุผล เห็นได้จากการดำเนินงานต่าง ๆ ที่ตามมาภายหลัง เช่น การออกมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำจำนวน 13 ข้อ และการออกมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และทำการกำหนดมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ จำนวน 17 ข้อ เป็นต้น

ผลของมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2543 ได้มอบหมายให้ “สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” หรือ สผ. เป็นหน่วยประสานงานกลางระดับชาติตามอนุสัญญาแรมซาร์ ภายหลังคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้การดำเนินงานตามอนุสัญญาแรมซาร์อยู่ในความดูแลของ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ” ตามคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ 2/2558 ลงวันที่ 12 เมษายน 2558 และคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ 4/2560 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2560⁸ ตามลำดับ ซึ่งในการประชุมครั้งที่ 3/2563 คณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้เสนอให้ “กรมทรัพยากรน้ำ” เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการรับผิดชอบพื้นที่ชุ่มน้ำ สอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ 20 ปี และล่าสุดในการประชุมคณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ครั้งที่ 1/2565 ได้ทำการโอนภารกิจในส่วนการดูแลกอพยไปเป็นของ “คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้

⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ [Online] Available URL:

[http://wetlands.onep.go.th/convention/operation/status/subcommittee, 2565, \(ธันวาคม, 12\).](http://wetlands.onep.go.th/convention/operation/status/subcommittee, 2565, (ธันวาคม, 12).)

ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ” หรือ กอช. ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.2563⁹

เป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากที่ประเทศไทยได้ประกาศเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแห่งต่าง ๆ ก็พบปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแล การขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ และการขาดกฎหมายที่เพียงพอในการบังคับใช้ เป็นต้น นอกจากนี้ พื้นที่ชุ่มน้ำโลกที่มีความสำคัญระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ขึ้นทะเบียนไว้ทั้ง 15 แห่งนั้น มีความแตกต่างกันในเชิงพื้นที่ กล่าวคือ พื้นที่ชุ่มน้ำบางแห่งทับซ้อนกับเขตอนุรักษ์ต่าง ๆ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ (National Parks) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary) และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non-Hunting Area) ซึ่งแต่ละสถานะต่างมีกฎหมายกำหนดข้อกำหนดไว้นาน้อยแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศได้ออกนอกเขตอนุรักษ์ ได้แก่ ดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม, ปากแม่น้ำกระบุรี จังหวัดกระบี่, เกาะกระ จังหวัดนครศรีธรรมราช และ หมู่เกาะกระ-เกาะพระทอง จังหวัดพังงา พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศนั้น อาจได้รับการคุ้มครองในฐานะเป็น **“ทรัพยากรน้ำสาธารณะ”** ภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561¹⁰ ที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการให้พื้นที่นั้นเป็น **“เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม”** ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้¹¹ สอดคล้องกับมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ.2561) ที่กำหนดให้ในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องทำเป็นกฎกระทรวง และต้องมีมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2563 ซึ่งได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 234 ง วันที่ 6 ตุลาคม 2563

¹⁰ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 มาตรา 4 วรรค 3

“ทรัพยากรน้ำสาธารณะ” หมายความว่า น้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้หมายความรวมถึง แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต **พื้นที่ชุ่มน้ำ** แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่น ๆ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แหล่งน้ำระหว่างประเทศที่อยู่ภายในเขตประเทศไทยซึ่งประชาชนนำมาใช้ประโยชน์ได้ทางน้ำชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน และน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

¹¹ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 มาตรา 73

(4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

จากบทบัญญัติในมาตรา 44 (4) ที่กำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่สถานะเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม กำหนด “วิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น” รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้วย ย่อมหมายความว่าหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในแต่ละแห่งก็ย่อมแตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศนั้น ๆ ทำให้แต่ละพื้นที่เกิดปัญหาในการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ประกอบกับการประเมินประสิทธิภาพพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จำนวน 14 แห่ง¹² ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) โดยวิธีการใช้เครื่องมือติดตามประสิทธิภาพการจัดการแรมซาร์ไซด์ (R-METT) และการประเมินประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหรือพื้นที่คุ้มครอง (MPA-MEAT) ในปี 2561¹³ พบว่าในด้านการบริหารจัดการพื้นที่ จุดแข็ง 3 อันดับแรก เมื่อใช้เครื่องมือ R-METT ได้แก่ 1) สถานภาพทางกฎหมาย 2) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับชุมชน และ 3) การมีกฎระเบียบสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และเมื่อใช้เครื่องมือ MPA-MEAT ได้แก่ 1) การบังคับใช้กฎหมาย 2) ด้านการสื่อสาร ให้ความรู้ความเข้าใจ และการศึกษา และ 3) ด้านการจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน

ในขณะที่จุดอ่อน 3 อันดับแรก เมื่อใช้เครื่องมือ R-METT ได้แก่ 1) ความพอเพียงของงบประมาณในปัจจุบัน 2) การเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมหรือค่าปรับ 3) การมีเครื่องมือเพียงพอสำหรับการบริหารจัดการ และเมื่อใช้เครื่องมือ MPA-MEAT ได้แก่ 1) ด้านการติดตามสถานภาพของทรัพยากร 2) ด้านการเงิน และ 3) การจัดทำแผนการบริหารจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วม

จะเห็นได้ว่าสถานภาพทางกฎหมาย การมีกฎระเบียบสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และการบังคับใช้กฎหมาย เป็นจุดแข็งที่ค้นพบจากการประเมินทั้ง 2 วิธี แต่ทว่าจากปี 2561 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2566) การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในทางปฏิบัติยังคงเกิดปัญหาเรื่อยมา เนื่องจากปัจจัยภายในที่ซ่อนอยู่ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้เองข้าพเจ้าจึงได้ทำการศึกษาการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในช่วงตลอดระยะเวลา 24 ปีที่ผ่านมาภายหลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาแรมซาร์ เพื่อให้เห็นถึงข้อปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังต่อไป

¹² แม่น้ำสงครามตอนล่าง จังหวัดหนองคาย ไม่ได้ทำการประเมินประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในปี 2561 เนื่องจากได้ขึ้นทะเบียนภายหลัง (ขึ้นทะเบียนวันที่ 15 พฤษภาคม 2563)

¹³ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย), 2561, หน้า 5-1.

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของไทยที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงหลักการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ เปรียบเทียบปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของประเทศไทย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของประเทศไทย
4. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในแต่ละท้องถิ่น
5. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่ค้นพบ

สมมติฐานในการวิจัย

ภายใต้พันธกรณีของอนุสัญญาแรมซาร์ ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ และสามารถใช้ในการทางปฏิบัติได้ ปัจจุบันการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในแต่ละแห่งแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น แม้ว่า การประเมินประสิทธิภาพพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศทั้ง 15 แห่ง ในปี 2561 โดยวิธี R-METT และ MPA-MEAT จะยกให้สถานภาพทางกฎหมาย การมีกฎระเบียบสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และการบังคับใช้กฎหมายเป็นจุดแข็งก็ตาม แต่การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในทางปฏิบัติก็ยังคงเกิดปัญหาเรื่อยมา เนื่องจากปัจจัยภายในที่ซ่อนอยู่ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่จึงยังไม่สามารถนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศได้อย่างแท้จริง

ขอบเขตการวิจัย

บทความวิจัยเรื่อง “24 ปี ของประเทศไทยในการเป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์: กลไกการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ” เป็นการศึกษาถึงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีของอนุสัญญาแรมซาร์ ด้วยระยะเวลาในการวิจัยที่จำกัดจึงมีขอบเขตในการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเวลา

วิจัยฉบับนี้ มีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2564 ถึงวันที่ 7 กรกฎาคม 2565

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

ตามบทความวิจัยฉบับนี้ หมายถึง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Wetlands of International Importance) หรือแรมซาร์ไซต์ (Ramsar Site) จำนวน 15 แห่ง ที่ประเทศไทยได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วตามอนุสัญญาแรมซาร์เท่านั้น

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

วิจัยฉบับนี้ ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Wetlands of International Importance) หรือแรมซาร์ไซต์ (Ramsar Site) จำนวน 15 แห่ง โดยศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นน้ำจืดและพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นน้ำเค็มด้วย แต่ไม่รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนกน้ำ

กฎหมายที่ทำการศึกษา ได้แก่ พันธกรณีตามอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) และพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลต่อการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก (UNFCCC) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ.2030 (SDGs) และศึกษากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ.2561) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 เป็นต้น ควบคู่ไปกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น มติคณะรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนการปฏิรูปประเทศ แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ.2561-พ.ศ.2580) และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-พ.ศ.2570) ด้วย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำโลกในแต่ละท้องถิ่น เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเช่น หนังสือ ตำรา บทความ งานวิจัย และอินเทอร์เน็ต รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบตัวบทกฎหมายของไทย และอนุสัญญาแรมซาร์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และหาข้อสรุปในการใช้เป็นข้อเสนอแนะต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของไทยที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎีในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และการดำเนินงานเพื่ออนุรักษ์ตามอนุสัญญาแรมซาร์ของไทย วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และค้นพบความแตกต่างของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของไทยในแต่ละแห่ง

3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของไทย
4. ทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของไทยในแต่ละท้องถิ่น
5. ทำให้ค้นพบแนวทางในการเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

แนวคิด ทฤษฎี

จากบทบัญญัติในอนุสัญญาแรมซาร์กำหนดให้ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำโลกและนกน้ำ 3 ประการหลัก ได้แก่ การอนุรักษ์ (Conservation) การจัดการ (Management) และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use)

1. การอนุรักษ์ (Conservation) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542¹⁴ ได้ให้ความหมายคำว่า “อนุรักษ์” หมายถึง รักษาให้คงเดิม ในขณะที่ ศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันทรแก้ว¹⁵ ได้ให้นิยามคำว่า อนุรักษ์ หมายถึง การใช้อย่างสมเหตุสมผลเพื่อการมีใช้ตลอดไป โดยเป็นการใช้เพื่อความต้องการเท่าที่จำเป็น และประหยัดไว้ใช้ในอนาคต สอดคล้องกับศศิณา ภารา¹⁶ ได้ให้ความหมายไว้ว่า อนุรักษ์ คือ การรู้จักใช้อย่างชาญฉลาด ใช้อย่างสมเหตุสมผล ใช้อย่างรู้คุณค่าและระมัดระวังในการดูแลรักษา

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาความหมายของคำว่า อนุรักษ์ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ที่หมายถึง การรักษาให้คงเดิมแล้ว อาจทำให้เข้าใจได้ว่า หากนำคำว่า “อนุรักษ์” มาใช้กับทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ย่อมจะทำให้มนุษย์ไม่สามารถนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ได้ เพราะจะต้องรักษาไว้ให้คงเดิม แต่เมื่อพิจารณาตาม ความเป็นจริง ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การเก็บรักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้โดยมิได้มีการนำมาใช้ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใด ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้จึงยอมรับโดยทั่วไปว่า การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์โดยคุ้มค่า สมเหตุผล และมีการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย

2. การจัดการ (Management) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมายว่า “การจัดการ” หมายถึง การสั่งงาน ควบคุมงาน ดำเนินงาน¹⁷ หลักการจัดการที่นิยมนำมาปรับใช้ในองค์กร

¹⁴ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 หน้า 1328

¹⁵ เกשמ จันทรแก้ว, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), 2553, หน้า 82-83.

¹⁶ ศศิณา ภารา, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด), 2550, หน้า 275.

¹⁷ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 หน้า 298.

มากที่สุดหลักการหนึ่ง ได้แก่ หลัก 4 M ของ Raph Currier Davis ซึ่งกล่าวถึงปัจจัยในการจัดการประกอบไปด้วยสิ่งดังต่อไปนี้¹⁸

- 1) Man (คน) เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง หากได้คนดี เก่ง มีคุณภาพ งานย่อมจะทำได้ดี
- 2) Money (เงินทุน) เป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนให้การจัดการองค์การไปได้อย่างราบรื่น
- 3) Machine (เครื่องจักร) การมีเครื่องจักรในการผลิตที่ทันสมัยจะช่วยให้การผลิตมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในการทำงาน และ
- 4) Materia (วัตถุดิบ) เป็นสิ่งที่มีเพื่อใช้ในการผลิต หรือการบริการ จะต้องมีความคุณภาพ และได้มาตรฐาน

การจัดการจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารต้องรู้จักใช้ปัจจัย ต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์และคุ้มค่า ไม่เกิดการสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์ซึ่งเป็นเรื่องของการประเมิน และการควบคุม การดำเนินงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use) ในการประชุมกลุ่มประเทศร่วมอนุสัญญาแรมซาร์ ครั้งที่ 3 พ.ศ.2530 ที่เมืองเรจิน่า ประเทศแคนาดา ได้มีการรับรองคำนิยามคำว่า “การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด” ไว้ว่าการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติในวิถีทางที่สอดคล้อง กลมกลืน และบำรุงรักษาไว้ซึ่งคุณลักษณะของธรรมชาติของระบบนิเวศ โดยการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำที่จะถือว่าเป็นความยั่งยืน (Sustainable) ก็ต่อเมื่อเป็นการใช้ที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดอย่างต่อเนื่องต่อคนในรุ่นปัจจุบันและในขณะเดียวกันยังคงสามารถบำรุงรักษาศักยภาพของพื้นที่ไว้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ลูกหลานได้ต่อไปในอนาคตด้วย

บทสรุป

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีใน “อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ” (The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat) หรืออนุสัญญาแรมซาร์ ตั้งแต่วันที่ 13 ธันวาคม 2541 (ค.ศ. 1988) เป็นต้นมา โดยประเทศไทยเป็นภาคีในลำดับที่ 110 ของอนุสัญญาแรมซาร์จากจำนวนประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 193 ประเทศ (พ.ศ.2566) ปัจจุบันประเทศไทยได้เสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) ให้ขึ้นทะเบียนตามอนุสัญญาแรมซาร์ทั้งสิ้น จำนวน 15 แห่ง โดยมีแม่น้ำสงครามตอนล่าง จังหวัดหนองคาย เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแห่งล่าสุดที่ได้ขึ้นทะเบียน เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563 เป็นลำดับที่ 2420 ของทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ ประเทศไทยจึงเป็นประเทศที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศมากที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย นับเป็นเวลากว่า 24 ปีแล้วที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาแรมซาร์ ประเทศไทยมีความพยายามในการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาแรมซาร์ให้บรรลุผล เห็นได้จากการดำเนินงานต่าง ๆ ที่ตามมาภายหลัง เช่น การออกมติคณะรัฐมนตรี การจัดตั้งคณะอนุกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ และการออกกฎหมายทรัพยากรน้ำ เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากที่ประเทศไทยได้ประกาศเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

¹⁸ Raph Currier Davis, **Fundamentals to Top Management**, (New York: Harper and Row Publisher), 1951.

แห่งต่าง ๆ ก็พบปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแล การขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ และการขาดกฎหมายที่เพียงพอในการบังคับใช้ เป็นต้น

ปัจจุบันภารกิจในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำและนกน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์อยู่ภายใต้การรับผิดชอบดูแลของ 2 หน่วยงาน คือ

1. กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์โดยตรง ซึ่งได้รับโอนอำนาจหน้าที่มาจาก คณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดำเนินงานของกรมทรัพยากรน้ำในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำยังสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ 20 ปี ด้วย และ

2. คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ หรือ กอช. ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2563 เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการดูแลกอพยพโดยตรง

ในปี 2561 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สนผ.) ได้ทำการประเมินประสิทธิภาพพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศทั้ง 14 แห่ง (ไม่ได้ทำการประเมินประสิทธิภาพแม่น้ำสงครามตอนล่าง จังหวัดหนองคาย เนื่องจากได้ขึ้นทะเบียนภายหลัง) โดยใช้เครื่องมือติดตามประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรมซาร์ไซต์ (R-METT) และการประเมินประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหรือพื้นที่คุ้มครอง (MPA-MEAT)

ผลการประเมินด้วยเครื่องมือ R-METT ในด้านการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พบจุดแข็ง 3 อันดับแรก ได้แก่

- 1) สถานภาพทางกฎหมาย
- 2) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับชุมชน และ
- 3) การมีกฎระเบียบสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

และจุดอ่อน 3 อันดับแรก ได้แก่

- 1) ความพอเพียงของงบประมาณในปัจจุบัน
- 2) การเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมหรือค่าปรับ
- 3) การมีเครื่องมือเพียงพอสำหรับการบริหารจัดการ

ในขณะที่เมื่อใช้เครื่องมือ MPA-MEAT ผลการประเมินพบจุดแข็ง 3 อันดับแรก ได้แก่

- 1) การบังคับใช้กฎหมาย
- 2) ด้านการสื่อสาร ให้ความรู้ความเข้าใจ และการศึกษา และ
- 3) ด้านการจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน

และจุดอ่อน 3 อันดับแรก ได้แก่

- 1) ด้านการติดตามสถานภาพของทรัพยากร
- 2) ด้านการเงิน และ
- 3) การจัดทำแผนการบริหารจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วม

จะเห็นได้ว่าสถานการณ์ทางกฎหมาย การมีกฎระเบียบสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และการบังคับใช้กฎหมาย เป็นจุดแข็งที่ค้นพบจากการประเมินทั้ง 2 วิธี แต่ทว่าจากปี 2561 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2566) การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในทางปฏิบัติก็ยังคงเกิดปัญหาเรื่อยมา เนื่องจากปัจจัยภายในที่ซ่อนอยู่ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำโลกในแต่ละท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า

1. ในเรื่องนโยบายบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ประเทศไทยมีการออกนโยบายที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อรองรับการดำเนินงานในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำได้อย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นมติคณะรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-พ.ศ.2580) แผนการปฏิรูปประเทศ แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-พ.ศ.2580) และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 และยังสอดคล้องกับเป้าหมายของอนุสัญญาแรมซาร์ด้วย

2. มาตรการทางกฎหมายภายในที่นำมาใช้บริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศทั้ง 15 แห่ง ประเทศไทยมีกฎหมายภายในหลายฉบับที่สอดคล้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญาแรมซาร์ ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ.2561) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 เป็นต้น อันเป็นจุดแข็งตามผลการประเมินประสิทธิภาพพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ในปี 2561

3. การกำหนดขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำบางแห่งยังมีความไม่ชัดเจน รวมทั้งปัญหาการดำเนินกิจกรรมนอกขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำได้ เช่น การใช้สารเคมีทางการเกษตรนอกขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่มีการปนเปื้อนของสารเคมีไหลลงสู่พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เอง กฎหมายภายในที่มีอยู่จึงไม่เพียงพอในการป้องกันกิจกรรมเสี่ยงนอกขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ อย่างไรก็ตาม การสร้าง “แนวพื้นที่กันชนพื้นที่ชุ่มน้ำ” (Wetlands Buffer Zone) เป็นแนวทางหนึ่งที่มีการเสนอให้เป็นวิธีป้องกันปัญหาดังกล่าว และสามารถทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นไปอย่างยั่งยืนด้วย

อย่างไรก็ดี การสร้างแนวพื้นที่กันชนพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ยังไม่มีกฎหมายภายในฉบับใดที่ให้อำนาจแก่รัฐในการกำหนดแนวพื้นที่กันชนพื้นที่ชุ่มน้ำได้ ในการแก้ไขปัญหานี้ อาจต้องพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้แก่ กฎหมายผังเมือง หรือกฎหมายป่าชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อมาทำการศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมต่อไป

4. ภายใต้อนุสัญญาแรมซาร์กำหนดให้ประเทศภาคีต้องจัดให้พื้นที่ชุ่มน้ำมีสถานะเป็น “พื้นที่สงวนทางธรรมชาติ” (Nature Reserves) ไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจะถูกบรรจุในทะเบียนของอนุสัญญาแรมซาร์หรือไม่ก็ตาม ทำให้ขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำบางแห่งมีการทับซ้อนกับเขตอนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ (National Parks) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary) และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non-Hunting Area) ซึ่งแต่ละสถานะต่างมีกฎหมายกำหนดข้อห้ามไว้มากน้อยแตกต่างกัน ดังนั้นรัฐควรเริ่มจากการทำความเข้าใจกับชาวบ้านในพื้นที่ว่า ข้อห้ามต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นเขตอนุรักษ์นั้น เป็นข้อห้ามตามกฎหมายภายในของเขตอนุรักษ์แต่ละประเภทเอง มิใช่เป็นเพราะสถานะของการเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีสถานะเป็นเขตอนุรักษ์แล้ว การออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อเป็นข้อห้ามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจต้องพิจารณาจากบทบัญญัติที่มีอยู่ในเขตอนุรักษ์แต่ละแห่งด้วย การออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีบทบัญญัติซ้ำกับกฎหมายของเขตอนุรักษ์แล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ ดังเช่นกรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำกุดทิงที่มีสถานะเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าซึ่งได้มีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำกุดทิง จากการศึกษาพบว่าข้อบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติบางข้อกำหนดซ้ำซ้อนกับความผิดตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 ที่ใช้บังคับโดยตรงกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วย ดังนั้นในการกระทำความผิดครั้งเดียวกัน ย่อมเข้าลักษณะเป็นความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 กำหนดให้ลงโทษตามบทหนักที่สุดได้แต่เพียงบทเดียวเท่านั้น ดังนั้นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนที่ซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 ก็มิได้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ตรงกันข้ามการที่มีกฎหมายท้องถิ่นบัญญัติไว้ซ้ำซ้อนกัน อาจทำให้เกิดความสับสนในการปรับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นปรับบทลงโทษตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นบทเบาและสามารถเปรียบเทียบปรับได้เนื่องจากเป็นความผิดลหุโทษ ก็ไม่อาจทำให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาระงับไปเพราะเหตุคดีอาญาเล็กน้อยได้แต่อย่างใดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (3) ประกอบมาตรา 37 เพราะเป็นการเปรียบเทียบปรับโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายท้องถิ่นที่จะบัญญัติขึ้นใหม่นั้น ไม่ควรซ้ำซ้อนกับข้อห้ามตามกฎหมายของเขตอนุรักษ์แต่ละประเภทที่มีอยู่แล้วด้วย

5. การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ อาจได้รับการคุ้มครองในสถานะเป็น “ทรัพยากรน้ำสาธารณะ” พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการให้พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นเป็น “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้ ในกรณีนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้กลไกของท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำนอกเขตอนุรักษ์ดังกล่าว ด้วยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่สอดคล้องกับเป้าหมายของอนุสัญญาแรมซาร์ และนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมของรัฐก็ได้

6. การวางแผนบริหารจัดการของพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละแห่ง จากผลการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่าควรต้องมีการแก้ไขเพราะยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาแรมซาร์ การวางแผนบริหารจัดการควรประกอบไปด้วยหลักการอนุรักษ์ (Conservation) การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use) และวิธีการจัดการ (Management) พื้นที่ชุ่มน้ำโลกและนกน้ำ จากวิจัยเรื่อง “ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์” พบว่ากระบวนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกต้องประกอบไปด้วย 4 ประการคือ

- 1) การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)
- 2) การอนุรักษ์ (Conservation)
- 3) การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use)
- 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ (Participatory Management)

โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำควรเริ่มจากกระบวนการต้นทางไปจนถึงปลายทาง ได้แก่

1) การมีส่วนร่วมในการระบุปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้ภาครัฐได้เข้าใจปัญหาได้อย่างตรงจุด และหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหา ผลลัพธ์ที่ได้จากการตัดสินใจโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจนำไปสู่การจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกัน และการทำข้อตกลงระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเพื่อกำหนดขอบเขตการใช้ทรัพยากรของพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ

3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดการและข้อตกลงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียข้างต้น อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยรัฐจะต้องให้การสนับสนุนแหล่งเงินทุนระยะยาว รวมทั้งให้ความรู้ ความเชี่ยวชาญแก่ชาวบ้านในท้องถิ่นด้วย

4) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินผล โดยประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังภัยคุกคามที่มีต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามแผนการหรือข้อตกลงที่กำหนด และในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ก็ควรที่จะมีกลไกการจัดการความขัดแย้งและกระบวนการอุทธรณ์ผลการตัดสินใจที่เกิดขึ้นด้วย

จากการวิเคราะห์ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมด จึงสอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ว่า มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำโลกในแต่ละท้องถิ่นมีปัจจัยภายในที่ซ่อนอยู่ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงยังไม่สามารถนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

1. เสนอให้มีการศึกษาข้อกำหนดในการสร้างแนวพื้นที่กันชนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands Buffer Zone) เนื่องจากเป็นพื้นที่นอกขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ กฎหมายภายในที่มีอยู่จึงไม่อาจใช้บังคับกับการสร้างแนวพื้นที่กันชนพื้นที่ชุ่มน้ำได้ ทั้งนี้การสร้างแนวพื้นที่กันชนพื้นที่ชุ่มน้ำจะทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นไปอย่างยั่งยืน

2. กฎหมายท้องถิ่นที่จะตราขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ไม่ควรซ้ำซ้อนกับข้อห้ามตามกฎหมายของเขตอนุรักษ์แต่ละประเภทที่มีอยู่แล้วด้วย เพื่อป้องกันปัญหาในการปรับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

3. การวางแผนบริหารจัดการของพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละแห่ง จะต้องประกอบไปด้วยหลักการอนุรักษ์ (Conservation) การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use) และวิธีการจัดการ (Management) พื้นที่ชุ่มน้ำโลกและนกน้ำ

4. เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ (Participatory Management) ในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน ตั้งแต่การระบุปัญหาที่เกิดขึ้น การตัดสินใจแก้ไขปัญหาดังกล่าว การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดการ การตรวจสอบและประเมินผล และการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัยเรื่อง “ปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำโลกในแต่ละท้องถิ่น” (The problems of using legal measures to protect the world wetlands in each locality) ซึ่งได้รับการสนับสนุน ประจำปีงบประมาณ 2565 จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยมี รศ.ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี เป็นที่ปรึกษาวิจัย ข้าพเจ้าต้องขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎหมาย

กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of United Nations)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ.2030 (SDGs)

แผนการปฏิรูปประเทศ

แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ.2561-พ.ศ.2580)

พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ.2561)

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 เป็น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.2563

(ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-พ.ศ.2570)

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES)

อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก (UNFCCC)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD)

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ (Ramsar Convention)

หนังสือ

เกษม จันทรแก้ว. วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553.

ธวัชชัย ศุภดิษฐ์. สิ่งแวดล้อม นิเวศวิทยา และการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: ทิพนंतरการพิมพ์, 2552.

ศศิณา ภารา. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: บริษัท ส.เอเซียเพรส (1989) จำกัด, 2550.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และคณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. **แนวทางการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2543.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **รายงานสถานการณ์ คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2552**. กรุงเทพมหานคร: สดุดีโอ จี บาร์, 2553.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, **กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2554, หน้า 56-57.

ภาษาอังกฤษ

Ralph Currier Davis. **Fundamentals to Top Management**. New York: Harper and Row Publisher, 1951.

บทความ

กฤตยา นิยมเดชา และรุจิโรจน์ อนามัยบุตร. “แนวทางการจัดการและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำสามร้อยยอด จ.ประจวบคีรีขันธ์ เพื่อการอนุรักษ์อย่างยั่งยืน,” **วารสาร Humanities, Social Sciences and arts มหาวิทยาลัยศิลปากร** 12, 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2019): 1103.

ธิตาภรณ์ น้อยนาถ และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์. “ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ บึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ (Local Regulation Model).” **วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์** 7, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563): 116-133.

ณัฐวัฒน์ ไต้งาม และจุฑารัตน์ ชมพันธุ์. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ชุ่มน้ำสำคัญระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม.” **วารสารวิจัยรำไพพรรณี** 9, 2 (กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2558): 21-30.

พิชัยศักดิ์ หรยางกูร. “การออกกฎหมายแบบสั้นเพื่ออนุวัติการข้อตกลงระหว่างประเทศ (Short-Form Legislation for the Implementation of International Agreements).” **วารสาร Assumption Law Journal** 6, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2558): 58-62.

พรหมภัสสร ชุมบุญญะทิพย์. “การท่องเที่ยวชุมชนกับการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมพื้นที่ชุ่มน้ำหนองไขว่หวาน บ้านดอนแดง อำเภอสว่างศรีสงคราม จังหวัดนครพนม (Community Tourism and Environmental Conservation Participant in Nong Chiwan Wetland Dondeng Village, Srisongkram District, Nakhon Phanom Province).” **วารสารวิทยาการท่องเที่ยวไทยนานาชาติ** 13, 2, (2560): 47-62.

ศุภวุฒิ โมกข์เมธากุล. “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Legal Problems and Obstacles in Wetland Protection).” **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม** 35, 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2559): 134-147.

สุทธวรรณ อินทรพานิช และแก้วตา จันทรานุสรณ์. “การช่วงชิงความหมายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำกรณีศึกษาคุตติง จังหวัดบึงกาฬ (Contested Space: The Kut Ting Ramsar Site in Bueng Kan Province, Thailand).” **วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง** 10, 1 (มกราคม-เมษายน 2557): 175.

อินเทอร์เน็ต

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง [Online] Available URL: <https://projects.dmcg.go.th/miniproject/169/description/48863>, 2565 (มิถุนายน, 14)
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันนโยบายศึกษา. ม.ป.พ., 2559.
- จิตศักดิ์ พุฒจร. “รูปแบบการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2560
- จิตาภรณ์ น้อยนาถ และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์. “ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ บึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ (Local Regulation Model).” วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ 7, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563): 116-133.
- ณัฐวัฒน์ ไต้งาม และจุฑารัตน์ ชมพันธ์. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ชุ่มน้ำสำคัญระหว่างประเทศ: กรณีศึกษา พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม.” วารสารวิจัยรำไพพรรณี 9, 2 (กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2558): 21-30.
- นพนิต สุริยะ. Lecture Notes กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2556.
- นักสิทธิ์ สังข์จันทร์. เอกสารประกอบการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำแม่น้ำสงครามตอนล่างขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่แรมซาร์ ไซต์. WWF Thailand. (ม.ป.พ., 2559).
- มงคล ไชยภักดี และวัลยา ขนิตดาวงศ์. “สถานการณ์และการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย,” ใน ผลงานวิจัยและรายงานความก้าวหน้างานวิจัย ประจำปี 2549, กลุ่มงานวิจัยสัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์ สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช, หน้า 305-327. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2550.
- สุทธวรรณ อินทรพานิช และแก้วตา จันทรานุสรณ์. “การช่วงชิงความหมายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ กรณีศึกษาคุตทิง จังหวัดบึงกาฬ (Contested Space: The Kut Ting Ramsar Site in Bueng Kan Province, Thailand).” วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง 10, 1 (มกราคม-เมษายน 2557): 163-185.
- สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.). รายงาน สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการการบริหารจัดการป่าพรุโต๊ะแดง ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 ระหว่างเดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม 2561 ณ เขตพื้นที่จังหวัดนราธิวาส. ม.ป.พ., 2561.
- วชิรา ยุ เกียรติบุต. เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย [Online] Available URL: <https://shorturl.asia/gC9cn>, 2565 (มิถุนายน, 15)
- ศุภวุฒิ โมกข์เมธากุล. “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Legal Problems and Obstacles in Wetland Protection).” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย มหาสารคาม 35, 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2559): 134-147.
- อุมาพร มณีแนม และพงศ์บวร สุวรรณรัฐโชติ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ความมั่นคงทางอาหารของชุมชน ใกล้พื้นที่อนุรักษ์ 3 แห่ง พรุควนขัน พรุควนเคร็งและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2559.

Translated Thai Reference

- Krittaya Niyomdech and Rujirot Anambutr. “Management and Utilization of Sam Roi Yot Wetlands. Prachuap Khiri Khan Province for Sustainable Conservation.” **Journal of Humanities, Social Sciences and arts**, Silpakorn University, 12, 6 (November-December 2019): 1097-1109.
- Ministry of Natural Resources and Environment. **Department of Marine and Coastal Resources** [Online] Available URL: <https://projects.dmc.go.th/miniproject/169/description/48863,2022> (June, 14).
- Kanuengnit Sribuaiaim. **Environmental justice The research report is presented to the Institute of Educational Policy**. n.p., 2016.
- Jitsak Putjorn. “The Model of Ecotourism Management in Marine National Parks in Thailand.” Thesis according to the Doctor of Philosophy program. Department of Environmental Management, Prince of Songkla University, 2017
- Thitaporn Noi Nalum and Sunee Mallikamal. “Model local ordinances on the management of wetlands in Bung Boraphet Nakhon Sawan Province (Local Regulation Model).” **Academic Journal Faculty of Humanities and Social Sciences Nakhon Sawan Rajabhat University** 7, 2 (July-December 2020): 116-133.
- Nattawat To-ngam and Jutharat Chomphan. “Environmental Factors Affecting International Important Wetlands: A Case Study of Don Hoi Lod Wetlands. Samut Songkhram Province.” **Rambhai Barni Research Journal** 9, 2 (February – May 2015): 21-30.
- Noppanithi Suriya. **Lecture Notes International Law vol. 1**. 7th edition. Bangkok: Wiyuchon Publishing, 2013.
- Naksit Sangchan. Documents proposing the lower Songkhram River wetlands to be registered as Ramsar Site. WWF Thailand. (N.P., 2016).
- Mongkol Chaipakdee and Wanaya Chanitawong. “The Situation and Management of Wetlands in Thailand,” in **Research Results and Research Progress Report 2006**, Wildlife Research Group. Wildlife Conservation Office Department of National Parks and Wildlife and plant species, pp. 305-327. Bangkok: N.P., 2007.
- Suttawan Inthaphanich and Kaewta Chantranusorn. “The Controversy for Wetland Management Kutting case study Bueng Kan Province (Contested Space: The Kut Ting Ramsar Site in Bueng Kan Province, Thailand).” **Mekong Society Journal** 10, 1 (January-April 2014): 163-185.
- Office of the Special Committee for Coordinating Royal Initiative Projects (Office of the Royal Thai Government). **Report summarizing the results of the 1st, 2nd and 3rd Todang**

Peat Management Workshops between May and July. 2018 at Narathiwat Province area. N.P., 2018.

Wachirayu Kiatbutr. **Nong Bong Khai Non-Hunting Area** [Online] Available URL:

<https://shorturl.asia/gC9cn>, 2022 (June, 15)

Supawut Mokmethakul. “Legal Problems and Obstacles in Wetland Protection.” **Journal of the Humanities and Social Sciences. Mahasarakham University** 35, 3 (May-June 2016): 134-147.

Umaporn Muneenam and Pongbowon Suwannatchot. **A complete research report on food security of communities near 3 conservation areas Khuan Kreng Peat and Thale Noi Non-Hunting Area.** Songkhla: Prince of Songkhla University, 2016.