

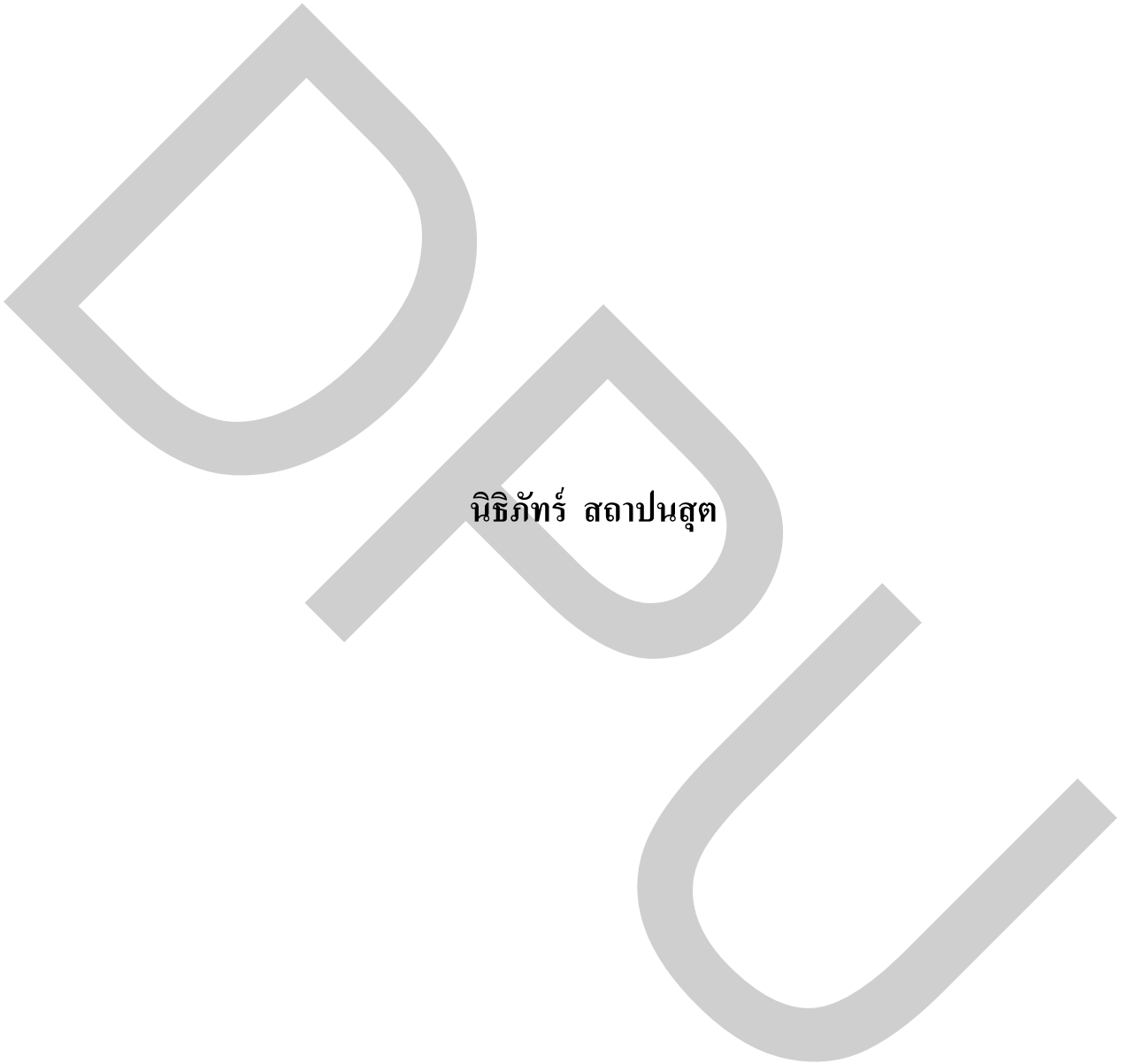
การคุ้มครองแพะกำร้ง: ศึกษามาตรการทางอาญาในการคุ้มครองและ  
การควบคุมการใช้ประโยชน์จากแพะกำร้ง

นายนิธิภัทร์ สถาปนสุต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิตสาขานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2554

การคุ้มครองปะการัง: ศึกษามาตรการทางอาญาในการคุ้มครอง  
และการควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการัง



นริภัทร สถาปนสุต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2554

**Protection of coral reefs: The study of criminal measures.**

**To protect and control the use of coral**



**NITIPAT STAPANASUT**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School, Dhurakij Pundit University**

**2011**

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี เนื่องด้วยความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ที่กรุณาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำตลอดจนความคิดอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ตลอดมา รวมทั้งได้สละเวลาตรวจวิทยานิพนธ์และแก้ไขตั้งแต่ต้นจนแล้วเสร็จ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้แง่คิดและชี้แนะหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้รวมถึงศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต และอาจารย์ ดร.เสาวภา สวัสดิ์พีระ ที่กรุณาสละเวลา รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำพร้อมทั้งตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทความรู้ ให้คำแนะนำแก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิชานิติศาสตร์นี้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ของผู้เขียนที่ให้การสนับสนุนผู้เขียนในทุกประการรวมทั้งเป็นกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อย่างดียิ่ง โดยตลอดมา คุณหญิงที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี พี่หนูอายุ 49 ที่คอยสอบถามให้คำปรึกษาแก่ผู้เขียนตลอดมา และทุกท่านที่มีส่วนในการให้ความช่วยเหลือ คำปรึกษา คำแนะนำ และข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนที่มีได้เอ่ยนามมา หวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณประโยชน์ในการศึกษาวิชานิติศาสตร์ต่อไป ซึ่งผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่คุณบิดา มารดา บุรพจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้ผู้เขียนได้ประสบความสำเร็จในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยปณิธานที่มุ่งมั่นและตั้งใจ

นิธิภัทร์ สถาปนสุด

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
<b>1. บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
<b>2. แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์</b>	
<b>จากทรัพยากรปะการัง.....</b>	<b>6</b>
2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์	
จากทรัพยากรปะการัง.....	6
2.1.1 แนวความคิดในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์	
ทรัพยากรธรรมชาติ.....	6
2.1.2 แนวความคิดในเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืน.....	11
2.1.3 แนวความคิดในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์.....	14
2.1.4 แนวความคิดเรื่องความร่วมมือของประชาชน.....	16
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง	
และการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง.....	19
2.2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวกับการกำหนดให้การกระทำเป็นความผิดอาญา	
(Criminalization).....	19
2.2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้กฎหมาย.....	40

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.2.3 แนวความคิดด้านการนำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ.....	47
2.3 มาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรปะการัง.....	51
2.3.1 อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่า ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES).....	52
2.3.2 อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (Convention on the Law of the Sea).....	60
<b>3 กฎหมายต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรปะการัง.....</b>	<b>70</b>
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ของประเทศสิงคโปร์.....	70
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ของประเทศอินโดนีเซีย.....	75
3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	78
3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ของประเทศออสเตรเลีย.....	85
<b>4. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ปะการังในประเทศไทย.....</b>	<b>90</b>
4.1 การดำเนินงานของรัฐด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรปะการังในประเทศไทย.....	90
4.1.1 แนวนโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐด้านการคุ้มครองและการควบคุม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง.....	90
4.1.2 องค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรปะการัง.....	100

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2 มาตรการทางกฎหมายอาญาที่ใช้ในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรปะการังในประเทศไทย.....	119
4.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรปะการัง.....	120
4.2.2 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของ ทรัพยากรปะการัง.....	141
<b>5. บทวิเคราะห์นโยบายทางกฎหมายอาญาและการดำเนินการด้านการคุ้มครองและ การควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทยและการแก้ไขปัญหา... 151</b>	
5.1 ปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายทางกฎหมายและการดำเนินการคุ้มครองและการควบคุม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบันของประเทศไทย.....	151
5.1.1 ปัญหาด้านนโยบายเกี่ยวกับการห้ามเอ็กซนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง..	152
5.1.2 ปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการคุ้มครองและควบคุม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง.....	161
5.2 มาตรการทางอาญาในการแก้ไขปัญหาการดำเนินการด้านการคุ้มครองและการควบคุม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง.....	163
5.2.1 การปรับปรุงนโยบายทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามเอ็กซนใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรปะการัง.....	164
5.2.2 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิด และการลงโทษในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรปะการัง .....	167
5.2.3 การกำหนดบทบาทขององค์กรภาคเอ็กซนในการดำเนินงานด้านการคุ้มครอง และการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง.....	173
<b>6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 176</b>	
6.1 บทสรุป.....	176
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	178
<b>บรรณานุกรม..... 184</b>	
<b>ประวัติผู้เขียน..... 195</b>	

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การคุ้มครองปะการัง : ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการัง
ชื่อผู้เขียน	นายนิธิภัทร์ สถาปนสุต
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

### บทคัดย่อ

การศึกษาในครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมาย อาญา และอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่มีจุดประสงค์ด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทย

ผลจากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันทรัพยากรปะการังนั้นกำลังได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างมากจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ทั้งกิจกรรมการท่องเที่ยว การลักลอบทำประมงปะการังเพื่อการค้าในเชิงธุรกิจ แม้กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่มีอยู่หลายฉบับนั้นจะมีผลบังคับใช้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว แนวนโยบายในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังดังกล่าวก็ยังไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายเท่าใดนัก พบเห็นได้จากการลักลอบกระทำ ความผิดตามกฎหมายต่างๆที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

ทั้งนี้เนื่องจากแนวนโยบายของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตลอดจนบทลงโทษทางอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบัน นั้นมีแนว นโยบายที่เคร่งครัดต่อการอนุรักษ์และกำหนดข้อห้ามมิให้กระทำที่มีมากจนเกินไป อันทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประเภทได้ นอกจากนั้นแม้กฎหมายฉบับต่างๆ จะได้กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาเอาไว้อย่างชัดเจน แต่โทษทางอาญาที่กำหนดไว้นั้นก็มิได้มีความรุนแรงและเหมาะสมเพียงพอที่จะข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิด หรือทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิด

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะดังกล่าวคงไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป จึงได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุง



เปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง  
เสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้มากยิ่งขึ้น  
ท่าภายใต้การควบคุม โดยกฎหมายที่มีกระบวนการขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการที่เป็นไปตามหลัก  
วิชาการ และกำหนดโทษทางอาญาที่เหมาะสมต่อผู้ที่ฝ่าฝืน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิด  
ความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิด หรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ตามวัตถุประสงค์ของ  
ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องปราม (Deterrence) รวมถึงส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมใน  
การกำหนดทิศทางของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและทันต่อยุคสมัย

Thesis Title	Protection of coral reefs: The study of criminal measures. To protect and control the use of coral
Author	Mr. NITIPAT STAPANASUT
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Surasak Likasitwatanakul
Department	Department of Law
Academic Year	2010

### **ABSTRACT**

This research aims to study and analyze criminal measures and competence of organizations related to control and protection of coral resources utilization in Thailand as well as recommend amendment of law involving to this topic.

The result shows that corral resources utilization of human, either in tourism or illegal commercial fishery is the great impact of current coral resources situation. Although there are several effective laws aimed to protect and control coral resources utilization, such policy guidelines are unsuccessful and discord with the spirit of law. The evidence of this fact is exhibited by several current illegal actions that against the laws regarding protection and control of coral resources utilization.

Nevertheless, all existing laws and criminal penalty regarding coral resources control and protection are too strict and prohibited therefore private sectors are incapable to utilize coral resources in some activities. Although, most laws determine the types of criminal penalty obviously however such criminal penalty is not proper and violent enough to threaten and restrain offenders or even unable to make them fear to violate such laws again.

With this problem, the researcher considers such policy on conservation of natural resources as insufficient and inappropriate to apply anymore as well as proposes Thai government to amend this policy by providing private sector an opportunity to utilize coral resources increasingly. However, this utilization shall be under the rule of law consisted of proper procedure, criteria and method according to theory. Moreover, there shall be violent and suitable criminal penalty determination in order to alarm offender not to commit or repeat such offend

according to the objective of Deterrence Theory as well as promoting private sector to participate in orienting the direction of sustainable and modern conservation of natural resources.



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรแนวปะการังเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติประเภทหนึ่งของประเทศไทยที่มีความสวยงาม มีความอุดมสมบูรณ์ และมีประโยชน์เป็นอย่างมากทั้งต่อสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ อาทิเช่น เป็นทรัพยากรที่สร้างระบบนิเวศทางทะเล ตลอดจนมีบทบาทต่อระบบห่วงโซ่อาหารที่มีความสำคัญต่อสิ่งมีชีวิตประเภทอื่นๆ ในทะเล นอกจากนี้ยังมีคุณค่าต่อการประกอบกิจกรรมด้านต่างๆ ของมนุษย์ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านการประมง หรือกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้มีผลทำให้ทรัพยากรปะการังเกิดความเสื่อมโทรมลงไปจากที่เคยเป็นอยู่ตามธรรมชาติ จนกระทั่งได้ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทางทะเลเกิดความเปลี่ยนแปลง รวมถึงอาจมีผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตประเภทต่างๆ ในทะเล และกระทบต่อมนุษย์เองอย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้

จากความสำคัญดังกล่าวส่งผลให้นานาชาติรวมทั้งประเทศไทยตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลให้คงอยู่ยาวนานเท่านาน โดยมุ่งเน้นกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ รวมถึงทรัพยากรปะการังด้วย

ในปัจจุบันรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของภาคเอกชนนั้นมีลักษณะที่เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอย่างมาก เช่น ความต้องการนำปะการังที่มีอยู่ในท้องทะเลมาทำการเพาะเลี้ยง ทั้งในลักษณะของการเพาะเลี้ยงอย่างงานอดิเรก หรือการเพาะเลี้ยงอย่างจริงจังเพื่อธุรกิจการค้า ซึ่งส่วนมากเป็นการเพาะเลี้ยงใน “ระบบกักขัง (Captive System)” อันหมายถึงการสร้างระบบนิเวศวิทยาจำลองภายในตู้กระจก, ตู้อะคริลิก, บ่อปูนหรือภาชนะอื่นใด ที่มีใช้การเพาะเลี้ยงในระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือมิได้กระทำในท้องทะเลนั่นเอง

การกระทำดังกล่าวนี้สำหรับในประเทศไทย ถือว่าผู้นั้นได้กระทำการอันเป็นความผิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในที่นี้คือทรัพยากรปะการัง อันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “สัตว์ป่า” ไว้ว่าหมายถึง “สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลงหรือแมง

ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่ของ สัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิดด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณ ตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะแล้ว และสัตว์พาหนะที่ได้มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะ ดังกล่าว” โดยมีการบัญญัติข้อกำหนดทางกฎหมายเอาไว้เป็นข้อห้ามว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดล่า เพาะพันธุ์ ครอบครอง และค้าขายจำหน่าย หรือนำเข้า ส่งออก หรือส่งผ่าน สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง โดยมีได้รับอนุญาตจากอธิบดี (ในกรณีนี้หมายถึงอธิบดีกรมประมงเฉพาะที่เกี่ยวกับสัตว์น้ำ)” นอกจากนี้ยังได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนเอาไว้อย่างชัดเจนซึ่งได้แก่ โทษจำคุก และ/หรือ โทษปรับ

แม้ว่าในภายหลังได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการขอใบอนุญาต รวมถึงการออกใบอนุญาตเพื่อการเพาะเลี้ยง เพื่อการค้า เพื่อการครอบครอง และการนำเคลื่อนที่เพื่อการค้า ซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองและซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง บางชนิด กล่าวคือ “กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออก ใบอนุญาตในการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง การครอบครองและการนำเคลื่อนที่ เพื่อการค้าซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองและซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง และการค้าสัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของ สัตว์ป่าคุ้มครองและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2551” เพื่อเปิดช่องให้ ภาคเอกชนสามารถกระทำการเพาะพันธุ์ ค้าขาย เคลื่อนที่เพื่อการค้า ตลอดจนสามารถครอบครอง สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองบางชนิดบางสายพันธุ์ได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ใน กฎกระทรวง ดังกล่าว

ทั้งนี้จากการศึกษาพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ กฎกระทรวงที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พบว่า การอนุญาตนั้นจะอนุญาตให้เฉพาะกับสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองบางชนิดบาง สายพันธุ์ โดยจะประกาศชนิดและสายพันธุ์ให้ทราบในกฎกระทรวง เช่น สัตว์จำพวกนกกรงหัวจุก เป็นต้น แต่ในปัจจุบันก็ยังมิได้มีการประกาศให้ปะการังชนิดต่างๆ เป็นสัตว์จำพวกที่สามารถ ทำการเพาะเลี้ยง ค้าขาย หรือครอบครองโดยภาคเอกชนได้แต่อย่างใด ดังนั้นการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรปะการังในกิจกรรมดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายสำหรับภาคเอกชน

แต่ในความเป็นจริงแล้ว เราสามารถพบเห็นสภาพของการลักลอบนำเข้า-ส่งออก ค้า เคลื่อนย้ายเพื่อการค้า และการลักลอบเพาะเลี้ยงกันได้อย่างเป็นประจำ เช่นในร้านจำหน่ายปะการัง ในตลาดนัดชั้นใต้ ตลาดนัดสวนจตุจักร หรือแม้กระทั่งการซื้อขายกัน โดยผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

หากพิจารณาเปรียบเทียบแนวนโยบายด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังดังกล่าวของประเทศไทย กับแนวนโยบายด้านเดียวกันในต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย พบว่ามีแนวนโยบายให้การเพาะเลี้ยงและค้าปะการังโดยเอกชน ไม่มีลักษณะที่เป็นความผิดทางกฎหมาย หากได้กระทำโดยถูกต้องภายใต้การควบคุมอย่างมีระบบโดยองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังโดยเฉพาะ นอกจากนั้นในบางประเทศยังสนับสนุนให้มีการทำฟาร์มปะการังเพื่อการค้า อันเป็นการลดความสูญเสียต่อทรัพยากรปะการังตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นผลดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังอีกทางหนึ่งด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น หากย้อนกลับมาพิจารณาแนวนโยบายด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังดังกล่าวของประเทศไทย ซึ่งพบว่าประเทศไทยมีแนวนโยบายที่กำหนดให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในบางกิจกรรมเป็นสิ่งผิดกฎหมาย โดยเคร่งครัด ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถทำการเพาะเลี้ยง ค้าขาย ตลอดจนครอบครองได้ จึงเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการลักลอบนำเข้า จำหน่าย และทำประมงปะการังจากธรรมชาติ และส่งผลให้เกิดปัญหาที่ต่อเนื่องตามมาก็คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำสามารถดำเนินธุรกิจการค้าปะการังที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ต่อไปได้ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่เกี่ยวเนื่องกันอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ขั้นตอนของการขนส่ง การนำเข้า การเสียภาษี การเก็บรักษา ตลอดจนการวางจำหน่าย เป็นต้น

นอกจากนั้นหากพิจารณาถึงสภาพบังคับทางอาญาที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทยแล้ว พบว่าโทษทางอาญาที่กำหนดไว้นั้นยังมิได้มีความรุนแรงและเหมาะสมเพียงพอที่จะสามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิด หรือทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิดได้

ดังนั้นถ้าหากภาครัฐหันมาพิจารณาเปลี่ยนแปลงแนวนโยบาย หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งให้การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเสียใหม่ โดยพิจารณาอนุญาตให้เอกชนสามารถที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประการ เช่น การเพาะเลี้ยง นำเข้าส่งออก ค้าขาย ตลอดจนการครอบครองได้ โดยถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้การควบคุมโดยกฎหมายและองค์กรภาครัฐที่มีกระบวนการขั้นตอน หลักเกณฑ์วิธีการที่เป็นไปตามหลักวิชาการ และกำหนดโทษทางอาญาที่เหมาะสมต่อผู้ที่กระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิด หรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ก็จะเป็นผลดีต่อ

การอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง อันจะเป็นการช่วยรักษาทรัพยากรปะการังตลอดจนระบบนิเวศทางทะเลอย่างยั่งยืน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดทางกฎหมายอาญาที่สามารถนำมาใช้ในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐาน

แนวนโยบายตลอดจนมาตรการทางกฎหมายทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันขาดความทันสมัย ไม่อาจบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการใช้อัตราโทษทางอาญาที่ไม่มีความรุนแรงและเหมาะสมเพียงพอที่จะยับยั้งมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหากเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

นอกจากนั้นจากเทคโนโลยีการเพาะเลี้ยงปะการังใน “ระบบกักขัง (Captive System)” ทำให้เอกชนสามารถที่จะใช้ประโยชน์ด้านการเพาะเลี้ยงปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแนวนโยบายและมาตรการทางอาญาในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเสียใหม่ให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น

โดยพิจารณาอนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้ และปรับปรุงสภาพบังคับทางอาญาให้มีความเหมาะสมและรุนแรงมากยิ่งขึ้นเพื่อให้การใช้โทษทางอาญาสามารถที่จะยับยั้งผู้กระทำความผิด หรือทำให้บุคคลเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิด อีกทั้งพิจารณานำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยในบางประการที่มีความเหมาะสมมาปรับใช้เสริมกับบทลงโทษทางอาญา เพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเรื่องแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตลอดจนมาตรการทางอาญาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อใช้ในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้อย่างทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โดยศึกษาจากเอกสาร ตำรา บทความต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังที่ใช้อยู่ในประเทศไทย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยจะทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทยและในต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง ตลอดจนการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับประเทศไทย



## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่หนึ่งว่า แนวปะการังนั้นเป็นระบบนิเวศชายฝั่งทะเลที่มีความสำคัญ ประกอบไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ซึ่งมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปยังระบบการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตต่างๆ เป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในทะเลหรือแม้แต่มนุษย์เองก็ตาม ซึ่งถ้าหากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในแนวปะการังเกิดความเสื่อมโทรมลงไป มนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตต่างๆ ในทะเลก็ย่อมจะได้รับความเดือดร้อนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นรัฐในฐานะผู้ปกครองจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดมาตรการในด้านต่างๆ ที่จะได้นำมาใช้ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือการควบคุมการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมประเภทต่างๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสภาพความสมดุลย์ของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของแนวปะการัง และเพื่อไม่ให้เป็นการทำลายต้นทุนทางธรรมชาติที่ไม่สามารถจะสร้างขึ้นมาแทนได้อีก

ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเพื่อทราบถึงแนวทางหรือแผนงานในด้านการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของแนวปะการัง พร้อมทั้งจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ที่มีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนงานที่รัฐได้วางเอาไว้ ให้เกิดมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในส่วนต่อๆ ไปอีกด้วย

#### 2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

##### 2.1.1 แนวความคิดในเรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

###### 2.1.1.1 แนวความคิดในเรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

“สิ่งแวดล้อม” (Environment) หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวเรา ทั้งสิ่งที่มีชีวิต สิ่งไม่มีชีวิต เห็นได้ด้วยตาเปล่า และไม่สามารถเห็นได้ด้วยตาเปล่า รวมทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น หรืออาจจะกล่าวได้ว่า สิ่งแวดล้อมจะประกอบด้วย

ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์นั่นเอง<sup>1</sup> ซึ่งสามารถที่จะแบ่งประเภทของสิ่งแวดล้อมออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ<sup>2</sup>

(ก) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Natural Environment) ซึ่งหมายถึงความถึงสิ่งมีชีวิต และสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

(ข) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-Made Environment) ซึ่งหมายถึงความถึงสิ่งประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นมา จัดเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมทางสังคม

สาเหตุความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือว่าการบริหารงานทางด้านสิ่งแวดล้อมก็เนื่องมาจากความจำเป็นที่ว่า สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่ไม่มีผู้ใดสามารถจะเข้าถือเอาเพื่อเป็นของตนเองได้ เพราะว่าประชากรทุกคนต่างก็มีสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกัน และถ้าหากว่าเกิดความเสียหายอย่างใดๆ ขึ้นมากับสถานะแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ก็จะส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากในสังคม ซึ่งต่างก็จะได้รับความเดือดร้อนจากผลของการกระทำนั้นด้วย ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอย่างชัดเจน ได้แก่ ปัญหามลพิษจากยานพาหนะหรือจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้ส่งผลโดยตรงต่อสภาพอากาศที่เป็นพิษ หรือว่าปัญหาการปล่อยของเสียจากที่อยู่อาศัย และแหล่งอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะจนทำให้แหล่งน้ำเกิดการเน่าเสีย เป็นต้น ซึ่งปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมากในสังคมให้ได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นรัฐในฐานะผู้ปกครองจึงต้องเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในด้านการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมาดังกล่าว ตลอดจนการหาวิธีการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดสรรให้ประชาชนในประเทศได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างยาวนาน โดยการนำเอามาตรการในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ในลักษณะที่เป็นการควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นมา อาทิเช่น การบังคับมาตรการทางกฎหมาย หรือกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ เป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนหรือองค์กรในภาคเอกชน ให้เข้าร่วมมือกับรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

โดยสรุป ความหมายของการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจึงหมายถึงความถึงกระบวนการจัดการ แผนงานหรือกิจกรรมในการจัดสรร และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองความต้องการในระดับต่างๆ ของมนุษย์ เพื่อให้บรรลุต่อ

<sup>1</sup> พรชัย ธรรมธรรม. (2538, 12 สิงหาคม). “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ.” สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ 19, 19, 19. หน้า 1.

<sup>2</sup> ศศิณา ภาว. (2550). ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 22.

เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา นั่นก็คือความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักการในการใช้สอยทรัพยากรโดยประหยัด ยั่งยืน และจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>3</sup>

ส่วนวิธีการที่จะนำมาใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม มีอยู่มากมายหลายวิธี แต่ในส่วนนี้สามารถที่จะยกเป็นตัวอย่างให้เห็นได้ ดังต่อไปนี้คือ

1. การจัดการโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย เป็นวิธีการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะในการควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ได้วางไว้ และมีการกำหนดบทลงโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามทั้งโทษในทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินี้จะมีทั้งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไป อาทิเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หรือมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะเรื่อง อาทิเช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 หรือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น

2. การวางแผนทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในหลายๆ ด้าน อาจจะทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือปัญหาความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติได้ ดังนั้นการวางแผนพัฒนาประเทศในทุกๆ ระดับจึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางแผนในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศควบคู่ไปด้วยเสมอ ทั้งการวางแผนในระดับประเทศ หรือในระดับโครงการ โดยจะต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากแผนการพัฒนา และจะทำการพิจารณาควบคู่ไปกับผลประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจและความเจริญด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาประเทศ กับความคงอยู่ของสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติและเพื่อให้การตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของรัฐเป็นไปอย่างชัดเจน และคำนึงถึงประโยชน์ทางด้านสถานะแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อไป

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ การศึกษาหาความเป็นไปได้ และชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อม ซึ่งได้เกิดขึ้นมาก่อนหน้าและภายหลังจากที่ได้ดำเนินโครงการพัฒนานั้นๆ แล้ว โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้นำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลทั้งทางด้านกายภาพ และชีวภาพ หรือผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย การดำรงชีวิตของ

<sup>3</sup> เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ. รายงานการฝึกอบรมเรื่อง การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เรื่อง “การวางแผนและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม.” หน้า 15.

ประชาชน แล้วนำมาวิเคราะห์ถึงผลหรือสภาพความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดในภายหลัง เพื่อต้องการให้ข้อมูลที่ถูกต้องต่อการตัดสินใจของรัฐ ว่าควรอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการเหล่านั้นต่อไปหรือไม่

4. การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีหน้าที่ในการกำหนดตัวเลขของค่ามาตรฐานต่างๆ ในด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์โดยรวมของประเทศ เพื่อเป็นการควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น อาทิเช่น การกำหนดตัวเลขค่ามาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard) หรือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งในแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น เพื่อที่จะใช้เป็นค่ามาตรฐานของ การตรวจสอบ หรือวางแผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

5. การให้การศึกษาและประชาสัมพันธ์ ตลอดถึงการเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนหรือผู้ประกอบการต่างๆ ได้รับทราบถึงความร้ายแรงของสภาพปัญหาหรือข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการเร่งรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบและตระหนักถึงปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อจะได้เป็นการสร้างจิตสำนึกให้ร่วมมือกับภาครัฐในด้านการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีส่วนอย่างมากที่จะทำให้การจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

#### 2.1.1.2 แนวความคิดในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource) หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์นำมาใช้ประโยชน์ได้ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ได้แก่ น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า อากาศ แร่ธาตุ แสงอาทิตย์ เป็นต้น ดังนั้น ในแง่เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดการผลิต ซึ่งจะมีประโยชน์ได้ก็ต่อเมื่อได้นำมาใช้เพื่อการเศรษฐกิจ การใช้จึงต้องใช้ด้วยความประหยัดและไม่ให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ การนำมาใช้ต้องคำนึงถึงหลักการอนุรักษ์พร้อมกันไปด้วย<sup>4</sup>

ทรัพยากรธรรมชาตินั้นสามารถที่จะจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทก็คือ<sup>5</sup>

1. ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วไม่หมดเปลือง หรือสูญหายไป (Non Exhaustible Natural Resource) ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่หากว่ามนุษย์ได้นำเอามาใช้แล้ว ธรรมชาติจะสร้างขึ้นมาทดแทนได้ใหม่เสมอไม่มีวันหมดไป ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้

<sup>4</sup> ศศิณา ภารา. (2550). ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 17.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 20.

จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อาทิเช่น อากาศ น้ำ แสงอาทิตย์ เป็นต้น

2. ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วสามารถที่สร้างขึ้นทดแทนได้ใหม่ (Renewable Natural Resource) ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติในประเภทที่เมื่อมนุษย์ได้นำมาใช้แล้ว ธรรมชาติก็จะมีการสร้างขึ้นทดแทนได้ใหม่ แต่ก็อาจจะต้องใช้เวลาานานมาก อาทิเช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า หรือแนวปะการัง เป็นต้น

3. ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปเลย (Exhaustible Natural Resource) ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่หากเมื่อนำมาใช้ประโยชน์แล้ว ธรรมชาติไม่สามารถที่จะสร้างขึ้นใหม่เพื่อทดแทนได้เลย อาทิเช่น แร่ธาตุ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น

เมื่อได้ทำการพิจารณาจากความหมาย และประเภทของทรัพยากรธรรมชาติ ดังกล่าวแล้วจะพบว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่หากมนุษย์ได้นำเอามาใช้ประโยชน์จนหมดสิ้นไป หรือว่าปล่อยให้ถูกทำลายลงไปจากสาเหตุในประการต่างๆ แล้ว มนุษย์เองก็จะไม่สามารถที่จะสร้างขึ้นทดแทนได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้เป็นสิ่งที่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และทรัพยากรธรรมชาติหลายๆ ประเภทนั้น ถ้าหากมนุษย์ได้นำเอามาใช้ประโยชน์จนหมดสิ้นไปแล้ว ธรรมชาติก็จะไม่สามารถจะสร้างขึ้นใหม่ทดแทนได้ หรือถ้าหากว่าจะสร้างขึ้นใหม่ทดแทนก็จะต้องใช้ระยะเวลาานานมาก ดังนั้น ถ้าหากมนุษย์ได้ใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีข้อจำกัดแล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่หมดลงไปได้ จนกระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิถีการดำรงชีวิตของมนุษย์เองอย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่มนุษย์จะต้องหาแนวทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความคุ้มค่าและมีประโยชน์มากที่สุด ซึ่งจะต้องไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่จำเป็น และในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการกำหนดมาตรการในด้านการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นเอาไว้อีกด้วย ดังนั้นจึงทำให้เกิดมีแนวความคิดในเรื่องของการอนุรักษ์ (Conservation) และการพิทักษ์ (Preservation) ทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมา

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีความหมายถึงการรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด ให้เป็นประโยชน์ต่อคนทั้งหลายมากที่สุด ใช้ได้นานที่สุด ให้สูญเสียน้อยที่สุด โดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุดและจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้ทั่วถึงกัน การอนุรักษ์ไม่ได้หมายถึงการเก็บรักษาทรัพยากรไว้เฉยๆ แต่เป็นการนำทรัพยากรนั้นมาใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามกาลเทศะ<sup>6</sup>

<sup>6</sup> ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์. (2550). มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม. หน้า 258

ส่วนการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีความหมายถึงกระบวนการในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้ถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุในประการต่างๆ โดยมุ่งที่จะรักษาสภาพตามธรรมชาติของทรัพยากรธรรมชาตินั้นเอาไว้ให้เหมือนเดิม ซึ่งกระบวนการในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินี้ จะมีความเข้มงวดและมุ่งที่จะจำกัดการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น พร้อมทั้งยังเร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหากการถูกทำลายลงไปของทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากสาเหตุประการต่างๆ อีกด้วย<sup>7</sup>

ซึ่งกระบวนการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือจะต้องคำนึงถึงกระบวนการในการจัดการ และการอนุรักษ์ที่เป็นระบบ โดยจะต้องไม่ใช่วิธีการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงประเภทใดประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพราะสภาพแวดล้อมทุกๆ อย่างตามธรรมชาติจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและเป็นระบบโดยไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ ซึ่งก็รวมไปถึงมนุษย์ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบธรรมชาติเช่นกัน ดังนั้นถ้าหากเกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม หรือเกิด ความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติก็ย่อมส่งผลให้สิ่งมีชีวิตต่างๆ อย่างในระบบธรรมชาติต้องได้รับความเดือดร้อน โดยทั่วกัน ดังนั้นกระบวนการในการจัดการสิ่งแวดล้อมการพิทักษ์รักษาตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นสิ่งที่จะช่วยให้นมนุษย์สามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสงบสุข และสอดคล้องกับกลไกของธรรมชาตินั่นเอง

### 2.1.2 แนวความคิดในเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืน

สำหรับกระบวนการพัฒนาของประเทศต่างๆ นั้นมักจะมุ่งเน้นถึงการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญในทางเศรษฐกิจและให้ประชาชนภายในประเทศมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเป็นหลักการสำคัญ แต่ว่าการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมนั้น มักจะเป็นการพัฒนาที่ได้ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองต่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดำเนินควบคู่ไปกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศ ดังนั้นจึงได้เกิดแนวความคิดในเรื่องของการที่จะทำให้กระบวนการในการพัฒนาประเทศนั้น เป็นการพัฒนาที่เกิดประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริงในสภาพการณ์ปัจจุบันแล้ว ก็ยังคงสามารถที่จะรักษาศักยภาพของการใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างต่อเนื่องไปในอนาคต ซึ่งก็คือความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืนนั่นเอง

การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) มีความหมายถึงขั้นตอนหรือกระบวนการในการพัฒนาประเทศทุกๆ ด้านให้สามารถตอบสนองความต้องการหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตเพื่อประชาชนทั้งมวล แล้วก็ต้องมี

<sup>7</sup> เชา บุญแก้ว. (2537). “การอนุรักษ์กับการพัฒนา.” จุลสารสถานะแวดล้อม, 37, 13. หน้า4.

การดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการพัฒนาโดยการจัดการ และคุ้มครองระบบนิเวศให้เกิดผลดีมากขึ้น และยังคงรูปแบบของการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและ ไร้ประสิทธิภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ซึ่งสามารถที่จะสรุปได้ว่า การพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการ ที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เข้ากับความจำเป็นในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน โดยที่จะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของธรรมชาติ เพื่อให้ประชากรรุ่นหลังสามารถที่จะใช้ประโยชน์ต่อไปนั่นเอง ซึ่งจะต้องเริ่มมาจากพื้นฐานความรู้ ในทางนิเวศวิทยา ที่ว่าต้นทุนในการผลิตหรือการพัฒนาของมนุษย์นั้น แท้ที่จริงแล้วจะต้องมีต้นทุน ของธรรมชาติรวมอยู่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนทางธรรมชาติประเภทสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปหรือไม่ก็ตาม ก็ยังจะต้องขึ้นอยู่กับวิธีการตลอดจนปริมาณ ในการนำเอาต้นทุนทางธรรมชาติประเภทนั้นๆ มาใช้อีกด้วย เช่นในกรณีของทรัพยากรประมง ทะเลนั้น แม้ว่าสัตว์น้ำประเภทต่างๆ ในทะเล จะสามารถที่จะเกิดขึ้นใหม่ได้เองตามธรรมชาติก็ตาม แต่ถ้าหากว่ามีการจับสัตว์น้ำไปเป็นจำนวนมากจนเกินศักยภาพในการสร้างทดแทน หรือการจับใน ลักษณะที่เป็นการทำลายระบบนิเวศ ทำให้แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเลถูกทำลายก็จะส่งผลทำให้ สัตว์ทะเลมีจำนวนลดน้อยลงไปจนอาจจะกระทบต่อระบบห่วงโซ่อาหารอันส่งผลให้สัตว์บางชนิด ต้องสูญพันธุ์ไปก็ได้ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการบ่งบอกถึงความผิดพลาดของการพัฒนา ที่ได้มุ่งแต่ เพียงความเจริญหรือประสิทธิภาพในการลงทุนของมนุษย์เพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงต้นทุน ของธรรมชาติดังกล่าว จนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติโดยรวม ทั้งหมดอย่างถาวร

ดังนั้นเพื่อที่จะทำให้แนวทางการพัฒนาของมนุษย์ได้มีความสอดคล้องกับสภาพ ความสมดุลย์ของระบบนิเวศ และอยู่ภายใต้ขีดจำกัดตามที่ธรรมชาติจะรองรับเอาไว้ได้นั้น ก็จะต้อง มีการปรับแนวทางในการพัฒนาเพื่อให้อำนาจการใช้ต้นทุนทางธรรมชาติอย่างยั่งยืนในที่สุด โดย แนวทางการพัฒนาดังกล่าวนั้นก็จะต้องยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ<sup>8</sup>

1. การใช้ธรรมชาติโดยที่ไม่เป็นการทำลายต้นทุนตามธรรมชาติ กล่าวคือทรัพยากร ธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการพัฒนา การพัฒนาจึงต้องไม่ทำลายและไม่ก่อให้เกิด ความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>10</sup> อาทิเช่น การจำกัดจำนวนหรือ

<sup>8</sup> มานพ เมฆประยูรทอง. (2537). สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน. หน้า 12.

<sup>9</sup> ศศิณา ภารา. เล่มเดิม หน้า 337.

<sup>10</sup> แหล่งเดิม. หน้า 337.

วิธีการหาประโยชน์ ไม่ให้ล่งล่าทำลายฐานทรัพยากรทางป่าไม้ ประมง เกษตรกรรม ไม่ให้เกิดการทำลายระบบนิเวศ พร้อมทั้งให้มีการบำรุงรักษาฐานทรัพยากรอยู่ตลอดเวลาอีกด้วย

2. การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า หมายถึง การใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นการทำลายล้างแล้ว ก็ยังเป็นการใช้ประโยชน์ทางธรรมชาติที่ได้มาอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน โดยมุ่งถึงความต้องการพื้นฐานในสังคม

3. การจำกัดการผลิตหรือการบริโภค ภายใต้ข้อจำกัดที่จะต้องรักษาต้นทุนทางธรรมชาติ และตอบสนองความต้องการพื้นฐานก่อน กล่าวคือ เมื่อพัฒนาโดยการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์แล้ว ระบบนิเวศต้องยังคงมีความหลากหลายทางชีวภาพ ธรรมชาตินั้นยังสามารถฟื้นตัวหรือทดแทนได้และยังคงความสมดุลของธรรมชาติ ซึ่งก็เป็นที่น่าพอใจว่าการผลิตหรือการบริโภคในหลายกรณีจะต้องถูกจำกัดลง<sup>11</sup> เช่น ต้องมีการจำกัดจำนวนเรือประมงที่จะเข้าทำประโยชน์ในท้องทะเล ปริมาณการจับที่ขึ้นกับจำนวนประชากรสัตว์ทะเลในแต่ละชนิด จำนวนพื้นที่ทำเกษตรกรรม หรือการกำหนดจำนวนโรงแรมในแต่ละชายหาด เหล่านี้ล้วนแต่เป็นข้อจำกัดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามสภาพนิเวศของแต่ละสังคม ซึ่งถ้าหากว่าเป็นข้อจำกัดพื้นฐานที่เป็นไปเพื่อความยั่งยืนในการพัฒนา อันถือได้ว่าเป็นประโยชน์ร่วมกันของทุกคนแล้ว ประชาชนก็จะต้องยอมรับในข้อจำกัดดังกล่าวและร่วมมือกันหามาตรการทดแทนในส่วนอื่นๆต่อไป

4. การกระจายโอกาสในสังคมอย่างเป็นธรรม เพราะถ้าหากว่าการกระจายโอกาสในสังคมอย่างไม่เป็นธรรมแล้ว มาตรการด้านอนุรักษ์ต่างๆ ก็ไม่อาจจะต้านทานต่อการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของผู้ด้อยโอกาส เช่น ถ้าหากว่าจำนวนเรือประมงส่วนใหญ่เป็นของนายทุนแล้ว ชาวประมงที่ยากจนซึ่งเป็นเจ้าของเรือประมงขนาดเล็กก็จะต้องดิ้นรนฝ่าฝืนกฎหมายด้วยวิธีการทุกอย่างเพื่อให้สามารถที่จะแข่งขันกับนายทุนได้นั่นเอง ด้วยเหตุนี้แล้วความเสมอภาคก็จึงเป็นหลักการที่สำคัญของการอนุรักษ์อีกด้วย

ซึ่งกระบวนการในการพัฒนาแบบยั่งยืนดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญที่จะทำให้ประโยชน์หรือแนวทางในด้านการพัฒนาประเทศ สามารถที่จะประสานประโยชน์ควบคู่ไปกับกระบวนการในการจัดการสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่าง ๆ และยังรวมถึงกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อไปได้ในอนาคต

<sup>11</sup> แหล่งเดิม. หน้า 337.



### 2.1.3 แนวความคิดในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

การพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีในด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศแต่เพียงอย่างเดียว เพราะหากการประกอบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนั้นมีปริมาณมากเกินไป หรือไม่มีการจัดการที่เหมาะสมแล้ว อุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่สร้างขึ้นย่อมที่จะสร้างผลกระทบในทางด้านลบ ให้เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมากมายที่ถือได้ว่าเปรียบเสมือนกับต้นทุนหลักของการประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยในอีกด้านหนึ่ง โดยตัวอย่างปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นมาแล้ว ได้แก่ ปัญหาการสูญเสียสภาพความสมดุลของระบบนิเวศตามธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากจำนวนนักท่องเที่ยวและปริมาณการท่องเที่ยวที่มีมากจนเกินไป ตลอดจนการเร่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในแหล่งท่องเที่ยวและบริเวณใกล้เคียง ซึ่งจะพบเห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านี้ได้ในแหล่งท่องเที่ยวที่มีผู้นิยมเดินทางไปท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก จากปัญหาในเรื่องนี้ทำให้เกิดแนวความคิดในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ของแหล่งท่องเที่ยวให้ควบคู่ไปกับการส่งเสริม และพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวภายในประเทศ เพื่อให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ก็คือ “แนวความคิดในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์” หรือ Eco-Tourism นั่นเอง

ในเรื่องนี้ได้มีการให้ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ไว้ว่า หมายถึง การดูแลรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวให้คงอยู่ในสภาพเดิม ไม่ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพ<sup>12</sup> โดยกระบวนการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์แท้ที่จริงแล้วก็คือแนวความคิดที่ต้องการจะประสานแนวทาง 2 ประการคือ แนวทางในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ ที่นับได้ว่าเป็นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้ดีขึ้น กับแนวทางในด้านการอนุรักษ์ที่ต้องการรักษาสภาพความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชนภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้นแนวความคิดในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จึงได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศต่างๆ ทั่วโลกให้เกิดมีการจัดการท่องเที่ยว ในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในเขตพื้นที่ตามธรรมชาติที่นอกจากจะให้ผลตอบแทนในด้านคุณค่าทางเศรษฐกิจและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวแล้วก็ยังจะให้ประโยชน์ตอบแทนในด้านการสงวนรักษาสีเขียวตามธรรมชาติอีกด้วย

<sup>12</sup> ไพฑูรย์ พงษ์บุตร. (2549, 5 ธันวาคม). “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฉบับเสริมการเรียนรู้ เล่มที่ 5, 5, 5. หน้า 19.

จากการรณรงค์ให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวในประเทศไทย ส่งผลให้มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติประเภทป่าไม้ หรือแนวปะการังบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดมีการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ เป็นจำนวนมาก อาทิเช่น มีการก่อสร้างโรงแรมที่พักขนาดใหญ่ หรือสถานที่ให้ความบันเทิงในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น ทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยวนั้นตั้งอยู่เป็นอย่างมาก และได้ก่อให้เกิดผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม แต่ก็สร้างผลกระทบต่อสภาพทางนิเวศตามธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวแห่งต่างๆ จนเกิดความเสื่อมโทรมลงไป อีกทั้งจากปัญหาจำนวนนักท่องเที่ยวและปริมาณการท่องเที่ยวที่มีมากเกินไปจนเกินขีดความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว จนทำให้สัตว์ป่ามีจำนวนที่ลดลง ป่าไม้ หรือแนวปะการังตามธรรมชาติถูกทำลายลงไปนั้น ล้วนแล้วแต่ทำให้แหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ที่มีความสวยงามของประเทศไทย ได้เกิดความเสียหายและเสื่อมโทรมลงจากเดิมเป็นอย่างมาก ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่ กรณีของอุทยานแห่งชาติต่างๆ ที่จำเป็นต้องมีการปิดอุทยานแห่งชาติบ้างเป็นการชั่วคราวในแต่ละปี เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมได้มีโอกาสกลับฟื้นคืนสู่สภาพตามธรรมชาติได้ดังเดิม

ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวดังกล่าว โดยมอบหมายให้กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญของประเทศที่มีหน้าที่โดยตรงในด้านการจัดการท่องเที่ยว ให้กำหนดแผนนโยบายการดำเนินงานในด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อแนวทางการจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทย

ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย ด้านการท่องเที่ยวอยู่อย่างเป็นจำนวนมาก ทั้งกิจกรรมการดำน้ำ การนั่งเรือท่องกระajak เพื่อชมความงามตามแนวปะการัง เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวปะการังที่มีความสวยงามตามชายฝั่งทะเลอันดามัน อาทิเช่น ในบริเวณหมู่เกาะสิมิลัน หมู่เกาะพีพี หรือเกาะภูเก็ต ที่มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเป็นจำนวนมากนิยมที่จะเดินทางไปท่องเที่ยว และพักผ่อนเพื่อชมความงดงามของทรัพยากรแนวปะการังใต้ทะเล จนกระทั่งก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของแนวปะการังขึ้นในปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาแนวความคิดในการจัดการท่องเที่ยวแบบ Eco-Tourism หรือการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่จะมีส่วนช่วยส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และพยายามที่จะลดผลกระทบจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่มีต่อสภาพแวดล้อมให้น้อยที่สุด อีกทั้งก็ยังเป็น

การช่วยสร้างจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่นักท่องเที่ยว หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการท่องเที่ยวในบริเวณแนวปะการังทุกฝ่าย เพื่อที่จะทำให้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรแนวปะการังที่เกิดขึ้นจากผลกระทบจากกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยว นั้น ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และยังเป็นการสร้างภาวะสมดุลย์ขึ้นระหว่างกระบวนการในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังและกระบวนการในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศขึ้นมาอย่างแท้จริง

#### 2.1.4 แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เป็นแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ในเรื่องการปกครองตนเอง (Self Government) ที่ต้องการจะเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับภาครัฐที่มีฐานะเป็นผู้ปกครอง โดยที่รัฐจะเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้าร่วมในการตัดสินใจ เพื่อการดำเนินกิจการต่างๆ ที่มีความจำเป็น และก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในหลายๆ ด้าน อาทิเช่น ในเรื่องทางการเมือง การปกครอง การพัฒนาประเทศ เป็นต้น ซึ่งวิธีการหรือว่ารูปแบบของการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในเรื่องต่างๆ นั้น มีการดำเนินการได้ในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการใช้สิทธิเลือกตั้ง การไต่สวนสาธารณะ หรือว่าการทำประชาพิจารณ์ในโครงการพัฒนาต่างๆ เป็นต้น

สำหรับแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกได้เป็น 2 ระดับดังต่อไปนี้คือ<sup>13</sup>

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ (Top-Down Approach) ซึ่งพิจารณาถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่ามีรูปแบบในการมีส่วนร่วมที่ได้เริ่มต้นมาจากเบื้องบนหรือจากรัฐบาล กล่าวคือว่า ในกระบวนการความคิดริเริ่ม หรือความเต็มใจที่จะทำกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนนั้น ได้เกิดขึ้นมาจากการริเริ่ม สั่งการ การชักชวน หรือการขอความร่วมมือจากรัฐ โดยที่รัฐจะมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้นมา โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้ โดยทั่วไปแล้วมักจะเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติตามแผนงานหรือโครงการที่ออกมาจากส่วนกลาง อาทิเช่น แผนพัฒนาจังหวัดที่หน่วยราชการในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนา แล้วจึงสั่งการไปยังหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนได้ปฏิบัติตามนั่นเอง

<sup>13</sup> อภิษฎา คุณาพรธรรม. (2551). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายองค์กรชุมชน: กรณีศึกษา กลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเป็ดโคกใน จังหวัดตราด. หน้า 48-49.

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง (Bottom-Up Approach) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ จะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ เกิดขึ้นมาจากความต้องการของประชาชนเอง โดยประชาชนมีความคิดริเริ่มและสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้นด้วยตนเอง โดยที่รัฐจะมีบทบาทเพียงการเป็นผู้ช่วยเหลือให้สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ อาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะของการเข้าร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมตัดสินใจ การควบคุมตรวจสอบ การรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการดำเนินกิจกรรมในประเภทต่างๆ ร่วมกันกับภาครัฐ

สำหรับวิธีการที่รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐได้ โดยวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

<sup>14</sup> กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2549). เอกสารแจกประกอบการประชุม เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน. หน้า 1-3.

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการออกกฎหมายหรือการดำเนินงานในด้านต่างๆ ของรัฐ ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าความร่วมมือของประชาชนดังกล่าว เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้กฎระเบียบหรือมาตรการต่างๆ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นมานั้น สามารถที่จะบรรลุเป้าหมายที่วางเอาไว้ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะการที่กฎระเบียบหรือมาตรการนั้นจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้ได้นั้น ประชาชนก็จะต้องให้ความร่วมมือและยินยอมพร้อมที่จะปฏิบัติตาม จึงจะทำให้กฎหรือระเบียบดังกล่าวนั้นเกิดสภาพบังคับขึ้นมาอย่างเต็มที่ ซึ่งถ้าหากว่ากฎระเบียบหรือมาตรการใดๆ ที่รัฐออกมาโดยคำนึงความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความไม่ศรัทธาหรือเกิดการต่อต้านกฎระเบียบที่ออกมานั้นจนทำให้รัฐไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎระเบียบหรือมาตรการต่างๆ เหล่านั้นได้

สำหรับปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม หรือปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติย่อมมีผลต่อประชาชนจำนวนมากที่ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งในปัจจุบันนี้ประชาชนโดยทั่วไปต่างก็ตระหนักถึงปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เกิดมีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นมา ซึ่งแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวนี้ นับวันก็ยิ่งจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกระบวนการในการตัดสินใจของรัฐเพื่อการดำเนินโครงการพัฒนาประเภทต่างๆ ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มักจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านทรัพยากร ธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมติดตามมา จนอาจจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นจำนวนมากให้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งถ้าหากว่ารัฐในฐานะที่เป็นผู้ปกครองได้กุมอำนาจในการตัดสินใจเอาไว้เพียงฝ่ายเดียว และปิดกั้นโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวต่อผลที่จะเกิดขึ้นมาประกอบกับการขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องและแท้จริง ก็อาจจะนำมาซึ่งภาวะกดดันที่ประชาชนได้เลือกเอาการเรียกร้องสิทธิ หรือการต่อรองกับรัฐโดยอาศัยความรุนแรงในการเผชิญหน้ากันได้

ดังนั้นวิธีการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาก็อาจจะเกิดขึ้นมาดังกล่าวนั้นให้สำเร็จไปด้วยดีนั้น รัฐควรจะต้องนำเอาแนวความคิดในเรื่องของการเปิดโอกาส เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมาปรับใช้ให้เป็นรูปธรรม โดยการเสริมสร้างความเข้าใจที่ดีกับประชาชน การให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม และ

เร่งส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมกลุ่มกัน เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการส่งเสริมและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรภาคเอกชน ให้ได้ มีบทบาทในการร่วมรับรู้และตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่างๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติทำให้แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้าน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สามารถที่จะดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ มากเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

### 2.2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวกับการกำหนดให้การกระทำเป็นความผิดอาญา (Criminalization)

การกำหนดให้การกระทำใดควรเป็นความผิดอาญานั้น เดิมมีแนวความคิดว่า การกระทำนั้น ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนศีลธรรม (Moral Wrongness Approach) เช่น การฆ่าผู้อื่น หรือการลักทรัพย์ของผู้อื่น เป็นต้น แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับความผิดถูกชั่วดีของการกระทำต่างๆ ของคนในสังคม โดยใช้หลักศีลธรรมเป็นเครื่องมือหรือเครื่องแบ่งเส้นของการกำหนดให้ การกระทำใดๆ เป็นความผิดอาญา ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสภาพสังคมในอดีตที่มีรูปแบบไม่ ซับซ้อน ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการต่างๆ มีไม่มาก จึงสามารถอาศัยแนวความคิด นี้ใน การกำหนดโทษทางอาญาได้ อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้มีจุดอ่อนตรงที่เป็นการยากที่จะแบ่งแยก การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนผลประโยชน์ ดังกล่าวยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่สังคมนั้นจะเห็นว่าเป็นการผิดศีลธรรม เมื่อการกระทำยังไม่ชัดเจน เพียงพอและยังกำกวมอยู่ จึงไม่อาจถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา นอกจากนี้ ศีลธรรมยังไม่อาจหาบรรทัดฐานที่แน่นอนเพราะเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับอารมณ์ความรู้สึกและ ประสบการณ์ของแต่ละบุคคลซึ่งมิใช่เหตุผลของเรื่องอย่างแท้จริง<sup>15</sup>

ทว่าในภายหลังเมื่อมีการพัฒนาแนวความคิดด้านมนุษยนิยม (Humanitarianism) ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน (Individual autonomy) ว่าเป็นสิ่งที่มีอาจล่วงละเมิดได้ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเริ่มมีอิทธิพลต่อความคิดของผู้บัญญัติกฎหมาย ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางอาญานั้นเริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยเห็นว่าการกระทำที่จะเป็นความผิดอาญานั้น ต้อง เป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของอันตรายต่อบุคคล (Harms to Other's Approach) โดยแนวคิดนี้แม้ว่าจะแก้ไขปัญหาการนำอารมณ์ความรู้สึกของคนในสังคมมาเป็นเครื่องมือใน

<sup>15</sup> William J. Chambliss, Thomas F. Courtless. (1991). **Criminal Law, Criminology and Criminal Justice** p.28.

การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาได้ แต่แนวคิดนี้ก็ยังมีจุดอ่อนตรงที่หากถือตามแนวคิดนี้อย่างเคร่งครัดในการกำหนดความผิดทางอาญาแล้วจะไม่สามารถถือว่าการกระทำบางอย่างเป็นความผิดทางอาญาได้ เช่น การกระทำที่ไม่เป็นอันตรายต่อผู้อื่นหากแต่เป็นอันตรายต่อตัวผู้กระทำเองและมีผลกระทบทางอ้อมต่อสังคม เป็นต้น

หลังจากนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาได้เปลี่ยนแปลงไปอีก โดยใช้ความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำใดควรจะมีโทษทางอาญาหรือไม่ (Communication Welfare Approach) กล่าวคือพิจารณาว่าการกระทำนั้นมีผลต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ถ้ามีจึงจะถือว่าการกระทำนั้นควรจะเป็นความผิดทางอาญา แนวความคิดนี้ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาโดยอาศัยแนวคิดทางศีลธรรมและแนวคิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ และมีลักษณะเป็นพลวัตมากกว่า กล่าวคือการกระทำที่สังคมหนึ่งมองว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของคนในสังคมนั้นอาจไม่ถือเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของคนในอีกสังคมก็ได้ รวมถึงในสังคมนั้นๆ เองการกระทำที่สังคมนั้นมองว่าเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งก็อาจจะไม่ใช่การกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีอีกช่วงเวลาหนึ่งก็ได้เช่นกัน ซึ่งทำให้การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของการกระทำต่างๆ สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในการกำหนดว่าพฤติกรรมใดเป็นความผิดทางอาญานั้นสามารถแยกพิจารณาได้อีก 2 ประการคือ<sup>16</sup>

ประการแรก “รัฐเป็นผู้กำหนด” หมายความว่าพฤติกรรมใดแม้จะผิดศีลธรรมหรือกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนเพียงใดก็ตาม ถ้ารัฐไม่ได้กำหนดให้พฤติกรรมดังกล่าวเป็นความผิดอาญา พฤติกรรมนั้นก็จะไม่ถือเป็นความผิดอาญาแต่อย่างใด

ประการที่สอง “สังคมเป็นผู้กำหนด” ทั้งนี้คำนึงถึงความเสียหายที่สังคมได้รับ โดยผลักดันผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้การกระทำหรือพฤติกรรมใดที่สังคมเห็นว่าสมควรให้เป็นความผิดอาญา ได้รับการรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยตราเป็นกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาตามกฎหมาย

โดยปกติการบัญญัติกฎหมายให้มีโทษทางอาญามีสิ่งซึ่งรัฐกระทำได้โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบ เนื่องจากโทษทางอาญามีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่

<sup>16</sup> วิสุทธิพงษ์ บุญญฤทธิศ. (2548). ความเหมาะสมของการกำหนดความผิดอาญาอันเนื่องมาจากการใช้เช็ก. หน้า 98.

รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญาจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายด้านประกอบกัน เช่น แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ<sup>17</sup> ความร้ายแรงของสภาพปัญหาที่นำไปสู่การบัญญัติความผิดอาญา หรือความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้<sup>18</sup> เป็นต้น ซึ่งโทษทางอาญานั้นเป็นการลงโทษที่รุนแรงและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าโทษทางอาญาควรใช้กับการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงเท่านั้น ศาสตราจารย์ Herbert L. Packer แห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด เสนอหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางไว้ดังนี้

1. คนส่วนใหญ่ในสังคมเห็นว่าการกระทำนั้นคุกคาม หรือเป็นอันตรายต่อการอยู่ร่วมกันในสังคม โดยมีลักษณะเป็นอาชญากรรมร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคลและสังคม เช่น การฆ่าผู้อื่น การข่มขืน การชิงทรัพย์ เป็นต้น

2. การลงโทษทางอาญาต้องทำให้การกระทำผิดนั้นๆ ลดน้อยลง

3. การลงโทษทางอาญาต้องไม่ทำให้พฤติกรรมที่พึงประสงค์ของสังคมลดน้อยลง

4. หากเป็นความผิดอาญาแล้วจะสามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทั้งนี้ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการสืบหาและจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ

5. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องมีประสิทธิภาพในการพิสูจน์ความผิดและลงโทษผู้กระทำความผิด โดยไม่ก่อให้เกิดภาระแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาจนเกินขอบเขตทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณ

6. ไม่มีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่าการลงโทษทางอาญา

นอกจากนี้นักกฎหมาย และนักสังคมวิทยาได้พยายามสร้างหลักเกณฑ์ว่าด้วยข้อจำกัดของกฎหมายอาญาเอาไว้หลายประการ กล่าวคือ สังคมไม่ควรบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้ เพื่อวัตถุประสงค์ และสถานการณ์บางประการ โดยมีหลักในการจำกัดขอบเขตทางทฤษฎี ดังต่อไปนี้<sup>19</sup>

1. รัฐไม่ควรบัญญัติความผิดในกฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เกิดหลักประกันว่าการฝ่าฝืนกฎหมายจะได้รับการลงโทษเพื่อแก้แค้นตอบแทนด้วยการลงโทษแต่เพียงฝ่ายเดียว

2. รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาลงโทษความประพฤติที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย

<sup>17</sup> หยุค แสงอุทัย. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. หน้า 153.

<sup>18</sup> คณิต ณ นคร. (2543). กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป. หน้า 31.

<sup>19</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา. หน้า 356-360.



3. รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งสามารถบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานน้อยกว่า

4. รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาในกรณีที่ผลร้ายซึ่งเกิดจากการลงโทษมีมากกว่าผลร้ายซึ่งเกิดจากการกระทำความผิด

5. รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์ในการบังคับให้บุคคลกระทำความผิดประโยชน์แก่ตนเองเท่านั้น

6. รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาห้ามการกระทำซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากสาธารณชน

7. รัฐไม่ควรบัญญัติความผิดซึ่งบังคับใช้ไม่ได้ในกฎหมายอาญา

หลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายอาญาดังที่กล่าวมาเป็นข้อสมมติฐานซึ่งอาจใช้เป็นแนวทางการบัญญัติกฎหมายอาญาได้ แต่การบัญญัติกฎหมายให้มีความรับผิดทางอาญาในสังคมใดก็ตามจะต้องพิจารณาปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ เช่น ระบอบการปกครองประเทศ ความคิดของผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง ค่านิยม และความคิดทางศีลธรรมของประชาชน รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ในสังคม เป็นต้น เช่นในประเทศที่มีการปกครองระบอบเสรีนิยมหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีนโยบายในการกำหนดความผิดอาญาโดยมองว่าการบัญญัติความผิดอาญาเท่ากับเป็นการกำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนพลเมือง กรณีนี้จึงต้องลดหย่อนหน้าที่ที่กำหนดแก่ประชาชนพลเมืองของรัฐให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวคือ การกำหนดว่าการกระทำใดควรเป็นความผิดอาญาย่อมเป็นไปได้โดยระมัดระวังและผ่อนเบาที่สุด<sup>20</sup> ดังนั้นการที่รัฐจะกำหนดให้การกระทำใดก็ตามเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาไม่ว่าจะด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย สภาพเศรษฐกิจ หรือในสภาวะการณ์ต่างๆ ที่จำเป็นรัฐควรคำนึงถึงองค์ประกอบและปัจจัยหลายด้านประกอบจนเป็นที่แน่ใจว่าทางเลือกในการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญาถือเป็นทางเลือกสุดท้ายที่ไม่มีวิธีอื่นใดที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้ หากมีวิธีทางเลือกอื่นอยู่แม้ว่าจะเป็นการยุ่งยากและเพิ่มภาระให้กับรัฐมากกว่ารัฐก็ควรที่จะต้องใช่วิธีดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดความรับผิดทางอาญาขึ้นมาใช้ควบคุมความประพฤติหรือการกระทำโดยอ้อมมีผลเป็นการจำกัดอิสรเสรีภาพและเสรีภาพของคนในสังคมนั้นโดยปริยาย

จากแนวความคิดที่ว่า ความรับผิดทางอาญานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษ (Punish) ผู้กระทำความผิด หรือผู้ที่ก่ออาชญากรรม ซึ่งคำว่า “อาชญากรรม” ในแง่ของกฎหมาย หมายถึง การกระทำใดๆ ก็ตามที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือขัดต่อตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ และผู้กระทำความผิดดังกล่าวต้องได้รับการลงโทษตามตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ในขณะนั้น โดยผ่านองค์กรของรัฐใน

<sup>20</sup> คณิต ฌ นคร. (2548). นิติธรรมอำนาจในนิติศาสตร์ไทย. หน้า 96.

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีผู้เสียหายโดยตรงจากการกระทำความผิดนั้นหรือไม่<sup>21</sup>

จากความเป็นมาด้านประวัติศาสตร์ของกฎหมายอาญาไม่ว่าจะเป็นในระบบกฎหมายใด จะพบว่าเป็นความคิดในเรื่องการกระทำผิดของบุคคลและการลงโทษนั้นเป็นสิ่งที่มียุติตั้งแต่สังคมดั้งเดิมมาแล้ว เพราะความคิดเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งในสามัญสำนึกของมนุษย์ที่ว่าเมื่อมีใครกระทำความผิดก็ควรจะถูกลงโทษ ซึ่งสามัญสำนึกเช่นนี้เป็นสิ่งที่มียุติอยู่ในความรู้สึกร่วมกันของคนในสังคมแต่จะลงโทษด้วยวิธีอย่างไรนั้นย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมแต่ละสมัย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวคิด รูปแบบและวิธีการลงโทษทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศแล้วพบว่า การลงโทษนั้นอาจแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะที่สำคัญกล่าวคือ การลงโทษทางการเงิน การลงโทษที่กระทำต่อร่างกาย การลงโทษโดยการตัดออกจากหมู่คณะ และการลงโทษแบบประจานหรือลดฐานะทางสังคม

การลงโทษทางอาญาในกฎหมายไทยนั้น ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยได้บัญญัติประเภทของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ 5 สถานกล่าวคือโทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน<sup>22</sup> โดยแต่ละประเภทก็มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยกฎหมายได้กำหนดกรอบและเงื่อนไขที่ศาลจะนำโทษแต่ละประเภทมาใช้กับผู้กระทำความผิดหรือจำเลยในคดีนั้นๆ ไว้ นอกจากนี้หากศึกษาถึงทฤษฎีเรื่องการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา<sup>23</sup> การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในอัตราใด ต้องพิจารณาจากความผิดในแต่ละฐาน ซึ่งได้จัดเรียงไว้เป็นหมวดหมู่ตามลักษณะของการกระทำ ความร้ายแรงของความผิด ซึ่งการจัดเรียงเช่นนี้เป็นการยึดถือเอาตามลักษณะของการกระทำเป็นสำคัญ แต่โดยที่รูปแบบและพฤติกรรมของการกระทำความผิดในสมัยปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก กล่าวคือมีความสลับซับซ้อนและไร้พรมแดนกว่าที่เป็นมา และสร้างความเสียหายได้อย่างรุนแรง โทษ 5 ลักษณะที่กำหนดไว้เช่นนั้น จึงไม่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อได้พิจารณาถึงระดับของโทษในแต่ละฐานความผิดแล้วพบว่า โทษประหารชีวิต และโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้นเป็นโทษที่รุนแรงและไม่มีระดับชั้นของการลงโทษ และใช้เฉพาะในอาชญากรรมที่สังคมเห็นว่าร้ายแรง หรือไม่ต้องการให้เกิดขึ้น ส่วนโทษที่มีการใช้เป็นหลักในฐานะ

<sup>21</sup> โสภานพรัตน์. (2537). อาชญากรรม: ปัญหาที่ควรแก้ไขในสังคมปัจจุบัน. หน้า 7.

<sup>22</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 18.

<sup>23</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2551). การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา. หน้า 1

ความผิดแต่ละฐานเป็นจำนวนมากและมีความหลากหลายในอัตราโทษคือ โทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งกำหนดไว้หลากหลายระดับชั้น โดยกำหนดโทษจำคุก มีดังนี้ จำคุกตลอดชีวิต จำคุกไม่เกินยี่สิบปี ไปจนถึงจำคุกเพียงสิบวัน สำหรับโทษปรับสูงสุด คือ หนึ่งล้านบาท และระดับชั้นต่ำสุดนั้น กำหนดไว้เพียงหนึ่งร้อยบาท นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษในความผิดต่างๆ ในประมวลกฎหมายอาญายังมีความหลากหลายแตกต่าง ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ อันเนื่องมาจากการพิจารณาความร้ายแรงของโทษให้เหมาะสมกับความผิดที่ผู้กระทำได้กระทำความผิด โดยมีเหตุผลส่วนใหญ่มาจากการลงโทษให้เด็ดขาดหรือหลายจำไม่กล้ากระทำความผิดอีก นอกจากนี้ ได้มีการเพิ่มโทษปรับในความผิดที่แก้ไขภายหลังจากที่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากค่าของเงิน ได้ลดลงจนทำให้อัตรากำลังที่กำหนดไว้เดิมนั้น ไม่มีผลเป็นการยับยั้งผู้กระทำความผิด

ในกรณีของโทษปรับ ก็เป็นโทษทางอาญาที่ได้รับการนำมาใช้เป็นสภาพบังคับสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง นอกเหนือจากโทษจำคุก

การลงโทษปรับ เป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดโดยเชื่อว่าเป็นการลงโทษตามวัตถุประสงค์เพื่อการป้องปรามหรือการข่มขู่ (Deterrence) โดยเป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีความเข็ดหลาบ ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก เนื่องจากเกิดความกลัวในผลที่ตนจะได้รับจากการถูกลงโทษ<sup>24</sup> ค่าปรับ<sup>25</sup> จึงมีความหมายถึงการลงโทษใดๆ ที่เกี่ยวกับเงินตรา หรือการชดเชยความเสียหายใดๆ แก่ผู้เสียหายเป็นเงินตรา ซึ่งในที่นี้หมายความถึงค่าปรับที่เป็นการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นเงินตราเท่านั้น

โดยในประเทศไทยในปัจจุบันการลงโทษปรับทางอาญาอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

#### 1. การลงโทษปรับตามกำหนดอัตราสูงสุด – ต่ำสุด

การลงโทษปรับตามอัตราขั้นสูงสุด - ต่ำสุด ที่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เป็นการกำหนดอัตราโทษปรับที่แน่นอน (Fixed Sum) กล่าวคือ จะปรับได้ไม่ต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดและต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยการกำหนดช่วงของค่าปรับดังกล่าว เปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลยพินิจ ซึ่งศาลจะต้องกำหนดอัตราโทษปรับดังกล่าว ให้ได้สัดส่วนและเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคล ดังนั้นการลงโทษแบบนี้จะต้องพิจารณาถึงความเป็นอยู่ ฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคล เพื่อที่จะให้การลงโทษปรับบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งในบรรดาผู้กระทำความผิดที่มีฐานะร่ำรวย หรือฐานะยากจน การกำหนดโทษปรับดังกล่าวจึงต้องให้ได้สัดส่วนกับผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคล มิฉะนั้นแล้วการลงโทษปรับ

<sup>24</sup> พิษยนต์ นิพาสพงษ์. (2542). โทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine). หน้า 5.

<sup>25</sup> J.D. Mc Clean and J.C. WOOD. (1969). Fine and Monetary Penalties. pp.152-159.

โดยวิธีการดังกล่าวอาจไม่มีผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจ หรือความเป็นอยู่ของบุคคลนั้นๆ สมมติเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องการลงโทษปรับ สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี หรืออาจส่งผลเกินวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับ สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนที่ไม่มีเงินพอจะชำระค่าปรับและยอมรับ โทษจำคุกแทนโทษปรับดังกล่าว<sup>26</sup> ซึ่งปัญหาการลงโทษปรับให้ได้สัดส่วนเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละรายดังกล่าว ก็ยังคงมีปัญหามิใช่เรื่องการใช้ดุลยพินิจของศาลว่าจะมีหลักเกณฑ์อย่างไรที่จะกำหนดอัตราโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดแต่ละคน ซึ่งโดยปกติควรจะมีหลักเกณฑ์การพิจารณาสัดส่วนของอัตราโทษปรับกับผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคล ดังนี้<sup>27</sup>

ก) การกำหนดสัดส่วนหรืออัตราโทษปรับให้ได้สัดส่วนกับภยันตรายหรือความผิดในเรื่องนี้เกณฑ์การกำหนดโทษปรับให้ได้สัดส่วนนั้นอาจใช้หลักการเดียวกันกับการกำหนดโทษจำคุกให้ได้สัดส่วนกับความรุนแรงของการกระทำความผิด แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราโทษอาจคำนึงถึงสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นประกอบการพิจารณากำหนดโทษปรับด้วย

ข) การกำหนดสัดส่วนตามภาวะทางเศรษฐกิจและการเงิน จะเห็นได้ว่าการลงโทษปรับตามอัตราขั้นสูงสุด - ต่ำสุดดังกล่าวเป็นการขยายอัตราโทษปรับขึ้นต่ำและขั้นสูงให้มีระยะที่ห่างกันมากเพื่อให้ศาลมีดุลยพินิจในการบังคับใช้ซึ่งจะเห็นได้จากในประมวลกฎหมายอาญาบางมาตราที่บัญญัติไว้ เช่น ในความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน มาตรา 217 บัญญัติว่า “ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์ของผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท” หรือตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 288 ที่กำหนดโทษปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท เป็นต้น

## 2. การลงโทษปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด

การลงโทษปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับ จะพบได้มากตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มุ่งคุ้มครองเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ของสาธารณะ เช่น ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 296 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 238 มาตรา 239 มาตรา 240 มาตรา 241 หรือมาตรา 243 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่

<sup>26</sup> พิษยนต์ นิพาสพงษ์. (2542). เล่มเดิม. หน้า 11-12.

<sup>27</sup> แหล่งเดิม. หน้า 64-69

ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เพื่อที่มุ่งหมายคุ้มครองเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศชาติโดยการกำหนดบทลงโทษปรับที่หนัก เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบ ไม่กล้าที่จะกระทำความผิดหรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษเพื่อการป้องปราม (deterrence) โดยทั้งนี้การกำหนดอัตราโทษปรับดังกล่าวของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดเพดานขั้นต่ำของค่าปรับไว้ด้วย ดังจะเห็นได้จากที่บัญญัติในมาตรา 296 ดังกล่าวได้กำหนดจำนวนเงินค่าปรับขั้นต่ำไว้ไม่น้อยกว่า 500,000 บาท ซึ่งหมายความว่าแม้จำนวนเงินค่าปรับที่กำหนดไว้ว่าเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดนั้นได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับไว้ เป็นจำนวนเงินไม่กี่หมื่นบาท แต่บุคคลผู้กระทำความผิดตามมาตราที่กำหนดไว้ในมาตรา 296 ดังกล่าว ก็ยังต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนเงินตามเพดานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ คือไม่น้อยกว่า 500,000 บาท จึงเห็นได้ว่าการลงโทษปรับโดยกำหนดอัตราโทษปรับเพื่อมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก โดยมิได้คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใดว่าจะมีเงินเพียงพอชำระค่าปรับหรือไม่<sup>28</sup>

นอกจากนี้ในเรื่องของการคุ้มครองประชาชน ก็มีการกำหนดโทษปรับสำหรับการคุ้มครองผู้บริโภค การค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยเห็นว่าความผิดดังกล่าวเป็นเรื่องการกระทำต่อมหาชน เป็นความผิดเกี่ยวกับทางเศรษฐกิจจึงต้องมีการกำหนดอัตราโทษปรับที่ค่อนข้างสูง

3. การปรับตามรายวัน หรือการลงโทษปรับตลอดระยะเวลาที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย

การลงโทษปรับดังกล่าวเป็นระบบการลงโทษปรับผู้กระทำความผิดที่กระทำ ความผิดอย่างต่อเนื่อง หรือกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะกระทำการปรับต่อผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับรายวัน ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน หรือจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดเอาไว้<sup>29</sup>

#### 4. การปรับรวม

เป็นการปรับที่มีการบัญญัติไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ เช่น ในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ที่บัญญัติให้ปรับรวมกันตามราคาของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้เสียภาษี หรือยังมีได้ผ่านศุลกากร ซึ่งราคาของดังกล่าวจะรวมค่าอากรเข้าด้วยทั้งนี้เพื่อมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ<sup>30</sup> เป็นต้น

<sup>28</sup> แหล่งเดิม. หน้า 14.

<sup>29</sup> แหล่งเดิม. หน้า 46.

<sup>30</sup> แหล่งเดิม. หน้า 47.

การศึกษาาระดับชั้นโทสนั้น มีนัยสำคัญประการหนึ่ง คือ ช่วยสะท้อนให้เห็นถึงระดับความรุนแรงของอาชญากรรมที่รัฐและสังคมให้ความสำคัญ อาชญากรรมที่มีความรุนแรงมากที่สุดจะต้องได้รับโทษในชั้นสูงสุด อาชญากรรมที่มีความรุนแรงในระดับเดียวกันหรือใกล้เคียงกันก็ควรจะได้รับโทษในระดับเดียวกันหรือใกล้เคียงกันด้วย อย่างไรก็ตาม ระดับของโทษนั้นก็จะต้องมีความยืดหยุ่นต่อการนำไปปรับใช้เพื่อให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์และความเสียหายที่เกิดขึ้น

หลังจากที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ระดับชั้นโทษที่เหมาะสมแล้ว การจะนำไปปรับใช้ให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมนั้นจะเป็นสิ่งสำคัญยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่การกระทำความผิดแต่ละลักษณะในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาจะมีความสลับซับซ้อน และแตกต่างกันออกไป อาทิ ความผิดต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน ซึ่งแต่ละลักษณะนั้นย่อมมีความรุนแรงแตกต่างกันไปได้ตามยุคสมัย ซึ่งเกิดจากความเห็นพ้องร่วมกันของคนในสังคมและรัฐ ดังนั้นระดับชั้นของโทษและความผิดในแต่ละฐานนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร และหากมีพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดเบี่ยงเบนไป เป็นเหตุให้การกระทำความผิดบาง ลักษณะเปลี่ยนไปจากความผิดเล็กน้อยไปสู่อาชญากรรมที่รุนแรง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระดับชั้นของโทษเช่นนี้จึงต้องศึกษาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ หรือมาตรฐานในการกำหนดโทษว่าควรจะมีอย่างไร

แนวทางในการกำหนดระดับโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โทษจำคุกและโทษปรับนั้น ในกฎหมายต่างประเทศมีแนวคิดที่แตกต่างกัน<sup>31</sup> กล่าวโดยเฉพาะในกฎหมายระบบ Common Law ซึ่งให้ดุลยพินิจของศาลทั้งในการกำหนดโทษได้กว้างขวาง และมีกระบวนการกำหนดโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิดและตัวผู้กระทำความผิด ได้มีการกำหนดวิธีการกำหนดโทษไว้เป็นแนวทางให้ศาลได้นำมาปรับใช้กับผู้กระทำความผิดและการกระทำความผิดในแต่ละคดี เรียกว่า Sentencing Process และ Sentencing Guidelines เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคในการลงโทษ และมีความเหมาะสมของการลงโทษ ทั้งในด้านความร้ายแรงของความผิดและสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ส่วนในระบบกฎหมายที่ใช้ประมวล หรือระบบ Civil Law ซึ่งมีแนวทางในการกำหนดโทษ โดยกำหนดอัตราโทษแต่ละฐานความผิดไว้ชัดเจนในฐานความผิดแต่ละฐาน และให้ดุลยพินิจศาลในการกำหนดโทษ โดยพิจารณาถึงสภาพของความผิดและภูมิหลังของผู้กระทำความผิดประกอบเพื่อกำหนดวิธีการลงโทษและจำนวนโทษให้เหมาะสมกับกรณีนั้นๆ ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายเดียวกัน คือ ต้องการให้มีความเหมาะสมในการกำหนดโทษและบังคับใช้

<sup>31</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. เล่มเดิม. หน้า 2

มาตรการการลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและผู้กระทำอันนำไปสู่ผลของการทำให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำความผิดของผู้นั้นอีก และมีความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องรับโทษ<sup>32</sup>

ข้อพิจารณาในปัญหาเรื่องการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิดที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาแต่ละฐานนั้น กำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่พิจารณาถึงความร้ายแรงหรือความเป็นอันตรายของความผิด และกำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจนำเหตุผลโทษหรือเพิ่มโทษมาปรับใช้ในการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดให้เหมาะสม โดยพิจารณาทั้งลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด และสภาพของผู้กระทำความผิดแต่ละกรณีไป ดังนั้นกฎหมายบางประเทศจึงมีมาตรการที่ให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดอย่างกว้างขวางโดยพิจารณาถึงความน่าตำหนิของผู้กระทำ สภาพแวดล้อม และความเป็นอันตรายที่ผู้นั้นจะก่อให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำหากกลับไปสู่สังคม ในขณะที่เดียวกันถ้าศาลเห็นว่าเป็นบุคคลที่ไม่เป็นอันตรายต่อสังคม กฎหมายได้กำหนดมาตรการอื่นที่ไม่ใช่การจำคุกเพื่อให้ศาลมีอำนาจใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยชุมชน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษจำคุก และมีโอกาสปรับตัวเข้าสู่สังคมได้เร็วขึ้นโดยไม่ต้องส่งเข้าเรือนจำ ซึ่งมาตรการทางเลือกเหล่านี้ เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่น่าจะนำมาใช้ในการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในกฎหมายไทย ซึ่งในปัจจุบันยังมีไม่มากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่ศาลมักใช้มาตรการในเรื่องรอกการลงโทษหรือการคุมประพฤติซึ่งต้องถูกจำกัดเฉพาะในคดีที่ศาลจะกำหนดโทษจำคุก ไม่เกินสามปีและผู้กระทำความผิดไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน<sup>33</sup> ดังนั้น ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของกฎหมายไทย คือ การที่ศาลมีโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยน้อยเกินไปที่จะนำมาเพื่อเป็นมาตรการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดให้เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษในปัจจุบันซึ่งมีทั้งการลงโทษเพื่อทดแทนความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดก่อให้เกิดขึ้นแก่สังคมและผู้เสียหาย ในขณะที่เดียวกันการลงโทษต้องคำนึงถึงการป้องกันสังคม โดยมีมาตรการที่ทำให้ผู้นั้นเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิด หรือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด หรือตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพื่อป้องกันอันตรายที่ผู้นั้นจะกระทำความผิดซ้ำอีก นอกจากนี้แนวคิดในการลงโทษในปัจจุบันยังมีแนวคิดที่ให้มีกระบวนการสมานฉันท์ (Restorative Justice) เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งและทำให้ผู้กระทำความผิดตระหนักในความผิดที่ตนเองได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่สังคมหรือผู้เสียหาย ทั้งนี้จะได้ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอีก ซึ่งแนวคิดในการลงโทษเหล่านี้ จะอาศัยความหลากหลายของโทษจำคุกหรือโทษปรับที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาของไทย เพื่อให้ศาลกำหนดโทษหรือมาตรการทางเลือกอย่างอื่นให้สอดคล้องกับ

<sup>32</sup> แหล่งเดิม. หน้า 2-3.

<sup>33</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 56

วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามที่กล่าวแล้วไม่ได้ทั้งหมด<sup>34</sup> ด้วยเหตุนี้การศึกษาถึงโทษและการกำหนดชั้นโทษในประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา จึงมีความสำคัญต่อการก่อให้เกิดแนวคิด และข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาและจัดวางระบบชั้นโทษที่อาจจะมีการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางและกรอบในการกำหนดโทษที่เหมาะสมในกฎหมายของไทยต่อไป

นอกจากนี้เกี่ยวกับแนวความคิดในการกำหนดโทษในความผิดแต่ละฐาน ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรนิติบัญญัติของแต่ละประเทศ หรือแนวทางการกำหนดโทษของศาล (Sentencing Process) ซึ่งองค์กรศาลได้นำมาใช้ในการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดนั้น มีแนวคิดในการกำหนดโทษ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีการลงโทษหรือวัตถุประสงค์ของการลงโทษอันเป็นที่ยอมรับกันในวงการวิชาการอยู่ทั่วไป เพียงแต่ว่า ผู้บัญญัติกฎหมายอาญาหรือผู้พิพากษาที่ใช้โทษอาญาเพื่อลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด จะถือแนวทางในการลงโทษโดยอาศัยพื้นฐานทางทฤษฎีใดเป็นสำคัญ ทั้งนี้แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษนี้มีผู้วางแนวคิดทฤษฎีไว้หลากหลาย ซึ่งสามารถสรุปออกมาเป็น แนวคิดในเรื่องความมุ่งหมายของการลงโทษที่เป็นสากล และยึดถือกันในปัจจุบัน ดังเช่นการแบ่งความมุ่งหมายของการลงโทษตามแนวคิดทฤษฎีใหม่อีก 2 ทฤษฎี ได้แก่

1. ทฤษฎีเด็ดขาด (Absolute Theory)

2. ทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory)

1. ทฤษฎีเด็ดขาด (Absolute Theory)<sup>35</sup>

ทฤษฎีเด็ดขาดนั้น หมายถึง ทฤษฎีที่อ้างว่าเป็นทฤษฎีที่ถูกต้อง โดยไม่คำนึงถึงกาลเทศะ หรือพฤติการณ์แวดล้อมใดๆ ทั้งสิ้น กล่าวคือ เป็นทฤษฎีที่ยืนยันตนเองว่าถูกต้องไม่ว่าจะนำไปใช้ในสถานที่ใด เมื่อใด หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ เป็นทฤษฎีที่ใช้ได้เสมอไป และใช้ได้ตลอดไป ในส่วนที่เกี่ยวกับจุดประสงค์ในการลงโทษนั้น ทฤษฎีเด็ดขาดถือว่าการที่กฎหมายอาญาบัญญัติให้ลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นก็เพราะเหตุที่ได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอย่างเดียวกว่าคือ จะต้องมีการลงโทษเพื่อให้มีการตอบแทนแก่แก่นที่ถูกต้องต่อผู้กระทำความผิด เหตุผลที่ต้องมีการลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนความผิดหรือให้สาสมกับความผิดนี้

<sup>34</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. เล่มเดิม. หน้า 3

<sup>35</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส. (2539). หลักกฎหมายอาญา. หน้า 132.



## 2. ทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory)<sup>36</sup>

ทฤษฎีสัมพัทธ์นี้ไม่ใช่เฉพาะเรื่องจุดประสงค์ของการลงโทษเท่านั้น แต่ใช้ในเรื่องอื่นๆ ด้วยทฤษฎีนี้ถือว่าทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้ไม่ได้เด็ดขาด ทฤษฎีนี้ย่อมถูกต้องต่อเมื่อคำนึงถึงกาลเทศะ และพฤติการณ์แวดล้อมต่างๆ โดยทฤษฎีสัมพัทธ์ไม่ได้พิจารณาในแง่ของการกระทำ ความผิด แต่ได้พิจารณาในแง่ที่ว่าลงโทษอย่างไรจะเกิดประโยชน์ และโดยเหตุนี้การลงโทษจะต้องคำนึงถึงตัวผู้กระทำความผิด และบุคคลอื่นๆ ในสังคม โทษนั้นควรจะมีผลเป็นการกระทำให้ผู้กระทำความผิดหวาดกลัว และให้ผู้กระทำความผิดกลับตนเป็นคนดี หรือทำให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำความผิดนั้นเพื่อป้องกันขัดขวางมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีก การที่จะป้องกันขัดขวางมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีกนั้นมียุ่สองประการ กล่าวคือ

(ก) ป้องกันทั่วไป กล่าวคือ การลงโทษต้องเป็นการป้องกันมิให้บุคคลทุกๆ คน กระทำความผิด ทั้งนี้หมายความว่าต้องลงโทษเพื่อให้บุคคลทุกๆ คนหวาดกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอย่างเดียวกันนั้นขึ้นอีก หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือจะต้องลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้เป็นแบบอย่างซึ่งบังคับจิตใจบุคคลทั่วไปที่จะคิดกระทำความผิดอย่างเดียวกันในห้วงวันความคิดนั้นเสีย

(ข) ป้องกันพิเศษ กล่าวคือ การลงโทษเป็นการป้องกันผู้กระทำความผิดนั้นเองไม่ให้กระทำความผิดขึ้นอีก ทั้งนี้เพราะการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ผู้ที่ถูกฆ่าก็ได้ตายไปแล้ว จะลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างไรผู้ที่ตายไปแล้วก็ไม่ฟื้นคืนมาได้ ฉะนั้นการลงโทษจึงควรที่จะป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดนั้นเองกล้ากระทำความผิดอีก

จากการที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีการลงโทษต่างๆ เราจะเห็นว่าความประสงค์ของการลงโทษในแต่ละทฤษฎี ย่อมแตกต่างกันไป จึงเป็นไปได้ที่จะลงโทษให้บรรลุผลในทุกเรื่องและหากจะเลือกใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งแต่เพียงทฤษฎีเดียว ย่อมไม่ได้รับผลอันเป็นที่น่าพอใจ นักอาชญาวิทยาหลายท่านจึงมีความคิดว่าจะประสานทฤษฎีต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้ได้ผลดีในทางปฏิบัติเรียกว่า ทฤษฎีผสม ส่วนจะใช้ทฤษฎีใดเป็นทฤษฎีหลักทฤษฎีใดเป็นทฤษฎีรองอาจเห็นต่างกันไป<sup>37</sup> อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยสรุปจากแนวคิดทฤษฎีที่กล่าวมาทั้งหมดได้ว่า จนถึงปัจจุบันแนวคิดในเรื่องความมุ่งหมายของการลงโทษที่ยอมรับกันเป็นสากล สามารถแยกออกได้เป็น 6 ประการ คือ<sup>38</sup>

1. ทฤษฎีทดแทน (Retributive)
2. ทฤษฎีข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence)

<sup>36</sup> แหล่งเดิม. หน้า 132

<sup>37</sup> แหล่งเดิม. หน้า 135.

<sup>38</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. เล่มเดิม. หน้า 4.

3. ทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟู (Reformation and Rehabilitation)
4. ทฤษฎีตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Incapacitation)
5. ทฤษฎีเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย (Restitution)
6. ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)
1. ทฤษฎีทดแทน (Retributive)<sup>39</sup>

ทฤษฎีนี้ เห็นว่าการลงโทษจะต้องประกอบด้วยหลักสามประการจึงจะชอบธรรม ประการแรก ต้องกระทำเพื่อแก้ไขความเสียหายที่ผู้กระทำก่อให้เกิดขึ้นแก่สังคมหรือทดแทนความรู้สึกของผู้เสียหายที่ได้รับ ประการที่สอง การลงโทษต้องกระทำด้วยความเป็นธรรม หมายถึง ได้สัดส่วนต่อผลประโยชน์ที่ผู้กระทำนั้น ได้รับจากการกระทำความผิด และประการสุดท้าย การลงโทษต้องได้สัดส่วนกับความผิด ซึ่งหมายความว่า โทษจะร้ายแรงตามความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดก่อให้เกิดขึ้นในสังคม<sup>40</sup>

#### 2. ทฤษฎีข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence)<sup>41</sup>

ทฤษฎีนี้เห็นว่า การลงโทษที่จะมีผลต่อการข่มขู่ได้ นั่น ผู้ลงโทษต้องกำหนดโทษให้สูงจนทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เพราะบุคคลผู้กระทำการจะคำนึงถึงผลดีและผลเสียที่ตามมา หากการกระทำความผิดได้ผลดีมากกว่าโทษที่ได้รับ ผู้นั้นจะกระทำความผิด แต่ถ้าโทษที่ได้รับมากกว่าผลที่ได้ จากการกระทำความผิด ผู้กระทำก็จะไม่กระทำความผิด การข่มขู่นี้มีสองลักษณะ คือการข่มขู่โดยเฉพาะ หมายถึง การลงโทษเป็นการข่มขู่ผู้ถูกลงโทษเอง มิให้กระทำความผิดอีก ส่วนการลงโทษผู้กระทำความผิดมีผลเป็นการข่มขู่โดยทั่วไป คือ ทำให้ประชาชนเห็นการลงโทษแล้วกลัว ไม่กล้าจะกระทำความผิดนั้นด้วย

อย่างไรก็ดี Jeremy Bentham ได้ให้หลักไว้ว่า การลงโทษที่จะมีผลเป็นการยับยั้งนั้น ไม่ได้หมายถึงการกำหนดโทษรุนแรงเท่านั้น แต่ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสี่ประการ คือ ประการแรก การบังคับโทษต้องแน่นอน ไม่เลือกปฏิบัติ ประการที่สอง การลงโทษต้องรุนแรงพอที่จะยับยั้งมิให้คนคิดที่จะกระทำความผิด ประการที่สาม การลงโทษต้องรวดเร็ว และประการสุดท้าย การลงโทษต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อให้คนทั่วไปได้รับรู้ถึงผลของการกระทำความผิด อันเป็นการข่มขู่โดยทั่วไป<sup>42</sup>

<sup>39</sup> แหล่งเดิม. หน้า 5.

<sup>40</sup> Susan Easton and Chistine Piper. (2005). **Sentencing and Punishment: A Quest for Justice.** pp.49-55.

<sup>41</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. เล่มเดิม. หน้า 5.

<sup>42</sup> ณรงค์ ใจหาญ. (2543). **กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย.** หน้า 29.

### 3. ทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟู (Reformation and Rehabilitation)<sup>43</sup>

ทฤษฎีนี้เน้นการปฏิบัติต่อตัวผู้กระทำความผิดโดยตรง โดยกำหนดให้การลงโทษมีวิธีการที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเปลี่ยนนิสัย หรือปรับปรุงพฤติกรรมให้เข้ากับสังคมได้ ซึ่งหากปรับปรุงผู้กระทำความผิดได้ ผู้นั้นจะไม่ก่อให้เกิดการกระทำความผิดอีกต่อไป ดังนั้น การลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงเป็นการแก้ไข โดยพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล โดยเน้นการบำบัดรักษา แทนการลงโทษเพื่อให้เกิดความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน ดังเช่นการลงโทษโดยการข่มขู่หรือการทดแทน ดังนั้น วิธีการบำบัดผู้กระทำความผิดจึงไม่เน้นการลงโทษในเรือนจำ แต่อาจให้ผู้นั้นอยู่ในสังคมและใช้มาตรการคุมประพฤติหรือการบำบัดทางกายภาพหรือจิตใจแทนได้ มาตรการเหล่านี้ทำให้เกิดวิธีการลงโทษโดยชุมชน (Community Sentence)<sup>44</sup> ขึ้นเพื่อเป็นมาตรการในการแก้ไขบำบัดและฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ไม่เป็นอันตรายต่อสังคมแทนการนำไปกักขังในเรือนจำ

### 4. ทฤษฎีตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Incapacitation)<sup>45</sup>

การลงโทษตามทฤษฎีนี้ เพื่อความประสงค์จะตัดโอกาสที่ผู้นั้นจะกระทำความผิดต่อสังคม ดังนั้นระหว่างที่ผู้นั้นได้รับโทษ สังคมจะปลอดภัยจากการกระทำความผิดของผู้นั้น ดังนั้นการลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงเน้นการลงโทษที่ผู้นั้นไม่มีโอกาสที่จะกระทำความผิด ซึ่งอาจเป็นโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือในปัจจุบัน มีการกักกันผู้กระทำความผิดติดนินัยเพื่อให้ผู้นั้นไม่อาจก่อให้เกิดการกระทำความผิดจนกว่าจะพ้นสภาพความเป็นอันตรายต่อสังคม ดังนั้นแนวความคิดในทฤษฎีนี้ จึงมุ่งประโยชน์สุขของสังคมให้ปลอดภัยต่อการกระทำความผิด และเน้นการควบคุมผู้ที่เป็นอันตรายต่อสังคมโดยใช้มาตรการควบคุมอย่างเข้มงวด เพื่อให้สังคมปลอดภัย

### 5. ทฤษฎีเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย (Restitution)<sup>46</sup>

แนวความคิดในการลงโทษเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายนี้ มีผลมาจากแนวความคิดในเรื่องของ Victimology<sup>47</sup> ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญของผู้เสียหายหรือเหยื่อในคดีอาญาที่จะได้รับการคุ้มครองและเยียวยาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งแต่เดิมแนวคิดในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับผู้กระทำความผิดเท่านั้น ส่วนผู้เสียหาย

<sup>43</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. เล่มเดิม. หน้า 5-6.

<sup>44</sup> David Garland and Peter Young. (1989). **Power to Punish**. pp.146-165.

<sup>45</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. เล่มเดิม. หน้า 6.

<sup>46</sup> แหล่งเดิม. หน้า 6-7.

<sup>47</sup> Andrew Karmen. (2001). **Crime Victims : An Introduction to Victimology**. pp.8-20.

มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย หากจะเรียกร้องค่าเสียหายต้องไปดำเนินการในคดีแพ่งต่างหาก ในทฤษฎีที่เป็นแนวคิดในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายนี้ ทำให้การกำหนดโทษของศาลจะต้องคำนึงถึงความพอใจที่ผู้เสียหายได้รับชดใช้ค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิด หากผู้เสียหายได้รับชดใช้ก็จะรับโทษน้อยลง หรือในบางกรณีศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย หรือผู้เสียหายอาจได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากการกระทำความผิดโดยรัฐ เช่น ในกรณีพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เป็นต้น

#### 6. ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)<sup>48</sup>

ทฤษฎีนี้พัฒนามาจากแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายตามข้อ 5 แต่มีข้อแตกต่างตรงที่แนวความคิดในทฤษฎีนี้มุ่งเน้นการประนีประนอมยอมความกันในคดีอาญาของฝ่ายผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด โดยเน้นที่จะมีการสื่อสารทำความเข้าใจเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้มีความตระหนักถึงผลเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและต้องดำเนินการเพื่อทำให้ผู้เสียหายได้รับสิ่งที่เขาสูญเสียคืนมา ซึ่งอาจไม่ใช่การชดใช้ด้วยเงินแต่อาจเป็นการขอโทษ หรือ ทำงานชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายให้ทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีความเข้าใจที่ดีต่อกันและอยู่กันได้อย่างสมานฉันท์ไม่ก่อให้เกิดข้อพิพาทต่อไป อันเป็นการลดความขัดแย้งซึ่งเป็นปัญหาที่จะนำไปสู่การกระทำความผิดซ้ำ แนวความคิดนี้นำมาใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชน โดยใช้กระบวนการประชุมครอบครัว (Family group conference) และให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนมีความตระหนักในผลเสียหายที่ตนก่อให้เกิดขึ้นและพยายามเยียวยาความเสียหายนั้น ส่วนในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา และอเมริกาใต้ ได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้ในมาตรการลงโทษในชุมชนสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ด้วย

แนวความคิดในการลงโทษที่กล่าวมาข้างต้น เป็นแนวคิดที่มุ่งใช้มาตรการทางอาญาเพื่อกำหนดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิด โดยเน้นผลของการลงโทษว่ามีผลอย่างไร ซึ่งการลงโทษตามทฤษฎีทดแทน เน้นการลงโทษเพราะตอบแทนการกระทำที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำต่อสังคมหรือผู้เสียหาย ส่วนการลงโทษตามทฤษฎีข่มขู่ยับยั้ง ทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และทฤษฎีตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมมีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันการกระทำความผิดซ้ำโดยเน้นการใช้มาตรการทางอาญาเพื่อไม่ให้ผู้นั้นกระทำความผิดอีก อันจะทำให้สังคมปลอดภัย ส่วนทฤษฎีการลงโทษเพื่อชดใช้ความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเพื่อกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นแนวคิดที่แตกออกมาโดยให้ความสำคัญกับผู้เสียหายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อจะไม่มี

<sup>48</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. เล่มเดิม. หน้า 7-8.

การกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งผลสุดท้ายคือความสงบสุขต่อสังคมโดยรวมที่จะไม่มีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากคู่กรณีเพราะคู่กรณีได้รับความพึงพอใจจากระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว

อย่างไรก็ดี แนวความคิดในการลงโทษดังกล่าวในแต่ละประเทศนำแนวความคิดเหล่านี้มาใช้แตกต่างกันจึงทำให้อัตราโทษของความผิดที่กำหนดไว้มีความแตกต่างกัน หรือการกำหนดโทษของศาลซึ่งอาจมีแนวคิดในการลงโทษแตกต่างกันในแต่ละทฤษฎี

นอกจากที่กล่าวข้างต้นนี้แล้วยังเป็นที่ทราบกันดีว่ากฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่งเนื่องจากกฎหมายนั้นต้องดำเนินควบคู่ไปกับปรากฏการณ์หรือกิจกรรมในสังคม ดังนั้นการศึกษากฎหมายจึงต้องพิจารณาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายควบคู่กับวิวัฒนาการของสังคม ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า วิวัฒนาการของกฎหมายนั้นมีด้วยกันสามยุค ส่งผลให้กฎหมายปรากฏออกมาสามรูปแบบ คือ กฎหมายประเพณี หรือกฎหมายชาวบ้าน (Volksrecht) กฎหมายของนักกฎหมาย (Juristenrecht) และกฎหมายเทคนิค (Technical Law) ซึ่งสามารถอธิบายเพื่อให้เห็นภาพปรากฏการณ์ของวิวัฒนาการทางกฎหมาย อันจะนำมาสู่กระบวนการในการจำแนกลักษณะการกระทำความผิด และมาตรการลงโทษ ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

จากที่ได้กล่าวมาแล้วถึงการอุบัติขึ้นของกฎหมายแห่งกฎหมาย อันเป็นแบบแผน ความประพฤติของคนในสังคม พบว่ากฎหมายนั้นก่อตัวขึ้นเองในสังคมมนุษย์แล้วค่อยๆ คลี่คลายวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน มิได้เกิดขึ้นเองตามเจตจำนงของมนุษย์แต่อย่างใด<sup>49</sup> ยกตัวอย่างเช่น สัตว์ชาติญาณในการหวงแหนอาณาเขตของสัตว์รวมทั้งมนุษย์ ลักษณะของพฤติกรรมดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงกฎเกณฑ์ทางความประพฤติที่สะท้อนออกมาเป็นสภาพบังคับทางเขตแดน ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับพฤติกรรมในการหวงแหนทรัพย์สินที่อยู่ในการถือครองของตน พฤติกรรมดังกล่าวได้มีการถ่ายทอดไปสู่สมาชิกในสังคมโดยไม่รู้ตัว กล่าวคือเมื่อครั้งหนึ่งได้ประพฤติปฏิบัติกันแล้วก็จะทำให้มีการปฏิบัติต่อไปอีกเรื่อยๆ จนทำให้กลายเป็นสิ่งที่ยอมรับโดยการปฏิบัติติดต่อกันไปเป็นระยะเวลายาวนาน เมื่อมีการถือปฏิบัติมาเรื่อยๆ ก็จะทำให้กฎเกณฑ์นั้นปรากฏตัวเป็นรูปเป็นร่างชัดเจนขึ้นและเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และจำเป็นต้องปฏิบัติเช่นนั้น ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นศีลธรรมในสังคม (Norm)

อย่างไรก็ตามเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์ที่มีคุณสมบัติพิเศษสองประการ คือมนุษย์มีความสามารถในการจำแนกแยกแยะข้อเท็จจริง (Factual Reason) อีกทั้งมนุษย์นั้นสามารถจำแนกว่าสิ่งใดผิดสิ่งใดถูกซึ่งเรียกว่าเหตุผลในทางศีลธรรม (Moral Reason) ทั้งนี้เมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้นมา

<sup>49</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. (2531). ทฤษฎีกฎหมายสามชั้น ของศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์. รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. หน้า. 8-9.

มนุษย์ก็จะใช้ความสามารถดังกล่าวในการพิจารณาว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด การวินิจฉัยดังกล่าวเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติจากการเชื่อมโยงกันระหว่างเหตุผลทางศีลธรรมและเหตุผลของเรื่อง เมื่อการวินิจฉัยความถูกต้องได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและยาวนานก็ฝังอยู่ในจิตสำนึกของมนุษย์ จนกระทั่งต่อมาก็กลายเป็นที่ยอมรับกันโดยไม่จำเป็นต้องมีการวินิจฉัยว่าสิ่งนั้นผิดหรือถูกอีกต่อไป เมื่อสิ่งที่ยอมรับนั้น เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติต่อมาเป็นเวลายาวนานก็จะฝังรากลึกกลายเป็นจารีตประเพณี เช่น เรื่องของการหวงแหนทรัพย์สิน ลูกเมียของตน และจะมีการพัฒนาวิธีการบังคับอย่างชัดเจนให้เป็นที่ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณี จนมีลักษณะเป็นกฎหมายประเพณี

เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคมมนุษย์ก็จะอาศัยกฎเกณฑ์ทางจารีตประเพณีนั้นมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบของสังคม เมื่อมีข้อพิพาทโต้แย้งขึ้น มนุษย์ก็จะนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาวินิจฉัยข้อพิพาท นำไปสู่การปรุงแต่งกฎเกณฑ์เหล่านั้นให้ละเอียดซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และมนุษย์ก็จะใช้เหตุผลที่ได้จากการขัดเกลาอย่างละเอียดซับซ้อนนี้เองมาใช้วินิจฉัยความถูกต้องเมื่อเกิดข้อพิพาทในกรณีเช่นนั้นขึ้นอีก เหตุผลที่นำมาใช้กล่าวอ้างนี้เรียกว่า “เหตุผลทางกฎหมาย” (Artificial Juristic Reason) ก่อให้เกิดแนวคิดของหลักเกณฑ์ที่เป็นกฎหมาย ซึ่งปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น

ทั้งนี้เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ กฎเกณฑ์ทางศีลธรรมและกฎหมายอย่างประเพณีนั้นไม่เพียงพอต่อการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมได้อีกต่อไป แต่การที่สังคมจะรอให้มีการก่อร่างสร้างตัวของจารีตนั้นๆ ขึ้นมาและรอการสั่งสมจนกระทั่งมีสภาพเป็นกฎเกณฑ์ก็คงไม่ทันต่อความเสียหายที่อาจมีขึ้น ดังนั้นมนุษย์จึงจำเป็นต้องดำเนินการบัญญัติหลักเกณฑ์สำหรับเรื่องนั้นๆ ขึ้นมาทันที เมื่อเป็นเช่นนี้กระบวนการทางนิติบัญญัติจึงค่อยๆ ถูกพัฒนาขึ้น โดยถือว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัติ นี้เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยเจตจำนงของมนุษย์ ตามความมุ่งหมายบางประการ เช่น การบัญญัติกฎหมายจราจรเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน การบัญญัติกฎหมายป่าไม้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งต้นน้ำลำธาร กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายดังกล่าวที่บัญญัติขึ้นมาี้เรียกว่า “กฎหมายเทคนิค”<sup>50</sup> คือเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยอาศัยเหตุผลในทางเทคนิค (Technical Reason) มิใช่เหตุผลในทางจารีตหรือศีลธรรม (Moral Reason)

จากแนวคิดและวิวัฒนาการทางด้านกฎหมายดังกล่าว สามารถพิจารณาจำแนก การกำหนดกฎเกณฑ์หรือการบัญญัติลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดและมาตรการลงโทษออกเป็นสามลักษณะ คือ

1. การบัญญัติกฎหมายที่มาจากขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี การกำหนดลักษณะความผิดและโทษตามแนวคิดนี้ถือเอาหลักเกณฑ์ของบ่อเกิดกฎหมายที่มาจากขนบธรรมเนียมและ

<sup>50</sup> แหล่งเดิม. หน้า 9.

ศีลธรรมในสังคมเป็นหลัก ซึ่งสิ่งดังกล่าวนี้ ได้มีการสั่งสมมายาวนาน เช่น การหวงแหนสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของตน เป็นต้น

2. บทบัญญัติที่มาจากหลักกฎหมายหรือหลักนิติศาสตร์ ทั้งนี้การกำหนดหลักเกณฑ์บางประการนั้น ไม่อาจใช้แนวคิดเกี่ยวกับศีลธรรมหรือประเพณีเข้ามาปรับได้ จึงต้องอาศัยแนวคิดของหลักกฎหมาย เช่น เรื่องของอายุความในการชำระหนี้ หรืออายุความครอบครองทรัพย์สิน

3. บทบัญญัติที่เกิดขึ้นจากเหตุผลทางเทคนิค ซึ่งถือว่าความถูกผิดนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการตั้งกฎเกณฑ์ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้เรียกว่า Justice by Convention ไม่ใช่ Justice by Nature ซึ่งในทางกฎหมายอาญาถือว่าเป็นความผิดโดยข้อห้าม (Mala Prohibita) อันมิใช่ความผิดในตัวของมันเอง (Mala In Se) ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติอยู่ในทุกวันนี้หลายต่อหลายเรื่องเป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติด้วยเหตุพิเศษบางประการ โดยเฉพาะแทบทั้งนั้น กฎหมายประเภทดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายเทคนิค (Technical Law) ซึ่งการใช้การตีความบทบัญญัติประเภทนี้จึงต้องค้นหาเหตุผลพิเศษอันเป็นเหตุผลทางเทคนิคกฎหมาย โดยการศึกษาถึงเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายเป็นสำคัญ

ดังนั้นในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่นั้นสิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกคือหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญา คือพิจารณาว่ารัฐมีหลักเกณฑ์อย่างใดอันที่จะกำหนดว่าการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดควรเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นในส่วนนี้ก็สามารถนำมาปรับใช้ในเรื่องนี้ได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือกฎหมายอาญากับศีลธรรมมีความเกี่ยวพันกัน และการกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีหลัก ศีลธรรม ผลของการกระทำว่าเป็นการล่วงละเมิดและสร้างผลกระทบในแง่ร้ายแก่คน ชุมชน และสังคมหรือไม่เป็นสำคัญ

เมื่อได้ทำการศึกษาและทำความเข้าใจถึงแนวคิดในการจำแนกที่มาแห่งการบัญญัติกฎหมายตามเนื้อหาที่กล่าวมาแล้ว ผลที่ได้ย่อมนำไปสู่การพิจารณาถึงการกำหนดความผิดในประมวลกฎหมายอาญา และการกำหนดความผิดในพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่มีโทษทางอาญาดังต่อไปนี้

#### 1. การกำหนดความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

จากการศึกษาพบว่า การกระทำที่เป็นความผิดในประมวลกฎหมายอาญานั้นเป็นความผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือล่วงละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคมเป็นหลัก ซึ่งการกระทำความผิดนั้นย่อมจะกระทบต่อสังคมและความมั่นคงในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือสร้างความเสียหายให้แก่สังคมโดยรวม

ทั้งนี้การที่จะศึกษาถึงความผิดในทางอาญานั้น สามารถพิจารณาศึกษาได้จากประมวลกฎหมายอาญาภาคสองซึ่งเป็นภาคความผิด โดยสามารถจำแนกความผิดในภาคสองออกเป็น 13 ลักษณะ ทั้งนี้หากจะแบ่งแยกลักษณะของการจำแนกความผิดในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาออกตามแนวคิดที่ได้ศึกษามาก่อนหน้านี้ พบว่าการจำแนกทำได้เป็นสองแนวทางคือการจำแนกตามแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับขนบธรรมเนียมและศีลธรรม และการจำแนกตามกฎหมายเทคนิค ดังต่อไปนี้

(1) จำแนกประเภทความผิดทางอาญาตามหลักเกณฑ์ของจารีตประเพณี ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายอาญามุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนเป็นสำคัญ สิทธิที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองคือสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ และชื่อเสียง ซึ่งสิทธิดังกล่าวถือว่าเป็นสิ่งที่มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคนตั้งแต่กำเนิดอันเป็นสิทธิตามธรรมชาติ จึงถือว่ามนุษย์ทุกคนยอมรับโดยจารีตประเพณีที่สั่งสมมายาวนานว่าสิทธิดังกล่าวนี้จะล่วงละเมิดมิได้ หากมีการล่วงละเมิดย่อมเป็นความผิด

(2) จำแนกการแบ่งประเภทความผิดทางอาญาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเทคนิค ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ความผิดเกี่ยวกับศาสนา ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลง ความผิดเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

## 2. การกำหนดความผิดในพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายในเชิงเทคนิคนั้นส่วนมากจะใช้กับกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้การตราพระราชบัญญัติพิเศษอื่นๆ นั้นย่อมเป็นการบ่งบอกอยู่ในตัวของกฎหมายฉบับนั้นเองแล้วว่า กฎหมายต้องการหรือมีวัตถุประสงค์พิเศษในเรื่องใดบ้าง ดังนั้นการกำหนดความผิดในพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาจึงมีความมุ่งหมายให้เป็นการอาศัยเทคนิคในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับเงื่อนไขพิเศษทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นประการสำคัญ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค ความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือแม้กระทั่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสิ่งหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการกำหนดความผิดและการลงโทษสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ<sup>51</sup> คือ

<sup>51</sup> คณิต ฌ นคร. เล่มเดิม. หน้า 120.



(1) การแบ่งประเภทความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>52</sup> จะแบ่งความผิดออกเป็นสองประเภท คือ “ความผิดหลุโทษ” หมายถึง ความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>53</sup> และ “ความผิดทั่วไป” หมายถึงความผิดที่ต้องระวางโทษสูงกว่าความผิดหลุโทษ ความผิดประเภทนี้โดยปกติต้องกระทำโดยเจตนา<sup>54</sup> ซึ่งการแบ่งออกเป็นสองประเภทดังกล่าวนี้สามารถใช้กับกฎหมายอื่นได้ด้วย

(2) การแบ่งประเภทความผิดตามลักษณะของความผิด<sup>55</sup> การแบ่งในลักษณะนี้ทำให้ทราบลักษณะเฉพาะของความผิดและมีผลต่อการวินิจฉัยปัญหาของความรับผิดในทางอาญาด้วย ซึ่งอาจแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

(ก) ความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้

ความผิดใดจะเป็น “ความผิดอันยอมความได้” กฎหมายจะระบุไว้โดยเฉพาะ ส่วนความผิดที่มีได้ระบุว่าเป็นความผิดอันยอมความได้ก็คือ “ความผิดอาญาแผ่นดิน”

(ข) ความผิดที่ต้องการผลและความผิดที่ไม่ต้องการผล

“ความผิดที่ต้องการผล” คือ ความผิดที่ในองค์ประกอบได้กำหนดถึงผลเฉพาะขึ้น นอกเหนือจากการกระทำหรือการละเว้น เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 ในความผิดที่ต้องการผลจะมีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งการวินิจฉัยย่อมเป็นไปตามทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

ใน “ความผิดที่ไม่ต้องการผล” นั้นเพียงการกระทำหรือการละเว้นก็เป็นความผิดแล้ว ส่วนผลจะเกิดขึ้นหรือไม่ ไม่เป็นข้อสาระสำคัญ

(ค) ความผิดที่เป็นการทำอันตรายและความผิดที่เป็นการก่ออันตราย

ใน “ความผิดที่เป็นการทำอันตราย” การกระทำจะเป็นความผิดก็ต่อเมื่อมีการทำอันตรายคุณธรรมทางกฎหมาย เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นเมื่อมีการทำอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ผู้อื่น

ใน “ความผิดที่เป็นการก่ออันตราย” นั้น กฎหมายประสงค์ที่จะไม่ให้อันตรายเกิดขึ้นจึงได้บัญญัติเป็นการป้องกันไว้ก่อน อันตรายต่อคุณธรรมทางกฎหมายจะถูกผนวกด้วยโทษไว้เลย เพื่อให้มิให้มีการทำอันตรายต่อคุณธรรมทางกฎหมายนั้น โดยความผิดฐานก่ออันตรายอาจแบ่งออกได้เป็น “ความผิดต่อการก่ออันตรายที่เห็นประจักษ์” กับ “ความผิดฐานก่ออันตรายลอยๆ” โดยความผิดฐานก่ออันตรายที่เห็นประจักษ์องค์ประกอบของความผิดจะแสดงให้เห็นถึงอันตรายกับ

<sup>52</sup> แหล่งเดิม. หน้า 120.

<sup>53</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 102.

<sup>54</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 59.

<sup>55</sup> คณิต ฌ นคร. เล่มเดิม. หน้า 122-125.

สิ่งของหรือบุคคลอย่างแท้จริงจากการกระทำ เช่น ความผิดฐานทอดทิ้ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 306, 307 ส่วน “ในความคิดฐานก่ออันตรายลอยๆ” นั้น ในองค์ประกอบของความคิดจะกล่าวถึงการกระทำที่เป็นอันตรายโดยไม่คำนึงถึงว่าในกรณีเฉพาะนั้นอันตรายจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ เช่น ความผิดฐานเบียดเบียนความเท็จ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือ ความผิดฐานขบถขณะเมาสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยจราจร

(ง) ความผิดที่มีสภาพจบสิ้นและความผิดที่มีสภาพต่อเนื่อง

“ความผิดที่มีสภาพจบสิ้น” คือความผิดที่จบลงด้วยสภาพของการกระทำที่เป็นความผิดนั้น เช่น ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 358 เมื่อมีการกระทำต่อทรัพย์ก็เป็นความผิดทันที

ส่วนใน “ความผิดที่มีสภาพต่อเนื่อง” นั้น เป็นความผิดที่ไม่เพียงแต่มีสภาพของการกระทำ แต่สภาพของการกระทำนั้นยังคงอยู่ต่อไปจนกว่าสภาพนั้นจะหมดสิ้นลง เช่น ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขัง ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 310

(จ) ความผิดที่ไม่เจาะจงผู้กระทำและความผิดที่เจาะจงผู้กระทำ

ในความคิดฐานต่างๆ โดยทั่วไปกฎหมายจะขึ้นต้นด้วยคำว่า “ผู้ใด” ซึ่งไม่จำกัดผู้กระทำผิดว่าจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร ความคิดฐานต่างๆ เหล่านี้เรียกว่า “ความผิดที่ไม่เจาะจงผู้กระทำความผิด” แต่ใน “ความผิดที่เจาะจงผู้กระทำความผิด” กฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของผู้กระทำเอาไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา

(ฉ) ความผิดที่ต้องกระทำเอง หมายถึง โดยทั่วไปแล้วผู้กระทำความผิดคือผู้ที่ได้กระทำความผิดนั้นด้วยตนเองหรือโดยบุคคลอื่นที่ตนควบคุมการกระทำของเขาได้ อย่างไรก็ตามในบางกรณีเฉพาะผู้ที่ได้กระทำความผิดด้วยตนเองโดยตรงเท่านั้นที่จะเป็นผู้กระทำความผิดได้ เช่น ความผิดฐานเบียดเบียนความเท็จ เป็นต้น และ

(ช) ความผิดที่ผู้กระทำต้องรับโทษหนักขึ้นเนื่องจากผล กล่าวคือ ความผิดฐานต่างๆ ที่ผลที่เกิดขึ้นเป็นผลเกินเจตนาของผู้กระทำ แต่ผู้กระทำจะต้องรับโทษหนักขึ้นเนื่องจากผลที่เกิดขึ้น

(3) การแบ่งประเภทความผิดตามความรับผิดชอบในทางอาญา<sup>56</sup> ซึ่ง อาจแบ่ง ออกได้เป็น

(ก) ความผิดที่กระทำโดยเจตนา

(ข) ความผิดที่กระทำโดยประมาท

(ค) ความผิดที่ได้กระทำโดยงดเว้นหรือความผิดที่ได้กระทำโดยละเว้น และ

<sup>56</sup> คณิต ฌ นคร. เล่มเดิม. หน้า 125-126.

## (ง) ความผิดโดยเด็ดขาดเป็นต้น

จากการศึกษาเรื่อง การแบ่งประเภทของความผิดทางอาญา เราพบว่า บรรดามาตรการทางอาญาที่ได้รับการบัญญัติไว้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล อันได้แก่ทรัพยากรแนวปะการังนั้น สามารถพิจารณาได้ว่า มีลักษณะเป็นความผิดโดยทั่วไป หากเป็นการแบ่งประเภทความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะจะเป็นความผิดที่ต้องระวางโทษสูงกว่าความผิดลหุโทษ และหากพิจารณาตามหลักการการแบ่งประเภทความผิดตามลักษณะของความผิด พบว่าโทษทางอาญาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลนั้น มีลักษณะเป็นความผิดอาญาแผ่นดินที่ต้องการผล และยังมีลักษณะเป็น “ความผิดที่เป็นการก่ออันตราย” เพราะกฎหมายประสงค์ที่จะไม่ให้อันตรายกล่าวคือความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเหล่านั้นเกิดขึ้นเลย จึงได้บัญญัติกฎหมายให้มีโทษเพื่อเป็นการป้องกันเอาไว้ก่อน โดยอันตรายต่อคุณธรรมทางกฎหมายก็ได้ถูกผนวกด้วยโทษไว้เลย เพื่อมิให้มีการทำอันตรายต่อคุณธรรมทางกฎหมายนั้น

สำหรับ “คุณธรรมทางกฎหมาย” นั้นหมายถึง ประโยชน์หรือคุณค่าของการอยู่ร่วมกันที่กฎหมายคุ้มครอง หรือก็คือประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง นั่นเอง<sup>57</sup> ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล (Individualrechtsgut) และคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม (Universalrechtsgut) ซึ่งสำหรับคุณธรรมทางกฎหมายของการกระทำความผิดต่อทรัพยากรแนวปะการัง นั้นหากจะพิจารณา ก็คือคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม เพราะทรัพยากรแนวปะการังถือได้ว่าเป็นสมบัติร่วมกันของคนในชาติไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว หากจะมีผู้ใดผู้หนึ่งเข้าไปทำลายหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้วย่อมเป็นการกระทำความผิดต่อสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองในทางส่วนรวม ก็คือ “คุณค่าทางทรัพยากรทางทะเลของชาติ” นั่นเอง

## 2.2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้กฎหมาย

การที่มนุษย์แต่ละคนได้เข้ามาดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันเป็นสังคมนั้น มนุษย์ทุกคนจะต้องยอมที่จะสละสิทธิเสรีภาพตามที่มีในธรรมชาติของตน ให้กับผู้ที่มาทำหน้าที่ปกครอง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้มนุษย์ในสังคมสามารถที่จะอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข

รัฐในฐานะผู้ปกครองย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรมในการที่จะใช้อำนาจปกครองเพื่อสร้างความสงบสุขให้กับสังคมและประชาชน โดยส่วนรวม และมีข้อยกเว้นที่จะไม่ใช้อำนาจปกครองในลักษณะที่เป็นการจำกัดหรือริดรอนสิทธิเสรีภาพอันจะพึงมีได้ของประชาชนคนใด ๆ ยกเว้นแต่จะเป็นไปเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

<sup>57</sup> แหล่งเดิม. หน้า 116-118.

เท่านั้น ดังนั้นการที่รัฐจะสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมได้ก็เพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขความไม่เป็นธรรมและลดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม หรือป้องกันและปราบปรามสิ่งที้อาจจะเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของประชาชนเท่านั้น โดยรัฐจะต้องดำเนินการออกกฎหมายฉบับต่างๆ มาบังคับใช้เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน และนั่นก็คือการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมสังคม โดยรัฐในฐานะเป็นตัวแทนของสังคมจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดถึงสิ่งที่เป็นประโยชน์ของสาธารณะ และรัฐก็จะใช้อำนาจบังคับทางการเมืองแก่สมาชิกในสังคมด้วยการบัญญัติกฎหมายฉบับต่างๆ ออกมาใช้บังคับ เพื่อเข้าไปแทรกแซงและครอบงำวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้รัฐก็ยังจะได้สร้างกลไกของรัฐเพื่อที่จะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้กระบวนการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้มีประสิทธิภาพมากที่สุดนั่นเอง<sup>58</sup>

โดยการใช้อำนาจรัฐในระยะแรกนั้นได้ถูกจำกัดเพียงเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม การรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงของรัฐ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกภายในรัฐเท่านั้น แต่ในเวลาต่อมาเมื่อสภาพสังคมและการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชนมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้รัฐต้องมีการกิจการมากยิ่งขึ้นและจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชนในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น ดังนั้นรัฐในปัจจุบันจึงมีลักษณะที่เป็นรัฐสวัสดิการ รัฐจึงมีอำนาจที่จะออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อใช้อำนาจในการบังคับและควบคุมประชาชนได้กระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันจะเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้นกว่าเดิม แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนั้นก็จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของความถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าโดยแท้จริงแล้วอำนาจของรัฐในฐานะผู้ปกครองนั้นเป็นอำนาจที่ได้เกิดขึ้นมาจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนที่ได้มอบให้ เพื่อประโยชน์แห่งการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุข

สำหรับในปัจจุบันปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม กำลังเป็นปัญหาที่มีความรุนแรง และก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนจำนวนมากในสังคม ซึ่งถ้าหากรัฐปล่อยปัญหาได้ดำเนินต่อไปแล้วก็จะยอมจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้ โดยการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่มาออกเป็นกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติเพื่อที่จะจัดระบบการคุ้มครองสถานะแวดล้อมตามธรรมชาติไม่ให้สูญเสียไป และจัดระเบียบแบ่งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยังคงมีอยู่พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการพิทักษ์รักษา

<sup>58</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. หน้า 1

ทรัพยากรธรรมชาตินั้นเอาไว้ด้วย ซึ่งกฎหมายที่รัฐได้ออกมานั้นมีทั้งบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้กับกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น หรือบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้กับกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายฉบับต่างๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่รัฐได้ใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ตราขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ และถึงแม้ว่าในบางส่วนของกฎหมายนั้นอาจจะเป็นการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่รัฐก็ยังจำเป็นที่จะต้องทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมเอาไว้ ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะต้องดำเนินการในฐานะใช้อำนาจรัฐนั่นเอง

สภาพบังคับเป็นสิ่งที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะบังคับใช้บุคคลหรือสมาชิกในสังคมได้ปฏิบัติตามสิ่งที่สังคมโดยส่วนรวมต้องการ ซึ่งถ้าหากมีผู้ใดฝ่าฝืนบุคคลนั้นก็ย่อมจะต้องถูกลงโทษหรือได้รับผลร้ายตามที่สังคมกำหนด โดยในอดีตสภาพบังคับนั้นเป็นสิ่งที่ได้ถูกสังคมกำหนดขึ้นมาเพื่อทำให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตามศีลธรรม จารีตประเพณี ข้อกำหนดของศาสนา และบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นต้น

สภาพการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) จึงหมายถึงการนำเอาตัวบทของกฎหมายที่เป็นถ้อยคำที่อยู่ในหนังสือหรือราชกิจจานุเบกษา มาใช้บังคับกับสมาชิกในสังคม เพื่อให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตรากฎหมายฉบับนั้นๆ ขึ้นมา<sup>59</sup> และผู้ที่ปฏิบัติตามหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตาม ก็ย่อมจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ แต่ทั้งนี้เนื่องจากว่ากฎหมายที่ใช้ในสังคมมีหลากหลายฉบับและหลายสาขา อีกทั้งกฎหมายต่างๆ นั้นก็ยังมีความซับซ้อนและเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันออกไป และเพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาและทำความเข้าใจ จึงจะขอแยกการพิจารณาถึงกฎหมายและสภาพบังคับของกฎหมายออกเป็น 3 หัวข้อใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้<sup>60</sup>

#### (1) สภาพบังคับในกฎหมายแพ่ง

เจตนารมณ์ของกฎหมายแพ่ง คือ การที่รัฐต้องการจะจัดให้มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน โดยมีรัฐคอยควบคุมเพื่อไม่ให้

<sup>59</sup> อมร จันทร์สมบุรณ์. (2538). การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน. หน้า 60.

<sup>60</sup> อารยา หุขณะเสวี. (2537). มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว: ศึกษาเฉพาะระบบอุทยานแห่งชาติทางบก. หน้า 63-66.

ระเบียบหรือกฎเกณฑ์เหล่านั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อย รัฐจึงได้สร้างสภาพบังคับในทางแพ่ง (Civil Sanction) ขึ้นมาเพื่อชดเชยเยียวยา หรือทดแทนความเสียหาย (Restitutive Sanction) ที่เกิดขึ้น กฎหมายแพ่งมีสภาพบังคับทางแพ่งอยู่หลายประการ อาทิเช่น การส่งมอบ การให้กระทำการ งดเว้นกระทำการ การบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะครอบคลุมไปถึงการคืนทรัพย์สิน การใช้ราคา และการชำระค่าเสียหาย ตลอดจนการบังคับให้กระทำการอื่นๆ เพื่อให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นบรรเทาลงหรือหมดสิ้นไปได้

สำหรับสภาพการบังคับใช้กฎหมายแพ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น แต่เดิมมาได้มีการนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>61</sup> ในเรื่องละเมิดนำมาใช้วินิจฉัยความรับผิดที่บุคคลผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้เสียหาย ซึ่งไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้ ดังนั้นจึงได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องความรับผิดทางแพ่ง มาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 96<sup>62</sup> ซึ่งเป็นกรณีความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษตามหลัก (Pollutor Pay Principles) และมาตรา 97<sup>63</sup> ซึ่งเป็นกรณีของความรับผิดในความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการขยายขอบเขตความรับผิดทางแพ่งให้ครอบคลุม

<sup>61</sup> มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

<sup>62</sup> มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม...

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

<sup>63</sup> มาตรา 97 “ผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการด้วยประการใดๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”

และสามารถที่จะใช้แก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

## (2) สภาพบังคับในกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากการประกอบอาชญากรรม ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้ประชาชนในสังคมได้ปลอดภัยจากการขู่เข็ญคุกคามต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพที่จะพึงมี ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดสภาพบังคับทางอาญา (Criminal Sanctions) ขึ้นมาเพื่อเป็นการตอบโต้แก่ผู้ที่กระทำความผิดโดยตรงให้เกิดความเจ็บปวดทรมาน และสาสมกันกับความประพฤติที่สังคมไม่ยอมรับ ดังนั้นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญาจึงมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้นับว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายอาญาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ในลักษณะทั่วไปของกฎหมายอาญานั้น ได้แบ่งการกระทำความผิดอาญาออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้<sup>64</sup>

1. กฎหมายอาญาที่เป็นความผิดในตนเอง (Mala in Se) มีลักษณะเป็นสิ่งที่มนุษย์โดยธรรมชาติสามารถที่จะรับรู้และเข้าใจได้ด้วยตนเอง เป็นความผิดที่มองเห็นได้อย่างเด่นชัด และมนุษย์สามารถที่จะรับทราบถึงผลแห่งความชั่วร้ายในการกระทำของตนได้อย่างชัดเจน เนื่องจากมีสภาพบังคับในทางศีลธรรมหนุนหลังอยู่พร้อมกันในความผิดนั้น อาทิเช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีความผิดประเภทนี้เกิดขึ้นมาแล้ว รัฐก็จะนำเอากระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญามาใช้เพื่อรักษาความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยให้กับสังคมโดยรวม

2. กฎหมายอาญาที่เป็นเทคนิค (Mala Prohibita) มีลักษณะเป็นกฎหมายที่รัฐได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุม และจัดวางระเบียบความประพฤติของสมาชิกในสังคม ด้วยเหตุผลนอกเหนือไปจากการกระทำความผิดตามธรรมชาติ และยังไม่มียุติสภาพบังคับทางศีลธรรมคอยหนุนหลังอยู่อีกด้วย แต่เหตุที่รัฐได้บัญญัติกฎหมายอาญาประเภทนี้ขึ้นมาก็เพราะว่าเหตุผลในทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ดังนั้นความผิดประเภทนี้จึงเป็นความผิดที่มนุษย์ไม่สามารถจะเข้าใจได้ด้วยตนเอง นอกจากการประกาศเพื่อบังคับใช้กฎหมายของรัฐ และให้ประชาชนทราบได้ว่าเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม อาทิเช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

<sup>64</sup> เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1*. หน้า 80.

ซึ่งสภาพบังคับทางอาญาของกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่แล้วประชาชนในสังคมจะมีทัศนคติที่ว่าเป็นกฎหมายเทคนิคที่รัฐได้สร้างขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของชาติ ดังนั้นการกระทำละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้น ประชาชนก็จะไม่รู้สึกรู้ว่าตนเองได้กระทำความผิดอย่างแท้จริงในตนเอง (Mala in Se) แต่ที่ถือว่าเป็นความผิดก็เพราะกฎหมายได้บัญญัติห้าม (Mala Prohibita) เอาไว้เท่านั้น จึงทำให้มีผู้ที่กระทำละเมิดบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวอยู่เสมอ

ดังนั้นรัฐจึงควรที่จะเร่งสร้างจิตสำนึก โดยการให้ความรู้และเปลี่ยนทัศนคติความเข้าใจของประชาชนภายในประเทศ ให้ได้มีทัศนคติที่ตรงกันว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการกระทำความผิดทางอาญาที่มีความร้ายแรง และมีผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากในสังคม เพื่อให้การกระทำความผิดดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นความผิดโดยตนเอง (Mala in Se) ที่สังคมส่วนรวมรังเกียจและเห็นว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรง ก็จะทำให้ไม่มีผู้ใดกระทำความผิดและละเมิดบทกฎหมายของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกต่อไป

### (3) สภาพบังคับในกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายมหาชนที่มีเจตนารมณ์หลักในการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยส่วนรวม ดังนั้นสภาพการบังคับใช้ของกฎหมายมหาชน (Public Law Sanctions) จึงมีลักษณะที่เป็นการปราบ (Offend) ในความผิดที่ได้เกิดขึ้นมาแล้ว และการปราม (Defend) เพื่อไม่ให้มีการกระทำความผิดหรือสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อไป การบังคับการปกครองนั้นจะมีการใช้อำนาจในทางบริหารของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้รักษาการตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่างๆ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้ใน 2 กรณีดังต่อไปนี้ คือ<sup>65</sup>

1. นิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่ง คำอนุญาต เพื่อที่จะกำหนดสถานะทางกฎหมายให้กับเอกชนโดยมีกฎหมายรับรองไว้ อาทิเช่น การออกคำสั่งอนุญาตให้เอกชนสามารถเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในกิจการ สัมปทาน หรือในเขตที่รัฐได้สงวนรักษาไว้ในอุทยานแห่งชาติ<sup>66</sup> ตามที่เอกชนได้ยื่น

<sup>65</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 427-429.

<sup>66</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่.



ขออนุญาตไว้ ซึ่งการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองนี้ หากเกิดความเสียหายขึ้นกับเอกชนผู้ที่อยู่ใต้คำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว เอกชนย่อมสามารถที่จะโต้แย้งคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองของรัฐว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น

2. มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นการที่เจ้าพนักงานของรัฐใช้วิธีการหรือคำสั่งบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้ว อาทิเช่น การสั่งการให้ ผู้ที่เข้าไปบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ หรือในเขตอุทยานแห่งชาติให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของตนออกไปจากเขตสงวนรักษาที่รัฐได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นต้น

ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ของการบังคับใช้มาตรการทางปกครอง เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการใช้แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น มักจะประสบกับปัญหา ในเรื่องความเคร่งครัดของเจ้าพนักงานของรัฐ ที่มักจะละเลยไม่ได้ปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการของกฎหมาย ทั้งๆ ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเอาไว้อยู่แล้ว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่ากระบวนการบังคับใช้กฎหมายมหาชนนั้นเป็นการใช้อำนาจรัฐในการรักษาผลประโยชน์ และรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้นจึงทำให้อาจจะสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้เป็นจำนวนมาก ทั้งฝ่ายที่ได้รับประโยชน์และในฝ่ายที่เสียประโยชน์ ดังนั้นจึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความลังเลที่จะต้องใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไปตามกฎหมาย หรืออาจจะเป็นเพราะปัญหาในเรื่องของปัจจัยเกี่ยวเนื่องในประการอื่นๆ อาทิเช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือแนวนโยบายของรัฐ ในขณะที่ ได้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถที่จะใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้ตามเนื้อหาของบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด เท่าที่จะพึงกระทำตามกฎหมายที่ตนเองมีอำนาจรักษาการ ซึ่งปัจจัยภายนอกและปัญหาต่างๆ เหล่านี้ นับว่ามีส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายปกครองที่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการสงวนและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ไม่สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตามจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ทั้งในทางเพ่ง ทางอาญา และทางปกครองนั้น นับได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยทำให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ และสามารถที่จะบังคับใช้เพื่อให้บรรลุต่อวัตถุประสงค์ในสิ่งที่รัฐต้องการจะคุ้มครองตามกฎหมายเรื่องนั้นๆ ได้ ซึ่งก็จะหมายความว่าไปถึงการที่รัฐได้นำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการจัดการ คุ้มครอง และควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังของประเทศด้วย ที่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างเคร่งครัดและเหมาะสม ทั้งนี้ก็เพื่อให้

เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายดังกล่าวนั้น จึงจะทำให้ปัญหาในเรื่องความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ ได้รับการดูแลแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

2.2.3 แนวความคิดด้านการนำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

วิธีการเพื่อความปลอดภัย (Measures of Safety) หมายถึง วิธีการเพื่อให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำความคิดของผู้กระทำความคิดในเวลาภายหลัง<sup>67</sup> หรือเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเพื่อปฏิบัติต่อผู้ที่น่าจะกระทำความคิดขึ้นในอนาคต<sup>68</sup> หรือเป็นวิธีการเพื่อให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำความคิดซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตของผู้กระทำ<sup>69</sup> ซึ่งเป็นเรื่องของการป้องกันพิเศษ ซึ่งมาตรการเพื่อความปลอดภัยนั้นเป็นแนวความคิดที่ได้เกิดขึ้นมาตามทฤษฎีของการป้องกันสังคมนั่นเอง

“ทฤษฎีป้องกันสังคม” (Social Defense Theory)<sup>70</sup> เป็นแนวความคิดที่ต้องการจะให้เกิดความแน่ใจในด้านความปลอดภัยของชีวิต ทรัพย์สิน ชื่อเสียง และสิทธิเสรีภาพที่มนุษย์ในสังคมจะพึงมีได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากว่ามีการกระทำบางอย่างที่ไม่อาจจะถูกป้องกันหรือกีดกันจากอันตรายของบุคคลที่มีสภาพเป็นอันตรายด้วยการลงโทษได้ ดังนั้นจึงจะต้องมีการแสวงหามาตรการต่างๆ เพื่อนำมาใช้คุ้มครองป้องกันสังคมและสมาชิกในสังคมให้ได้รับความปลอดภัยจากสภาพดังกล่าว ดังนั้นรัฐจึงได้นำเอาแนวความคิดในเรื่องของการป้องกันสังคม และวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาบรรจุเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญา เพื่อให้ความคุ้มครองสังคมและสมาชิกในสังคมให้ได้รับความปลอดภัยจากผู้กระทำอาชญากรรมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

การกระทำความคิดตามบทบัญญัติของกฎหมายอาญา หรือการประกอบอาชญากรรมนั้น เป็นปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมอย่างหนึ่งซึ่งได้เกิดขึ้นมาในสังคมมนุษย์ ซึ่งเมื่อผู้ใดที่กระทำความคิดขึ้นมา ก็จะต้องถือว่าบุคคลผู้นั้นได้กระทำการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะหามาตรการและวิธีการต่างๆ มาใช้ดำเนินการต่อบุคคลผู้นั้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายกับสังคมส่วนรวม และตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมของบุคคลผู้นั้น ไม่ให้มีพฤติกรรมที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคมอีกต่อไป โดยรัฐได้นำเอา

<sup>67</sup> หยุด แสงอุทัย. (2551). กฎหมายอาญา ภาค1. หน้า 213.

<sup>68</sup> จิตติ ดิงศกัทธิย์. (2506). กฎหมายอาญา ภาค1. หน้า 455.

<sup>69</sup> อุทิศ แสนโกศิก. (2525). กฎหมายอาญา ภาค1. หน้า 277.

<sup>70</sup> ณรงค์ฤทธิ์ เสมอเหมือน. (2539). การนำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ในการควบคุมปัญหา  
มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม. หน้า 35-39.

มาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการลงโทษประเภทต่างๆ ตามกฎหมายอาญา<sup>71</sup> เป็นต้น แต่สำหรับในกรณีของผู้กระทำความผิดอาญาบางประเภทนั้น การลงโทษเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถที่จะยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดในปัจจุบันแล้วนั้นสามารถที่จะกระทำความผิดได้อีกต่อไปในอนาคต ซึ่งถ้าหากปล่อยเอาไว้ก็ย่อมจะทำให้เกิดอันตรายต่อสังคมส่วนรวมได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด และเพื่อที่จะทำให้กฎหมายอาญาได้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะยับยั้งปัญหาดังกล่าวได้นั้น จึงมีการนำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยมาใช้บังคับควบคู่ไปกับการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าว

ในประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยเอาไว้ในมาตรา 39 มีจำนวนทั้งสิ้น 5 ประเภทคือ<sup>72</sup>

#### 1. การกักกัน (Relegation)

การกักกัน คือ การควบคุมตัวผู้กระทำความผิดเอาไว้ให้อยู่ภายในเขตที่ศาลได้กำหนดไว้ในคำพิพากษาเพื่อการตัดสินคดีและฝึกอาชีพ โดยผู้ที่จะถูกกักกันนั้นจะต้องมีลักษณะที่เป็นผู้กระทำความผิดเป็นนิรันดร์<sup>73</sup> ซึ่งการกักกันนั้นเป็นมาตรการที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อไม่ให้ผู้ที่ถูกกักกันไม่ให้มีโอกาสออกมาก่อกระทำความผิดภายนอกเขตที่ถูกควบคุมตัวอยู่ และยังให้เพื่อเป็นการเสริมต่อบทลงโทษทางอาญาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าผู้กระทำความผิดนั้นจะได้รับการฟื้นฟูสภาพของจิตใจมาแล้วในขณะที่ถูกกักกันนั่นเอง

#### 2. การห้ามเข้าเขตที่กำหนด (Prohibition to enter a specified area)

การห้ามเข้าเขตที่กำหนด คือ การห้ามมิให้ผู้กระทำความผิดเข้าไปในท้องที่หรือสถานที่ที่กำหนดไว้ไว้ในคำพิพากษา<sup>74</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดหรือก่อเหตุร้ายขึ้นมาอีกในท้องที่หรือในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง โดยศาลอาจจะมีการสั่งให้บุคคล

<sup>71</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 18.

“โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

- (1) ประหารชีวิต
- (2) จำคุก
- (3) กักขัง
- (4) ปรับ
- (5) ริบทรัพย์สิน

<sup>72</sup> ณรงค์ฤทธิ์ เสมอเหมือน. (2539). การนำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ในการควบคุมปัญหา  
มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม. หน้า 113-136.

<sup>73</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 40.

<sup>74</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 44.

ผู้กระทำความผิดนั้น ห้ามเดินทางเข้าไปในท้องที่หรือสถานที่นั้นภายใต้เงื่อนไขในประการต่างๆ ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนหรือความสงบสุขของท้องที่นั้นๆ จากผู้กระทำความผิด

### 3. การเรียกประกันทัณฑ์บน (To execute a bond with security for keeping the peace)

การเรียกประกันทัณฑ์บน ได้แก่ การที่ศาลเรียกให้ผู้กระทำความผิดมาเพื่อที่จะให้คำมั่นต่อศาลว่าจะไม่กระทำความผิด หรือก่อให้เกิดเหตุร้ายขึ้นอีกภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ โดยที่ศาลจะได้กำหนดจำนวนเงินเอาไว้ในทัณฑ์บนจำนวนหนึ่ง ซึ่งถ้าหากผู้ทำทัณฑ์บนไปกระทำความผิดหรือกระทำความผิดเงื่อนไขตามทัณฑ์บนแล้ว ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ผู้นั้นชำระเงินตามที่กำหนดเอาไว้ได้ การเรียกประกันทัณฑ์บนนี้มีความแตกต่างจากวิธีการเพื่อความปลอดภัยในประเภทอื่นกล่าวคือ วิธีการเพื่อความปลอดภัยในประเภทอื่น เช่น การกักกัน หรือการห้ามเข้าไปในเขตที่กำหนด นั้นจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดขึ้นแล้ว แต่การเรียกประกันทัณฑ์บนนั้นสามารถที่จะบังคับได้แม้จะยังไม่มีการกระทำความผิดขึ้น เพียงแต่มีเหตุสงสัยว่าผู้ที่กักกันน่าจะก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นก็ดี ศาลมีอำนาจที่จะเรียกให้บุคคลนั้นทำทัณฑ์บนเอาไว้ก็ได้ทันที<sup>75</sup>

### 4. การคุมตัวไว้ในสถานพยาบาล (To be kept under restraint in hospital)

การคุมตัวไว้ในสถานพยาบาลนั้น หมายความว่า การควบคุมตัวบุคคลที่มีความบกพร่องทางจิตให้อยู่ในสถานพยาบาล เพื่อการบำบัดรักษาให้หายป่วยก่อนที่บุคคลผู้นั้นสามารถที่จะออกไปเข้าสู่สังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลปกติทั่วไป เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ที่มีความบกพร่องทางจิตนั้นได้ก่อให้เกิดเหตุร้าย และกระทำการอันเป็นอันตรายต่อสังคมส่วนรวมต่อไป

### 5. การห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง (Prohibition to carry on certain kinds of occupations)

การห้ามประกอบอาชีพบางอย่างนั้น เกิดขึ้นเนื่องมาจากว่าศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลผู้ใดที่ได้ถูกตัดสินลงโทษตามกฎหมายก็เนื่องมาจากว่าบุคคลผู้นั้นได้กระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสหรือเนื่องมาจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ซึ่งถ้าหากบุคคลดังกล่าวยังจะประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นต่อไปก็อาจจะกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นมาอีก ศาลจะมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นประกอบอาชีพหรือวิชาชีพดังกล่าวก็ได้<sup>76</sup> ซึ่งการใช้มาตรการในการห้ามบุคคลผู้กระทำความผิดประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้น นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยจะเป็นการตัดบุคคลดังกล่าว

<sup>75</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 46.

<sup>76</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 50.

ไม่ให้ไปกระทำความผิดหรือก่อเหตุร้ายขึ้นมาอีก โดยอาศัยโอกาสเนื่องมาจากการประกอบอาชีพนั้นๆ อีกต่อไป

ในส่วนของผู้กระทำความผิด หรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในประเทศนั้น ส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมในการกระทำความผิด ที่มักจะกระทำความผิดในข้อหาหรือฐานความผิดแบบเดิมอยู่ตลอดเวลา และก็มักจะเป็นผู้กระทำความผิดกลุ่มเดิมหรือบุคคลเดิมๆ ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่า บทลงโทษที่ได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ เหล่านั้น ไม่สามารถที่จะยับยั้งหรือแก้ไขไม่ให้ผู้กระทำความผิดนั้นกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีกแต่อย่างใด อีกทั้งเนื่องจากการกระทำผิดบทบัญญัติของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นั้นได้สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับความสงบสุขของสังคมและประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการประกอบอาชญากรรมในกฎหมายอาญา ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความคิดว่า ควรที่จะได้มีการนำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยในบางประการที่มีความเหมาะสม นำเอามาปรับใช้เสริมกับบทลงโทษ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการแก้ไขผู้กระทำความผิดในปัจจุบัน ไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคตซึ่งก็จะเป็นมาตรการในการคุ้มครองผลประโยชน์โดยส่วนรวมของสังคมในด้านการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

สำหรับกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังของประเทศนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากรัฐพิจารณานำมาตรการเพื่อความปลอดภัยในเรื่องต่าง ๆ ที่มีความเหมาะสม และเพียงพอแก่พฤติการณ์ในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดเพื่อที่จะเป็นการยับยั้งและป้องกัน ไม่ให้มีการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป อาทิเช่น การนำเอามาตรการในการห้ามเข้าเขตที่กำหนดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 44 มาใช้บังคับควบคุมคู่ไปกับการลงโทษตามกฎหมายต่อนักท่องเที่ยว หรือกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวที่ได้กระทำความผิดตามกฎหมาย อาทิเช่น การหักทำลายปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อนำเอาไปเป็นของที่ระลึก หรือเพื่อการค้าโดยไม่ถูกต้อง เป็นต้น หรือการนำเอามาตรการในเรื่องของการห้ามประกอบอาชีพ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 50 และการให้ประกันทัณฑ์บน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 มาใช้บังคับควบคุมคู่ไปกับการลงโทษตามกฎหมายต่อชาวประมงหรือกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวที่ได้กระทำความผิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 หรือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เหล่านี้เป็นต้น ก็จะทำให้มีผู้ที่กระทำการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังลดน้อยลง ซึ่ง

ก็จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทยได้รับการคุ้มครองและดูแลให้คงอยู่ต่อไปได้อีกนาน

แนวนโยบายแห่งรัฐตลอดจนแนวความคิดและทฤษฎีต่างๆ ตามที่ได้นำมากล่าวเอาไว้ในบทนี้จึงเป็นพื้นฐานสำคัญอย่างยิ่ง ในการจะช่วยให้กระบวนการในการศึกษาวิจัยถึงมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่จะได้นำมาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้เกิดขึ้นกับกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทยนั้น ให้ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

### 2.3 มาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

กฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) คือ บรรดากฎและข้อบังคับแห่งความประพฤติ ซึ่งนานาประเทศยึดถือตามในความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือบรรดามลพันธุกรรมแห่งรัฐตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ๆ รัฐต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามโดยนิตินัยเพื่อใช้บังคับต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>77</sup> และจากความหมายที่ได้ยกขึ้นมากล่าวข้างต้นนั้น กฎหมายระหว่างประเทศจึงมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศรัฐ และหลักกฎหมายมหาชนที่ใช้กำหนดกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของประชาคมโลก ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศนั้นมีอยู่มากมายหลายประเภท แล้วแต่ที่มาของกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับระหว่างกัน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งจะได้แก่จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไปที่นานาอารยประเทศได้รับรองและปฏิบัติ หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร อันได้แก่ สนธิสัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศ และคำพิพากษาของศาลในระหว่างประเทศ

สำหรับความตกลงระหว่างประเทศซึ่งทำขึ้นไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ตามระหว่างบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐกับรัฐหรือรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือแม้แต่องค์การระหว่างประเทศด้วยกันก็ตาม หากความตกลงระหว่างประเทศ เช่นว่านั้นอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ สนธิสัญญา หรือหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม อันได้แก่ สนธิสัญญาหรืออนุสัญญา<sup>78</sup> นั้นเอง ซึ่ง

<sup>77</sup> จุมพต สายสุนทร. (2546). กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1. หน้า 158.

<sup>78</sup> สนธิสัญญา (Treaty) หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศซึ่งทำขึ้นไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ตามระหว่างบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐกับรัฐหรือรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือแม้แต่องค์การระหว่างประเทศด้วยกันก็ตาม หากความตกลงระหว่างประเทศเช่นว่านั้นอยู่ภายใต้บังคับของ

สนธิสัญญาหรืออนุสัญญานั้น แต่เดิมมาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มักจะมุ่งถึงการกำหนดความสัมพันธ์ในทางการเมืองและการปกครองระหว่างประเทศต่างๆ ทั่วโลก แต่ในเวลาต่อมาเมื่อปัญหาในด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้กลับกลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ และความสงบเรียบร้อยของประชาคมโลกโดยส่วนรวม ดังนั้นสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาในฐานะที่เป็นการกำหนดถึงกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็จึงได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในด้านการกำหนดถึงหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่างๆ ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ไม่ได้เป็นเพียงปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ยังได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ทั่วโลกอีกด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้น ไม่ได้เป็นสมบัติของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยตรง แต่ว่าเป็นสาธารณสมบัติของส่วนรวม ซึ่งนานาประเทศจำเป็นต้องช่วยกันดูแลรักษาเอาไว้ ดังนั้นประเทศต่างๆ ทั่วโลกก็จึงได้มีการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อการแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของโลก ซึ่งอนุสัญญาก็เป็นมาตรการสำคัญที่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยการกำหนดบทบาทความสัมพันธ์ในระหว่างประเทศ เพื่อการจัดการแก้ไขปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ เอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป

ดังนั้นในส่วนนี้ผู้เขียนจึงศึกษาถึงกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนของอนุสัญญาฉบับต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทยและในระดับนานาชาติ โดยจะได้หยิบยกเอามาตรการในประการต่างๆ ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES Convention) และอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (Convention on The Law of The Sea) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

2.3.1 อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES Convention)

(1) ความเป็นมา

เนื่องจากสาเหตุที่ว่าในปัจจุบันนี้ สัตว์ป่าและพืชป่าหายากที่มีอยู่ตามระบบนิเวศในธรรมชาติทั่วโลกได้ถูกทำลายลงไปโดยกระบวนการค้าระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก และ

---

กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ สนธิสัญญา หรือหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES Convention).

ภายในเวลาอันรวดเร็ว ดังเช่น การสูญพันธุ์ไปของกูปรี หรือจระเข้ น้ำจืดบางชนิด เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยักรวมตลอดไปถึงสัตว์ป่าและพืชป่าหายากอีกหลายๆ ชนิด ที่กำลังถูกคุกคามและเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ไปในอนาคต ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าในระหว่างประเทศ อาทิเช่น ช้างแอฟริกา นกเงือก และกล้วยไม้ป่าบางชนิด เป็นต้น จากสภาพความเป็นจริงดังกล่าว ทำให้บรรดารัฐในประเทศต่างๆ จึงได้ตระหนักร่วมกันว่าถ้าหากยังละเลยต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าที่หายากโดยไม่มีมาตรการในการควบคุมอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพเพียงพอกับการดำเนินงานในระดับประเทศแล้ว ก็ย่อมจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้นจึงทำให้รัฐทั้งหลายและองค์กรในด้านการอนุรักษ์ระหว่างประเทศได้เข้ามา มีบทบาทร่วมกันในการประสานความร่วมมือ และแสวงหามาตรการในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่หายากไว้ นั่นก็คือที่มาของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์นั่นเอง

โดย “อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์” (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild and Flora) หรือที่มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “อนุสัญญาไซเตส” (CITES) เป็นอนุสัญญาที่จัดขึ้นมาเพื่อความพยายามของ “สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ” (The international Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN) ซึ่งได้ร่วมมือกันกับหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ และประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1973 ซึ่งเป็นความร่วมมือกันของรัฐต่างๆ ในระดับอนุภาคี (Multi-lateral)<sup>79</sup> โดยมีจุดมุ่งหมาย ในการจัดทำอนุสัญญาขึ้นมาเพื่อควบคุมการค้าขายสัตว์ป่า และพืชป่าที่หายากในระหว่างประเทศเป็นสำคัญ<sup>80</sup>

อนุสัญญาไซเตสนั้น ได้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 ภายหลังจากที่มีการให้สัตยาบันของประเทศต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 10 ประเทศ ซึ่งในปัจจุบันนี้มีประเทศที่เข้า

<sup>79</sup> เป็นการแบ่งประเภทของอนุสัญญา ตามจำนวนของรัฐที่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญานั้นๆ ซึ่งสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. อนุสัญญาแบบทวิภาคี (Bi-lateral) หมายถึง อนุสัญญาที่มีรัฐเพียงสองฝ่าย เป็นภาคีสมาชิกร่วมกันในอนุสัญญา นั้นๆ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการวางกฎเกณฑ์ให้มีความผูกพันระหว่างกันก็แต่เฉพาะภาคีสมาชิกทั้งสองฝ่ายนั่นเอง

2. อนุสัญญาแบบพหุภาคี (Multi-lateral) หมายถึง อนุสัญญาที่มีรัฐร่วมเจรจาและร่วมลงนามมากกว่าสองฝ่ายขึ้นไป ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ให้มีความผูกพันในระดับนานาชาติ

<sup>80</sup> Cornell. (1982). **International Trade in Endangered Species Under C.I.T.E.S: Direct Listing VS Reserve Listing.** p.108.



เป็นภาคีอนุสัญญาไซเตสถึง 175 ประเทศ<sup>81</sup> สำหรับประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมและลงนามในอนุสัญญาไซเตส เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2516 ณ กรุงวอชิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และต่อมาได้รับมติความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากรัฐสภา ให้ประเทศไทยได้ดำเนินการเพื่อเข้าเป็นประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาไซเตส เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2525 และต่อมาประเทศไทยได้ลงนามรับรองเพื่อให้สัตยาบัน ต่อการเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาไซเตสโดยสมบูรณ์ในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2525<sup>82</sup>

## (2) สาระสำคัญของอนุสัญญาไซเตส

อนุสัญญาไซเตสเป็นสนธิสัญญาในประเภทพหุภาคี (Multi-Lateral) ซึ่งเป็นความตกลงในระหว่างรัฐด้วยกัน ในการมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองต่อสัตว์ป่าและพืชป่าที่หายาก โดยการควบคุมกระบวนการค้าระหว่างประเทศซึ่งพืชและสัตว์ดังกล่าว ด้วยวิธีการตรวจสอบแหล่งกำเนิด หรือแหล่งที่มาของสัตว์ป่าและพืชป่าตามที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา โดย การตรวจสอบจากเอกสารที่ใช้กำกับการส่งออก นำเข้า และการส่งผ่านแดนในประเทศต่าง ๆ ซึ่งประเทศที่เป็นภาคีไซเตสนั้นจะต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของไซเตส เพื่อการตรวจสอบภายในของประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งสอดคล้องกับระบบของไซเตสอีกด้วย นอกจากนี้ อนุสัญญาไซเตสก็ยังได้กำหนดให้รัฐภาคีสมาชิก ได้มีการติดต่อประสานงานระหว่างกันและกับเลขาธิการไซเตส เพื่อการควบคุม ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติ (Implementation) ของรัฐในภาคีสมาชิกและรัฐนั่นเอง ทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ<sup>83</sup> อีกด้วย

อนุสัญญาไซเตสได้แบ่งประเภทของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่า ในความควบคุมตามอนุสัญญาออกเป็น 3 บัญชี เพื่อให้เกิดความสะดวกและชัดเจนต่อการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ซึ่งประเทศภาคีสมาชิกสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือลดจำนวนประเภทของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อการควบคุมกระบวนการค้าในระหว่างประเทศ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่า ให้สามารถที่จะดำเนินงานควบคู่กันไปได้ตามแนวความคิดในเรื่องของการพัฒนาแบบยั่งยืนต่อไป ซึ่ง

<sup>81</sup> CITES. (2010, January). The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Retrieved February 15, 2010, from <http://www.cites.org/eng/disc/what.shtml>.

<sup>82</sup> รายงานการประชุมรัฐสภา เล่มที่ 2 ครั้งที่ 6-12. (2525). คำชี้แจงรายละเอียดประกอบอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์. หน้า 99.

<sup>83</sup> Willem Wijnstckers. (2003). *The Evolution of CITES , A reference On International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (Lausanne 890). pp. 10-12.

ในอนุสัญญาไซเตสได้แบ่งประเภทของชนิดพันธุ์สัตว์ป่า และพืชป่าที่ต้องถูกควบคุมตามอนุสัญญาออกเป็น 3 ประเภทดังต่อไปนี้คือ<sup>84</sup>

1. สัตว์ป่าหรือพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 (Appendix I)

หมายถึง สัตว์ป่าหรือพืชป่าที่หาได้ยากมากและใกล้จะสูญพันธุ์ ดังนั้นอนุสัญญาไซเตสจึงห้ามไม่ให้ทำการค้าโดยเด็ดขาด ยกเว้นแต่จะเป็นในกรณีที่มีความจำเป็นพิเศษซึ่งกระบวนการในการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านแดนของสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 นั้น จะต้องมีการพิจารณาอย่างเข้มงวดเป็นพิเศษ และยังจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน ประเทศที่จะทำการส่งออกจึงจะอนุญาตให้ทำการส่งออกได้ โดยการพิจารณาของประเทศภาคีสมาชิกทั้งฝ่ายที่จะนำเข้าและฝ่ายที่จะส่งออก จะต้องคำนึงถึงผลได้และผลเสีย เช่น คำนึงถึงความอยู่รอดของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าหรือพืชป่าในประเภทรูปนั้นๆ รวมทั้งการพิจารณาว่าไม่ได้เป็นการส่งออกเพื่อวัตถุประสงค์ในทางพาณิชย์ เป็นต้น ตลอดจนการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางไซเตสได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัดอีกด้วย ตัวอย่างของสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 นี้ ได้แก่ กระจับปี่น้ำเค็ม กระจับปี่น้ำจืด ช้างเอเชีย และกล้วยไม้ป่าหายากในบางชนิด เป็นต้น

2. สัตว์ป่าหรือพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 (Appendix II)

หมายถึง สัตว์ป่าหรือพืชป่าที่หาได้ยากแต่ก็ยังไม่ถึงขั้นที่จะสูญพันธุ์ ซึ่งถ้าหากว่าปล่อยให้มีการค้าขายโดยที่ไม่มีการควบคุมแล้ว ก็อาจจะทำให้สัตว์ป่าหรือพืชป่าชนิดนั้นสูญพันธุ์ลงไปได้ ซึ่งไซเตส อนุญาตให้มีการค้าสัตว์ป่าหรือพืชป่าในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ได้ แต่จะต้องมีการควบคุมไม่ให้เกิดผลกระทบ ที่ทำให้สัตว์ป่าหรือพืชป่านั้นเกิดความเสียหายหรือลดจำนวนลงไปมาก โดยประเทศภาคีสมาชิกที่ทำการส่งออกจะต้องทำหนังสืออนุญาตให้ส่งออกได้ และรับรองว่าการส่งออกในแต่ละครั้งนั้นจะไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงชีวิตของสัตว์ป่าหรือพืชป่าดังกล่าวในธรรมชาติ ส่วนการนำเข้า และนำผ่านแดนนั้นก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในประการต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญาไซเตส ตัวอย่างของสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 นี้ ได้แก่ นกแก้ว ชะมด และต้นหม้อข้าวหม้อแกงลิง รวมถึงปะการังด้วย เป็นต้น

และนอกจากอนุสัญญาไซเตสจะควบคุมการค้าในระหว่างประเทศ ซึ่งสัตว์ป่าและพืชป่าที่หายากแล้ว บทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสก็ยังครอบคลุมไปถึงการนำเข้า การส่งออก และการนำผ่านแดนของซากสัตว์ป่า ซากพืชป่า ตัวอย่างพันธุ์พืชที่ยังมีชีวิตอยู่ และเมล็ดพันธุ์ของพืชป่านั้นอีกด้วย โดยมีข้อยกเว้นไว้แต่เพียงในกรณีของการยืมที่ไม่ใช่การค้า การบริจาคหรือคน

<sup>84</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2552, 15 พฤษภาคม). ไซเตสกับประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.dnp.go.th/wffp/>

แลกเปลี่ยนกันในระหว่างนักวิทยาศาสตร์ หรือสถาบันทางวิทยาศาสตร์ที่ได้จดทะเบียนเอาไว้ คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของรัฐเท่านั้น

### 3. สัตว์ป่าหรือพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 3 (Appendix III)

หมายถึงสัตว์ป่าหรือพืชป่าชนิดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งแล้วขอความร่วมมือภาคีให้ช่วยดูแลการนำเข้า ก็จะต้องมีหนังสือรับรองการส่งออกจากประเทศต้นกำเนิด เช่น ควาย(เนปาล) นกกระทาดง(มาเลเซีย) เป็นต้น

(3) ความเกี่ยวข้องของอนุสัญญาไซเตส กับกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย

แต่เดิมสิ่งมีชีวิตประเภทต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในแนวปะการังนั้น ไม่ว่าจะเป็นปะการัง ปลาสวยงาม หรือเปลือกหอยต่างๆ ที่มีความสวยงามนั้น ล้วนแต่เป็นสินค้าส่งออกที่มีความสำคัญและมีมูลค่าในทางเศรษฐกิจอย่างสูง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการส่งออกไปในรูปแบบของสินค้าประเภทของที่ระลึกซึ่งทำมาจากปะการัง หรือเปลือกหอย และการส่งออกปลาสวยงามและปะการังในฐานะที่เป็นสัตว์เลี้ยง ดังนั้นจึงทำให้ประเทศต่างๆ ที่มีทรัพยากรแนวปะการังชายฝั่งทะเลที่สมบูรณ์ อาทิ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และศรีลังกา เป็นต้น ต่างก็ได้ทำการผลิตและส่งออกสินค้าที่ทำมาจากทรัพยากรแนวปะการัง เพื่อไปจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นจำนวนมากในระหว่างปี ค.ศ. 1976 ประเทศฟิลิปปินส์เพียงประเทศเดียวได้ส่งออกสินค้าประเภทของที่ระลึกที่ทำจากปะการังและเปลือกหอย ไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนถึง 11,000 ตัน หรือคิดเป็นมูลค่าประมาณ 40 ล้านดอลลาร์<sup>85</sup> ซึ่งเมื่อประเทศต่างๆ เหล่านี้ได้ทำการส่งออกสินค้าที่ทำจากทรัพยากรแนวปะการังเป็นจำนวนมากแล้ว ก็ย่อมที่จะทำให้เกิดสภาพแวดล้อมของแนวปะการัง และระบบนิเวศในทะเลเสื่อมโทรมลงไป จนกระทั่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการค้าสิ่งมีชีวิตที่อาศัยในแนวปะการัง ต่อสัตว์น้ำในทะเล และมีผลกระทบต่อมนุษย์ในที่สุด ซึ่งองค์กรของไซเตสและประเทศภาคีสมาชิกนั้นได้เล็งเห็นว่าปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นปัญหาที่มีความจำเป็นและจะต้องรีบแก้ไขโดยด่วน เพราะถ้าหากปล่อยเอาไว้แล้วก็จะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติของทะเลโดยรวมได้ ดังนั้นองค์กรไซเตสและภาคีสมาชิกจึงได้กำหนดให้ปะการัง และสัตว์น้ำที่อาศัยในแนวปะการัง เช่น ปลาสวยงาม หรือหอยบางชนิด ได้เป็นสัตว์คุ้มครองตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ของอนุสัญญาไซเตส ซึ่งการนำเข้าและส่งออกปะการังและสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในแนวปะการังดังกล่าวนี้ จะต้องได้รับอนุญาตจากประเทศผู้นำเข้าและส่งออกนั้น และอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่ไซเตสได้กำหนดเอาไว้ดังต่อไปนี้<sup>86</sup>

<sup>85</sup> นางพาง สุวานิช และคณะ. (2541). ปะการัง สายใยแห่งชีวิต. หน้า18.

<sup>86</sup> Article IV "Convention on International Trade in Endangered Species of and Fauna and Flora 1973".

การนำเข้าและส่งออก ซึ่งชนิดพันธุ์ของพืชป่าและสัตว์ป่าตามที่ได้กำหนดให้รวมอยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 นั้น จะต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า และต้องแสดงใบอนุญาตก่อน การส่งออก ซึ่งใบอนุญาตการส่งออกนั้นจะออกให้ได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้แล้วเท่านั้น

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของรัฐซึ่งส่งออกนั้นได้รับรองว่า การส่งออกนั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้นๆ
2. ชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่านั้น ไม่ได้เป็นการได้มาด้วยการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์สัตว์ และพันธุ์พืชของรัฐนั้น
3. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของรัฐที่นำเข้าและรัฐที่ส่งออกนั้น ต้องพอใจแล้วว่า ชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าใดๆ ซึ่งยังมีชีวิตอยู่นั้น จะได้รับการเตรียมการในลักษณะที่เสี่ยงต่อการบาดเจ็บ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือเป็นการทารุณโหดร้ายน้อยที่สุด
4. เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของภาคีในแต่ละรัฐ จะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบใบอนุญาตส่งออกซึ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 นั้น และเมื่อใดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการกำหนดว่า การนำเข้าหรือส่งออกชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่านั้น ควรที่จะถูกจำกัด ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการรักษาชนิดพันธุ์นั้นๆ ในถิ่นที่อยู่ของมันให้คงอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับบทบาทในระบบนิเวศซึ่งมันถือกำเนิดขึ้นมา เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการนั้นก็จะได้แนะนำเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง ถึงมาตรการที่เหมาะสมในการจำกัดใบอนุญาตส่งออก หรือการนำเข้าชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่านั้นๆ

และสำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศภาคีของอนุสัญญาไซเตสนั้น ก็ได้รับเอาแนวทางการดำเนินงานตามอนุสัญญาไซเตสได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะในส่วนของการควบคุมกระบวนการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่หายาก ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการเพื่อควบคุมการนำเข้า การส่งออก หรือการนำผ่านแดนของสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายที่ไซเตสได้กำหนดเอาไว้ และตลอดจนการกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศที่ได้รับการอนุวัติการ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่อนุสัญญาไซเตสได้กำหนดเอาไว้ และสำหรับในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญาไซเตส กับการกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยนั้น ประเทศไทยได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานตามอนุสัญญาไซเตส เกี่ยวกับการควบคุมการค้าชนิดพันธุ์ของปะการังตามอนุสัญญาไซเตสได้กำหนดให้เป็นชนิดพันธุ์สัตว์คุ้มครองตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการค้าและจำหน่ายพันธุ์ปะการังหรือจำกัดการผลิตและการจำหน่าย

ของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการังและเปลือกหอย<sup>87</sup> เป็นต้น โดยได้กำหนดให้มีมาตรการทั้งในด้านบริหารและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมการค้าทั้งภายในประเทศหรือการค้าในระหว่างประเทศ

เดิมเพื่อที่จะทำให้กระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความในอนุสัญญาไซเตส ประเทศไทยจึงได้กำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายในฉบับต่างๆ เพื่ออนุรักษ์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญา โดยได้มีการออกเป็นกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์<sup>88</sup> เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการนำเข้า ส่งออก หรือส่งผ่านปะการัง กัลปังหา และดอกไม้ทะเล หรือซากของสัตว์น้ำในประเภทดังกล่าว ตามที่อนุสัญญาไซเตสได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ก็ยังมี การออกประกาศกระทรวงพาณิชย์<sup>89</sup> ให้ปะการัง หอย และปลาสวยงามในบางประเภทที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใด และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากสัตว์น้ำและซากสัตว์น้ำดังกล่าว เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

ต่อมาในภายหลังได้มีการตราประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดชนิดสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก<sup>90</sup> เพื่อกำหนดให้ชนิดของสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าตามบัญชีแนบท้ายประกาศฉบับนี้ เป็นสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่

<sup>87</sup> สำนักพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ. (2552, 19 ธันวาคม). การสัมมนา เรื่องเลี้ยงและค้าสัตว์ป่าอย่างไรไม่ให้ผิดกฎหมาย. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2553, จาก [http://www.bedo.or.th/bd011\\_NewsDetail.aspx?RowID=673](http://www.bedo.or.th/bd011_NewsDetail.aspx?RowID=673)

<sup>88</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่า ที่อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 51ก. วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2537.

<sup>89</sup> ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักรฉบับที่ 58 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 3 วันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2535.

<sup>90</sup> โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งตามมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 28ง. วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549.

ห้ามนำเข้าหรือส่งออก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี พร้อมกันนั้นได้ทำการยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่เคยออกไว้เดิมดังนี้

1. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2537 เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

2. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก, ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2542 เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่เป็นสัตว์น้ำที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก และ

3. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2545 เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก

ทั้งนี้เพื่ออนุวัติตามมติที่ประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ครั้งที่ 13 ระหว่างวันที่ 2 - 14 ตุลาคม 2547 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบการนำเข้าหรือส่งออกสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าบางชนิด ที่มีใช้สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือมิใช่ชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีหมายเลข 1 หมายเลข 2 และหมายเลข 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ปะการังและซีแอนิโมนี (CORALS, SEA ANEMONES) นั้นได้ถูกกำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายลำดับที่ 970-973 และลำดับที่ 974-975 ในส่วนที่เกี่ยวข้องซีเฟิร์นและปะการังไฟ (SEA FERNS, FIRE CORALS, STINGING MEDUSAE) ซึ่งในส่วนของปะการังและสัตว์ทะเลสวยงามเช่นซีแอนิโมนี ที่มีการค้ากันในตลาดค้าปะการังและสัตว์สวยงามนั้นถูกจัดอยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 หรือ (Appendix II) ซึ่งเป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ที่ยังไม่ถึงกับใกล้สูญพันธุ์และมีการอนุญาตให้ค้าได้แต่ต้องควบคุม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะทำการค้าทรัพยากรปะการังได้แต่อย่างใด เพราะจะเป็นการละเมิดต่อกฎหมายหลายๆ ฉบับที่ว่าด้วยการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง เช่นพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น

นับได้ว่า อนุสัญญาไซเตส มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการถูกทำลายลงของแนวปะการัง ที่ได้มีสาเหตุมาจากการค้าปะการังและสัตว์น้ำที่

อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ตลอดจนการค้าซากและของที่ระลึกซึ่งทำมาจากปะการังและสัตว์น้ำดังกล่าว ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศให้ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงสามารถที่จะกล่าวได้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ หรืออนุสัญญาไซเตส เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแนวปะการังและสัตว์ทะเลสวยงามทั้งของประเทศไทย และของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ให้ได้มีความปลอดภัยจากกระบวนการค้าขายซึ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ และซากสัตว์ในระหว่างประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้สภาพแวดล้อมของทรัพยากรแนวปะการังยังคงสภาพความเป็นระบบนิเวศทางทะเลที่มีความอุดมสมบูรณ์อยู่เหมือนเช่นเดิมต่อไป

### 2.3.2 อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (Convention on The Law of The Sea)

#### (1) ความเป็นมา

ทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับมนุษยชาติ โดยมากจะเป็นแหล่งที่มนุษย์ได้ทำการประมง และทำการคมนาคมขนส่งติดต่อระหว่างกัน ดังนั้นจึงทำให้ประเทศต่างๆ ที่มีอาณาเขตทางทะเลเป็นจำนวนมากนั้น สามารถที่จะนำเอาทรัพยากรทางทะเลเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ เพื่อการพัฒนาประเทศของตนให้มีความเจริญรุ่งเรือง ดังนั้นจึงทำให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศมหาอำนาจพยายามจะขยายอาณาเขตทางทะเลของประเทศตนออกไปให้มากที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะครอบครองแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลให้ได้มากที่สุดตามไปด้วยนั่นเอง

แต่ในเวลาต่อมาเมื่อประเทศต่างๆ นั้น ได้เร่งที่จะทำการครอบครองและขยายอาณาเขตทางทะเลของประเทศตนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นในประเด็นเรื่องของการกำหนดอาณาเขตทางทะเล ในระหว่างประเทศที่มีอาณาเขตทางทะเลติดต่อกัน ซึ่งในบางกรณีนั้น ความขัดแย้งได้บานปลายออกไปจนเกิดเป็นความขัดแย้งในระดับนานาชาติ หรือเกิดเป็นสงครามขึ้นมา ซึ่งได้ส่งผลทำให้ประเทศต่างๆ ต้องได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งดังกล่าว จนกระทั่งเกิดความไม่สงบขึ้นในระหว่างประชาคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกนั้นไม่สามารถที่จะใช้สอยแหล่งทรัพยากรทางทะเลได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังอาจจะมีผลทำให้กระทบกระเทือนถึงเสรีภาพในการทำประมง และการเดินเรือภายในท้องทะเลได้ด้วย ซึ่งองค์การสหประชาชาติและประเทศต่างๆ ภายในประชาคมโลกได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาที่ว่ารัฐชายฝั่งนั้นจะสามารถที่จะขยายเขตอำนาจของตนที่มีเหนือท้องทะเลและแหล่งทรัพยากรในทะเลได้ในระยะเท่าใด ดังนั้นจึงได้ร่วมกันที่จะทำการรวบรวมจารีตประเพณีในระหว่างประเทศ ที่ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากฝั่งทะเล ให้ได้เป็นอยู่ใน

รูปแบบของกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในระหว่างประเทศซึ่งมีความชัดเจนและรัฐชายฝั่งทุกๆ ประเทศยอมรับ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะหาข้อยุติในความขัดแย้งในเรื่องการใช้อำนาจของรัฐชายฝั่ง ซึ่งก็คือการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (Convention on the Law of the Sea) ขึ้นมานั่นเอง

การดำเนินการเพื่อการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลนั้น ได้เริ่มต้นขึ้นใน ค.ศ. 1958 โดยองค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมขึ้นมาโดยมีชื่อเรียกเป็นทางการว่า “การประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 1 (The First United Nations Convention on the Law of the Sea) หรือ UNCLOS I ซึ่งผลของการประชุมในครั้งนั้นที่ประชุมของสมาชิกใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้ยอมรับเนื้อหาและเงื่อนไขของอนุสัญญาจำนวนทั้งสิ้น 4 ฉบับ<sup>91</sup> ซึ่งประกอบไปด้วย

1. อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง (Convention on the Territorial Sea and the contiguous Zone)
2. อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (Convention on the High Sea)
3. อนุสัญญาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตในทะเลหลวง (Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Sea)
4. อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (Convention on the Continental Shelf)

อนุสัญญา 4 ฉบับ ดังกล่าวนั้นได้มีการให้สัตยาบันรับรองโดยรัฐภาคีสมาชิกเมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 1958 โดยอนุสัญญาทั้งหมดได้ถูกเรียกรวมกันว่าเป็นอนุสัญญากรุงเจนีวาที่ว่าด้วยกฎหมายทะเล (Geneva Convention on the Law of the Sea) และต่อมาองค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทะเลขึ้นมาเป็นครั้งที่สอง (The Second United National Convention on the Law of the Sea) หรือ UNCLOS II ขึ้นมาในปี ค.ศ. 1980 เพื่อหาข้อยุติในเรื่องการกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขต และเขตในการทำประมงที่ยังไม่ได้มีการกำหนดเอาไว้อย่างแน่นอนในบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและต่อเนื่อง โดยในการประชุม UNCLOS II ที่ประชุมได้เสนอให้มีการกำหนดขอบเขตความกว้างของทะเลอาณาเขตเท่ากับ 6 ไมล์ทะเล และความกว้างของเขตทำการประมงอีก 6 ไมล์ทะเล แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้ได้รับความเห็นชอบของที่ประชุม และยังไม่สามารถที่จะหาข้อยุติใดๆ ได้

ต่อมาองค์การสหประชาชาติ ได้จัดการประชุมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทะเลขึ้นมาเป็นครั้งที่สาม (The Third United Nations Convention on the Law of the Sea) หรือ UNCLOS ในระหว่างปี ค.ศ. 1974 ถึงปี ค.ศ. 1982 รวมทั้งสิ้น 11 สมัยการประชุม เพื่อเป็นการกำหนดถึงแนวทาง

<sup>91</sup> สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. (2539). อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ. หน้า 83.



ในการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตในท้องทะเลหลวงมาใช้ และกำหนดถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งเป็นจำนวน 200 ไมล์ทะเล โดยในที่ประชุมได้ดำเนินการให้มีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (Convention on the Law of the Sea) ในสมัยมอนเตโก เบย์ (Montego Bay) ขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลในฉบับกรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 และประเทศภาคีสมาชิกได้ยอมรับและลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวเป็นจำนวน 60 ประเทศ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982<sup>92</sup> และจะเริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกและให้สัตยาบันกับอนุสัญญาแล้วในปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537)

สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก ในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับกรุงเจนีวา โดยได้ลงนามรับรองบทบัญญัติของอนุสัญญาทั้ง 4 ฉบับ เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2511 และได้ให้สัตยาบันแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2511 ซึ่งพันธกรณีของอนุสัญญาฉบับ 4 ฉบับนั้น ได้มีผลบังคับใช้ต่อประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2511 เป็นต้นมาจนถึงในปัจจุบัน ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลในฉบับ มอนเตโก เบย์ 1982 นั้น ประเทศไทยยังไม่ได้มีการดำเนินการเพื่อให้สัตยาบันแต่อย่างใดเลย

ในส่วนของการศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงมาตรการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลที่มีความสำคัญ ดังนั้นในผลการศึกษาในส่วนของกฎหมายทะเลต่อไปนี้ ก็จึงจะได้ทำการศึกษาถึงบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลในฉบับปี ค.ศ. 1958 เฉพาะแต่ในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันรับรองบทบัญญัติในอนุสัญญาแล้ว และจะทำการศึกษาวิจัยถึงบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1982 เฉพาะแต่ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทยต่อไป

## (2) สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล

ถึงแม้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ในฉบับปี ค.ศ. 1982 นั้น จะยังไม่มีผลบังคับใช้กับประเทศที่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก หรือให้สัตยาบันกับอนุสัญญาฉบับดังกล่าวก็ตาม แต่บทบัญญัติในหลายๆ ส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี ค.ศ. 1982 นั้น ได้ถูกรัฐทั้งหลายนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติในระหว่างกัน เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในระหว่างประเทศที่ใช้ในการกำหนดและควบคุมการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรทางทะเล อาทิเช่นการกำหนดเขตพื้นที่ในทะเลหรือการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง ในด้านการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ

<sup>92</sup> แหล่งเดิม. หน้า 85.

ในทะเล เป็นต้น นั้น ได้กลายมาเป็นจารีตประเพณีในระหว่างประเทศที่ใช้บังคับในระหว่างรัฐด้วยกัน

โดยในบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้มีการแบ่งเขตในทะเลออกเป็น 4 ประเภท<sup>93</sup> ดังต่อไปนี้ คือ

1. ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เป็นเขตของทะเลที่อยู่ติดจากน่านน้ำภายในประเทศออกไปในทะเล รัฐชายฝั่งจะมีอำนาจในการที่จะขยายอำนาจอธิปไตยของตนเหนือทะเลอาณาเขตออกไปได้ โดยมีขนาดกว้างไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล ซึ่งอำนาจอธิปไตยดังกล่าวนี้จะรวมไปถึงยังห้วงอากาศเหนือทะเล ท้องทะเล พื้นดินใต้ทะเล และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ที่อยู่ภายในทะเลอาณาเขตอีกด้วย<sup>94</sup>

2. เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตต่อเนื่องเป็นเขตที่อยู่ติดออกไปจากทะเลอาณาเขต โดยมีขนาดความกว้างไม่เกิน 24 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ซึ่งเขตต่อเนื่องได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมการกระทำ ความผิดตามกฎหมายศุลกากร ประมวลรัษฎากร การสาธารณสุข และการลักลอบเข้าเมือง<sup>95</sup>

3. เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone หรือ EEZ.) เขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐทั้งปวง ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการสงวนรักษาความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป โดยการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐต่างๆ จะกระทำได้โดยเป็นการออกประกาศฝ่ายเดียวเพื่อกำหนดถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศตน ที่มีขนาดความกว้างไม่เกิน 200 ไมล์ทะเล แต่อย่างไรก็ตามคำประกาศฝ่ายเดียวดังกล่าวนั้น จะยังไม่มีผลผูกพันกับรัฐอื่นที่ไม่ใช่ประเทศภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลให้ต้องยอมรับแต่อย่างใด ยกเว้นแต่จะได้นำเอาไปใช้บังคับต่อกันในลักษณะที่เป็นจารีตประเพณีในระหว่างรัฐเท่านั้น

เขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้นจะเป็นอาณาเขตทางทะเลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของรัฐชายฝั่งที่ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะดังกล่าว โดยรัฐชายฝั่งมีสิทธิและหน้าที่ที่จะดำเนินกิจการต่างๆ ได้ ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ได้ประกาศเอาไว้ดังต่อไปนี้คือ<sup>96</sup>

<sup>93</sup> จุมพต สายสุนทร. (2541). คำอธิบายกฎหมายทะเล: อาณาเขตทางทะเล. หน้า 40.

<sup>94</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, มาตรา 3.

<sup>95</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, มาตรา 33.

<sup>96</sup> ชุมเจตน์ กาญจนเกษร. (2539). อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ. หน้า 86-87.

ก. สิทธิในการสำรวจ แสวงหาผลประโยชน์ อนุรักษ์และจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดในบริเวณท้องน้ำ พื้นดินใต้ท้องทะเล และได้ผิวดิน รวมถึงการใช้ประโยชน์ในเศรษฐกิจด้านอื่นๆ อีกด้วย

ข. มีอำนาจทางกฎหมายในการก่อตั้งเกาะเทียม หรือสิ่งก่อสร้างในทะเล และมีสิทธิในการกำหนดเขตปลอดภัยรอบสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตามความเหมาะสม

ค. มีสิทธิในด้านการศึกษาวิจัย และค้นคว้าในด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล

ง. มีสิทธิในด้านการปกป้องและอนุรักษ์สภาวะแวดล้อมทางทะเล

จ. มีหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการทำประมง โดยการกำหนดถึงปริมาณของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ (Total Allowable Catch)

ฉ. มีหน้าที่ในการส่งเสริมต่อความประสงค์ ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตอย่างเต็มกำลังการผลิต (Optimum Utilization) โดยการกำหนดขีดความสามารถทางการประมงของตน และอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาทำการประมงได้ภายใต้ขอบเขตความตกลงในระหว่างประเทศ หรือตามเงื่อนไขที่รัฐชายฝั่งได้กำหนดขึ้นมา

4. ทะลหลวง (High Sea) เป็นเขตทะเลเปิดที่อนุญาตให้ทุกๆ ประเทศได้ใช้ประโยชน์อย่างเสรีและมีสิทธิเท่าเทียมกันทุกประเทศ โดยที่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถที่จะกล่าวอ้างถึงกรรมสิทธิของตนที่มีเหนืออาณาเขตของทะเลหลวงได้

การแบ่งเขตพื้นที่ในทะเล และการกำหนดสิทธิหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในประการต่างๆ ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลในปี ค.ศ. 1982 นั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล โดยในบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับดังกล่าวได้เน้นหนักไปในการจัดการ และแบ่งสรรความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐต่างๆ ให้มีความเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว พร้อมทั้งการกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งที่จะดำเนินการในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในประเภทที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในทะเลให้คงอยู่ต่อไป ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้รัฐต่างๆ สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรทางทะเลร่วมกันได้อย่างสันติและยั่งยืนตลอดไป

ในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1958 นั้น มีแต่เพียงบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการประมง และการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ. 1958 เท่านั้นที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง โดยบทบัญญัติส่วนใหญ่ของอนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิต ค.ศ. 1958 นั้น มุ่งที่จะกำหนดความสัมพันธ์ในระหว่างรัฐซึ่งเป็นภาคีสมาชิก

ของ อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ในการแสวงหาผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการทำประมงสัตว์น้ำ ภายในเขตทะเลหลวง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะไม่ให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในระหว่างรัฐที่เป็นภาคีสมาชิกด้วยกัน พร้อมทั้งยังมี การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่เข้าแสวงหาผลประโยชน์จากการทำประมง ภายในเขตทะเลหลวงดังกล่าว ที่จะต้องร่วมมือกันในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากร สิ่งมีชีวิตและทรัพยากร การประมงเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป

(3) ความเกี่ยวข้องของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลกับกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

ในบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1982 ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการในด้านการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Marine Environment Protection) เอาไว้หลายประการ โดยได้กำหนดให้เป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศภาคีสมาชิก ที่จะต้องดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในทะเลเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป โดยมีรายละเอียดของมาตรการที่บทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังดังต่อไปนี้ คือ

ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานดังต่อไปนี้คือ

1. การดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิต ที่อยู่ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ<sup>97</sup>

1.1 ให้รัฐชายฝั่งพิจารณาเพื่อกำหนดทรัพยากรมีชีวิต ที่จะพึงอนุญาตให้จับได้ ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน

1.2 ให้รัฐชายฝั่งกระทำการเพื่อการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งมีชีวิต โดยจะต้องคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่ตนมีอยู่ เพื่อเป็นหลักประกันการชำระรักษา ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไม่ให้ได้รับอันตรายจากการแสวงหาประโยชน์เกินควร โดยอาศัยมาตรการอนุรักษ์และการจัดการที่เหมาะสม โดยให้รัฐชายฝั่งและองค์กรระหว่างประเทศ ที่มีอำนาจในระดับอนุภาค ระดับภูมิภาค หรือระดับโลก ได้ร่วมมือกันเพื่อความเหมาะสม

1.3 มาตรการเช่นว่านั้นให้ได้มีการกำหนดขึ้นมาเพื่อการชำระรักษาไว้ หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำ ที่ถูกเก็บเกี่ยวและแสวงหาประโยชน์ให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถที่จะอำนวยผลผลิตที่ยั่งยืนสูงสุด ตามที่ได้กำหนดโดยปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะรวมไปถึงความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจของประชาคมประมงชายฝั่งและความต้องการพิเศษของรัฐที่กำลังพัฒนา โดยจะต้องคำนึงถึงแบบแผนการทำประมง การพึงพา

<sup>97</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ข้อ 61.

อาศัยกันของมวลสัตว์น้ำ และมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่ได้เสนอแนะโดยทั่วไป ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค หรือในระดับโลก

1.4 การใช้มาตรการดังกล่าว ให้รัฐชายฝั่งคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อชนิดพันธุ์สัตว์น้ำหรือการพึ่งพาอาศัยกันของชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่จะถูกเก็บเกี่ยว โดยมุ่งที่จะธำรงรักษาเอาไว้ หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ที่มีความสัมพันธ์กันดังกล่าว ให้อยู่เหนือระดับซึ่งเสี่ยงต่อการถูกคุกคามอย่างร้ายแรง

1.5 ข้อมูลสนเทศทางวิทยาศาสตร์ สถิติการจับปลาและการทำประมง รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องและสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ให้มีการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนกันอย่างสม่ำเสมอ โดยการรวมกันของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งปวงและโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นในระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และระดับโลก

## 2. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งมีชีวิตที่อยู่ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ<sup>98</sup>

2.1 ให้รัฐชายฝั่งส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรสิ่งมีชีวิตให้ได้มากที่สุด โดยที่ไม่เป็นการเสื่อมเสีย

2.2 ให้รัฐชายฝั่งคำนึงถึงการอนุญาต ให้รัฐอื่นเข้าถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน โดยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ความสำคัญของทรัพยากรสิ่งมีชีวิตและการปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์ ข้อกำหนด และเงื่อนไขประการอื่นๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง โดยจะต้องให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลนี้

3. การจัดการมวลสัตว์น้ำที่ได้เกิดขึ้น ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งของรัฐ หรือภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและบริเวณพื้นที่ที่ประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น ให้รัฐชายฝั่งทั้งสองรัฐหรือมากกว่านั้น หาทางตกลงกันทั้งในทางตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ เกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นต่อการประสานงานเพื่อให้มีการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์น้ำเหล่านั้น<sup>99</sup>

ภายในเขตของทะเลหลวงรัฐต่างๆ มีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินการร่วมกัน ดังต่อไปนี้คือ

<sup>98</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ข้อ 62.

<sup>99</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ข้อ 63.

1. สิทธิที่จะทำการประมงในทะเลหลวง โดยรัฐต่างๆ ทั้งปวงมีสิทธิที่จะอนุญาตให้คนในชาติของตนทำการประมงภายในเขตทะเลหลวง ภายใต้บังคับแห่งพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล<sup>100</sup>

2. หน้าที่ของรัฐต่างๆ ทั้งปวงที่จะต้องกำหนดมาตรการในการใช้หรือร่วมมือกันกับรัฐอื่นในการกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับคนในชาติของตนเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตที่อยู่ภายในทะเลหลวง<sup>101</sup>

3. หน้าที่ของรัฐต่างๆ ทั้งปวงในการร่วมมือกันเพื่อการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตภายในบริเวณของทะเลหลวง โดยการกำหนดให้รัฐต่างๆ ซึ่งมีคนภายในชาติของตนแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งมีชีวิตในประเภทเดียวกันหรือต่างประเทศที่อยู่ภายในบริเวณเดียวกัน ได้ดำเนินการเพื่อกำหนดถึงมาตรการที่มีความจำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตเหล่านั้นตามความเหมาะสม<sup>102</sup>

4. หน้าที่ของรัฐทั้งปวงในการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิต ที่อยู่ภายในเขตทะเลหลวง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>103</sup>

4.1 ในการพิจารณาถึงปริมาณของสัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตที่รัฐได้อนุญาตให้คนในชาติของตนแสวงหาประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในเขตทะเลหลวงนั้น ให้รัฐกำหนดมาตรการบางประการขึ้นมา เพื่อการชำระไว้หรือฟื้นฟูซึ่งประชากรในชนิดพันธุ์ที่ได้ถูกแสวงหาผลประโยชน์ และชนิดพันธุ์ที่ได้พึ่งพาชนิดพันธุ์ที่ได้ถูกแสวงหาผลประโยชน์ ให้ได้อยู่ในระดับสูงสุดที่จะสามารถรักษาเอาไว้ได้ โดยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยในด้านสิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง

4.2 ให้มีการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์ สถิติที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง และข้อมูลต่างๆ ที่มีความจำเป็นและเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มวลของสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในบริเวณทะเลหลวง

ในบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ได้กำหนดถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นไปได้เข้าเป็นพันธกรณีในอนุสัญญาดังกล่าว ที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในทะเลโดยทั่วไป ที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

<sup>100</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ข้อ 116.

<sup>101</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ข้อ 117.

<sup>102</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ข้อ 118.

<sup>103</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ข้อ 119.

1. การกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ที่จะต้องดำเนินการเพื่อการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>104</sup>

2. การกำหนดให้รัฐที่เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล มีสิทธิและอธิปไตยในการที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตน ตามแนวนโยบายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของตน และตามหน้าที่ของตนที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>105</sup>

3. การกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ ซึ่งเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ได้ดำเนินการเพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไข ตลอดจนการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่ให้เกิดขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ<sup>106</sup>

3.1 การกำหนดให้รัฐไม่ว่าโดยลำพังหรือร่วมมือกันตามความเหมาะสมเพื่อใช้มาตรการในประการต่างๆ ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล เพื่อการป้องกัน แก้ไข และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งใดๆ โดยใช้วิธีการที่จะพึงปฏิบัติให้ดีที่สุดตามขีดความสามารถของตน

3.2 การกำหนดให้รัฐทั้งหลายให้การประกันว่ากิจกรรมประเภทต่างๆ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจหรือเขตการควบคุมของคนที่ได้กระทำลงไปนั้น จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือภาวะมลพิษแก่รัฐอื่นๆ และสิ่งแวดล้อมของรัฐเหล่านั้น

3.3 การกำหนดให้มีการปล่อยทั้งสารเคมีที่มีพิษจากบริเวณชายฝั่ง มลพิษจากเรือหรือมลพิษที่เกิดขึ้นจากสิ่งติดตั้งอุปกรณ์อื่นๆ ที่ใช้ในการสำรวจหรือการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในทะเล

4. การกำหนดให้รัฐที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ใช้มาตรการที่มีความเหมาะสมเพื่อการคุ้มครองป้องกัน และรักษาระบบนิเวศวิทยาที่หายากหรือเปราะบาง เช่น บริเวณแนวปะการัง หรือแหล่งหญ้าทะเล เป็นต้น และตลอดจนการคุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ใกล้จะสูญพันธุ์ที่ถูกคุกคาม หรือที่อยู่ในภาวะที่เป็นอันตรายของสิ่งแวดล้อมทางทะเลในประเภทต่างๆ

บทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1982 ดังกล่าวนั้นนับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตลอดจนกระทั่งสิ่งมีชีวิตประเภทอื่นๆ ในทะเล โดยเฉพาะในการที่ได้มีการกำหนดถึงการแบ่งเขตภายในทะเล และการกำหนดถึงหน้าที่ของรัฐซึ่งได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่า

<sup>104</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ข้อ 192.

<sup>105</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ข้อ 193.

<sup>106</sup> อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, ข้อ 194.

ด้วยกฎหมายทะเล ให้มีหน้าที่โดยตรงในด้านการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ ในทะเล โดยจะครอบคลุมไปถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และในพื้นที่เขตทะเลหลวง ซึ่งบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1982 ดังกล่าวนั้น นับได้ว่าเป็นการขยายขอบเขตความคุ้มครองและวิธีการในการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเพิ่มมากขึ้น ไปจากบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลในฉบับปี ค.ศ. 1958 ที่ได้กำหนดเอาไว้แต่เพียงแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตที่อยู่ภายในเขตทะเลหลวงเท่านั้น

ดังนั้น ถ้าหากประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลในฉบับปี ค.ศ. 1982 เพิ่มเติมจากที่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1958 ร่วมกันกับประเทศต่างๆ ซึ่งได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรปะการังและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ที่อยู่ในทะเลได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป



### บทที่ 3

## กฎหมายต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

ถึงแม้ว่าจำนวนทรัพยากรปะการังจะมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสภาพแวดล้อมทางทะเลในโลก แต่ทรัพยากรแนวปะการังเป็นที่อยู่อาศัยของปลาทะเลในโลกมากกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนปลาทะเลที่อาศัยในมหาสมุทร รวมถึงสิ่งมีชีวิตทางทะเลชนิดอื่นๆ บนโลกใบนี้ แนวปะการังช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่สร้างรายได้อย่างมหาศาลให้กับประเทศ ช่วยป้องกันแนวชายฝั่งจากภัยธรรมชาติให้กับมนุษย์ ทั้งยังช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก แต่จากกิจกรรมของมนุษย์กลับทำให้ทรัพยากรปะการังของโลกตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการสูญเสียชีวิตโดยมีแนวปะการังจำนวนมากที่ถูกทำลายและยากต่อการฟื้นฟูอันเนื่องมาจากการคุกคามแนวปะการังโดยมนุษย์จากการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล การทำประมง และการพัฒนาแนวชายฝั่ง เป็นต้น

จากกิจกรรมทั้งหลายที่ได้กระทำภายในประเทศและระหว่างประเทศของมนุษย์ทำให้ทรัพยากรปะการังตลอดจนผลผลิตต่างๆ ของทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการังได้รับความเสียหายอย่างมาก ดังนั้น ประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขบวนการทำประมงปะการัง นำเข้าส่งออก และค้าปะการังตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลประเภทอื่นๆ จึงเกิดความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว โดยทำการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมดูแลกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมการทำประมงและการค้าปะการังตลอดจนเพื่อการควบคุมการนำเข้าและส่งออกปะการัง เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสอดคล้องกับแนวความคิดด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์จัดได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้า นำเข้า และส่งออกปะการังมากเป็นอันดับต้นๆ ในภูมิภาค โดยมี

ลักษณะเป็นประเทศผู้นำเข้าสินค้าปะการังมีชีวิตจากประเทศต่างๆ มาเพื่อการเพาะเลี้ยงและวางจำหน่ายทั้งเพื่อการค้าภายในประเทศและส่งออกต่อไปยังต่างประเทศ

โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเหล่านี้มีชื่อว่า หน่วยงาน Agri-Food and Veterinary Authority of Singapore (AVA) ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การเกษตร อาหาร และอนามัยสัตว์ ซึ่งได้แก่

1. พระราชบัญญัติการเกษตร อาหาร และอนามัยสัตว์<sup>1</sup>
2. พระราชบัญญัติสัตว์และสัตว์ปีก<sup>2</sup> เป็นกฎหมายเพื่อป้องกันการนำเข้าและการแพร่กระจายภายในประเทศสิงคโปร์ของโรคสัตว์ สัตว์ปีกหรือปลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเคลื่อนที่ของสัตว์ สัตว์ปีกหรือปลา เข้ามาในประเทศสิงคโปร์ หรือภายในประเทศ หรือจากประเทศสิงคโปร์ และเพื่อการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ สัตว์ปีก หรือปลา โดยใช้มาตรการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทั่วไป และการปรับปรุง การดูแลสัตว์ สัตว์ปีก หรือปลาในสิงคโปร์
3. พระราชบัญญัติว่าด้วยการนำเข้าและส่งออกชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์<sup>3</sup> เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตาม อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่า และพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973-CITES) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมการนำเข้า ส่งออกและการนำขึ้นจากทะเลซึ่งสัตว์และพืช รวมถึงชิ้นส่วนของสัตว์และพืช
4. พระราชบัญญัติการประมง<sup>4</sup> เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการคุ้มครองและการควบคุมการประมง โดยการจัดทำข้อกำหนดสำหรับการประมง การกำหนดมาตรการในการควบคุมการตลาดและการกระจายสัตว์น้ำ รวมถึงการใช้งาน และการควบคุมท่าเทียบเรือประมง ตลอดจนมาตรการทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับกับสวัสดิการและการพัฒนาอุตสาหกรรมประมงในประเทศสิงคโปร์ และ

<sup>1</sup> Agri-Food and Veterinary Authority Of Singapore. (2010, April). Endangered Species (Import and Export) Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg>

<sup>2</sup> Agri-Food and Veterinary Authority Of Singapore. (2010, April). The Animals and Birds Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg>

<sup>3</sup> Agri-Food and Veterinary Authority Of Singapore. (2010, April). Endangered Species (Import and Export) Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg>

<sup>4</sup> Agri-Food and Veterinary Authority Of Singapore. (2010, April). Fisheries Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg>

## 5. พระราชบัญญัติสัตว์ป่าและนกป่า<sup>5</sup> เป็นต้น

ประกาศเป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ที่ได้รับระบุเอาไว้ใน บัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 (Appendix II)<sup>6</sup> แห่ง อนุสัญญาด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (อนุสัญญาไซเตส) ดังนั้นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจาก กิจกรรมด้านการค้า การนำเข้าส่งออกปะการังจากหรือไปยังประเทศสิงคโปร์ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการนำเข้าและส่งออกชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์<sup>7</sup> ของประเทศสิงคโปร์นั่นเอง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการนำเข้าและส่งออกชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์ The Endangered Species (Import and Export) Act 92A [ESA]<sup>8</sup> ถูกตราขึ้นในปี 1989 เพื่อให้มีผลตามกฎหมายในการดำเนินงานและการบังคับใช้ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (อนุสัญญาไซเตส) ในประเทศสิงคโปร์ โดยได้แบ่งประเภทของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่า ในความควบคุมตามอนุสัญญาออกเป็น 3 บัญชี ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการขอใบอนุญาตเพื่อการนำเข้า ส่งออก และการนำขึ้นจากทะเลซึ่งชนิดพันธุ์ที่กำหนดไว้ โดยกฎหมายยังให้อำนาจแก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของ AVA ในการบังคับการเพื่อเป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ อาทิเช่นการเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใดๆ เพื่อทำการค้น โดยไม่ต้องมีหมายค้น การยึดสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมายใดๆ เจ้าหน้าที่ของ AVA มีอำนาจทำการตรวจสอบสายพันธุ์ของสัตว์และพืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES species) ที่อยู่ในระหว่างการขนส่งผ่านทางประเทศสิงคโปร์ ซึ่งอำนาจเหล่านี้ยังรวมไปถึงอำนาจในการสอบสวนการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ในกรณีอื่นๆ ด้วย<sup>9</sup>

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ยังได้วางมาตรการการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายไว้อย่างรุนแรง เช่น ความผิดฐานนำเข้าและส่งออกสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์โดยไม่ได้รับ

<sup>5</sup> Agri-Food and Veterinary Authority Of Singapore. (2010, April). The Wild Animals and Birds Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg>

<sup>6</sup> CITES. (2010, January). The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Retrieved February 15, 2010, from <http://www.cites.org/eng/disc/what.shtml>

<sup>7</sup> Agri-Food and Veterinary Authority Of Singapore. Endangered Species (Import and Export) Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg>

<sup>8</sup> Singapore statutes. (2010, April). Agri-Food and Veterinary Authority Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://statutes.agc.gov.sg/>

<sup>9</sup> Agri-Food and Veterinary Authority Of Singapore. (2010, April). CITES & Endangered Species. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg/AnimalsPetSector/CITESEndangeredSpecies/>

อนุญาตจาก AVA ตลอดจนการขาย เสนอขาย หรือเปิดเผยหรือแสดงต่อสาธารณะชนใดๆ ซึ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ที่ระบุเอาไว้จากการลักลอบนำเข้าโดยผิดกฎหมาย โดยผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับในอัตราสูงสุดถึง 50,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ดอลลาร์สำหรับสัตว์หรือพืชแต่ละชนิด (แต่รวมกันไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ดอลลาร์) และ/หรือ จำคุกไม่เกิน 2 ปี เป็นต้น

นอกจากนั้นตามกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ AVA มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับต่างๆ ที่จะนำไปใช้เพื่อการป้องกันหรือควบคุมการค้าสัตว์ที่มีชีวิต สัตว์พื้นเมือง และพืช เช่น

- พระราชบัญญัติสัตว์และสัตว์ปีก (Animals and Birds Act Chapter 7)<sup>10</sup> ที่วางข้อกำหนดเกี่ยวกับข้อกำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการขออนุญาตตลอดจนการพิจารณาอนุญาตในการนำเข้า ส่งผ่านมายังประเทศสิงคโปร์ หรือส่งออกจากประเทศสิงคโปร์ซึ่ง สัตว์ สัตว์ปีก หรือปลาที่มีชีวิต ทั้งสายพันธุ์ที่ได้รับการระบุไว้ในบัญชี CITES และสายพันธุ์ที่มีได้ได้รับการระบุไว้ในบัญชี CITES ตลอดจนมาตรการในการควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดและการลงโทษผู้ฝ่าฝืน เช่น กำหนดว่าบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหรือคำสั่งที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่มีการกำหนดอัตราโทษในความผิดฐานนั้นไว้โดยเฉพาะจะต้องรับโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>11</sup> เป็นต้น

- พระราชบัญญัติสัตว์ป่าและนกป่า (Wild Animals and Birds Act Chapter 351)<sup>12</sup> ที่วางข้อกำหนดห้ามมิให้มีการจับและส่งออกซึ่งสัตว์ป่าและพันธุ์พืชพื้นเมืองตลอดจนวางมาตรการในการควบคุมการนำเข้าซึ่งสัตว์ป่า และกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืน เช่น การนำเข้าสัตว์ป่ามายังประเทศสิงคโปร์โดยไม่ได้รับอนุญาตมีโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ดอลลาร์<sup>13</sup> เป็นต้น

<sup>10</sup> Singapore statutes. (2010, April). Agri-Food and Veterinary Authority Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://statutes.agc.gov.sg/>

<sup>11</sup> Animal and Bird Act section 63. Any person guilty of an offence under this Act, or any rule or order made thereunder for which no expressed penalty is provided shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000 or to imprisonment for a term not exceeding 6 months or to both.

<sup>12</sup> Singapore statutes. (2010, April). Agri-Food and Veterinary Authority Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://statutes.agc.gov.sg/>

<sup>13</sup> Wild animal and Bird Act section 10 (3) Any person who imports or attempts to import into or exports or attempts to export from Singapore any wild animal or bird or part thereof (a) without an authorization under subsection (1) or (b) in contravention of the terms of such authorization, shall be guilty of

จากข้อกำหนดทางกฎหมายฉบับต่างๆที่มีจุดประสงค์เพื่อการคุ้มครองและเพื่อการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังคังที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้นแล้ว พิจารณาได้ว่าประเทศสิงคโปร์พิจารณาว่าทรัพยากรปะการังเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมากและสมควรที่จะต้องมีการวางมาตรการทางกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังคังกล่าวอย่างเคร่งครัด นอกจากนั้นด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ประเทศสิงคโปร์ยังอนุญาตให้สามารถนำเข้า หรือส่งออกซึ่งปะการังเพื่อการค้าได้ โดยมีข้อข้อกำหนดและมาตรการต่างๆที่กำหนดให้ผู้ดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจจะมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญาที่รุนแรงได้

จากแนวนโยบายทางกฎหมายด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศสิงคโปร์ที่เปิดช่องให้ภาคเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้ เช่น การนำเข้าและส่งออกซึ่งปะการัง เพื่อการเพาะเลี้ยงและเพื่อการค้า ทำให้เกิดการพัฒนากิจการเพาะเลี้ยงปะการังขึ้นในประเทศสิงคโปร์ อันได้แก่ ธุรกิจการทำฟาร์มปะการังภายในประเทศเช่น CORALFARM AQUARISTIC Pte Ltd<sup>14</sup> ซึ่งเป็นฟาร์มปะการังขนาดใหญ่และเป็นผู้นำด้านการนำเข้าและส่งออกปะการังของประเทศสิงคโปร์ ขนาดฟาร์มมีขนาดพื้นที่ 1,800 ตารางเมตร มีสถานที่ใช้เพาะเลี้ยงที่มีขนาดปริมาตรน้ำถึง 91,335 ลิตร และ 26,784 ลิตร โดยในปี ค.ศ. 2004 ฟาร์มแห่งนี้ได้รับการประเมินคุณภาพมาตรฐานอุตสาหกรรม และได้รับ ISO 9001: 2000 ด้านการจัดการระบบและการควบคุมคุณภาพ จึงนับว่าเป็นฟาร์มที่มีมาตรฐานและศักยภาพที่สูงมากในธุรกิจเพาะเลี้ยงและการขยายพันธุ์ปะการังเพื่อการค้าและการส่งออกในประเทศสิงคโปร์

นอกจากสิงคโปร์จะเป็นศูนย์กลางด้านการค้าปะการังและพัฒนาจนมีการทำธุรกิจฟาร์มปะการังเพื่อการค้าและการส่งออกแล้วนั้น ทางด้านการศึกษาและพัฒนาความรู้ด้านการคุ้มครองและพัฒนากิจการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น ประเทศสิงคโปร์ยังเป็นศูนย์กลางของการศึกษาและพัฒนาความรู้ดังกล่าว โดยใช้เป็นสถานที่จัดงาน Aquarama<sup>15</sup> ซึ่งเป็นงานที่จัดขึ้นเพื่อให้ผู้ประกอบการและผู้ค้าสัตว์และพืชน้ำสวยงามรวมถึงปะการังจากทั่วโลก

---

an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$1,000 in respect of each such wild animal or bird or any part thereof.

<sup>14</sup> CORALFARM AQUARISTIC Pte Ltd. (2004, January). Organisation Profile. Retrieved March 10, 2010, from <http://www.coralfarm.com.sg/about/index.htm>

<sup>15</sup> Aquarama. (2549, June). Aquarama. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.aquarama.com.sg/>

มาพบปะเจรจาซื้อขายสินค้าที่เกี่ยวกับสัตว์และพืชน้ำสวยงาม รวมถึงมีการแสดงเทคโนโลยีใหม่ๆ เกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสวยงาม โดยกิจกรรมในงานประกอบด้วย การประกวดปลาสวยงาม ตู้ปลาทะเล และพรรณไม้น้ำ การสัมมนา และการแสดงสินค้าจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งในงานนี้ สถาบันวิจัยสัตว์น้ำสวยงามและพันธุ์ไม้น้ำ Department of Fisheries: Thailand สังกัดกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ไปร่วมในการจัดนิทรรศการเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้วย<sup>16</sup> เป็นต้น

### 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีแนวปะการังที่มีจำนวนมากที่สุดในโลก ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 85,700 ตารางกิโลเมตร ขยายออกไปเกือบ 5,000 กิโลเมตร จากภาคตะวันออกไปยังภาคตะวันตก และมีจำนวนเกาะมากกว่า 17,000 เกาะ ดังนั้นเราจึงไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าแนวปะการังเขตร้อนของประเทศอินโดนีเซียถือได้ว่ามีความสำคัญมากต่อระบบนิเวศทางทะเลของโลก เชื่อว่ามีจำนวนปลาทะเลมากกว่า 4,000 สายพันธุ์ ที่อาศัยอยู่ในแนวปะการังทั่วโลก ทั้งในมหาสมุทรอินเดีย แปซิฟิก รวมถึงทะเลต่างๆ เช่นทะเลอันดามัน ชวา ทะเลจีนใต้ สุราเวสี บันดา อาซาฟูรา เป็นต้น<sup>17</sup>

ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศอินโดนีเซีย เป็นประเทศผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังอย่างมหาศาลในฐานะเป็นประเทศผู้ส่งออกปะการังสวยงามที่ใหญ่ที่สุดในโลก ทั้งชนิดที่เก็บขึ้นมาโดยตรงจากธรรมชาติและชนิดที่ทำการเพาะพันธุ์ขึ้นจากฟาร์มในทะเล<sup>18</sup>

จากความต้องการของตลาดผู้บริโภคกล่าวคือผู้เพาะเลี้ยงปะการังส่งผลอย่างยังคงต่อการลดปริมาณลงของจำนวนสายพันธุ์ของปะการังที่มีอยู่ในธรรมชาติ ดังนั้นเพื่อลดผลกระทบที่มีต่อธรรมชาติตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 รัฐบาลของประเทศอินโดนีเซียจึงมีความต้องการให้บรรดา

<sup>16</sup> สถาบันวิจัยสัตว์น้ำสวยงามและพรรณไม้น้ำ. (2549, 3 กันยายน). งาน AQUARAMA 2009. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2553, จาก [http://www.fisheries.go.th/aquaroma/web2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17:aquarama-2009&catid=3:2009-08-19-02-33-55&Itemid=21](http://www.fisheries.go.th/aquaroma/web2/index.php?option=com_content&view=article&id=17:aquarama-2009&catid=3:2009-08-19-02-33-55&Itemid=21)

<sup>17</sup> TERANGI The Indonesian Coral Reef Foundation. (2009, February). Status Review Of Indonesian Marine Ornamental Fish Trade. Retrieved October 25, 2010, from <http://www.terangi.or.id/en/>

<sup>18</sup> Silivianita Timotius, Idris, Muh. Syahrir. (2002, 15 April). A Review on Ornamental Coral Farming Effort in Indonesia. Retrieved February 15, 2010, from <http://www.terangi.or.id/>

ผู้ประกอบการค้าปะการังสวยงามมีความสนใจในการเพาะเลี้ยงปะการังสวยงามขึ้นเพื่อจำหน่าย แทนการทำประมงปะการังจากธรรมชาติ<sup>19</sup>

ภายหลังแนวความคิดดังกล่าวมีการจัดตั้งองค์กร Indonesian Coral Reef Working Group (ICRWG) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่คอยให้คำแนะนำด้านการจัดการทรัพยากรปะการังสวยงาม เพื่อการพัฒนาการทำฟาร์มเพาะเลี้ยงปะการังตลอดจนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดย ICRWG ได้จัดทำข้อมูลนำเสนอเพื่อเป็นแนวทางการทำฟาร์มเพาะเลี้ยงปะการัง ซึ่งต่อมาผู้อำนวยการกรมป้องกันและอนุรักษ์ธรรมชาติของปะเทศอินโดนีเซีย (PHKA) ร่วมกับศูนย์วิจัยสมุทรศาสตร์แห่งสถาบันวิทยาศาสตร์อินโดนีเซีย (P2O - LIPI) และได้ทำการพัฒนา และเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวในเดือนมกราคมปี ค.ศ. 2008 เพื่อใช้ในการประเมินศักยภาพการเลี้ยงปะการังของผู้ประกอบการด้านการเพาะเลี้ยงปะการัง เพื่อสนับสนุนการวิจัยศึกษาเพิ่มเติมในด้านชีวภาพและระบบนิเวศ เพื่อหาวิธีการที่ดีที่สุดในการเพาะเลี้ยงปะการังทุกชนิดให้สามารถบรรลุเป้าหมายของวิทยาศาสตร์ด้านการจัดการปะการัง เพื่อเสริมสร้างกิจกรรมการเพาะเลี้ยงปะการังทดแทนการทำประมงปะการังจากธรรมชาติ

นอกจากแนวนโยบายด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในลักษณะดังกล่าว หน่วยงานของรัฐในประเทศอินโดนีเซีย กล่าวคือ กรมป้องกันและอนุรักษ์ธรรมชาติของปะเทศอินโดนีเซีย (PHKA) ได้กำหนดมาตรการว่าจะไม่มีการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีการทำประมงจากธรรมชาติสำหรับผู้ขออนุญาตรายใหม่ (นอกจากผู้ที่ได้รับอนุญาตเดิม) อีกต่อไป แต่จะให้การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเหล่านั้นทำการเพาะเลี้ยงปะการังในทะเลเพื่อการค้า แทนการทำประมงปะการังจากธรรมชาติ

ซึ่งภายหลัง Indonesia Coral Reef Working Group (ICRWG) และ Indonesian Coral Shell and Ornamental Fish Association (AKKII) ภายใต้การควบคุมของผู้ผู้อำนวยการกรมป้องกันและอนุรักษ์ธรรมชาติของปะเทศอินโดนีเซีย (PHKA) ได้มีการตรากฎระเบียบเกี่ยวกับข้อกำหนดและแนวทางการดูแลกิจกรรมการเพาะเลี้ยงปะการังในประเทศอินโดนีเซียอย่างเป็นระบบดังต่อไปนี้<sup>20</sup>

1. การตราระเบียบวชนศาสตร์ No P.19/Menhut-II/2005 เกี่ยวกับพืชป่าและสัตว์เลี้ยง โดยกระทรวงป่าไม้ของประเทศอินโดนีเซีย
2. การตรา ระเบียบหมายเลข 09 (PHKA Regulation No 09/2008) โดยกรมป้องกันและอนุรักษ์ธรรมชาติของปะเทศอินโดนีเซีย (PHKA) เพื่อกำหนดแนวทางของการเพาะเลี้ยงปะการัง

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

สวยงามเพื่อวัตถุประสงค์ในการเพาะเลี้ยงเชิงพาณิชย์ โดยกำหนดชื่อของปะการังในภาษาอินโดนีเซีย กำหนดแนวทางการควบคุมดูแลด้านเทคนิคและการบริหารการเพาะเลี้ยง การนำเสนอข้อมูลทางวิชาการ รวมถึงการเลือกสถานที่ในการเพาะเลี้ยง ชนิดและแหล่งที่มาของปะการังที่เพาะเลี้ยง กำหนดวิธีการการติดแท็กและวางแผนการผลิต การบริหารรวมถึงการควบคุมกระบวนการจัดเก็บปะการังจากการเพาะเลี้ยง

3. การกำหนดบัญชีทะเบียนปะการังที่สามารถทำการเพาะเลี้ยงได้ โดยศูนย์วิจัยของสถาบันสมุทรศาสตร์อินโดนีเซีย P2O-LIPI, Pusat Penelitian Oseanografi-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานทางวิทยาศาสตร์ (SA) เพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงเมื่อมีผู้ประกอบการมาดำเนินการขออนุญาตทำการเพาะเลี้ยงและส่งออกปะการัง เป็นต้น

นอกจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมการค้าปะการังของประเทศอินโดนีเซียดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น ในปัจจุบันมีการตรากฎหมายที่ชื่อว่า The Indonesian Republic Act No 5/1990 On The conservation of Bio Natural Resources and its ecosystem และ Act No.9/1985 on Fishery (State Sheet 1985 No. 46, Additional State Sheet No. 3299) อันเป็นกฎหมายที่ควบคุมปริมาณ ตลอดจนกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการทำประมงปะการัง รวมถึงกำหนดโควตาของปะการังที่จะทำการส่งออกจากประเทศอินโดนีเซียไปยังประเทศอื่นๆ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการวางมาตรการทางอาญาในการลงโทษผู้กระทำความผิดเอาไว้ เช่นการกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับหรือทั้งจำคุกทั้งปรับแก่บุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนกรณีต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้เป็นไปอย่างเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่นในมาตรา 40<sup>21</sup> แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ที่กำหนดว่า ผู้ใดที่กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในมาตรา 19 อนุมาตราหนึ่ง<sup>22</sup> และมาตรา 33 อนุมาตราหนึ่ง<sup>23</sup> จะต้องระวางโทษจำคุกเป็นเวลา 10 ปี และจะต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนเงิน 200,000,000 รูปี<sup>23</sup> เป็นต้น

<sup>21</sup> The Indonesian Republic Act No 5/1990 On The conservation of Bio Natural Resources and its ecosystem, Article 40 “One who breach the certainty as pointed on Article 19 text (I) and article 33 text (I) will be prisoned mostly in 10 (ten) years and fine mostly Rp.200.000.000,00 (Two hundred million rupiahs)”

<sup>22</sup> The Indonesian Republic Act No 5/1990 On The conservation of Bio Natural Resources and its ecosystem, Article 19 “Each person is forbidden to set up any kind of activity that might change the unity of natural conservation area”

<sup>23</sup> The Indonesian Republic Act No 5/1990 On The conservation of Bio Natural Resources and its ecosystem, Article 40 “Each person is forbidden to perform any activity which changes upon the unity of nucleus zone of National”



อนึ่งสำหรับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศอินโดนีเซียโดยองค์กรภาคเอกชนนั้น ปัจจุบันมีการตั้งมูลนิธิเพื่อปะการัง (The Indonesian Coral Reef Foundation) ขึ้น มีชื่อว่า TERANGI (Terumbu karang Indonesia) เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร โดยมีจุดประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังในประเทศอินโดนีเซีย โดยมีการวางภารกิจไว้ดังนี้<sup>24</sup>

1. เพื่อสร้างความตระหนักเกี่ยวกับคุณค่าของแนวปะการังและภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรปะการัง
  2. เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมในการศึกษาและการฝึกอบรมเพื่อให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรแนวปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน
  3. เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการศึกษาทางวิทยาศาสตร์และผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับแนวปะการัง ความหลากหลายทางชีวภาพ และนิเวศวิทยา
  4. เพื่อสนับสนุนการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับแนวปะการัง และ
  5. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและการดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแนวปะการัง
- โดยมูลนิธิเพื่อปะการัง TERANGI ได้ร่วมสร้างโครงการการประเมินและรับรองการค้าปะการังในอินโดนีเซียขึ้นมีชื่อว่า ACCTI (Assessment and Certification of Coral Trade in Indonesia) โดยร่วมกับ JWP (Just World Partners) และองค์กร The Marine Aquarium Council (MAC) มีเป้าหมายหลักเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จด้านการพัฒนาแนวปฏิบัติที่ดีทางสิ่งแวดล้อมในการทำประมงปะการังเพื่อการค้าในประเทศอินโดนีเซียขึ้น<sup>25</sup> อันถือว่าเป็นผลดีที่องค์กรภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังร่วมกับภาครัฐเพื่อให้เกิดการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติของประเทศประสบความสำเร็จมากที่สุด

### 3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบนิเวศแนวปะการังรวมถึงหญ้าทะเลและระบบนิเวศป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพที่ซับซ้อนมากในโลก ซึ่งระบบนิเวศดังกล่าวใช้เป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตในท้องทะเล ช่วยสร้างเกาะเขตร้อน ป้องกันแนวชายฝั่งจากพายุและคลื่นลมทั้งยังช่วยสนับสนุนการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมประมงของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีมูลค่านับ

<sup>24</sup> TERANGI The Indonesian Coral Reef Foundation. (2009, February). Status Review Of Indonesian Marine Ornamental Fish Trade. Retrieved October 25, 2010, from <http://www.terangi.or.id/en/>

<sup>25</sup> Ibid.

พื้นผิวดอลลาร์นอกจากนั้นทรัพยากรปะการังยังเป็นแหล่งทรัพยากรพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น เป็นแหล่งที่มาของอาหาร แร่ธาตุและกิจกรรมพื้นเมือง<sup>26</sup>

ประเทศสหรัฐอเมริกา นับว่าเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล อันได้แก่ ทรัพยากรแนวปะการังที่สมบูรณ์อย่างมากแห่งหนึ่งของโลก กล่าวคือมีจำนวนมากถึง 20 เปอร์เซ็นต์ของแนวปะการังทั้งหมดของโลก ครอบคลุมถึง 51,800 ตารางกิโลเมตร โดยส่วนใหญ่ของพื้นที่ตั้งอยู่รอบชายฝั่งอเมริกากลางในทะเลแคริบเบียน<sup>27</sup> และยังกระจายออกไปตาม เขตพื้นที่ต่างๆ เช่น หมู่เกาะฮาวาย แนวปะการังชายฝั่งรัฐฟลอริดา เป็นต้น

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีหลายรูปแบบ ทั้งการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมการประมงและการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อ ทรัพยากรปะการังเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อหยุดวิกฤติ ป้องกัน ตลอดจนเพื่อการสงวนรักษาให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังอย่างยั่งยืน ในปี ค.ศ. 1998 หน่วยงานเพื่อการบริหารจัดการ ทรัพยากรปะการังแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา The United States Coral Reef Task Force (USCRTF) จึงได้รับการก่อตั้งขึ้นเพื่อสงวนและรักษาทรัพยากรปะการังในระบบนิเวศทางทะเล<sup>28</sup> ภายหลัง การก่อตั้ง USCRTF ได้กำหนดแนวนโยบายสำคัญเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรปะการังโดยได้ร่วมมือกับหน่วยงานทุกภาคส่วน อันได้แก่ หน่วยงานปกครอง ส่วนกลาง ส่วนมลรัฐหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนกลุ่ม นักวิทยาศาสตร์และผู้มีความสนใจเชิงพาณิชย์ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันด้านการอนุรักษ์ระบบ นิเวศแนวปะการัง<sup>29</sup>

ในปี 2000 USCRTF ได้มีการนำแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์แนวปะการัง (National Action Plan) ที่ถูกออกแบบมาให้ใช้เป็นแผนงานของประเทศในการบริหารจัดการ

<sup>26</sup> United State Coral Reef task force. (2010, April). The Department of the Interior. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.fws.gov/coralreef/deptint.cfm>

<sup>27</sup> Scienceray. (2008, August 20). Science of the Caribbean Sea: Coral Reefs. Retrieved October 26, 2010, from <http://scienceray.com/biology/marine-biology/science-of-the-caribbean-sea-coral-reefs/>

<sup>28</sup> United State Coral Reef task force. (2010, April). About The U.S. Coral Reef Task Force. Retrieved October 20 2010, from <http://www.coralreef.gov/about/>

<sup>29</sup> Ibid.

ทรัพยากรปะการังอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการทำความเข้าใจต่อระบบนิเวศแนวปะการังและเน้นกระบวนการที่ลดผลกระทบของการกระทำของมนุษย์ ในสองลักษณะคือ<sup>30</sup>

1. ทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบนิเวศแนวปะการังและกระบวนการที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ที่มีผลต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตของปะการัง ดังนี้

- 1.1 การทำแผนที่แนวทรัพยากรปะการังทั่วทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา
- 1.2 การตรวจสอบการดำเนินงานและการประเมินผลระบบนิเวศแนวปะการังในระยะยาว
- 1.3 สนับสนุนการวิจัยเชิงกลยุทธ์เพื่อเข้าใจปัญหาสำคัญของการคุกคามระบบนิเวศแนวปะการัง
- 1.4 เพิ่มความเข้าใจถึงปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง

2. ลดกิจกรรมของมนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของแนวปะการัง ดังนี้

- 2.1 ปรับปรุงการใช้แนวความคิดเรื่องเขตพื้นที่คุ้มครองเพื่อลดการคุกคามทรัพยากรปะการัง
- 2.2 ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการทำประมงและการใช้สารเคมีที่อาจมีผลต่อทรัพยากรปะการัง
- 2.3 ลดผลกระทบของการใช้งานแนวชายฝั่งที่อาจมีผลต่อทรัพยากรปะการัง
- 2.4 ลดมลพิษที่อาจมีผลต่อทรัพยากรปะการัง
- 2.5 การชดเชยความเสียหายต่อทรัพยากรปะการัง
- 2.6 การปรับปรุงการศึกษาและการต่อยอดแนวความคิดด้านการพัฒนาทรัพยากรปะการัง
- 2.7 การลดภัยคุกคามต่อระบบนิเวศแนวปะการังในระดับสากล
- 2.8 การลดผลกระทบจากกิจกรรมการค้าทรัพยากรปะการังระหว่างประเทศ
- 2.9 การประสานความร่วมมือการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อทรัพยากรปะการัง

<sup>30</sup> United State Coral Reef task force. (2010, April). The U.S. National Coral Reef Action Strategy's 13 Goals for Addressing Threats to Coral Reefs Worldwide. Retrieved October 20 2010, from <http://www.coralreef.gov/goals.html>

โดยแผนปฏิบัติการแห่งชาตินี้ได้รับการออกแบบเพื่อใช้เป็นแผนระยะยาว มีการกำหนดกรอบแนวทางในการจัดลำดับความสำคัญกลยุทธ์และแผนการดำเนินงานของหน่วยงานและสมาชิก จนกระทั่งปี ค.ศ.2002 USCRTF ได้มีการตราเอกสารประกอบที่เรียกว่า National Coral Reef Action Strategy (National Action Strategy) ที่อยู่ภายใต้ Coral Reef Conservation Act of 2000 (CRCA) (16 U.S.C. §6401 et seq.) เพื่อใช้เป็นแผนประกอบการดำเนินงานระยะสั้น<sup>31</sup>

นอกจากหน่วยงาน The United States Coral Reef Task Force (USCRTF) แล้วประเทศสหรัฐอเมริกายังกำหนดให้มีหน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ดังต่อไปนี้

#### 1. กรมการปกครองแห่งสหรัฐอเมริกา (The Department of the Interior)

กว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาการรับรู้ของสาธารณชนที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศเหล่านี้ได้พัฒนาขึ้นและช่วยกระตุ้นเตือนให้รัฐมีความพยายามที่จะป้องกันและสงวนรักษาทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ กรมการปกครองแห่งสหรัฐอเมริกา (The Department of the Interior) ได้มีส่วนในการปกป้องที่อยู่อาศัยที่สำคัญเหล่านี้รวมจำนวนประมาณ 3, 600,000 เอเคอร์ของแนวปะการังและพื้นที่น้ำท่วมถึงอื่นๆ นอกจากนี้กรมการปกครองแห่งสหรัฐอเมริกายังดำเนินงานด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์โดยเป็นผู้บุกเบิกในการกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ สถานะ และสภาพของแนวปะการังของประเทศ<sup>32</sup>

จากความพยายามที่จะป้องกันการสูญเสียที่กำลังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องของระบบนิเวศแนวปะการังทำให้เกิดการตราคำสั่งที่มีชื่อว่า Executive Order 13089 on Coral Reef Protection ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1998 โดยคำสั่งของผู้อำนวยการหน่วยงาน U.S. Coral Reef Task Force ร่วมกับเลขานุการของหน่วยงานด้านมหาดไทยและการพาณิชย์ เพื่อพัฒนาและดำเนินการโครงการวิจัยตลอดจนทำแผนที่เพื่อการตรวจสอบและระบุถึงสาเหตุสำคัญตลอดจนผลกระทบของความสูญเสียของระบบนิเวศแนวปะการัง เพื่อนำมาให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางใช้ในการปกป้องระบบนิเวศแนวปะการังตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด รวมถึงสร้างความร่วมมือของสถาบันในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ<sup>33</sup>

<sup>31</sup> United State Coral Reef task force. (2010, April). About The U.S. Coral Reef Task Force.

Retrieved October 20 2010, from <http://www.coralreef.gov/about/>

<sup>32</sup> United State Coral Reef task force. (2010, April). The Department of the Interior. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.fws.gov/coralreef/deptint.cfm>

<sup>33</sup> Ibid.

## 2. กรมสัตว์น้ำและสัตว์ป่าสหรัฐอเมริกา (U.S. Fish and Wildlife Service) (FWS)

กรมสัตว์น้ำและสัตว์ป่าสหรัฐอเมริกา (U.S. Fish and Wildlife Service) มีหน้าที่ปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบอื่นด้านการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์น้ำและสัตว์ป่าตลอดจนที่อยู่อาศัยของสัตว์เหล่านั้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนอเมริกัน<sup>34</sup>

การดำเนินงานต่างๆ เช่นการป้องกันและฟื้นฟูแนวปะการังตลอดจนที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตทางทะเล บังคับใช้กฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ทำงานร่วมกับประเทศอื่นๆ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังทั่วโลกโดยวิธีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในรัฐบาลกลางอื่นๆ รัฐในท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถช่วยลดภัยคุกคามต่อแนวปะการังและมีส่วนช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรต่างๆ เหล่านี้เอาไว้ได้

ด้านการบังคับใช้กฎหมายในกิจกรรมการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดที่สำคัญสำหรับการนำเข้าปะการัง ทั้งการนำเข้าเพื่อใช้ในกิจการทำเครื่องประดับหรือในธุรกิจค้าสัตว์น้ำมีชีวิต ในปี 1989 จากความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของการค้าปะการังระหว่างประเทศ และผลของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (อนุสัญญาไซเตส) ซึ่งปะการังเป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ที่ได้รับระบุเอาไว้ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 (Appendix II)<sup>35</sup> แห่งอนุสัญญานับดังกล่าว จึงทำให้เกิดการตรวจสอบและควบคุมการนำเข้าปะการังในเชิงพาณิชย์ โดย FWS สนับสนุนกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่ทำให้มีการตรวจสอบการนำเข้าปะการังมายังประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงการสกัดกั้นการขนส่งที่ผิดกฎหมาย และการเก็บรวบรวมและรักษาข้อมูลการค้าปะการังสหรัฐ

ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้ซื้อขายสินค้าปะการังที่ใหญ่ที่สุดในโลก มีผู้ที่มีความสนใจในการเลี้ยงปะการังมากกว่า 1 ล้านคน โดยคนอเมริกันซื้อปะการังที่มีชีวิตที่มาจากการประมงปะการังจากทะเลเป็นจำนวนมากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ ของการค้าปะการังที่มีการจำหน่ายทั่วโลก (กล่าวคือมากกว่า 4 แสนชิ้นต่อปี)<sup>36</sup> โดยมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการควบคุมกิจกรรมการค้าตลอดจนการส่งออกและนำเข้าปะการังของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ

<sup>34</sup> United State Coral Reef task force. (2010, April). U.S. Fish and Wildlife Service. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.fws.gov/coralreef/fish.cfm>

<sup>35</sup> CITES. (2010, January). The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Retrieved February 15, 2010, from <http://www.cites.org/>

<sup>36</sup> United State Coral Reef task force. (2010, April). The Coral Trade. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.fws.gov/>

The U.S. Coral Reef Conservation Act (CRCA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนารูปแบบการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเป็นอย่างมาก

โดยการค้าปะการังซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 (Appendix II)<sup>37</sup> ของอนุสัญญาด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (อนุสัญญาไซเตส) นั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า สินค้านั้นจะต้องได้รับอนุญาตให้มีการส่งออกจากประเทศต้นกำเนิด หรือใบอนุญาตผ่านทางจากประเทศที่มีการส่งสิ่งมีชีวิตผ่านประเทศนั้นๆ โดยการพิจารณาอนุญาตจากประเทศต้นทางที่ค้า นอกจากผู้ที่นำเข้าหรือส่งออกจะต้องได้รับอนุญาตในการนำเข้า และส่งออกสิ่งเหล่านี้แล้ว ในการนำสินค้าปะการังเหล่านี้เข้ามาทางเรือนั้น กฎหมายดังกล่าวระบุว่า จะต้องนำเข้ามาที่ทำเรือสินค้าที่ระบุไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมการค้าสัตว์ป่าเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อแจ้งการนำเข้าต่อหน่วยงาน The U.S. Fish. & Wild Life Service และให้ได้รับการตรวจสอบว่าปะการังที่ถูกส่งมานั้นถูกควบคุมภายใต้อนุสัญญา CITES หรือไม่ ถ้าใช่ได้รับอนุญาตจากประเทศผู้ส่งออกแล้วหรือไม่<sup>38</sup>

ในกรณีของผู้บริโภคหรือผู้ซื้อปะการัง กฎหมายกำหนดให้ผู้จำหน่ายจะต้องให้ข้อมูลผู้ซื้อ ว่าสินค้านั้นมีแหล่งที่มาจากที่ใด และสามารถที่จะเพาะเลี้ยงไว้ได้อย่างไร เพื่อให้ผู้เลี้ยงสามารถทราบได้ถึงระดับความยากง่ายในการเลี้ยงสิ่งมีชีวิตชนิดนั้นๆ และสามารถที่จะใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการพิจารณาเพื่อเลือกซื้อ<sup>39</sup> เป็นต้น

นอกจากหน่วยงานของภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังแล้ว ยังมีการจัดตั้งสภาเพื่อการค้าสัตว์น้ำที่ชื่อว่า Marine Aquarium Council (MAC) ซึ่งเป็นองค์กรไม่หวังผลกำไร ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากนานาประเทศ และได้พัฒนาโครงการออกใบรับรองทางนิเวศขึ้นด้วยความร่วมมือของผู้ที่เป็นตัวแทนอยู่ในอุตสาหกรรมเพื่อการค้าสัตว์น้ำ ผู้ที่นิยมเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ องค์กรอนุรักษ์ตัวแทนจากรัฐบาลตลอดจน องค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ได้มาร่วมกันกำหนดมาตรฐานการค้า การให้การศึกษา การออกใบรับรองให้ผู้ทำประมงสัตว์ทะเลเพื่อการเพาะเลี้ยง<sup>40</sup> เพื่อให้แน่ใจได้ว่า

<sup>37</sup> CITES. (2010, January). The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Retrieved February 15, 2010, from <http://www.cites.org/>

<sup>38</sup> United State Coral Reef task force. (2010, April). U.S. Fish and Wildlife Service. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.fws.gov/>

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> สมาคมผู้ปกป้องทางทะเล. (2001). การจับปลาในแนวปะการังสำหรับอะควาเรียม: การค้าทั่วโลก, ประเด็นในการดูแลและนโยบายในการจัดการ. หน้า 54.

สินค้าจากแนวปะการังดังกล่าว ไม่ได้ถูกจับมาด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสม หรือถูกจัดเก็บจากบริเวณที่ได้รับอนุญาตและมีการจัดการอย่างเหมาะสมหรือไม่

สภาเพื่อการค้าสัตว์น้ำ (MAC)<sup>41</sup> มีความก้าวหน้าอย่างมากในการพัฒนาระบบการใช้ใบรับรองทางนิเวศน์ขึ้น ซึ่งได้เปิดตัวในช่วงปลายปี 2001 มาตรฐานหลักของ MAC ได้นำเสนอหลักการสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1. การจัดการในระบบนิเวศ และการประมง
2. การรวบรวม, การจับและการกักขัง
3. การเตรียมส่ง การดูแลสินค้า และการขนส่ง

ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง<sup>42</sup> ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาแผนการจัดการและการดูแลรักษา เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชนิดนั้นๆ นำไปใช้ปฏิบัติ รวมถึงการกำหนดเขตสงวนทางนิเวศวิทยาด้วย
2. สนับสนุนให้เกิดมาตรฐานอุตสาหกรรม และระบบการใช้ใบรับรองทางนิเวศ อย่างเช่น ระบบ MAC ซึ่งจะสนับสนุนให้เกิดการจัดการที่เหมาะสมและยั่งยืนสำหรับทรัพยากรในแนวปะการัง
3. พัฒนานโยบายและออกกฎหมาย เพื่อปรับปรุงจัดการแนวหิน และการดูแลรักษา โดยใช้ความสัมพันธ์ในการค้า ทั้งประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ซึ่งสนับสนุนให้เกิดการใช้ใบรับรองขึ้น
4. กระตุ้นให้ผู้ค้าเกิดความตระหนักเกี่ยวกับประเด็นสภาพแวดล้อม และการเลือกซื้อที่จะสนับสนุนให้เกิดการจัดการที่เหมาะสม โดยให้ผู้เลี้ยงเกิดความต้องการในสินค้าที่มีการรับรอง
5. พัฒนาและประยุกต์ใช้แผนการตรวจสอบที่เหมาะสม สำหรับการค้าสัตว์น้ำ
6. กระตุ้นให้ผู้ส่งออกมีความร่วมมือในการให้ข้อมูลเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการค้าสัตว์น้ำของโลก เพื่อให้แน่ใจได้ว่ามีข้อมูลที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการค้าทั้งหมด
7. พยายามให้ลดการจับสัตว์และการค้าในสายพันธุ์ที่ไม่เหมาะสม ที่ไม่อาจมีชีวิตรอดได้ในการค้าสัตว์น้ำ
8. พยายามลดการจับและการค้าสายพันธุ์ที่หาได้ยาก สายพันธุ์ประจำท้องถิ่น หรือจากแนวหินน้ำลึก ซึ่งการตรวจสอบและการจัดการเป็นไปอย่างยาก

<sup>41</sup> Marine Aquarium Council. (2009, January). Marine Aquarium Council information. Retrieved March 10, 2010, from <http://www.aquariumcouncil.org/Default.aspx>

<sup>42</sup> Ibid.

9. สนับสนุนการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้เกิดการดูแลรักษาที่เหมาะสมขึ้น และกระตุ้นให้นักวิทยาศาสตร์มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานของการตรวจสอบ

10. ช่วยสนับสนุนการเพาะเลี้ยงสิ่งสวยงามทางทะเล และกระตุ้นให้เกิดการเพาะเลี้ยงให้มากขึ้นในแต่ละแห่ง

11. สนับสนุนการบริหารจัดการ การตรวจตรา และการออกไปรับรอง ซึ่งรวมถึงการให้ใช้อุปกรณ์ป้องกันในการดำน้ำเพื่อจับสัตว์น้ำ และช่วยให้เกิดความยุติธรรมในการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึง เป็นต้น

### 3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่สมบูรณ์อย่างมาก ประเทศหนึ่งในโลก กล่าวคือเป็นแหล่งที่ตั้งของ Great Barrier Reef ซึ่งมีลักษณะเป็นพืดหินปะการัง ที่ยาวที่สุดในโลก โดยมีความยาวกว่า 2,000 กิโลเมตรอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศออสเตรเลียหรือตอนใต้ของทะเลคอรัล เริ่มตั้งแต่แหลมเคปยอร์ก (Cape York) ซึ่งอยู่ไกลขึ้นไปทางเหนือของรัฐควีนแลนด์ลงมาถึงบันดาเบิร์ก (Bundaberk) ทางตอนใต้ ครอบคลุมพื้นที่ 215,000 ตารางไมล์ หรือ 345,000 ตารางกิโลเมตร ของน่านน้ำรอบๆ แนวปะการัง โดยแนวปะการังใหญ่แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ แนวปะการังเหนือ (Northern Reef) หมู่เกาะวิทซันเดย์ (Whitsunday Island) และ แนวปะการังใต้ (Southern Reef) โดยในแนวปะการังดังกล่าวเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตที่สวยงามทางทะเลเป็นจำนวนมากหลายชนิดอันได้แก่ ทั้งปะการังทั้งชนิดอ่อน และชนิดแข็ง สวยงามตลอดจนปลา และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ในทะเลอีกเป็นจำนวนกว่า 1500 ชนิด<sup>43</sup>

จากการที่ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสมบูรณ์อย่างมาก ทำให้ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล โดยการกำหนดมาตรการในประการต่างๆ เพื่อการจัดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตลอดจนควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ เอาไว้ให้คงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืน ทั้งในระดับสหพันธรัฐและในระดับมลรัฐ

<sup>43</sup> The Great Barrier Reef. (2000, January). The Great Barrier Reef. Retrieved October 28, 2010, from <http://www.greatbarrierreef.org/>



เนื่องจากในปัจจุบันแหล่งทรัพยากรแนวปะการังหลายๆ แห่งในประเทศออสเตรเลีย ได้รับการประกาศให้เป็นมรดกแห่งชาติ หรือแหล่งมรดกโลก<sup>44</sup> อาทิเช่น แนวปะการังในบริเวณ The Great Barrier Reef แนวปะการังในบริเวณ Ashmore Reef National Reserve และแนวปะการังในบริเวณ Kimberley Coast Reserve เป็นต้น โดยแหล่งทรัพยากรแนวปะการังแห่งต่างๆ ที่ได้รับการประกาศเป็นแหล่งมรดกแห่งชาติหรือมรดกโลกแล้วก็จะได้รับการดูแลรักษาอย่างเข้มงวดจากรัฐบาลของมลรัฐ เพื่อไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายลงไป เพื่อการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติไม่ให้เกิดการทำลายหรือได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจกรรมบางอย่างของมนุษย์ เช่น การเล่นกีฬาทางน้ำ การท่องเที่ยว หรือแม้กระทั่งจากธุรกิจค้าปะการัง จึงได้มีการกำหนดให้ใช้วิธีการแบ่งเขตพื้นที่ตามวิธีการใช้ประโยชน์จากแนวปะการัง มาใช้กับแนวปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติในหลายๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของทรัพยากรแนวปะการัง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว เขตพื้นที่ใช้ทำการประมง เขตพื้นที่เพื่อการค้นคว้าวิจัย หรือเขตพื้นที่เพื่อการสงวนรักษา เป็นต้น ตัวอย่างของการแบ่งเขตพื้นที่ เช่น การแบ่งเขตพื้นที่ของแนวปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติ The Great Barrier Reef Marine ได้มีการแบ่งเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแนวปะการังออกเป็น 9 เขต<sup>45</sup> คือ

1. เขตพื้นที่เพื่อการสงวน (Preservation Zone) [Pink Zone] เป็นเขตที่กำหนดห้ามไม่ให้มีการประกอบกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นการก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นต่อทรัพยากรท้องทะเล นอกจากนี้จะเป็นการทำวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ที่ได้รับการอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติเท่านั้น

2. เขตพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติทางทะเล (Marine National Park Zone) [Green Zone] เป็นเขตที่อนุญาตให้ประกอบกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยว การวิจัย การขนส่งสินค้า (นอกเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการขนส่งสินค้า) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลในบางประการตามแผนงานที่ได้กำหนดเอาไว้

<sup>44</sup> UNEACO. (2010, February). The Great Barrier Reef UNESCO. Retrieved October 28, 2010, from <http://whc.unesco.org/en/list/154>

<sup>45</sup> Australian Government Great Barrier Reef Marine Park Authority. (2004, July). Zoning guide to using the Marine Park. Retrieved October 20, 2010, from [http://www.gbrmpa.gov.au/corp\\_site/management/zoning/](http://www.gbrmpa.gov.au/corp_site/management/zoning/)

3. เขตพื้นที่เพื่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Research Zone) [Orange Zone] เป็นเขตที่อนุญาตให้สามารถที่จะดำเนินการเพื่อค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์ตลอดจนกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องได้เท่านั้น

4. เขตแนวกันชน (Buffer Zone) [Olive Green Zone] เป็นเขตพื้นที่สำหรับการป้องกันและการสงวนรักษาพื้นที่อุทยานทางทะเล แต่อนุญาตให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าไปเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงนันทนาการได้

5. เขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ (Conservation Park Zone) [Yellow Zone] เป็นเขตพื้นที่ช่วยให้การคุ้มครองและอนุรักษ์เขตพื้นที่ของอุทยานทางทะเล ในขณะที่ยังให้โอกาสแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมเพื่อความเพลิดเพลิน ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดในรายละเอียด เช่น สามารถทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ คักจับสัตว์น้ำด้วยวิธีการต่างๆ การทำประมงปะการังได้ภายใต้การพิจารณาอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่

6. เขตคุ้มครองที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ (Habitat Protection Zone) [Dark Blue Zone] เป็นเขตที่มุ่งคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตในทะเลจากกิจกรรมการประมงตลอดจนการจับสัตว์น้ำด้วยวิธีการต่างๆ โดยการวางข้อกำหนดตลอดจนการกำหนดให้มีการพิจารณาอนุญาตก่อนเข้าไปดำเนินกิจกรรมการประมงสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ดังกล่าว

7. เขตพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์ทั่วไป (General Use Zone) [Light Blue Zone] เป็นเขตที่อนุญาตให้สามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้ทุกประเภท เช่นการเล่นกีฬาทางน้ำ การทำประมงทุกชนิด ทำการวิจัย การล่าหรือจับสัตว์น้ำ หรือการตกปลาเป็นกีฬา การประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว การขุดเจาะสำรวจน้ำมันและแร่ธาตุ เป็นต้น

8. เขตพื้นที่เกาะที่เป็นรัฐที่ปกครองตนเอง (Commonwealth Islands Zone) เป็นเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้เอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่สำหรับกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่มากนัก

9. เขตพื้นที่อนุรักษ์ปากแม่น้ำ (Estuarine Conservation Zone) [Brown Zone] เขตพื้นที่ดังกล่าวกำหนดขึ้นโดยวัตถุประสงค์ในการป้องกันชายฝั่งของเขตอุทยานทางทะเล Queensland's Great Barrier Reef อนุญาตให้เอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากกิจกรรมต่างๆ ที่ไม่เป็นการรบกวนธรรมชาติในเขตพื้นที่ดังกล่าวได้ เพื่อการรักษารูปแบบวิธีการประมงแบบดั้งเดิมเอาไว้ เป็นต้น

นอกจากนั้น จากการศึกษาที่ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่สมบูรณ์และได้รับการยกย่องว่ามีความหลากหลายสูง สิ่งมีชีวิตทางทะเลบางสายพันธุ์ไม่สามารถพบได้ในภูมิภาคอื่นๆ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลชนิดนั้นๆ กลายเป็นที่

ต้องการของนักสะสมและนักเพาะเลี้ยงปะการังและสัตว์ทะเลสวยงามอันเป็นเหตุให้มีการทำประมงเพื่อจับสัตว์ทะเลและปะการังดังกล่าวที่เป็นที่ต้องการของตลาดเพื่อนำมาจำหน่าย ทั้งนี้ในประเทศออสเตรเลีย การจำหน่ายปะการังนั้นไม่ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากได้ปฏิบัติได้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ Wildlife Protection (Regulation of Exports and Imports) Act 1982 หรือพระราชบัญญัติการควบคุมสัตว์ป่าซึ่งรวมถึงมาตรการในการควบคุมการส่งออกและนำเข้าสัตว์ป่าเหล่านั้นด้วย ค.ศ. 1982 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เพิ่มเติมความคุ้มครองและการอนุรักษ์สัตว์ป่าโดยควบคุมการส่งออกและนำเข้าสัตว์และพืชบางชนิดอย่างสิ้นค้า โดยมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่า และเพื่อการปฏิบัติตามภาระผูกพันของออสเตรเลียภายใต้อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชระหว่างประเทศออสเตรเลียและประเทศอื่นๆ ซึ่งหมายถึงอนุสัญญาด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (อนุสัญญาไซเตส) นั่นเอง โดยเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นในเรื่องการวางระเบียบ การกำหนดกฎเกณฑ์มาตรการ และข้อห้ามต่างๆ เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

โดยได้แบ่งส่วนของการตรากฎหมายดังกล่าวออกเป็น 5 ส่วน กล่าวคือ

1. ส่วนที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ทั่วไป โดยได้บัญญัติถึง บทนิยาม คำจำกัดความต่างๆที่จะใช้ในกฎหมายฉบับนี้<sup>46</sup>

2. ส่วนที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์ในการส่งออกและนำเข้า<sup>47</sup> ซึ่งแบ่งเงื่อนไขออกเป็นประการต่างๆ เช่น เงื่อนไขของชนิดของสัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่กำหนดห้ามมิให้ส่งออกและนำเข้าไม่ว่าในกรณีใดๆ เงื่อนไขของชนิดของสัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่อนุญาตให้มีการส่งออกและนำเข้าได้ เงื่อนไขของชนิดของสัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่ต้องได้รับอนุญาตเพื่อการส่งออก เงื่อนไขของชนิดของสัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่ต้องได้รับอนุญาตเพื่อการนำเข้า กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์และพันธุ์พืช กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตของเจ้าหน้าที่ และกำหนดวิธีการทำเครื่องหมายที่กลุ่มตัวอย่างของสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเพื่อวัตถุประสงค์ในการบ่งชี้ชนิดพันธุ์ เป็นต้น

<sup>46</sup> Part I - Preliminary of export and import of specimens of Wildlife Protection (Regulation of Exports and Imports) Act 1982.

<sup>47</sup> Part II—Regulation of export and import of specimens of Wildlife Protection (Regulation of Exports and Imports) Act 1982.

2A. ส่วนที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์ในการครอบครองสัตว์ปีกหายาก<sup>48</sup>

3. ส่วนที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมาย<sup>49</sup> ฉบับดังกล่าว ซึ่งแบ่งเงื่อนไขออกเป็นประการต่างๆ เช่น การกำหนดบุคคลผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ทำการตามกฎหมายนี้ กฎเกณฑ์การเทียบเรือและการเข้ามาโดยได้รับอนุญาต กฎเกณฑ์การออกหมายค้น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้บังคับการตามหมายค้น อำนาจสั่งหยุด และตรวจค้นยานพาหนะ อำนาจจับ และการอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4. บทเบ็ดเตล็ด<sup>50</sup> เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐาน การคุ้มครองพยาน อัตราค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น

ตัวอย่างของโดยข้อกำหนดในกฎหมายฉบับดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประการัง เช่น เงื่อนไขการนำเข้าและส่งออกปะการัง กฎหมายกำหนดว่าการนำเข้าและส่งออกปะการังนั้นจะต้องมีการขออนุญาตเพื่อทำการส่งออกและนำเข้าจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการพิจารณาเสียก่อนจึงจะสามารถกระทำได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา เช่น ผู้ใดฝ่าฝืนส่งออกสัตว์ป่าและพันธุ์พืชชนิดที่ระบุไว้ในส่วนที่ 1-3 หรือเป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์พื้นเมืองที่มีได้ถูกระบุไว้ในส่วนที่ 4 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษดังต่อไปนี้ ในกรณีผู้กระทำเป็นบุคคลธรรมดาต้องระวางโทษจำคุกเป็นเวลา 5 ปี หรือปรับ 100,000 ออสเตรเลียดอลลาร์ ในกรณีผู้กระทำเป็นนิติบุคคลต้องระวางโทษปรับ 200,000 ออสเตรเลียดอลลาร์ เป็นต้น<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Part IIA—Regulation of the possession of classified exotic birds of Wildlife Protection (Regulation of Exports and Imports) Act 1982.

<sup>49</sup> Part III—Enforcement of export and import of specimens of Wildlife Protection (Regulation of Exports and Imports) Act 1982.

<sup>50</sup> Part IV—Miscellaneous of export and import of specimens of Wildlife Protection (Regulation of Exports and Imports) Act 1982.

<sup>51</sup> Wildlife Protection (Regulation of Exports and Imports) Act 1982 Division 1-Prohibition of certain exports and imports.

21. A person shall not, otherwise than in accordance with a permit or an authority, export-

(a) a specimen specified in Part I of Schedule 1, Part I of Schedule 2 or Part I of Schedule 3; or

(b) a specimen that is, or is derived from, a native Australian animal or a native Australian plant

and is not specified in Part I of Schedule 4

Penalty-

(a) if the person is a natural person-\$100,000 or imprisonment for 5 years; or

(b) if the person is a body corporate-\$200,000.

## บทที่ 4

### มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

จากความสำคัญของทรัพยากรปะการังที่มีต่อสิ่งมีชีวิตต่างๆ ในทะเลรวมถึงต่อมนุษย์ เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ รัฐบาลในฐานะผู้ปกครองจึงตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญของการคุ้มครอง การอนุรักษ์ ตลอดจนควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเอาไว้ให้คงไว้ตราบนานเท่านาน จึงได้ทำการกำหนดแนวนโยบาย ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายขึ้นเพื่อใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1 การดำเนินงานของรัฐด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

##### 4.1.1 แนวนโยบาย และแผนการดำเนินงานของรัฐด้านการคุ้มครอง และควบคุมการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรปะการัง

แนวทางการพัฒนาประเทศของไทยในอดีต ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ เอาไว้โดยเน้นหนักไปในการพัฒนา 3 ด้าน ได้แก่ การส่งเสริมการประกอบการในด้านการเกษตรกรรม ในด้านการอุตสาหกรรม และในด้านการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ เพื่อให้สามารถจะบรรลุเป้าหมายในการมีความเจริญทางเศรษฐกิจ และสังคมที่ทัดเทียมกับนานาประเทศ และเนื่องด้วยเหตุปัจจัยพื้นฐานของประเทศไทย เป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ดังนั้น การจะพัฒนาความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการอุตสาหกรรมของประเทศจึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยวัตถุดิบในการผลิตที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติ และผลผลิตทางการเกษตรของประเทศที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์เป็นต้นทุนหลัก เพื่อที่จะทำให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ แต่เนื่องจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม หรือการท่องเที่ยว ที่ต้องพึ่งพากับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญนั้นแม้ว่าจะสามารถทำให้ประเทศไทยมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วสมดังที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ก็ตาม แต่ผลที่ติดตามมาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือ ภาวะความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนในชาติและเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องเร่งรีบแก้ไข ซึ่งรัฐก็ได้ตระหนักดีในปัญหาดังกล่าว ดังนั้นในการกำหนด

แนวทางการพัฒนาประเทศ และการดำเนินงานของรัฐในเวลาต่อมา จึงได้คำนึงถึงสิ่งที่สำคัญที่สุด 2 ประการ กล่าวคือ ในประการแรกจะต้องมีการเร่งรัดพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคง ทั้งในด้านทางเศรษฐกิจและสังคม และประการที่สองจะต้องจัดการควบคุมดูแลให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยที่จะต้องไม่เป็นการทำลายความสมดุลย์ตามธรรมชาติของสภาพแวดล้อมอีกด้วย ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศในรูปแบบดังกล่าว เป็นการมุ่งที่จะพัฒนาประเทศไปพร้อมกับการรักษาความสมดุลย์ของสภาพแวดล้อมในความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)<sup>1</sup> นั่นเอง

สิ่งที่จะทำให้การพัฒนาและการอนุรักษ์ดังกล่าว สามารถจะดำเนินการไปด้วยกันได้ อย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีแนวนโยบายและแผนการจัดการที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อที่จะทำให้การดำเนินการของหน่วยงานในระดับต่างๆ เป็นไปได้ในรูปแบบและทิศทางเดียวกันแล้ว ก็จึงจะทำให้รัฐสามารถควบคุม กำกับ หรือดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ เหล่านั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ได้ ดังนั้นในส่วนนี้จึงได้มุ่งที่จะทำการศึกษาถึงแนวนโยบาย และแผนการดำเนินงานที่สำคัญของรัฐที่มีส่วนอย่างมาก ในการกำหนดแนวทางของการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ในแนวปะการัง เพื่อให้สามารถจะดำเนินการควบคู่ไปกับการกระบวนการอนุรักษ์และการคุ้มครองสภาพแวดล้อมของแนวปะการังเอาไว้ให้มีความยั่งยืนต่อไป โดยจะได้ทำการศึกษาวิจัยจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศต่อไป

#### 4.1.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนพัฒนาหลักของประเทศไทยที่มีความสำคัญในฐานะที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศโดยรวมในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาสภาพทางเศรษฐกิจ การลงทุน การพัฒนาทางสังคม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ และก็ยังรวมไปถึงการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย นอกจากนี้แล้วในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ยังมีมีความสำคัญ ในฐานะที่ถูกใช้เป็นแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ ให้มีความถูกต้องตรงกัน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาประเทศนั่นเอง

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงเนื้อหาของ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว

<sup>1</sup> ศศิณา ภาธา. (2550). เล่มเดิม. หน้า 336-337.

สามารถจะแยกการพิจารณาออกได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางในด้านการพัฒนาประเทศกับแนวทางในด้าน การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวคือ ประเทศไทยได้มีการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อยมา โดยเฉพาะภายหลังจากที่ประเทศเริ่มประสบปัญหาวิกฤติทรัพยากร อันได้แก่การเกิดความเสี่ยงโทรมและการลดความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้านเพื่อประโยชน์สูงสุดเพื่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์โดยกลุ่มคนเฉพาะกลุ่ม กับการรวมอำนาจการจัดการที่ภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากทิศทางการดำเนินงานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 ซึ่งถึงแม้ว่ามีการออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 แต่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) การทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็ยังไม่ลดลง จึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางมาเน้นที่การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรม ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-6

การให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรากฏอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ดังจะเห็นได้จากมีการประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยมีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วม และจัดระบบบริหารและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามหลักการจัดการให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อจุดมุ่งหมายการพัฒนาประเทศให้เป็นไปอย่างสมดุลทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และฐานทรัพยากร รวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม การให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศบนฐานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ก็ได้ดำเนินการเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน<sup>2</sup>

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงแนวนโยบายในการดำเนินงานของภาครัฐ ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการังตลอดจนแนวทางของการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการังนั้น ก็ได้ปรากฏอยู่ในหลายๆ ส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

<sup>2</sup> อภิษฎา คุณาพรธรรม. (2551). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายองค์กรชุมชน: กรณีศึกษา กลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเป็ดใน จังหวัดตราด. หน้า 63-64.

แห่งชาติ ฉบับที่ 7 ที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงที่ผ่านมา นั้น ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญไว้ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ<sup>3</sup>

1. การเร่งอนุรักษ์และฟื้นฟูแนวปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ทุกแห่ง ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์

2. เร่งรัดการกำหนดเขตและหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในแนวเขตปะการัง รวมทั้งการออกระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองปะการัง

3. กำหนดมาตรการอนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาวะสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติมิให้เสื่อมโทรมลง โดยจะเน้นการกำหนดแนวทางการประสานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งทะเล เพื่อให้สามารถที่จะใช้ประโยชน์ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่องทั้งในด้านการท่องเที่ยว การประมง และการพัฒนาอื่นๆ เช่น การก่อสร้างท่าเรือ การสร้างนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ให้ความสำคัญไปกับการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ป่าชายเลน และแนวปะการัง

4. เร่งรัดการจัดการ ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูป่าชายเลน และแนวปะการัง โดยเน้นการจัดสรรงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ และมีการประเมินผลอัตราการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างเปิดเผย เพื่อปรับปรุงมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5. เร่งจัดทำแผนอุทยานแห่งชาติทางทะเลให้ครบทุกแห่ง

6. เร่งรัดการวางแผนการจัดการชายฝั่งทะเลในระดับพื้นที่ และในระดับจังหวัดรวมทั้งการจัดตั้งระบบข้อมูลชายฝั่งทะเล เพื่อประกอบการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ

7. กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลทั่วประเทศ และกำหนดคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ โดยเน้นการอนุรักษ์ในบริเวณที่มีปะการัง แหล่งรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ และแหล่งที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และการท่องเที่ยว

8. จัดทำโครงการ หรืองานประชาสัมพันธ์ และป้องกันการบุกรุกทำลายแหล่งทรัพยากรชายฝั่งทะเล โดยเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นเอกชน และการสร้างจิตสำนึกของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเล ตลอดจนการติดตามดูแล และประเมินความสำเร็จของโครงการดังกล่าว

ซึ่งเมื่อได้ทำการพิจารณาถึงแนวนโยบายของรัฐ ในด้านการจัดการสภาพแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการัง ตามที่ปรากฏในแผนพัฒนา

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2534). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539). หน้า 22-24, 239-240.



เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 นั้น นับได้ว่ารัฐได้เริ่มจะตระหนักถึงความรุนแรงในปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของแนวปะการัง รวมทั้งทรัพยากรชายฝั่งทะเลประเภทอื่นๆ อย่างจริงจังเป็นครั้งแรก โดยจะเห็นได้ว่ารัฐได้กำหนดแนวนโยบายขึ้นมาหลายประการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการังของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ทั้งมาตรการดำเนินการที่จัดให้มีแผนการดำเนินงานเพื่อควบคุม ดูแล และจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง การจัดสรรงบประมาณและอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอแก่การดำเนินงาน การประชาสัมพันธ์และจัดทำโครงการเพื่อให้องค์กรท้องถิ่นเอกชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเลของประเทศให้คงอยู่ตลอดไป

ส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่เคยใช้บังคับอยู่นั้นก็ได้มีการกำหนดถึงวิธีการและแนวนโยบายการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความต่อเนื่องไปจากการดำเนินงานที่ปรากฏอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการหลัก คือ การบริหารจัดการเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ให้มีความสมบูรณ์และเกิดความสมดุลต่อระบบนิเวศเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนอย่างแท้จริง<sup>4</sup>

โดยในส่วนของแผนฯที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนด แนวทางการดำเนินงานเอาไว้ดังต่อไปนี้ คือ<sup>5</sup>

1. กำหนดให้มีการวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดมาตรการที่เข้มงวดเพื่อสนับสนุนการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งทะเล

2. สนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสนับสนุนให้มีกฎหมายที่รองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงขนาดเล็ก ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ทั้งการฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าชายเลนหญ้าทะเล และปะการังเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่ง โดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2539). *สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8* (พ.ศ. 2540-2544). หน้า 6.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 142.

ซึ่งในเนื้อหาส่วนใหญ่ของแผนฯ 8 ที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง และควบคุม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น จะได้นั้นหนักไปในการดำเนินการ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแนวปะการังร่วมกับภาครัฐ โดยเน้นรูปแบบของการจัดการให้มีความสอดคล้อง และเชื่อมโยงกับการดำเนินการทางด้านนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ โดยการกำหนดมาตรการ และแผนแม่บทต่างๆ ที่ได้มีส่วนในการทำให้กระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชนิดมีความชัดเจน และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นกว่าในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกๆ ฉบับที่ผ่านมา

จากการที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของ ทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วย พัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นพร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมา เป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ สิ่งแวดล้อม ซึ่งต่อในภายหลังแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ก็สืบทอดแนวความคิดในการให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างมีประสิทธิภาพโดยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในสังคม ส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ความรู้และมี ระบบบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่โปร่งใส ให้ท้องถิ่นมีส่วนรับผิดชอบในการ รักษา ใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและมีการควบคุมที่ดี โดยมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อ สนับสนุนการกระจายอำนาจในด้านการบริหารจัดการและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมาย ด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น<sup>6</sup>

ในระยะเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ซึ่งก็ยังให้ความสำคัญกับการรักษาฐานทรัพยากรและความสมดุลของ ระบบนิเวศเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ โดยพัฒนาระบบ ฐานข้อมูลและสร้างองค์ความรู้ ส่งเสริมสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนพัฒนาระบบการจัดการร่วมเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดเขตและการจัดการเชิงพื้นที่ที่ได้การจัดทำข้อตกลงกับชุมชน ท้องถิ่นในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติหลักได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง

<sup>6</sup> อภิษฎา คุณาพรธรรม. (2551). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายองค์กร ชุมชน: กรณีศึกษา กลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเป็ดใน จังหวัดตราด. หน้า 65-66.

ทรัพยากรแร่ และมาตรการหยุดใช้ทรัพยากรสำคัญที่ถูกทำลายสูง ทั้งยังกำหนดแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 อย่างต่อเนื่องตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 นี้<sup>7</sup>

#### 4.1.1.2 แผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ

นอกจากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รัฐได้กำหนดแนวนโยบายของประเทศในเรื่องการจัดการสภาพแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังเอาไว้อย่างกว้างๆ และในภายหลังยังมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและทำการอนุรักษ์แล้ว รัฐก็ยังได้มอบหมายให้กับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ปัจจุบันหน่วยงานภายในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) กรมประมง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ร่วมกันดำเนินการจัดทำแผนแม่บทในระดับประเทศเพื่อใช้เป็นกรอบสำหรับการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการคุกคามทำลายของทรัพยากรปะการัง และเป็นการอนุรักษ์สภาพความสมดุลย์ในทางระบบนิเวศของแนวปะการังของประเทศให้คงอยู่ตลอดไป ดังนั้นจึงได้มีการจัดทำแผนแม่บทขึ้นมาตามแนวนโยบายดังกล่าวขึ้น ซึ่งก็คือ “แผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ” โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนดังต่อไปนี้คือ<sup>8</sup>

1. เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากแนวปะการังในกิจกรรมต่างๆ เกิดความสมดุลย์และสอดคล้องกับการจัดการปะการังตามคุณค่าทางนิเวศวิทยา และคุณค่าทางเศรษฐกิจ
2. เพื่อลดปัญหาความเสื่อมโทรมของปะการัง ให้สามารถที่จะเอื้ออำนวยต่อการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ
3. เพื่อป้องกันและรักษาแนวปะการังที่ยังมีคุณภาพดีเยี่ยม ไว้เป็นมรดกในทางธรรมชาติของประเทศ
4. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน โดยการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนของแต่ละฝ่าย
5. เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งความรู้ความสามารถให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชน ในการปฏิบัติตามแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ

<sup>7</sup> แหล่งเดิม. หน้า 66.

<sup>8</sup> สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม. (2535). สรุปสาระสำคัญแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ. หน้า 9.

โดยแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศฉบับนี้ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และได้รับการประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นแผนงานรวมในด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศในทุกๆ ด้าน โดยให้มีการนำเอามาตรการทางด้านกฎหมาย มาตรการด้านบริหารและ การจัดการ การติดตามตรวจสอบ และการฝึกอบรมมาใช้เพื่อที่จะช่วยแก้ไขปัญหา ตลอดจนการลดข้อจำกัดของกระบวนการจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาทิเช่น ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในแนวนโยบายของรัฐหรือมีปัญหาในเรื่องขอบเขตหน้าที่ รวมทั้งการประสานงานร่วมกันของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้กระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย ได้เกิดมีประสิทธิภาพในการดำเนินการมากที่สุดต่อไป

ในส่วนเนื้อหาของแผนแม่บทการจัดการปะการังแห่งชาตินั้น ได้แบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็นแนวนโยบาย และมาตรการสนับสนุนเพื่อนำแผนไปปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ<sup>9</sup>

1. ให้มีการจัดการแนวปะการังเพื่อให้สอดคล้องกับคุณค่าทางนิเวศวิทยา และคุณค่าทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ จากทรัพยากรแนวปะการัง มีการจัดทำแผนในระดับพื้นที่สำหรับแนวปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลและในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ประมง และนอกจากนี้ยังได้จัดให้มีการกำหนดเขต และหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากแนวปะการังออกได้เป็น 3 เขตดังต่อไปนี้คือ

(1) เขตการดูแลของท้องถิ่น (Local Management Zone)

เป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ของแนวปะการังขนาดเล็กที่อยู่ นอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือนอกเขตรักษาพืชพันธุ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะจัดการแนวปะการังได้ด้วยตนเอง และเพื่อเป็นการสงวนรักษาทรัพยากรแนวปะการังที่มีอยู่เดิมให้ยังคงอยู่ในสภาพที่ดี โดยที่ท้องถิ่นเองก็ยังสามารถที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณแนวปะการังได้ โดยการอนุญาตให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะทำการประมงแบบพื้นบ้านที่ยั่งยืนในบริเวณแนวปะการังได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องไม่เป็นการสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมของแนวปะการังด้วย และนอกจากนี้ก็จะมีการควบคุมกิจกรรมในบางประเภทที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสภาพความสมบูรณ์ของแนวปะการังได้ อาทิเช่น การก่อสร้างเขื่อนหรือทำเทียบเรือตาม

<sup>9</sup> แหล่งเดิม. หน้า 22-24.

แนวชายฝั่งทะเล การทำเหมืองแร่ในทะเล การขุดเจาะสำรวจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติใกล้กับแนวปะการัง หรือ การก่อสร้างที่พิกขนาดใหญ่ เป็นต้น

(2) เขตการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยวและนันทนาการ โดยสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 เขตย่อย ดังต่อไปนี้คือ

### 2.1 เขตการท่องเที่ยวหนาแน่น (Intensive Tourism Zone)

เป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์สำหรับบริเวณพื้นที่ทางทะเลที่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ดังกล่าว เพื่อเป็นการรักษาเอาไว้ซึ่งสภาพความสมดุลย์ในระบบนิเวศตามธรรมชาติ พร้อมกับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ และก็ยังจะเป็นการลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างแนวความคิดในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กับความต้องการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยวของประเทศ โดยการกำหนดให้มีมาตรการเพื่อควบคุมกิจกรรมประเภทต่างๆ คือ การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในประเภทต่างๆ เช่น ท่อระบายน้ำทิ้งไม่ให้อยู่ใกล้กับบริเวณแนวปะการัง การจอดเรือหรือการเดินทางเรือที่เป็นไปเพื่อกิจกรรมนันทนาการหรือการจับสัตว์น้ำ เพื่อการค้า เป็นต้น

### 2.2 เขตท่องเที่ยวธรรมชาติ (Eco-Tourism Zone)

เป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์สำหรับแนวปะการัง ที่ได้มีการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยว หรือการประมงในบริเวณน้อยถึงปานกลาง และสภาพของแนวปะการังก็ยังคงอยู่ในสภาพที่ดีและมีความสมดุลย์ตามธรรมชาติ และก็ยังเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตชายฝั่งทะเลอยู่แล้ว โดยมีการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมกิจกรรมดังต่อไปนี้ คือ การก่อสร้างที่พิกขนาดใหญ่ในบริเวณชายฝั่งทะเล ที่อาจจะมีผลกระทบต่อแนวปะการัง การจับสัตว์น้ำเพื่อการค้า หรือการจอดเรือท่องเที่ยวในระยะ 1 กิโลเมตร นับจากแนวปะการัง เป็นต้น

### (3) เขตการอนุรักษ์เพื่อความสมดุลย์ของระบบนิเวศและการวิจัย

เป็นการกำหนดเขตเพื่อใช้กับแนวปะการัง ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศชายฝั่งทะเล และมีคุณค่าต่อการค้นคว้าและวิจัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากว่าแนวปะการังในบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตที่ห่างไกลจากชุมชน ทำให้ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมในบริเวณชายฝั่งน้อยนอกจากนี้แล้วก็ยังมิสัถยภาพต่ำในการที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ โดยเขตอนุรักษ์เพื่อความสมดุลย์ของระบบนิเวศและการวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อให้มีการสงวนรักษาสภาพ ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศของแนวปะการังที่มีอยู่เดิมให้คงอยู่ต่อไป โดยปราศจากการถูกรบกวนจากกิจกรรมในประเภทต่างๆ นอกจากการใช้ประโยชน์เพื่อการค้นคว้าและวิจัยทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น โดยได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ดังต่อไปนี้คือ

การจับสัตว์น้ำเพื่อการค้า การทิ้งขยะและของเสียลงในทะเล การทำเหมืองแร่ในทะเล การขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ หรือว่าการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ท่องเที่ยวทะเลในระยะ 1 กิโลเมตร ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของแนวปะการังได้ เป็นต้น

2. การแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของแนวปะการัง โดยใช้วิธีการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหาร และการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ โดยได้กำหนดให้มีการดำเนินการเพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบจากโครงการพัฒนาในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยได้มีการปรับปรุงแนวทางการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการก่อสร้างหรือการพัฒนา ในบริเวณชายฝั่งทะเลที่อาจจะมีผลกระทบต่อแนวปะการังได้ และกำหนดให้ในบริเวณแนวปะการังเป็นเขตพื้นที่ Sensitive Area ซึ่งจะต้องมีการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในด้านเทคนิคก็ได้จัดให้มีการติดตั้งทุ่นผูกเรือถาวรเอาไว้ในเขตที่มีการใช้ประโยชน์จากแนวปะการังสูง อาทิเช่น ในเขตท่องเที่ยวธรรมชาติและเขตการท่องเที่ยวหนาแน่น การควบคุมไม่ให้ตะกอนและธาตุอาหารจากชายฝั่งไหลลงสู่ทะเล การกำจัดปลาดาวหนาม หรือการกำหนดฤดูกาลที่ห้ามใช้ประโยชน์จากแนวปะการังชั่วคราว เป็นต้น

3. ให้การศึกษาแก่ประชาชนและองค์กรในท้องถิ่น ถึงเรื่องการจัดการประมงชายฝั่งทะเลแบบพื้นบ้านในบริเวณแนวปะการัง ให้ดำเนินการควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นๆ การจัดประชุมสัมมนาในระดับท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรแนวปะการัง นอกจากนี้ก็ให้จังหวัดดำเนินการเพื่อจัดการทำแผนการจัดการทรัพยากรปะการัง โดยบรรจุไว้ร่วมกับแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับจังหวัด และเร่งรัดให้มีการจัดระบบการวางแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเลในทุกแห่ง

4. สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังร่วมกับภาครัฐ โดยการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรที่มีชื่อเสียงของรัฐ สมาคมหรือชมรมในด้านการท่องเที่ยวให้ได้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรปะการัง และส่งเสริมให้มีกิจกรรมร่วมกันในด้านที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาแนวปะการัง เช่น การป้องกัน คุ้มครอง และการติดตามตรวจสอบแนวปะการัง เป็นต้น

5. เร่งปรับปรุงกฎระเบียบ และบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดการทรัพยากรแนวปะการังอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการออกพระราชกฤษฎีกาห้ามมิปะการังไว้ในครอบครองเพื่อการค้า ประกาศที่รักษาพืชพันธุ์เพิ่มเติม และกำหนดระเบียบสำหรับแนวปะการัง

นอกพื้นที่ครอบครอง และในองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรแนวปะการัง ได้มีการประสานงานกันเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในด้านการปฏิบัติงาน

6. สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการคุ้มครองทรัพยากรปะการังร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแนวปะการังของสถาบันการศึกษา ตลอดจนดำเนินการเพื่อให้มีการติดตามตรวจสอบสภาพแวดล้อมของแนวปะการังทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง

เมื่อได้ทำการพิจารณาถึงเนื้อหาของแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศแล้ว จะพบว่าในแผนแม่บทนั้นได้กำหนดถึงแนวนโยบาย และขั้นตอนการดำเนินงานในหลายด้าน ทั้ง ในด้านบริหารและจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านเทคนิค ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย นอกเหนือไปจากแผนงานที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นนโยบายในระดับสูง เพื่อเป็นการนำไปสู่แผนการปฏิบัติที่มีความชัดเจน ดังนั้นจึงถือได้ว่าแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ เป็นการแสดงถึงความพยายามอย่างจริงจังของรัฐในการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อม และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทย ให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา แต่ทว่าหากพิจารณาจาก แผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศแล้ว แม้จะมีการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังร่วมกับภาครัฐ และกำหนดให้เอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากปะการังได้ แต่ก็กำหนดให้ใช้ประโยชน์ได้เพียงเพื่อการศึกษาและการท่องเที่ยวเท่านั้น มิได้รวมถึงการเพาะเลี้ยงหรือการค้าขายปะการังดังเช่นในต่างประเทศ แต่อย่างใด

4.1.2 องค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

กระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายนั้น นอกจากที่จะต้องมีการนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายในฉบับต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องมาปรับใช้ ในการปฏิบัติตามแนวนโยบายหรือแผนแม่บทที่รัฐได้กำหนดขึ้นมา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดสมดังวัตถุประสงค์ที่รัฐได้กำหนดเอาไว้แล้วก็ตาม กระบวนการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังของประเทศไทยนั้น ก็ยังจะต้องอาศัยวิธีการในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ขององค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้การดำเนินงานตามแนวนโยบายของรัฐและการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ นั้นสามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง

ดังนั้นในการศึกษาส่วนนี้จึงจะได้หิบบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ได้ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการก่อตั้งองค์กร ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทย โดยจะได้แบ่งการพิจารณาออกเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และบทบาทในการดำเนินงานตามความเป็นจริงขององค์กรภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ถึงเรื่องความมีปฏิสัมพันธ์และสหสัมพันธ์ในระหว่างองค์กรต่างๆ เหล่านี้ต่อไป

องค์กรภาครัฐ (Government Organization) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการแสดงเจตนาและดำเนินกิจกรรมประเภทต่างๆ ในนามของรัฐ<sup>10</sup> ดังนั้นองค์กรภาครัฐจึงเป็นตัวจักรสำคัญที่จะดำเนินงานแทนรัฐ โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาทหน้าที่ หรือภารกิจต่างๆ เพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาครัฐนั้นให้สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐที่ได้จัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมา ซึ่งการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทยถือเป็นการกิจสำคัญในประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องเร่งดำเนินการ ดังนั้นรัฐก็จึงได้มอบหมายให้กับองค์กรบริหารราชการของภาครัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้เป็นองค์กรผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการแทนรัฐต่อไป

#### 4.1.2.1 ราชการส่วนกลาง

ราชการส่วนกลาง หมายความว่า องค์กรภาครัฐในทุกประเภทที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่ฝ่ายปกครองมอบให้ เพื่อผลประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ โดยราชการส่วนกลางตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเอาไว้ในนกล่าวคือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>11</sup> ซึ่งได้ทำหน้าที่ในการป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การป้องกันประเทศ การเกษตรกรรม การสาธารณสุข การจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นั้น นับได้ว่าเป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่ง

<sup>10</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. หน้า 50.

<sup>11</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). กฎหมายปกครอง. หน้า 75.



โดยเฉพาะกับในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกำลังถูกคุกคามจนกระทั่งได้ส่งผลกระทบต่อเกิดขึ้นกับการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชน โดยทั่วไป และจากความจำเป็นดังกล่าวนี้ ก็จึงทำให้ราชการส่วนกลางหลายๆ องค์กร ได้เข้ามามีบทบาทการดำเนินงานที่มีความสำคัญต่อกระบวนการ ในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศ ดังนั้นในการศึกษาส่วนนี้ก็จะจึงจะได้ทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของราชการส่วนกลางในระดับต่างๆ ทั้งหน่วยงานในระดับนโยบายและหน่วยงานในระดับปฏิบัติการที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

#### (1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรภาครัฐในระดับกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ในการจัดการและการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากร และการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปกว่าที่เคยเป็นอยู่เดิม โดยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการต่างๆ ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดไว้<sup>12</sup> ซึ่งหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมได้แก่

1. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน และแผนงานที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ประสานการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมตลอดไปจนถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ และภาคเอกชน ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลเสียขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>13</sup> เป็นต้น

2. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ถูกตั้งขึ้นตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จากนโยบายปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ถูกยกฐานะเป็นกลุ่มเลขานุการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กวล.) อยู่ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)

<sup>12</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. หน้า 580

<sup>13</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2550, 9 เมษายน). สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.onep.go.th>

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) ตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา โดยมีหน้าที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเสนอแนะและแผนส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและการกำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในระดับต่างๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้มีความเป็นระบบ โดยสมบูรณ์ เป็นต้น<sup>14</sup>

3. กรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเรื่องสถานการณ์ปัญหามลพิษของประเทศ เสนอแนะและให้คำปรึกษาเรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ<sup>15</sup> เป็นต้น

4. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม การให้ข้อมูลด้านสนเทศเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งให้การฝึกอบรมด้านวิชาการสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน<sup>16</sup>

ซึ่งจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของหน่วยงานที่อยู่ภายในการกำกับดูแล และการบังคับบัญชาของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นั้น จะทำให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่โดยตรงของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้ทำหน้าที่โดยตรงในการกำหนดแนวนโยบาย และแผนการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเภทต่างๆ ของประเทศ ตลอดจนการประสานงาน และการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรต่างๆ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้นจึงทำให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่วนราชการในสังกัด ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการบูรณาการในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศ โดยการปรับ

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 12.

<sup>15</sup> กรมควบคุมมลพิษ. (2553, 24 กุมภาพันธ์). กรมควบคุมมลพิษ. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553,

จาก <http://www.pcd.go.th/>

<sup>16</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551, 26 เมษายน). ศูนย์ข้อมูลสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.deqp.go.th/>

ใช้อำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่ตามกฎหมาย ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพของน้ำทะเลชายฝั่ง ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง เพื่อที่จะไม่ให้ถูกทำลายลงไปเพราะสาเหตุจากคุณภาพของน้ำทะเลที่ได้มาตรฐาน และมีการปล่อยทิ้งสารเคมีที่เป็นพิษ<sup>17</sup>

2. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามแนวนโยบายการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พร้อมทั้งการกำกับดูแลหรือให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถที่จะดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ในแผนดังกล่าวทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัด<sup>18</sup> ที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง อาทิเช่น แผนแม่บทปะการังแห่งชาติ เป็นต้น

3. อำนาจหน้าที่ในการออกประกาศ เพื่อกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษภายในเขตพื้นที่ซึ่งมีแนวปะการังตั้งอยู่ ซึ่งยังไม่ได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองและอนุรักษ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายในฉบับอื่นๆ และทรัพยากรปะการังที่อยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวนั้นกำลังจะถูกทำลายลงไปหรือถูกคุกคามจากกิจกรรมในประเภทต่างๆ ของมนุษย์<sup>19</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อที่สามารถกำหนดมาตรการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังเหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไปตามธรรมชาติ

4. อำนาจหน้าที่ในการประกาศให้โครงการหรือกิจการต่างๆ ของส่วนราชการเอกชนที่อาจจะมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของทรัพยากรปะการัง โดยทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อความความเห็นชอบก่อนที่จะอนุมัติให้ก่อสร้างหรือดำเนินกิจการดังกล่าวนี้ได้<sup>20</sup> อาทิเช่น การกำหนดให้โครงการก่อสร้างสถานที่ตากอากาศ การสร้างนิคมอุตสาหกรรม การทำเหมืองแร่ในทะเล และการถมที่ดินในทะเล หรืออยู่ในบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของปะการังนั้น จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งให้กับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้พิจารณาเสียก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 32.

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 35 และมาตรา 37.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 42 และมาตรา 59.

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 46 ถึงมาตรา 51.

5. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ และดำเนินการให้เป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการัง อาทิเช่น การดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ที่กระทำการ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย จนทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรปะการังซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>21</sup>

และนอกจากอำนาจหน้าที่โดยตรงตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังแล้ว กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ยังเป็นองค์กรสำคัญที่ได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานเพื่อการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนและองค์กรต่างๆ ได้รับทราบถึงความสำคัญของทรัพยากรปะการังที่มีต่อระบบนิเวศทางทะเล และการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานโดยทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการจัดการเขตพื้นที่ของแนวปะการัง รวมไปถึงการประสานงานร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน ในการดำเนินโครงการประเภทต่างๆ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ดังนั้น จึงนับได้ว่าบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย และการดำเนินงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังที่ได้กล่าวมานั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังของประเทศเอาไว้เพื่อให้คงอยู่อย่างยั่งยืนตามธรรมชาติ

## (2) กรมประมง

กรมประมงเป็นองค์กรบริหารราชการของภาครัฐในส่วนกลาง ที่มีฐานะในการบังคับบัญชาและกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่โดยการดำเนินงานเพื่อการศึกษาวิจัย ค้นคว้า และทำการทดลองเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การรวบรวมข้อมูลสถิติและความรู้เกี่ยวกับการประมง การอนุรักษ์ชลสมบัติ เครื่องมือและอุปกรณ์การประมง ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ การสำรวจแหล่งประมง รวมทั้งการเผยแพร่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การอนุรักษ์สัตว์น้ำ และรวมตลอดไปจนถึงการควบคุมกิจการประมงให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และสอดคล้องกับแนวนโยบายที่ได้รัฐได้กำหนด<sup>22</sup>

และจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของกรมประมงนั้น จะเห็นได้ว่ากรมประมงเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของ

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 97

<sup>22</sup> พิทยา บวรวัฒนา. (2540). รายงานการวิจัยโครงการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม.

กฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ เพื่อการอนุรักษ์ชลสมบัติและสัตว์น้ำในประเภทต่างๆ เอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ซึ่งทรัพยากรปะการังนั้นถือว่าเป็นแหล่งชลสมบัติของสัตว์น้ำและของมนุษย์ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบบนิเวศในทะเล และก็ยังเป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรประมงที่มีความสำคัญอีกด้วย ดังนั้นจึงทำให้กรมประมงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป โดยกรมประมงจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตามกฎหมายมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการัง ดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยกรมประมงจะมีหน้าที่โดยตรงในการเป็นเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการประมงที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ๆ มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแล แหล่งที่อยู่ของทรัพยากรแนวปะการัง โดยการออกเป็นประกาศจัดตั้งเขตที่รักษาพืชพันธุ์ตามมาตรา 8 ร่วมกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่คุ้มครองดูแลไม่ให้มีบุคคลใดเข้าไปทำการประมง หรือทำอันตรายต่อปะการังและสัตว์น้ำที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการังภายในเขตรักษาพืชพันธุ์ นอกจากนี้ก็ยังมีอำนาจในการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการังหรือสัตว์น้ำในประเภทอื่นๆ โดยการประกาศกำหนดประเภทของเครื่องมือประมง หรือวิธีการในการทำประมงบางประเภทที่ต้องห้ามมิให้นำเอาใช้ในการทำประมง ทั้งนี้เนื่องจากเครื่องมือทำการประมงและวิธีการทำประมงดังกล่าวนั้น อาจจะทำให้เกิดผลกระทบขึ้นต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของปะการังได้ อาทิเช่น การห้ามใช้กระแสไฟฟ้า หรือวัตถุระเบิดในการจับหรือการประมง<sup>23</sup> เป็นต้น นอกจากนี้แล้วกรมประมงก็ยังมีอำนาจในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการัง โดยการกำหนดให้ปะการังเป็นสัตว์ที่ห้ามมิให้ทำการประมงตามมาตรา 32 (7) อีกด้วย

นอกจากอำนาจที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 แล้วกรมประมงยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยกรมประมงจะมีหน้าที่โดยตรงในการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เฉพาะในส่วน of สัตว์น้ำที่เป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองตามที่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งปะการังและสัตว์น้ำหลายๆ ชนิดที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง อาทิเช่น กัลปังหา หรือหอยมือเสือ ได้รับการประกาศให้เป็นสัตว์น้ำคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้นจึงทำให้กรมประมงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการในลักษณะที่จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังได้รับความเสียหาย อาทิเช่น การห้ามมิให้มี

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 20.

การทำประมงปะการัง<sup>24</sup> การห้ามค้าขายปะการังหรือซากปะการัง<sup>25</sup> หรือห้ามการทำอันตรายต่อปะการังและสัตว์น้ำคุ้มครองในประเภทอื่นๆ<sup>26</sup> เหล่านี้เป็นต้น

และนอกจากกรมประมงจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แล้ว กรมประมงได้มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการอนุรักษ์พันธุ์ปะการัง และสัตว์น้ำชนิดอื่นๆ ที่อยู่ในบริเวณของแนวปะการัง โดยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดกรมประมงขึ้นมารับผิดชอบในการดำเนินงาน ได้แก่ สำนักวิจัยและพัฒนาประมงทะเล ที่ทำหน้าที่ในการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และฟื้นฟูทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมในแหล่งทำการประมงในทะเล ส่วนตรวจการค้าสัตว์น้ำ ในสำนักบริหารจัดการด้านการประมง ที่ทำหน้าที่ในการมีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ ตรวจสอบการนำเข้าส่งออก และนำผ่านสัตว์น้ำ ซากสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ รวมถึงปัจจัยการผลิต ที่ใช้ในการผลิตสัตว์น้ำ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติ โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2522 รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมประมงดังกล่าวนี้ ก็จึงทำให้กรมประมงเป็นองค์กรภาครัฐในส่วนกลางซึ่งมีบทบาทหน้าที่ ๑ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังอันจะทำให้ทรัพยากรปะการังของประเทศไทย ให้สามารถที่จะคงอยู่ต่อไปได้อย่างยั่งยืน โดยที่ไม่ถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุจากการทำประมงหรือด้วยสาเหตุในประการอื่นๆ

### (3) กรมเจ้าท่า

กรมเจ้าท่าเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นกรมที่อยู่ในการกำกับดูแลและการบังคับบัญชาของกระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการควบคุมและบริหารงานเกี่ยวกับทางน้ำโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่การเดินเรือ การลำเลียงขนส่งทางน้ำ การใช้ยานพาหนะทางน้ำประเภทต่างๆ การดูแลรักษาปรับปรุงร่องน้ำหรือเส้นทางน้ำโดยทั่วไปให้สามารถที่จะใช้เป็นเส้นทางในการลำเลียงขนส่ง หรือการใช้เดินเรือสัญจรร่วมกันไปมาในทางสาธารณะ และก็ยังจะรวมไปถึงการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ การแก้ไขปรับปรุงบัญญัติของกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติที่มีความเกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ<sup>27</sup>

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 26.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 20.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 21.

<sup>27</sup> กรมเจ้าท่า. (2553, 10 มีนาคม). กรมเจ้าท่า. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก

และจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของกรมเจ้าท่าดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า กรมเจ้าท่าเป็นองค์กรภาครัฐที่ได้ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการคมนาคมทางน้ำ กิจการขนส่งทางน้ำและการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ เอาไว้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยส่วนรวม ดังนั้นจึงทำให้กรมเจ้าท่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการแก้ไขปัญหาสถานะทางน้ำเป็นพิษ ที่มีผลทำให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของทรัพยากรแนวปะการัง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ที่ทำให้กรมเจ้าท่า เป็นพนักงานผู้รักษาตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมไม่ให้มีบุคคลผู้ใดที่ปล่อยทิ้งของเสียหรือสิ่งปฏิกูลลงไปในบริเวณแนวปะการัง จนกระทั่งทำให้สภาพแวดล้อมของแนวปะการังเกิดความเปลี่ยนแปลงไป หรือมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องของตะกอนที่เกิดขึ้นจากการขุดร่องน้ำ หรือการเปลี่ยนแปลงทางน้ำที่จะทำให้เกิดผลกระทบขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการัง<sup>28</sup> และกรมเจ้าท่า ก็ยังเป็นเจ้าพนักงานผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมไม่ให้มีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างในบริเวณชายหาด หรือลูกล้าลงไปในบริเวณน่านน้ำ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะไม่ทำให้การปลูกสร้างดังกล่าวนี้ ได้เป็นการทำลายทรัพยากรแนวปะการังหรือแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในประเภทอื่นๆ ที่อยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเล<sup>29</sup> ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในประการต่างๆ ของกรมเจ้าท่าดังกล่าวนี้ ก็จึงได้ทำให้กรมเจ้าท่าเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทในการดำเนินการตามกฎหมายร่วมกันกับองค์กรอื่นๆ เพื่อที่จะทำให้กระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยนั้น สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป

#### (4) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยราชการในการกำกับดูแลและการบังคับบัญชาของ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่โดยตรงในการสำรวจจัดตั้งเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และทำการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ ทั่วประเทศ โดยในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น ได้แบ่งวิธีการบริหารและจัดการออกเป็น 2 ลักษณะดังต่อไปนี้ คือ การบริหารและการจัดการของส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเลในส่วนกลาง ซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และกำหนดแนวนโยบายในการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติทางทะเลในแต่ละแห่ง โดยมีผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ส่วนใน

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, มาตรา 119 ทวิ.

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, มาตรา 117.

การบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเลในเขตพื้นที่แต่ละแห่งนั้น จะเป็นการดำเนินการอย่างอิสระภายใต้การดำเนินงานของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติในแต่ละแห่ง

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทางทะเลขึ้นจำนวนทั้งสิ้น 26 แห่ง<sup>30</sup> โดยได้รับการประกาศจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งสำนักอุทยานแห่งชาตินั้น จะเป็นองค์กรภาครัฐซึ่งได้ทำหน้าที่โดยตรงในการสงวนรักษาและคุ้มครองดูแลสภาพแวดล้อม และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลทุกแห่งทั่วประเทศ ซึ่งทรัพยากรแนวปะการังนั้นก็เป็แหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ และตั้งอยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเลภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเล ดังนั้นจึงทำให้สำนักอุทยานแห่งชาติจะต้องเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย คือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยสำนักอุทยานแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในการกำหนดห้ามไม่ให้นักท่องเที่ยว กลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว หรือบุคคลใดๆ ที่กระทำการในลักษณะที่เป็นการทำอันตรายต่อปะการังและสัตว์ทะเลที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง<sup>31</sup> หรือเป็นการรบกวนสัตว์ดังกล่าว การกำหนดห้ามไม่ให้มีการจอดเรือหรือทิ้งสมอเรือลงในแนวปะการัง<sup>32</sup> และการกำหนดห้ามมิให้มีบุคคลผู้ใดที่ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงไปบริเวณแนวปะการัง<sup>33</sup> จนทำให้เกิดความเสียหายขึ้นกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติของทรัพยากรแนวปะการังได้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการสงวนและรักษาแนวปะการังให้ยังคงอยู่ต่อไป ทั้งในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และความสำคัญต่อระบบนิเวศทางทะเลต่อไป

#### (5) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรภาครัฐ ที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยการ

<sup>30</sup> สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551, 4 มกราคม). อุทยานแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก

<http://park.dnp.go.th/visitor/>.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (2) และ (3).

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (9).

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (18).



สำรวจและเผยแพร่แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ โบราณสถาน ประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรมของประเทศให้ได้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยว ตลอดจนการดำเนินการเพื่อการจัดการส่งเสริม อนุรักษ์ฟื้นฟู หรือการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ทรัพยากรทางการท่องเที่ยว และคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยนั้น<sup>34</sup> และจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศให้เจริญเติบโตอย่างถูกต้องและเป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม<sup>35</sup> ซึ่งก็จะรวมไปถึงการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติต่างๆ เหล่านี้ด้วย

สำหรับทรัพยากรแนวปะการังนั้นเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสวยงาม แปลกตา และยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่สามารถดึงดูดให้นักท่องเที่ยวจำนวนมากให้มี ความต้องการมาท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ ดังนั้นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงได้เข้ามามีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการ และคุ้มครองตลอดจนควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่เพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญต่อไป ซึ่งถึงแม้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้น จะไม่ได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับองค์กร หรือหน่วยงานที่ได้มีบทบาทในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังโดยตรง อาทิเช่น สำนักอุทยานแห่งชาติในกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยการให้ความร่วมมือ ประสานงาน และการให้ความช่วยเหลือในด้านงบประมาณในการดำเนินงานแก่องค์กรเหล่านั้น ให้สามารถที่จะดำเนินการในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการดำเนินการเพื่อการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Eco-Tourism) พร้อมทั้งการสร้างจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังให้กับนักท่องเที่ยว และกลุ่มของผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวอีกด้วย ดังนั้นจึงนับได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศอย่างแท้จริง

#### 4.1.2.2 ราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง โดยราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ตัวแทนของ

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522, มาตรา 8 และมาตรา 9.

<sup>35</sup> อารยา หุณทะนะเสวี. (2537). มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว: ศึกษาเฉพาะระบบอุทยานแห่งชาติทางบก. หน้า 46.

ส่วนราชการที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาค ในปัจจุบัน การจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคของไทยเป็นไปตามผลของกฎหมาย 2 ฉบับ โดยพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค 2 ระดับ คือ จังหวัดและอำเภอ ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 กำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคอีก 3 ระดับ คือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน<sup>36</sup>

โดยในส่วนของการศึกษา<sup>37</sup> จะได้แบ่งแยกการศึกษาและพิจารณาออกเป็นบทบาทและหน้าที่ขององค์กรบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่มีความเกี่ยวข้อง และได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับองค์กรภาครัฐในส่วนกลางในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศตามที่กฎหมายได้มอบอำนาจไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (1) จังหวัด

จังหวัดเป็นการแบ่งเขตการใช้อำนาจปกครองในส่วนภูมิภาคของรัฐ ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดตั้งขึ้นมารวมท้องที่ในหลายๆ อำเภอรวมกันเพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย<sup>37</sup> โดยในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีจำนวนของจังหวัดทั้งสิ้น 77 จังหวัด สำหรับการใช้อำนาจบริหารราชการภายในเขตจังหวัดนั้น รัฐจะจัดส่งเจ้าหน้าที่จากระบบราชการในส่วนกลางไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนเพื่อทำการบริหารราชการประจำในจังหวัดต่างๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการสูงสุดของจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะมีอำนาจการปกครองและบังคับบัญชาต่อข้าราชการฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่มีเขตอำนาจการปฏิบัติราชการอยู่ภายในเขตของจังหวัดนั้น

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>38</sup> ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารราชการอยู่ในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบตามกฎหมายระเบียบ หรือตามแนวนโยบายที่ราชการส่วนกลางได้กฎหมายเอาไว้ การกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในเขตจังหวัดนั้น ตลอดจนการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติทางกฎหมาย นอกจากนี้แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในด้านการคุ้มครอง

<sup>36</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). กฎหมายปกครอง. หน้า 96.

<sup>37</sup> แหล่งเดิม. หน้า 96.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 37.

และควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบ ในกรณีที่เขตจังหวัดนั้นได้รับการประกาศให้มีพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายใน 120 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นต้องจัดทำปฏิบัติการเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดดังกล่าว<sup>39</sup>

2. หน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ หรือดำเนินงานแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถที่จะจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลด หรือขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษภายในระยะเวลาที่สมควร<sup>40</sup>

3. อำนาจในการใช้ดุลพินิจ เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมในกรณีที่จังหวัดนั้น ไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ซึ่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในส่วนของการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว นั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการัง หรือแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ที่มีอยู่ภายในเขตจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับผิดชอบในการบริหารราชการอยู่ โดยการปรับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมาในการบริหารราชการภายในจังหวัด ประกอบกันกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติโดยตรงคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นำเอามาใช้ในการส่งเสริมให้มีการดำเนินงานเพื่อการบริหารจัดการ และควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญภายในเขตจังหวัดของตน และนอกจากนี้แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีบทบาทหน้าที่ ที่สำคัญในด้านการกำกับดูแลการดำเนินงานของข้าราชการหรือส่วนราชการต่างๆ ภายในเขตจังหวัด ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจัดการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการัง ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือแนวนโยบายที่หน่วยงานราชการในส่วนกลางได้

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 33.

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 63.

กำหนดขึ้นมา ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้ทรัพยากรปะการังที่อยู่ภายในเขตจังหวัดนั้นๆ ได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั่นเอง

## (2) อำเภอบ

อำเภอบเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่มีขนาดพื้นที่ความรับผิดชอบรองลงมาจากจังหวัด ซึ่งการบริหารราชการของอำเภอบต่างๆ ภายในเขตจังหวัดนั้น จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของจังหวัดอีกทีหนึ่ง โดยอำเภอบจะไม่มีฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเหมือนกับจังหวัด<sup>41</sup> ในการใช้อำนาจปกครองภายในเขตอำเภอบจะดำเนินการโดยผ่านเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีนายอำเภอบเป็นหัวหน้าซึ่งทำหน้าที่ในด้านการปกครองและบังคับบัญชาต่อข้าราชการ ผู้มีเขตอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตอำเภอบนั้น และมีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารราชการของหน่วยราชการต่างๆ ภายในอำเภอบ

หน้าที่โดยทั่วไปของนายอำเภอบได้แก่ การดูแล ควบคุม และจัดการปกครองในเขตของตำบล และหมู่บ้าน การป้องกันอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่ ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาและเปรียบเทียบปรับในคดีแพ่ง การเก็บภาษีอากรและการบำรุงการศึกษา เหล่านี้ เป็นต้น<sup>42</sup> นอกจากนี้แล้วนายอำเภอบก็ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการและการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมภายในเขตอำเภอบ โดยนายอำเภอบนั้นได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อการลดหรือขจัดมลพิษ<sup>43</sup> ทำให้นายอำเภอบมีอำนาจตามกฎหมาย<sup>44</sup> ที่จะออกคำสั่งในทางปกครองโดยประการต่างๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อาทิเช่น การเพิกถอนใบอนุญาตดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ การสั่งให้หยุดหรือปิดการดำเนินกิจการ หรือการสั่งปรับผู้ละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย เหล่านี้เป็นต้น

สำหรับบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอบตามกฎหมาย ที่มีความเกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังนั้น นายอำเภอบสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังที่อยู่ภายในเขตอำเภอบของตน โดยอาศัยการปรับใช้บทบัญญัติกฎหมายในเรื่องอำนาจของนายอำเภอบ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่จะได้นำเอาปรับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการัง ซึ่งเป็น

<sup>41</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. เล่มเดิม. หน้า 101.

<sup>42</sup> แหล่งเดิม. หน้า 102-103.

<sup>43</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 33 ง ลงวันที่ 22 มีนาคม 2547.

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 82.

สาธารณประโยชน์ของประชาชนภายในอำเภอนั้นและของประชาชนทั่วทั้งประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้มีผู้ใดที่ทำให้เกิดความเสียหาย หรือแสวงหาผลประโยชน์จากสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ และตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในการรักษาเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังอย่างเคร่งครัดอีกด้วย

นับได้ว่าองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจปกครองในส่วนภูมิภาคนั้นเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังของประเทศ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าสถานที่ตั้งของแนวปะการังของประเทศไทยล้วนแล้วแต่อยู่ในส่วนภูมิภาคของประเทศทั้งสิ้น ดังนั้นการที่จะอาศัยการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมายจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ก็ย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังของประเทศได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ ดังนั้นระบบราชการส่วนกลางก็จึงได้เปิดโอกาสให้กับองค์กรบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับองค์กรภาครัฐส่วนกลาง ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังที่อยู่ภายในเขตท้องถิ่นของตน โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย อาทิเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นต้น เพื่อที่จะนำเอามาปรับใช้ หรือการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารราชการในส่วนภูมิภาคตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว ก็ย่อมจะทำให้กระบวนการในการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรบริหารราชการในส่วนภูมิภาคนั้น สามารถที่จะดำเนินการไปได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่แต่เดิม

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าองค์กรฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจบริหารราชการในส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเองก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายและแนวนโยบายในการปฏิบัติประการต่างๆ ที่ได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังภายในท้องถิ่นนั้น ก็ยังเป็นมาตรการที่ได้ถูกกำหนดหรือสั่งการมาจากระบบบริหารราชการในส่วนกลางแทบทั้งสิ้น องค์กรปกครองที่ใช้อำนาจบริหารในส่วนภูมิภาคจึงไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานแต่อย่างใด องค์กรราชการส่วนภูมิภาคคงมีหน้าที่แต่เพียงการปฏิบัติตามแนวนโยบายต่างๆ จากส่วนกลาง และตลอดจนบังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจบริหารราชการในส่วนภูมิภาคนั้น ก็คือเจ้าหน้าที่ที่ระบบราชการส่วนกลางได้ถูกส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำการอยู่ใน

ส่วนภูมิภาคเท่านั้น การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็จึงต้องยึดแนวทางตามที่ระบบราชการส่วนกลางได้กำหนดขึ้นมาเท่านั้น ซึ่งอาจจะไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง ดังนั้นก็จึงทำให้แนวทางการปฏิบัติและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังขององค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยนั้น ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและถูกต้องตรงกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในส่วนภูมิภาค ที่เป็นผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐนั้นได้

#### 4.1.2.3 ราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำให้ทราบปัญหาที่แท้จริงในท้องถิ่นตน และทราบว่าควรแก้ปัญหาอย่างไร ปัจจุบันจึงได้มีความคิดในการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น<sup>45</sup> โดยในปัจจุบันนี้การจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนี้มีอยู่สองระบบคือ

1. ระบบการบริหารท้องถิ่นโดยทั่วไปที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล
2. ระบบการบริหารท้องถิ่นพิเศษที่ใช้เฉพาะพื้นที่บางแห่ง อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การศึกษาในส่วนนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศ ดังต่อไปนี้คือ

##### (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยมีพื้นที่ครอบคลุมในแต่ละจังหวัด เนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นทับซ้อนกับพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น มาตรา 45 จึงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ขณะเดียวกันบทบัญญัตินี้ก็กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขต

<sup>45</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เล่มเดิม. หน้า 597.

ความรับผิดชอบของตน<sup>46</sup> ดังนั้น ถ้าหากในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใดมีทรัพยากรปะการังที่ตั้งอยู่ภายในเขตแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวนั้นก็ย่อมที่จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรง ใน การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้

## (2) องค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้จัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาในระดับตำบล มีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังเช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมถึงการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>47</sup>

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตการปกครองของตำบลนั้น เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญประการหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย<sup>48</sup> โดยที่ราชการส่วนกลางนั้นได้มอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ให้สามารถที่จะดำเนินการด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระ และเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนในส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหน้าที่ตามกฎหมายในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว นั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระบบการปกครองพื้นฐาน ที่มีความใกล้ชิดจะสามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการมอบอำนาจให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการังในท้องถิ่นนั้นก็ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารนั้นสามารถที่จะบริหารจัดการ และเข้าไป

<sup>46</sup> แหล่งเดิม. หน้า 598.

<sup>47</sup> แหล่งเดิม. หน้า 599.

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 23 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจดำเนินการภายในตำบล ดังต่อไปนี้ ... (4) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...”

ควบคุมดูแล การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ได้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ในท้องถิ่นซึ่งก็จะส่งผลทำให้ทรัพยากรปะการังในท้องถิ่นได้รับการดูแลรักษาให้คงอยู่ต่อไปตาม ธรรมชาตินั่นเอง

### (3) เทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่ง แบ่งเทศบาลออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร อำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละ ประเภทนั้นแตกต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือเทศบาลตำบลมีหน้าที่น้อยกว่าเทศบาลเมือง เทศบาลเมือง มีหน้าที่น้อยกว่าเทศบาลนคร<sup>49</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมนั้น เทศบาลมีหน้าที่ดังเช่น จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของ ถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมถึงมีหน้าที่ในการส่งเสริม กิจการการท่องเที่ยว<sup>50</sup> ด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ หากเทศบาลนั้น เป็นเขตเทศบาลที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว บริเวณชายฝั่งทะเล ซึ่งมีการประกอบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอยู่เป็นจำนวนมาก เทศบาลก็ สามารถที่จะปรับใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ อาทิเช่น การตราเทศ บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้ในการควบคุมกิจการด้านการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ให้อยู่ภายในขอบเขตที่จะ ไม่เป็นการทำลายทรัพยากรปะการัง หรือการใช้มาตรการทางปกครองการเพิกถอนหรือระงับ ใบอนุญาตต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ที่ปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเลหรือเพื่อการควบคุมการ ก่อสร้างในบริเวณชายฝั่งทะเล ที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรปะการัง ตลอดจนการเร่ง ปลุกฝังและสร้างจิตสำนึกต่อประชาชนภายในท้องถิ่นให้ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการดูแล รักษาทรัพยากรปะการังเหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ในฐานะที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชน ในท้องถิ่นและของประชาชนทั่วทั้งประเทศ

### (4) เมืองพัทยา

เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นสถานที่ที่มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและ ชาวต่างชาติเดินทางมาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ซึ่งความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวในเมืองพัทยานั้น นอกจากจะทำให้มีการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่าง รวดเร็วแล้ว ก็ยังทำให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง ตลอดจนการรักษาความ สะอาดและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้น รัฐจึงเห็นสมควรที่จะจัดระบบการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาให้มีความเหมาะสมและได้ดำเนินการจัดระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยาให้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษ โดยให้มีการปกครอง

<sup>49</sup> แหล่งเดิม. หน้า 598.

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 56 (8).



ท้องถิ่นที่มีผู้บริหารเป็นผู้จัดการนครตามระบบ Council Manager Plan<sup>51</sup> ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้แก่ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วเมืองพัทยาก็ยังมีหน้าที่ในด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กล่าวคือเมืองพัทยาได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ที่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม<sup>52</sup> ดังนั้นจึงทำให้เมืองพัทยามีหน้าที่โดยเฉพาะในการควบคุมดูแลกิจกรรมในประเภทต่างๆ ไม่ให้สร้างผลกระทบขึ้นต่อทรัพยากรชายฝั่งทะเล อาทิ การควบคุมการประกอบกิจการเรือกักตุน การเรือสถานบริการ การเดินท่องเที่ยวใต้ทะเล (Sea walker) การเล่นเรือสกีวอเตอร์ เรือลากรุ่ม และเจ็ตสกี ยกเว้นในพื้นที่บริเวณที่เมืองพัทยากำหนดให้เป็นเขตอนุญาตให้ใช้เรือลากรุ่มและเจ็ตสกีได้ ควบคุมโดยห้ามมิให้มีการเก็บหรือทำลายปะการัง ซากปะการัง หรือหินปะการัง หรือการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือมีผลกระทบหรือทำให้ปะการัง ซากปะการัง หรือหินปะการังถูกทำลายหรือเสียหาย เป็นต้น

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาดังที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ นั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังชายฝั่งทะเลที่ขึ้นอยู่ภายในเขตการปกครองของเมืองพัทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวปะการังในบริเวณ เกาะล้าน เกาะสาก และหมู่เกาะใกล้เคียง ซึ่งเป็นแนวปะการังที่มีความสมบูรณ์และสวยงามตามธรรมชาติและยังสามารถที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของเมืองพัทยาต่อไปได้ ในอนาคต ดังนั้นเมืองพัทยาก็จำเป็นต้องใช้อำนาจที่ตนเองมีตามกฎหมาย โดยการตราข้อบัญญัติเมืองพัทยารุ่นขึ้นเพื่อควบคุมและดูแลการประกอบกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ในเขตเมืองพัทยาให้อยู่ภายใต้ขอบเขต ที่จะไม่เป็นการสร้างผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของแนวปะการังและสัตว์ทะเลประเภทต่างๆ และตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่

<sup>51</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, เล่มเดิม, หน้า 166.

<sup>52</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2546 ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 113 ง วันที่ 30 กันยายน 2546.

อย่างเคร่งครัดเพื่อควบคุมดูแลไม่ให้มีการปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้เมืองพัทยาและเป็นสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนทางทะเลที่มีความสวยงามตามธรรมชาติต่อไปนั่นเอง

จึงนับได้ว่าราชการในส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศร่วมกับราชการส่วนกลางเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงาน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ นั้น เป็นองค์การบริหารที่มีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับประชาชนภายในท้องถิ่น และด้วยเหตุผลที่ว่าสมาชิกขององค์กรบริหารราชการในส่วนนี้นั้นจะเป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนภายในท้องถิ่น เมื่อกฎหมายได้เปิดโอกาสให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้มีบทบาทหน้าที่ร่วมกันกับหน่วยราชการส่วนกลางที่ได้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศแล้วองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จึงได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญต่อกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังร่วมกับราชการส่วนกลาง ต่อไป

#### 4.2 มาตรการทางกฎหมายอาญาที่ใช้ในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติในประเภทที่ใช้แล้วไม่หมดเปลืองสูญหายไป หรือจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปก็ตามนั้น ย่อมมีประโยชน์และสามารถที่จะตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ ของมนุษย์ได้เป็นอย่างดี แต่เนื่องจากสาเหตุการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งถ้ายังไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ภายในขอบเขต หรือปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ได้ถูกทำลายลงจนหมดสิ้นไปแล้ว ย่อมที่จะก่อให้เกิดผลเสียขึ้น โดยตรงกับการดำรงชีวิตของมนุษย์เองอย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่มนุษย์ต้องหาวิธีการในการที่จะคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์ตลอดจนสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ โดยการกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์มากที่สุด และจะต้องไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่จำเป็น ซึ่งก็คือแนวทางของการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)<sup>53</sup> นั่นเอง

กระบวนการในการอนุรักษ์ (Conservation) ทรัพยากรธรรมชาติ ก็คือมาตรการประการหนึ่งที่ได้ถูกนำมาใช้ในการที่จะสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เหล่านั้นเอาไว้ โดยอาศัย

<sup>53</sup> ศศิณา ภาธา. เล่มเดิม. หน้า 337.

กระบวนการในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ให้ถูกทำลายลงไปจากสาเหตุใน ประการต่างๆ โดยการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ ให้ได้อย่างฉลาด ใช้ อย่างสมเหตุสมผล ใช้อย่างรู้ค่ามีความระมัดระวังในการดูแลรักษา<sup>54</sup> ซึ่งกระบวนการในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาตินี้จะมีความเข้มงวดและมุ่งที่จะจำกัดการเข้าใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น พร้อมทั้งเร่งรัดให้จัดการแก้ไขปัญหา การถูกทำลายลงไปของทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นมาในสาเหตุในประการต่างๆ อีกด้วย

เพราะฉะนั้นมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังก็จึงมี ความหมายถึง มาตรการทางกฎหมายที่ได้กำหนดถึงกระบวนการในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากร ปะการังของประเทศเพื่อไม่ให้ถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุประการต่างๆ ในขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะ ควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นๆ โดยใช้อย่างฉลาด ใช้อย่างสมเหตุสมผล ใช้ อย่างรู้ค่ามีความระมัดระวังในการดูแลรักษา รวมถึงจำกัดการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ปะการังเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น พร้อมทั้งเร่งรัดให้จัดการแก้ไขปัญหาการถูก ทำลายลงไปของทรัพยากรปะการังที่เกิดขึ้นมาในสาเหตุในประการต่างๆ ดังนั้นในส่วนนี้ก็จะ จึงได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายอาญาที่ใช้ในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย โดยได้แบ่งการศึกษาออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้คือ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรปะการังของประเทศไทย และมาตรการทาง กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรปะการังของประเทศไทย โดยจะได้ ทำการศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาในฉบับต่างๆ ที่มี ความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ในประเทศไทย ตลอดจนถึงสภาพการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาข้อขัดข้องในประการต่างๆ ที่ เกิดขึ้นมา เพื่อจะได้แนะนำเสนอถึงแนวทางการแก้ไขที่มีความเหมาะสมนำมาปรับใช้ เพื่อให้ มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่นั้นสามารถที่จะคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ปะการังของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป

#### 4.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรปะการัง

ปะการังเป็นทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีลักษณะเปราะบาง และต้องใช้เวลา ยาวนานในการเติบโต ทั้งนี้แนวปะการังนั้นก็เปรียบเสมือนเป็นผืนป่าแห่งท้องทะเลที่เป็นที่อาศัย ของสัตว์ทะเลนานาชนิด ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบนิเวศน์พื้นฐานที่สำคัญยิ่งสำหรับสิ่งมีชีวิตใต้ทะเล ดังนั้นถ้าหากว่าทรัพยากรแนวปะการังได้ถูกทำลายลงไปแล้ว ก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตใน ทะเลหรือแม้กระทั่งมนุษย์อย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จากสภาพการณ์ในปัจจุบันนี้ปรากฏว่า

<sup>54</sup> แหล่งเดิม. หน้า 275.

ทรัพยากรปะการังของประเทศไทยกลับถูกคุกคามและถูกทำลายลงไปจากสาเหตุประการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุจากการประมงหรือการท่องเที่ยว ซึ่งมีผลทำให้ทรัพยากรปะการังเกิดความเสื่อมโทรมลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐจึงต้องหาวิธีการในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรปะการังของประเทศไทยเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป โดยการนำเอามาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ มาปรับใช้ในกระบวนการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรปะการัง ดังนั้นในส่วนนี้จึงเน้นทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายอาญาที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการวางแผนการคุ้มครอง และป้องกันปัญหาของทรัพยากรปะการัง โดยจะได้ทำการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายอาญาในฉบับต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง โดยตรงกับกระบวนการในการคุ้มครองทรัพยากรปะการังที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้คือ มาตรการทางกฎหมายอาญาในการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรปะการัง และมาตรการทางกฎหมายอาญาในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรปะการังซึ่งมีรายละเอียด ที่ได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

#### 4.2.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรแนวปะการัง

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมายในฉบับต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรปะการังในประเทศไทยแล้ว จะพบว่าได้มีการบัญญัติถึงมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรปะการังในลักษณะของการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย (Habitat) เอาไว้ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้คือ

(1) การประกาศให้แหล่งทรัพยากรแนวปะการังเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและอุทยานแห่งชาติ (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN)<sup>55</sup> ได้กำหนดว่า ในเขตของอุทยานแห่งชาตินั้น จะต้องเป็นเขตพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งประกอบไปด้วยระบบนิเวศสำคัญที่เป็นตัวแทนของภูมิภาค โดยมีลักษณะเด่นตามธรรมชาติหรือมีทิวทัศน์ที่สวยงาม เป็นแหล่งของ

<sup>55</sup> เป็นองค์กรระดับโลกประกอบด้วยสมาชิกจากประเทศต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานที่เป็นองค์กรเอกชนจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1948 โดยการรวบรวมผู้นำด้านวิทยาศาสตร์ และนโยบาย และองค์กรด้านการอนุรักษ์ เข้าด้วยกัน เพื่อจัดการประชุมให้กับบุคคลในสาขาต่างๆ ทั่วโลกให้ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเป็นกลาง พร้อมทั้งทำกิจกรรมด้าน การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนร่วมกัน เพื่อสร้างแนวร่วมในการผลักดันโครงการต่างๆ และสร้างเสริมความแข็งแกร่งของสมาชิกให้สามารถดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลก

พืชพรรณ สัตว์ป่า และธรณีสัณฐาน เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยที่มีคุณค่าในด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาและนันทนาการ โดยไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม<sup>56</sup> ซึ่งในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นก็ต้องเป็นเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์(Conservative Areas) เพื่อการคุ้มครองและรักษาแหล่งธรรมชาติและทัศนียภาพที่มีความสำคัญทั้งในระดับชาติ และในระดับนานาชาติ ตลอดจนคงไว้ซึ่งความเป็นตัวแทนของระบบนิเวศในส่วนภูมิภาค สังคม สิ่งมีชีวิต ทรัพยากรทางพันธุกรรมและชนิดพันธุ์ของสัตว์และพืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ซึ่งได้มีการบริหารงานโดยรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ทำหน้าที่ในด้านการคุ้มครองดูแลอุทยานแห่งชาติอย่างเพียงพอที่จะสามารถป้องกันการบุกรุกทำลายทั้งนี้ก็เพื่อที่จะรักษาสภาพตามธรรมชาติเอาไว้ให้คงเดิมมากที่สุด

สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ (National Park) ขึ้นตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504<sup>57</sup> และได้กำหนดลักษณะของอุทยานแห่งชาติ เอาไว้ว่า หมายถึงพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้<sup>58</sup> ซึ่งที่ดินดังกล่าวนี้จะต้องเป็นพื้นที่ ๆ มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจ และมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือในความครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ทั้งนี้การกำหนดดังกล่าวก็เพื่อให้คงอยู่ในสภาพตามธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อการสงวนรักษาเอาไว้เป็นแหล่งการศึกษา และให้ความรื่นรมย์แก่ประชาชนสืบต่อไป<sup>59</sup>

ซึ่งในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่คุ้มครองในรูปแบบของ อุทยานแห่งชาติเป็นจำนวนทั้งสิ้น 123 แห่ง โดยมีขนาดพื้นที่จำนวน 60,323.84 ตารางกิโลเมตร<sup>60</sup> โดยอุทยานแห่งชาตินั้น ก็ยังถูกแบ่งออกเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางบก และเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งอุทยานแห่งชาติทั้งทางบกและทางทะเลดังกล่าวนี้ เป็นเขตพื้นที่คุ้มครอง (Protected Areas) อยู่ในความรับผิดชอบของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในสังกัดกระทรวง

<sup>56</sup> สุรเชษฐ ชาญธูมาศ. (2536). อุทยานแห่งชาติกับการอนุรักษ์. หน้า 103-104.

<sup>57</sup> มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 4.

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 6.

<sup>60</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553, 12 มีนาคม). ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ปีงบประมาณ 2548-2552. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ทำหน้าที่โดยตรงในด้านการบริหาร และจัดการอุทยานแห่งชาติต่างๆ ในประเทศไทย โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุม ป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์เดิมที่มีอยู่ และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหน และการมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากร ท้องถิ่นเพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทาง ชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร แหล่งนันทนาการ และการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน<sup>61</sup>

สำหรับความเกี่ยวข้องระหว่างเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติกับกระบวนการ ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังนั้นนับได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลส่วนใหญ่ในประเทศไทยนั้น ต่างก็มีทรัพยากรปะการังที่มีความสวยงามและเป็นสิ่งดึงดูดใจ จึงทำให้มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเป็นจำนวนมากเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวพักผ่อน เพื่อชมความงามของทรัพยากรปะการังที่มีอยู่ในเขตอุทยาน ชาติทางทะเลแห่งต่างๆ เหล่านั้น นอกจากนี้ยังทำให้มีการประกอบกิจการด้านการท่องเที่ยว ในลักษณะต่างๆ เพื่อที่จะรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

การที่มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากได้เข้าไปมีบทบาทในการประกอบ กิจกรรมด้านการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรปะการัง หรือ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น นอกจากประโยชน์ที่จะ ได้รับในลักษณะของการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศ และการได้รับ ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยรวมแล้วนั้น ผลกระทบที่จะต้องเกิดขึ้นตามมาอย่างไม่อาจ หลีกเลี่ยงได้นั้น ก็คือ ปัญหาความเสื่อมโทรมลงไปทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของทรัพยากร ปะการังและทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลประเภทอื่นๆ ซึ่งก็ย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อ ระบบนิเวศตามธรรมชาติในทะเลทั้งหมดอย่างไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นการที่จะควบคุม และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเลใน ฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในด้านการดำเนินการเพื่อให้มีการ ประสานประโยชน์ทางการท่องเที่ยวให้สามารถที่จะดำเนินการควบคู่ไปกับประโยชน์ในด้ว การอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น จึงได้มีการนำเอา มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่มาปรับใช้ เพื่อประโยชน์ในด้านการคุ้มครองและการอนุรักษ์

<sup>61</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551, 26 เมษายน). ศูนย์ข้อมูลสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.deqp.go.th/>

ทรัพยากรปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนั้นก็คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั่นเอง

ตามบทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้นได้กำหนดให้อุทยานแห่งชาติทางทะเลมีอำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองและการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ดังต่อไปนี้<sup>62</sup>

1. ห้ามบุคคลใดเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรปะการัง<sup>63</sup> ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้เข้าไป ทำกิจการใดๆ ด้วยประการต่างๆ เพื่อให้เป็นอันตรายหรืออาจจะก่อให้เกิดอันตรายและเสื่อมสภาพ ลงไปซึ่งทรัพยากรปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อาทิเช่น การเก็บหาปะการังเพื่อนำไป จำหน่ายไม่ว่าจะในรูปแบบที่ยังมีชีวิตอยู่เพื่อนำไปเพาะเลี้ยงหรือในรูปของซากปะการังเพื่อนำไปจำหน่ายเป็นของที่ระลึกแก่นักท่องเที่ยว เป็นต้น

2. ห้ามบุคคลใดนำสัตว์ออกไปนอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือกระทำด้วย ประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์<sup>64</sup> ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้เข้าไปจับสัตว์ ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ และนำสัตว์นั้นออกไปนอกเขตของอุทยานแห่งชาติ หรือกระทำการด้วยประการต่างๆ จนเป็นอันตรายต่อสัตว์นั้น อาทิเช่น การทำประมงปะการังหรือ การทำประมงเพื่อจับสัตว์น้ำในบริเวณแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

3. ห้ามบุคคลใดนำยานพาหนะเข้าออก หรือจับขี้นยานพาหนะในทางที่ มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>65</sup> ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มี บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้จับขี้นยานพาหนะเข้าไป หรือเพื่อใช้สอยภายในเขตของอุทยานแห่งชาตินั้น ก็ จะต้องใช้สอยให้เป็นไปตามวิธีการ หรือในทิศทางที่ทางอุทยานแห่งชาติได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ก็ เพื่อที่จะทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และก็ยังเป็นการควบคุมไม่ให้เกิดการใช้สอยยานพาหนะ นั้นในลักษณะที่เป็นการสร้างความเดือดร้อน หรือความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่สภาพแวดล้อมและ

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16.

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้ผู้ใด...

(2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยาง ไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น.

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 66 (9) นำยานพาหนะเข้าออก หรือจับขี้นยานพาหนะในทางที่มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่.

ทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติอีกด้วย อาทิเช่น การเล่นหรือทิ้งสมอเรือของนักท่องเที่ยวไปบนแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

4. ห้ามบุคคลใดเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ ยกเว้นว่าจะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>66</sup> ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้เข้ามาประกอบกิจการในประเภทต่างๆ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ การก่อสร้าง สิ่งปลูกสร้างในประเภทต่างๆและยังรวมตลอดไปจนถึงการบุกรุกเพื่อตั้งถิ่นฐานภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งการกระทำต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีส่วนสำคัญในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติภายในเขตของอุทยานแห่งชาติเป็นอย่างยิ่ง

5. ห้ามมิให้บุคคลใดนำเครื่องมือที่ใช้สำหรับการล่าสัตว์หรือการจับสัตว์หรืออาวุธประเภทต่างๆ เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และบุคคลนั้นจะต้องยอมปฏิบัติตามเงื่อนไข ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นได้กำหนดเอาไว้<sup>67</sup> ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้นำเอาเครื่องมือที่ใช้ในการล่าสัตว์หรือจับสัตว์ อาทิเช่น ลอบ เบ็ด แห หรือวน เป็นต้น เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งการกระทำ ความผิดในลักษณะนี้เป็นการขยายอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติ ให้สามารถที่จะจับกุมผู้กระทำความผิดได้ แม้แต่เพียงพบเห็นว่ามีคนนำเอาเครื่องมือสำหรับการล่าสัตว์หรือจับสัตว์เข้าไปภายในเขตของอุทยานแห่งชาตินั้น ถึงแม้ว่าจะยังไม่ได้ล่าสัตว์หรือจับสัตว์ก็ตาม

6. ห้ามมิให้บุคคลใดส่งเสียงอื้อฉาว หรือกระทำการใดในอันที่จะเป็นการรบกวนหรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สัตว์<sup>68</sup> ใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปส่งเสียงหรือกระทำการอื่นใดในอันที่จะเป็นการรบกวน หรือเป็นการสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่สัตว์ต่างๆ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติมีอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในการที่จะสั่งการให้บุคคลผู้นั้นหยุดการกระทำดังกล่าวนี้ได้ อาทิเช่นการสั่งห้ามมิให้มีการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวบางประการ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งอาจจะเป็น

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (13) เข้าไปดำเนินการกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์หรืออาวุธใดๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์.



การรบกวนหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญขึ้นกับสัตว์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ไม่ว่าจะเป็นการขับเรือส쿠เตอร์ หรือการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบชีวอกเกอร์ (Sea-Walker) เป็นต้น

7. ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งของต่างๆ ในที่ซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น<sup>69</sup> ใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงไปในที่ต่างๆ ซึ่งไม่ได้เป็นสถานที่สำหรับการทิ้งสิ่งของเช่นนั้นภายในเขตของอุทยานแห่งชาติ โดยการทิ้งสิ่งของขยะ และสิ่งปฏิกูลดังกล่าวนั้นย่อมที่จะก่อให้เกิดความสกปรกและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นในอุทยานแห่งชาติ และตลอดจนสิ่งปฏิกูลต่างๆ ที่ได้ถูกปล่อยลงไปสู่สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ยังได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ อีกมากมาย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำเน่าเสีย หรือปัญหามลพิษในประการต่างๆ เป็นต้น

นอกจากที่จะได้กำหนดให้อุทยานแห่งชาติทางทะเลมีอำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองและการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่น

1. บุคคลใดเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรปะการังต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>70</sup>

2. บุคคลใดนำสัตว์ออกไปนอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือกระทำการด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>71</sup>

3. บุคคลใดนำยานพาหนะเข้าออก หรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>72</sup>

4. บุคคลใดเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท<sup>73</sup>

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งของต่างๆ ในที่ที่มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 24.

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 24.

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 25.

5. บุคคลใดนำเครื่องมือที่ใช้สำหรับการล่าสัตว์หรือการจับสัตว์ หรืออาวุธประเภทต่างๆ เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แต่บุคคลนั้นมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นได้กำหนดเอาไว้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท<sup>74</sup>

6. บุคคลใดส่งเสียงอื้อฉาว หรือกระทำการใดในอันที่จะเป็นการรบกวนหรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สัตว์ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท<sup>75</sup>

7. ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งของต่างๆ ในที่ซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท<sup>76</sup>

และนอกจากอำนาจหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติทางทะเล ในด้านการคุ้มครองและดำเนินการเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังโดยทั่วไป ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้นำมาปรับใช้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ก็ยังได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน ในการทำหน้าที่ในด้านการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเล ให้สามารถที่จะใช้อำนาจในทางปกครองเพื่อประโยชน์ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังและตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลในประเภทอื่นๆ อีก โดยการบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติมีอำนาจในการวินิจฉัยออกคำสั่งในเรื่องต่างๆ ที่มีความจำเป็นกับการปฏิบัติงานภายใต้ระเบียบที่กำหนดต่อบุคคลผู้ซึ่งเดินทางเข้าไปภายในเขตของอุทยานแห่งชาติแห่งนั้น<sup>77</sup> และก็ยังให้อำนาจในการออกคำสั่ง เพื่อให้ ผู้ที่กระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรือจะต้องงดเว้นกระทำการในประการใดๆ ตามที่เจ้าพนักงานกำหนดภายในเขตอุทยานแห่งชาติ<sup>78</sup> หรืออำนาจในการสั่งการให้ผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างที่รุกล้ำเข้าไปภายในเขตของอุทยานแห่งชาติ หรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติใดๆ ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ดำเนินการเพื่อการทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวขึ้นให้ออกไปพ้นจากอุทยานแห่งชาติ ซึ่งถ้าหากผู้กระทำความผิดไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งนั้น และเป็นไปเพื่อ

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 27.

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 27.

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 27.

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 27.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 18.

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 21.

ป้องกันและบรรเทาความเสียหายของอุทยานแห่งชาติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ยังมีอำนาจที่จะทำลายหรือถอดสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวนี้ได้ด้วยตนเองตามสมควรแก่กรณี<sup>79</sup>

ซึ่งเมื่อได้ทำการพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของอุทยานแห่งชาติทางทะเลและพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังซึ่งอยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติทางทะเล เพื่อให้มีความคลอบคลุม ในการจัดการทรัพยากรปะการังในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการบังคับสั่งการหรือการออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนถึงการกำหนดแนวทางในการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อที่จะทำให้กระบวนการคุ้มครองและการแก้ไขปัญหาของทรัพยากรปะการังตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของอุทยานแห่งชาตินั้น สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามแนวทางที่ควรจะเป็นต่อไป

(2) การประกาศให้แหล่งทรัพยากรปะการังเป็นพื้นที่รักษาพืชพันธุ์ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้กำหนดถึงวิธีการในการจัดการกับทรัพยากรประมงภายในแหล่งน้ำทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำภายในแผ่นดินหรือแหล่งน้ำในทะเล ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายได้มอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการจังหวัด โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้ได้มีอำนาจในการกำหนดประเภทของที่จับสัตว์น้ำที่มีทรัพยากรประมงในทุกประเภทในเขตจังหวัดดังกล่าวนี้<sup>80</sup> โดยการจำแนกประเภทออกตามวัตถุประสงค์ หรือตามลักษณะของการใช้สอยจำนวนทั้งสิ้น 4 ประเภท ดังต่อไปนี้คือ

1. ที่รักษาพืชพันธุ์ เป็นที่จับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำซึ่งอยู่ในบริเวณวัดหรือพระอารามในทางศาสนา บริเวณที่เป็นปูชนียสถาน หรือบริเวณที่มีอาณาเขตติดต่อกับสถานที่ดังกล่าว บริเวณประตุน้ำหรือประตูระบายน้ำ ฝ่ายทค่น้ำ ทำนบ หรือสถานที่ใดๆ ซึ่งเหมาะสมแก่การรักษาพืชพันธุ์ของสัตว์น้ำ<sup>81</sup>

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 22.

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 7.

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 8.

2. ที่ว่าประมุข เป็นที่จับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำ ซึ่งรัฐเห็นสมควรจะให้บุคคลผู้ว่าประมุข เข้ารับสัมปทานผูกขาดแหล่งน้ำเพื่อการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ<sup>82</sup>

3. ที่อนุญาต เป็นที่จับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำซึ่งรัฐอนุญาตให้บุคคลทั่วไปทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และรวมตลอดไปจนถึงการทำบ่อล่อสัตว์น้ำ<sup>83</sup>

4. ที่สาธารณประโยชน์ เป็นที่จับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำซึ่งประชาชนโดยทั่วไปมีสิทธิในการทำการประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้อย่างเสรี<sup>84</sup>

ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นั้น ได้มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area) ตามกฎหมาย ที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลและจัดการทรัพยากรแนวปะการังโดยตรง นั่นก็คือ “ที่รักษาพืชพันธุ์” ซึ่งเป็นพื้นที่จับสัตว์น้ำประเภทหนึ่งที่คณะกรรมการจังหวัดได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหมาะสมแก่การสงวนรักษาพืชพันธุ์ของสัตว์น้ำในประเภทต่างๆ เอาไว้ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้วก็จะได้มีการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นเขตที่รักษาพืชพันธุ์ต่อไป โดยในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ก็จะเป็นสถานที่ซึ่งต้องห้ามมิให้มีผู้ใดทำการประมงสัตว์น้ำ หรือทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทุกชนิด ยกเว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมงเท่านั้น<sup>85</sup> นอกจากนี้แล้วในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ก็ยังคงเป็นสถานที่ๆ ต้องห้ามไม่ให้มีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำให้ผิดแปลกไปจากเดิมโดยเด็ดขาด

ซึ่งเมื่อได้มีการประกาศให้เป็นที่รักษาพืชพันธุ์ ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดใดแล้วแหล่งน้ำภายในเขตพื้นที่นั้นก็จะย่อมจะเป็นสถานที่ซึ่งต้องห้ามที่จะมีการใช้ประโยชน์ในด้านการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือมีมาตรการในด้านการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรสัตว์น้ำไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติ ดังนั้นเมื่อได้มีการประกาศเขตพื้นที่รักษาพืชพันธุ์ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการดูแลทรัพยากรปะการังภายในเขตจังหวัดต่างๆ แล้วนั้น ก็จะทำให้ทรัพยากรปะการังได้รับการคุ้มครองดูแล ไม่ให้มีการทำลายลงหรือลักลอบจับไปด้วยสาเหตุในประการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบทำประมงปะการัง หรือการจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง และก็ยังรวมตลอดไปจนถึงการป้องกันการบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในบริเวณแนวปะการังให้สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 10.

<sup>83</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 12.

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 16.

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 9.

โดยในปัจจุบัน ได้มีการประกาศเขตพื้นที่รักษาพืชพันธุ์ขึ้นในหลายๆ เขต พื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น แนวปะการังบริเวณชายฝั่งอ่าวป่าตอง และบริเวณแหลมพันวาภายในเขต จังหวัดภูเก็ต แนวปะการังบริเวณรอบเกาะไข่ เกาะกระเช้ เกาะทะลุ เกาะกระโหลก และเกาะหินแพ ภายในเขตจังหวัดชุมพร และแนวปะการังในบริเวณรอบ ๆ เกาะกระ และเกาะกูด ภายในเขตจังหวัด ตราด ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ได้มีการกำหนดห้ามมิให้นำเอาเครื่องมือทำการประมงทุกชนิดเข้าไปทำการ ประมงปะการังและสัตว์น้ำทุกประเภทภายในบริเวณแนวปะการัง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครอง ทรัพยากรปะการัง ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสำคัญเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป นั้นเอง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ยังได้มีการกำหนดโทษ ทางอาญาแก่บุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนกรณีต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ การดำเนินการตาม พระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด อาทิเช่น บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ โดยมีได้ได้รับอนุญาตจากอธิบดี หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดไว้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่ง หมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ<sup>86</sup> เป็นต้น

(3) การประกาศให้แหล่งทรัพยากรปะการังเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นการจัดเขตพื้นที่คุ้มครอง ขึ้นตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการและ คุ้มครองดูแลสัตว์ป่าในลักษณะที่เป็นการคุ้มครองเขตพื้นที่ ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ให้คำ นิยามความหมายของพื้นที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเอาไว้ ดังต่อไปนี้คือ

“เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” (Wildlife Sanctuary) หมายความว่าถึงเขตพื้นที่ ซึ่งกำหนดให้ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามความ ในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้ สัตว์ป่าในเขตพื้นที่ ดังกล่าวจะได้มีโอกาสสืบพันธุ์ และขยายพันธุ์ ตามธรรมชาติได้มากยิ่งขึ้น และ เพื่อทำให้สัตว์ป่าบางส่วนได้มีโอกาสที่จะกระจายจำนวนออกไปในท้องที่ตามธรรมชาติในแหล่ง อื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

“เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” (Non-hunting Area) หมายความว่าถึง เขตพื้นที่ ซึ่งทาง ราชการได้กำหนดไว้ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าบางชนิด โดยการตราเป็นประกาศกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ตามความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 62.

2535 ซึ่งเขตพื้นที่ต่างๆ กำหนดให้เป็น เขตห้ามล่าสัตว์ป่าดังกล่าว จะมีขนาดไม่กว้างขวาง เหมือนกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่ก็จะต้องมีการประกาศรายชื่อของสัตว์ป่าที่ห้ามล่า และอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ดังกล่าวได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการอื่นๆ บางประการ อาทิเช่น การทำไร่ หรือการท่องเที่ยวและนันทนาการ เป็นต้น

ดังนั้นเขตพื้นที่คุ้มครองประเภทเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจึงเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัย และสิ่งปัจจัยที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่ของสัตว์ป่าในประเภทต่างๆ หรือสัตว์ป่าในบางชนิดที่รัฐได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง เพื่อให้สัตว์ป่าเหล่านั้นสามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่และขยายพันธุ์ต่อไปได้ตามธรรมชาติ โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่าจำนวนทั้งสิ้น 57 แห่ง หรือคิดเป็นขนาดพื้นที่โดยรวมจำนวน 22,627,004.50 ไร่ และมีการประกาศให้เป็น เขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า จำนวนทั้งสิ้น 60 แห่ง หรือคิดเป็นขนาดพื้นที่โดยรวมจำนวน 3,270,688 ไร่<sup>87</sup> โดยเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของ สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้นได้มีการบัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมาย ที่จะได้นำเอามาใช้ในการจัดการและการคุ้มครอง ดูแลพื้นที่ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ ดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดห้ามไม่ให้มีผู้ใดที่ทำการล่าสัตว์ ทั้งสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง และสัตว์ทั่วไป หรือทำอันตรายต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ดังกล่าวภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า<sup>88</sup>
2. การกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือครอบครองที่ดิน หรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน เผา ทำลายต้นไม้ ขุดหาแร่ เลี้ยงสัตว์ เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในแหล่งน้ำแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์<sup>89</sup> ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

<sup>87</sup> ข้อมูลจากสำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36 และมาตรา 42.

<sup>89</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 38 และมาตรา 42 (3).

3. การกำหนดห้ามบุคคลใดๆ เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นอกจากจะ  
ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>90</sup>

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ยังได้มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนกรณีต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้การดำเนินการตาม พระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด อาทิเช่น

1. ผู้ใดทำการล่าสัตว์ ทั้งสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง และสัตว์ทั่วไป หรือทำอันตรายต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ดังกล่าวภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>91</sup>

2. ผู้ใดยึดถือครอบครองที่ดิน หรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น เผา ทำลายต้นไม้ ชูดหาแร่ เลี้ยงสัตว์ เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในแหล่งน้ำแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>92</sup> เป็นต้น

และนอกจากมาตรการทางกฎหมายอาญาในลักษณะที่เป็นการห้ามการกระทำการตามที่บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดเอาไว้แล้วนั้น ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าก็ยังได้ให้อำนาจในทางปกครองแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งรักษาการตามกฎหมายในการกระทำด้านต่างๆ ในทางปกครอง อีกด้วย

ดังนั้นจึงนับได้ว่าการกำหนดพื้นที่คุ้มครองในรูปแบบของ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้น มีความสำคัญต่อการคุ้มครองดูแลทรัพยากรสัตว์ป่าประเภทต่างๆ โดยเน้นหนักไปในด้านการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่า และคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าในชนิดนั้นๆ ในเวลาเดียวกัน ซึ่งถ้าหากจะได้มีการนำเอาวิธีการกำหนดพื้นที่คุ้มครองในรูปแบบของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า มาปรับใช้กับกระบวนการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังในเขตพื้นที่ของจังหวัดต่างๆ โดยการประกาศให้เป็นเขตรักษาพันธุ์ปะการัง หรือประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าปะการังในประเภทต่างๆ นอกเหนือไปจากการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองในประเภทอื่นๆ แล้ว ก็ยังจะทำให้ทรัพยากรปะการังของประเทศได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างเป็นระบบและทั่วถึงมากยิ่งขึ้นต่อไป

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 37.

<sup>91</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 53.

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 54.

(4) การประกาศให้แหล่งทรัพยากรประการังเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อประกาศให้เขตพื้นที่ๆ มีลักษณะที่เป็นต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่มีความแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ โดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจจะถูกทำลายหรืออาจจะได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นเขตพื้นที่ที่มีคุณค่าตามธรรมชาติหรือคุณค่าทางศิลปกรรมที่ควรแก่การอนุรักษ์ และเขตพื้นที่นั้นก็ยังไม่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ประเภทต่างๆ ให้เป็น “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม”

โดยในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องมีการกำหนดมาตรการในทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครอง และดูแลรักษาสภาพตามธรรมชาติของเขตพื้นที่นั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไปซึ่งจะประกอบไปด้วยมาตรการในประการต่างๆ ดังต่อไปนี้<sup>93</sup>

1. กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพตามธรรมชาติ หรือเพื่อมิให้กระทบต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
2. ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจจะเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรม
3. กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจกรรมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือในภาคเอกชน ที่ทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นให้มีหน้าที่ๆ จะต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
4. กำหนดวิธีการจัดการ โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น รวมทั้งการกำหนดถึงขอบเขต หน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการก่อให้เกิดความร่วมมือและการประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในด้านการปฏิบัติงาน เพื่อการรักษาสภาพตามธรรมชาติ หรือระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรมในเขตพื้นที่นั้น
5. การกำหนดมาตรการคุ้มครองในประเภทอื่นๆ ตามสมควรและมีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 44.



ซึ่งการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น ถือว่ามีความสำคัญต่อกระบวนการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังและทรัพยากรธรรมชาติในประเภทอื่นๆ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่า การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะได้ทำการประกาศในเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ ที่ยังไม่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองในประเภทอื่นๆ เลย ดังนั้นจึงสามารถที่จะนำเอามาตรการในการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาประกาศใช้ในเขตพื้นที่บริเวณจังหวัดต่างๆ ที่มีทรัพยากรปะการังสมบูรณ์ และก็ยังมีความสำคัญต่อระบบนิเวศทางทะเลภายในเขตพื้นที่นั้นและเป็นพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองในประเภทอื่นๆ แต่อาจมีความเสี่ยงที่จะถูกทำลายลงไปหรือได้รับผลกระทบจากกิจกรรมในประการต่างๆ ของมนุษย์ จนอาจจะทำให้ทรัพยากรปะการังในเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ ได้เกิดความเสียหายหรือเกิดความเสื่อมโทรมลงไปจากที่เป็นอยู่เดิม ดังเช่นในปัจจุบันที่มีการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น ในเขตพื้นที่ของเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี จังหวัดภูเก็ต และบริเวณหมู่เกาะพีพี ในจังหวัดกระบี่ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองดูแลไม่ให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง หรือแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ ภายในเขตพื้นที่นั้นจนกระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับสถานะความสมดุลย์ตามธรรมชาติของระบบนิเวศทางทะเลต่อไป

นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ยังได้มี การกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนกรณีต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การดำเนินการตาม พระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด อาทิเช่น

1. ผู้ใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าไปกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ตามมาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>94</sup>

2. ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 44 หรือตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>95</sup> เป็นต้น

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 253, มาตรา 99.

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 100.

การประกาศให้แหล่งทรัพยากรปะการังเป็นเขตพื้นที่ ที่ได้รับการคุ้มครอง ตามกฎหมายในประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษา พืช พันธุ์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ ตลอดจนการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อมก็ตามล้วนแล้วแต่มีความสำคัญในแง่ที่จะมีผลทำให้มีการช่วยคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย ของทรัพยากรปะการัง และคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการังหรือสัตว์ทะเลที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนว ปะการังไปได้ในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้แหล่งทรัพยากรปะการังของประเทศ สามารถที่จะ คงสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติเอาไว้ได้อย่างยั่งยืนต่อไปนั่นเอง

#### 4.2.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรปะการัง

การคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการัง โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายใน ประการต่างๆ เพื่อที่จะทำให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงสุดนั้น นอกจากรัฐจะได้มีการนำ มาตรการทางกฎหมายในฉบับต่างๆ มาปรับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองแหล่งที่อยู่ อาศัย (Habitat) ของทรัพยากรปะการังแล้วรัฐก็จะต้องนำเอามาตรการทางกฎหมายมาปรับใช้เพื่อ วัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์ (Species) ของปะการังดังกล่าวด้วยทั้งนี้ก็เพื่อ ที่จะทำให้กระบวนการในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครอง ดูแลทรัพยากรปะการังของประเทศ สามารถที่จะดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพและเป็น ระบบมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

แต่อย่างไรก็ตามในบริเวณของแนวปะการังนั้น เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ทางทะเลที่มีความหลากหลายในทางชีวภาพเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงทำให้มีสิ่งมีชีวิตเป็นจำนวนมาก ทั้งพืชและสัตว์น้ำที่ได้อาศัยดำรงชีวิตอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ในส่วนของการศึกษานี้ จะศึกษาถึง มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์ของทรัพยากรปะการัง ดังต่อไปนี้

(1) การคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการังโดยการประกาศให้เป็นสัตว์คุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้น ได้ให้คำ นิยามของ “สัตว์ป่า”<sup>96</sup> ว่าหมายความถึง สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลง หรือแมง ซึ่งโดยสภาพ ตามธรรมชาติแล้วย่อมเกิดและดำรงชีพอยู่ในป่าหรือน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่ ของสัตว์เหล่านั้นในทุกๆ ชนิดด้วย แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความรวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียน รูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ และสัตว์พาหนะที่มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะ ดังกล่าว ซึ่งสัตว์ป่าในประเภทต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่ช่วยอำนวยประโยชน์ให้แก่มนุษย์และสิ่งมีชีวิต ตามธรรมชาติได้อย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อม อาทิเช่น การใช้

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 4.

ประโยชน์ในด้านการศึกษาค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ ประโยชน์ต่อระบบนิเวศและวงจรห่วงโซ่อาหารตามธรรมชาติ หรือแม้แต่การใช้เป็นอาหาร เป็นต้น

สัตว์ป่าต่างๆ เหล่านี้ก็คือทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งถึงแม้จะได้อุบัติหายไปในประเภทของทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่สิ้นเปลืองหมดไปสามารถที่จะเกิดขึ้นทดแทนได้ใหม่ เช่นเดียวกันกับทรัพยากรป่าไม้ก็ตาม แต่ว่าทรัพยากรสัตว์ป่านั้นจะต้องมีวิธีการจัดการในด้านการใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษาที่มีความถูกต้องเหมาะสมอีกด้วยจึงจะทำให้ทรัพยากรสัตว์ป่าเหล่านี้สามารถที่จะเกิดขึ้นมาได้ใหม่เพื่อทดแทนกับของเก่าที่สูญเสียไปแล้วนั้นได้อย่างยั่งยืนต่อไป ซึ่งในสภาพปัจจุบันนี้กลับปรากฏว่ามนุษย์ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์ป่าตามธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้องเท่าที่ควร โดยที่มีการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่าอย่างสิ้นเปลืองเปล่าประโยชน์ และก็ยังมุ่งที่จะแสวงหาประโยชน์จากสัตว์ป่านั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงหน้าที่ในด้านการสงวนรักษาหรือการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรสัตว์ป่าเหล่านี้เอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ดังนั้นจึงทำให้สัตว์ป่าส่วนใหญ่มีจำนวนที่ลดน้อยลงไปจากที่เคยเป็นอยู่เดิมตามธรรมชาติจนกระทั่งตกอยู่ในภาวะที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์

ซึ่งเมื่อเกิดความจำเป็นดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มนุษย์จึงต้องแสวงหาวิธีการในการจัดการทรัพยากรสัตว์ป่า (Management) ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะได้นำเอามาใช้ในการสงวนรักษา (Reservation) ชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าที่มีเหลืออยู่ในจำนวนน้อยนั้นให้คงอยู่ต่อไป หรือเพิ่มจำนวนขึ้นได้ในอนาคต และการอนุรักษ์ (Conservation) ทรัพยากรสัตว์ป่าเอาไว้โดยการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์เท่าที่จะมีความคุ้มค่าและสูญเปล่าไปน้อยที่สุด<sup>97</sup> ดังนั้นในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ด้านการจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าในประเทศไทย จึงได้แบ่งประเภทของสัตว์ป่าออกเป็น 3 ประเภท<sup>98</sup> ตามความรุนแรงของสภาพปัญหา ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้รัฐสามารถจะดำเนินการในด้านการจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าได้อย่างถูกต้องและมีความเหมาะสมกับสัตว์ป่าในประเภทนั้นๆ ต่อไป กล่าวคือ

1. สัตว์ป่าสงวน หมายความว่า สัตว์ป่าที่หายากและตกอยู่ในภาวะที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ซึ่งได้รับการประกาศเอาไว้ตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือตามที่รัฐจะได้กำหนดต่อไปในพระราชกฤษฎีกา โดยในปัจจุบันนี้ได้มีการประกาศประเภทของสัตว์ป่าสงวนเป็นจำนวนทั้งสิ้น 15 ประเภท ได้แก่ นกเจ้าฟ้าหญิงสิรินธร แรด

<sup>97</sup> โอภาส ขอบเขตต์. (2536). เอกสารประกอบการเข้าอบรมการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรสำหรับเยาวชนครั้งที่ 6 เรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่า. หน้า 73.

<sup>98</sup> แหล่งเดิม. หน้า 67.

กระชู้ ภูปรี หรือ โคไพร ควายป่า ละองหรือละมั่ง สมันหรือเนื้อสมัน เลียงผา กวางผา นกแก้วแล้ว  
ท้องดำ นกกระเรียน แมวลายหินอ่อน สมเสร็จ เก้งหม้อ และพูน

2. สัตว์ป่าคุ้มครอง หมายความว่า สัตว์ป่าที่หายากในประเภทซึ่ง  
กฎกระทรวงได้กำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ตัวอย่างเช่น สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ได้แก่ กระตัง  
กระจง เก้ง ช้าง ปลาวาฬ ปลาโลมา สัตว์จำพวกนก ได้แก่ นกกระสา ไก่ฟ้า สัตว์เลื้อยคลาน ได้แก่  
เต่า ตะโขง จระเข้ งูหลาม สัตว์จำพวกไม่มีกระดูกสันหลัง ได้แก่ กัลปังหา ดอกไม้ทะเล ปะการัง  
หอยมือเสือ เป็นต้น

3. สัตว์ป่านอกประเภท หมายความว่า สัตว์ป่าในประเภทที่ไม่ได้ปรากฏ  
อยู่ในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และไม่ได้ปรากฏอยู่ใน  
บัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงซึ่งกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครอง ตัวอย่างเช่น ค้างคาว คางคก  
จิ้งโคร่ง เป็นต้น

สำหรับทรัพยากรในแนวปะการังนั้น ได้ถูกมนุษย์เข้ามาแสวงหา  
ประโยชน์โดยการใช้สอยทรัพยากรจากแนวปะการังในประเภทต่างๆ เพื่อประโยชน์ทั้งในด้าน การ  
ท่องเที่ยวและการประมงอยู่เป็นปริมาณมาก โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงขีดความสามารถที่ระบบนิเวศแนว  
ปะการังนั้นจะรองรับเอาไว้ได้ (Carrying Capacity) ดังนั้นก็จึงทำให้ทรัพยากรปะการัง โดยทั่วไปได้  
เกิดความเสื่อมโทรมลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก จนกระทั่งปะการังในบางชนิดนั้น ได้ตกอยู่ในภาวะ  
ที่เสี่ยงต่อการที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จึงได้พิจารณาและประกาศให้  
ปะการังและสัตว์ทะเลสวยงามบางชนิดในประเภทหรือลักษณะเช่นเดียวกันนั้น เป็นสัตว์ป่า  
คุ้มครองตามความในมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.  
2535<sup>99</sup> ซึ่งรายละเอียดในเรื่องชนิดและประเภทของปะการังและสัตว์ทะเลสวยงามที่มีลักษณะ  
ใกล้เคียงกับปะการัง ที่ได้รับการประกาศให้เป็นสัตว์คุ้มครองในประเภทของสัตว์จำพวกที่ไม่มี  
กระดูกสันหลัง ดังมีรายละเอียดปรากฏตามที่ได้แสดงไว้ ดังต่อไปนี้คือ

ชนิดและประเภทของสัตว์ป่าคุ้มครองจำพวกสัตว์ป่าไม่มีกระดูกสันหลัง  
อื่นๆ

1. กัลปังหาทุกชนิด ในอันดับ (Order) Goronacea
2. กัลปังหาดำทุกชนิด ในอันดับ (Order) Antipatharia
3. ดอกไม้ทะเลทุกชนิด ในอันดับ (Order) Actinaria

<sup>99</sup> กฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เล่ม 120 ตอนที่ 74 ก. ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2546.

4. ปะการังแข็งทุกชนิด ในอันดับ (Order) Scleractinia และในอันดับ (Order) Stylasterina

5. ปะการังไฟทุกชนิด ในสกุล (Genus) Milleporina
6. ปะการังสีฟ้าทุกชนิด ในอันดับ (Order) Heliopracea
7. ปะการังอ่อนทุกชนิด ในอันดับ (Order) Alcyonacea
8. ปูเจ้าฟ้า (Phricotelphusa sirindhorn)
9. ปูทูลกระหม่อม หรือปูแป้ง (Thaipotamon chulabhorn)
10. ปูราชินี (Demanietta sirikit)
11. หอยมือเสือทุกชนิดในวงศ์ (Family) Tridacnidae
12. หอยสังข์แตร (Charonia tritonis)

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พ.ศ. 2553

ซึ่งเมื่อปะการังและสัตว์น้ำที่มีลักษณะใกล้เคียงกับปะการัง เช่น ดอกไม้ทะเลหรือกัลปังหา นั้นได้รับการประกาศให้เป็นสัตว์คุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แล้วนั้นทำให้รัฐสามารถที่จะนำเอามาตรการทางกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติเอาไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการจัดการและการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าคุ้มครองมาปรับใช้ในกระบวนการในด้านการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์ของปะการังได้ต่อไป ซึ่งในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้น ได้มีการบัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายในประการต่าง ๆ เพื่อที่จะได้นำเอาไปใช้ในการคุ้มครองปะการังซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ดังต่อไปนี้คือ

1. ห้ามไม่ให้มีผู้ใดทำการประมงปะการัง หรือพยายามทำการประมงปะการัง<sup>100</sup> เว้นแต่จะเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ในด้านการสำรวจ การศึกษาและวิจัยทางวิชาการและการเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งกระทำโดยทางราชการภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า<sup>101</sup>
2. ห้ามไม่ให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง และก็ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้กำหนดเอาไว้ในกฎกระทรวง และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้ถูกกำหนดเอาไว้ในใบอนุญาต<sup>102</sup> อีกด้วย

<sup>100</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 16.

<sup>101</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 26.

<sup>102</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 19.

3. ห้ามไม่ให้มีผู้ใดค้าปะการัง ซากปะการัง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของปะการังยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง<sup>103</sup>

4. ห้ามไม่ให้มีผู้ใดเก็บ ทำลาย หรือทำอันตรายแก่แหล่งที่อยู่ของปะการัง<sup>104</sup>

5. ห้ามไม่ให้ผู้ใดนำเข้าไปหรือส่งออกซึ่งปะการัง หรือซากของปะการังตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด หรือการนำผ่านซึ่งปะการังหรือซากของปะการัง ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง<sup>105</sup>

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ยังได้มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนกรณีต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้การดำเนินการตาม พระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด อาทิเช่น

1. ผู้ใดทำการประมงปะการัง หรือพยายามทำการประมงปะการัง โดยมิได้เป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ในด้านการสำรวจ การศึกษาและวิจัยทางวิชาการและการเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งผู้กระทำความผิดทางราชการภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>106</sup>

2. ผู้ใดมิไว้ในครอบครองซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>107</sup>

3. ผู้ใดค้าปะการัง ซากปะการัง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของปะการังโดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>108</sup>

4. ผู้ใดเก็บ ทำลาย หรือทำอันตรายแก่แหล่งที่อยู่ของปะการัง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>109</sup>

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 20.

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 21.

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 23.

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 47.

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 47.

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 47.

5. ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง ตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด หรือการนำผ่านซึ่งปะการังหรือซากของ ปะการัง โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่ เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>110</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วเมื่อมีบุคคลใดที่กระทำความผิดในประการต่างๆ ตาม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมายก็จะมีอำนาจ ในการริบทรัพย์สิ่งซึ่งได้มาจากการกระทำความผิด บรรดาอาวุธ หรือเครื่องมือที่ได้ใช้ในการ กระทำความผิดได้ตกไปเป็นสมบัติของแผ่นดิน<sup>111</sup> ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีผู้ที่ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของ ศาลหรือไม่ก็ตาม และนอกจากนี้ก็ยังบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการลงโทษต่อบุคคล ผู้ซึ่งได้ช่วยเหลือผู้กระทำความผิดในการซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาไป รับซื้อ รับจำหน่าย หรือรับ ไว้ด้วยประการใดๆ ซึ่งปะการังหรือซากสิ่งเหล่านั้น อันที่ได้มาเนื่องจากการกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้<sup>112</sup> ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ ดังกล่าวนั้นนับได้ว่ามีความสำคัญ ต่อกระบวนการในด้านการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์ของปะการัง และสัตว์น้ำในประเภทต่างๆ ที่ได้ อาศัยอยู่ร่วมกันในบริเวณของแนวปะการัง

(2) การคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการังโดยการประกาศให้เป็นสัตว์ที่ห้ามทำ การประมงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการประมง พ.ศ. 2490

ในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32 (7) ได้มอบอำนาจให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความอนุเคราะห์ของ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ภายในเขตท้องที่ภายในจังหวัดของตน สามารถที่จะ ประกาศกำหนดห้ามทำการประมงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเด็ดขาด ซึ่งปะการังนั้นก็ถือว่าเป็น สัตว์น้ำชนิดหนึ่งตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ด้วย<sup>113</sup> ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงออกประกาศกำหนดห้ามทำการประมงปะการังในบริเวณ เขตเกาะเต่า จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2513 แต่ต่อมาเมื่อสภาพปัญหา

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 51.

<sup>110</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 47.

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 57 และมาตรา 58.

<sup>112</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 55.

<sup>113</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 4 (1) “สัตว์น้ำ หมายความว่า ความถึง สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในน้ำ หรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ หรืออาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระ ตะพาน้ำ จระเข้ รวมทั้งไข่ของสัตว์นั้น สัตว์น้ำจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์เหล่านั้น.”

การถูกทำลายลงไปของปะการัง และสัตว์ทะเลบางชนิดที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการังมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ทำการยกเลิกประกาศดังกล่าว และออกประกาศห้ามทำการประมงปะการังหรือหินปะการังทุกชนิดและทุกขนาดในทะเล หรืออ่าวภายในเขตท้องที่ของจังหวัดชายทะเลต่างๆ จังหวัด ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีการใดๆ ยกเว้นไว้แต่เพียงการทำประมงปะการังหรือหินปะการังเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ โดยที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง<sup>114</sup>

#### 4.2.2 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรปะการัง

จากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลในกิจกรรมด้านต่างๆ ของมนุษย์ ส่งผลให้ทรัพยากรปะการังเกิดความเสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมาก ภาครัฐจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายมาเพื่อใช้ในการควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่อาจก่อให้เกิดปัญหา อันได้ส่งผลให้ทรัพยากรมีความเสื่อมโทรมลงไป ดังนั้นการศึกษาในส่วนนี้ก็จะจึงจะได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ ที่ได้ถูกนำมาใช้ในการควบคุมกระบวนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ได้มีส่วนทำให้ทรัพยากรปะการังในประเทศไทยได้ถูกทำลายหรือเกิดความเสื่อมโทรมลงไป ดังมีรายละเอียด ที่จะได้กล่าวถึงต่อไปนี้คือ

(1) มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมด้านการประมง

ในบริเวณของแนวปะการังนั้น เป็นแหล่งที่มีสัตว์ทะเลเป็นจำนวนมากอาศัยดำรงชีวิตอยู่ ทั้งสัตว์น้ำที่มีความสวยงามหรือสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงทำให้บริเวณของแนวปะการังเป็นแหล่งทำการประมงทะเลที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการทำการประมงในรูปแบบที่เป็นอุตสาหกรรม หรือการทำประมงแบบพื้นบ้านเพื่อการเลี้ยงชีพที่จะสร้างรายได้สร้างผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจให้กับประเทศโดยรวมได้เป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตามการทำประมงในบริเวณแนวปะการังดังกล่าว นั้น ไม่ได้เพียงแค่สร้างประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจอย่างเดียวเท่านั้น แต่ก็ยังก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ กับทรัพยากรปะการังด้วย กล่าวคือทำให้ทรัพยากรปะการังในหลายๆ แห่งในประเทศเกิดความเสื่อมโทรมลงไปจากที่เคยเป็นอยู่เดิม จนกระทั่งได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ ดังนั้นรัฐจึงได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ เพื่อนำเอาามาปรับใช้ ในการจัดการและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในด้านการประมง และยังคงรวมตลอดไปจนถึง

<sup>114</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521 ประกาศเมื่อ วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2521.



การแก้ไขปัญหาที่ได้เกิดขึ้นมาแล้ว ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้มีการสงวนรักษาและการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังเอาไว้ให้สามารถที่จะใช้ประโยชน์ในด้านการประมงต่อไปอย่างยั่งยืน

โดยมาตรการทางกฎหมายที่รัฐได้กำหนดขึ้นมา เพื่อใช้ในการควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถทำการแบ่งกลุ่มออกได้เป็น 3 กลุ่มดังต่อไปนี้คือ

#### (1.1) การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองในการทำการประมงตามกฎหมาย

ในปัจจุบันเมื่อทรัพยากรสัตว์น้ำและทรัพยากรประมงภายในประเทศ ได้ลดจำนวนลงไปจากที่เคยเป็นอยู่เดิมตามธรรมชาติทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพ จึงทำให้รัฐต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการนำเอาวิธีการต่างๆ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนของทรัพยากรสัตว์น้ำและทรัพยากรประมงทะเล ซึ่งก็คือการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area) ในรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือการประกาศเขตที่รักษาพืชพันธุ์ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้มีการกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายบางประการที่มีผลควบคุมถึงกิจกรรมการทำประมงภายในเขตดังกล่าว

นอกจากนี้ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้นก็ยังได้กำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายที่มีผลทำให้เป็นการต้องห้าม ไม่ให้มีการล่าสัตว์หรือทำการประมงสัตว์น้ำทุกชนิดรวมถึงการทำประมงปะการัง ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์

ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องห้ามมิให้มีการทำการประมงสัตว์น้ำในทะเลนั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำทุกๆ ชนิดในทะเล โดยเฉพาะก็ยังคงรวมไปถึงทรัพยากรแนวปะการัง ที่อยู่ภายในเขตพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าถ้าหากรัฐอนุญาตให้มีการทำการประมง โดยที่ไม่มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมหรือการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำแล้ว ก็อาจจะทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำถูกทำลายลงไปอย่างมากจนอาจจะทำให้สภาวะความสมดุลย์ภายในระบบนิเวศทางทะเลเกิดความเสียหายได้

#### (1.2) การกำหนดเงื่อนไขตามกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ตลอดจนวิธีการในการทำการประมง

ปัจจุบันเมื่อมนุษย์มีความต้องการในการอุปโภคหรือบริโภคสิ่งของเครื่องใช้ภายในชีวิตประจำวันซึ่งมีที่มาจากแหล่งทรัพยากรทางทะเลมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม ทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มการทำประมงให้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาการใช้เครื่องมือในการทำประมงที่มี

ประสิทธิภาพสูงขึ้นไปด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้มนุษย์สามารถจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณที่มาก ในการทำประมงบางประเภทนั้น อาจจะทำให้มีการจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณที่มากจนเกินไปหรือ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติในทะเลได้ ดังนั้นรัฐก็จึงต้องกำหนดวิธีการในการควบคุมการใช้เครื่องมือประมงและวิธีการในการทำประมงในบางประเภท เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมในทะเล หรือเป็นการทำลายชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำในประเภทต่างๆ อย่างสิ้นเปลืองและไม่ยั่งยืน

ซึ่งการใช้เครื่องมือประมงหรือวิธีการในการทำประมงบางประเภท เพื่อการจับสัตว์น้ำในบริเวณแนวปะการังนั้น อาจจะเป็นการทำประมงที่สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นต่อสถานะแวดล้อมของแนวปะการัง และก็ยังอาจจะเป็นการทำลายชนิดพันธุ์ของสัตว์ทะเลที่อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการัง หรือสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการังในประเภทอื่นๆ อีกด้วย ดังนั้นรัฐก็จึงได้นำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการกำหนดควบคุมและบัญญัติห้ามมิให้มีการใช้เครื่องมือประมง หรือวิธีการในการทำประมงในบางประเภท ที่อาจจะสร้างความเสียหายและผลกระทบให้เกิดขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการังได้ โดยวิธีการประมงและเครื่องมือในการทำประมง ที่บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดห้ามเอาไว้เพื่อไม่ให้มีการนำเอามาใช้ในการทำประมง โดยเฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการัง และทรัพยากรประมงทะเลนั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลผู้ใดใช้วัสดุหรือสารเคมีที่เป็นพิษ หรือทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ ในการทำประมงภายในแหล่งน้ำซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำ<sup>115</sup> ยกเว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ในทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>116</sup>

2. การกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลใดใช้กระแสไฟฟ้า หรือวัตถุระเบิด ในการทำประมงภายในแหล่งน้ำซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำ ยกเว้นแต่จะเข้าไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ<sup>117</sup>

<sup>115</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 40 (5) “ที่จับสัตว์น้ำ” หมายความว่า ถึง ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล...และหาดทั้งปวง ในบรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ภายในเขตน่านน้ำไทย หรือน่านน้ำอื่นใดซึ่งประเทศไทยใช้ออยู่ หรือมีสิทธิใช้ต่อไปในการทำประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือตามขนบธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญา หรือด้วยประการใด.

<sup>116</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 19.

<sup>117</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 20.

3. การกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเครื่องมือในการประมงที่เป็นตาข่าย หรือเครื่องมือทำการประมงอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นการขวางกั้นทางเดินของสัตว์น้ำภายในแหล่งน้ำซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำ<sup>118</sup>

4. การกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลผู้ใด ที่ใช้เครื่องมือในประเภทอวนล้อมจับ หรือเครื่องมือที่มีลักษณะหรือวิธีการใช้ที่คล้ายคลึงกันเพื่อทำการประมง โดยวิธีการล้อมกองหิน หรือล้อมปะการังในบริเวณแนวปะการัง ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดชายทะเลทุกๆ จังหวัด<sup>119</sup>

5. การกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลใดใช้เครื่องมืออวนญี่ปุ่นหรืออวนต้อนปลา หรืออวนต้อนปลาหลังหิน หรืออวนต้อนปลากองหิน โดยวิธีการวางอวนไว้บนพื้นทะเลในแหล่งที่มีปะการัง หรือกองหินในบริเวณแนวปะการังที่กระจายอยู่บนพื้นทะเล แล้วใช้วิธีการดำน้ำ แล้วใช้วิธีการดำน้ำหรือเหยียบย่ำลงไปบนปะการัง เพื่อไล่ต้อนปลาเข้าสู่อวนเพื่อจับสัตว์น้ำในทะเลหรืออ่าวในเขตพื้นที่ของจังหวัดชายทะเลทุกๆ จังหวัด<sup>120</sup>

6. ห้ามทำการประมงโดยวิธีการวางอวนไว้ที่พื้นที่ทะเลและวางอวนล้อมแนวปะการัง แนวกองหินในทะเลหรือแนวปะการังเทียม แล้วใช้คนเดินเหยียบย่ำบนปะการัง แนวกองหิน หรือแนวปะการังเทียมเพื่อไล่ต้อนปลาเข้าสู่อวน ในทะเลหรืออ่าวในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด โดยเด็ดขาด<sup>121</sup>

บทบัญญัติของกฎหมายในฉบับต่างๆ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการจำกัดและควบคุมวิธีการทำประมง และเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงนั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการัง เพื่อไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการทำประมง ด้วยการใช้เครื่องมือทำประมงหรือวิธีการประมงที่ผิดกฎหมายซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ทรัพยากรปะการัง ในประเภทต่างๆ ได้รับความเสียหาย หรือเกิดความเสื่อมโทรมลงไป และถ้าหากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้ถูกนำมาปฏิบัติ และมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัดแล้ว ก็จะทำให้สัตว์น้ำซึ่งเป็นทรัพยากรประมงและทรัพยากรแนวปะการังในประเภทอื่นๆ ได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 22.

<sup>119</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนบางชนิดทำการประมงในบริเวณพื้นที่ที่มีแหล่งปะการัง หรือกองหินในทะเล หรืออ่าวในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2534.

<sup>120</sup> ข้อ 2 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฉบับเดียวกัน.

<sup>121</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดทำประมงในที่จับสัตว์น้ำในพื้นที่ ที่มีแหล่งปะการังกองหินในทะเล หรือแหล่งปะการังเทียม ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2540.

## (1.3) การวางข้อกำหนดห้ามทำการประมงตามกฎหมาย

ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลนั้น ทุกชนิดล้วนแต่มีความสำคัญและพึ่งพาอาศัยกัน ในลักษณะที่เป็นระบบนิเวศตามธรรมชาติภายในทะเล ซึ่งถ้าหากว่าสัตว์ทะเลชนิดใดต้องถูกทำลายลงไปแล้ว ก็ย่อมที่จะทำให้เกิดสภาวะสูญเสียสภาพความสมดุลย์ของระบบนิเวศทางทะเลขึ้นมาได้

เนื่องมาจากความต้องการของมนุษย์ในด้านการอุปโภคและบริโภค ทรัพยากรทางทะเลยังคงมีอยู่และเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา มนุษย์จึงต้องมีการทำการประมงเพื่อจับสัตว์น้ำในทะเลควบคู่ไปกับการสงวนรักษาชนิดพันธุ์ของสัตว์ทะเลเหล่านั้นเอาไว้ เพื่อที่จะทำให้มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์ทะเลได้อย่างยั่งยืนต่อไป แต่สำหรับสัตว์ทะเลบางประเภทที่มีความสำคัญ ซึ่งถ้าหากสูญพันธุ์ไปจะทำให้สัตว์ชนิดนั้นๆ ลดจำนวนลงอย่างมากจนกระทั่งตกอยู่ในภาวะที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือได้สูญพันธุ์ไปแล้วนั้น ก็จะทำให้เกิดผลเสียต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติทางทะเลโดยรวมขึ้น รัฐจึงได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายบางประการขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการควบคุม รักษา และการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรสัตว์ทะเลต่างๆ เหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป โดยการกำหนดให้สัตว์ทะเลในบางชนิดเป็นสัตว์ที่ต้องห้ามไม่ให้มีการทำการประมงโดยเด็ดขาด

สำหรับปะการังซึ่งเป็นสัตว์ทะเลที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศในทะเล และตกอยู่ในภาวะที่เสี่ยงต่อการจะสูญพันธุ์นั้น รัฐจึงได้นำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการสงวนรักษาเอาไว้เพื่อไม่ให้ถูกทำลายลงไปเนื่องมาจากสาเหตุของการประมง เช่น การออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับที่ 3<sup>122</sup> ซึ่งออกตามความในมาตรา 32 (7) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยการกำหนดให้ปะการังเป็นสัตว์ที่ต้องห้ามมิให้มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการประมงปะการัง หรือหินปะการังทุกชนิด และทุกขนาดไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม ในทะเลหรืออ่าวที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดชายฝั่งทะเลทุกจังหวัด ยกเว้นไว้แต่เพียงการทำการประมงปะการังเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ โดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เมื่อได้นำเอามาบังคับใช้ร่วมกันกับมาตรการทางกฎหมายในฉบับอื่นๆ แล้วก็จะทำให้ปะการังและสัตว์น้ำในประเภทอื่นๆ ที่ได้อาศัยอยู่ร่วมกันในบริเวณแนวปะการังนั้น ไม่ต้องถูกทำลายลงไปเนื่องมาจากการทำประมงนั่นเอง

(2) มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว

<sup>122</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใด โดยเด็ดขาด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521 ลงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2521.

แนวปะการังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ที่มีความอุดมสมบูรณ์และก็ยังมีความสวยงามแปลกตา ที่ประกอบด้วยปะการังหลากหลายชนิดที่ได้อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นระบบนิเวศที่ซับซ้อนในบริเวณฝั่งทะเล ดังนั้นจึงทำให้มีผู้คนเป็นจำนวนมากที่นิยมเดินทางไปท่องเที่ยวพักผ่อนในบริเวณแนวปะการัง โดยการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น การเล่นกีฬาทางน้ำ หรือการดำน้ำชมความงามของแนวปะการัง เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีนักท่องเที่ยวจำนวนมากที่เดินทางไปท่องเที่ยวยังแหล่งท่องเที่ยวในบริเวณชายฝั่งทะเลแห่งต่างๆ แล้ว ปริมาณของนักท่องเที่ยวและการประกอบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ ที่มีจำนวนมากเกินไปกว่าขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ตามธรรมชาติ (Carrying Capacity) ที่จะรองรับเอาไว้ได้นั้นก็ย่อมที่จะสร้างปัญหาและผลกระทบให้เกิดขึ้นกับแหล่งท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลแห่งนั้นอย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาในเรื่องความเสื่อมโทรมลงไปของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลนั้น นับได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่รัฐจะต้องทำการแก้ไข และกำหนดแนวทางในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆ เหล่านี้เอาไว้ให้คงอยู่ เพื่อให้เป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวของประเทศที่มีความสำคัญต่อไป

ทรัพยากรแนวปะการังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ที่ได้รับผลกระทบของปัญหาการท่องเที่ยวเป็นอย่างมากจนกระทั่งเกิดความเสื่อมโทรมลงไป ดังจะเห็นได้จากสภาพของทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ ที่ได้ถูกใช้ประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยว จนกระทั่งได้สูญเสียสภาพความสมดุลตามธรรมชาติไป ซึ่งเมื่อรัฐได้มองเห็นถึงสภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าว ก็จึงได้หาทางแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาใช้ในการสงวนรักษา และควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรแนวปะการัง เพื่อไม่ให้ได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวและกลุ่มผู้ประกอบการในด้านการท่องเที่ยว ซึ่งมีรายละเอียดของมาตรการทางกฎหมายที่รัฐได้ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ดังต่อไปนี้คือ

(2.1) มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการถูกทำลายลงไปของทรัพยากรปะการังที่มีผลมาจากการกระทำของกลุ่มนักท่องเที่ยว

การประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในประเภทต่างๆ ของนักท่องเที่ยวนั้น อาจจะเป็นสาเหตุสำคัญในประการหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรปะการังเกิดความเสื่อมโทรมหรือลดจำนวนลงเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐก็จึงจะต้องนำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการควบคุมดูแลเพื่อป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวที่ได้เดินทางมาท่องเที่ยวพักผ่อนภายในบริเวณของแนวปะการังซึ่ง

เป็นที่อยู่ของสัตว์ทะเลสวยงามเหล่านี้ ได้กระทำการบางประการที่อาจจะเป็นการสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังได้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดห้ามมิให้นักท่องเที่ยวได้ทำการหัก, เก็บปะการัง หรือจับสัตว์ทะเลที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการังไปทั้งการนำไปเป็นที่ระลึกหรือการนำไปเพาะเลี้ยง โดยในบริเวณของแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น ทรัพยากรแนวปะการังโดยสภาพย่อมถือว่าเป็นสิ่งซึ่งต้องห้ามมิให้นักท่องเที่ยวทำการเก็บหา นำออกไป หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายต่อปะการังหรือสัตว์น้ำในประเภทต่างๆ ที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ<sup>123</sup> นั้น อยู่แล้ว นอกจากนั้นการเก็บหาสัตว์น้ำหรือการหักปะการังของนักท่องเที่ยวนั้น ก็เป็นสิ่งที่ต้องห้ามมิให้กระทำตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ด้วยการห้ามมิให้มีบุคคลผู้ใดล่าหรือทำอันตรายต่อปะการัง และสัตว์น้ำในบางประเภทที่เป็นสัตว์คุ้มครอง<sup>124</sup> ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และตามความในประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ได้กำหนดห้ามมิให้ทำการประมงปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง<sup>125</sup>

2. การกำหนดห้ามมิให้นักท่องเที่ยวซื้อของที่ระลึกที่ทำจากปะการัง หรือซากของสัตว์ทะเลสวยงามที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ซึ่งการซื้อหาของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการัง หรือซากของสัตว์ทะเลสวยงามที่อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการังของนักท่องเที่ยวนั้นก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งซึ่งช่วยสนับสนุนให้มีการทำลายปะการังหรือทำประมงสัตว์น้ำชนิดต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการังเพื่อนำมาจำหน่ายให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งก็จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังเกิดความเสียหายและเสื่อมโทรมลง ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดให้การซื้อหรือครอบครองปะการังและสัตว์น้ำบางประเภทที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการังนั้น เป็นความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535<sup>126</sup>

3. การกำหนดห้ามมิให้นักท่องเที่ยวทิ้งขยะ หรือสิ่งปฏิกูลลงไปในบริเวณแนวปะการัง ซึ่งการทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงไปในบริเวณของแนวปะการังนั้น อาจจะทำให้เกิดปัญหาความสกปรก หรือเกิดมลภาวะที่เป็นพิษขึ้นภายในบริเวณแนวปะการังได้ ดังนั้นใน

<sup>123</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (2) และ (3).

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 16.

<sup>125</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการกำหนดห้ามมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521 ลงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2521.

<sup>126</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 19 “ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง...”

ข้อบัญญัติของกฎหมายก็จึงได้บัญญัติห้ามไม่ให้บุคคลใดทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงไปในบริเวณแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ<sup>127</sup> ส่วนบริเวณแนวปะการังที่อยู่นอกเขตการคุ้มครองของอุทยานแห่งชาติ และเขตคุ้มครองอื่นๆ เช่น เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทยพ.ศ. 2546 ในมาตรา 119 ทวิ<sup>128</sup> นำเอามาปรับใช้เพื่อที่จะกำหนดควบคุมและห้ามไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของนักท่องเที่ยวลงไปในทะเล ซึ่งอาจส่งเสริมให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น อาทิเช่น เทศบาลต่างๆ ตามแนวชายฝั่ง ออกกฎระเบียบตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจเอาไว้ เพื่อนำเอามาใช้บังคับในการควบคุมดูแลไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลของนักท่องเที่ยวลงไปในบริเวณของแนวปะการังที่อยู่ในเขตการปกครองเหล่านั้น ก็จะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

(2.2) มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการถูกทำลายลงไปของทรัพยากรปะการังที่มีผลมาจากการกระทำของกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว

กลุ่มของผู้ประกอบการในด้านการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ อาทิเช่น ผู้ให้บริการด้านที่พักอาศัยในแหล่งท่องเที่ยว หรือผู้ให้บริการนำเที่ยวนั้น ต่างก็เป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศ ในฐานะที่เป็นผู้ลงทุนประกอบกิจการและให้บริการแก่นักท่องเที่ยวภายในแหล่งท่องเที่ยวตามแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ แต่ในการประกอบกิจการด้านการท่องเที่ยวในบางประการของกลุ่มผู้ประกอบการนั้น อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบขึ้น กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติภายในแหล่งท่องเที่ยวแห่งต่างๆ ได้ ดังนั้นรัฐก็จึงจะต้องเข้ามาควบคุมการดำเนินกิจการของกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้อยู่ในขอบเขต ที่จะทำให้การประกอบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติของประเทศได้มีความยั่งยืนต่อไป

สำหรับการดำเนินกิจการในด้านการท่องเที่ยวของผู้ประกอบการท่องเที่ยวในบางประการนั้น อาจจะเป็นการสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับทรัพยากรปะการังที่อยู่ในแหล่งท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งทะเลได้ ดังนั้นรัฐจึงได้นำเอามาตรการทางกฎหมายมาปรับใช้ในการควบคุมดูแลไม่ให้กลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยว ดำเนินกิจการท่องเที่ยวในบางประเภทที่อาจจะ

<sup>127</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (18).

<sup>128</sup> พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทยพ.ศ. 2546, มาตรา 119 ทวิ “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและผลิตภัณฑ์ หรือสิ่งใดๆ ลงในทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดพิษต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม...”

สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการังภายในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล จนทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดห้ามไม่ให้มีการค้าขาย หรือจำหน่ายของที่ระลึกที่ทำจากปะการังหรือสัตว์ทะเลสวยงามที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง โดยไม่มีการควบคุม เพราะการค้าขายและจำหน่ายของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการังและสัตว์น้ำในบางประเภทของกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวขึ้น เป็นกรกระทำที่มีผลทำให้ทรัพยากรแนวปะการัง และสถานะแวดล้อมในทะเลโดยรวมได้เกิดความเสื่อมโทรมลงไปจนกระทั่งมีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทะเลและต่อมนุษย์ ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดห้ามไม่ให้มีการค้าขาย หรือจำหน่ายของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการังและสัตว์ที่อาศัยอยู่ในแนวปะการังดังต่อไปนี้คือ การห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใดที่ทำการค้าปะการังซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง และสัตว์น้ำประเภทอื่นๆ ซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง รวมทั้งซากหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของสัตว์เหล่านั้น<sup>129</sup> ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ปะการัง กัลปังหา เต่าทะเล และกระ หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากสัตว์ดังกล่าว เป็นสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากสัตว์น้ำที่ต้องห้ามตามกฎหมาย เพื่อมิให้บุคคลได้มีไว้ในครอบครองเพื่อการค้า<sup>130</sup>

2. การกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวที่ขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงไปในบริเวณแนวปะการัง ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหามลภาวะที่จะเกิดขึ้นกับแนวปะการัง และนอกจากนั้นสิ่งปฏิกูลในบางชนิดที่มีแร่ธาตุอาหารปนเปื้อนอยู่ ถ้าหากได้ถูกปล่อยลงไปสู่บริเวณแนวปะการังแล้วก็จะทำให้มีสาหร่ายขึ้นปกคลุมในบริเวณแนวปะการังจนทำให้ปะการังตายเป็นจำนวนมาก รวมถึงอาจมีสารเคมีบางชนิดที่เป็นอันตรายต่อการดำรงอยู่ของทรัพยากรปะการังด้วย ทั้งนี้รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลลงไปในบริเวณแนวปะการัง โดยการกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายที่นำเอามาปรับใช้ดังต่อไปนี้คือ การกำหนดห้ามมิให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยลงไปในบริเวณของแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ<sup>131</sup> ส่วนในบริเวณของแนวปะการังที่อยู่ภายนอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตควบคุมใน

<sup>129</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 20 “ห้ามมิให้ผู้ใดค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของสัตว์ดังกล่าว...”

<sup>130</sup> พระราชกฤษฎีกาการะบุสัตว์น้ำ และผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำในบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครองเพื่อการค้า พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2535.

<sup>131</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (18).



ประเภทอื่นๆ นั้นจะต้องนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ที่ได้กำหนดห้ามไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงไปสู่บริเวณแนวปะการัง นำเอามาปรับใช้เช่นเดียวกันกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงไปบริเวณแนวปะการังของกลุ่มนักท่องเที่ยวเช่นเดียวกัน

3. การกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว จอดเรือหรือทิ้งสมอเรือท่องเที่ยวลงไปในแนวเขตปะการัง ซึ่งการกระทำดังกล่าวนั้นย่อมจะเป็นการทำลายทรัพยากรแนวปะการังโดยตรง ดังนั้นรัฐจึงต้องได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมไม่ให้มีการจอดเรือหรือทิ้งสมอเรือลงไปในแนวปะการังโดยในบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดห้ามไม่ให้บุคคลผู้ใดจอดเรือในบริเวณแนวปะการังหรือในสถานที่ซึ่งไม่ได้จัดเอาไว้ให้สำหรับการจอดเรือ<sup>132</sup> และในบทบัญญัติของมาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 ก็ยังได้ถูกนำมาปรับใช้เพื่อการกำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลใดที่ทิ้งสมอเรือลงไปในแนวปะการัง<sup>133</sup> ที่อยู่ภายนอกเขตอุทยานแห่งชาติอีกด้วย

โดยสรุปในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่ถูกนำมาใช้บังคับเพื่อประโยชน์ด้านการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง กล่าวคือการใช้มาตรการเรื่องโทษทางอาญาเข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลให้กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่รัฐได้ตรากฎหมายเพื่อสนองต่อนโยบายด้านการอนุรักษ์นั้น ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, พระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้น้ำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547 หรือ พระราชกฤษฎีการะบุน้ำและลักษณะของสัตว์น้ำที่มีอันตรายบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2530 หรือกฎหมายที่มีโทษทางอาญาฉบับต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เป็นต้น

<sup>132</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 (9) “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้ผู้ใดนำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

<sup>133</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2546, มาตรา 119 ทวิ “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและผลิตภัณฑ์ หรือสิ่งใดๆ ลงในทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ”

## บทที่ 5

# บทวิเคราะห์นโยบายทางกฎหมายอาญาและการดำเนินการด้านการคุ้มครอง และการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทย และการแก้ไขปัญหา

จากความสำคัญของทรัพยากรปะการังที่มีต่อระบบนิเวศทางทะเลและมนุษย์ ส่งผลให้รัฐต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญามาเพื่อปกป้องคุ้มครองทรัพยากรปะการังของประเทศไทยไม่ให้ถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุประการต่างๆ ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นๆ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น พร้อมทั้งเร่งรัดให้จัดการแก้ไขปัญหาการถูกทำลายลงของทรัพยากรปะการังที่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุประการต่างๆ ดังที่ได้ทำการศึกษาในบทที่ 4 ซึ่งในบทนี้จะมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงนโยบายทางกฎหมายอาญาและการดำเนินการด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทยตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยแบ่งการศึกษาออกเป็นสองหัวข้อคือ ปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายทางกฎหมายและการดำเนินการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบันของประเทศไทย และมาตรการทางอาญาในการแก้ไขปัญหา การดำเนินการด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### 5.1 ปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายทางกฎหมายและการดำเนินการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบันของประเทศไทย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยการดำเนินงานของรัฐด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง และมาตรการทางอาญาที่ใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง หากพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนั้นเปรียบเทียบกับสถานะที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรปะการังในธรรมชาติที่พบว่า ยังคงอยู่ในสถานะที่ทรุดโทรมดังจะเห็นได้จากการที่ทรัพยากรปะการังในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลหลายๆ แห่งทั้งในภาคตะวันออกและในภาคใต้ ซึ่งเคยมีแนวปะการังที่สวยงามและสมบูรณ์ตามธรรมชาตินั้น ในปัจจุบันถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุในประการต่างๆ รวมถึงการลักลอบทำประมง

ปะการังเพื่อการค้า จนทำให้ทรัพยากรปะการังภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลเหล่านั้นได้รับความเสียหายหรือเสื่อมโทรมลงจากเดิมเป็นอย่างมาก

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษามีความเห็นว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังภายในเขตพื้นที่คุ้มครองยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้นเนื่องมาจากแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนการดำเนินการเพื่อการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ได้ถูกนำมาใช้นั้นยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวนี้สามารถที่จะแบ่งศึกษาออกได้เป็น 2 ประการดังนี้

#### 5.1.1 ปัญหาด้านนโยบายเกี่ยวกับการห้ามเอกชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

หากพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้วในบทที่ 4 ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานของรัฐ และมาตรการทางอาญาที่ใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย พบว่า มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีแนวนโยบายเกี่ยวกับการห้ามเอกชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประเภท ซึ่งมีปัญหาในการใช้บังคับอันสามารถจะแบ่งประเด็นการวิเคราะห์เป็นประเด็นย่อยๆ ได้ดังต่อไปนี้

##### 5.1.1.1 ปัญหาด้านนโยบายจากแผนการดำเนินงานของรัฐด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาแนวนโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐ ในการกำหนดกระบวนการ เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังพบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศสนับสนุนให้มีการจัดการ ที่ดีเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูแนวปะการังตลอดจนกำหนดเขตและหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ ในแนวเขตปะการัง การออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองปะการัง<sup>1</sup> ตลอดจนสนับสนุนประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสนับสนุนให้มีกฎหมายที่รองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่น และชาวประมงขนาดเล็กในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งโดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2534). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539). หน้า 22-24, 239-240.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). หน้า 142.

แต่ในทางการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นกลับให้ความสำคัญแต่เพียงประเด็นการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังแต่เพียงประการเดียว โดยการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมการกระทำกิจกรรมของมนุษย์ที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรปะการังที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ทั้งในกิจกรรมด้านการประมงและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว ดังที่จะได้ทำการวิเคราะห์ต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นการพิจารณาจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ไม่เป็นไปตามแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึงแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์ที่หลากหลายของภาคเอกชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการัง ทำให้ในความเป็นจริงแล้วภาคเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้แต่เพียงเพื่อการศึกษาและการท่องเที่ยวเท่านั้นมิได้รวมถึงการเพาะเลี้ยงหรือการค้าขายปะการังดังเช่นในต่างประเทศ แต่อย่างใด

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงรูปแบบขององค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังดังที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้วในบทที่ 4 พบว่า ในทางการปฏิบัติงานได้ให้ความสำคัญกับองค์การบริหารราชการส่วนกลางเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังมากที่สุด เพราะแนวนโยบายตลอดจนบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นเพื่อใช้บังคับเกี่ยวกับการให้ ความคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นล้วนแล้วแต่ถูกตราขึ้นโดยราชการส่วนกลางหลายๆ องค์กร เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมประมง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมเจ้าท่า เป็นต้น ทั้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายในลำดับรอง

แต่หากพิจารณาถึงสถานที่ตั้งของทรัพยากรปะการังที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์แล้ว พบว่าสถานที่ตั้งของแนวปะการังของประเทศไทยล้วนแล้วแต่อยู่ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของประเทศทั้งสิ้น ดังนั้นแท้จริงแล้วองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจปกครองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น จึงควรเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่จะอาศัยการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมายจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลางเพียงอย่างเดียวอย่างไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้

แม้ในทางการบริหารราชการ ระบบราชการส่วนกลางจะได้เปิดโอกาสให้กับองค์กรบริหารราชการในส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับองค์กรภาครัฐส่วนกลาง ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังที่อยู่ภายในเขตท้องถิ่นของตน โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย อาทิเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นต้น แต่มาตรการทางกฎหมายและแนวนโยบายการปฏิบัติในประการต่างๆ ที่นำมาใช้ในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการังภายในท้องถิ่นนั้นก็ยังคงเป็นมาตรการที่ได้รับการกำหนด หรือสั่งการมาจากระบบบริหารราชการในส่วนกลางแทบทั้งสิ้น องค์กรปกครองที่ใช้อำนาจบริหารในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานแต่อย่างใด องค์กรราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นคงมีหน้าที่เพียงปฏิบัติตามแนวนโยบายต่างๆ จากส่วนกลางตลอดจนบังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ เท่านั้น

ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจบริหารราชการในส่วนภูมิกานั้น คือเจ้าหน้าที่ระบบราชการส่วนกลางที่ได้ถูกส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำการอยู่ในส่วนภูมิกานั้น ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแม้จะได้รับมอบหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น<sup>3</sup> แต่การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องยึดแนวทางตามที่ระบบราชการส่วนกลางได้กำหนดขึ้นมารวมถึงกฎหมายที่ตราขึ้น โดยราชการส่วนกลางอันได้แก่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงทำให้แนวทางการปฏิบัติและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังขององค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและถูกต้องตรงกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในส่วนภูมิภาคที่เป็นผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐได้

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 23 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาพตำบลอาจดำเนินกิจการภายในตำบล ดังต่อไปนี้ ... (4) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...”

5.1.1.2 ปัญหาด้านนโยบายในมาตรการทางอาญาที่ใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ทั้งมาตรการเพื่อการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย และชนิดพันธุ์ของทรัพยากรปะการัง รวมถึงมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมด้านการประมงหรือในการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว พบว่ารัฐมีแนวนโยบายในการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง โดยสามารถแบ่งพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาด้านนโยบายการอนุรักษ์ในกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาพบว่ารัฐมีการวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองทรัพยากรปะการังเป็นจำนวนหลายฉบับ ได้แก่การคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรปะการัง และการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรปะการัง ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ในปัจจุบันมีการวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรแนวปะการัง อาทิเช่น การประกาศให้แหล่งทรัพยากรแนวปะการังเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นพื้นที่รักษาพืชพันธุ์ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และการวางมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรปะการัง อาทิเช่น การคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการังโดยการประกาศให้เป็นสัตว์คุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือโดยการประกาศให้เป็นสัตว์ที่ห้ามทำการประมงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น

จากกฎหมายดังกล่าวพบว่ามาตรการทางกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นในกฎหมายฉบับต่างๆ นั้น มีแนวนโยบายที่เป็นการกำหนดให้หน่วยราชการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดชนิดพันธุ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องการจะให้ความคุ้มครอง เช่น ทรัพยากรปะการัง และวางข้อกำหนดทางกฎหมายในควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลที่จะกระทำต่อทรัพยากรที่ได้รับการคุ้มครองนั้นๆ<sup>4</sup> ที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจของตน ตามที่กฎหมายได้กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองเอาไว้ โดยกำหนดห้ามมิให้เอกชนมีอำนาจกระทำการใดในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรปะการังภายในเขตพื้นที่ดังกล่าว ตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ อาทิเช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 23.

พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติหลักกฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ใดที่ทำการล่าสัตว์ ทั้งสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง และสัตว์ทั่วไป หรือทำอันตรายต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ดังกล่าวภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า<sup>5</sup> ห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงปะการัง หรือพยายามทำการประมงปะการัง<sup>6</sup> มิไว้ในครอบครองซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง<sup>7</sup> ค้ำปะการัง ซากปะการัง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของปะการัง<sup>8</sup> เก็บ ทำลาย หรือทำอันตรายแก่แหล่งที่อยู่ของปะการัง<sup>9</sup> และนำเข้าหรือส่งออกซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง หรือการนำผ่านซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรปะการัง<sup>10</sup> กล่าวคือ การเก็บหาปะการังเพื่อนำไปจำหน่ายไม่ว่าจะในรูปแบบที่ยังมีชีวิตอยู่เพื่อการนำไปเพาะเลี้ยงหรือในรูปของซากปะการัง หรือการห้ามบุคคลใดนำสัตว์ออกไปนอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์<sup>11</sup> กล่าวคือห้ามมิให้ทำประมงปะการังหรือการทำประมงเพื่อจับสัตว์น้ำในบริเวณแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่กำหนดห้ามมิให้มีผู้ใดทำการประมงสัตว์น้ำ หรือทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทุกชนิดในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ ยกเว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมงเท่านั้น<sup>12</sup> เป็นต้น

ดังนั้นหากพิจารณาการคุ้มครองทรัพยากรปะการังในแง่ของการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรแนวปะการัง จากการที่ทรัพยากรปะการังเป็นทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีแหล่งที่อยู่ในเขตพื้นที่เพื่อการคุ้มครองตามกฎหมายทั้งหมด จากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้เอกชนถูกจำกัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้เพียงเพื่อ

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36 และมาตรา 42.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 16.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 19.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 20.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 21.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้ผู้ใด...

(2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น.

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16... (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 9.

กิจกรรมทางการศึกษาและการท่องเที่ยวเท่านั้น โดยไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรม การประมงปะการังได้เลย เพราะถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

เมื่อพิจารณาถึงแนวการบัญญัติกฎหมายที่แม้จะมีการเปิดโอกาสให้แก่เอกชนสามารถที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในการทำประมงสัตว์น้ำภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์ได้ โดยมีการบัญญัติเงื่อนไขให้ต้องมีการขอ และได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเสียก่อน เช่น การได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่สามารถอนุญาตให้เอกชนรายใดสามารถเข้าไปทำการประมงปะการังในเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวได้ เนื่องด้วยปัญหาด้านข้อกำหนดทางกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรปะการังจากการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมบางประเภท ยกตัวอย่างเช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2521 ลงวันที่ 10 มกราคม 2521 เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเด็ดขาด ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงปะการังหรือหินปะการังทุกชนิดและทุกขนาดในทะเล หรืออ่าวภายในเขตท้องที่ของจังหวัดชายทะเลทุกๆ จังหวัด ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีการใดๆ ยกเว้นไว้แต่เพียงการทำประมงปะการังหรือหินปะการังเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ โดยที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง เป็นต้น

(2) ปัญหาด้านนโยบายในกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ ที่ได้นำมาใช้ในการควบคุมกระบวนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ซึ่งได้แก่มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมด้านการประมง และมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว ดังที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 4 ซึ่งสามารถแบ่งวิเคราะห์ได้ดังนี้

(2.1) นโยบายในกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมด้านการประมง

จากการกำหนดมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมด้านการประมง อาทิเช่น การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองในการทำประมง การกำหนดเงื่อนไขตามกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ตลอดจนวิธีการในการทำประมง รวมถึงการวางข้อกำหนดห้ามทำการประมงตามกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่ดีในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยทำให้ปะการังและสัตว์น้ำในประเภทอื่นๆ ที่ได้อาศัยอยู่



ร่วมกันในบริเวณแนวปะการังนั้น ไม่ต้องถูกทำลายลงไปเนื่องมาจากการทำประมงอันสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล แต่เมื่อได้พิจารณาตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันแล้ว กลับพบว่าแม้มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในทะเลตามกฎหมายฉบับต่างๆ นั้น ก็ยังมีบุคคลที่กระทำการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการลักลอบทำประมงหรือจับสัตว์น้ำภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง<sup>13</sup> ซึ่งมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการทำประมงภายในเขตพื้นที่ดังกล่าว สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าภายในเขตพื้นที่คุ้มครองที่ห้ามมิให้มีการทำประมงนั้น จะมีสัตว์น้ำในปริมาณที่มากกว่าในเขตพื้นที่ที่รัฐอนุญาตให้ทำการประมงได้ รวมถึงมีสัตว์ทะเลสวยงามที่เป็นที่ต้องการของผู้นิยมนำสัตว์ทะเลสวยงามมาเพาะเลี้ยงอย่างมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงทำให้ผู้ที่ลักลอบเข้าไปทำการประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองอยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณของแนวปะการังที่ตั้งอยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่าง ๆ ซึ่งมีสัตว์น้ำอาศัยอยู่อย่างชุกชุมนั้น ก็จะมีผู้ที่ลักลอบเข้าทำการประมงและจับสัตว์น้ำโดยใช้วิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สารเคมีที่เป็นพิษ การใช้วัตถุระเบิด หรือการใช้เครื่องมือประมงในประเภทต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งผู้ประกอบการประมงรายย่อยและผู้ประกอบการประมงในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรม ซึ่งถ้าหากรัฐยังปล่อยให้มีการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการทำประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองแล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลต้องถูกทำลายลงไปอย่างไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาที่ทำให้มีผู้ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการลักลอบทำการประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองต่างๆ นั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นเช่นนั้นเนื่องมาจาก บทกำหนดโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในบางประการ ยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะยังยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวยินยอมที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้กระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการประกอบอุตสาหกรรมการประมง เนื่องจากรูปแบบของการลงโทษปรับดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวตามกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำสุด – สูงสุด โดยมีได้กำหนดตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด นอกจากนั้นยังมีอัตราค่าปรับที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับการกระทำความผิดและภาวะทางเศรษฐกิจแล้ว จึงจะเห็นได้ว่าในบางครั้งผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ได้รับความเดือดร้อนจากการลงโทษปรับดังกล่าวน้อยมาก หรือแทบจะไม่เดือดร้อนเลย จึงมีผลทำให้สภาพการบังคับใช้ (Sanction) ของกฎหมายฉบับนั้นๆ ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

<sup>13</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553, 12 มีนาคม). ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมายป่าไม้ปีงบประมาณ 2548-2552. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.dnp.go.th/statistics/2552/stat2552.asp>.

ตามทฤษฎีป้องปราบ (Deterrence) ได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายโดยการนำเอาเครื่องมือสำหรับทำการประมงเข้าไปภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งจะต้องระวางโทษปรับเพียงไม่เกินห้าร้อยบาท<sup>14</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีผู้ที่กระทำความผิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ก็คงเป็นเพราะว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตพื้นที่คุ้มครองนั้น ยังไม่มีบทบาทในการดำเนินการเพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งก็อาจจะเกิดสาเหตุมาจากปัญหาของความไม่พร้อมในด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน หรือปัญหาความไม่เพียงพอของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในเขตพื้นที่คุ้มครองเหล่านั้น หรือแม้กระทั่งปัญหาการคอร์รัปชันการติดสินบนต่อเจ้าหน้าที่เพื่อที่จะเข้าไปกระทำความผิดได้โดยจะไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้ยังมีผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายโดยการลักลอบทำประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองอยู่ต่อไป ซึ่งถ้าหากปัญหาและอุปสรรคในประการต่างๆ ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไปได้แล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรปะการังภายในเขตพื้นที่คุ้มครองได้รับการปกป้องคุ้มครองไม่ให้ถูกทำลายลงไปเนื่องมาจากสาเหตุที่เกิดขึ้นจากการลักลอบทำประมงภายในพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย

(2.2) นโยบายในกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรปะการังจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว

แม้ในปัจจุบันรัฐจะได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายมาเพื่อควบคุมกิจกรรม การท่องเที่ยวที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของทรัพยากรปะการัง โดยกำหนดนโยบายเชิงควบคุมและป้องปรามการกระทำความผิด แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วยังพบการฝ่าฝืนที่เป็นการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎหมายอยู่เสมอ ยกตัวอย่างเช่น การที่นักท่องเที่ยวประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวโดยไม่มีความระมัดระวังก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรปะการังในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทิ้งขยะสิ่งปฏิกูลลงในท้องทะเล การเหยียบหักปะการังในกิจกรรมการดำน้ำ การหักเก็บปะการังเพื่อนำไปเป็นที่ระลึก การซื้อสินค้าของที่ระลึกที่ทำจากปะการัง หรือซากของสัตว์ทะเลสวยงามที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการังโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสามารถพบเห็นได้อยู่เสมอในสถานที่ท่องเที่ยวทางทะเล เช่น ชายหาดหัวหิน เกาะเสม็ด เกาะช้าง เป็นต้น

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 27.

หากจะพิจารณาถึงสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว จากการศึกษาพบว่าคือการขาดความเคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลพื้นที่คุ้มครองทางทะเล กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในอุทยานแห่งชาติแห่งต่าง ๆ นั้นจะมีการนำเอาหลักการในทางกฎหมายในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาปรับใช้กับกระบวนการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังน้อยมาก หรือแทบจะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายในอุทยานแห่งชาติบางพื้นที่เลย เมื่อเทียบกับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในเรื่องอื่นๆ เช่นการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อเข้าไปตั้งถิ่นฐานของราษฎร การทิ้งขยะมูลฝอย หรือการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติเหล่านี้เป็นต้น<sup>15</sup> ซึ่งความผิดที่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้น จะเป็นการกระทำความผิดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบการกระทำได้โดยง่าย และสามารถที่จะจับกุมได้โดยมีพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด ซึ่งมีความแตกต่างกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรปะการัง ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในทะเล ดังนั้นจึงทำให้ตรวจพบการกระทำผิดทำได้ยาก อีกทั้งปัญหาของการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ บางส่วนก็จะเป็นปัญหาในเรื่องของการเกิดผลกระทบโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ อาทิเช่นผลกระทบจากกิจกรรมการท่องเที่ยวดำน้ำ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในส่วนปฏิบัติการของอุทยานแห่งชาตินั้นไม่สามารถที่จะตรวจพบหรือพิสูจน์การกระทำความผิดได้ด้วยตนเอง เพราะไม่ใช่ความผิดในลักษณะที่เป็นการกระทำความผิดทางกายภาพ ซึ่งสามารถจะตรวจพบและพิสูจน์การกระทำความผิดได้โดยง่ายเหมือนเช่นกับการหักขูดเจาะทำประมงปะการังไปครอบครองหรือจำหน่าย ดังนั้นจึงทำให้เจ้าหน้าที่ของส่วนอุทยานแห่งชาติไม่สามารถที่จะใช้อำนาจของตนเองที่มีอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างเต็มที่ และเนื่องจากปัญหาในเรื่องของการพิสูจน์การกระทำความผิด หรือปัญหาในเรื่องของการละเลยไม่บังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ด้วยเหตุผลประการใดๆ ก็ตาม นับได้ว่าเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะยับยั้งไม่ให้มีผู้ที่กระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายได้

ซึ่งในประเด็นปัญหานี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการรัฐจะต้องกวดขันให้พนักงานเจ้าหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้เรื่องนั้นจะเป็นเรื่องเล็กน้อยๆ ก็ตามนอกจากนั้นควรที่จะเร่งส่งเสริมให้มีการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Eco-Tourism) ในรูปแบบต่างๆ ภายในแหล่งท่องเที่ยวที่มีทรัพยากร

<sup>15</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553, 12 มีนาคม). ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมายป่าไม้ปีงบประมาณ 2548-2552. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.dnp.go.th/statistics/2552/stat2552.asp>.

ประการังที่สวายนามอาศัยอยู่ เช่น ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้นักท่องเที่ยวได้มองเห็นคุณค่า ในระบบนิเวศตามธรรมชาติของทรัพยากรประการัง และตระหนักถึงความจำเป็นร่วมกันในการดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรประการังเหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป และไม่กระทำการอันเป็นความผิดต่อกฎหมายในเรื่องดังกล่าว

สำหรับส่วนของการแก้ไขปัญหาเรื่องผลกระทบ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว นั้น รัฐสามารถใช้วิธีการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่จะดำเนินกิจการด้านการท่องเที่ยวภายในแหล่งท่องเที่ยวที่มีแนวประการังตั้งอยู่ อาทิเช่น ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยพิจารณาอนุญาตเฉพาะแต่กิจการการท่องเที่ยวประเภทที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกับสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของทรัพยากรประการังในแหล่งท่องเที่ยวแห่งนั้น พร้อมทั้งการกำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว ให้ดำเนินกิจการไปตามเงื่อนไขที่รัฐได้กำหนดเอาไว้ในการอนุญาตดังกล่าว ซึ่งถ้าหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะดำเนินการเพื่อการพิจารณากฎการอนุญาตนั้นต่อไป ซึ่งมาตรการทางปกครองดังกล่าวนี้ รัฐสามารถที่จะดำเนินการได้ทันทีโดยการให้อำนาจตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายในฉบับต่างๆ อาทิเช่น หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ซึ่งผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น

นอกจากการพิจารณาเรื่องการลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้ศึกษามีความเห็นว่าปัญหาด้านนโยบายในกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรประการังนั้น จะถูกแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจำเป็นต้องเข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงและจะต้องเร่งเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับทุกฝ่ายที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประการังให้ได้รับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรประการังในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรการประมง และมีความสำคัญต่อระบบนิเวศโดยรวมของทะเล ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้นักท่องเที่ยวทุกคนได้รับรู้ และตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมาย ที่รัฐได้กำหนดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ ในการคุ้มครองทรัพยากรประการังให้คงอยู่ต่อไป

5.1.2 ปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประการัง

จากการศึกษาแนวนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประการังพบว่าแนวนโยบายและมาตรการต่างๆ นั้นเป็นไปในลักษณะที่เคร่งครัดทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประการังในกิจกรรมบางประเภท เช่น การประมงประการังตลอดจนการครอบครองหรือค้าประการังได้ นอกจากนี้จากลักษณะของ

การบัญญัติกฎหมายที่เป็นข้อห้ามมิให้กระทำการดังกล่าวแล้ว ยังมีการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังภายในขอบเขตอำนาจของตนตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ โดยกำหนดมาตรการการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้อย่างเคร่งครัด

นอกจากปัญหาด้านนโยบายของการบัญญัติกฎหมายเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ในปัจจุบันการเลี้ยงปะการังหรือสัตว์ทะเลสวยงามในแนวปะการังเป็นกิจกรรมที่มีผู้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก โดยมีตั้งแต่การเลี้ยงเพื่อความสวยงามเป็นงานอดิเรกไปจนถึงเลี้ยงเพื่อการค้าอย่างธุรกิจ อีกทั้งจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการเพาะเลี้ยง<sup>16</sup> ทำให้สามารถเลี้ยงและขยายพันธุ์ปะการังได้แม้ในตู้กระจกหรือที่เรียกว่าระบบกักขัง (Captive System) จึงทำให้เกิดปัญหาการลักลอบการทำประมงปะการังเพื่อการค้า โดยการลักลอบนำขึ้นมาจากธรรมชาติในเขตพื้นที่คุ้มครอง หรือการลักลอบนำเข้าจากต่างประเทศผ่านทางท่าอากาศยานเพื่อการค้า ซึ่งทำรายได้ให้กับผู้ประกอบการด้านนี้อย่างมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังโดยสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ซึ่งได้แก่การคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยและการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรแนวปะการัง ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมด้านการประมง และการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว พบว่ากฎหมายดังกล่าวเน้นให้ความสำคัญกับการบัญญัติข้อห้าม และเงื่อนไขในการกระทำการ หรือข้อห้ามมิให้กระทำการของบุคคลตลอดจนกระบวนการในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยใช้มาตรการทางกฎหมายอาญา อันได้แก่การใช้โทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับ เป็นต้น ซึ่งผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในกระบวนการใช้บังคับกฎหมายเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ ก็คือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามที่กฎหมายฉบับนั้นๆ กำหนดไว้ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ดังนั้นการที่กฎหมายให้ความสำคัญต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับการตามกฎหมายที่ใช้โทษทางอาญาเป็นกฎเกณฑ์ในการบังคับ ทำให้เกิดปัญหาการพยายามติดสินบนต่อพนักงาน

<sup>16</sup> วรเทพ มุฑรธรรม. (2553, พฤศจิกายน). “ระบบการเลี้ยงปะการังและสัตว์ทะเลสวยงามในแนวปะการัง.” นิตยสารอควาเรียมบิส, 1, 5. หน้า 112.

เจ้าหน้าที่ผู้บังคับการตามกฎหมายฉบับต่างๆ เพื่อจูงใจให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>17</sup> อันมีลักษณะเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ ยอมรับเงินรับสินบนจากกลุ่มพ่อค้าผู้ประกอบการการทำประมงปะการังภายในประเทศ นำเข้าหรือค้าปะการัง โดยมีข้อตกลงว่าจะไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ที่ส่งผลให้เกิดการกระทำผิดตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ เพื่อให้การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง อาทิ เช่น การลักลอบทำประมงชุดเจาะปะการังภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง การนำเข้ามาจากต่างประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การขนส่งปะการังทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตมาจากแหล่งต่างๆ เพื่อการค้า ดังที่สามารถพบเห็นได้จากสถานที่ค้าปะการังและสัตว์ทะเลสวยงาม เช่น ตลาดนัดชันเคย์ หรือตลาดนัดสวนจตุจักร แม้กระทั่งการค้าผ่านระบบอินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน

## 5.2 มาตรการทางอาญาในการแก้ไขปัญหาการดำเนินการด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาแนวนโยบายด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวนโยบายดังที่ได้กล่าวเอาไว้ข้างต้น อันเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้กระบวนการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครอง และควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพียงพอที่จะนำมาปรับใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังในประเทศไทยได้ ดังนั้นถ้าหากแนวนโยบายตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ จะได้รับการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นก็จะทำให้ภารกิจด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทยสำเร็จลุล่วงไปได้ และทำให้ทรัพยากรปะการังได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

<sup>17</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 144 ผู้ใดให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

### 5.2.1 การปรับปรุงนโยบายทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามเอกชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายทางกฎหมายและการดำเนินการเพื่อการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบันของประเทศไทย ทำให้ผู้ศึกษาพบข้อบกพร่องบางประการของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือปัญหาด้านแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่มีลักษณะ เป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ไม่เป็นไปตามแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึงแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์ที่หลากหลายของภาคเอกชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการัง แต่กฎหมายที่ตราขึ้นกลับมิได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประเภทได้อย่างแท้จริง

ทั้งในปัจจุบันความต้องการของภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังกลับมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น จากความสนใจและความต้องการของภาคเอกชนที่จะทำการเพาะเลี้ยงปะการัง ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการเพาะเลี้ยง<sup>18</sup> ทำให้ภาคเอกชนสามารถเลี้ยงและขยายพันธุ์ปะการังได้แม้ในตู้กระจกหรือที่เรียกว่าระบบกักขัง (Captive System) โดยการสร้างสภาพแวดล้อมจำลองของทะเลมาไว้ในสถานที่ที่ต้องการ โดยการจำลองสภาพแวดล้อมนี้ต้องให้สัตว์ทะเลที่นำมาเพาะเลี้ยงนั้นสามารถปรับตัวเพื่อความอยู่รอดได้ ซึ่งมีการใช้อุปกรณ์ต่างๆ ช่วยในการควบคุมสภาพแวดล้อมให้ใกล้เคียงกับธรรมชาติมากที่สุด และทำให้สัตว์ทะเลที่นำมาเพาะเลี้ยงนั้นดำรงชีวิตอยู่ได้<sup>19</sup>

ดังนั้นเพื่อเป็นการประสานประโยชน์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล โดยกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตามแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึงแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ และเพื่อแก้ไขปัญหาการจำกัดสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าภาครัฐควรมีการพิจารณาปรับปรุงแนวนโยบายทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ไม่อนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประเภทเสียใหม่ให้มีความยืดหยุ่นและหลากหลายยิ่งขึ้น

<sup>18</sup> วรเทพ มุฑารัตน. หน้าเดิม.

<sup>19</sup> ทศพล กระจำจาดารา. (2543). การเลี้ยงปลาสวยงามทะเล. หน้า 2.

โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวนโยบายด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้ว ดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่มีอยู่ในปัจจุบัน ควรมีการปรับปรุงตรวจสอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้มีแนวนโยบายที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกับแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึงแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ ที่มีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการังและสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมต่างๆ ได้ภายใต้การควบคุมตรวจสอบอย่างมีระบบ กฎเกณฑ์ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์แนวปะการัง (National Action Plan) ของหน่วยงานเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรปะการังแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา [The United States Coral Reef Task Force (USCRTF)] ซึ่งเป็นที่มาของการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศที่ว่าด้วยการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทย

ดังนั้นหากประเทศไทยพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตลอดจนแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศแล้วก็จะเป็นการประสานประโยชน์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังกับการควบคุมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวได้อย่างดียิ่ง

(2) การพิจารณานำเอาแนวนโยบายด้านการบริหารจัดการพื้นที่การใช้ประโยชน์เข้ามาพิจารณาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่มีอยู่ แม้ในปัจจุบันแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศไทยจะมีการกำหนดแบ่งเขตพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์เอาไว้เป็น 3 เขตพื้นที่การใช้ประโยชน์อันประกอบไปด้วยเขตการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยว นันทนาการ เขตการดูแลท้องถิ่น และเขตอนุรักษ์เพื่อความสมดุลของระบบนิเวศและการวิจัย ดังที่ได้ศึกษารายละเอียดเอาไว้ในบทที่ 4 แต่ในทางบัญญัติกฎหมายเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังก็มิได้ให้ความสำคัญกับรายละเอียดของเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่มีความหลากหลายด้านการใช้ประโยชน์เท่าใดนัก ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวนโยบายด้านการแบ่งเขตพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลของประเทศออสเตรเลีย ที่ได้ทำการแบ่งเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์



จากทรัพยากรธรรมชาติของแนวปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติ The Great Barrier Reef Marine ออกเป็น 9 เขต<sup>20</sup> ดังที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 3 หัวข้อที่ 3.4

ซึ่งจากการแบ่งเขตพื้นที่ให้มีความหลากหลายโดยกำหนดให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบของการใช้ประโยชน์สามารถทำให้การกำหนดมาตรการด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเป็นไปได้โดยสะดวกต่อการดูแลและการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ซึ่งหากประเทศไทยพิจารณานำเอาแนวนโยบายการกำหนดเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวมาใช้ก็จะส่งผลต่ออย่างยิ่งต่อกระบวนการด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทยอีกทางหนึ่ง

(3) การสนับสนุนให้มีองค์กรกลางที่ทำการศึกษา วิจัย สำรวจ และติดตามผลเพื่อรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ในการประเมินงานด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาถึงองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทยในบทที่ 4 หัวข้อที่ 4.1.2 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับองค์การบริหารราชการส่วนกลางเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ทั้งเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวนโยบายตลอดจนตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ในประเด็นนี้จากการศึกษาพบว่าองค์การบริหารราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติการกิจด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น ก็มีจำนวนหลายองค์กรทำให้ในบางครั้งการปฏิบัติงานเกิดความทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ รวมถึงความไม่ไปในแนวทางเดียวกับของการตรากฎหมายเพื่อการบังคับใช้ซึ่งทำให้ยากต่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีมากมายหลายฉบับและใช้บังคับโดยองค์กรที่แตกต่างกัน รวมถึงยากต่อการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายต่อไปในภายภาคหน้า

ดังนั้นหากมีการจัดตั้งองค์กรกลางที่มีสมาชิกอันประกอบไปด้วยตัวแทนจากองค์กรภาครัฐองค์กรต่างๆ ทั้งจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาวิจัยทางทะเล รวมถึงตัวแทนจากภาคเอกชนโดยร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์กร ยกตัวอย่างเช่น

<sup>20</sup> Australian Government Great Barrier Reef Marine Park Authority. (2004, July). Zoning guide to using the Marine Park. Retrieved October 20, 2010, from

[http://www.gbrmpa.gov.au/corp\\_site/management/zoning/](http://www.gbrmpa.gov.au/corp_site/management/zoning/)

องค์กรสภาเพื่อการค้าสัตว์น้ำ (MAC)<sup>21</sup> ของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อการศึกษา วิจัย สํารวจ และติดตามผลเพื่อรวบรวมข้อมูลใช้ในการประเมินงานด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง เพื่อการเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกันและมีความเหมาะสมต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว จะเป็นผลดีอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทย

5.2.2 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิดและการลงโทษในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

ทรัพยากรปะการังเป็นทรัพยากรธรรมชาติชนิดที่ใช้แล้วเกิดขึ้นทดแทนหรือสามารถรักษาให้คงอยู่ได้<sup>22</sup> เป็นสมบัติร่วมกันของคนในชาติที่เอกชนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของคนในชาติมีความต้องการที่จะนำมาใช้ประโยชน์ตามคุณค่าของทรัพยากรปะการังนั้น ดังนั้นการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิแก่ภาคเอกชนในฐานะเป็นเจ้าของร่วมกันแห่งทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในบางกิจกรรมที่ภาคเอกชนพิจารณาว่าสมควรให้มีการใช้ประโยชน์ได้นั้น จึงเป็นที่มาของการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

หากพิจารณาถึงคุณธรรมทางกฎหมายของการกระทำความผิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรปะการัง ซึ่งมีลักษณะที่มุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์ส่วนรวมทางทรัพยากรร่วมกันของคนในชาติ หากจะมีผู้ใดผู้หนึ่งเข้าไปทำลายหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้วย่อมเป็นการกระทำความผิดต่อสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครอง

จากการศึกษาแนวนโยบายทางกฎหมายอาญาและการดำเนินการด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทยในบทที่ 4 พิจารณาได้ว่ามาตรการทางอาญาที่ใช้ในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นยังมีปัญหาซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาเพื่อปรับปรุงกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิดและการลงโทษในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ดังต่อไปนี้

5.2.2.1 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

<sup>21</sup> Marine Aquarium Council. (2009, January). Marine Aquarium Council information. Retrieved March 10, 2010, from <http://www.aquariumcouncil.org/Default.aspx>.

<sup>22</sup> ศศิณา ภาธา. เล่มเดิม. หน้า 20.

จากการศึกษาแนวความคิดที่เกี่ยวกับการกำหนดให้การกระทำเป็นความผิดอาญา (Criminalization) และทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้กฎหมาย ในบทที่ 2 สามารถพิจารณาได้ว่าลักษณะของความผิดตามกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น มีลักษณะเป็นกฎหมายเทคนิค (Technical Law) กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยเจตจำนงของมนุษย์ตามความมุ่งหมายบางประการ กล่าวคือเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยอาศัยเหตุผลในทางเทคนิค (Technical Reason) เท่านั้น<sup>23</sup> ซึ่งมาตรการทางกฎหมายอาญาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้การกระทำเป็นความผิดอาญาในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น มีลักษณะคือ การบัญญัติห้ามมิให้บุคคลกระทำการใดไว้เป็นสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่กำหนดห้ามมิให้เอกชนผู้ใดทำการประมงปะการัง หรือพยายามทำการประมงปะการัง<sup>24</sup> ซึ่งเป็นการบัญญัติ ข้อย้ำห้ามมิให้กระทำไว้โดยเด็ดขาด หรือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดค้าปะการัง ซากปะการัง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของปะการัง ยกเว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง เป็นต้น

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงแนวนโยบายทางกฎหมาย ที่สมควรได้รับการพิจารณาแก้ไข เพราะเมื่อวิธียาการและรูปแบบของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเปลี่ยนแปลงไป แนวนโยบายทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นก็สมควรที่จะได้รับการพิจารณาปรับปรุงให้มีความเหมาะสมขึ้นดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในส่วนที่ 5.1.1.2 โดยส่วนที่เป็นข้อกำหนดว่าด้วยมาตรการทางกฎหมายอาญาที่มีอยู่นั้นก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องคงมีอยู่ต่อไป เพราะหากมีการแก้ไขยกเลิกบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามกระทำการต่างๆ โดยกำหนดอนุญาตให้สามารถกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากการควบคุมแล้ว ก็จะส่งผลให้ทรัพยากรปะการังที่มีค่าเหล่านี้สูญสิ้นไปโดยเร็ว

การกำหนดบทบัญญัติที่ให้ภาคเอกชนสามารถเข้าดำเนินกิจกรรมการใช้ประโยชน์ได้ภายใต้การควบคุมอย่างเคร่งครัด โดยกฎหมาย สามารถพิจารณาใช้วิธีการด้านการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการอนุญาตให้กระทำ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการดำเนินการออกไปอนุญาต อนึ่งหากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับเดิมที่เปิดช่องให้มีการขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้อยู่แล้วนั้น แต่ทว่าโดยกำหนดให้เป็นการใช้อำนาจดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่ปราศจากข้อกำหนดทางกฎหมายและหลักวิชาการ

<sup>23</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. (2531). เล่มเดิม. หน้า. 8-9.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 16.

ที่ชัดเจนในการพิจารณาอนุญาต ก็สมควรให้มีการกำหนดเงื่อนไขและกระบวนการในการพิจารณา คำขออนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีความชัดเจนตามหลักวิชาการ และประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทราบอย่างแพร่หลาย เพื่อให้บทกฎหมายที่มีอยู่ได้สามารถนำมาใช้เพื่อการคุ้มครองและควบคุม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.2.2 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษ ในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้กฎหมาย ใน บทที่ 2 สามารถพิจารณาได้ว่าความมุ่งหมายของการลงโทษตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการ คุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น มีที่มาจากแนวความคิดในทฤษฎี ข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence)<sup>25</sup> ที่พิจารณาว่า การลงโทษที่จะมีผลต่อการข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดได้ นั้น ผู้ลงโทษต้องกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมจนทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เพราะบุคคล ผู้กระทำ การจะคำนึงถึงผลดีและผลเสียที่ตามมาจากการกระทำความผิด หากการกระทำความผิด ได้ผลดีมากกว่าโทษที่ได้รับผู้นั้นจะกระทำความผิด แต่หากโทษที่ได้รับมีมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้ จากการกระทำความผิดผู้กระทำก็จะไม่กระทำความผิด

ทั้งนี้การข่มขู่ยับยั้งนี้ต้องมีขึ้นในสองลักษณะ คือ การข่มขู่โดยเฉพาะ ซึ่ง หมายถึงการลงโทษเป็นการข่มขู่ยับยั้งผู้ถูกลงโทษเองมิให้กระทำความผิดอีก ส่วนอีกลักษณะหนึ่ง คือ ส่วนของการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ให้มีผลเป็นการข่มขู่โดยทั่วไป กล่าวคือสามารถทำให้ ประชาชนเห็นการลงโทษแล้วเกิดความกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิดนั้นๆ ด้วย ดังเช่นที่ ปรากฏในเรื่องการกำหนดโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น

จากการพิจารณาแนวความคิดของ Jeremy Bentham นักอาชญาวิทยาที่ได้ เสนอแนะหลักเกณฑ์ของการลงโทษที่จะมีผลเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดได้ไว้ว่า การลงโทษ ที่จะ มีผลเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดได้นั้น ไม่ได้หมายถึงการกำหนดโทษที่รุนแรงแต่เพียง เท่านั้นหากแต่ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การบังคับโทษต้องแน่นอนไม่เลือกปฏิบัติ

ประการที่สอง การลงโทษต้องรุนแรงพอที่จะยับยั้งมิให้คนคิดที่จะกระทำ ความผิด

ประการที่สาม การลงโทษต้องรวดเร็ว และ

<sup>25</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2551). การกำหนดชั้นโทษ และการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา. หน้า 5.

ประการสุดท้าย การลงโทษต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อให้คนทั่วไปได้รับรู้ถึงผลของการกระทำผิด อันเป็นการข่มขู่โดยทั่วไป<sup>26</sup>

จากแนวความคิดที่ได้ทำการศึกษาไว้ดังกล่าว ผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะกำหนดโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบัน ยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะสามารถข่มขู่ยังยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและยินยอมที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้กระทำความผิดที่ได้รับผลตอบแทนจากการกระทำผิดเป็นจำนวนมาก

หากจะพิจารณาถึงการกำหนดโทษที่ใช้ในกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น โทษปรับเป็นโทษทางอาญาที่ได้รับการนำมาใช้เป็นสภาพบังคับสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง นอกเหนือจากโทษจำคุก โดยที่การลงโทษปรับ เป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามวัตถุประสงค์ เพื่อการป้องปรามหรือการข่มขู่ (Deterrence) เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีความเข็ดหลาบ ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก เนื่องจากเกิดความกลัวในผลที่ตนจะได้รับจากการถูกลงโทษ<sup>27</sup>

จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ทำให้ทราบว่าโทษปรับที่ใช้ในกฎหมายดังกล่าวนี้มีลักษณะคือการลงโทษปรับแบบตายตัว หรือตามอัตราขั้นสูงสุด - ต่ำสุด ที่มีกำหนดไว้ในกฎหมายมาตรานั้นๆ (Fixed-Sum System) กล่าวคือ เป็นการกำหนดอัตราโทษปรับที่แน่นอนซึ่งศาลจะปรับได้ไม่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายฉบับนั้นๆ กำหนดเอาไว้ ซึ่งอาจจะระบุเฉพาะในอัตราขั้นสูง เช่นมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดทำการประมงปะการัง หรือพยายามทำการประมงปะการัง โดยมีได้เป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ในด้านการสำรวจ การศึกษาและวิจัยทางวิชาการและการเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งผู้กระทำความผิดมิใช่ทางราชการภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยการกำหนดช่วงของค่าปรับดังกล่าวเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลยพินิจซึ่งศาลจะต้องกำหนดอัตราโทษปรับดังกล่าวให้ได้สัดส่วนและเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละราย ซึ่งยังคงเป็นปัญหาในการขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการกำหนดอัตราค่าปรับให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละราย

<sup>26</sup> ณรงค์ ใจหาญ. (2543). กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย. หน้า 29.

<sup>27</sup> พิษยนต์ นิพาสพงษ์. (2542). เล่มเดิม. หน้า 5.

นอกจากนั้นในความผิดอาญาบางฐานยังกำหนดอัตราค่าปรับค่อนข้างต่ำมาก หากเปรียบเทียบกับภาระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เช่นลักษณะของอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประการังที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดอัตราโทษปรับขั้นสูงสุดที่มีจำนวนไม่สูงและไม่สามารถสร้างผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจหรือความเป็นอยู่สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องการลงโทษปรับ

การปรับในอัตราดังกล่าวอาจไม่ก่อให้เกิดผู้กระทำความผิดรู้สึกเจ็บปวดได้เลย ซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับที่มีเป้าหมายที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รู้ว่าเขาได้กระทำความผิด และช่วยยับยั้งจิตใจให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสได้เลือกว่าการที่เขาไม่กระทำความผิดกับการกระทำความผิด อย่างไรก็ดีจะให้ประโยชน์แก่บุคคลนั้นมากกว่ากัน<sup>28</sup>

ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอให้พิจารณานำเอาแนวความคิดเรื่องการลงโทษปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด ตามที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 2 ซึ่งจะพบได้มากตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มุ่งคุ้มครองเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ของสาธารณะ เช่น ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เพื่อที่มุ่งหมายคุ้มครองเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศชาติ โดยการกำหนดบทลงโทษปรับที่หนัก เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเจ็บปวด ไม่กล้ากระทำความผิดหรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษเพื่อการป้องปราม (Deterrence)

ทั้งนี้การกำหนดอัตราโทษปรับดังกล่าวยังสามารถกำหนดเพดานขั้นต่ำของค่าปรับไว้ด้วย ซึ่งหมายความว่าแม้จำนวนเงินค่าปรับที่กำหนดไว้ว่าเป็นจำนวนเงินไม่เกินกี่เท่าของผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดนั้นได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับไว้ เป็นจำนวนเงินไม่มากนัก แต่บุคคลผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ก็ยังต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนเงินตามเพดานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ด้วย

นอกจากที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว บางลักษณะของการกระทำความผิดสามารถพิจารณานำเอาแนวความคิดของการลงโทษปรับแบบ Day-Fine ซึ่งเป็นแนวความคิดในการลงโทษปรับที่กำหนดอัตราค่าปรับให้มีความสัมพันธ์กับรายได้โดยเฉลี่ยในแต่ละวันของผู้กระทำความผิด เพื่อให้การลงโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพในการยับยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดอีก โดยแนวคิดการลงโทษปรับแบบ Day-Fine สามารถช่วยหลีกเลี่ยงการลงโทษ

<sup>28</sup> แหล่งเดิม. หน้า 44.

จำคุกได้สำหรับผู้กระทำความผิดที่ไม่สามารถชำระค่าปรับได้ตามการลงโทษปรับแบบกำหนดอัตราแน่นอนตายตัว หรือการลงโทษปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดที่มีจำนวนค่าปรับที่คิดคำนวณแล้วสูงมาก

ทั้งนี้ระบบการปรับแบบ Day-Fine มีหลักเกณฑ์ที่พิจารณา 3 ประการ คือ<sup>29</sup>

1. รายได้ต่อวันของผู้ที่จะถูกปรับ (Day income) ศาลโดยความช่วยเหลือของเจ้าพนักงานอัยการจะพิจารณารายได้ต่อวันของจำเลยว่าจำเลยในคดีนั้นๆ มีรายได้วันละเท่าไร

2. ปริมาณวัน (Amount of day) จำนวนวันที่ศาลเห็นสมควรจะปรับโดยพิจารณาจากความร้ายแรงของความผิด หากความผิดที่ก่อมีความร้ายแรงปริมาณวันก็จะสูงขึ้น โดยปริมาณวันจะเป็นตัวตั้งเพื่อนำไปคูณกับรายได้ต่อวันของจำเลย

3. จำนวนค่าปรับ (Amount of fine) คือผลลัพธ์ที่ได้จากการนำปริมาณวันไปคูณกับจำนวนรายได้ต่อวันของจำเลย อันเป็นค่าปรับในแต่ละคดีความผิด

ซึ่งในส่วนของปริมาณวัน กฎหมายอาจกำหนดปริมาณขั้นสูงสำหรับความผิดแต่ละฐานที่จะมีการปรับก็ได้

จะเห็นได้ว่าระบบการลงโทษปรับแบบ Day-Fine เป็นระบบการลงโทษปรับโดยพิจารณาถึงรายได้ของผู้กระทำความผิดประกอบกับความร้ายแรงของความผิดที่ผู้กระทำได้ก่อขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการลงโทษปรับที่สร้างเกณฑ์มาตรฐานที่จะกำหนดวันและกำหนดจำนวนค่าปรับให้เป็นเกณฑ์เดียวกันและใกล้เคียงกันเพื่อใช้กับผู้กระทำความผิดทุกคน โดยคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคล (Individualization) หรือผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคลเป็นเกณฑ์สำคัญ จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบการลงโทษปรับแบบ Day-Fine เป็นระบบการลงโทษที่มีความยุติธรรมทั้งต่อสังคมและต่อผู้กระทำความผิดแต่ละคน และมีประสิทธิภาพมากกว่าการลงโทษปรับแบบตายตัว Fixed-Sum System ที่เป็นอยู่เดิมในกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

นอกจากการลงโทษทางอาญาแล้ว ผู้ศึกษามีความเห็นว่าสามารถกำหนดให้นำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา ดังที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.3 มาใช้บังคับกับตัวผู้กระทำผิดควบคู่กับการลงโทษทางอาญาได้เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งไม่ให้บุคคลผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก เช่นในเรื่องของการห้ามเข้าไปภายในเขตกำหนด โดยการห้ามเข้าไปภายในเขตสงวนและคุ้มครองที่ดินได้กระทำความผิดไว้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด<sup>30</sup>

<sup>29</sup> แหล่งเดิม. หน้า 18-19.

<sup>30</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 44.

การเรียกประกันทันทีบนว่าจะไม่กระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้<sup>31</sup> หรือ การห้ามมิให้ประกอบอาชีพทางการประมงภายในเวลาที่กำหนด<sup>32</sup> เป็นต้น ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้นไปกว่าเดิม ดังนั้นจึงสามารถทำให้มาตรการทางอาญาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่บัญญัติเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 การกำหนดบทบาทขององค์กรภาคเอกชนในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

ในอดีตที่ผ่านมากระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น ถือเป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะต้องดำเนินการทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติงาน โดยที่ประชาชนจะไม่ได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐแต่อย่างใด แต่ในเวลาต่อมาเมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้นจึงทำให้ประชาชนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และมีความต้องการที่จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในกระบวนการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐก็ได้ยอมรับความจริงที่ว่า โดยแท้จริงแล้วการจัดการในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ธรรมชาตินั้น ไม่ได้เป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไปแล้ว แต่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนเป็นสำคัญอีกด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าการที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมในประเภทต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้นั้นนอกเหนือไปจากที่จะต้องมีการวางแผนการจัดการที่ดีจากภาครัฐแล้ว ก็ยังจะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนที่จะปฏิบัติตามแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ตามที่รัฐได้กำหนดไว้เป็นอย่างดีอีกด้วย

ปัจจุบันองค์กรภาคเอกชนมีบทบาทที่เด่นชัดในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมีส่วนร่วมในกระบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอันได้แก่ทรัพยากรปะการัง ซึ่งนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องมาจากว่าการที่รัฐจะสามารถบังคับใช้กฎหมายหรือดำเนินการตามนโยบายให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการปฏิบัติที่ได้วางเอาไว้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น รัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการและดูแลประเทศร่วมกับภาครัฐ ในการนี้แนวทางในการอนุรักษ์

<sup>31</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 46.

<sup>32</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 50.



ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล อันได้แก่การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น จะไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยการทำงานของภาครัฐเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จำเป็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับเหตุผลที่ควรสนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีดังต่อไปนี้<sup>33</sup>

1. ไม่มีเหตุผลใดที่จะกำหนดว่าการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นควรเป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการเท่านั้น เพราะคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบต่อบุคคลทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐหรือเอกชน จึงควรให้ทุกคนมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าว

2. ส่วนราชการเองอาจไม่มีบุคลากร เทคโนโลยีและงบประมาณเพียงพอในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่าง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากยอมให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าว ย่อมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของส่วนราชการ

3. การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนในบางครั้งอาจทำให้ส่วนราชการสามารถประหยัดงบประมาณในบางเรื่องได้ เพราะองค์กรภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว

4. การให้องค์กรภาคเอกชนที่มีความสนใจและความชำนาญเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวนั้นเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล เพราะเป็นการให้องค์กรที่มีความชำนาญและสนใจในเรื่องใดได้มีโอกาสดำเนินงานในเรื่องนั้น ซึ่งจะทำได้ผลงานที่ดี

5. การดำเนินงานขององค์กรภาคเอกชนมิได้ยึดติดกับกฎระเบียบมากมายดังเช่นหน่วยงานราชการ ดังนั้น องค์กรเอกชนจึงมีความคล่องตัวในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้และอาจสามารถทำงานในสิ่งที่ส่วนราชการไม่สามารถทำได้ตามระเบียบ

6. การให้องค์กรภาคเอกชนมีบทบาทในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการช่วยให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ทำงานด้วยความระมัดระวังมากขึ้น เนื่องจากเกรงการตรวจสอบจากองค์กรเอกชน

ในอดีตจนถึงปัจจุบันภาครัฐเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นดังกล่าวและให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองและและอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังบ้าง เช่น การจัดทำโครงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรและสภาวะแวดล้อมในทะเล โดยกองทัพเรือได้จัดทำโครงการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งตามภารกิจในงานสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรทั้งในทะเลและชายฝั่งทะเล โดยบทบาทของกองทัพเรือ

<sup>33</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต. เล่มเดิม. หน้า 601.

ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อ วันที่ 4 มิถุนายน 2534 ระบุให้ กองทัพเรือ กรมประมง และกรมป่าไม้ ดำเนินการตามมาตรการเร่งด่วนในการป้องกันผู้บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน การป้องกันการทำลายปะการัง และการดำเนินการด้านการปลูกจิตสำนึก ทำให้กองทัพเรือ ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบที่เรียกว่า คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง กองทัพเรือ ประกอบด้วย คณะกรรมการอำนวยการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในทะเล คณะกรรมการอำนวยการอนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชายฝั่ง คณะกรรมการอำนวยการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ทะเล ศูนย์อนุรักษ์สภาพแวดล้อมในแม่น้ำเจ้าพระยา และคณะกรรมการอุทยานใต้ทะเลจุฬารักษ์<sup>34</sup> โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมของในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลของประเทศ เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเล เป็นต้นว่า โครงการปลูกปะการังเขากวางบนแปลงท่อพีวีซีลงสู่ท้องทะเลในเขตพื้นที่ทางทะเลเขตต่างๆ ของประเทศไทย เช่นที่เกาะทะเลภูเก็ตประจวบคีรีขันธ์ จากเหตุที่พื้นที่ชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวบางสะพานและเกาะทะเลถูกทำลายด้วยการทำประมงแบบผิดกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้เอกชนที่มีความสนใจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลยังได้ร่วมกันจัดตั้งองค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล และชายฝั่งขึ้น เช่น มูลนิธิกิจกรรมวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการอนุรักษ์ โดยการอุปถัมภ์ของบริษัท วินิไทย จำกัด (มหาชน) (มน. วทอ.) ซึ่งภาษาอังกฤษว่า Marine Science Activity and Conservation Foundation (MACF) supported by Vinythai PLC<sup>35</sup> เพื่อสนับสนุนงานด้านการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางทะเล เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดหากภาครัฐให้การสนับสนุนแก่ภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการังอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังตามแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศยิ่งขึ้น

<sup>34</sup> กองทัพเรือ. (2548, 9 สิงหาคม). กองทัพเรือกับโครงการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสเฉลิมฉลองกาญจนาภิเษก. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2553, จาก <http://www.navy.mi.th/royal/kanchana/headthai.htm>.

<sup>35</sup> มูลนิธิกิจกรรมวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการอนุรักษ์ โดยการอุปถัมภ์ของ บริษัท วินิไทย จำกัด. (2550, 5 พฤศจิกายน). โครงการการขยายพันธุ์ปะการังเขากวาง 10,000 กิ่งด้วยท่อพีวีซี คืบสู่ท้องทะเลไทย. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.vinythaicoral.org/about%20us.htm>.

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

แนวปะการังเป็นระบบนิเวศทางทะเลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่สุดแห่งหนึ่ง ด้วยความสลับซับซ้อนของโครงสร้างหินปูนที่เกิดจากการสร้างของตัวปะการัง ทำให้บริเวณนี้เป็นแหล่งที่อยู่ ที่หากิน และเลี้ยงตัวอ่อนของสัตว์ทะเลนานาชนิด แนวปะการังจึงเป็นแหล่งรวมความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตในทะเล เป็นที่มาของอาหาร สารเคมีที่มีคุณค่าทางการแพทย์ รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้จากการทำประมง การท่องเที่ยว แม้กระทั่งเป็นบริเวณที่ป้องกันความรุนแรงของกระแสน้ำลมให้แก่พื้นที่ชายฝั่ง รวมทั้งเป็นแหล่งกำเนิดของเม็ดเงินรายได้จากการล่องเรือของโครงสร้างหินปูน ซึ่งในปัจจุบันแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรปะการังอยู่หลายฉบับ ทั้งการคุ้มครองตัวปะการังมีชีวิตและซากปะการัง ตลอดจนกฎหมายคุ้มครองพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับแนวปะการัง อันได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าน่าอย่าง พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบางจังหวัด เป็นต้น ทำให้หากจะมีการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรปะการังแล้ว ผู้ดำเนินการต้องคำนึงถึงเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายรวมทั้งหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ โดยเฉพาะหากเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีการควบคุมอย่างเคร่งครัด

นอกจากสภาพบังคับทางกฎหมายแล้วความร่วมมือของประชาชนก็เป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้แรงงาน เวลา และงบประมาณในการดำเนินการสูง หากได้รับความร่วมมือจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ย่อมมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จได้สูงกว่าการที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว โดยเฉพาะหากเป็นการผลักดันให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรแนวปะการังมากกว่าเป็นเพียงสถานที่ๆ ให้ความบันเทิงด้านกิจกรรมการท่องเที่ยวเท่านั้น

จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่าทรัพยากรปะการังนั้นกำลังได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างมากจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ทั้งกิจการการท่องเที่ยว การลักลอบทำ

ประมงปะการังเพื่อการค้าในเชิงธุรกิจ ทั้งการค้าภายในประเทศและทั้งการส่งออกไปค้ายังต่างประเทศ แม้กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่มีอยู่หลายฉบับนั้นจะมีผลบังคับใช้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว แนวนโยบายในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังดังกล่าวก็ยังไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายเท่าใดนัก พบเห็นได้จากการลักลอบกระทำความผิดตามกฎหมายต่างๆ ที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง เช่นการลักลอบทำประมงปะการังเพื่อการค้า การจำหน่ายปะการังโดยผิดกฎหมาย ตลอดจนการลักลอบเพาะเลี้ยงโดยภาคเอกชน ซึ่งกระบวนการกระทำความผิดต่อกฎหมายดังกล่าว ยังสอดคล้องกับปัญหาการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดต่อกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง โดยการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วย

ดังนั้นจากการพิจารณาถึงแนวนโยบายของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตลอดจนบทลงโทษทางอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีแนวนโยบายที่เคร่งครัดต่อการอนุรักษ์และกำหนดข้อห้ามมิให้กระทำที่มีมากจนเกินไป อันทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประเภทได้ เช่นการประมงปะการัง การนำเข้าส่งออก ตลอดจนการครอบครอง การเพาะเลี้ยง หรือการค้าปะการังได้ โดยกฎหมายฉบับต่างๆ ได้กำหนดให้การกระทำเช่นนั้นเป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา แต่โทษทางอาญาที่กำหนดไว้นั้นก็มิได้มีความรุนแรงและเหมาะสมเพียงพอที่จะข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิด หรือทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิด

นอกจากนั้นหากพิจารณาในแง่แนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันนั้น การอนุรักษ์ในลักษณะของการกำหนดข้อห้ามทางกฎหมายมิให้กระทำการ และระบุนุ้ให้การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำความผิดที่จะต้องถูกลงโทษเพียงประการเดียว คงไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป เพราะในปัจจุบันภาคเอกชนเริ่มมีความตื่นตัวต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงความต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และทันสมัย เช่นแนวความคิดด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังในแง่มุมทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ การที่วิทยาการทางวิทยาศาสตร์ได้รับพัฒนาไปอย่างมากในปัจจุบันอันทำให้ภาคเอกชนสามารถที่จะทำการเพาะเลี้ยงตลอดจนขยายพันธุ์ปะการังได้เองในระบบกักขัง (Captive System) และมีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

ปะการังได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามกฎหมายของต่างประเทศ ในขณะเดียวกันต้องอยู่ภายใต้การควบคุม โดยกฎหมายที่มีกระบวนการขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการที่เป็นไปตามหลักวิชาการและกำหนดโทษ ทางอาญาที่รุนแรงและมีความเหมาะสมต่อผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดทางกฎหมายที่ควบคุมกระบวนการ ขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าว เช่นอนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถทำประมงปะการัง ค่า ตลอดจนเพาะเลี้ยง ปะการัง ได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังเช่นแนวนโยบายของการคุ้มครองและควบคุมการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในบางประเทศที่ส่งเสริมให้มีการประกอบกิจการการทำฟาร์มเพื่อ การเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์ปะการัง เพื่อการค้า และการส่งออก อันนำมาซึ่งรายได้มหาศาลสู่ ประเทศนั้นๆ ด้วย เช่นประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศไทยในฐานะเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสมบูรณ์ และมีสภาพแวดล้อมทางทะเลที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของปะการัง ก็สมควรที่จะพัฒนาและ ปรับปรุงแนวนโยบายด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ตลอดจนแนวนโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเสียใหม่ให้มีความทันสมัย และเป็นสากลมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์ตลอดจนเพื่อ การอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังอย่างยั่งยืนต่อไป

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นกับแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ใน การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ด้านการศึกษาเพื่อการแก้ไขปัญหา หน่วยงานของรัฐผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ควรทำการศึกษาสภาพ ปัญหาที่แท้จริงของการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล อันได้แก่ปัญหาการลักลอบทำประมงปะการัง ปัญหาการลักลอบค้า ปัญหาการลักลอบนำเข้าและส่งออก ตลอดจนปัญหาการลักลอบครอบครองเพื่อการเพาะเลี้ยงของ ภาคเอกชน โดยประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ที่ทำการศึกษาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากร แนวปะการังไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานภาคเอกชนผู้มีความสนใจด้านการศึกษา ค้นคว้าเกี่ยวกับทรัพยากรปะการังเพื่อทำความเข้าใจถึงความต้องการและความสามารถของ ภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึง สาเหตุของการฝ่าฝืน ตลอดจนศึกษาวิทยาการทางเทคโนโลยีการของการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง ตลอดจนกรรมวิธีการเพาะเลี้ยงปะการังในปัจจุบัน

2. ในด้านการประสานประโยชน์ทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลโดยกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตามแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ กับการแก้ไขปัญหาการจำกัดสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า ภาครัฐควรมีการพิจารณาปรับปรุงแนวนโยบายทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากเดิมที่ไม่อนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประเภทเสียใหม่ ให้มีความยืดหยุ่นและความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

2.1 ข้อเสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายที่มีการพิจารณาอนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถที่จะทำประมงปะการังในเขตพื้นที่ที่กำหนดเอาไว้โดยเฉพาะ รวมถึงสามารถครอบครองเพาะเลี้ยง ตลอดจนสามารถทำการค้า นำเข้าส่งออกปะการังได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้การจัดการให้มีกลไกการควบคุมดูแลอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดรายละเอียดวิธีการปฏิบัติหรือกระบวนการในการจัดการเพื่อการควบคุมดูแล ตั้งแต่ขั้นตอนการขออนุญาตให้ทำการครอบครอง การเพาะเลี้ยง ตลอดจนการทำกิจการค้า โดยการพิจารณาอนุญาตนั้นต้องมีการประเมินความเสี่ยงหรือประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประเมินศักยภาพในการดำเนินการของผู้ขออนุญาต นอกจากนั้นต้องมีการเสนอแนวทางและขั้นตอนของความรับผิดชอบในการจัดการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการครอบครอง การเพาะเลี้ยง ตลอดจนการค้าปะการังประกอบด้วย

2.2 จากการที่กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังบางฉบับนั้น มีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะของการกำหนดแนวทางให้เอกชนสามารถขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีโอกาสเข้าใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจกรรมบางประเภทได้ แต่ในทางการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรปะการังแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้เนื่องด้วยปัญหาที่มีกฎหมายฉบับอื่นห้ามมิให้มีการอนุญาตในการกระทำความดังกล่าวนั้นไว้ ดังนั้นผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่นั้นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่มีลักษณะที่ขัดแย้งกันเพื่อให้มีโอกาสได้ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ได้รับการอนุญาตเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้อย่างแท้จริง

2.3 ข้อเสนอแนะให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการอนุญาต ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขและกระบวนการในการพิจารณาคำขออนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีความชัดเจนตามหลักวิชาการ โดยไม่อิงกับรูปแบบของการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงาน และประกาศเงื่อนไขกระบวนการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอย่างแพร่หลาย

2.4 การพิจารณานำเอาแนวนโยบายด้านการบริหารจัดการพื้นที่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ดังเช่นที่มีในประเทศออสเตรเลีย เข้ามาพิจารณาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่มีอยู่ ซึ่งจากการแบ่งเขตพื้นที่ให้มีความหลากหลายโดยกำหนดให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบของการใช้ประโยชน์สามารถทำให้การกำหนดมาตรการด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเป็นไปได้โดยสะดวกต่อการดูแลและการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

2.5 ด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมการเพาะเลี้ยงปะการัง ผู้ศึกษาเสนอแนะให้ควรทำการศึกษาถึงแนวความคิดเรื่องการเพาะเลี้ยงปะการังใน “ระบบกักขัง” (Captive System) ที่สามารถพัฒนาการเพาะเลี้ยงให้เกิดเป็นฟาร์มปะการังในเชิงพาณิชย์ได้ โดยทำการศึกษาถึงวิธีการในการคัดเลือกสายพันธุ์ การกำหนดเขตพื้นที่ การเก็บ หรือการเอาขึ้นจากทะเล การขนส่งปะการังมีชีวิต การพักฟื้นก่อนนำออกจำหน่าย การดูแลระบบเพาะเลี้ยงเพื่อการจำหน่าย ตลอดจนวิธีการในการส่งเสริมความรู้ด้านการเพาะเลี้ยงอย่างถูกวิธีให้แก่ประชาชน

2.6 ด้านการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมการท่องเที่ยว ผู้ศึกษาเสนอแนะให้มีการส่งเสริมให้มีการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Eco-Tourism) ในรูปแบบต่างๆ ภายในแหล่งท่องเที่ยวที่มีทรัพยากรปะการังที่สวยงามอาศัยอยู่ เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้มองเห็นคุณค่า ในระบบนิเวศตามธรรมชาติของทรัพยากรปะการัง และตระหนักถึงความจำเป็นร่วมกันในการดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรปะการังเหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป

3. ด้านมาตรการทางอาญา เมื่อมีการวางแนวนโยบายด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง โดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ภาคเอกชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงมาตรการทางอาญาที่มีอยู่เดิมให้มีความเหมาะสมขึ้นด้วย กล่าวคือในส่วนของกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปะการังและสัตว์ทะเลสวยงามที่มีอยู่หลายฉบับ ทั้งการคุ้มครองตัวปะการังมีชีวิตและซากปะการัง ตลอดจนกฎหมายคุ้มครองพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับแนวปะการัง อัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งมีแนวนโยบายป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรปะการังในลักษณะเชิงห้ามปรามข่มขู่ยับยั้งโดยใช้การลงโทษมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของเอกชน แต่โทษที่กำหนดไว้ก็ยังไม่มีความเหมาะสมและรุนแรงเพียงพอที่จะยับยั้งมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หากเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้พิจารณานำเอาแนวความคิดเรื่องการลงโทษปรับในลักษณะอื่น และการนำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาปรับใช้กับกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ดังต่อไปนี้

3.1 เสนอแนะให้พิจารณานำเอาแนวความคิดเรื่องการลงโทษปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด มาปรับใช้กับกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง โดยกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เพื่อที่มุ่งหมายคุ้มครองเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศชาติ โดยการกำหนดบทลงโทษปรับที่หนัก เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบ ไม่กล้าที่จะกระทำความผิดหรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษเพื่อการป้องปราม (Deterrence)

3.2 เสนอแนะให้พิจารณานำเอาแนวความคิดของการลงโทษปรับแบบ Day-Fine มาปรับใช้กับกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ซึ่งการลงโทษปรับแบบ Day-Fine เป็นแนวความคิดในการลงโทษปรับโดยพิจารณาถึงรายได้ของผู้กระทำความผิดประกอบกับความร้ายแรงของความผิดที่ผู้กระทำได้ก่อขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการลงโทษปรับที่สร้างเกณฑ์มาตรฐานที่จะกำหนดวันและกำหนดจำนวนค่าปรับให้เป็นเกณฑ์เดียวกันและใกล้เคียงกันเพื่อใช้กับผู้กระทำความผิดทุกคน โดยคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคล (Individualization) หรือผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคลเป็นเกณฑ์สำคัญ เพื่อให้การลงโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพในการยับยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดอีก จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบการลงโทษปรับแบบ Day-Fine เป็นระบบการลงโทษที่มีความยุติธรรมทั้งต่อสังคมและต่อผู้กระทำความผิดแต่ละคน

3.3 เสนอแนะให้พิจารณานำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา ดังที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้ว มาใช้บังคับกับตัวผู้กระทำความผิดควบคู่กับการลงโทษทางอาญาได้ เพื่อเป็นการป้องกัน และข่มขู่ยับยั้งมิให้บุคคลผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก เนื่องจากการกระทำผิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้นก็ได้อาศัยผลกระทบบ้างเกิดขึ้นกับความสงบสุขของสังคมและประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการประกอบอาชญากรรมในกฎหมายอาญา ดังนั้นการนำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยในบางประการที่มีความเหมาะสมตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้เสริมกับบทลงโทษทางอาญาที่มีอยู่ ก็จะสามารรถแก้ไขผู้กระทำความผิดในปัจจุบันไม่ให้กระทำความผิดซ้ำขึ้นอีกในอนาคตซึ่งก็จะเป็นมาตรการในการคุ้มครองผลประโยชน์โดยรวมของสังคมในด้านการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป



4. ด้านการกำกับดูแลและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาขอข้อเสนอแนะแนวทางดังต่อไปนี้

4.1 เนื่องจากสถานที่ตั้งของแนวปะการังของประเทศไทยล้วนแล้วแต่อยู่ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของประเทศทั้งสิ้น ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้องค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจปกครองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศอย่างแท้จริง และมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายด้านการคุ้มครองควบคุมกับองค์กรบริหารราชการส่วนกลางมิใช่ปฏิบัติตามแนวนโยบายที่ส่งมาจากองค์การบริหารราชการส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่เดียวกันก็ควรกำหนดให้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

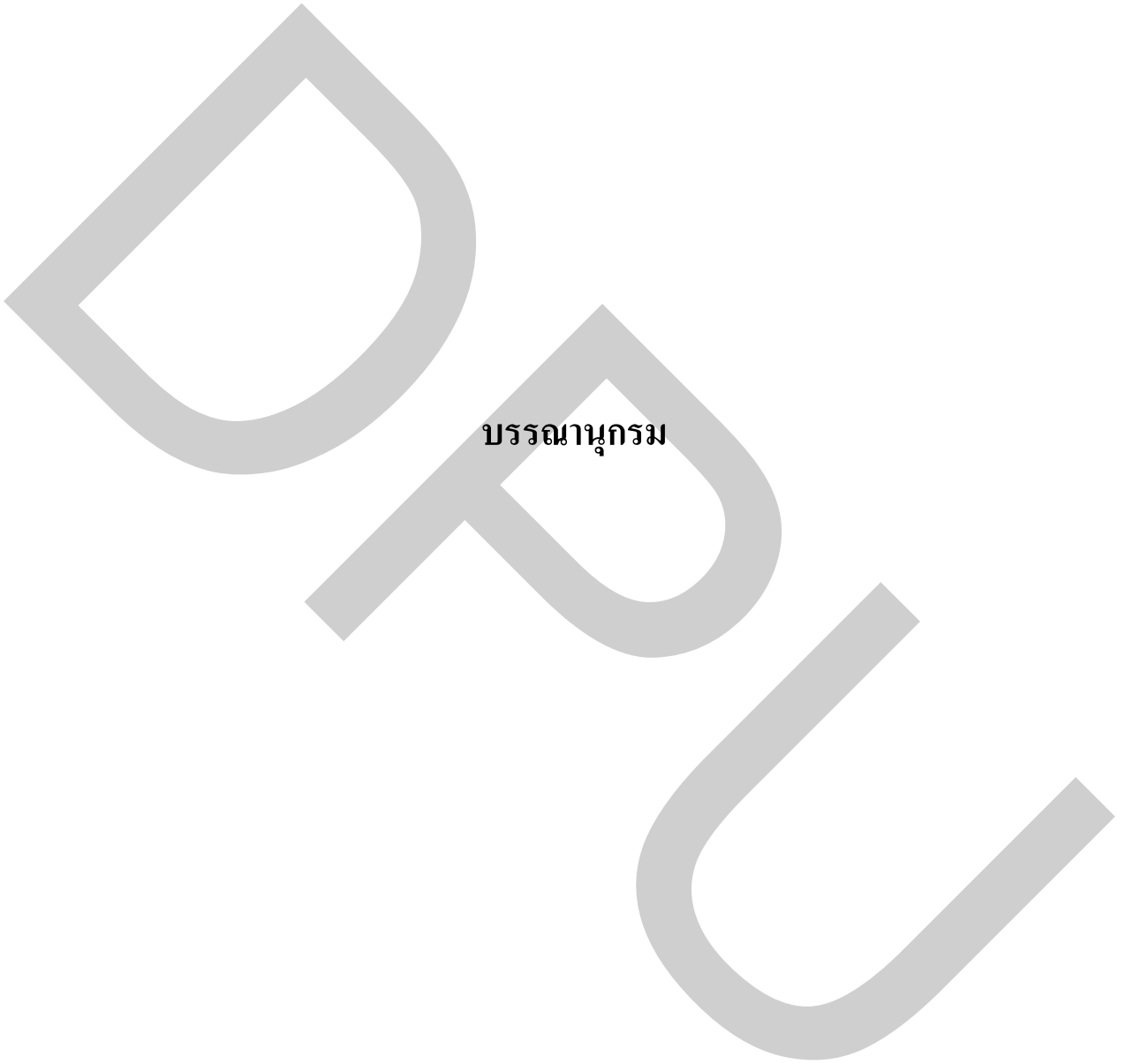
4.2 ควรมีการตรวจสอบปรับปรุงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพยากรปะการังในปัจจุบัน โดยเร่งการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ทำการศึกษาในเชิงข้อมูลความรู้ กับหน่วยงานภาคปฏิบัติให้มีความรู้และความสามารถที่เหมาะสมเพื่อปราบปรามการกระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในปัจจุบัน ทั้งขั้นตอนการเข้าตรวจค้น การจับกุม ตลอดจนการรักษาทรัพย์สินที่ยึดมาได้จากการกระทำความผิด

4.3 หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่มีอยู่ในปัจจุบัน ควรมีการปรับปรุงตรวจสอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้มีแนวนโยบายที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกับแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึงแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ

4.4 ควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำการศึกษา วิจัย สืบสวน และติดตามผลเพื่อรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ในการประเมินงานด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเพื่อการเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีเหมาะสมต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

4.5 ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลประเภทปะการัง ทั้งทางด้านกฎหมายและวิชาการ โดยการจัดสัมมนาหรือจัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่ ตลอดจนการให้ความรู้ความเข้าใจด้านการประมงปะการังการเพาะเลี้ยงปะการังอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการแก่ผู้ที่สนใจ อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้ในระยะยาว

5. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เสนอแนะให้ภาครัฐให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรปะการังไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยสนับสนุนประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องตรงกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในส่วนภูมิภาคที่ เป็นผู้เกี่ยวข้อง โดยการสนับสนุนมีกฎหมายที่รองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงขนาดเล็กในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่ง โดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืนสมดังแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ



ปฐอ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2537). **ทำเนียบองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ:

ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

\_\_\_\_\_. (2538). **การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: ชุมชุมสหกรณ์

การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2549). **การมีส่วนร่วมของ**

**ประชาชน**. (เอกสารแจกประกอบการประชุม). นนทบุรี: สำนักงานปลัดกระทรวง  
สาธารณสุข.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1**. กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คณิต ฒ นคร. (2548). **นิติธรรมอำพรางในนิติศาสตร์ไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

\_\_\_\_\_. (2549). **กฎหมายอาญาภาคความผิด**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

\_\_\_\_\_. (2551). **กฎหมายอาญาภาคทั่วไป**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ. (2547). **รายงานศึกษาและข้อเสนอแนะ**

**เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปรับปรุง  
กฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ.

จุมพต สายสุนทร. (2534). **ย่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยกฎหมายทะเล**. กรุงเทพฯ:

นิติธรรม.

\_\_\_\_\_. (2546). **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

\_\_\_\_\_. (2546). **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชัยพล ทรงสุนทรวงศ์. (2550). **มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยอนันต์ สมุทรวานิช. (2533). **รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม**. กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณรงค์ ใจหาญ. (2543). **คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคหนึ่ง ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความ  
ปลอดภัย**. กรุงเทพฯ: มิตรนรา.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2551). **ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ทัศพล กระจ่างดารา. (2543). **การเลี้ยงปลาสวยงามทะเล**. กรุงเทพฯ: ไร่เขียว.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ป. วิมล. (2547). **สาระความรู้กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์น้ำและการทำประมง**. กรุงเทพฯ: พลอยสยาม.

ประธาน วัฒนวานิชย์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา**. กรุงเทพฯ: ปรเกษพฤกษ์.

ประยูร กาญจนกุล. (2538). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เผด็จศักดิ์ จารยะพันธุ์. (2550). **ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล: สถานการณ์ และข้อเสนอ**.

กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พนัส ทัศนียานนท์ และคณะ. (2532). **รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมาย**

**สิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**

**ระยะที่ 1**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มานพ เมฆประยูรทอง. (2537). **สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน**.

กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.

ยืนหยัด ใจสมุทร. (2549). **คำอธิบาย รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า**. กรุงเทพฯ:

นิติธรรม.

ศศิณา ภารา. (2550). **ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม และภาควิชาวิทยาศาสตร์ทางทะเล คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย. (2546). **หลักสูตรพัฒนาคณาจารย์ เรื่อง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม**

**ธรรมชาติทางทะเล**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2551). **การกำหนดชั้น**

**โทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา**. นนทบุรี: สถาบันวิจัยและพัฒนา

กระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจ**

**และสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2534). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)**.

กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

- \_\_\_\_\_. (2539). **สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8** (พ.ศ. 2540-2544). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. (2529). **การจัดทำแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายใต้แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6** (2530 – 2534). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.
- สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม. (2535). **สรุปสาระสำคัญของแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม.
- \_\_\_\_\_. (2539). **อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ**. กรุงเทพฯ: อินทิเกรตเต็ดโปรโมชันเทคโนโลยี.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2525). **คำชี้แจงรายละเอียดประกอบอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังคสุวรรณ และวิณา เรืองกุล. (2528). **รายงานผลการวิจัยเรื่อง ตุลาการหมู่บ้าน**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรภี โรจน์อารยานนท์. (2530). **สถานะแวดล้อมของเรา**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โอบาส ขอบเขตต์. (2536). **เอกสารประกอบการเข้าอบรมการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรสำหรับเยาวชน ครั้งที่ 6 เรื่อง “การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่า”** กรุงเทพฯ: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

### บทความ

- เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ. “การวางแผนและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม.” รายงานการฝึกอบรมเรื่อง **การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ระหว่างวันที่ 21-25 เมษายน 2528 ณ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร. หน้า 15.**
- เดชา บุญกล้า. (2537, พฤษภาคม – ธันวาคม). “การอนุรักษ์กับการพัฒนา.” **สถานะแวดล้อม. หน้า 4.**

นางพาง สุขวนิช และคณะ. “ปะการัง สายใยแห่งชีวิต.” ประชาชาติธุรกิจ, ฉบับพิเศษ: **ธรรมชาติคือชีวิต**. หน้า 18.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2531). “ทฤษฎีกฎหมายสามชั้น ของศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์.”

**รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์**. หน้า. 8-9

พรชัย รัตนธรรม. (2538, สิงหาคม). “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ.” **สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน**, 19. หน้า. 1-21.

เพชร มโนปวิตร. (2547, ตุลาคม). “การค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมาย สงครามไม่รู้จบ.” **สารคดี**, 236. หน้า 122-148.

ไพฑูรย์ พงสะบุตร. (2549, ธันวาคม). “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ.” **สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฉบับเสริมการเรียนรู้**, 5. หน้า. 8-22.

วรเทพ มุฑราวรรณ. (2553, พฤศจิกายน). “ระบบการเลี้ยงปะการังและสัตว์ทะเลสวยงามในแนวปะการัง.” **อควาเรียมบิส**, 1, 5. หน้า 112.

อมร จันทร์สมบูรณ์. “Law Enforcement: มิติที่ 3 ของกฎหมาย.” **เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน** ระหว่างวันที่ 9-10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ณ. โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพมหานคร. หน้า 1-18.

### วิทยานิพนธ์

จรัสพงศ์ จักขุทิพย์. (2540). **มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเพื่อการพิทักษ์แนวปะการังในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณรงค์ฤทธิ์ เสมอเหมือน. (2539). **การนำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ในการควบคุมปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิต. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดวงกมล ทวีสุวรรณ. (2552). **มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- คำริห์ โชตเศรษฐ์. (2539). การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้เพื่อการพิทักษ์  
 ทรัพยากรธรรมชาติ ประเภทป่าไม้. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา  
 นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประเสริฐสุข จามรมาน. (2550). มาตรการทางกฎหมายที่ประกาศใช้ในเขตพื้นที่คุ้มครอง  
 สิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต. การอบรมหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการ  
 ยุติธรรมระดับสูง(บ.ย.ส.)”. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- พิชยนต์ นิพาสพงษ์. (2542). โทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine). วิทยานิพนธ์  
 ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรชาติ พัทธม. (2543). มาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าสัตว์ป่าคุ้มครอง.  
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย.
- อารยา หุตะเสวี. (2537). มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ  
 สิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว: ศึกษาเฉพาะระบบอุทยานแห่งชาติทางบก.  
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย.
- อภิษฎา คุณาพรธรรม. (2551). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่าย  
 องค์กรชุมชน: กรณีศึกษา กลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเป็ดใน จังหวัด  
 ตราด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ:  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

#### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กรมควบคุมมลพิษ. (2553, 24 กุมภาพันธ์). กรมควบคุมมลพิษ. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553,  
 จาก <http://www.pcd.go.th/>
- กรมเจ้าท่า. (2553, 10 มีนาคม). กรมเจ้าท่า. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก  
[http://www.md.go.th/main\\_page/](http://www.md.go.th/main_page/)
- กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. (2551, 27 สิงหาคม). อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย  
 ทะเล. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2553, จาก  
[http://www.mfa.go.th/article190/news\\_09.php](http://www.mfa.go.th/article190/news_09.php)



กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551, 26 เมษายน). ศูนย์ข้อมูลสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก

<http://www.deqp.go.th/>

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2551, 22 มกราคม). แนวทางการอนุรักษ์ปะการัง. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

[http://www.dnp.go.th/NPO/Html/Research/Coralreef/Coralreef\\_8.html](http://www.dnp.go.th/NPO/Html/Research/Coralreef/Coralreef_8.html)

\_\_\_\_\_. (2552, 15 พฤษภาคม). ไซเตสกับประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

<http://www.dnp.go.th/wffp/>

\_\_\_\_\_. (2553, 12 มีนาคม). ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ ปีงบประมาณ 2548-2552. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก

<http://www.dnp.go.th/statistics/2552/stat2552.asp>

กองทัพเรือ. (2548, 9 สิงหาคม). กองทัพเรือกับโครงการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสเฉลิมฉลองกาญจนาภิเษก. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2553, จาก

<http://www.navy.mi.th/royal/kanchana/headthai.htm>

\_\_\_\_\_. (2548, 9 สิงหาคม). โครงการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.navy.mi.th/index2.php>

มูลนิธิกิจกรรมวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการอนุรักษ์ โดยการอุปถัมภ์ของ บริษัท วินิไทย จำกัด.

(2550, 5 พฤศจิกายน). โครงการขยายพันธุ์ปะการังเขากวาง 10,000 กิ่งด้วยท่อพีวีซีคืนสู่ท้องทะเลไทย. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก

<http://www.vinythaicoral.org/about%20us.htm>

ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่งสมุทรสาคร. (2549, 6 พฤษภาคม). การเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

<http://www.fisheries.go.th/cf-samutsa/Pages/institute/seeds.html>

สถาบันวิจัยสัตว์น้ำสวยงามและพรรณไม้น้ำ. (2549, 3 กันยายน). งาน AQUARAMA 2009. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

<http://www.fisheries.go.th/aquaorna/web2/index.php?option=com>

[\\_content&view=article&id=17:aquarama-2009&catid=3:2009-08-19-02-33-55&Itemid=21](http://www.fisheries.go.th/aquaorna/web2/index.php?option=com_content&view=article&id=17:aquarama-2009&catid=3:2009-08-19-02-33-55&Itemid=21)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551, 1 มกราคม). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544). สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2553,

- จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>
- \_\_\_\_\_. (2551, 1 มกราคม). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549). สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>
- \_\_\_\_\_. (2551, 1 มกราคม). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550-2554). สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2553, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2550, 9 เมษายน). สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.onep.go.th>
- สำนักพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ. (2552, 19 ธันวาคม). การสัมมนา เรื่องเลี้ยงและค้าสัตว์ป่าอย่างไรไม่ให้ผิดกฎหมาย. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2553, จาก [http://www.bedo.or.th/bd011\\_NewsDetail.aspx?RowID=673](http://www.bedo.or.th/bd011_NewsDetail.aspx?RowID=673)
- สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551, 4 มกราคม). อุทยานแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2553, จาก <http://park.dnp.go.th/visitor/>

## ภาษาต่างประเทศ

### BOOKS

- Andrew Karmen. (2001). **Crime Victims: An Introduction to Victimology**. Wadsworth: Thomson Learning.
- David Garland and Peter Young. (1989). **Power to Punish**. Hampshire: Gower Press.
- Susan Easton and Chistine Piper. (2005). **Sentencing and Punishment: A Quest for Justice**. Oxford: Oxford University Press.
- Willem Wijnstckers. (2003). **The Evolution of CITES, A reference to the On International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora**. Lausanne: Cites Secretariat Press.
- William J. Chambliss. Thomas F. Courtless. (1991). **Criminal Law, Criminology and Criminal Justice**. U.S.A.: Press.

## ELECTRONIC SOURCES

- Agri-Food and Veterinary Authority Of Singapore. (2010, April). CITES & Endangered Species. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg/AnimalsPetSector/CITESEndangeredSpecies/>
- \_\_\_\_\_. (2010, April). Endangered Species (Import and Export) Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg>
- \_\_\_\_\_. (2010, April). Fisheries Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg>
- \_\_\_\_\_. (2010, April). The Animals and Birds Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg>
- \_\_\_\_\_. (2010, April). The Wild Animals and Birds Act. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.ava.gov.sg>
- Aquarama. (2549, June). Aquarama. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.aquarama.com.sg/>
- Australian Government Great Barrier Reef Marine Park Authority. (2004, July). Zoning guide to using the Marine Park. Retrieved October 20, 2010, from [http://www.gbrmpa.gov.au/corp\\_site/management/zoning/](http://www.gbrmpa.gov.au/corp_site/management/zoning/)
- Barbara A. Best. (2002, 15 April). Trade in Coral Reef Animals, Algae and Products: An Overview. Retrieved October 20, 2010, from [http://www.usaid.gov/our\\_work/environment/water/tech\\_pubs/coral.reef.report.sections/08.coral\\_reef\\_report.2002.trade&mgmt.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/environment/water/tech_pubs/coral.reef.report.sections/08.coral_reef_report.2002.trade&mgmt.pdf)
- CITES. (2010, January). The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Retrieved February 15, 2010, from <http://www.cites.org/eng/disc/what.shtml>
- CORALFARM AQUARISTIC Pte Ltd. (2004, January). Organisation Profile. Retrieved March 10, 2010, from <http://www.coralfarm.com.sg/about/index.htm>
- M. Erdmann, C. Pet-Soede, A. Cabanban. (2002, 15 April). Destructive Fishing Practices. Retrieved October 20, 2010, from

**[http://www.usaid.gov/our\\_work/environment/water/tech\\_pubs/coralreef.report.sections/08.coral\\_reef\\_report.2002.trade&mgmt.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/environment/water/tech_pubs/coralreef.report.sections/08.coral_reef_report.2002.trade&mgmt.pdf)**

Marine Aquarium Council. (2009, January). Marine Aquarium Council information. Retrieved March 10, 2010, from **<http://www.aquariumcouncil.org/Default.aspx>**

Paul Holthus. (2002, 15 April). The Marine Ornamental Trade. Retrieved October 20, 2010, from **[http://www.usaid.gov/our\\_work/environment/water/tech\\_pubs/coralreef.report.sections/08.coral\\_reef\\_report.2002.trade&mgmt.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/environment/water/tech_pubs/coralreef.report.sections/08.coral_reef_report.2002.trade&mgmt.pdf)**

Sciencercay. (2008, August 20). Science of the Caribbean Sea: Coral Reefs. Retrieved October 26, 2010, from **<http://sciencercay.com/biology/marine-biology/science-of-the-caribbean-sea-coral-reefs/>**

Silivianita Timotius, Idris, Muh. Syahrir. (2002, 15 April). A Review on Ornamental Coral Farming Effort in Indonesia. Retrieved February 15, 2010, from **<http://www.terangi.or.id/>**

Singapore statutes. (2010, April). Agri-Food and Veterinary Authority Act. Retrieved October 20, 2010, from **<http://statutes.agc.gov.sg/>**

\_\_\_\_\_. (2010, April). ANIMALS AND BIRDS ACT. Retrieved October 20, 2010, from **<http://statutes.agc.gov.sg/>**

TERANGI The Indonesian Coral Reef Foundation. (2009, February). Status Review Of Indonesian Marine Ornamental Fish Trade. Retrieved October 25, 2010, from **<http://www.terangi.or.id/en/>**

The Great Barrier Reef. (2000, January). The Great Barrier Reef. Retrieved October 28, 2010, from **<http://www.greatbarrierreef.org/>**

UNEACO. (2010, February). The Great Barrier Reef UNESCO. Retrieved October 28, 2010, from **<http://whc.unesco.org/en/list/154>**

United State Coral Reef task force. (2010, April). About The U.S. Coral Reef Task Force. Retrieved October 20 2010, from **<http://www.coralreef.gov/about/>**

\_\_\_\_\_. (2010, April). The Coral Trade. Retrieved October 20, 2010, from **<http://www.fws.gov/>**

\_\_\_\_\_. (2010, April). The Department of the Interior. Retrieved October 20, 2010, from **<http://www.fws.gov/coralreef/deptint.cfm>**

\_\_\_\_\_. (2010, April). The U.S. National Coral Reef Action Strategy's 13 Goals for Addressing Threats to Coral Reefs Worldwide. Retrieved October 20, 2010, from <http://www.coralreef.gov/goals.html>



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายนิธิภัทร์ สถาปนสุด

วัน เดือน ปี เกิด

26 ตุลาคม 2525

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับสอง  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ทนายความ