

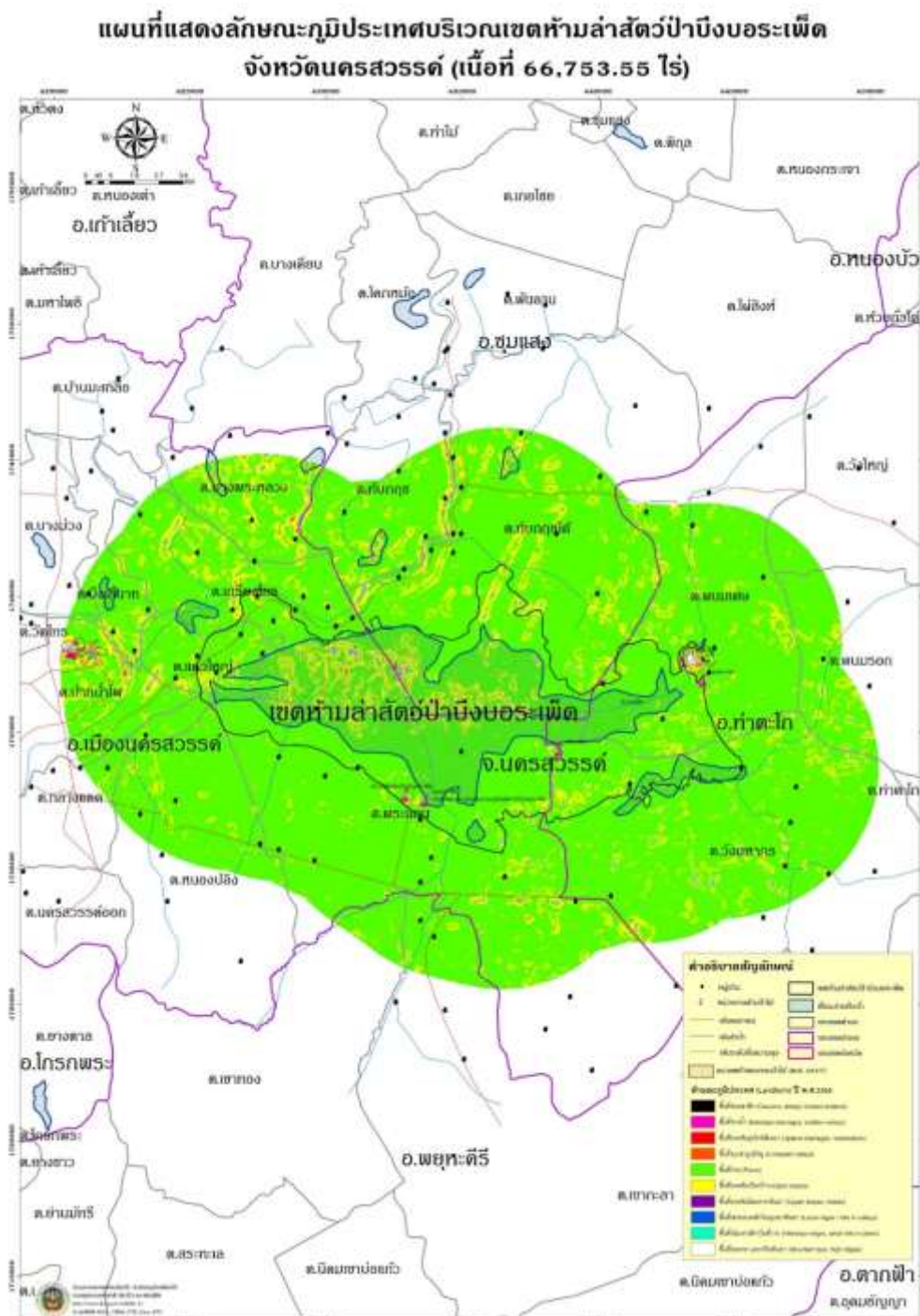
บทที่ 4

การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศทางธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่อการนำไปใช้ประโยชน์ที่สำคัญคือเป็นแหล่งอาหารของประชาชนที่อยู่รอบ ๆ พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นแหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยว และเป็นแหล่งพักพิงอาศัยชั่วคราวของนกน้ำที่อพยพย้ายจากถิ่นที่อยู่อาศัยเพื่อหาที่อยู่ชั่วคราวในช่วงฤดูหนาว พื้นที่ชุ่มน้ำจึงมีความสำคัญสำหรับนกน้ำที่ในทางระหว่างประเทศให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองเพื่อให้เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศอย่างยั่งยืน ดังนั้นการบริหารจัดการที่ถูกต้องจึงเป็นความสำคัญซึ่งมีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยกฎหมายระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญา ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ค.ศ. 1975 (Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) โดยมุ่งเน้นให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับนกน้ำ ด้วยการใช้วิธีการบริหารจัดการของประเทศภาคีที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำแรมซาร์ซึ่งก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กระบวนการจัดการตามแนวทางการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศ ได้รับการรับรองขึ้นทะเบียนว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์เพื่ออนุรักษ์และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำ

สำหรับประเทศไทยโดยสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่ราบลุ่มมีพื้นที่ชุ่มน้ำกระจายไปทั่วภูมิภาคของประเทศ จำนวน 50 แห่ง (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558, หน้า 5-8) และได้รับการขึ้นทะเบียนเป็น Ramsar Site จำนวน 14 แห่ง คือ พื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนจี่เสียนในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ จังหวัดกระบี่ พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พื้นที่ชุ่มน้ำบึงหนองหาร จังหวัดสกลนคร พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโจงหลวง จังหวัดบึงกาฬ พื้นที่ชุ่มน้ำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระเทพรัตนราชกุมารี (พรุโตะแดง) จังหวัดนราธิวาส พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม – เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหมู่เกาะลิบง – ปากน้ำตรัง จังหวัดตรัง พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติแหลมสน – ปากคลองกะเปอร์ – ปากแม่น้ำกระบี่ จังหวัดระนอง พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย

จังหวัดเชียงราย พื้นที่ชุ่มน้ำกุดทิง จังหวัดบึงกาฬ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558 ,หน้า 5-8) (ดูภาพที่ 4.1 แผนที่บึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์)



ภาพที่ 4.1 แผนที่บึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์
<http://www.dnp.go.th>, (วันที่ 27 พฤศจิกายน 2563)

สำหรับบึงบอระเพ็ดโดยพื้นฐานเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะของระบบนิเวศที่มีความอุดมสมบูรณ์และเป็นแหล่งน้ำที่ประชาชนในบริเวณนั้นได้ใช้ประโยชน์ทั้งทางด้านการอุปโภค บริโภค การประกอบอาชีพ การนันทนาการและการท่องเที่ยว บึงบอระเพ็ดมีลักษณะของการเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้ยื่นขอขึ้นทะเบียนเป็น Ramsar Site เมื่อ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2551 แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ ซึ่งหากพิจารณาจากสภาพความอุดมสมบูรณ์ ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศทางน้ำ การใช้ประโยชน์พื้นที่ และการบริหารจัดการที่ถูกต้องตามมาตรฐานการจัดการของอนุสัญญาแรมซาร์ จากสภาพการณ์นี้จึงคาดว่าน่าจะเป็นสาเหตุที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาให้ขึ้นทะเบียนตามที่ขอ

พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่แรมซาร์นั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ตามระบบนิเวศและมีการจัดการที่ดีที่สามารถคงความอุดมสมบูรณ์ไว้ได้ในขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ที่ย่อมให้มีการนำไปใช้ประโยชน์ของประชาชนซึ่งก็เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) และยังเป็นพื้นที่อาศัยชั่วคราวของนกน้ำที่อพยพมาอันเป็นหลักการสำคัญสำหรับการเป็นพื้นที่แรมซาร์ ดังนั้นความสำคัญของการจะทำให้บึงบอระเพ็ดได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่แรมซาร์ตามที่ขอไปนั้นก็ต้องพิจารณาว่าบึงบอระเพ็ดมีสภาพของระบบนิเวศที่ยังคงมีความอุดมสมบูรณ์จากการบริหารจัดการและจากการใช้ประโยชน์ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อบึงบอระเพ็ด แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบันกลับพบว่ามิได้เป็นไปเช่นนั้น ดังนั้นการวิจัยนี้จึงกำหนดเป้าหมายที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ถูกต้องตามหลักการของการเป็น Ramsar Site และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการโดยการจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นรองรับ เพื่อนำไปสู่การจัดการที่จะมีโอกาสได้รับการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่แรมซาร์ได้ ดังนั้นการวิจัยจึงกำหนดประเด็นในการศึกษาและวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

1. สภาวะการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

ปัญหาที่ส่งผลให้บึงบอระเพ็ดซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่ของประเทศที่คาดหวังว่าจะได้ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำได้แต่ก็ยังไม่ได้รับการพิจารณา อาจเป็นเพราะการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดการเพื่อเป็น Ramsar Site ตามที่อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะต้องมีการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน มีกระบวนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยวิธีการที่ถูกต้องและมีรูปแบบที่จัดการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การวิเคราะห์จึงมุ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงสภาวะการณ์ของการจัดการบึงบอระเพ็ดและผลกระทบที่เกิดขึ้น

รวมทั้งการดำเนินการและประสิทธิภาพของการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยการนำเอาหลักเกณฑ์การจัดการตามหลักการเป็นพื้นที่ Ramsar Site ดังนี้

1.1 การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อการอนุรักษ์ (Conservation)

บึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นแหล่งปลาน้ำจืดและสัตว์น้ำขนาดใหญ่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมประมงเป็นผู้ดูแลแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำจืดในบึงบอระเพ็ด และได้มีการประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์พืชพันธุ์สัตว์น้ำห้ามประชาชนจับสัตว์น้ำในเขตหวงห้าม ในพื้นที่ 38,850 ไร่ ตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558 และมีการคุ้มครองโดยการกำหนดเครื่องมือ ชนิด ประเภทให้จับสัตว์น้ำ ในเขตอนุญาตให้ทำการประมงโดยการกำหนดเครื่องมือจับสัตว์น้ำ จำนวน 93,887 ไร่ 56 ตารางวา รวมทั้งการประกาศเขตอนุรักษ์เพื่อรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ และนกน้ำในฤดูวางไข่เพื่อรักษาพันธุ์สัตว์น้ำซึ่งเป็นมาตรการในการคุ้มครองสัตว์น้ำในบึงบอระเพ็ด และมีการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อคุ้มครองสัตว์น้ำในเขตอนุรักษ์ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ถึงแม้ว่ากรมประมงจะได้กำหนดให้พื้นที่บางส่วนเป็นเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่คุ้มครองพืชพันธุ์สัตว์น้ำ และห้ามมิให้ประชาชนเข้าไปทำการประมง แต่ก็มีพื้นที่บึงบอระเพ็ดนอกเขตอนุรักษ์ที่กรมประมงอนุญาตให้ประชาชนทำการประมงได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับบึงบอระเพ็ดก็คือประชาชนยังมีการบุกรุกเข้าไปจับสัตว์น้ำในเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำห้ามล่าสัตว์ป่า และใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำโดยใช้กระแสไฟฟ้า ส่งผลกระทบทำให้ปลาตายเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกิน เพื่อการทำเกษตร และลักลอบสูบน้ำในบึงบอระเพ็ดเพื่อใช้ทำการเกษตร ปัญหาเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของบึงบอระเพ็ด ซึ่งน่าจะขัดกับหลักการอนุรักษ์ที่ให้มีการคุ้มครองพื้นที่แต่ก็ยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ด้วยโดยที่การใช้ประโยชน์นั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่พื้นที่นั้น

จากความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติของบึงบอระเพ็ดที่เคยมีในอดีตที่มีระบบนิเวศที่สมบูรณ์ด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติ เป็นแหล่งทำประมงน้ำจืดขนาดใหญ่ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาน้ำจืดหลากหลายชนิด รวมทั้งปลาหมอสีคอดที่เป็นพันธุ์ปลาน้ำจืดที่ได้รับการคุ้มครองจากกรมประมง แต่ปัจจุบันมีจำนวนน้อยลงจนใกล้จะสูญพันธุ์ และเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำและนกอพยพย้ายถิ่น (รายงานการวิจัยของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2555, 40-50) สะท้อนให้เห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์จากบึงบอระเพ็ดไม่ว่า การประมง การเกษตร การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรม ของประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบบริเวณบึงบอระเพ็ด หรือ ภาคธุรกิจเอกชนที่ประกอบกิจการร้านค้า และโรงแรม มิได้คำนึงถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์เหล่านั้น จนกระทั่งบึงบอระเพ็ดเกิดความเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติของ

ประชาชน และความเสื่อมโทรมตามธรรมชาติจากปัญหาตะกอนดินตื้นเขิน การปล่อยให้มีวัชพืชน้ำเพิ่มมากขึ้น โดยไม่มีการกำจัด เช่น ผักตบชวาที่เป็นวัชพืชน้ำมีเพิ่มมากขึ้นทำให้การไหลเวียนของน้ำติดขัดและทำให้น้ำเน่าเสียเนื่องจากความแออัดของผักตบชวาทำให้พื้นผิวน้ำขาดออกซิเจน ส่งผลกระทบต่อพืชน้ำและสัตว์น้ำและระบบนิเวศของบึงบอระเพ็ด

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือการอนุรักษ์ (Conservation) บึงบอระเพ็ดหมายความถึงการยอมให้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่มีในระบบนิเวศในขณะเดียวกันก็หวังว่าจะมีการคุ้มครองทรัพยากรเหล่านั้นด้วยแต่ก็พบว่าประชาชนมุ่งที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบึงบอระเพ็ดให้หมดไป โดยไม่ได้มีการเฝ้าระวังในการใช้ประโยชน์ สัตว์น้ำที่ลดจำนวนลงเป็นจำนวนมาก เกิดจากการทำประมงที่ผิดวิธี พืชน้ำที่เป็นห่วงโซ่อาหารลดจำนวนลง โดยไม่มีการคำนึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับบึงบอระเพ็ดนอกจากนี้ก็ยังมีการบุกรุกที่ดินบึงบอระเพ็ดเพื่อใช้ทำการเกษตร แต่โดยเหตุที่พื้นที่บึงบอระเพ็ดนั้นเป็นที่ดินราชพัสดุ มีประชาชนที่อาศัยโดยรอบบริเวณบึงบอระเพ็ดได้จับจองพื้นที่เข้าทำประโยชน์ทั้งหมด จำนวน 45,000 ไร่ และมีผู้บุกรุกทั้งหมด 1,300 ครัวเรือน (เอกสารรายงานประมงจังหวัด, 2561) เพื่อใช้ทำการเกษตร เช่น ทำนาข้าว ทำนาบัว และขุดบ่อเลี้ยงปลา ดังนั้นสำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์จึงกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินภายในบริเวณบึงบอระเพ็ด ไว้ 2 แนวทาง คือ

1. ประชาชนที่จับจองเข้าทำประโยชน์ ก่อน ปี พ.ศ. 2554 ให้มาขอขึ้นทะเบียนที่สำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์พร้อมตรวจสอบสิทธิการเข้าครอบครองการทำประโยชน์ เพื่อให้สำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ โดยออกเอกสารให้เข้าพื้นที่ราชพัสดุบริเวณบึงบอระเพ็ดทำประโยชน์ได้
2. ให้ประชาชนเข้าพื้นที่บึงบอระเพ็ดบริเวณสันดอนทำประโยชน์ จากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครสวรรค์ เก็บค่าเช่าทำประโยชน์ไร่ ละ 600 บาท ต่อปี 1 ครอบครัวยุให้เข้าพื้นที่บึงบอระเพ็ดได้ไม่เกิน 5 ไร่

ธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์เป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินโดยประชาชนที่ครอบครองพื้นที่หลังปี พ.ศ. 2554 จะไม่ได้รับสิทธิในการตรวจสอบสิทธิ เป็นการแก้ปัญหการบุกรุกบึงบอระเพ็ด และทำให้ทราบจำนวนประชาชนที่ขอขึ้นทะเบียนเพื่อการควบคุมการใช้พื้นที่ (สำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์, 2563) ซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของธนารักษ์เร่งสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน เพื่อให้มาขึ้นเอกสารในการตรวจสอบสิทธิ ณ ขณะนี้แนวทางการแก้ไขอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการยื่นเอกสารตรวจสอบสิทธิของประชาชนในการเข้ามาครอบครองการทำประโยชน์ในบริเวณพื้นที่บึงบอระเพ็ดเพื่อรอการดำเนินการขึ้นทะเบียนต่อไป (ดูภาพที่ 4.2 การประชุมโครงการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินบึงบอระเพ็ด)



ภาพที่ 4.2 การประชุมโครงการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินบึงบอระเพ็ด เมื่อวันที่ 19 - 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2563, เว็บไซต์สำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์, วันที่ 19 สิงหาคม 2563)

ปัจจุบันปัญหาการบุกรุกพื้นที่บึงบอระเพ็ดยังคงมีอยู่ เนื่องจากปรากฏว่าสำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์ดำเนินการตรวจสอบสิทธิของผู้ใช้พื้นที่บึงบอระเพ็ดเพื่อทำการเกษตร แต่ไม่มีการดำเนินคดีตามกฎหมาย (เอกสารรายงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์, 2563) เพื่อใช้ทำการเกษตร เช่น ทำนาข้าว ทำนาบัว และขุดบ่อเลี้ยงปลา โดยธนารักษ์พื้นที่นครสวรรค์มีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกโครงการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินบึงบอระเพ็ด และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของราษฎร ซึ่งพนักงานอัยการจังหวัดนครสวรรค์ ได้มีคำสั่งสั่งฟ้อง ปรากฏในสำนวนคดีหมายเลขแดง 3564/ 2557 และอีกหลายคดียังอยู่ในชั้นการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น ถึงแม้หน่วยงานภาครัฐจะดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกโครงการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินบึงบอระเพ็ด และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของราษฎร ปรากฏว่าประชาชนที่ไม่ได้สิทธิการขึ้นทะเบียนของกรมธนารักษ์ยังคงใช้พื้นที่บึงบอระเพ็ดทำการเกษตร ซึ่งหน่วยงานภาครัฐใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ เรียกประชุมขอความร่วมมือจากประชาชนที่ใช้พื้นที่บึงบอระเพ็ด แต่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศของกรมธนารักษ์ไม่ให้ความร่วมมือ เนื่องจากไม่ได้อยู่ในหลักเกณฑ์การตรวจสอบสิทธิดังกล่าว แต่ไม่ได้มีการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายแต่อย่างใด เพียงแต่ใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ

ปัญหาการบุกรุกพื้นที่บึงบอระเพ็ดนั้น ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางธรรมชาติของบึงบอระเพ็ด เนื่องจากพื้นที่บึงบอระเพ็ดกลายเป็นพื้นที่เสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ของประชาชน ภาครัฐ ภาคเอกชน การใช้ประโยชน์ในการทำนา

นาบัวก่อให้เกิดสารเคมีตกค้างปนเปื้อนภายในบึงบอระเพ็ด (เอกสารรายงานของกรมประมง, 2562) ส่งผลกระทบต่อมลพิษทางน้ำซึ่งเป็นห่วงโซ่ของระบบนิเวศทางธรรมชาติ การมีสารพิษปนเปื้อนในน้ำส่งผลเสียต่อออกซิเจนในน้ำ ต่อการเจริญเติบโตของพืชน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งอาหารของสัตว์น้ำ

1.2 การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด (Wise Use)

การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด เป็นหลักการสำคัญของการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของ Ramsar ที่ยอมให้มีการนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ ของพื้นที่ชุ่มน้ำไปใช้ประโยชน์ได้แต่การใช้ประโยชน์นั้นต้องมีความฉลาดพอที่จะไม่ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำได้รับความเสียหาย ซึ่งบึงบอระเพ็ด ถือเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่เคยมีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางระบบนิเวศ สัตว์น้ำ พืชน้ำ บึงบัว เป็นแหล่งอาหารและที่ทำมาหากินของประชาชนที่อาศัยโดยรอบบริเวณบึง เช่น ในการประมง การเกษตร ธุรกิจโรงแรม ที่พัก ร้านอาหาร แพลลา การท่องเที่ยว และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว จึงกล่าวได้ว่าจากสภาพของบึงบอระเพ็ดนั้นมีการใช้ประโยชน์ในหลายด้าน แต่ที่เป็นปัญหาก็คือการควบคุมการใช้ประโยชน์ของหน่วยงานภาครัฐนั้นไม่สามารถจะควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพยังคงพบว่าประชาชนมุ่งเพียงที่จะใช้ประโยชน์อย่างเดียว โดยไม่ร่วมกันบำรุงรักษา ดูแล อนุรักษ์ และคุ้มครองฟื้นฟู บึงบอระเพ็ดเพื่อให้ทรัพยากรที่มีอยู่คงความอุดมสมบูรณ์เหมือนกับในอดีตที่เคยอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติ ดังนั้นเมื่อความต้องการในการใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นก็เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น การลักลอบสูบน้ำ การลักลอบจับสัตว์น้ำ การใช้เครื่องมือในการทำประมงผิดประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งพนักงานอัยการจังหวัดนครสวรรค์ ได้มีคำสั่งสั่งฟ้อง ปราบกฏในสำนวนคดี หมายเลขแดง อ.144 / 2563 ลักลอบใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงในเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงจังหวัดโดยมิได้รับอนุญาต และใช้เรือที่มิได้รับอนุญาตใช้เรือ และทำการในเรือโดยมิได้รับใบประกาศนียบัตรรับรองความรู้ความสามารถอันถูกต้อง และคดีดำที่ อ.487/2563 เรื่องทำการประมงโดยใช้กระแสไฟฟ้าในแหล่งน้ำสาธารณะบึงบอระเพ็ด โดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งการบุกรุกพื้นที่บึงบอระเพ็ดเพื่อทำธุรกิจ โรงแรม ร้านอาหาร ที่พัก การใช้พื้นที่ทำการเกษตรในบริเวณบึงบอระเพ็ด และโดยรอบบึงบอระเพ็ดเกิดปัญหาสารเคมีตกค้างในดิน มีสารเคมีปนเปื้อนในน้ำ ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางน้ำของบึงบอระเพ็ด

การใช้พื้นที่ของประชาชนเพื่อทำการเกษตร นั้นส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติของบึงบอระเพ็ดเนื่องจากการบุกรุกพื้นที่บึงบอระเพ็ดทำการเกษตร และการลักลอบสูบน้ำจากบึงบอระเพ็ด ไปใช้เพื่อทำการเกษตร ในฤดูแล้งส่งผลเสียต่อปริมาณน้ำในบึงบอระเพ็ดลดลงส่งผลกระทบต่อแหล่งอาหารของสัตว์น้ำ พืชน้ำ และการลักลอบจับสัตว์น้ำในฤดูวางไข่ เป็นการใช้

ประโยชน์ในเชิงมุ่งที่จะใช้ประโยชน์อย่างเดียว โดยไม่ได้มุ่งคุ้มครองที่จะใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และชาญฉลาดให้รู้จักการใช้ที่สมประโยชน์รุ่นสู่รุ่นต่อไปโดยมีการบำรุงรักษา คูแฉก อนุรักษ์ และคุ้มครอง พื้นฟู เพื่อให้มีทรัพยากรทางธรรมชาติที่จะสามารถใช้ได้รุ่นสู่รุ่นต่อไปได้ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด



ภาพที่ 4.3 การปราบปรามการใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่ไม่ถูกต้อง,
<http://www.tnnthailand.com/player.php>, (วันที่ 22 สิงหาคม 2563)



ภาพที่ 4.4 การลักลอบสูบน้ำในบึงบอระเพ็ดเพื่อทำการเกษตร,
<https://news.thaipbs.or.th/content/280052>, (วันที่ 25 สิงหาคม 2563)



ภาพที่ 4.5 เจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงน้ำจืดบึงบอระเพ็ดนครสวรรค์ ได้จับกุมผู้
ลักลอบใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงและลักลอบสูบน้ำ ในเขตบึงบอระเพ็ด
<https://www4.fisheries.go.th>, (วันที่ 25 สิงหาคม 2563)



ภาพที่ 4.6 การบุกรุกที่ทำกินในเขตบึงบอระเพ็ด จ.นครสวรรค์ ชาวบ้านที่บุกรุกกว่า 50,000 ไร่
ไทยพีบีเอส, <https://news.thaipbs.or.th/content/272746>, (25 สิงหาคม 2563)



ภาพที่ 4.7 ชาวบ้านร้องดีเอสไอ เจ้าคณะจังหวัดนครสวรรค์สร้างอุทยานบุกรุกคลอง
สาธารณประโยชน์บนเนื้อที่บึงบอระเพ็ด - ถมคลองสาหร่าย 300 ไร่

[,https://mgronline.com/crime/detail/9600000025530](https://mgronline.com/crime/detail/9600000025530), (25 สิงหาคม 2563)



ภาพที่ 4.8 การบุกรุกบึงบอระเพ็ด

<https://www.google.com/search?q>, (วันที่ 25 สิงหาคม 2563)

การใช้ประโยชน์ของภาคเอกชน เช่น ร้านค้า ร้านอาหาร โรงแรม เรือท่องเที่ยว และการประกอบการธุรกิจกีฬาทางน้ำ นั้นมีการจัดโซนพื้นที่ในการประกอบการธุรกิจดังกล่าว ในบริเวณที่ภาครัฐอนุญาตให้เป็นสถานที่ประกอบการ โดยมีการปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติของภาครัฐในการให้บริการนักท่องเที่ยว แต่ยังมีปัญหาการจัดการขยะที่เป็นปัญหาทางมลพิษ และปัญหาเรื่อน้ำที่ขรุขระเข้าไปในเขตพื้นที่อนุรักษ์จับสัตว์น้ำ และเสียงเครื่องยนต์เข้าไปรบกวนสัตว์ เช่น นกน้ำ ในฤดูวางไข่ เป็นการใช้ประโยชน์โดยไม่มุ่งเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติ ไม่รู้จักใช้ประโยชน์

อย่างชาญฉลาดเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและคงอยู่ของทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่อให้ทรัพยากรคงมีใช้รุ่นสู่รุ่นต่อไปได้ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

1.3 การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable Use)

การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เป็นอีกหลักการหนึ่งของการจัดการพื้นที่ Ramsar ที่มีความหมายถึงการยินยอมให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรของพื้นที่ชุ่มน้ำในลักษณะที่ใช้ประโยชน์โดยให้มิทรัพยากรที่ใช้นั้นหลงเหลือไปถึงชนรุ่นอนาคตที่จะได้ใช้ประโยชน์เช่นเดียวกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ดไม่ได้เป็นตามหลักการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งเห็นได้จากความเสื่อมโทรมของน้ำที่เกิดขึ้นจากประชาชนที่ใช้ประโยชน์ และสัตว์น้ำบางพันธุ์ถึงขั้นของการใกล้จะสูญพันธุ์หรือสูญพันธุ์ไปแล้ว ซึ่งจากสภาพการณ์ของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติของบึงบอระเพ็ดในปัจจุบันนั้นเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ในบึงบอระเพ็ดโดยที่มุ่งที่จะใช้ประโยชน์อย่างเดียว แทนที่มุ่งคุ้มครองส่งเสริมให้ประชาชนใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดและรู้จักใช้อย่างยั่งยืน เช่น การบุกรุกพื้นที่บึงบอระเพ็ดในการทำเกษตร และการลักลอบการสูบน้ำในบึงบอระเพ็ดไปใช้ประโยชน์ในการทำเกษตร ข่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศภายในบึงบอระเพ็ด ซึ่งเป็นห่วงโซ่อาหารระหว่างมนุษย์ สัตว์น้ำ พืชน้ำ พันธุ์สัตว์น้ำบางชนิดนั้นสูญหาย ใกล้สูญพันธุ์และมีจำนวนสัตว์น้ำลดลง พืชน้ำลดลง และจำนวนนกอพยพย้ายถิ่นที่อพยพลดน้อยลง (รายงานสรุปสถิติของศูนย์วิจัยสัตว์น้ำบึงบอระเพ็ด, 2562, หน้า 10) (รายงานประจำปี พ.ศ. 2556-2557 ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ กรมประมง, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

1.4 องค์กรการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยวิธีการจัดการที่ถูกต้อง

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นหลักการที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการควบคุมระบบนิเวศให้มีความอุดมสมบูรณ์และควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ชุ่มน้ำย่อมสะท้อนถึงการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังเช่นบึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่มีเนื้อที่ 132,567 ไร่ มีทั้งที่เป็นส่วนที่เป็นน้ำ และเป็นพื้นดิน ที่มีทรัพยากรธรรมชาติมากมายที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในลักษณะหลากหลาย ดังนั้นการจัดการเพื่อให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์จึงจำเป็นต้องมีองค์กรดำเนินการ และโดยเหตุที่องค์กรที่ดำเนินการเป็นองค์กรภาครัฐจึงต้องมีกฎหมายเฉพาะกำหนดถึงขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจนตามสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละด้านและที่เป็นปัญหาก็คือโดยสภาพของบึงบอระเพ็ดนั้นก็คือในการจัดการนั้นแต่ละองค์กรที่มีหน้าที่ตามกฎหมายแต่ละฉบับก็จะดำเนินการตามที่กฎหมายของตนที่ใช้บังคับ

กำหนดไว้ ในขณะที่โดยสภาพของบึงบอระเพ็ดไม่อาจที่จะแยกส่วนการจัดการต่างหากจากกัน ความถูกต้องน่าจะเป็นการบูรณาการการจัดการร่วมกันมากกว่า

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดนั้นมีการแยกส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายที่ใช้บังคับกำหนดไว้ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่สามารถที่จะล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายของหน่วยงานนั้นกำหนดไว้ เช่น กรมประมง มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล เพาะพันธุ์สัตว์น้ำและควบคุมการประมงตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 และกรมชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2458 โดยกรมชลประทานได้มีการผันน้ำจากบึงบอระเพ็ดไปใช้เพื่อทำระบบคลองชลประทาน คลองบึงบอระเพ็ด และคลองวังมหากรเป็นคลองส่งน้ำ เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบบึงบอระเพ็ดใช้น้ำจากคลองชลประทานในการทำเกษตรและใช้เพื่อการอุปโภคและบริโภค ในช่วงฤดูร้อนเกิดภัยแล้ง ชลประทานจังหวัดนครสวรรค์ดำเนินการสูบน้ำจากแม่น้ำน่านเข้ามาทางปากคลองวังมหากรเพื่อเข้ามาเติมน้ำในบึงบอระเพ็ด เพื่อลดปัญหาปริมาณน้ำลดลงเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากน้ำในบึงเกิดภัยแล้งและการลักลอบสูบน้ำในบริเวณบึงบอระเพ็ด ที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาสัตว์น้ำ พืชน้ำลดจำนวนมาก โดยบึงบอระเพ็ดนั้นมีการเสื่อมโทรมโดยทางธรรมชาติมีการขุดลอกบึงบอระเพ็ดเพื่อไม่ให้ตื้นเขิน สามารถเก็บกักน้ำได้ แต่ปัญหาตะกอนดินมีจำนวนมากไม่สามารถขุดลอกได้ทั้งหมดส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมตามธรรมชาติได้ดำเนินการขุดลอกตะกอนดินตื้นเขิน (เอกสารรายงานการประชุมของสำนักงานประมงจังหวัดนครสวรรค์, 2562)

สำหรับปัญหาการบุกรุกที่ดินนั้นกรมธนารักษ์เป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหา และประชาชนที่ครอบครองพื้นที่หลังปี พ.ศ. 2554 จะไม่ได้รับสิทธิในการตรวจสอบสิทธิ เป็นการแก้ปัญหาการบุกรุกบึงบอระเพ็ด และทำให้ทราบจำนวนประชาชนที่ขอขึ้นทะเบียนเพื่อการควบคุมการใช้พื้นที่ (สำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์, 2563) ซึ่งปัจจุบันกรมธนารักษ์เร่งสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน เพื่อให้มายื่นเอกสารในการตรวจสอบสิทธิ ณ ขณะนี้แนวทางการแก้ไขอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการยื่นเอกสารตรวจสอบสิทธิของประชาชนในการเข้ามาครอบครองการทำประโยชน์ในบริเวณพื้นที่บึงบอระเพ็ดเพื่อรอการดำเนินการขึ้นทะเบียนต่อไป

การประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์พืชพันธุ์สัตว์น้ำบึงบอระเพ็ด เขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์น้ำของบึงบอระเพ็ด จำนวน 45,000 ไร่ กับการประกาศเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2558 จำนวน 35,000 ไร่ บนเขตพื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำที่ทับซ้อนกันอยู่โดยมี 2 หน่วยงาน ที่เป็น

ผู้รับผิดชอบพื้นที่ของเขตห้ามล่าสัตว์น้ำและประกาศเขตอนุรักษ์ของกรมประมงทับซ้อนบนพื้นที่เดียวกัน ซึ่งเป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนเองตามขอบเขตแห่งอำนาจตามกฎหมาย

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการของหน่วยงานต่าง ๆ ตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นส่งผลต่อการจัดการในภาพรวมที่ยังคงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการในรูปแบบของการบูรณาการการจัดการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ดังนั้นจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาและฟื้นฟูบึงบอระเพ็ดระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามผลการพัฒนาและฟื้นฟูบึงบอระเพ็ด (เอกสารรายงานประมงจังหวัดนครสวรรค์, 2559) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์เป็นประธาน และมีคณะกรรมการประกอบด้วย

- 1) ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครสวรรค์
- 2) ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยคุ้มครองพันธุ์พืชและสัตว์น้ำบึงบอระเพ็ด
- 3) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด
- 4) ผู้อำนวยการสำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์
- 5) ผู้อำนวยการสำนักงานป่าไม้จังหวัดนครสวรรค์
- 6) ผู้อำนวยการสำนักงานชลประทานจังหวัดนครสวรรค์
- 7) ผู้อำนวยการสำนักงานโยธาจังหวัดนครสวรรค์
- 8) นายอำเภอ อำเภอเมืองนครสวรรค์
- 9) นายอำเภอ อำเภอชุมแสง
- 10) นายอำเภอ อำเภอท่าตะโก
- 11) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลทับกฤช
- 12) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ
- 13) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพระนอน
- 14) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร
- 15) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่
- 16) ประมงจังหวัดนครสวรรค์ กรรมการและเลขานุการ

จากคณะกรรมการชุดนี้พบว่า เป็นเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารขององค์กรภาครัฐส่วนกลางที่แบ่งอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยที่การติดตามผลของคณะกรรมการระดับจังหวัดนครสวรรค์ การติดตามผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานนั้นเป็นการดำเนินการตามนโยบายภาครัฐเพื่อการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของบึงบอระเพ็ดที่มีอยู่ เช่น การขุดลอกตะกอนดินของบึงบอระเพ็ด ประมงจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการขุดลอกตะกอนบึงบอระเพ็ด แต่การขุดลอกนั้นทำได้เพียงบางส่วน ของบึงบอระเพ็ดที่ชี้จุดขุดลอกตะกอนบึง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาตะกอนดินได้ทั้งหมดเพราะ

ตะกอนดินของบึงบอระเพ็ดมีจำนวนมาก ส่งผลให้พื้นที่การกักเก็บน้ำลดลงและมีผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติของบึงบอระเพ็ด ส่วนการขุดลอกคลองที่ผันน้ำจากบึงบอระเพ็ดไปให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบบึงบอระเพ็ด ใช้เพื่อทำการเกษตร อุปโภค บริโภค โดยโครงการชลประทานจังหวัดนครสวรรค์ดำเนินการ เช่น การขุดลอกคลองบึงบอระเพ็ด การขุดลอกคลองมหากา เพื่อใช้น้ำทำการเกษตรของประชาชนบริเวณโดยรอบบึงบอระเพ็ด ส่วนการสูบน้ำจากแม่น้ำน่านเพื่อเป็นการเติมน้ำในบึงบอระเพ็ดเพื่อเป็นการรักษาระดับน้ำในบึงบอระเพ็ดในช่วงหน้าแล้ง โดยการสูบน้ำเติมน้ำเข้าบึงบอระเพ็ด แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาปริมาณน้ำในบึงบอระเพ็ดที่ลดลงจากภัยแล้งและการลักลอบสูบน้ำเพื่อทำการเกษตรได้ เนื่องจากน้ำในแม่น้ำน่านมีปริมาณไม่เพียงพอต่อการสูบน้ำเข้ามาเพื่อรักษาระดับปริมาณน้ำในบึงเพื่อรักษาปริมาณน้ำให้มีความสมดุลไว้ได้ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาการรักษาระดับน้ำในบึงบอระเพ็ดได้และส่งผลให้มีพื้นดินมากเพิ่มขึ้นเนื่องจากปริมาณน้ำลดลง (เอกสารรายงานประมงจังหวัดนครสวรรค์, 2562) ส่วนการสำรวจพันธุ์สัตว์น้ำ พืชน้ำ และการอพยพย้ายถิ่นของนกอพยพ (เอกสารรายงานศูนย์วิจัยสัตว์น้ำบึงบอระเพ็ดเขตพื้นที่ 12,2562) มีปริมาณสัตว์น้ำลดลง การวางไข่ของนกน้ำ เพื่อทราบจำนวนสัตว์น้ำในเขตพื้นที่บึงบอระเพ็ดในแต่ละปีโดยทำสถิติของสัตว์น้ำไว้ในแต่ละปี ปรากฏว่าเมื่อทำการสำรวจ สัตว์น้ำ นกน้ำ ในปี 2562 พบว่าจำนวนสัตว์น้ำและนกน้ำที่เข้ามาอยู่อาศัยในบริเวณบึงบอระเพ็ดลดน้อยลง สะท้อนให้เห็นว่า แหล่งอาหารและที่อยู่ของสัตว์น้ำลดลง ทรัพยากรทางธรรมชาติเสื่อมโทรมมากขึ้นจากการใช้ประโยชน์ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติของบึงบอระเพ็ด

จากการจัดการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามกฎหมายในการจัดการบึงบอระเพ็ดจึงสะท้อนให้เห็นได้ว่าการบูรณาการร่วมกันโดยองค์กรภาครัฐโดยแต่ละหน่วยงานทำงานแยกส่วนกันชัดเจน โดยจัดการทำตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ในขณะที่บึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำเดียวที่ต้องใช้การจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และเพื่อการคุ้มครองความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำสำหรับการใช้ประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่และสำหรับเป็นแหล่งพักอาศัยชั่วคราวของนกน้ำที่อพยพเข้ามา แต่เป็นที่น่าสังเกตก็คือหากพิจารณาจากองค์คณะกรรมการชุดนี้จะพบแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายภูมิภาคโดยพบว่ามีกรรมการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เลยทั้ง ๆ ที่บึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีขอบเขตอำนาจในการจัดการ และประชาชนที่เข้าไปใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ในบึงบอระเพ็ดก็เป็นประชาชนที่อยู่ในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญก็คือการจัดการที่ดีจะเป็นการจัดการเพื่อการแก้ไขและป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ซึ่งผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาก็คือประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ดแต่ก็ไม่พบว่ามีกฎหมายใดให้ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการอยู่ด้วย

นอกจากนี้โดยเหตุที่บึงบอระเพ็ดครอบคลุมพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรแต่ก็ไม่ปรากฏชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการอยู่ด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากปัญหาการบริหารจัดการร่วมกันของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพบว่ามีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด นครสวรรค์แต่ก็ไม่มียกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ด้วย ทั้ง ๆ ที่ตั้งของบึงบอระเพ็ดก็อยู่ในพื้นที่ดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ องค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน เป็นต้น และประชาชนในพื้นที่ปกครองก็เป็นผู้ใช้ประโยชน์แต่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

การจัดการบึงบอระเพ็ดจึงยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้และส่งผลกระทบต่อการใช้บริการพิจารณาการเป็นพื้นที่ Ramsar Site ได้ ดังนั้นการวิจัยนี้จึงมีแนวคิดว่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ดได้มีส่วนร่วมจัดการบึงบอระเพ็ดด้วยก็น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาได้ แต่ก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมอยู่ด้วยเพื่อมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของบึงบอระเพ็ดใน 4 ด้าน คือ

1. การบุกรุกบึงบอระเพ็ด เพื่อใช้เป็นที่ดินทำกิน เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย ทำการเกษตร
2. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ด ทำการประมงจับสัตว์น้ำ การผันน้ำจากบึงบอระเพ็ดไปใช้เพื่อการเกษตร การอุปโภค บริโภค การเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงระบบนิเวศทางธรรมชาติ
3. การใช้ประโยชน์พื้นที่ไม่ถูกต้อง บึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำของกรมประมง อนุญาตให้ประชาชนจับสัตว์น้ำในพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ให้จับสัตว์น้ำได้ แต่พบว่ามีกรลักลอบจับสัตว์น้ำโดยใช้เครื่องมือที่ไม่ถูกต้องจับสัตว์น้ำ โดยใช้กระแสไฟฟ้า ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือจับสัตว์น้ำโดยไม่ถูกต้อง และลักลอบจับสัตว์น้ำในเขตอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติประมง 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 เป็นการใช้ประโยชน์อย่างไม่ชาญฉลาด
4. การทำกิจกรรมนันทนาการ การท่องเที่ยว ที่เป็นการรบกวนการอยู่อาศัยของนกน้ำในฤดูวางไข่ของนกน้ำ นกอพยพย้ายถิ่น

ปัญหาทั้ง 4 ด้านนี้ในปัจจุบันการจัดการเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานรัฐตามกฎหมายกำหนดไว้ และแม้จะมีการตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดแต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรคณะกรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ภาคราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้า

ร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วยแต่ไม่มีขอบเขตแห่งอำนาจในการจัดการและก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรของบึงบอระเพ็ดมีส่วนร่วมจัดการอยู่ด้วยจึงน่าจะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อจัดการบึงบอระเพ็ดที่ปัญหาดังกล่าวยังไม่สามารถจะแก้ไขได้

จากสภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบที่ได้กล่าวมาแล้วของบึงบอระเพ็ด พบว่าในปัจจุบันนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการตามหลักการของพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้บึงบอระเพ็ดได้รับการรองรับขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการ แม้ว่าปัจจุบันจะมีการจัดการซึ่งเป็นการจัดการของหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมประมง กรมธนารักษ์ กรมทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กรมเจ้าท่า มีลักษณะเป็นต่างฝ่ายต่างทำ ตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่เป็นการจัดการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และโดยเหตุที่บึงบอระเพ็ดเป็นบึงน้ำขนาดใหญ่ และมีที่ตั้งบึงบอระเพ็ดอยู่ในเขตอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาจัดการ และให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ซึ่งยังไม่ปรากฏความชัดเจนในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ ดังนั้นการวิจัยนี้จึงกำหนดเป้าหมายการจัดการจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเพื่อเป็นฐานอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ และให้ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอยู่ด้วย

2. การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดตามกฎหมายไทย

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเกิดจากสาเหตุการบริหารจัดการ โดยยึดเอาจากปัญหาที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์กับการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด ที่ยังไม่ได้จัดการเป็นไปตามหลักอนุสัญญาแรมซาร์ สะท้อนให้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ของบึงบอระเพ็ด ดังนั้นกฎหมายไทยในการนำมาวิเคราะห์จึงกำหนดเอาประเด็นปัญหามาวิเคราะห์กับกฎหมายไทยกับการบริหารจัดการ เพื่อให้ชี้ถึงปัญหาของการจัดการบึงบอระเพ็ด ดังนี้

2.1 ปัญหาการบุกรุกบึงบอระเพ็ด

ปัญหาการบุกรุกบึงบอระเพ็ดเพื่อใช้ประโยชน์ของประชาชนนั้น เป็นทั้งการบุกรุกพื้นดินและการบุกรุกพื้นน้ำของบึงบอระเพ็ด โดยมีกฎหมายใช้บังคับ ดังนี้

เหตุแห่งการบุกรุกของประชาชนก็เพื่อใช้เป็นพื้นที่ทำกิน เช่น เพื่อการทำเกษตร หรือทำร้านค้า หรือเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย แม้จะเป็นสาเหตุที่จำเป็นสำหรับประชาชนแต่ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายทั้งที่เป็นความผิดอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362 “ผู้ใดเข้าไปใน

อสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น เพื่อถือการครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือเข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเขาโดยปกติสุข”

ปัญหาการบุกรุกพื้นน้ำของบึงบอระเพ็ดที่เป็นความผิดอาญา มีสาเหตุส่วนใหญ่เป็นการบุกรุกเพื่อใช้พื้นที่ทำเป็นแพอยู่อาศัย หรือร้านค้าหรือร้านอาหาร หรือเป็นพื้นที่ทำการเกษตร และตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักการและเหตุผลในการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ทางน้ำเพื่อการสัญจรเป็นหลัก ดังนั้นการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการกีดขวางการสัญจรไปมาทางน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะจึงถือว่าเป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ โดยกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการล่งล้าแม่ น้ำไว้ในมาตรา 117-มาตรา 118 จัตวา กล่าวคือ มาตรา 117 กำหนดห้ามมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่งล้าเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำหรือบนชายหาดของทะเล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า และมาตรา 117 ทวิ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดจะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามอัตราที่กฎกระทรวงกำหนด ทั้งหากไม่ชำระมาตรา 118 ตรีกำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตนั้นต้องเสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของค่าตอบแทนที่ค้างชำระด้วย มาตรา 118 และมาตรา 118 ทวิ เป็นบทกำหนดอัตราโทษสำหรับผู้ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือผู้ได้รับอนุญาตมาตรา 117 แต่มิได้ทำการก่อสร้างตามที่ได้รับอนุญาตนั้นจะมีระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับ ซึ่งอัตราค่าปรับนั้นกฎหมายกำหนดให้คิดคำนวณตามพื้นที่ที่มีการฝ่าฝืน โดยกำหนดอัตราค่าปรับไว้ไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาตนั้นทำการรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่ามีอำนาจทำการรื้อถอนหรือแก้ไขได้ทันที โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดนั้นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของเจ้าท่า และหากการรื้อถอนมีผลให้ส่วนที่ไม่ต้องรื้อถอนได้รับความเสียหายนั้น เจ้าท่าไม่ต้องรับผิดชอบหากได้ดำเนินการรื้อถอนตามวิธีที่วิญญูชนพึงกระทำ ดังนั้นการที่ประชาชนบุกรุกบึงบอระเพ็ดแม้จะต้องการสร้างเป็นแพที่พักอาศัยหรือสร้างเป็นร้านอาหารเพื่อการประกอบอาชีพก็ตามแต่กฎหมายก็ถือว่าผิดเพราะเปาชนการสร้างสิ่งกีดขวางการสัญจรทางน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยฉบับนี้

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ชัดเจนห้ามมิให้ผู้ใดทำการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดรุกล้ำเข้าไปในพื้นที่แม่น้ำทั้งเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำ โดยกำหนดข้อยกเว้นให้สามารถทำได้แต่ต้องขออนุญาตจากเจ้าท่าโดยต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี และมี

บทบัญญัติกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ทำการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดโดยมิได้รับอนุญาต โดยมี ระวังโทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมถึงให้อำนาจเจ้าท่าในการสั่งให้ผู้ทำการก่อสร้าง อาคารหรือสิ่งอื่นใดรื้อถอน โดยมิได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ทำการก่อสร้างให้เป็นไป ตามที่ได้รับอนุญาต ต้องทำการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น รวมทั้งในกรณีที่ไม่มีพบตัวผู้เป็น เจ้าของให้เจ้าท่าทำการรื้อถอนได้ทันทีโดยให้ผู้เป็นเจ้าของเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน ของเจ้าท่า และหากการรื้อถอนของเจ้าท่าทำได้ด้วยวิธีการตามที่วิญญูชนพึงกระทำแล้วก่อให้เกิด ความเสียหายขึ้นนั้น เจ้าท่าไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พบว่ามีการกำหนดมาตรการห้ามมิให้มีการกระทำก่อสร้างอาคารหรือสิ่งใด ๆ รุกเข้าไปในลำ น้ำไว้อย่างชัดเจน โดยมีการกำหนดข้อยกเว้นว่าจะสามารถกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งเป็นหน่วยงานของทางราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ส่งเสริมการพัฒนาระบบการ ขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์น้ำ โดยมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ทำการฝ่าฝืนก่อสร้างโดยไม่ได้รับ อนุญาต หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ก่อสร้างตามที่ได้รับอนุญาต ให้ต้องระวางโทษจำคุก ปรับ และทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งให้เจ้าท่ามีอำนาจออกคำสั่งให้ทำการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ฝ่าฝืน นั้น ๆ ไว้อย่างชัดเจน

2.2 ปัญหาการใช้ประโยชน์

โดยเหตุที่บึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่จัดว่ามีความอุดมสมบูรณ์ที่ประชาชนในพื้นที่ได้ ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรของบึงบอระเพ็ดซึ่งบางครั้งก็ใช้ประโยชน์ในลักษณะของการละเมิด กฎหมายที่บัญญัติห้ามไว้ เช่นการจับสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ที่กรมประมงกำหนดให้เป็นพื้นที่ในการ เพาะพันธุ์สัตว์น้ำ ขยายพันธุ์ และเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำในฤดูวางไข่ หรือเป็นพื้นที่สำหรับการ วิจัยถึงแม้จะมีการอนุรักษ์และคุ้มครองบึงบอระเพ็ดตามกฎหมายแต่ละฉบับก็ตาม ลักลอบจับ สัตว์น้ำ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 31 ผู้ใดจะทำการประมงน้ำจืดในที่จับสัตว์น้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยใช้ เครื่องมือทำการประมงตามที่อธิบดีประกาศกำหนดต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ อนุญาตให้มีการทำการประมงจับสัตว์น้ำได้ จากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของบึงบอระเพ็ด ส่งผลต่อปัญหาความเสื่อมโทรมของบึงบอระเพ็ดโดยตรง

ดังนั้นตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 กรมประมงมีการกำหนดพื้นที่ในการอนุรักษ์เพื่อกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ในการคุ้มครอง พันธุ์สัตว์น้ำ เพาะพันธุ์และขยายพันธุ์สัตว์น้ำ เพื่อการศึกษาและทำการวิจัยในพื้นที่บึงบอระเพ็ด จำนวน 35,450 ไร่ เป็นพื้นที่คุ้มครองห้ามจับสัตว์น้ำ

สำนักงานชลประทานจังหวัดนครสวรรค์จะดำเนินการจัดการภายใต้ขอบเขตหน้าที่ตามกฎหมาย ปัญหาความเสื่อมโทรมทางระบบนิเวศวิทยาก็ยังคงถูกทำลาย ปัญหาการลักลอบสูบน้ำ สารเคมี ตกค้างในน้ำและตกค้างในดินจากการเกษตรในเขตบึงบอระเพ็ดก็ยังคงมีอยู่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติที่เสื่อมโทรมลงจากสารเคมีปนเปื้อนในน้ำและปริมาณระดับน้ำลดน้อยลงกระทบต่อปริมาณน้ำภายในบึงบอระเพ็ด

2.3 การใช้ประโยชน์พื้นที่ไม่ถูกต้อง

บึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำของกรมประมง อนุญาตให้ประชาชนจับสัตว์น้ำในพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ให้จับสัตว์น้ำได้ แต่พบว่ามีการลักลอบจับสัตว์น้ำโดยใช้เครื่องมือที่ไม่ถูกต้องจับสัตว์น้ำ โดยใช้กระแสไฟฟ้า ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือจับสัตว์น้ำโดยไม่ถูกต้อง และลักลอบจับสัตว์น้ำในเขตอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติประมง พุทธศักราช 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 20 ห้ามมิให้บุคคลใดใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำหรือใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ ถึงแม้จะมีเจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงน้ำจืดบึงบอระเพ็ดนครสวรรค์ ของกรมประมง ปราบปรามตรวจจับผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติประมง 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 ยังพบปัญหาการลักลอบจับสัตว์น้ำโดยใช้เครื่องมือที่ไม่ถูกต้องจับสัตว์น้ำ และยังพบว่าการลักลอบสูบน้ำในบึงบอระเพ็ดไปใช้เพื่อการเกษตร ตามมาตรา 18 ห้ามมิให้บุคคลใดวิดน้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล ที่อนุญาตซึ่งมิใช่ที่ของเอกชนและที่สาธารณประโยชน์ หรือบ่อล่อสัตว์น้ำ หรือทำให้น้ำในที่จับสัตว์น้ำ เช่นว่านั้นแห้งหรือลดน้อยลงเพื่อทำการประมง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ถึงแม้หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงน้ำจืดบึงบอระเพ็ดนครสวรรค์ ของกรมประมง จะมีการดำเนินการปราบปรามตรวจจับผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติประมง พุทธศักราช 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 และมีกฎหมายกำหนดไว้ห้ามสูบน้ำรวมถึงการตรวจจับของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ยังพบว่าการลักลอบสูบน้ำจากบึงบอระเพ็ด

จากปัญหาการใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดไม่ถูกต้อง ตามมาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกบัว ข้าว ปอ พืชและพันธุ์ไม้น้ำอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิใช่ในที่ของเอกชน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ พบว่ามีประชาชนบุกรุกใช้ประโยชน์เป็นที่ดินทำกิน

มาตรา 46 ห้ามมิให้ทำการประมงหรือทำการเพาะสัตว์เลี้ยงสัตว์น้ำภายในเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการหรือเพื่อการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

2.4 มาตรการที่ใช้ในการจัดการ

การมีส่วนร่วมของชุมชน ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 9 เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืด โดยให้กรมประมงดำเนินการให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายการพัฒนาประมงในน่านน้ำไทยให้สอดคล้องกับปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำและขีดความสามารถในการทำ การประมง

(2) สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น

(3) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการหรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่องดังกล่าว

(4) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ

จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ ให้สมประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนตามสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย และประกอบมาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และจารีตประเพณีอันดีงามท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ตามสิทธิชุมชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่สภาพแห่งปัญหาของบึงบอระเพ็ดนั้นขาดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามหลักการกระจายอำนาจจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยทำให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจกฎหมายหลายฉบับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนั้นแม้จะได้มีการให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่ในการนำกฎหมายไปบังคับใช้จำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียด ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งที่เป็นปัญหาคือในปัจจุบันยังไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดที่จะดำเนินการร่วมกับองค์กรภาครัฐอื่น ทั้ง ๆ ที่พื้นที่ตั้งของบึงบอระเพ็ดและประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบึงบอระเพ็ดก็คือประชาชนในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปร่วมดำเนินการบริหารจัดการกับภาครัฐอื่นก็น่าจะเป็นผลดีต่อการคุ้มครองบึงบอระเพ็ดเพื่อให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณลักษณะสากลตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการ ดูแล รักษา ฟื้นฟู ทรัพยากรทางธรรมชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบ และขอบเขต อำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย

2.5 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ประชาชนในท้องถิ่นจึงมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (ชาชีวะวัฒน์ ศรีแก้ว, หน้า 11) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองซึ่งแยกออกจากรัฐ โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบเดียวกัน คือ การจัดทำ “บริการสาธารณะ” สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของระดับชาติ (รัฐ) และระดับท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นั้นเป็นการจัดทำภารกิจเพื่อ

ตอบสนองความต้องการและความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท (ณัฐพล ใจจริง และ กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร,ฐานข้อมูลออนไลน์, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>, วันที่ 18 มีนาคม 2563) ดังต่อไปนี้

1) การบริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) หมายถึง กิจกรรมที่จัดทำขึ้นโดยรัฐที่มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ มีลักษณะเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน กระบวนการยุติธรรม เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของรัฐโดยรวม และรวมไปถึงกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ อาทิ กองทัพอากาศ ตำรวจ ศาลยุติธรรม กิจกรรมทางการทูต ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

2) การบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ และเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยจะมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองคนในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ทั้งเรื่องเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม การอำนวยความสะดวก รวมไปถึงการจัดสวัสดิการให้คนในท้องถิ่นโดยตรง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543)

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78 ได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ไว้คือ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีด้วยกัน 4 เรื่อง ได้แก่ 1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ 3) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรและ 4) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะปรากฏในหมวด 2 มาตรา 16-22 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ไว้ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ทั้งทางการปกครอง การบริหารในท้องถิ่นของตนเอง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ส่งเสริมสนับสนุนด้านต่าง ๆ อาทิ การส่งเสริมด้านการศึกษา กีฬา การท่องเที่ยว ฯลฯ รวมไปถึงการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการจัดทำบริการหรือกิจกรรมใด ๆ ในท้องถิ่น จำเป็นต้องคำนึงถึงความสามารถในการจัดทำของท้องถิ่นเอง คุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น และความต้องการหรือประโยชน์ที่คนในท้องถิ่นจะได้รับ รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในอนาคต พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ไว้ 2 กรณี คือ ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ในรูปแบบไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่ตามในมาตรา 16 คือ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ในรูปแบบเต็มจังหวัด ก็จะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 และ 17 นั่นคือ มีอำนาจหน้าที่เดียวกับกรุงเทพมหานครนั่นเอง

ประการที่สาม การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 21 และ 22 มีการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ และนอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

หากพิจารณาจากขอบเขตและอำนาจหน้าที่จะพบว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมหรือให้บริการสาธารณะได้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 41) คือ

(1) อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำเป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วน หากไม่จัดทำเท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และ

(2) อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ หรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและการพิจารณาเห็นสมควรว่าเหมาะสมและจำเป็นกับคนในท้องถิ่นนั้น อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนว่ากิจกรรมหรือหน้าที่ด้านใดสามารถ

ดำเนินการได้ หรือกิจกรรมใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ก็จะเป็นอำนาจของส่วนภูมิภาค หรือรัฐส่วนกลาง ตามหลักการแนวคิดการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ในการกำหนดหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเหมาะสม สอดคล้องกับขนาดพื้นที่ ความสามารถทั้งทรัพยากรด้านบุคลากร เงิน และความต้องการของประชาชนเป็นหลักทั้งสิ้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่และภารกิจของทั้งนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกัน ภารกิจและหน้าที่ของนายอำเภอมุ่งเน้นในเรื่องความมั่นคง ความปลอดภัยเป็นสำคัญ แต่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นในการให้บริการสาธารณะ และเมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นเรื่องของการบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น

ส่วนแผนการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การมอบอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 - 17 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 การจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	การจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ
องค์การบริหารส่วนตำบล	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ - การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย - การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - การดูแลรักษาที่สาธารณะ (ตามมาตรา 16)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> - การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ตามมาตรา 17)

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะตามมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง

(1)

(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ

(18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(24) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และสิ่งแวดล้อม

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ที่คันทรีพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ตามมาตรา 17)

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจกฎหมายหลายฉบับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้ ในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติสถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 และมาตรา 68 โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดทางน้ำ ที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

เนื่องจากพื้นที่ตั้งเขตบึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ องค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน องค์การบริหารส่วนตำบลวังมหากกร เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ตั้งอยู่โดยรอบบริเวณพื้นที่บึงบอระเพ็ดแต่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมตามหลักการกระจายอำนาจในการจัดการพื้นที่บึงบอระเพ็ดทั้ง ๆ ที่มีพื้นที่ปกครองรอบบริเวณบึงบอระเพ็ด

(2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ แต่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเนื่องจากไม่มีเขตการปกครองในทางพื้นที่เป็นของตนเอง ทั้งนี้เพราะกฎหมายต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือ

ประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เองโดยลำพัง สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานการพัฒนาตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาตนเอง จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการท้องถิ่นอื่น เนื่องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ มีขอบเขตตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เข้ามาร่วมบริหารจัดการดำเนินการบึงบอระเพ็ดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยซึ่งปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอใช้ประโยชน์พื้นที่บึงบอระเพ็ดบนพื้นที่ดิน จำนวน 175 ไร่ ขออนุญาตในการใช้พื้นที่บึงบอระเพ็ดบริเวณบนพื้นที่บนดิน ไม่ใช่พื้นน้ำจากกรมประมงในการใช้พื้นที่ปลูกสร้างโรงแรม ห้องประชุม และสถานที่แสดงสัตว์น้ำจืดเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้แก่ประชาชน ซึ่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในการให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดมีความเหมาะสม เนื่องจากมีงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาจังหวัดนครสวรรค์ ในทุก ๆ ด้าน และยังสามารถสนับสนุนด้านงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ รวมทั้งสนับสนุนในการทำแผนหรือนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาตนเอง และคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดได้ โดยที่ตั้งบึงบอระเพ็ดอยู่ในเขตพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ซึ่งในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ ถึงแม้จะไม่มีพื้นที่โดยตรงในการปกครองพื้นที่ใด พื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีพื้นที่ปกครองของตนเอง แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นตามกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะได้ทั้งจังหวัดนครสวรรค์ โดยสนับสนุนด้านงบประมาณ ส่งเสริมในการจัดทำบริการสาธารณะในโครงการต่าง ๆ และประสานความร่วมมือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน

องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช องค์การบริหารส่วนตำบลพระพนมเศษ องค์การบริหารส่วนตำบลวังมหากร ซึ่งพื้นที่ตั้งของบึงบอระเพ็ดอยู่ในเขตอำนาจปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรที่มีพื้นที่เขตอำนาจปกครองครอบคลุมพื้นที่โดยรอบบริเวณบึงบอระเพ็ด

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจกฎหมายหลายฉบับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนั้นแม้จะได้มีการให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่ในการนำกฎหมายไปบังคับใช้จำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งที่เป็นปัญหาก็คือในปัจจุบันยังไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดที่จะดำเนินการร่วมกับองค์กรภาครัฐอื่น ทั้ง ๆ ที่พื้นที่ตั้งของบึงบอระเพ็ดและประชาชนที่ใช้ประโยชน์ก็คือประชาชนในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปร่วมดำเนินการบริหารจัดการกับภาครัฐอื่นจะส่งผลดีต่อการคุ้มครองบึงบอระเพ็ดเพื่อให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณลักษณะสากลตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการ ดูแลรักษา พื้นที่พื ุทรพยากรทางธรรมชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย

ปัจจุบันกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานราชการส่วนกลางตามขอบเขตแห่งอำนาจตามกฎหมาย ไม่พบว่ามียุทธศาสตร์ฉบับใดหรือพระราชบัญญัติฉบับใดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่บึงบอระเพ็ด และการขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดเนื่องจากพื้นที่บึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ในเขตอำนาจปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ซึ่งหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประสานประโยชน์กับองค์กรภาครัฐตามขอบเขตอำนาจตามกฎหมายเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาของบึงบอระเพ็ดที่มีอยู่ให้ลดน้อยลงไป โดยอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดก็จะส่งผลต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

3. รูปแบบของการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ

3.1 การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ มี 2 ฉบับ คือ

3.1.1 อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) หรือ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

กฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญเนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกิดจากความตกลงร่วมกันของภาคีสหประชาชาติในการประชุมสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) ที่เมืองแรมซาร์ สาธารณรัฐอิหร่าน ได้ข้อตกลงร่วมกันและจัดทำกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความถูกต้องตามหลักการจัดการที่จะทำให้ได้ประโยชน์ต่อการคุ้มครองนกน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) จึงเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดให้ภาคีสหประชาชาติที่ให้การยอมรับและรับรองกฎหมายฉบับนี้ได้ดำเนินการอนุรักษ์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ (เอกสารเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, 2552, หน้า 2) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ที่มีพันธกรณีแก่ประเทศภาคีที่ให้การรับรองกฎหมายนี้ จะต้องอนุรักษ์กฎหมายภายในของประเทศ เพื่ออนุรักษ์แหล่งพื้นที่ชุ่มน้ำ และยับยั้งความสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลกและสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอันเป็นการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำ โดยมีพันธกิจที่สำคัญในการดำเนินงานระดับชาติโดยความร่วมมือระดับนานาชาติเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุกภูมิภาคของโลก (เอกสารเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ของกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, 2552, หน้า 1) มีความจำเป็นและความสำคัญที่ทุกประเทศที่เป็นภาคีสหประชาชาติจะร่วมมือกันคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ

สำหรับประเทศไทยหากได้ปฏิบัติตามการจัดการตามเกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการวิธีการจัดการตามอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) ฉบับนี้แล้ว บึงบอระเพ็ดก็น่าที่จะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ประชาชนได้นำไปใช้ประโยชน์หลาย ๆ ทางด้วยกัน แต่ที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นที่นำไปสู่การทำวิจัยนั้นก็คือความพยายามของประเทศไทยที่ได้ดำเนินการจัดการพื้นที่บึงบอระเพ็ดเพื่อนำพื้นที่ไปขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด และได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2551 และอยู่ในระหว่างการพิจารณา แต่จนกระทั่งบัดนี้ เป็นเวลากว่า 10 ปี (พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2563) ยังไม่ปรากฏว่าได้รับการพิจารณาการ

ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะการดำเนินการจัดการและกระบวนการวิธีการจัดการ ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือการกระบวนการวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ทั้ง ๆ ที่เป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่จะนำกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศภาคีสมาชิกในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามหลักเกณฑ์กฎหมายระหว่างประเทศ

การวิจัยนี้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญที่จะจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) ด้วยการสร้างรูปแบบและมาตรการการจัดการบึงบอระเพ็ดดังต่อไปนี้ เพื่อมุ่งคุ้มครองพื้นที่บึงบอระเพ็ดให้ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศมีการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นไปตามหลักเกณฑ์และกระบวนการอนุสัญญาแรมซาร์ ตามกระบวนการและวิธีการจัดการ โดยดูกระบวนการจัดการตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นกระบวนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีวิธีการที่ถูกต้อง แบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ การพัฒนาอย่างยั่งยืน การอนุรักษ์ การส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เพื่อนำมาเป็นรูปแบบในการจัดการบึงบอระเพ็ด

อนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) กำหนดรูปแบบการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศให้ประเทศภาคีสมาชิก ดำเนินการจัดการตามแนวทางการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ นั้นจะเป็นการดำเนินการตามเป้าหมายของการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังต่อไปนี้

- การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึงการพัฒนาที่มีการจัดการแวดล้อมมิให้ได้รับผลกระทบและเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยต้องการให้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินไปด้วยกัน เพื่อให้การพัฒนาแต่ละด้านเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระยะยาว และเกิดความสมดุลกัน เพื่อคนทั้งรุ่นปัจจุบันและอนาคตมีทรัพยากรธรรมชาติอย่างพอเพียงที่จะต้องสนองต่อความต้องการต่าง ๆ ในการใช้ทรัพยากรคงอยู่ หมุนเวียนต่อคนรุ่นหลัง

- การอนุรักษ์ หมายถึง การคุ้มครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนโดยมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นคงมีอยู่ให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างยาวนาน ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นต่อไปในการอนุรักษ์ ดังต่อไปนี้

1) จะต้องร่วมมือในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ที่ใช้ร่วมกัน

2) การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในการกำหนด แผนการใช้ที่ดินและแผนการจัดการระดับชาติ ซึ่งการดำเนินการตามแผนการจัดการระดับชาติ ซึ่งการดำเนินการตามแผนนี้ จะเป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างฉลาดตลอดจนทำให้มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องสงวนรักษาไว้

3) มีการป้องกันการเสื่อมสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะที่ขึ้นทะเบียนไว้โดยมีการ ติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ พันธกรณีในการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์

- มาตรการการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด หมายความว่า การใช้ประโยชน์จะต้องให้มีการดำรงลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ ซึ่งจะประสบความสำเร็จได้โดยการดำเนินการตามแนวสื่ระบบนิเวศภายใต้บริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.16) โดยหลักการนี้ถือว่าเป็นหัวใจของการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรอย่างยั่งยืนเพื่อเป้าหมายคือประโยชน์ของมนุษยชาติ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) การจัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและการประสานงานกันระหว่าง องค์กรการดำเนินงาน เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญาฯ ประเทศภาคีอาจจัดตั้งองค์กรขึ้น ใหม่หรือปรับใช้องค์กรเดิมที่มีอยู่แล้วเพื่อจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในอาณาเขตประเทศของตน ได้ โดย โครงสร้างขององค์กรที่ว่านี้อาจประกอบด้วยองค์กรระดับการตัดสินใจซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาล องค์กรที่เป็นผู้กำหนดนโยบายหรือให้คำปรึกษาทางด้านวิชาการซึ่งจะต้องทำงานสัมพันธ์กันทั้ง ระดับประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นพลวัตกัน ดังนี้

(1) หน่วยงานผู้มีอำนาจ (The Administrative Authority) คือ หน่วยงานของรัฐบาล ประเทศภาคีผู้มีหน้าที่ในการนำเอาพันธกรณีของอนุสัญญาฯ (รวมถึงข้อแนะนำที่ได้จากที่ประชุม สมัชชาภาคี) มาปรับใช้ในประเทศของตน และติดต่อประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการ อนุสัญญาฯ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของกระทรวงอื่น และองค์กรพัฒนา เอกชนอีกด้วย

(2) คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ (National Wetland Committees) คือ กลไก สำหรับส่งเสริมการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ และให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยคณะกรรมการนี้ควรมีที่มา จากบุคคลหลายฝ่ายทั้งหน่วยงานรัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสีย ที่เกี่ยวข้อง

(3) ศูนย์ประสานงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (The STRP National Focal Point) คือ หน่วยงานที่ปรึกษาแห่งชาติที่มีความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเริ่มต้น ในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้าน

เทคโนโลยีและประสานงานกันภายในประเทศ รวมถึงประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญในระดับภูมิภาค และเครือข่ายระดับชาติอื่น ๆ ด้วย

(4) ศูนย์ประสานงานด้านการสื่อสาร การศึกษา การมีส่วนร่วมและการตระหนักรู้แห่งชาติ (CEPA National Focal Points) คือ หน่วยงานที่เป็นผู้นำในการเผยแพร่โครงการเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น โดยอาจเป็นหน่วยงานของรัฐบาลหรือเอกชนก็ได้

(5) ผู้จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Managers) คือ ผู้ทำหน้าที่จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละแห่งโดยอาจจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ และตัวแทนจากชุมชนซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำตั้งอยู่ก็ได้

2) การกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ นโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ (National Wetland Policies) เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้ในการถ่ายทอดวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและอุดมการณ์ของรัฐเพื่อสร้างการรับรู้เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดแก่สาธารณชน (Clare Shine and Cyrille de Klemm, 1999, p.51) โดยนโยบายนี้ ประกอบด้วยนโยบายทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยมีการผสมผสานกันทั้งนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ นโยบายการอนุรักษ์ นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม และนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนการจัดการทรัพยากรควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้มีหน่วยงานที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ รวมถึงต้องมีการศึกษาพิจารณาทบทวนปรับปรุงกรอบของกฎหมายและการเงินที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความสอดคล้องกัน และเนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำมีความสัมพันธ์กับชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ดังนั้นนโยบายจึงกำหนดให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย (สุธาสิณี แทนอ่อน, 2550, หน้า 17) โดยวิธีการจัดทำนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติอาจทำได้สองรูปแบบได้แก่ (Clare Shine and Cyrille de Klemm, 1999, p.53)

รูปแบบแรก คือ การจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นมาโดยเฉพาะแยกออกมาจากแผนจัดการสิ่งแวดล้อมอื่น

รูปแบบที่สอง คือ การบูรณาการนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำเข้ากับแผนการอนุรักษ์ในระดับชาติอื่น ๆ ที่กว้างกว่า เช่น แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือยุทธศาสตร์ด้านความหลากหลายทางชีวภาพ โดยการกำหนดนโยบายรูปแบบนี้มีข้อได้เปรียบหลายประการ ตัวอย่างเช่น บ่อยครั้งที่ภัยคุกคามซึ่งมีต่อพื้นที่ชุ่มน้ำมักจะเป็นผลที่มาจากผลกระทบหรือปัจจัยภายนอกพื้นที่ ดังนั้นการผนวกรวมนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำเข้ากับนโยบายอื่น ๆ จึงมีประสิทธิภาพดีกว่า อย่างไรก็ตามมีความกังวลว่าการนำเอานโยบายต่าง ๆ มาผนวกรวมกันนี้จะทำให้นโยบายเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำได้รับการพิจารณาอย่างกว้าง ๆ และผิวเผิน ความเป็นไปได้หนึ่งในการแก้ปัญหาที่วุ่นวายนี้คือการพัฒนากล

ยุทธ์ทั่วไป เช่น กรอบการทำงานภายใต้กลไกที่สร้างขึ้นมาโดยเฉพาะ และการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายลำดับรองด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันและชัดเจนเป็นสิ่งที่จำเป็น

นอกจากนี้ ในการกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติควรที่จะคำนึงถึงวิสัยทัศน์ที่ว่า ภาครัฐบาล องค์กรซึ่งไม่ใช่รัฐบาล และภาคประชาชนควรที่จะร่วมมือและทำงานประสานกันทำ เพื่อให้แน่ใจว่าระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำจะถูกนำมาใช้อย่างยั่งยืนในระยะยาว (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.26)

3) การบูรณาการแผนการใช้ที่ดิน และแผนการบริหารจัดการน้ำ แผนกลยุทธ์ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (2514) เรียกร้องให้ประเทศภาคีบูรณาการการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดไว้ในแผนการใช้ที่ดิน แผนการจัดการน้ำ แผนการจัดการลุ่มน้ำ แผนการจัดการชายฝั่ง และแผนด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ โดยแผนที่ว่านี้อาจทำหน้าที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำได้โดยการกำหนดให้มีการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ การกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่อ่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมเพื่อปกป้องถิ่นที่อยู่อาศัยในระบบนิเวศ การกำหนดให้มีพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงเพื่อรองรับน้ำหลาก หรือกำหนดโซนห้ามพัฒนารอบพื้นที่ชายฝั่งหรือทะเลสาบเป็นต้น ในอีกทางเลือกหนึ่งคือการตรากฎหมายบัญญัติให้พื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดที่อยู่ภายใต้นิยามของกฎหมายหรืออยู่ในบัญชีรายชื่อของทางราชการจะต้องถูกระบุแนวเขตไว้ในแผนการจัดการ

โดยแผนการใช้ที่ดินสามารถป้องกันหรือลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นผลมาจากการขยายแหล่งที่อยู่อาศัย การพักผ่อนหย่อนใจ การพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานได้ โดยการตรากฎหมายบัญญัติให้การดำเนินกิจกรรมบางประเภทในพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งถูกระบุไว้ในแผนจะต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้มีความรู้เกี่ยวกับแผนก่อน นอกจากนี้ในการพิจารณาอนุญาตของเจ้าพนักงานก็ควรที่จะคำนึงถึงการรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในธรรมชาติและประโยชน์ของพื้นที่เหล่านั้นด้วย

ส่วนแผนการจัดการแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชายฝั่งทะเลควรที่จะประกอบไปด้วยมาตรการที่เหมาะสมในเรื่องต่อไปนี้คือ

(1) กฎระเบียบหรือการจัดการปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำเพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการรักษาระบบการไหลเวียนของสิ่งแวดล้อม (คือกฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องน้ำซึ่งไหลเข้ามาหล่อเลี้ยงพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อรักษาคุณสมบัติตามธรรมชาติของพื้นที่)

(2) การจัดการที่ราบน้ำท่วมถึงและพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเลเพื่อป้องกันน้ำท่วม และปกป้องการทรพยากรธรรมชาติ โดยห้ามการพัฒนาและการระบายน้ำออกจากพื้นที่ และการสร้างแรงจูงใจในการเก็บรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ธรรมชาติ

(3) การอนุรักษ์ธนาคารชายฝั่งทะเลและพืชพรรณในพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อลดการกัดเซาะชายฝั่งและปัญหาที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และเพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำ

(4) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อควบคุมการค้า รวมถึงการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรจนเกินสมควรด้วย และ

(5) กฎระเบียบหรือการจัดการกิจกรรมภาคการผลิต เช่น อุตสาหกรรม เหมืองแร่ การก่อสร้างท่าเรือ การขนส่ง การเกษตร และประมง เป็นต้น

4) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการใช้กลไกทางกฎหมายตรวจสอบว่าโครงการพัฒนาหรือกิจกรรมที่จะกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น สอดคล้องกับหลักการบำรุงรักษาองค์ประกอบตามธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีระบบนิเวศอ่อนไหวประเทศภาคีควรดำเนินการภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

(1) มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องหลังจากที่ดำเนินโครงการมาแล้วเพื่อที่จะได้ตรวจสอบและเปรียบเทียบระหว่างการคาดการณ์กับผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง

(2) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ละโครงการเท่านั้น ยังรวมถึงการประเมินผลกระทบสะสมจากหลายโครงการตลอดจนแผนกลยุทธ์และแนวนโยบายประกอบกันด้วย

(3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้จำกัดเฉพาะพื้นที่พัฒนาเท่านั้น แต่ยังประเมินพื้นที่ภายนอก เช่น พื้นที่ต้นน้ำและปลายน้ำ ตลอดจนอิทธิพลและปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบทั้งหมดของระบบน้ำ

(4) รวมการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในแผนการตัดสินใจซึ่งมีความชัดเจนและโปร่งใส

5) ระบบการขออนุญาตดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ ภายใต้ระบบการขออนุญาตนี้ผู้มีอำนาจสามารถห้ามการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ หรืออนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมภายใต้มาตรฐานหรือเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อบรรเทาผลกระทบหรือฟื้นฟูความเสียหายได้ เช่น การห้ามหรือจำกัดการใช้ปุ๋ยหรือยาฆ่าแมลง หรือการห้ามกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของดินหรือก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่พื้นที่ต้นน้ำ เป็นต้น แต่ก็มีข้อสังเกตจากบทเรียนการปรับใช้ระบบนี้ทั่วโลกว่าไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกิจกรรมทางการเกษตรและการป่าไม้ได้ และอาจนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนในที่สุด ดังนั้นจึงควรบัญญัติให้มีข้อยกเว้นทั่วไปสำหรับกิจกรรมบางประเภทซึ่งถือว่าสอดคล้องกับหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดด้วย

6) การควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.40-41) ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Alien Species) หมายถึง ชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏในถิ่นชีวภูมิศาสตร์หนึ่งมา

ก่อน แต่ได้ถูกนำเข้ามาหรือเข้ามาโดยวิธีใด ๆ จากถิ่นอื่น โดยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นบางชนิดเข้ามา รุกรานชนิดพันธุ์พื้นเมืองและสร้างความเสียหายแก่ระบบนิเวศได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองความ หลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำ ประเภทาติของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ ระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) จึงควรมีบัญญัติกฎหมาย ที่เข้มงวดเพื่อควบคุมการนำเข้าเข้ามาซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือสิ่งมีชีวิตดัดแปลงโดยเจตนา นอกจากนี้กฎหมายควรมีมาตรการป้องกันการนำเข้าเข้ามาซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่เจตนาผ่าน ทางท่อน้ำทิ้งของเรือหรือการหนีออกจากถิ่นที่อยู่ด้วย

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนี้ควรมีความสอดคล้องกับหลักการป้องกันไว้ก่อน มีมาตรการที่ เหมาะสมเพื่อสกัดกั้นการนำเข้าหรือการเคลื่อนย้ายชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งอาจแพร่กระจายและส่งผล กระทบต่อระบบน้ำอย่างมีนัยสำคัญ โดยอาจมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการค้าสัตว์น้ำหรือสัตว์ เลี้ยงซึ่งถ้าถูกทอดทิ้งจะเป็นการรุกรานและเปลี่ยนสมดุลของน้ำ นอกจากนี้กฎหมายอาจบัญญัติให้มี การลงโทษทางแพ่งและทางอาญาสำหรับผู้กระทำผิดก็ได้

7) การประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สามารถ นำมาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนได้ โดยเครื่องมือทาง เศรษฐศาสตร์รวมถึงมาตรการดังต่อไปนี้

(1) การจ่ายเงินเพื่อการอนุรักษ์สำหรับการใช้ประโยชน์ผลิตภัณฑ์และพื้นที่ชุ่มน้ำ อย่างชาญฉลาด

(2) การให้เงินอุดหนุนสำหรับการอนุรักษ์ รวมถึงค่าชดเชยเพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากสัตว์ป่า

(3) การสร้างแรงจูงใจทางภาษี เช่น การลดภาษีสำหรับการอุทิศหรือขายพื้นที่ชุ่มน้ำ การอนุรักษ์ หรือการบรรเทาภาษีทรัพย์สินสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการจัดการเพื่อการอนุรักษ์

(4) การจ่ายเงินเพื่อบรรเทาการทำให้อุณหภูมิพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเทียบได้กับ “หลัก ผู้พัฒนาเป็นผู้จ่าย” (Developer pays) รวมถึงการจ่ายเงินให้แก่กองทุนสาธารณะหรือธนาคารที่ดิน เพื่อชดเชยสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่หายไปเนื่องมาจากการพัฒนา

(5) การเก็บเงินจากผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ค่าเข้าชม หรือใบอนุญาต สำหรับการล่าสัตว์ การตกปลา หรือการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Sites Designation and Conservation) ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ ระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) คือ ประเภทาติจะต้อง กำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมภายในดินแดนของตนเพื่อรวบรวมไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มี

ความสำคัญระดับนานาชาติ (มาตรา 2) ตลอดจนต้องวางแผนและดำเนินการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งได้บรรจุไว้ในทะเบียน (มาตรา 3) และต้องจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติและให้การคุ้มครองดูแลที่เพียงพอ (มาตรา 4) โดยพันธกรณีในข้อนี้สามารถแยกอธิบายออกได้ดังนี้

1) การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) มาตรา 2 บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างน้อยหนึ่ง แห่งเพื่อบรรจุในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกให้เกิดการรับรู้ถึงการมีอยู่ของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในแต่ละประเทศ และเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประเทศในการรักษาสภาพแวดล้อมธรรมชาติ (อิสวี เนติธรรมกุล, 2549, หน้า 33) โดยที่ประชุมสมัชชาภาคีครั้งที่ 9 ค.ศ. 2005 ได้มีการแก้ไขและกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Criteria for identifying Wetlands of International Importance) ไว้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่ม A พื้นที่ซึ่งเป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทหายากหรือมีลักษณะพิเศษ และกลุ่ม B พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (Ramsar Convention, 2012, p.25)

นอกจากนี้ อนุสัญญายังบัญญัติให้ประเทศภาคีมีสิทธิบรรจุพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแห่งใหม่เพิ่มเติมในทำเนียบได้ หรือจะขยายขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วก็ได้ แต่ถ้าหากประเทศภาคีจะเพิกถอนหรือจำกัดขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว จะต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาฯ โดยเร็วที่สุด (มาตรา 2) และควรชดเชยการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำ ด้วยการสร้างพื้นที่สงวนทางธรรมชาติทดแทนในพื้นที่เดิมหรือพื้นที่ใหม่ในสัดส่วนที่เพียงพอ (มาตรา 4)

2) การจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) มาตรา 4 บัญญัติให้ประเทศภาคีต้องจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติและให้การคุ้มครองดูแลที่เพียงพอ โดยสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (IUCN) ได้ให้นิยามของคำว่า พื้นที่สงวนทางธรรมชาติ (Nature Reserve) หมายถึง พื้นดินและหรือท้องทะเลที่อุทิศไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นแหล่งปกป้องรักษาและคงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ รวมถึงทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและได้รับการจัดการผ่านกลไกทางกฎหมายหรือวิธีการที่มีประสิทธิภาพอื่น ๆ (สุธาสินี แทนอ่อน, 2550, หน้า 29-30) เมื่อพิจารณานิยามข้างต้นแล้วจะเห็นว่าพันธกรณีในส่วนนี้คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติ ซึ่งสหภาพสากลว่าด้วย

การอนุรักษ์ได้จำแนกประเภทของพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area) ไว้ 6 ประเภท สามารถนำมาปรับใช้กับการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำได้ดังนี้

โดยพื้นที่ชุ่มน้ำใดแม้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองแล้วก็ตาม กฎหมายก็ควรอนุญาตให้ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำนั้น โดยสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดได้

3) การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมีเป้าหมายเพื่อทำให้แน่ใจว่าจะมีการดำรงรักษาไว้ซึ่งคุณค่าและประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต (Roger Jaensch and Ian Layden, 2012, p.4) ด้วยเหตุนี้แผนกลยุทธ์ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 2009-2015 (Strategic Plan) ข้อที่ 2.3 จึงได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพก่อนมีการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแห่งใหม่ (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.18) โดยแผนการที่ว่านี้ควรที่จะรับรองข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดในระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงควรมีกฎหมายที่สนับสนุนการดำเนินงานตามแผนงาน และควรมีการแต่งตั้งผู้มีอำนาจดำเนินการตามแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่ได้ขึ้นบัญชีไว้ด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.43)

4) การแบ่งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Zoning) เป็นไปเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่มีการดำเนินกิจกรรมที่เกินกว่าศักยภาพในแต่ละพื้นที่ โดยสามารถแบ่งเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) พื้นที่สงวน หมายถึง พื้นที่ที่มีคุณค่าทางวิชาการมาก และมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงหรือกระทบให้ถูกทำลายได้โดยง่าย ในบริเวณนี้เป็นพื้นที่หวงห้ามมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมโดยเด็ดขาด (2) พื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่กันชน หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแถบกันระหว่างพื้นที่สงวนกับพื้นที่โดยรอบ ซึ่งมีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์บางประการและไม่อนุญาตให้มีการตั้งชุมชนหรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลกระทบในเชิงลบต่อพื้นที่สงวน และ (3) พื้นที่พัฒนา หมายถึง พื้นที่ข้างเคียงที่มีความเกี่ยวพันกับพื้นที่ธรรมชาติน้อยมาก ดังนั้นจึงเป็นพื้นที่ที่ยินยอมให้มีการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบว่ากิจกรรมในพื้นที่พัฒนานั้น จะไม่เป็นการทำลายคุณค่าของแหล่งธรรมชาติ (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.44 และ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, Online, 2016)

พันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) แม้จะไม่ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เอาไว้โดยตรง แต่อนุสัญญาก็ตระหนักดีว่าคนท้องถิ่นและชน

พื้นเมือง (Local and Indigenous People) เป็นผู้ที่มียุทธศาสตร์ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำของตนเป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้นอนุสัญญาจึงได้ผนวกเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วมไว้เป็นส่วนหนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดดังที่ปรากฏในแผนกลยุทธ์ของอนุสัญญาฯ 2009-2015 ข้อที่ 1 และข้อที่ 4 (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.5)

การจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Management) หมายถึง ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากรและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) แบ่งอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่หรือทรัพยากรธรรมชาติ (Meg Gawler, 1998, p.2) โดยเมื่อพิจารณาหลักการนี้แล้วจะเห็นว่าประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายซึ่งต้องทำงานอย่างสัมพันธ์กัน ในการนี้หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและใช้อำนาจตามกฎหมายควรที่จะระบุดลงไปนโยบายให้ชัดเจนว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนควรมีมาตรการสนับสนุนทางกฎหมายและทางการเงินที่เหมาะสมเพื่อจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.18) โดยคนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ในหลายระดับได้แก่

1) การระบุปัญหาในพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐหรือผู้ประสานควรที่จะทำให้แน่ใจว่าผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มได้เข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วม หลังจากนั้นจึงชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกต้องทันต่อสถานการณ์ และอธิบายเหตุผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เข้ามารับฟังปัญหา รวมถึงสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบสองทางเพื่อสื่อสารระหว่างคนในท้องถิ่นและชนพื้นเมือง กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.15)

2) การตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหา ผลลัพธ์ที่ได้จากการตัดสินใจโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจัดทำเป็นแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และทำข้อตกลงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเพื่อกำหนดขอบเขตการเป็นสมาชิก สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอบเขตการใช้ทรัพยากรของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยข้อตกลงนี้อาจสร้างขึ้นจากจารีตประเพณีในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และเมื่อได้ข้อตกลงร่วมกันแล้วก็ควรนำข้อตกลงไปขออนุมัติจากผู้มีส่วนได้เสียที่ใช้ทรัพยากรในพื้นที่และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ นอกจากนี้ควรมีบทลงโทษใด ๆ สำหรับผู้ที่ละเมิดข้อตกลง และควรมีช่องทางในการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.18-19)

3) การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดการและข้อตกลงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียข้างต้น อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและมีความรับผิดชอบต่อพวกเขาเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะมีการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมในระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานจึงควรมีแหล่งเงินทุนระยะยาวสนับสนุน และมีการจัดสรรทรัพยากรทั้งเวลา แรงงาน มอบความรู้ และความเชี่ยวชาญแก่คนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.18-21)

4) การตรวจสอบและประเมินผล โดยประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังภัยคุกคามที่มีต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ เป็นไปตามแผนการหรือข้อตกลงที่กำหนด และในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำก็ควรที่จะมีกลไกการจัดการความขัดแย้งและกระบวนการอุทธรณ์ผลการตัดสินใจที่เกิดขึ้นด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.53)

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการจัดการแบบมีส่วนร่วมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากรและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเป็นมาตรการที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

จากข้อบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้สรุปได้ว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่วางกรอบการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การจัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและการประสานงานกันระหว่างองค์กรการดำเนินงาน หน่วยงานผู้มีอำนาจ คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ ศูนย์ประสานงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ผู้จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ การบูรณาการแผนการใช้ที่ดิน แผนการบริหารจัดการน้ำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ระบบการขออนุญาตดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ การควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ การจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และการแบ่งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ

3.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity, 1992) (พ.ศ. 2535)

ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ประกอบด้วยความหลากหลายทางพันธุกรรม (Genetic Diversity) ความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ (Species Diversity) และความหลากหลายทางระบบนิเวศ (Ecological Diversity) ซึ่งหมายความรวมถึงระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย

(ชนภัทร วินวัฒน์, 2538, หน้า 11) นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ได้มีการเชื่อมโยงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) และอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) เข้าด้วยกัน โดยการส่งเสริมให้ประเทศภาคีบูรณาการพันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญาทั้งสอง (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551 หน้า 296-297) โดยมาตรการต่าง ๆ ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ประกอบด้วย มาตรการดังต่อไปนี้

- มาตรการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 2 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (In-situ Conservation) หมายถึง การอนุรักษ์ระบบนิเวศและแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติและการธำรงรักษาและการฟื้นคืนสภาพประชากรของชนิดพันธุ์ที่สามารถอยู่รอดได้ในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ และสำหรับกรณีที่เป็นชนิดพันธุ์ที่เล็กลงหรือปลุก, หมายถึง ในสภาพแวดล้อมซึ่งชนิดพันธุ์เหล่านั้นได้ถูกพัฒนาจนมีลักษณะหรือคุณสมบัติแตกต่างไปจากเดิม นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 ยังได้บัญญัติถึงมาตรการต่าง ๆ สำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติไว้ ซึ่งวิทยานิพนธ์ของ (ชนภัทร วินวัฒน์, 2538, หน้า 44 -88) สรุปสาระสำคัญไว้ ดังนี้

1) การจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และกระบวนการจัดการพื้นที่เหล่านี้ตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (a) (b) โดยอนุสัญญาฯ ได้ให้บัญญัติอย่างชัดเจนว่าพื้นที่คุ้มครอง (Protected Areas) หมายถึง พื้นที่ซึ่งได้รับการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ซึ่งถูกระบุให้หรือวางระเบียบให้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์ แต่ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (Areas where Special Measures Need to be Taken to Conserve Biological Diversity) หมายถึงพื้นที่อะไร ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ภาคีจะต้องตีความด้วย

ส่วนกระบวนการจัดการพื้นที่คุ้มครองเหล่านี้จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์การจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภท เช่น เพื่อการคุ้มครองชีวิตสัตว์ป่า เพื่อการท่องเที่ยวหรือพักผ่อนหย่อนใจ หรือเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากระบบนิเวศอย่างยั่งยืน และคำนึงถึงขนาดของพื้นที่ด้วย เพราะพื้นที่แต่ละขนาดอาจมีระบบนิเวศและความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้พื้นที่คุ้มครองคนละประเภทจึงอาจมีวิธีการจัดการที่แตกต่างกันได้แต่ต้องมีความเป็นระบบ

กล่าวคือ มีการตั้งเป้าหมายและแผนงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว อีกทั้งควรมีการจัดการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการจัดการพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทด้วย

นอกจากนี้ การจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครอง และการจัดการพื้นที่เหล่านี้ให้สัมฤทธิ์ผล ต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายประกอบด้วย โดยรัฐบาลจะต้องใช้กฎหมายในการกำหนดและจัดการพื้นที่คุ้มครอง และควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่คุ้มครอง เช่น หน่วยงานภาครัฐ ประชาชนในท้องถิ่น และผู้ประกอบการธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแสวงหาวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการพื้นที่คุ้มครอง และที่สำคัญคือควรยอมรับว่านอกจากการจัดการพื้นที่โดยรัฐบาลแล้ว ชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีการจัดตั้งและจัดการพื้นที่คุ้มครองขึ้น โดยอาศัยประเพณีและความเชื่อทางศาสนาในแต่ละท้องถิ่น เช่น บริเวณพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ทางศาสนาหรือจารีตประเพณี ดังนั้นการธำรงจารีตประเพณีดังกล่าวไว้จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และเป็นการสร้างความมั่นใจว่าการจัดการพื้นที่คุ้มครองนั้นจะได้รับการดำเนินการจากในระดับท้องถิ่น

2) การกำหนดและการจัดการทรัพยากรชีวภาพที่สำคัญสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพไม่ว่าอยู่ในหรือนอกพื้นที่คุ้มครอง เพื่อเป็นหลักประกันในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (c) โดยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ต้องการที่จะควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรชีวภาพทั้งการใช้ประโยชน์โดยตรง การล่า การเก็บเกี่ยวและการค้าทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งตัวอย่างของการดำเนินการเพื่ออนุวัติการอนุสัญญานี้ได้แก่ การควบคุมผู้ใช้ทรัพยากรชีวภาพ การจัดตั้งสถาบันที่ควบคุมการค้าทรัพยากรชีวภาพ การควบคุมมลพิษ และการควบคุมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพ นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินงานตามอนุสัญญานี้บรรลุผลประเทศภาคีควรที่จะทำการศึกษาและจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพที่สำคัญซึ่งประสงค์จะอนุรักษ์ การเขียนแผนการจัดการ การใช้มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการจูงใจอื่น ๆ ประกอบกันด้วย

3) การป้องกันและฟื้นฟูระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และการจัดการพื้นที่ต่อเนื่องตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (d) (e) (f) โดยการป้องกันและฟื้นฟูระบบนิเวศ และถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติในข้อนี้ไม่จำกัดว่าต้องเป็นการดำเนินการในพื้นที่คุ้มครองตามมาตรา 8 (a) (b) ดังนั้นจึงสามารถนำมาปรับใช้ได้กับมาตรการคุ้มครองทั้งในและนอกเขตพื้นที่คุ้มครองโดยอาจเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชนก็ได้

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (d) บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องส่งเสริมการคุ้มครองระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และ

ข้าราชการของชนิดพันธุ์ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ โดยมาตรการหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับอนุมาตรานี้ได้ คือ การใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและวางแผน เช่น การกำหนดให้มีระบบการขออนุญาตเพื่อดำเนินกิจกรรมที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ว่าจะอยู่ในเขตที่ดินของรัฐหรือเอกชน การห้ามกิจกรรมบางประเภทซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เป็นต้น

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (e) บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องส่งเสริมการพัฒนาที่เหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแบบยั่งยืนในพื้นที่ต่อเนื่องกับพื้นที่คุ้มครองเพื่อให้การคุ้มครองแก่พื้นที่นั้นต่อไป โดยอนุสัญญาฯ ในข้อนี้ให้ความสำคัญกับการจัดการพื้นที่ติดต่อกับหรือพื้นที่ต่อเนื่อง (Areas Adjacent) เพื่อให้มั่นใจว่าการพัฒนาในพื้นที่ต่อเนื่องจะไม่เป็นการทำลายพื้นที่คุ้มครองซึ่งอาจกระทำในลักษณะของเขตสงวน (Biosphere Reserves) ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพในบริเวณนั้น นอกจากนี้ ในหลายกรณีที่เขตต่อเนื่องเป็นที่ดินของเอกชนหรือของชุมชนซึ่งสามารถจัดการได้โดยการใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและลดแรงจูงใจการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม เช่น การใช้ระบบภาษี การให้สัมปทาน และการแบ่งปันผลประโยชน์แก่ผู้ร่วมงานอนุรักษ์ เป็นต้น

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8(f) บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องฟื้นฟูและถนอมรักษาระบบนิเวศเสื่อมโทรมและส่งเสริมการบำรุงชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามใกล้จะสูญพันธุ์ โดยการวางแผนและดำเนินการตามแผนหรือกลยุทธ์การจัดการอื่น ๆ โดยแนวคิดของอนุมาตรานี้ คือ การรักษาระบบนิเวศให้มีสภาพและความสามารถในการผลิตเหมือนเดิม โดยอาจทำได้โดยการยกเลิกระบบหรือกิจกรรมที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม

4) การป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งคุกคามระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัย หรือชนิดพันธุ์อื่นตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (h) อนุมาตรานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับปัญหาการปล่อยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาในระบบนิเวศมากเกินไปจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศและชนิดพันธุ์ท้องถิ่น ซึ่งอาจทำได้ด้วยการออกกฎระเบียบรวบรวมทั้งแนวปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการนำชนิดพันธุ์ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบนิเวศเข้าประเทศ

5) การเคารพและชี้แจงไว้ซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)

มาตรา 8 (j) โดยอนุมาตรานี้วัตถุประสงค์เพื่อรับรองสิทธิชุมชนโดยการกำหนดพันธกรณีที่สำคัญขึ้นมา 3 ประการคือ

(1) การเคารพ สงวน และธำรงรักษาไว้ซึ่งภูมิปัญญา ประดิษฐ์กรรม และการปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

(2) การส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ ประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ทรงสิทธิในภูมิปัญญาดังกล่าว

(3) การส่งเสริมการแบ่งปันอย่างเท่าเทียมซึ่งผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ภูมิปัญญา ประดิษฐ์กรรม และการปฏิบัตินั้น ๆ อย่างเท่าเทียม

6) การพัฒนาหรือธำรงไว้ซึ่งกฎหมายที่จำเป็น และหรือข้อกำหนดระเบียบบังคับต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์และประชากรที่ถูกคุกคามตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (k) โดยอนุมาตรานี้สามารถแบ่งแยกเนื้อหาออกได้เป็น 2 ส่วนคือ (1) กฎหมายที่คุ้มครองเฉพาะพืชหรือสัตว์นั้น ๆ เช่น กฎหมายที่ควบคุมการค้าสัตว์ และ (2) กฎหมายที่คุ้มครองที่ตั้งและแหล่งที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม

- มาตรการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 2 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable Use) หมายถึง การใช้ซึ่งประกอบความหลากหลายทางชีวภาพในวิถีทางและด้วยอัตราที่ไม่นำไปสู่การลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว ทั้งนี้โดยธำรงรักษาศักยภาพความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อสนองความต้องการและความปรารถนาของคนรุ่นปัจจุบันและในอนาคต นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ มาตรา 10 ยังได้บัญญัติถึงมาตรการต่าง ๆ สำหรับการใช้อย่างยั่งยืนไว้ดังนี้

(1) การผนวกการอนุรักษ์และการใช้อย่างยั่งยืนเข้ากับแผนนโยบายระดับชาติ

(2) ยอมรับนำมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรชีวภาพ เพื่อหลีกเลี่ยง หรือทำให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด

(3) คุ้มครองและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรชีวภาพตามจารีตประเพณีที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

(4) สนับสนุนประชาชนในท้องถิ่นให้จัดทำและดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่เสื่อมโทรมซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลายจนลดน้อยลง

(5) สนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐบาลและภาคเอกชนในการพัฒนาวิธีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

- มาตรการสร้างแรงจูงใจ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 11 บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการนำเอามาตรการที่เหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมาใช้เพื่อเป็นแรงจูงใจในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเหมาะสม กล่าวคือ โดยทั่วไปประเทศภาคีมักจะมีเครื่องมือเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนอยู่แล้วในรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายและกลไกอื่นที่ควบคุมกิจกรรมของมนุษย์ แต่มาตรการเหล่านี้มักไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอนุสัญญาฯ จึงตระหนักว่าควรนำมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพมาใช้ประกอบกันด้วยคือมาตรการจูงใจทางด้านเศรษฐกิจและสังคมดังนี้

1) มาตรการจูงใจโดยตรง ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือความช่วยเหลือในลักษณะอื่น เช่น การให้เงินช่วยเหลือเพื่อปลูกป่าในที่ดินของเอกชน หรือการให้เงินแก่เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นต้น ส่วนการให้ความช่วยเหลือในลักษณะอื่นนั้นอาจทำได้โดยการให้ความรู้และการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนช่วยจัดการพื้นที่ที่ต้องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่คุ้มครองเพื่อใช้ประโยชน์ตามจารีตประเพณีซึ่งสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

2) มาตรการจูงใจโดยอ้อม สามารถทำได้โดยการส่งเสริมให้กระทำการบางอย่างที่เป็นการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนแทน เช่น การใช้มาตรการทางสังคมโดยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการอนุรักษ์ การให้ความรู้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่ต้องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ส่วนการสร้างแรงจูงใจโดยใช้มาตรการทางภาษีอาจทำได้โดยการยกเว้นหรือลดภาษีในพื้นที่ที่ต้องการสงวนไว้ เช่น การยกเว้นภาษีที่ดินในพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือการให้นำเอาค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์มาลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นต้น

จากกฎหมายระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ บึงบอระเพ็ดนั้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายพบว่า อนุสัญญา Ramsar, 1975 (พ.ศ. 2518) วางแนวทางในการจัดการพื้นที่ชุ่ม โดยมีหน่วยงานกลางเข้าไปดำเนินการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติที่จะดูแลและกำหนดนโยบายสำหรับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีอยู่ในประเทศ มีการให้จัดตั้ง ศูนย์ประสานงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้ความช่วยเหลือแนะนำให้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำสามารถดำเนินได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และให้มีผู้จัดการทำหน้าที่ดูแลการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่กล่าวมานี้ไม่มีใน

อนุสัญญา CBD, 1992 (พ.ศ. 2535) เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ได้ให้มีการจัดการแหล่งที่มีความหลากหลายทางชีวภาพแต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับมีข้อบัญญัติเหมือนกัน คือ มีการจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติการวางแผนการจัดการ และการแบ่งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ และแบ่งเขตพื้นที่ที่เป็นเขตอนุรักษ์ และนอกเขตอนุรักษ์ รวมทั้งมีมาตรการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากรและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ และมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมอนุรักษ์ การให้ความรู้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (ดูตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบว่าด้วยการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	อนุสัญญา Ramsar, 1975	อนุสัญญา CBD, 1992
หน่วยงานผู้มีอำนาจ	✓	-
คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ	✓	-
ศูนย์ประสานงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ	✓	-
ผู้จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	✓	-
การจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ	✓	✓
การวางแผนการจัดการ	✓	✓
การแบ่งเขตพื้นที่	✓	✓

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นได้จัดการตามหลักเกณฑ์อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) ได้วางหลักในการจัดการไว้ คือ หน่วยงานผู้มีอำนาจจัดการ คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ ศูนย์ประสานงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ผู้จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ การแบ่งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยในอนุสัญญาแรมซาร์ได้กำหนดแนวทาง การพัฒนาอย่างยั่งยืน การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การอนุรักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เป็นรูปแบบและมาตรการในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ทุกประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกจะร่วมมือการคุ้มครองปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกันและจัดทำกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความถูกต้องตามหลักการจัดการที่จะทำได้ประโยชน์ต่อการคุ้มครองนกน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975)

(พ.ศ. 2518) จึงเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้การยอมรับและรับรองกฎหมายฉบับนี้ได้ดำเนินการอนุรักษ์จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกต้อง จึงนำหลักการ วิธีการจัดการพื้นที่น้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) มาเป็นแนวทางในการจัดการต่อพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดที่ถูกต้องได้ เพื่อลดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางธรรมชาติที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ให้ลดน้อยลง และส่งผลให้บึงบอระเพ็ดได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์

รูปแบบการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของต่างประเทศมีรูปแบบกฎหมายทั้งในระดับนโยบายจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาของต่างประเทศเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีรูปแบบการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

3.2 กฎหมายการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของต่างประเทศ

รัฐบัญญัติการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของสาธารณรัฐเกาหลี เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีแผนแม่บทในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ แผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ และกำหนดมาตรการต่างๆ ในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรไว้ชัดเจน

3.2.1 สาธารณรัฐเกาหลี รัฐบัญญัติการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands Conservation Act 1999 (พ.ศ. 2542) กฎหมาย The Wetlands Conservation Act, 1999 (พ.ศ. 2542) ของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพโดยตรง ด้วยการกำหนดให้มีมาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands Conservation Act 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 5 บัญญัติให้มีการทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วย 2 แผน ดังนี้

(1) แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Master Plan) เป็นแผนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำขึ้นตามแนวทางของแผนขั้นพื้นฐาน โดยแผนแม่บทนี้ต้องประกอบด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ แผนนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำสถานะความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามที่ประธานาธิบดีกำหนด

(2) แผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Action Plan) เป็นแผนที่จัดทำโดยนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยในการจัดทำแผนปฏิบัติการนี้ให้นำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนขั้นพื้นฐานและแผนแม่บทมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ The Wetlands Conservation Act 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 5 บัญญัติให้มีการตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติขึ้น โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำดังต่อไปนี้ ยกร่างและการเปลี่ยนแปลงแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การดำเนินการตามมติและข้อเสนอแนะของที่ประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) เรื่องที่สำคัญอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเลกำหนด

การจัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Wetlands Conservation Act) 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 8 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเลแล้วแต่กรณีมีอำนาจจัดตั้งเขตเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นมาได้ 2 ประเภทคือ

(1) เขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands Protection Area) คือ พื้นที่ซึ่งถูกกำหนดขึ้นจากพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีสภาพสมควรได้รับการอนุรักษ์เป็นพิเศษ ได้แก่พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีความสมบูรณ์ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีพันธุ์พืชหายากหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรืออพยพของสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์หรือพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีภูมิประเทศสวยงามหรือมีคุณค่าทางธรณีวิทยาโดยเมื่อพื้นที่ชุ่มน้ำใดถูกจัดตั้งให้เป็นเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำแล้วก็จะต้องมีการจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นและดำเนินการตามแผนดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ใน The Wetlands Conservation Act 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 11

(2) เขตฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands Improvement Area) คือ พื้นที่ซึ่งถูกกำหนดขึ้นจากเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเสื่อมโทรมลงหรือมีแนวโน้มจะเสื่อมโทรมลง หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่ระบบนิเวศอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมและสมควรได้รับการฟื้นฟูโดยการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเทียม

การจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและดำเนินการตามแผนดังกล่าว The Wetlands Conservation Act 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 11 บัญญัติให้เมื่อพื้นที่ชุ่มน้ำใดถูกจัดตั้งให้เป็นเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำแล้วก็จะต้องมีการจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Conservation Plans) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่จะต้องนำเอาแผนการอนุรักษ์นั้นมาปฏิบัติเพื่อบริการจัดการพื้นที่ชุ่ม

น้ำและบริเวณโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าว นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนให้การบริหารจัดการตามแผนการอนุรักษ์บรรลุผล The Wetlands Conservation Act 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 12 ยังบัญญัติต่อไปอีกว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเล หัวหน้าของส่วนราชการ หรือหัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อาจจัดให้มีการสนับสนุนและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในเรื่องต่อไปนี้ได้ เช่น อุปกรณ์และสิ่งก่อสร้างที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การสนับสนุนด้านการศึกษาและวิจัยพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปกป้องพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นต้น ข้อห้ามการดำเนินกิจกรรมในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาการสูญเสียและเสื่อมโทรมของพื้นที่ชุ่มน้ำ ด้วยเหตุนี้ The Wetlands Conservation Act 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 13 จึงบัญญัติห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้ในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 8 คือ

- (1) การก่อสร้างและต่อเติมอาคารหรือโครงสร้างอื่น ๆ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในสภาพและคุณภาพของแผ่นดิน
- (2) การกระทำที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของระดับหรือปริมาณน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำ
- (3) การขุดดิน หิน กรวด และทราย ฯลฯ
- (4) การสกัดแร่ธาตุ
- (5) การนำเข้ามาและการเพาะปลูก, การจับหรือการเก็บรวบรวมสัตว์และพืชในพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ทั้งนี้ไม่รวมกรณีที่ทำโดยประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นมาเป็นระยะเวลาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา หรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำรงชีวิตและกิจกรรมนันทนาการ

การส่งเสริมการสร้างพื้นที่ชุ่มน้ำเทียม The Wetlands Conservation Act 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 18 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเลส่งเสริมให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือหัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างพื้นที่ชุ่มน้ำเทียม โดยรอบบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่ได้รับความเสียหายเพื่อที่จะทำการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ชุ่มน้ำให้ดีขึ้น

การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands Conservation Act 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 19 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน การขนส่งและกิจการทางทะเล รวมถึงนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจจ่ายผลตอบแทนให้กับบุคคลที่รายงานหรือร้องเรียนเกี่ยวกับการฝ่า

ฝืนข้อจำกัดการดำเนินกิจกรรมในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 13 ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบทราบ

การมอบอำนาจการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรอื่น The Wetlands Conservation Act 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 21 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและกิจการทางทะเลอาจมอบอำนาจของตนตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่วุฒิสภาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงสิ่งแวดล้อมหรือกับกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเล นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงสถาบันที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าองค์กรที่เข้าไปจัดการนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ตามกฎหมาย จากกฎหมายต่างประเทศประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดนั้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสาระสำคัญของกฎหมายพบว่า มีการจัดการทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ แผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ การส่งเสริม (ดูตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 พื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายสาธารณรัฐเกาหลี

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	The Wetlands Conservation Act, 1999 สาธารณรัฐเกาหลี
1. การจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ	✓
- แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ	✓
- แผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ	✓
2. การจัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ	✓
- เขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ	✓
- เขตฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ	✓
3. การส่งเสริม	✓

จากตารางจะเห็นได้ว่า The Wetlands Conservation Act, 1999 (พ.ศ. 2542) สาธารณรัฐเกาหลีนั้นมีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ แผนปฏิบัติการเพื่อการ

อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ การส่งเสริม ที่มีความเหมาะสมและวิธีการจัดการดังกล่าวนำมาใช้เป็นแนวทางกับการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดได้

3.2.2 สหรัฐอเมริกา ของรัฐนิวยอร์ก รัฐบาลบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ The Freshwater Wetlands Act in 1975 (พ.ศ. 2518) รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเป็นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐในอนุรักษ์และในการสงวนปกป้องและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่แสดงไว้ในรัฐบัญญัตินี้

การศึกษาของคณะกรรมการในการจัดทำแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำ ในการกำหนดเขตพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความชัดเจนตามมาตรา 24-0301. การศึกษาของคณะกรรมการ

1. คณะกรรมการจะทำการศึกษาเพื่อระบุและจัดทำแผนที่โดยเร็วที่สุดเท่าที่ทำได้ พื้นที่ชุ่มน้ำแต่ละแห่ง ในรัฐนิวยอร์กซึ่งจะมีพื้นที่อยู่ที่อย่างน้อยสิบสองและสี่สิบเอเคอร์ขึ้นไปหรือ ถ้าน้อยกว่าสิบสองและสี่ในสิบ

(ก) คุลยพินิจของคณะกรรมการและขึ้นอยู่กับตรวจสอบการกระทำของเขาโดย คณะกรรมการที่สร้างขึ้นตามชื่อเรื่องทีลิสเ็ดคของรัฐบัญญัตินี้

2. เมื่อจัดทำรายการพื้นที่ชุ่มน้ำเสร็จแล้วให้คณะกรรมการจัดทำแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำ เบื้องต้นกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวตามที่กำหนดโดยการศึกษาดำเนินการตามการ แบ่งย่อยอย่างใดอย่างหนึ่งในส่วนนี้ แผนที่อาจจัดเตรียมไว้สำหรับส่วนต่าง ๆ หรือภูมิภาคต่าง ๆ ของรัฐแยกกันในฐานะคณะกรรมการจะกำหนด

3. แผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำเบื้องต้นต้องกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวให้ถูกต้อง ตามคุลยพินิจคณะกรรมการ คณะกรรมการจะพิจารณาในขอบเขตของรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลที่ พื้นที่ชุ่มน้ำตั้งอยู่

4. เมื่อเสร็จสิ้นการจัดทำแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำเบื้องต้นสำหรับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งผู้ บัญชาการหรือเจ้าหน้าที่รับฟังที่ได้รับมอบหมายจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนในพื้นที่นั้นในเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลใด ๆ เสนอเพิ่มเติม

การขอใบอนุญาตในการออกแผนที่ชุ่มน้ำ โดยมีการกำหนดตามมาตรา 24 -0701 ใบอนุญาต

1. หลังจากออกแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นทางการของรัฐหรือของที่เลือกมาตราหรือ ภูมิภาคดังกล่าวบุคคลใด ๆ ที่ประสงค์จะดำเนินการในพื้นที่ชุ่มน้ำเช่นนั้นกำหนดไว้ในกิจกรรมที่มี การควบคุมใด ๆ ที่กำหนดไว้

2. กิจกรรมที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับจะรวมถึงการระบายน้ำการขุดลอกการขุดคันการ กำจัดดินโคลนทรายเปลือกหอยกรวดหรือมวลรวมอื่น ๆ จากพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ ทั้งทางตรงหรือ ทางอ้อม และรูปแบบของการทิ้งการถมดินหรือการทับถมของดินใด ๆ หินทรายกรวดโคลนขยะ

หรือสิ่งเติมเต็มทุกชนิดไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม การสร้างโครงสร้างใด ๆ ถนนการขั้บรถบรรทุก หรือการวางสิ่งกีดขวางอื่นใดไม่ว่าจะหรือไม่เปลี่ยนแปลงการลดลงและการไหลของน้ำ มลพิษทุกรูปแบบรวมถึง แต่ไม่จำกัดการติดตั้งถังบำบัดน้ำเสียการระบายน้ำทิ้งการระบายน้ำทิ้งจากการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียที่เป็นของเหลวอื่น ๆ ลงในหรือเพื่อระบายลงในพื้นที่ชุ่มน้ำ และกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานหลายอย่างที่ทำให้บริการโดยพื้นที่ชุ่มน้ำหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากที่ระบุไว้ในมาตรา 24-0105 ของรัฐบัญญัตินี้ เหล่านี้กิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกฎข้อบังคับว่าจะเกิดขึ้นบนพื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่หากเป็นเช่นนั้นขัดขวางหรือส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำและตั้งอยู่ไม่เกินหนึ่งร้อยฟุตจากขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าว ระบุว่าระยะห่างที่มากขึ้นจากพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวอาจได้รับการควบคุมตามรัฐบัญญัตินี้ โดยท้องถิ่นที่เหมาะสมรัฐบาลหรือโดยหน่วยงานใดก็ตามที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวที่โหนดจำเป็นในการปกป้องและรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ

3. การกำจัดผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการทำประมงเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจหรือเชิงพาณิชย์การตกหอยการเพาะเลี้ยงสัตว์การล่าสัตว์หรือการดักจับไม่รวมอยู่ในกิจกรรมที่มีการควบคุมซึ่งได้รับอนุญาตและควบคุมตามกฎหมาย

4. กิจกรรมของเกษตรกรและเจ้าของที่ดินอื่น ๆ ในการเลี้ยงปศุสัตว์และการรดน้ำปศุสัตว์การใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสมการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเลือกใช้ตัดไม้ระบายน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อปลูกพืชผลทางการเกษตรและอื่น ๆ การมีส่วนร่วมในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำหรือที่ดินอื่น ๆ เพื่อปลูกพืชผลทางการเกษตรจะต้องไม่รวมอยู่ในกิจกรรมที่มีการควบคุมและไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตภายใต้การแบ่งส่วนย่อยในที่นี้ยกเว้นโครงสร้างที่ไม่จำเป็นสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพหรือการบำรุงรักษาทางการเกษตรผลผลิตของที่ดินและกิจกรรมการถมดินใด ๆ จะไม่รวมอยู่ในที่นี้และโดยมีเงื่อนไขว่าการใช้ที่ดินที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำเมื่อแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำ ณ วันที่มีผลบังคับใช้สำหรับการใช้งานอื่นนอกเหนือจากที่อ้างถึงในการแบ่งย่อยจะอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐบัญญัตินี้

5. กิจกรรมด้านสาธารณสุขคำสั่งและข้อบังคับของกรมอนามัยจะต้องเป็น ไม่รวมอยู่ในกิจกรรมที่มีการควบคุม สำเนาคำสั่งและข้อบังคับด้านสาธารณสุขดังกล่าวทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องยื่นต่อกรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมคณะกรรมการอาจขอแก้ไขคำสั่งหรือข้อบังคับดังกล่าวได้หากเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบาย

6. ให้คณะกรรมการตรวจสอบโครงการควบคุมทั้งหมดในปัจจุบันเพื่อพิจารณาไม่ว่าจะมีผลกระทบในทางลบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่ ตรงไหนที่ไม่พึงประสงค์พบผลกระทบ คณะกรรมการอาจต้องปรับเปลี่ยนโครงการดังกล่าวหากเห็นว่าจำเป็นสำหรับการดำเนินการตาม

7. ในกรณีที่มีการขุดลอกหรือถมในน่านน้ำของรัฐหรือเพื่อการสร้างใหม่หรือซ่อมแซมเขื่อนและท่าเทียบเรือบางแห่งและกิจกรรมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำบุคคลใด ๆ ที่ทำกิจกรรมดังกล่าวต้องขออนุญาตตามรัฐบัญญัตินี้ตลอดจนภายใต้กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

8. บนที่ดินใด ๆ ที่ได้รับการพัฒนาตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาหน่วยงานที่วางแผนไว้หรือกฎหมายท้องถิ่นที่ในพื้นที่ชุ่มน้ำยังคงเป็นพื้นที่เปิดกิจกรรมการพัฒนาจะต้องได้รับอนุญาตในพื้นที่ที่ติดกับพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวหากรัฐบาลท้องถิ่นยืนยันว่าเช่นนั้นกิจกรรมต่าง ๆ จะไม่ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำเสียไป

การตรวจสอบในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 24 -0703 การขอใบอนุญาต

1. บุคคลใด ๆ ที่เสนอให้ดำเนินการหรือทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมที่ถูกควบคุมเมื่อใด ๆ พื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องยื่นคำขอใบอนุญาตต่อเสมียนของท้องถิ่น ส่วนราชการที่มีเขตอำนาจหรือหน่วยงานแล้วแต่กรณี ทบทวนการยื่นคำร้องให้กระทำโดยรัฐบาลท้องถิ่นหรือคณะกรรมการแล้วแต่กรณี

ใช้โดยคณะกรรมการ ใบสมัครดังกล่าวจะต้องมีคำอธิบายโดยละเอียดของกิจกรรมที่เสนอ และแผนที่แสดงพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับผลกระทบโดยตรงพร้อมที่ตั้งของ กิจกรรมที่เสนอในนั้น เสมียนหรือผู้บัญชาการจะต้องแจ้งให้ทราบถึงการสมัครดังกล่าว จะถูกส่งไปยังรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่งที่มีการเสนอกิจกรรมหรือส่วนใดส่วนหนึ่ง

การอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 24 - 0705 มีหลักเกณฑ์ในการขอการอนุญาต

1. ในการอนุญาตพิเศษหรือจำกัดการอนุญาตใด ๆ รัฐบาลท้องถิ่นหรือคณะกรรมการจะต้องพิจารณาผลของกิจกรรมที่เสนอโดยอ้างอิงถึงสุขภาพของประชาชนและสวัสดิภาพการตกปลาน้ำท่วมภัยจากพายุเฮอริเคนและพายุและการป้องกันหรือเพิ่มประสิทธิภาพของหน้าที่หลายประการของพื้นที่ชุ่มน้ำและประโยชน์ที่ได้รับจากที่ตั้งไว้ออกมาในส่วน 24-0103 ของรัฐบัญญัตินี้ ผลกระทบของกิจกรรมที่เสนอจะต้องพิจารณาโดยกรมหรือรัฐบาลท้องถิ่นแล้วแต่กรณี โดยไม่คำนึงถึงขอบเขตทางการเมือง

2. ยื่นหนังสือแจ้งอย่างถูกต้องเป็นลายลักษณ์อักษรว่ารัฐหรือหน่วยงานหรือหน่วยงานย่อยดังกล่าวอยู่ในกระบวนการจัดหาพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการเจรจาหรือการเอาผิดจะต้องเป็นไปพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับการพิเศษใบอนุญาตใด ๆ

3. ห้ามมิให้มีการอนุญาตนี้เว้นแต่กิจกรรมที่เสนอจะสอดคล้องกันด้วยข้อบังคับการใช้ที่ดินที่บังคับใช้ตามมาตรา 24-0903 ของรัฐบัญญัตินี้ภายในขอบเขตของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและตามนโยบายที่กำหนดไว้ในมาตรา 24-0103 ของรัฐบัญญัตินี้

การจัดทำแผนที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 24 -0901 ข้อตกลงการจัดทำแผนที่ชุ่มน้ำ

1. เมื่อจัดทำแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำเสร็จแล้วให้คณะกรรมการหารือกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคที่ดำเนินการจัดเก็บสินค้าจัดทำโครงการเพื่อการปกป้องพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐ

2. คณะกรรมการอาจทำข้อตกลงร่วมมือกับเมืองหมู่บ้านเมืองหรือเคาน์ตีหรือกับเจ้าของพื้นที่ชุ่มน้ำหรือกับคนใดคนหนึ่งหรือมากกว่านั้นสำหรับวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และบำรุงรักษาตามนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งอยู่ในเขตแดนของเมืองหมู่บ้านเมืองหรือเขต

3. ข้อตกลงความร่วมมือจะกำหนดให้มีการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและคงไว้ในสภาพธรรมชาติและอาจจัดให้มีการเข้าถึงเพื่อคงไว้โดยสิ่งนั้นเจ้าของเพื่อวัตถุประสงค์ที่เข้ากันได้กับวัตถุประสงค์ของรัฐบัญญัตินี้

4. ข้อตกลงความร่วมมือกับหมู่บ้านเมืองเมืองหรือเขตดังกล่าวอาจมีให้สำหรับการพัฒนาโดยบุคลากรและสิ่งอำนวยความสะดวกของแผนกหรือการจ่ายเงินจากกองทุนเหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์บำรุงรักษาหรือปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวตามนโยบายของรัฐบัญญัตินี้

5. ส่วนนี้จะต้องไม่ป้องกันไม่ให้พื้นที่ชุ่มน้ำถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการอนุรักษ์ธรรมชาติและประวัติศาสตร์ของรัฐและจะไม่ขัดขวางการอนุรักษ์ดินแดนดังกล่าวมีแผนจะอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและเขตสงวน

การกำหนดการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรา 24 -0902 การดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ

1. คณะกรรมการอาจทำสัญญาการดูแลกับบุคคลหรือบุคคลใด ๆ สำหรับวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์บำรุงรักษาหรือปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำหรือส่วนที่เป็นของรัฐตามนโยบาย

2. ข้อตกลงในการดูแลจะต้องระบุว่าพื้นที่ชุ่มน้ำได้รับการอนุรักษ์และดูแลสภาพธรรมชาติของมันหรือจัดการเพื่อเพิ่มหรือฟื้นฟูคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำที่พวกเขาจัดหาให้สอดคล้องกันด้วยบทบัญญัติและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ กิจกรรมอาจรวมถึง การเข้าถึงหรือเส้นทางธรรมชาติให้บริการล่าสำหรับกลุ่มโรงเรียนและประชาชนอื่น ๆ การจัดการที่อยู่อาศัยของปลาและสัตว์ป่าและให้ประโยชน์เชิงบวกต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ

จากกฎหมายต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดนั้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสาระสำคัญของกฎหมายพบว่า มีการจัดการทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

แผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ การให้ท้องถิ่นและประชาชน เข้ามาบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (ดูตาราง 4.4)

ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายต่างประเทศ

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	The Wetlands Conservation Act, 1999 สาธารณรัฐเกาหลี	The Freshwater Wetlands Act in 1975 รัฐนิวยอร์ก
1. การจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ	✓	✓
- แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ	✓	✓
- แผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ	✓	✓
2. การจัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ	✓	✓
- เขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ	✓	✓
- เขตฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ	✓	✓
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี คือ The Wetlands Conservation Act, 1999 (พ.ศ. 2542) และ กฎหมายของรัฐนิวยอร์ก คือ The Freshwater Wetlands Act in 1975 (พ.ศ. 2518) มีรูปแบบและวิธีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นกระบวนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพได้วางหลักในการจัดการไว้ คือ การจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ แผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ เขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ เขตฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการอนุรักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เป็นรูปแบบและมาตรการในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการจัดการและมาตรการที่เหมาะสมกับพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดของประเทศไทย ซึ่งเป็นแนวทางการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ดี โดยมีวิธีการและกระบวนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกต้องตามอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) และที่สำคัญ ก็คือกฎหมายของรัฐนิวยอร์กนั้นเป็นกฎหมายระดับท้องถิ่นจึงน่าจะสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเนื่องจากให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ โดยมีวิธีการและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ

4. รูปแบบโครงสร้างการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของราชการส่วนกลาง และแบ่งอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรส่วนราชการส่วนภูมิภาคที่จังหวัดนครสวรรค์ ดำเนินการจัดการตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากความเสื่อมโทรมเองตามธรรมชาติและจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติของบึงบอระเพ็ด ส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศทางธรรมชาติในขณะนี้ในปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาของบึงบอระเพ็ดอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐตามขอบเขตแห่งอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น เป็นเพียงแต่องค์กรที่จัดการในปัจจุบันนั้น แบ่งอำนาจให้แก่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดตามกฎหมายของแต่ละองค์กร ซึ่งในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดตามกฎหมายแต่ละฉบับดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ระดับส่วนกลาง ทั้ง ๆ ที่พื้นที่ของบึงบอระเพ็ดอยู่ในความปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบลพนมเศษ องค์กรบริหารส่วนตำบลวังมหากกร องค์กรบริหารส่วนตำบลทับกฤช องค์กรบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์กรบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ องค์กรบริหารส่วนตำบลพระนอน และประชาชนที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ดก็คือประชาชนที่อยู่อาศัยรอบบึงบอระเพ็ดและอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ก็ไม่พบว่าม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการบึงบอระเพ็ดอยู่ด้วย ทั้ง ๆ ที่ในปัจจุบันกฎหมายเหล่านั้นก็มีการกระจายอำนาจการบังคับใช้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาถึงศักยภาพและขีดความสามารถในเชิงเทคนิคการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจมีปัญหา ดังนั้นการวิจัยจึงกำหนดเป้าหมายของการมีส่วนร่วมในการจัดการบึงบอระเพ็ด เพื่อบูรณาการการจัดการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดท้องถิ่น ร่วมกันจัดการเชิงระบบนิเวศ เพิ่มกระบวนการจัดการของประชาชน ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาบึงบอระเพ็ด จัดทำแนวทางการบูรณาการจัดการบึงบอระเพ็ด สร้างเครือข่ายบึงบอระเพ็ด สร้างจิตสำนึกรักบึงบอระเพ็ด การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงระบบนิเวศ การคุ้มครองพื้นที่วางไข่ของนกน้ำ การส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การพัฒนาแหล่งอาชีพของประชาชนในชุมชน

การจัดการดังกล่าวข้างต้น ไม่อยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีองค์กรที่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในพื้นที่ปกครองนั้นในขณะที่บึงบอระเพ็ดจัดว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรน้ำที่ประชาชนจะสามารถใช้ประโยชน์ได้ จึงน่าที่จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนในการจัดการพื้นที่นั้น แต่กลับไม่มีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ เปิดโอกาสให้แก่ประชาชน เฝ้าระวังการบุกรุกพื้นที่ เพื่อจะแจ้งรายงานให้หน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรภาครัฐได้ดำเนินการตามขอบเขตแห่งกฎหมาย

ดังนั้นการวิจัยจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการด้วย แต่โดยเหตุที่การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการและประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้นั้นจะต้องตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วเป็นฐานอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้นการวิจัยนี้จึงได้จัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างของข้อบัญญัติท้องถิ่นประเด็นดังต่อไปนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการให้มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของบึงบอระเพ็ดที่มีอยู่ให้ลดน้อยลง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ โดยให้เข้าไปจัดการดำเนินการบริเวณรอบบึงบอระเพ็ด โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปประสานประโยชน์ในการจัดการ เพื่อแก้ไขปัญหาทั้ง 4 ด้าน การบุกรุก การใช้ประโยชน์ การใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้อง การทำกิจกรรมนั้นหนาแน่นการแก้ไขปัญหาให้ลดน้อยลงไป โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด ดังต่อไปนี้

- การบูรณาการการจัดการและส่งเสริมร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยพื้นที่โดยรอบบริเวณบึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อำนาจปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาพื้นที่โดยรอบบึงบอระเพ็ด เช่น สร้างถนนโดยรอบบึงบอระเพ็ด การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงระบบนิเวศของบึงบอระเพ็ดนั้น ต้องมีการจัดการร่วมกัน

- การจัดทำแผนการพัฒนาบึงบอระเพ็ดในลักษณะของการบูรณาการจัดการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางโดยการจัดทำแผนและนโยบายในการจัดการบึงบอระเพ็ดร่วมกัน เพื่อเกิดประโยชน์ในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด

- การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดในรูปแบบคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่น เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุก การใช้ประโยชน์ การใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้อง การทำกิจกรรมนันทนาการให้ลดน้อยลงไป

- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาบึงบอระเพ็ดของตนเอง เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่นมอบหมาย

- การส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในท้องถิ่น การใช้ประโยชน์ทรัพยากรในบึงบอระเพ็ดอย่างชาญฉลาดและยั่งยืน และการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

- การส่งเสริมอาชีพของชุมชน การพัฒนาบึงบอระเพ็ดโดยให้คำนึงถึงวิถีชีวิตของคนรอบบึงบอระเพ็ด ส่งเสริมอาชีพ และส่งเสริมการท่องเที่ยวทางระบบนิเวศทางธรรมชาติ ส่งเสริมให้ความรู้และสนับสนุนให้แก่ชุมชนทำโฮมสเตย์ตามวิถีชีวิตรอบบึงบอระเพ็ด

- การคุ้มครองพื้นที่วางไข่ของนกน้ำ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวของบึงบอระเพ็ดในรูปแบบต่าง ๆ มีสิ่งก่อสร้าง โรงแรม ร้านค้า ร้านอาหาร ล่องเรือชมธรรมชาติ การเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงระบบนิเวศทางธรรมชาตินั้น มีการล่องเรือเข้าไปรบกวนการอยู่อาศัยของนกน้ำ ในฤดูวางไข่ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของบึงบอระเพ็ด การที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปประสานประโยชน์กับ ชุมชนภาคเอกชน และประชาชน โดยให้ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการ ชุมชน และนักท่องเที่ยวในการเข้าไปในเขตหวงห้ามในฤดูวางไข่ของนกน้ำ และการส่งเสริมรบกวนของเรือยนต์ ในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติ เป็นการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ย่อมส่งผลดีต่อบึงบอระเพ็ดเพื่อรักษาแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำและระบบนิเวศทางธรรมชาติของบึงบอระเพ็ด

- การสร้างจิตสำนึก การสร้างจิตสำนึกให้คนในท้องถิ่นรักบึงบอระเพ็ด มีการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อเฝ้าระวังในการใช้ประโยชน์โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ปรับใช้กับบึงบอระเพ็ดการจัดการแบบมีส่วนร่วมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากรและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบคณะทำงานโดยแต่งตั้ง

จากคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่นนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการบึงบอระเพ็ด ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการบึงบอระเพ็ด มีดังนี้

- 1) เฝ้าระวัง การละเมิดบึงบอระเพ็ดจนเป็นปัญหา
- 2) ติดตามการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ
- 3) แจ้งข้อมูลข่าวสาร
- 4) ร้องเรียนเมื่อพบการกระทำผิด

- การเฝ้าระวัง คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกิดขึ้น เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในประเด็นปัญหาที่ต้องการเฝ้าระวังอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็นโยบายต่อต้านการป้องกันและแก้ปัญหาในอนาคต การนำมาตรการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วมเข้ามาใช้ในการจัดการบึงบอระเพ็ดที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการคุ้มครองดูแลบึงบอระเพ็ดจะช่วยแก้ปัญหาการบุกรุกบึงบอระเพ็ด การให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนในการเฝ้าระวังพื้นที่ โดยความร่วมมือจากประชาชนในการดูแล เฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ (นายจิระเดช บุญมาก, 2563) หัวหน้าเขตห้ามล่าบึงบอระเพ็ด ได้ให้สัมภาษณ์ว่าการนำมาตรการเฝ้าระวังของคณาในชุมชนมาใช้กับการคุ้มครองดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสม เนื่องจากมีความใกล้ชิดในการติดตามเพราะประชาชนทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ใช้และผู้เฝ้าระวังการใช้ประโยชน์ด้วย อีกทั้ง การนำเอาหลักการเฝ้าระวังมาใช้ยังมีความสอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ พ.ศ. 2560 - 2579 กลยุทธ์ในด้านการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ด้วยการสร้างเครือข่ายและกระบวนการในการเฝ้าระวังการบุกรุกที่ดิน ตลอดจนติดตามตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง

- ติดตามการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ที่ติดตามการดำเนินงาน ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาบึงบอระเพ็ด และในกิจกรรมส่งเสริม และอนุรักษ์บึงบอระเพ็ด

- แจ้งข้อมูลข่าวสาร การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้แจ้งข้อมูลข่าวสารนั้น เพราะเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ คอยสอดส่องระหว่างประชาชนด้วยกันเองร้องเรียนเมื่อพบการกระทำผิดให้แก่หน่วยงานรัฐเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อจะได้ดำเนินการได้ทันเวลาที่ ย่อมก่อผลกระทบต่อทรัพยากรบึงบอระเพ็ดลดน้อยลงไป

- ร้องเรียนเมื่อพบการกระทำผิด ประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ด ประชาชนเป็นผู้เฝ้าระวังการบุกรุก การละเมิดบึงบอระเพ็ด การใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องได้ดีที่สุด

เมื่อประชาชนเป็นผู้พบการกระทำผิด เจ็บแสบแสบ ร้องทุกข์ให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นมาตรการที่ถูกต้องตามการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์

ให้ประชาชนเป็นคณะทำงานที่แต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดของท้องถิ่น คณะทำงานเฝ้าระวังและดูแลรักษาความสะอาดรอบบริเวณบึงบอระเพ็ด คณะทำงานดูแลคุ้มครองการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ด คณะทำงานพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด คณะทำงานใกล้เคียงข้อพิพาทเบื้องต้น

ดังนั้นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เป็นอีกมาตรการที่เหมาะสมต่อบึงบอระเพ็ด เพราะประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ด การรองรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบึงบอระเพ็ด น่าจะส่งผลดีและมีความเหมาะสมกับบึงบอระเพ็ดร่วมกับหน่วยงานรัฐตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด

จากที่กล่าวมาเป็นการวิจัยจึงกำหนดเป็นประเด็นในการจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ดังต่อไปนี้

1) การบูรณาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

- (1) ประสานการดำเนินการ
- (2) ร่วมดำเนินการ

2) การใช้ประโยชน์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

ดังนี้

- (1) ประสานการดำเนินการ
- (2) ร่วมดำเนินการ
- (3) ให้ความรู้

3) การใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา ดังนี้

- (1) ประสานการดำเนินการ
- (2) ร่วมดำเนินการ
- (3) ให้ความรู้

4) การทำกิจกรรมนันทนาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไป เข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไข ปัญหา ดังนี้

(1) ประสานการดำเนินการ

(2) ร่วมดำเนินการ

- ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการบึงบอระเพ็ด มีดังนี้

1. เฝ้าระวัง การละเมิดบึงบอระเพ็ดจนเป็นปัญหา

2. ติดตามการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ

3. แจกข้อมูลข่าวสาร

4. ร้องเรียนเมื่อพบการกระทำผิด

ประเด็นเหล่านี้จะได้นำไปสู่การจัดการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co- Design) เพื่อให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียกับพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดได้ ร่วมกันออกแบบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด