

บทที่ 4

ลักษณะการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของต่างประเทศและแนวทางการจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของประเทศไทยตามอนุสัญญาแรมซาร์

4.1 แนวทางการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติของประเทศมาเลเซีย

4.1.1 ความเป็นมา

ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่มีภูมิประเทศเป็นแหลมและเกาะ ทางด้านทิศตะวันตกติดกับทะเลจีนใต้ ทางด้านทิศตะวันตกติดต่อกับช่องแคบมะละกา (Malacca Strait) มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ หลายรัฐ สำหรับพื้นที่ป่าชายเลนหรือป่าโกงกาง (Mangrove) ของมาเลเซียนั้นอยู่ในรัฐต่าง ๆ คือ ทางด้านตะวันตกของรัฐเคดาห์ (Kedah) ทางด้านตะวันตกของรัฐ Perak ทางตะวันตกของ Penang, Selangor, Negeri Sembilan และ Malaka ทางด้านใต้ของ Johore ทางด้านตะวันออกของ Trengganu ด้านตะวันออกและด้านใต้ของรัฐซาบารุ และด้านทิศเหนือของรัฐซาลาวั๊ก¹

สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติหรือบริเวณป่าชายเลนที่สำคัญของมาเลเซียที่นำมาศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้คือ บริเวณป่าชายเลนรัฐเคดาห์ โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจาก “ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ของรัฐเคดาห์” ขององค์การทุนเพื่อรักษาธรรมชาติในมาเลเซีย (The World Fund for Nature Malaysia หรือ WWFM) ตามแนวนโยบายของสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจของมาเลเซีย (The Economic Planning Unit หรือ EPU) ซึ่งมีหลักการการทำงานที่สำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินี้คือ การมุ่งเน้นให้มีการสำรวจขอบเขตปริมาณทรัพยากรธรรมชาติจำพวกป่าโกงกางหรือป่าชายเลน เพื่อผลประโยชน์ด้านป่าไม้และสัตว์น้ำ ตลอดจนการมีมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองป่าโกงกางหรือป่าชายเลนที่เหลืออยู่บนรัฐเคดาห์ทั้งหมด โดยภูมิลักษณะของป่าชายเลนของรัฐเคดาห์นี้เป็นเขตแนวป่าที่เกิดขึ้นระหว่างแม่น้ำที่ไหลในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว 2 แหล่งใหญ่ ทำให้ป่าชายเลนบริเวณดังกล่าวมีความอุดมสมบูรณ์และนำมาซึ่งผลผลิตจากไม้โกงกางมากที่สุดแหล่งหนึ่งของมาเลเซีย

¹ ข้อมูลจากเอกสารแนะนำประเทศมาเลเซีย.

สำหรับในปัจจุบันป่าชายเลนของมาเลเซียมีประมาณ 641,000 เฮกตาร์² ส่วนใหญ่จะพบมากใน Sabah ประมาณ 57% Sarawak 26% และอีก 17% ที่เหลือในคาบสมุทรมลายูมาเลเซีย ซึ่งในจำนวน 641,000 เฮกตาร์นี้ประมาณ 70% ของพื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมดหรือประมาณ 446,000 เฮกตาร์ ได้ถูกกำหนดเป็นป่าอนุรักษ์โดยในปัจจุบันป่าชายเลนที่ถูกกำหนดเป็นป่าอนุรักษ์นั้นก็ถือเป็นเขตพื้นที่ป่าถาวรแห่งชาติ (Permanent Forest Estates) ด้วย สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่สำคัญของมาเลเซียที่นำมาศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ คือ

4.1.1.1 ป่าชายเลนบริเวณรัฐเคดาห์ รัฐเคดาห์แดรุลามานมีพื้นที่รวมทั้งหมดประมาณ 942,600 เฮกตาร์ บริเวณที่เป็นเขตพื้นที่ป่านั้นมีพื้นที่ประมาณ 339,000 เฮกตาร์ ซึ่งในจำนวนพื้นที่ป่าของรัฐเคดาห์นี้มีจำนวนป่าชายเลนหรือป่าโกงกางอยู่ประมาณ 8,100 เฮกตาร์ โดยป่าชายเลนที่กว้างและใหญ่ที่สุดในรัฐเคดาห์นี้คือ บริเวณป่าชายเลนที่ซุนไก เมอร์ บ็อค (The Sungai Merbok) ส่วนในบริเวณอื่นก็มีที่ปูโล ลังกาวิ (Pulau Langkawi) และบริเวณป่าโกงกางของเกาะลังกาวิ เช่น The Kuala Kisap, The Sungai Ayer Hanyat, The Kubang Badak³ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ป่าชายเลนขนาดเล็กลงมาอีกหลายแห่งบริเวณชายฝั่งทวีป ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับป่าชายเลนบนเกาะลังกาวิ โดยป่าเหล่านี้มีพื้นที่เป็นแนวขอบป่าโกงกางซึ่งมีความกว้างเพียง 10 เมตร ก็กระจัดกระจายตัวทั่วไปตามแนวชายฝั่งของรัฐเคดาห์

ป่าชายเลนหรือพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่สำคัญของรัฐเคดาห์ ได้แก่

ป่าชายเลนบริเวณ Sungai Merbok ป่าชายเลนบริเวณนี้มีเนื้อที่ประมาณ 5,379 เฮกตาร์ ซึ่งถือว่าเป็นป่าชายเลนที่มีไม้โกงกางที่ดีที่สุดในรัฐเคดาห์ และได้รับการบัญญัติให้เขตป่าดังกล่าวเป็นเขตป่าอนุรักษ์ในปี พ.ศ. 2494 โดยป่าชายเลนในบริเวณดังกล่าวก็ได้นำไปใช้ประโยชน์ในการเป็นแหล่งผลิตถ่านไม้ และผลผลิตจากสัตว์น้ำด้วย เพราะป่าชายเลนนี้มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยพันธุ์ไม้โกงกางหลากหลายชนิดพันธุ์ ที่มีคุณภาพซึ่งมีความหนาแน่นและกระจัดกระจายตลอดทั้งบริเวณ Sungai Merbok แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการป่าไม้โกงกางในบริเวณ Sungai Merbok โดยเฉพาะในด้านของความหลากหลายทางชีวภาพของไม้โกงกางซึ่งปัญหาในปัจจุบันของบริเวณป่าไม้ชายเลนบริเวณ Sungai Merbok ของมาเลเซียนั่นคือ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยการบุกรุกป่าเพื่อทำเป็นบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำ ซึ่งในปัจจุบันพบว่า มีจำนวนบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำอยู่มากมาย ประกอบกับโครงการต่าง ๆ ที่ต้องการภูมิลักษณะของสภาพนิเวศของป่าชายเลนบริเวณ Sungai Merbok นั้น ๆ เช่น⁴

² 1 เฮกตาร์ = 10,000 ตารางเมตร.

³ Wetlands International - Asia Pacific, Sustainable Utilization and Management of Mangrove Forests in Kedah, Kuala Lumpur:University of Malaya, 1996, p. 2.

⁴ Ibid., p. 8.

- 1) บ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำตามริมฝั่งตอนเหนือ (Bar Merbok) บนพื้นที่ที่ได้ถูกปรับเปลี่ยนให้เหมาะแก่การเกษตรกรรมแต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำดังกล่าวดำเนินการโดยสถาบันค้นคว้าทางประมง (The Fisheries Research Institute หรือ FRI)
- 2) โครงการการเกษตรน้ำจืด (150 เฮกตาร์) ซึ่งก็ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควรดำเนินการโดยองค์การ LKIM (The Lembaga Kemajuan Ikan Malaysia)
- 3) บ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำเอกชนบริเวณถนนตัดใหม่ของ Kota Kuala Muda
- 4) บ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำบริเวณใกล้บ่อ LKIM โดยมีการจัดการพื้นที่บริเวณนี้โดยชาวประมงในบริเวณนั้น

จะเห็นได้ว่า ในบริเวณป่าชายเลน Sungai Merbok ซึ่งถือได้ว่าเป็นบริเวณที่ไม่มีโรงงานที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศมาเลเซีย ก็มีการถูกทำลายหรือการนำไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ในบริเวณป่าไม้โกงกางเหล่านั้น ซึ่งการนำไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลน Sungai Merbok ดำเนินการโดยทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งขาดการดูแลเท่าที่ควรทำให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อการทำบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำ

นอกจากในบริเวณรัฐเคดาห์ ยังมีบริเวณป่าชายเลนที่สำคัญ ๆ อีก คือ

4.1.1.2. **บริเวณป่าโกงกางบนหมู่เกาะลังกาวิ** ในบริเวณป่าโกงกางบนหมู่เกาะลังกาวินี้ยังประกอบด้วย ป่าโกงกางที่สำคัญอยู่ 3 แห่ง คือ ป่าบริเวณ Sungai Ayer Hargat ป่าบริเวณ Sungai Kisap/Gua Cherita ป่าบริเวณ Kubang Badak และป่าโกงกางอื่น ๆ เล็กน้อย ซึ่งบริเวณป่าที่กระจัดกระจายเล็กน้อยนี้ถูกปรับเปลี่ยนเป็นบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำเกือบทั้งหมด

4.1.1.3. **บริเวณป่าโกงกาง Palau Dayang Bunting / Pulau Tuba** ป่าไม้โกงกางบริเวณนี้มีเนื้อที่รวม 684 เฮกตาร์ เป็นป่าโกงกางที่อยู่บริเวณแถบเหนือสุดของช่องแคบมะละกามีขนาดกลาง พื้นที่บริเวณนี้ปรากฏการทำบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก เนื่องจากสภาพความเค็มของน้ำบริเวณพื้นที่นี้ โดยป่าบริเวณ Palau Tuba นี้ยังคงสภาพธรรมชาติอยู่มาก จึงเหมาะกับการศึกษาค้นคว้าและวางแผนการอนุรักษ์สภาพป่าโกงกางบริเวณนี้อยู่มาก

4.1.1.4. **บริเวณป่าโกงกาง Kuala Kisap / Gua Cherita** เขตป่าโกงกางบริเวณนี้มีพื้นที่รวม 1,463 เฮกตาร์ ลักษณะของป่าโกงกางบริเวณนี้นั้นเป็นป่าไม้โกงกางที่มีความหนาแน่นและโตเร็ว ป่าโกงกางในบริเวณนี้มีความหลากหลายชนิดพันธุ์ เนื่องจากเป็นบริเวณที่มีความสมดุลย์ในลักษณะภูมิประเทศ และระดับความเค็มของน้ำทะเล จึงทำให้ป่าโกงกางบริเวณนี้มีความอุดมสมบูรณ์ ดังนั้นอุตสาหกรรมด้านการเผาถ่านจึงกระจายอยู่ในบริเวณป่าโกงกาง Kuala Kisap เป็นจำนวนมาก

4.1.1.5. **บริเวณป่าโกงกาง Sungai Ayer Manyat** ป่าโกงกางบริเวณนี้ครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 518 เฮกตาร์ ลักษณะของป่าโกงกางนี้เป็นสภาพของดินเลนบริเวณปากน้ำประกอบด้วยมีหญ้าทะเลขึ้นได้ เนื่องจากป่าโกงกางนี้ยังขาดการแบ่งเขตการอนุรักษ์ที่ชัดเจน ทำให้เกิดสภาพปัญหาการบุกรุกของภาคเอกชนขึ้นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งโรงงานเผาถ่านไม้โกงกางเพื่อการส่งออกของป่าโกงกาง Sungai Ayer Manyat นี้

4.1.1.6. **บริเวณป่าโกงกาง Kubang Badak หรือ Sungai Ewa** ป่าโกงกางบริเวณดังกล่าวครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 419 เฮกตาร์ ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้ชายหาด (Pantai Pasir Tengkorak) เป็นป่าที่มีขนาดเล็กที่สุดในบรรดาป่าโกงกางของหมู่เกาะลังกาวิ ซึ่งส่วนใหญ่สภาพป่าจะเป็นลักษณะของดินเลนกว้างและหญ้าทะเล แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีโรงงานอบถ่านไม้โกงกางที่ตั้งในบริเวณนี้ถึง 4 แห่งด้วยกันในบริเวณใกล้ปากน้ำ

4.1.2 **คุณค่าทางเศรษฐกิจของป่าชายเลน (Mangrove Forest) ของรัฐเคดาห์**

สำหรับคุณค่าทางเศรษฐกิจที่สำคัญของป่าชายเลน โดยเฉพาะที่เป็นป่าโกงกางที่สำคัญของรัฐเคดาห์นี้คือ ผลิตภัณฑ์จากไม้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นป่าโกงกาง ซึ่งไม้เหล่านี้จะใช้ในการทำประโยชน์หลายอย่าง เช่น ฟืน ถ่าน ดินสอดำ เป็นต้น ประกอบกับระบบนิเวศของป่าโกงกางบริเวณนี้ทำให้มีพรรณพืชและพันธุ์สัตว์ต่าง ๆ อาศัยหลากหลายชนิด รวมทั้งธาตุอาหารที่มีคุณค่าประโยชน์ต่อทั้งพืชและสัตว์ด้วย

โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์จากไม้โกงกางนั้น ส่วนใหญ่นำมาผลิตเป็นถ่านไม้ที่มีคุณภาพสูงซึ่งคิดเป็นมูลค่าถ่านประมาณ 6,000,000 เหยี่ยูมาเลเซีย / ปี นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วยผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เช่น ปลา กุ้ง จากบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมปลา Pompong (Bagnet) ของบริเวณแถบ ปากน้ำของ Sungai Merbok และอุตสาหกรรมอาหารปลาจากบริเวณ iken bilis นอกชายฝั่ง Sungai Merbok นอกจากนี้ยังรวมถึงอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากกุ้ง ในบริเวณรอบ ๆ ชายฝั่งของ Sungai Merbok ด้วย

4.1.3 คุณค่าทางแหล่งทัศนศึกษาทางธรรมชาติของป่าชายเลนของรัฐเคดาห์

ในปัจจุบันหมู่เกาะลังกาวิของรัฐเคดาห์ ประเทศมาเลเซีย ถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศมาเลเซีย ซึ่งได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นจำนวนมาก จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่มากมายได้ก่อให้เกิดผลกระทบจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวขึ้น โดยขณะนี้รัฐบาลมาเลเซียกำลังศึกษาหาแนวทางป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว

เห็นได้ว่า สภาพป่าชายเลนของรัฐเคดาห์นั้นเป็นลักษณะของป่าไม้ที่รัฐบาลมาเลเซียต้องการอนุรักษ์ควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนประเภทนี้อยู่มาก โดยเฉพาะการจัดการในลักษณะการควบคุมพื้นที่หรือควบคุมกิจการของการใช้ประโยชน์ของป่าชายเลนของมาเลเซีย นั้น รัฐบาลมาเลเซียได้ให้ความสำคัญในการควบคุมดูแลพื้นที่ป่าชายเลนประเภทนี้ ซึ่งเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซีย นั้นได้กำหนดความสำคัญของการอนุรักษ์การควบคุมการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าชายเลนซึ่งได้บัญญัติถึงการป้องกันทรัพยากรป่าไม้ของมาเลเซียเอาไว้ภายใต้รูปแบบของกฎหมายใน 2 ส่วนคือ⁵

1. การจัดการป่าไม้
2. การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

4.1.3.1 การจัดการป่าไม้

1) การควบคุมพื้นที่ป่าไม้ นโยบายหลักของประเทศมาเลเซียในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นป่าไม้นั้นเป็นนโยบายอนุรักษ์ป่าที่ถาวรและคงทนตั้งอยู่บนพื้นฐานของการป้องกันสิ่งแวดล้อมในป่า และการแบ่งปันผลผลิตจากป่าตามความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งผลิตผลนี้เป็นรูปแบบเศรษฐกิจภายในประเทศ และตั้งอยู่บนการป้องกันสิ่งแวดล้อมล่วงหน้า (Precaution) ซึ่งได้แก่ การพังทลายของดิน การถล่มหน้าผา แต่อย่างไรก็ตามนโยบายการอนุรักษ์ป่าที่ถาวรซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ เนื่องจากเทคนิคในการสำรวจแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ แนวความคิดและหลักการที่เหมาะสมต่อการพัฒนา ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้รัฐบาลของสหพันธรัฐสามารถให้คำปรึกษาแนะนำในการควบคุมจัดการป่าแก่รัฐบาลมาเลเซียได้ในทุกรัฐในประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายใต้อำนาจนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญของมาเลเซีย

⁵ ที่มา UNESCO ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ชั้น 7 ราชดำเนินนอก.

2) การใช้ประโยชน์ป่าไม้ การใช้ประโยชน์จากป่าสงวนของมาเลเซียนั้น มีการใช้ประโยชน์จากป่าไม้หลายประเภท เช่น อุทยานกรรมถ่านไม้โกงกวางในรัฐเคดาห์ บริเวณ Sungai Merbok และบนหมู่เกาะลังกาจิว รวมถึงการทำบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำในบริเวณนี้ โดยการแผ้วถางป่าไม้เพื่อปรับสภาพพื้นที่ในการประกอบกิจการนั้น ซึ่งการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้เหล่านี้ยังไม่ได้คำนึงถึงหลัก Sustainable Development มากนัก แม้รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (National Forestry Policy) ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของพื้นที่ป่าของมาเลเซียก็ตาม การให้สัมปทานป่าไม้ของมาเลเซียยังขัดต่อนโยบายการอนุรักษ์ กล่าวคือ ตามมาตรา 83 (1) ในกฎหมายได้กำหนดให้สหพันธรัฐมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์จากป่าไม้นั้น เช่น การให้สัมปทานป่าไม้แก่เอกชนแทนการโค่นทิ้ง (Clear felling) ในป่าบางชนิดเพื่อที่รัฐจะได้เงินในการให้สัมปทานและเงินภาษีในกรณีต่าง ๆ จากสัมปทาน เช่นเดียวกับการที่รัฐบาลสหพันธรัฐเช่าพื้นที่ป่าจากรัฐบาลกลางเพื่อจัดเก็บผลประโยชน์ ทั้งนี้เป็นไปตามความต้องการของสหพันธรัฐ ซึ่งทำให้นโยบายการอนุรักษ์ป่าและหลักการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable development) นั้นนำมาใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

นอกจากนี้พื้นที่ป่าไม้ชายเลนในหลายพื้นที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ชลประทาน โดยการสร้างฝายหรือทำนบเพื่อกั้นน้ำในการทำเกษตรกรรม ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนถูกทำลายลงไปอย่างมาก เช่น บริเวณป่าชายเลน Sungai Ayer Hanyat บริเวณ Gua Cherita และบริเวณ Kubang Badak ถูกบุกรุก แผ้วถางป่าชายเลนบริเวณเหล่านี้เพื่อทำบ่อเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์น้ำอย่างมากมาย ทำให้สภาพพื้นที่ป่าชายเลนโดยส่วนใหญ่ล้วนกลายเป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำมากกว่าเป็นเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน

จากสภาพดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจนว่า สภาพป่าชายเลนของประเทศมาเลเซีย แม้มีการวางแผนและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ให้ได้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เนื่องจากกระแสความต้องการพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งมีอยู่มากกว่า ทำให้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) นำมาใช้ได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร

3) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการป่าไม้ชายเลน อำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ป่าไม้ส่วนกลางตามกฎหมายป่าไม้ของมาเลเซียมีอำนาจจำกัดสาเหตุเพราะรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซียบัญญัติว่า อำนาจออกกฎหมายจัดการป่าไม้อย่างเต็มที่นั้นเป็นของรัฐบาลสหพันธรัฐ ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากแนวนโยบายและวิธีการทำงานของรัฐบาลกลางกับรัฐบาลของสหพันธรัฐที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐบาลกลางต้องการให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้มากกว่าการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ป่าหรือผลผลิตจากป่าไม้ ในขณะที่เดียวกันที่รัฐบาลสหพันธรัฐก็มุ่งเน้นความต้องการของชุมชนในการอาศัยทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ต่อสหพันธรัฐมากที่สุด ซึ่งสะท้อนถึงความอยู่ดีกินดีของประชาชนในสหพันธรัฐนั้น ๆ จากปัญหาเหล่านี้ตามรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดต่อไปอีกโดยให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติแก่

รัฐบาลมลรัฐในการออกกฎหมายตาม State list ซึ่งเป็นอำนาจในการจัดการป่าไม้ นอกจาก State list แล้วก็ยังมีกฎหมายของรัฐบาลกลางหรือ Federal list ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศและ Concurrent list ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐบาลมลรัฐบัญญัติร่วมกันกับรัฐบาลกลาง เพื่อเป็นแนวทางป้องกันการขัดแย้งกันในการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างมลรัฐและรัฐบาลกลาง

โดยอาศัยมาตรา 75 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซียได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐสามารถปฏิบัติร่วมกันในการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ดังนั้น Concurrent list จึงถือได้ว่า กฎหมายสำคัญที่ลดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ

4) สภาพบังคับตามกฎหมายป่าไม้ของมาเลเซีย กฎหมายป่าไม้ของประเทศมาเลเซียกำหนดโทษจำคุกหรือปรับเอาไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไว้ ซึ่งเป็นลักษณะการกำหนดโทษของกฎหมายไทย แต่ในทางปฏิบัติมักไม่ค่อยได้ผลนัก เพราะลักษณะภูมิประเทศของแต่ละรัฐมีขนาดกว้างและระบบคมนาคมไม่สะดวกประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายขาดความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

จากลักษณะอุปสรรคดังกล่าว ทางรัฐบาลมาเลเซียก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาเหล่านี้ โดยเฉพาะด้านกฎหมายป่าไม้ของมาเลเซียคือ Forestry Legislation in Malaysia, Act No. 5 of 1954 ได้กำหนดให้สภาแห่งชาติของมาเลเซียมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำเรื่องการจัดการป่าไม้ รวมทั้งการกำหนดโทษเกี่ยวกับการกระทำผิดด้านป่าไม้ด้วย อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังได้นำหลัก PPP. (Polluter Pay Principle) มาใช้ในการควบคุมมลพิษของประเทศ ด้วยภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์การมาตรฐานสิ่งแวดล้อม (Director General of Environment Quality) ในการใช้สิทธิตามกฎหมายเรียกร้องจากบุคคลที่รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในการจัดการมลพิษ และกฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการกักกันเรือบรรทุกน้ำมันที่ก่อมลพิษต่อชายฝั่งทะเลของประเทศ โดยการปล่อยคราบน้ำมันทั้งทำอันตรายต่อพืชและสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งของประเทศ ในกรณีที่ยังมิได้ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวของเรือบรรทุกน้ำมัน หรือการยึดเรือบรรทุกน้ำมัน หากเจ้าของเรือไม่สามารถชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าปรับที่ต้องนำไปฟื้นฟูสภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลหรือน่านน้ำของประเทศที่ได้รับความเสียหายได้

จากสภาพดังกล่าวเห็นได้ชัดว่า สภาพบังคับตามกฎหมายมาเลเซียในลักษณะนี้เป็นสภาพฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของประเทศ ซึ่งนำหลักการดังกล่าวมาใช้แทนการลงโทษต่อร่างกายผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้ ซึ่งเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายที่เหมาะสมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

4.1.3.2 แนวทางการอนุรักษ์ป่าชายเลนของรัฐเคดาห์ เขตพื้นที่ป่าสงวนทั้งหมดในพื้นที่ป่าไม้ของรัฐเคดาห์อยู่ภายใต้การจัดการของกรม ป่าไม้ของรัฐ โดยมีกองงานรับผิดชอบในการอนุรักษ์ป่าไม้ชายเลนบริเวณ Sungai Merbok โดยตรงแต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อการทำบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำ ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย ส่วนการจัดการปฏิบัติการบริเวณ Kuah บนกลางของเกาะลังกาอิว

ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการและการอนุรักษ์ป่าชายเลนของมาเลเซีย จะกระจายอยู่ทั่วไปภายในประเทศ เพื่อควบคุมดูแลรักษาการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ แต่กระนั้น การทำลายพื้นที่ป่าไม้ของมาเลเซียก็ยังคงปรากฏอยู่และเพิ่มเนื้อที่ในการบุกรุกทำลายขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เพราะการพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ชายเลนโดยเฉพาะอุตสาหกรรมเผาถ่านไม้โกงกางและบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำเป็นสาเหตุหลักในการสูญเสียป่าชายเลนของประเทศ เช่น ในบริเวณ Sungai Merbok มีจำนวนป่าโกงกางอยู่ทั้งสิ้นรวม 5,379 เฮกตาร์ มากกว่า 25% ของพื้นที่ดังกล่าวเป็นบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำ และในปัจจุบันมีการปรับพื้นที่เพื่อเตรียมการทำบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำอีก ซึ่งทางรัฐบาลมาเลเซียถือว่าเป็นจุดวิกฤตของสภาพป่าชายเลนของประเทศที่ต้องเร่งในการดำเนินการโดยด่วน

โดยแผนการจัดการของประเทศมาเลเซียที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้คือ การกำหนดพื้นที่ป่าโกงกางจำนวน 3,000 เฮกตาร์ จากจำนวนพื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมด 5,379 เฮกตาร์ โดยมีการกำหนดให้มีการตัดไม้ไปใช้ประโยชน์ได้ไม่เกินปีละ 100 เฮกตาร์ เพื่อให้สามารถควบคุมปริมาณไม้ที่นำไปใช้ประโยชน์ และการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศได้ รวมถึงการวางแผนการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนควบคู่กับการอนุรักษ์ป่าชายเลนโดยการปลูกไม้ชายเลนขึ้นทดแทนจากจำนวนไม้ที่ถูกตัดลงในแต่ละปี เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากไม้ได้อย่างคุ้มค่า เป็นไปตามหลัก Sustainable Use ส่วนแผนการจัดการในกาควบคุมการทำประมงบริเวณชายฝั่งป่าชายเลน หรือการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำนั้น รัฐก็ได้ศึกษาหาแนวทางในการส่งเสริมการทำบ่อเกษตรกรรมเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชัง (Cageculture) มากกว่าการทำบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำโดยการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน โดยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชังนี้จะอาศัยตามเส้นทางน้ำบริเวณป่าไม้โกงกางในการเป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และให้มีการเพาะเลี้ยงสัตว์ในกระชัง (Cageculture) แบบยั่งยืนแทนการทำบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำ รวมถึงการออกกฎหมายห้ามมิให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำบ่อเกษตรกรรมสัตว์น้ำอีกต่อไป

สำหรับการทัศนศึกษาทางธรรมชาติ เช่น บริเวณที่มีทัศนียภาพที่งดงามของบริเวณป่าชายเลนของรัฐเคดาห์คือ Pantai Merdeka ซึ่งตั้งอยู่บนบริเวณปากน้ำ Sungai Merbok ได้ถูกพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวและศึกษารวมชาติ ซึ่งในปัจจุบันการเพิ่มจำนวนของนักท่องเที่ยวก็ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสภาพปัญหาการบุกรุกทำลายของบริเวณป่าชายเลนแถบนี้ ทางรัฐบาลมาเลเซียจึงได้วางแผนการจัดการโดยการ

ควบคุมปริมาณนักท่องเที่ยวในแต่ละปี เพื่อให้สภาพป่าชายเลนบริเวณนี้คงสภาพไว้ให้มากที่สุด รวมถึงการส่งเสริมการตั้งศูนย์ศึกษาวิจัยป่าชายเลนระหว่างชาติโดยอาศัยบริเวณป่าชายเลน Sungai Merbok เป็นศูนย์กลางในการวิจัยและค้นคว้าทางวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในเชิงระบบนิเวศวิทยาของป่าชายเลน รวมถึงการเป็นแหล่งศึกษาหาความรู้ของคนในท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์ควบคู่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีค่าในชุมชนของตนด้วย

สรุป แนวนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติประเภทป่าชายเลนหรือป่าโกงกาง (Mangrove Forest) ของมาเลเซียนั้นเป็นหลักการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน (Sustainable Development) แต่กระนั้นยังไม่สามารถใช้แนวนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้มากนัก ทั้งนี้ก็เพราะสาเหตุต่าง ๆ เช่น ปัญหาทางด้านภูมิประเทศของประเทศมาเลเซีย ลักษณะสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมไปถึงการพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องการจัดการป่าชายเลน ระบบเทคโนโลยีที่ยังไม่ทันสมัยต่อการจัดการหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ รวมไปถึงสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาทั้งหลายเหล่านี้รัฐบาลมาเลเซียเองก็ได้มีการทบทวนการจัดการทั้งหมดอย่างเร่งด่วนเพื่อให้แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่วางไว้

4.2 แนวทางการจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของประเทศไทยตามอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention)

4.2.1 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำหรืออนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention)

4.2.1.1 ความเป็นมาของอนุสัญญาแรมซาร์ อนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้มีชื่อเต็มว่า Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat ซึ่งมีผู้แปลเป็นภาษาไทยว่า “อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ” โดยทั่วไปแล้ว อนุสัญญาฉบับนี้จะถูกเรียกสั้น ๆ ว่า “Ramsar Convention” เพราะอนุสัญญาฉบับนี้ถูกกำหนดให้มีขึ้นครั้งแรกจากการประชุมที่เมือง Ramsar ซึ่งตั้งอยู่ริมทะเลสาปแคสเปียน ประเทศอิหร่าน เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1971 ซึ่งปัจจุบันอนุสัญญาฉบับนี้มีอายุครบ 25 ปี และมีประเทศเป็นภาคีสมาชิกอยู่ 83 ประเทศ⁶

⁶ ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ, (กรุงเทพมหานคร : อินทิเกรตเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี การพิมพ์, 2539), หน้า 60.

แรกเริ่มเดิมทีนั้น ความคิดริเริ่มในการกำหนดให้มีอนุสัญญาฉบับนี้เกิดจากปัญหา ประชากรของนกน้ำ (Waterfowl) โดยเฉพาะนกเป็ดน้ำมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็ว ในช่วงตอนต้น ทศวรรษ 1960 จึงทำให้มีแนวความคิดที่จะคุ้มครองอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำที่มีการอพยพย้ายถิ่น⁷ (Conservation of Habitats of Migratory Waterfowl) ดังนั้นในชื่อเรียกของอนุสัญญาจึงมีคำว่า “Especially as Waterfowl Habitat” อยู่ข้างท้ายอนุสัญญานี้ด้วย โดยมีองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ควบคุมดูแลการดำเนินการตามอนุสัญญา โดยมีคณะ เลขาธิการหรือสำนักงาน (The Secretariat or Ramsar Bureau) ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารที่เป็นอิสระ ประกอบ ด้วย ทีมงานผู้เชี่ยวชาญและผู้บริหาร โดยสำนักงานนี้ขึ้นอยู่กับองค์การ The World Conservation Union เมืองกลอง ประเทศสวิสเซอร์แลนด์⁸ ประกอบกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีความเกี่ยวพันต่อเนื่องโยงถึงกันอยู่หลาย ๆ อนุสัญญาก็ ด้วยสาเหตุที่ว่าระบบนิเวศของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน ดังนั้นต้อง คำนึงถึงความสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ ด้วยเช่นเดียวกับอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) ที่มีความ สัมพันธ์โยงใยเกี่ยวเนื่องกับอนุสัญญาอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติในลักษณะคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Nature Protection and Conservation) อันได้แก่

- 1) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973 - CITIES)
- 2) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity, 1992 - CBD)
- 3) อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ป่าที่มีการอพยพย้ายถิ่น (Convention on the Convention of Migratory Species of Wild Animals, 1979 - Bonn Convention)
- 4) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972 - World Heritage Convention)⁹

⁷ ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ, หน้า 61.

⁸ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “สถานการณ์พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย,” เอกสารในการประชุม เรื่องการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย วันที่ 20 - 22 กันยายน 2537 ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซา ลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร.

⁹ ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ, หน้า 61.

4.2.1.2 ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ ตามอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) ได้พยายามกำหนดคำจำกัดความของ คำว่า "พื้นที่ชุ่มน้ำ" (Wetlands) เพื่อเป็นบรรทัดฐานอย่างกว้าง ๆ ไว้ในมาตรา 1 (Article 1.1) ซึ่งให้ความหมายไว้ว่า

"areas of marsh, fen, peatland or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six metres."

ซึ่งมีผู้ให้ความหมายเป็นภาษาไทยว่า

"พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขัง หรือน้ำท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร"

ประกอบกับตามมาตรา 2.1 (Article 2.1) ยังขยายความของพื้นที่ชุ่มน้ำต่อไปอีกว่า

"may incorporate riparian and coastal zones adjacent to the wetlands, and islands or bodies of marine water deeper than six metres at low tide lying within the wetlands"

สามารถแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า

"อาจจะรวมถึงพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำและชายฝั่งทะเลซึ่งมีเขตติดต่อกับพื้นที่ชุ่มน้ำและเกาะ หรือน้ำทะเลที่มีความลึกมากกว่า 6 เมตร เมื่อน้ำลดลงต่ำสุดซึ่งอยู่ภายในขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น"

ซึ่งความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำครอบคลุมอาณาบริเวณที่อยู่ติดกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ว่าจะ เป็นริมฝั่งแม่น้ำชายฝั่งทะเลที่อยู่ติดกับพื้นที่ชุ่มน้ำ (แม้ว่าจะลึกเกิน 6 เมตร เมื่อน้ำลดลงต่ำสุด) เนื่องจากบริเวณเหล่านี้มีความหลากหลายของถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์หรือพืชชนิดต่าง ๆ (a wide variety of habitat types) ซึ่งรวมทั้งแม่น้ำ (rivers) บริเวณที่ตื้นชายฝั่ง (shallow coastal waters) และบริเวณแนวปะการัง (coral reefs) แต่ไม่รวมทะเลลึก (deep sea)

4.2.1.3 ความสำคัญของอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์นี้เป็นอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อ

1) ทำให้มีการอนุรักษ์และยับยั้งการสูญเสียของพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละภูมิภาคของโลก โดยอาศัยความร่วมมือกันตามอนุสัญญาดังกล่าวในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ ที่ร่วมเป็นภาคีสมาชิกตามอนุสัญญา ไม่ว่าจะเป็นด้านข่าวสารข้อมูล เทคโนโลยี หรืองบประมาณเพื่อการอนุรักษ์และการยับยั้งการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ

2) ลดปัญหาความขัดแย้งในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศตลอดจนสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมทั้งการอนุรักษ์ผืนน้ำที่อพยพตามฤดูกาลไปอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากอนุสัญญานี้ได้ระบุว่าภาคีจะต้องร่วมมือในการจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

3) ทำให้มีการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เนื่องจากอนุสัญญานี้ระบุหน้าที่ที่ภาคีจะต้องกระทำ คือ ให้คำนึงถึงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในการกำหนดแผนการใช้ที่ดินและแผนการจัดการระดับชาติ ซึ่งการดำเนินการตามแผนนี้จะเป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดตลอดจนทำให้มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องสงวนรักษาไว้

4) ทำให้มีการป้องกันการเสื่อมสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะที่ขึ้นทำเนียบให้โดยมีการติดตามตรวจสอบ (monitoring procedure)¹⁰ อย่างสม่ำเสมอ

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของอนุสัญญาแรมซาร์เป็นอนุสัญญาที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (wise use) ของมนุษย์เพื่อให้มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพหรือเกษตรกรรมภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ตลอดถึงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวเพื่อเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ หรือสัตว์ พืชที่มีคุณค่าในเชิงนิเวศวิทยาด้วย

4.2.1.4 สาระสำคัญของอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) วัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ ของอนุสัญญานี้คือ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ (Conservation and wise use of wetlands) ที่กระจัดกระจายอยู่ในอาณาเขตของประเทศ ซึ่งเป็นภาคีตามอนุสัญญาแรมซาร์ฉบับนี้ โดยต้องมีพันธกรณี (obligations) ที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ

¹⁰ เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “สถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย” ระหว่างวันที่ 13 - 14 มกราคม 2540 ณ โรงแรมเซ็นทรัล พลาซ่า ลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร.

1) การกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำอยู่ในบัญชีรายชื่อ (Listed Sites) โดยหลักการสำคัญของอนุสัญญาแรมซาร์ได้กำหนดไว้ว่า ประเทศภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฉบับนี้ ต้องกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติภายในประเทศของตนเองอย่างน้อย 1 แห่ง ถูกบรรจุรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติดังกล่าวอยู่ใน “บัญชีรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ” (List of Wetlands of International Importance) และจะต้องดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้นให้ดำรงคุณสมบัติทางนิเวศวิทยาไว้เป็นอย่างดี การกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติใด ๆ ถูกบรรจุรายชื่ออยู่ใน “บัญชีรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ” นั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความสำคัญระดับนานาชาติในเรื่องนิเวศวิทยา พฤกษศาสตร์ สัตววิทยา ชลชีววิทยา และ อุทกวิทยา (มาตรา 2 อนุสัญญาแรมซาร์)

ประกอบกับเกณฑ์ที่จำเป็นในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญระหว่างประเทศที่สามารถนำไปบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ นั้นมีสาระสำคัญ คือ

1.1 เกณฑ์มาตรฐานสำหรับการเป็นตัวแทนหรือเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษ (Criteria for representative or unique wetlands)

1.1.1 มีคุณสมบัติเป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นธรรมชาติ (Natural Wetlands) หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นธรรมชาติ (near-natural wetlands) โดยที่คุณลักษณะนั้น อาจจะเป็นคุณสมบัติโดยเฉพาะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น หรือเหมือนกับพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติแห่งอื่น ๆ ก็ได้ในอาณาบริเวณนั้น หรือ

1.1.2 เป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวทำหน้าที่ตามธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำใหญ่ ๆ หรือระบบชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพื้นที่ชายแดน หรือ

1.1.3 มีลักษณะที่หายากหรือไม่เหมือนกับพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ ในอาณาบริเวณนั้น (a rare or unusual type of wetlands)

1.2 เกณฑ์ทั่วไปสำหรับการใช้พืชหรือสัตว์ในการจำแนกชนิดพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่สำคัญ

พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติจะได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญ

1.2.1 เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์ สายพันธุ์ของพืชและสัตว์ที่หายาก มีแนวโน้มที่จะสูญพันธุ์ หรือใกล้จะสูญพันธุ์ หรือถิ่นที่อยู่อาศัยของประชากรพืชและสัตว์ดังกล่าวหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งชนิดพันธุ์ในจำนวนที่เหมาะสม

1.2.2 มีคุณค่าพิเศษในการดำรงความหลากหลายของพันธุกรรมและระบบนิเวศวิทยาของภูมิภาค เนื่องจากคุณภาพและลักษณะพิเศษของพรรณพืชหรือสัตว์ในพื้นที่นั้น

1.2.3 มีคุณค่าพิเศษในฐานะที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชหรือสัตว์ ในช่วงสำคัญของวงจรชีวิต

1.2.4 มีคุณค่าพิเศษสำหรับชนิดหรือพืชและสัตว์เฉพาะถิ่น (endemic species)

1.3 เกณฑ์เฉพาะสำหรับการใช้น้ำในการจำแนกนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่สำคัญ

1.3.1 ตามปกติสามารถให้น้ำอาศัยอยู่ได้ 20,000 ตัว อยู่ได้ตลอดไป

1.3.2 ตามปกติสามารถให้น้ำจำนวนพอสมควรจากกลุ่มสำคัญ ซึ่งเป็นดัชนีแสดงคุณค่าความอุดมสมบูรณ์ หรือความหลากหลายของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอยู่ได้ตลอดเวลา

1.3.3 ในกรณีที่มีข้อมูลประชากรนกน้ำ ตามปกติสามารถให้น้ำร้อยละ 1 ของประชากรในชนิดพันธุ์ หรือสายพันธุ์หนึ่งอยู่ได้ตลอดเวลา

2) การใช้หลักการ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” (Wise Use) เนื่องจากตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์นั้น มุ่งเน้นหลักการใช้อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติด้วย ซึ่งหลักการการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดนั้นก็หมายถึง การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ยั่งยืนในลักษณะของการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ควบคู่ไปกับการรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมด้วย (มาตรา 3 อนุสัญญาแรมซาร์) ซึ่งทำให้ประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาแรมซาร์นี้ต้องมีการจัดการ ดำเนินการให้มีการนำเสนอบริการในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands Conservation) บรรจุลงในแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ (National Land-Use Planning) โดยที่การวางแผนและการปฏิบัติการนั้น จะต้องดำเนินการในลักษณะให้มีความสอดคล้องกับหลักการการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use)

ซึ่งแนวทางที่ รัฐควรเร่งดำเนินการและสนับสนุนหลักการการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use) ตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์ ก็คือ การก่อตั้งนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ (Establishment of National Wetland Policies) โดยนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติดังกล่าว ควรมีการกำหนดสาระที่สำคัญ 2 ประการ คือ

2.1 การจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยสถาบันหรือองค์กรดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนานโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ด้วยการกำหนดนโยบายแห่งชาติผสมผสานทั้งนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ นโยบายการอนุรักษ์ รวมไปถึงการวางแผนการจัดการทรัพยากร การกำหนดให้ประชาชนท้องถิ่น (local people) มีส่วนร่วมในขบวนการตัดสินใจ (decision-making process) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับแผนของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Legislation) กฎหมายก็เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้มีการดำเนินการสอดคล้องตามนโยบาย รวมถึงเป็นกลไกที่ช่วยให้การปฏิบัติเป็นไปตามหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด และมีประสิทธิภาพในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำนี้ควรมีบทบัญญัติในลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ คือ

- 2.2.1 มุ่งเน้นการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำในอาณาบริเวณต่าง ๆ ที่กำหนดในแผนการใช้ที่ดิน
- 2.2.2 มีระบบการอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ
- 2.2.3 มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ
- 2.2.4 ตรวจสอบผลกระทบจากกิจกรรมต่าง ๆ
- 2.2.5 มีระบบการจัดการระหว่างรัฐ เจ้าของที่ดิน (land owners) และมีผู้ใช้ที่ดิน (land users)
- 2.2.6 มีระบบชั่งใจทางด้านเงินทุน ภาษีอากร และการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ (subsidies)
- 2.2.7 มีลักษณะในการกำหนดการนำเข้าชนิดพรรณพืชแปลกปลอมที่เข้ามาทำลายระบบพื้นที่ชุ่มน้ำ
- 2.2.8 กำหนดสิทธิในการอุทธรณ์ต่อการพิจารณาและการตัดสินใจของภาครัฐที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ

ตามหลักการกว้าง ๆ ของบทบัญญัติข้างต้น ก็สามารถทำให้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีความสอดคล้องกับหลักการใช้อย่างชาญฉลาดตามอนุสัญญาแรมซาร์มากยิ่งขึ้น

3) การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ

3.1 การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ก็เป็นกฎเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งตามอนุสัญญาแรมซาร์โดยหลักการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวมุ่งเน้นถึงให้กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาแรมซาร์ฉบับนี้ต้องมีการสนับสนุนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและนกน้ำ โดยต้องมีการกำหนดหรือจัดตั้งพื้นที่สงวนของพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า พื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านั้นจะถูกบรรยายชื่ออยู่ในบัญชีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติไว้หรือไม่ และยังกำหนดต่อไปอีกว่า ต้องมีมาตรการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านั้นด้วย รวมไปถึงการส่งเสริมประชาชนในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านี้ให้มีความตระหนักถึงความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ๆ ในการมีส่วนร่วมในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำด้วย (มาตรา 4.1 ของอนุสัญญาแรมซาร์)

3.2 การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นกระบวนการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีการวางแผนการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมไปถึงการให้ความรู้ ฝึกอบรม บุคลากรของภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ให้มีความรู้ ความเข้าใจ หลักการของหลักการใช้อย่างชาญฉลาด และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละแหล่งได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ๆ ด้วย (มาตรา 4.5 ของอนุสัญญาแรมซาร์)

4) ความช่วยเหลือกับนานาชาติในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ สำหรับความร่วมมือกับนานาชาติในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์มุ่งเน้นให้ทุกประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและการร่วมมือในระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิชาการ ข้อคิดเห็นในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับนานาชาติ รวมทั้งการเอื้ออำนวยทางด้านข้อมูลข่าวสาร แนวทางจัดการและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเกี่ยวกับการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในระหว่างประเทศรัฐภาคีสมาชิก

นอกจากความร่วมมือกับนานาชาติในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามกรณีนี้ยังกำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำหรือระบบน้ำร่วมกัน (Transboundary Wetland Conservation) ได้มีการปรึกษาหารือ โดยมีการวางแผนหรือนโยบายร่วมกันในอันที่ส่งเสริมการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา 5 อนุสัญญาแรมซาร์)

จากหลักการสำคัญทั้ง 4 ประการของอนุสัญญาแรมซาร์ เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ตามอนุสัญญาดังกล่าวมุ่งเน้นหลักการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละแหล่งอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ “หลักการการใช้อย่างชาญฉลาด” (wise use) ประกอบการส่งเสริมการค้าสินค้า วิจัย รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือกันในระหว่างประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฉบับนี้ เพื่อให้บรรลุถึงหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์อย่างแท้จริง

4.2.1.5 แนวทางการจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีระดับความสำคัญในระดับนานาชาติตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์

อนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ (Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat) หรืออนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) นั้น ได้กำหนดหลักการของการเข้าเป็นภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาแรมซาร์นี้มี 2 ประการ คือ

4.2.1.5.1 วิธีการของการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของรัฐตามอนุสัญญาแรมซาร์ ตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์นั้นได้กำหนดถึงวิธีการของรัฐหรือประเทศต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ หรือประเทศที่อยู่ในหน่วยงานพิเศษ หรือองค์กรพลังงานปรมาณูนานาชาติ (The International Atomic Energy Agency) หรือภาคีสมาชิกของ The Statues of the International Court of Justice (SICJ) สามารถเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาได้ 3 วิธี ดังนี้

1. ลงนามโดยไม่ต้องมีข้อสงวนใด ๆ สำหรับการให้สัตยาบัน
2. ลงนามโดยขอให้มีการให้สัตยาบัน ตามด้วยการให้สัตยาบัน
3. การเข้าเป็นภาคีใหม่ (Accession)

โดยการให้สัตยาบันหรือการเข้าเป็นภาคีใหม่นั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาได้ต่อเมื่อมีการส่งมอบเอกสารการให้สัตยาบันหรือการเข้าเป็นภาคีใหม่แก่ผู้อำนวยการองค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) และทั้งนี้ประเทศที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาแรมซาร์นี้จะต้องเสนอชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในทางนิเวศวิทยา พฤกษศาสตร์ สัตวศาสตร์ ชลชีววิทยา และอุทกวิทยา หรือที่เรียกว่า “Ramsar site” มาพร้อมทั้งข้อมูลพื้นฐานและแผนที่แสดงที่ตั้งและขอบเขตที่ชัดเจน โดยเสนอตามรูปแบบ “Ramsar datasheets” มาพร้อมกับการขอเข้าร่วมเป็นภาคีหรือเสนอหลังจากนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่ง datasheets เหล่านี้จะได้รับการจัดพิมพ์เป็น “ทำเนียบพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ” (Directory of Wetlands of International Importance) โดยสามารถเพิ่มเติมพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในดินแดนของตนในภายหลังได้อีกด้วย

4.2.1.5.2 ข้อตกลงของการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของรัฐที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาแรมซาร์ ข้อตกลงหลัก ๆ ของรัฐที่เข้าร่วมเป็นภาคีตามอนุสัญญาแรมซาร์ คือ

1. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องคัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติหรือนานาชาติอย่างน้อย 1 แห่ง เพื่อบรรจุในทำเนียบพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (มาตรา 2 วรรค1) และส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีอยู่ในบัญชีรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำ (มาตรา 3 วรรค 1) และเกณฑ์สำหรับการจำแนกวินิจฉัยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) ภายใต้มาตรา 2 ของอนุสัญญาแรมซาร์ ซึ่งเกณฑ์นี้ได้รับการรับรองจากการประชุมสมัชชาภาคีสมาชิกพื้นที่ชุ่มน้ำที่เมืองเรจินา ประเทศแคนาดา ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) มีใจความดังต่อไปนี้

1.1 เกณฑ์สำหรับประเมินคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นตัวแทนหรือที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ พื้นที่ชุ่มน้ำจะได้รับการพิจารณาว่า มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นตัวอย่างที่ดี หรือเป็นประเทศที่แสดงถึงลักษณะพื้นที่ชุ่มน้ำของภูมิภาคนั้น พื้นที่ชุ่มน้ำจะได้รับการพิจารณาให้ได้รับเลือกภายใต้กฎเกณฑ์

1.1.1 เป็นตัวอย่างของประเภทที่หายากหรือไม่ธรรมดาในเขตชีวภูมิศาสตร์ที่สมควร

1.1.2 เป็นตัวอย่างที่เป็นตัวแทนที่ดี ซึ่งแสดงลักษณะพื้นที่ชุ่มน้ำในภูมิภาคที่สมควร

1.1.3 เป็นตัวแทนของประเภทที่เป็นส่วนประกอบหนึ่งของพื้นที่ชุ่มน้ำรวมที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยอันอุดมสมบูรณ์ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณค่าระดับชาติสามารถได้รับการพิจารณาเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญระหว่างประเทศได้ หากมีบทบาทสำคัญทางด้านอุทกวิทยา ชีววิทยา หรือนิเวศวิทยา ในระบบลุ่มน้ำหรือระบบชายฝั่งทะเลระหว่างประเทศ

1.1.4 เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศกำลังพัฒนาที่มีคุณค่าสำหรับทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมภายใต้กรอบการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัย ทั้งนี้เนื่องจากมีบทบาทสำคัญทางด้านอุทกวิทยา ชีววิทยา หรือนิเวศวิทยา

1.2 เกณฑ์ทั่วไปสำหรับการใช้พืชหรือสัตว์ในการจำแนกวินิจฉัยพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญ พื้นที่ชุ่มน้ำจะได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระหว่างประเทศ หาก

1.2.1 เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์ สายพันธุ์ของพืชและสัตว์ที่หายาก มีแนวโน้มที่จะสูญพันธุ์หรือใกล้สูญพันธุ์ หรือเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของประชากรพืชและสัตว์ดังกล่าวหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งชนิดพันธุ์ในจำนวนที่เหมาะสม

1.2.2 มีคุณค่าพิเศษในการดำรงความหลากหลายของพันธุกรรม และระบบนิเวศของภูมิภาค เนื่องจากคุณภาพและลักษณะพิเศษของพรรณพืชหรือพันธุ์สัตว์ในพื้นที่นั้น

1.2.3 มีคุณค่าพิเศษในฐานะที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชหรือสัตว์ ในช่วงสำคัญของวงจรชีวิต

1.2.4 มีคุณค่าพิเศษสำหรับชนิดหรือสังคมพืชและสัตว์เฉพาะถิ่น (endemic species)

1.3 เกณฑ์เฉพาะสำหรับการใช้น้ำในการจำแนกวินิจฉัยพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญ พื้นที่ชุ่มน้ำจะได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระหว่างประเทศ หากว่า

1.3.1 ตามสภาพปกติพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นสามารถให้นกน้ำอาศัยอยู่ได้ 20,000 ตัว อยู่ได้ตลอดเวลา

1.3.2 ตามสภาพปกติพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น สามารถให้นกน้ำจำนวนพอสมควรจากกลุ่มสำคัญ ซึ่งเป็นดัชนีแสดงคุณค่าความอุดมสมบูรณ์หรือความหลากหลายของพื้นที่ชุ่มน้ำอยู่ได้ตลอดเวลา

1.3.3 ในกรณีที่มีข้อมูลประชากรนกน้ำ ตามปกติพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น สามารถให้นกน้ำร้อยละ 1 ของประชากรในชนิดพันธุ์ หรือสายพันธุ์หนึ่งอยู่ได้ตลอดเวลา

นอกจากนี้การประชุมของสมาชิกรัฐสภาของอนุสัญญาแรมซาร์ ครั้งที่ 6 ที่เมือง Brisbane ประเทศออสเตรเลีย ในปี พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) ที่ประชุมมีมติยอมรับถึงความสำคัญของพันธุ์ปลาและลักษณะการทำการประมงที่สามารถใช้เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ให้เป็น Ramsar Site ได้

2. ประเทศภาคีสมาชิกต้องกำหนดและวางแผนการดำเนินงานการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ไม่ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำแหล่งนั้นจะอยู่ในบัญชีรายชื่อหรือไม่ (มาตรา 3 วรรค 1)

3. ประเทศภาคีสมาชิกต้องทำการปรึกษากับภาคีอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของอนุสัญญาแรมซาร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ตามพรมแดนระหว่างประเทศที่มีการใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกัน หรือมีการใช้ทรัพยากรชีวภาพร่วมกัน รวมถึงการช่วยเหลือกันในความร่วมมือระหว่างประเทศสำหรับโครงการพื้นที่ชุ่มน้ำ (มาตรา 5 อนุสัญญาแรมซาร์)

4. ประเทศภาคีสมาชิกต้องสนับสนุนเงินช่วยเหลือแก่อนุสัญญาแรมซาร์ โดยจำนวนเงินช่วยเหลือของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับเกณฑ์ขององค์การสหประชาชาติ (UN Scale)

4.2.1.6 แนวทางการจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของประเทศไทยตามอนุสัญญาแรมซาร์ : ศึกษาพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์

4.2.1.6.1 การพิจารณาในเชิงทฤษฎีและหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์ เมื่อพิจารณาถึงสภาพแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศไทยนั้น พบว่า มีสภาพ ลักษณะ และขนาดของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่แตกต่างกันไป ซึ่งจากลักษณะของความแตกต่างดังกล่าวทำให้ต้องมีระดับหรือมีการจัดทำบัญชีรายชื่อ สถานภาพ และฐานข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย (Wetland Inventory) ในแต่ละภูมิภาค โดยมีคณะทำงานตามโครงการการจัดการทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแต่ภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน และได้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อ โดยใช้แหล่งข้อมูลหลักจากสวนราชการที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งข้อมูลหลักที่ได้จากบัญชีรายชื่อนี้เป็นภาพรวมของชนิด ประเภท ปริมาณ ขนาด แหล่งที่ตั้ง การกระจายตัว และสถานภาพปัจจุบันพร้อมกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแต่ละแห่งแต่ละประเภท นอกจากนี้ยังมีการจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำเป็น 3 ระดับ คือ ระดับนานาชาติ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น¹¹

สำหรับการแบ่งระดับความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำเป็น 3 ระดับนั้น สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาตินั้น ต้องเป็นลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เข้าหลักเกณฑ์การจำแนกวินิจฉัยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ (มาตรา 2) ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาตินั้น เป็นลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญในระดับที่ประชาชนหรือราษฎรส่วนใหญ่ของภูมิภาค หรือของท้องถิ่นได้ใช้ร่วมกัน ซึ่งถึงแม้ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวไม่ได้มีระดับความสำคัญในระดับเข้าเกณฑ์ตามหลักของอนุสัญญาแรมซาร์ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับชาติได้ เช่น ลุ่มน้ำปากสัก ลุ่มน้ำปากพอง เป็นต้น

ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับท้องถิ่นนั้นเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดเล็ก มีความสำคัญในระดับท้องถิ่น หรือท้องถิ่นเป็นผู้ได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำแหล่งนั้น ซึ่งในประเทศไทยนั้นพื้นที่ชุ่มน้ำระดับท้องถิ่นมีกระจายอยู่ทั่วไป¹²

¹¹ สัมภาษณ์ อาจารย์ณรงค์ วีระไวทยะ, นักวิชาการสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, วันที่ 20 สิงหาคม 2540.

¹² เรื่องเดียวกัน.

สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ นั้น เมื่อพิจารณาถึงขนาด และสภาพของบึงบอระเพ็ด เห็นได้ว่า

1. สภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ เป็นแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่ มีพื้นที่ประมาณ 132,737 ไร่เศษ ซึ่งเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติที่ใหญ่ที่สุดของภาคกลางของประเทศมีสภาพเหมาะสมในการใช้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำเพราะมีสภาพภูมิประเทศและสภาพแวดล้อมเหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของลูกปลาและมีความหลากหลายของชนิดพันธุ์ปลา ซึ่งบางชนิดที่พบได้น้อยมากในแหล่งน้ำของประเทศไทย บางชนิดก็เป็นชนิดพันธุ์ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ ปลาเหล่านี้จะอาศัยเลี้ยงตัวและวางไข่และแพร่ขยายพันธุ์กระจายออกไปสู่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา และลำน้ำอื่นที่เชื่อมต่อกัน ซึ่งจากความอุดมสมบูรณ์ของปลาชนิดต่าง ๆ ในบริเวณบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์นี้เอง ทำให้ประชาชนบริเวณบึงบอระเพ็ดหรือบริเวณใกล้เคียงบึงบอระเพ็ดได้อาศัยบึงบอระเพ็ดในการทำประมงน้ำจืด มีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว และเป็นผลผลิตทางการประมงที่สำคัญแหล่งหนึ่งของประเทศอีกด้วย¹³

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความอุดมสมบูรณ์ของบึงบอระเพ็ดในลักษณะความหลากหลายของพันธุ์ปลา และความหลากหลายทางชีวภาพของบึงบอระเพ็ดแล้ว พบว่า สภาพของบึงบอระเพ็ดนั้นเข้าตามหลักเกณฑ์ของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นตัวแทนหรือที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ ซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศกำลังพัฒนาที่มีคุณค่าสำหรับทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมภายใต้กรอบการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัย ทั้งนี้เนื่องจากมีบทบาทที่สำคัญทางอุทกวิทยา ชีวภาพ หรือนิเวศวิทยา

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การจำแนกวินิจฉัยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดนั้นก็มีความสำคัญในลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณค่าพิเศษในฐานะที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชหรือสัตว์ในช่วงสำคัญของวงจรชีวิต เนื่องจากสภาพพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดมีสภาพภูมิอากาศและภูมิลักษณะของพื้นที่เหมาะสมต่อการวางไข่และการเจริญพันธุ์ของพันธุ์ปลาชนิดต่าง ๆ หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการใช้พืชหรือสัตว์ในการจำแนกวินิจฉัยพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญในระดับนานาชาตินั้นก็ถือได้ว่า มีความเหมาะสมที่จะจัดพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติได้เช่นกัน หรือตามหลักเกณฑ์ใหม่ของอนุสัญญาแรมซาร์ที่พิจารณาถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงลักษณะพื้นที่ชุ่มน้ำก็มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยอาศัยชนิดพันธุ์ปลาและลักษณะการทำประมงในการกำหนดเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำใดให้เป็น Ramsar Site แล้ว ลักษณะของความหลากหลายชนิดพันธุ์ปลาและลักษณะการทำประมงของ

¹³ สัมภาษณ์ อาจารย์ณรงค์ วีระไวทยะ, นักวิชาการสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, วันที่ 20 สิงหาคม 2540.

ประชาชนในบริเวณบึงบอระเพ็ดก็ถือว่าเข้าหลักเกณฑ์ตามหลักเกณฑ์ใหม่ในการพิจารณาพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติด้วยเช่นกัน

2. สภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศของบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์นั้น นอกจากมีสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ และมีสภาพที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของลูกปลา และการแพร่ขยายพันธุ์ของปลานานหลายชนิดแล้ว สภาพพื้นที่ของบึงบอระเพ็ดยังมีความสำคัญต่อนกน้ำและนกมากมายหลายชนิดที่อาศัยพื้นที่บึงบอระเพ็ดในการใช้เป็นที่อยู่อาศัยและแหล่งหากิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนกน้ำที่บินอพยพมาจากประเทศจีนและไซบีเรียมาอาศัยและหากิน รวมถึงการวางไข่ในบริเวณบึงบอระเพ็ด ซึ่งมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยผสมพันธุ์ของนกน้ำ และนกชนิดอื่น ๆ ด้วย¹⁴

ดังนั้นหากพิจารณาถึงความพร้อมของสภาพพื้นที่บึงบอระเพ็ดในประเด็นนี้เห็นได้ว่า เกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ตามหลักอนุสัญญา รมช. ชาติที่ถือหลักเกณฑ์การใช้นกน้ำเป็นเกณฑ์วินิจฉัยพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญระหว่างประเทศนั้น โดยพิจารณาจาก

1. ตามสภาพปกติ พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นสามารถให้นกน้ำอาศัยอยู่ได้ 20,000 ตัว อยู่ได้ตลอดเวลา
2. ตามสภาพปกติ พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นสามารถให้นกน้ำจำนวนพอสมควร จากกลุ่มสำคัญ ซึ่งเป็นดัชนีแสดงคุณค่าความอุดมสมบูรณ์ หรือความหลากหลายของพื้นที่ชุ่มน้ำอยู่ได้ตลอดเวลา
3. ในกรณีที่มีข้อมูลประชากรนกน้ำ ตามปกติพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นสามารถให้นกน้ำร้อยละ 1 ของประชากรในชนิดพันธุ์ หรือสายพันธุ์หนึ่งอยู่ได้ตลอดเวลา

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ประกอบกับการพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับนกน้ำและนกชนิดอื่น ๆ ที่อาศัยและหากินอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดแล้ว เห็นได้ว่า เข้าหลักเกณฑ์ตามกรณีการใช้นกน้ำเป็นเกณฑ์วินิจฉัยพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญในระดับนานาชาติได้

¹⁴ สัมภาษณ์ อาจารย์ณรงค์ วีระไวทยะ, นักวิชาการสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, วันที่ 20 สิงหาคม 2540.

4.2.1.6.2 การพิจารณาในเชิงปฏิบัติของพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์นั้น ได้มีการนำหลักการ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” (wise use) มาบรรจุในอนุสัญญาดังกล่าวด้วย โดยอาศัยเหตุผลสนับสนุนที่ว่า การกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ต้องให้ความสำคัญในด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำมีความสำคัญในฐานะเป็นถิ่นที่อยู่ของสัตว์น้ำ และเป็นแหล่งการทำกรประมงพื้นบ้าน อันส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น ทำให้อนุสัญญาแรมซาร์มีความสอดคล้องกับความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

หากพิจารณาถึงความพร้อมของการนำพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์มาศึกษาในการกำหนดให้เป็น Ramsar Site โดยพิจารณาจากแบบสอบถามจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และชาวประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ พบว่า

1. ด้านการใช้ประโยชน์จากการทำการประมงในพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ จากการสำรวจความคิดเห็นของชาวประมงที่อาศัยในบริเวณบึงบอระเพ็ดในการประกอบอาชีพทำประมงในบริเวณดังกล่าว พบว่า ชาวประมงร้อยละ 96.80 ได้ใช้พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดในการทำการประมงน้ำจืด การเพาะปลูกเกษตรกรรม รวมไปถึงการอุปโภคบริโภคด้วย ประกอบกับชาวประมงส่วนใหญ่เห็นว่า บึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งที่ชาวประมงได้รับประโยชน์มาก เพราะได้ใช้บริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งทำมาหากินและแหล่งที่อยู่อาศัยด้วย ประกอบกับลักษณะการดำรงชีวิตของชาวประมงในบริเวณบึงบอระเพ็ดนั้น เป็นวิถีชีวิตของคนชนบทที่ตั้งถิ่นฐานในบริเวณนี้มานาน ประกอบกับมีวัฒนธรรมการอยู่อาศัยเป็นครอบครัวใหญ่ อาศัยการทำกรประมงน้ำจืดในบริเวณบึงบอระเพ็ดเป็นอาชีพในการหาเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว ทำให้ลักษณะการทำการประมงในบริเวณบึงบอระเพ็ดเป็นลักษณะการทำการประมงในลักษณะเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัวเท่านั้น ถึงแม้ว่าในสภาพปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมจะเปลี่ยนแปลงไป สภาพวิถีชีวิตของชาวประมงและลักษณะการทำกรประมงของชาวประมงในบริเวณบึงบอระเพ็ดก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก จึงถือได้ว่า ลักษณะการทำการประมงของชาวประมงในบริเวณบึงบอระเพ็ดนั้น เป็นลักษณะการประมงพื้นบ้านหรือการประมงของท้องถิ่นเท่านั้น

และพิจารณาจากหลักการ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” (wise use) ตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์ ที่มุ่งเน้นหลักการใช้ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและเหมาะสม โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยต้องการให้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติต่าง ๆ ไม่ว่าจะมีความสำคัญในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ได้มีความสำคัญในฐานะเป็นถิ่นที่อยู่ของสัตว์น้ำนานาชนิดและเป็นแหล่งทำการประมงพื้นบ้านที่เหมาะสม อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ในลักษณะการใช้ประโยชน์ของชาวประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ พบว่า ลักษณะการใช้ประโยชน์ของชาวประมงดังกล่าวมีความสอดคล้องตามหลักการ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” (wise use) ของอนุสัญญาแรมซาร์ จึงสามารถกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็น Ramsar Site ได้ตามเหตุผลข้างต้น

2. ด้านการอนุรักษ์และการบำรุงรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัด นครสวรรค์ จากการสำรวจความคิดเห็นของชาวประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัด นครสวรรค์นั้น พบว่า ชาวประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดนั้น ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ และมีฐานะยากจน ประกอบกับการตั้งถิ่นฐานของชาวประมงส่วนใหญ่ในบริเวณบึงบอระเพ็ดนั้น เป็นลักษณะที่อยู่อาศัยมานานหลายชั่วอายุคน ทำให้ชาวประมงในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด รวมไปถึงลักษณะการทำประมงที่เป็นการประมงแบบท้องถิ่น เพียงเพื่อเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัวเป็นหลัก

ส่วนลักษณะการบำรุงรักษาและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ จากการสำรวจเห็นได้ว่า ชาวประมงส่วนใหญ่มีแนวทางร่วมกันในการร่วมมือกันป้องกันผลเสียที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรสัตว์น้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดด้วย เช่น การไม่ใช้ไฟฟ้าช็อตปลา การไม่จับปลาในฤดูวางไข่ การไม่ทิ้งขยะหรือสิ่งปฏิกูลลงในบริเวณบึงบอระเพ็ด การร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของทางราชการในการช่วยจัดการและอนุรักษ์พื้นที่บึงบอระเพ็ดตามนโยบายหรือกฎเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดการสอดส่องดูแลเป็นหูเป็นตาให้กับเจ้าหน้าที่ของทางราชการ หากปรากฏการกระทำผิดเกี่ยวกับการทำการประมงในบริเวณบึงบอระเพ็ด รวมไปถึงการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบในการดูแลรักษาของทางราชการอย่างเคร่งครัดด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามกฎระเบียบและกฎหมายของทางราชการ ซึ่งทางศูนย์พัฒนาประมงน้ำจืดบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ที่กำหนดเขตรักษาพืชพันธุ์ในบึงบอระเพ็ดเป็น 2 เขต โดยเขตที่ 1 เป็นเขตหวงห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงโดยเด็ดขาด กับเขตที่ 2 เป็นหวงห้ามที่อนุญาตให้ราษฎรทำการประมงได้ โดยใช้เครื่องมือบางชนิดที่ทางราชการกำหนดให้ แต่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ซึ่งจากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้นชาวประมงส่วนใหญ่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าวเป็นอย่างดี ซึ่งมีชาวประมงเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ยังฝ่าฝืนกฎระเบียบและกฎหมายเท่านั้น

เมื่อพิจารณาแนวทางการใช้ประโยชน์ของชาวประมงในบึงบอระเพ็ด และแนวทางการอนุรักษ์บำรุงรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด โดยศึกษาจากแบบสอบถามที่สำรวจความคิดเห็นของชาวประมงที่อาศัยและทำมาหากินในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ เห็นได้ว่าลักษณะวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวประมงที่อาศัยและหากินในบึงบอระเพ็ดนั้นมีความผูกพันกับบึงบอระเพ็ดมาก

เนื่องจากได้อาศัยบริเวณบึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและทำมาหากิน โดยการประกอบอาชีพการประมงน้ำจืดเพื่อหาเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัวจึงทำให้ชาวประมงส่วนใหญ่ในบริเวณบึงบอระเพ็ดจึงมีความเข้าใจและเล็งเห็นคุณค่าความสำคัญของบึงบอระเพ็ดเป็นอย่างดีและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับทางเจ้าหน้าที่ของทางราชการในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำและบำรุงรักษาสภาพพื้นที่ของบึงบอระเพ็ดมีสภาพที่ชาวประมงจะสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากการทำการประมงน้ำจืดและอยู่อาศัยในบริเวณบึงบอระเพ็ดได้อย่างปกติ

ซึ่งจากลักษณะการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดของชาวประมงดังกล่าว มีความสอดคล้องกับหลักการ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” (wise use) ในการให้ความสำคัญและร่วมมือกับทางราชการในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดอย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ต่อชาวประมงนั่นเอง ทำให้บึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งการประมงพื้นบ้านที่สำคัญของประเทศ อันส่งผลทำให้คุณภาพชีวิตของชาวประมงในบริเวณบึงบอระเพ็ดดีขึ้น

จากการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของประเทศไทยตามอนุสัญญาแรมซาร์ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ทั้งทางด้านเชิงทฤษฎีตามหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์ และด้านเชิงปฏิบัติจากข้อมูลภาคสนามจากประชาชน หรือชาวประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่บึงบอระเพ็ดนั้น มีความสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาแรมซาร์ และควรพิจารณาเสนอให้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติบึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ หรือ Ramsar Site โดยมีเหตุผลสนับสนุน สรุปได้คือ

1. เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่และมีเอกลักษณ์ทางกายภาพและชีวภาพที่โดดเด่นหายากของประเทศ
2. เป็นถิ่นที่อยู่ของพรรณพืชและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำหลากหลายชนิดและบางชนิดพันธุ์ก็หายากใกล้จะสูญพันธุ์
3. มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง
4. อยู่ในเส้นทางอพยพและแวะพักของนกในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะนกน้ำ
5. เอื้ออำนวยประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของ ชุมชนในท้องถิ่น

4.2.1.6.3 การพิจารณาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญในระดับระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ กลไกทางกฎหมายเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำธรรม

ชาติส่วนใหญ่ก็มีกฎหมายรองรับในด้านการจัดการและการอนุรักษ์ โดยได้รับการคุ้มครองในรูปแบบของพื้นที่อนุรักษ์ต่าง ๆ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น โดยพื้นที่อนุรักษ์เหล่านี้ตกอยู่ภายใต้การคุ้มครองจากส่วนราชการที่ทำหน้าที่เข้าไปดูแลรักษาตามกฎหมาย เช่น กรมป่าไม้ กรมประมง เป็นต้น ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติบางแหล่งที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองเป็นพื้นที่อนุรักษ์ข้างต้นนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปดำเนินการและวางมาตรการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านั้นด้วย ด้วยเหตุผลและความจำเป็นในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำบางแหล่งที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศและสัตว์พืชในบริเวณดังกล่าว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายสำคัญที่เข้ามาเสริมหรืออุดช่องว่าง¹⁵ กฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ยังมีข้อบกพร่องที่ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญบางแหล่งของประเทศได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศให้พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญนั้นเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 และมาตรา 44 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535¹⁶ โดยออกเป็นกฎกระทรวงในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญดังกล่าว

ซึ่งในขณะนี้ทางคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศพื้นที่ป่าดงลำพัน อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 และมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยการเสนอของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดทำแผนปฏิบัติการและมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำป่าดงลำพันด้วย

สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความสำคัญบางแหล่งแม้ว่าจะได้มีการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ก็ตามแต่มีพื้นดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งอยู่นอกเขตพื้นที่อนุรักษ์เหล่านี้ ซึ่งมีคุณค่าและเป็นผืนเดียวกันกับพื้นที่อนุรักษ์ในบริเวณดังกล่าวได้ เนื่องจาก ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายที่ส่วนราชการนั้น ๆ รับผิดชอบอยู่ แต่มีผลกระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศหรือความเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและชีวภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์นั้นได้ ก็ควรกำหนดให้เป็น “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยมีคณะกรรมการชุดหนึ่งประกอบด้วย ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ดังกล่าวมาเป็น ผู้พิจารณาอนุญาตการใช้ทรัพยากรตามความเหมาะสม

¹⁵ สัมภาษณ์ อาจารย์ณรงค์ วีระไวทยะ, นักวิชาการสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, วันที่ 20 สิงหาคม 2540.

¹⁶ โปรดดู มาตรา 43 และมาตรา 44 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.

สำหรับกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์นั้น มีกฎหมายที่สำคัญในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณดังกล่าว คือ

1. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยทางราชการได้กำหนดให้บริเวณเขตบึงบอระเพ็ดนั้นเป็นเขตรักษาพืชพันธุ์ ตามมาตรา 8¹⁷ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยอยู่ภายใต้การจัดการและการดูแลรักษาของกรมประมง

2. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยการกำหนดให้บริเวณบึงบอระเพ็ดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า (มาตรา 36)¹⁸ ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดูแลร่วมกันของกรมป่าไม้และกรมประมงในการอนุรักษ์และคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งทำกินของสัตว์ป่าตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏกรมป่าไม้มีหน้าที่สำคัญในการดูแลรักษาและให้การคุ้มครอง “นกน้ำ” และนกชนิดอื่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ส่วนกรมประมงนั้นมีหน้าที่ในการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและระบบนิเวศทางธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด รวมไปถึงการส่งเสริมและควบคุมการทำประมง การเพาะปลูก เกษตรกรรม ของชาวประมงหรือประชาชนที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดด้วย

ประกอบกับอนุสัญญาแรมซาร์ที่คำนึงถึงหลักการ “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” (wise use) โดยมุ่งเน้นการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางชีวภาพและกายภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมไปถึงการใช้เป็นแหล่งทำมาหากิน โดยเฉพาะการเป็นแหล่งประมงพื้นบ้าน อันเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นให้คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่สำคัญในการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ เห็นได้ว่า กลไกของกฎหมายมีความสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์ ในการช่วยไปดำเนินการตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายให้การจัดการและการอนุรักษ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางกรอบและกฎเกณฑ์หลักการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ในบริเวณบึงบอระเพ็ดได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน ส่วนพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งอยู่นอกเขตบึงบอระเพ็ดและมีคุณค่าและผืนเดียวกับที่อยู่ในเขตบึงบอระเพ็ดที่มีความสำคัญในลักษณะของระบบนิเวศที่เชื่อมโยงกันนั้น กลไกของกฎหมายที่เข้ามาเสริมและอนุรักษ์สภาพพื้นที่ชุ่มน้ำในบริเวณดังกล่าวได้คือพระราชบัญญัติสงวนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยการกำหนดให้เขตดังกล่าวเป็น “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ตามกฎหมายดังกล่าวประกอบการกำหนดให้มีการวางนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในบริเวณดังกล่าวอย่างเหมาะสม

¹⁷ โปรดดู มาตรา 8 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹⁸ โปรดดู มาตรา 36 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535