



บทที่ 8

มาตรการทางกฎหมายและองค์การที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการ และการพิทักษ์แนวปะการังในประเทศไทย

การที่จะสามารถจัดการหรือการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไปได้นั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยปัจจัยหรือมาตรการในด้านต่างๆ เพื่อนำเอามาปรับใช้ร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในกระบวนการแก้ไขปัญหาด้านสภาพแวดล้อม และการคุ้มครองรักษาทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายนั้นถือว่าเป็นมาตรการที่มีความสำคัญอย่างมากในประการหนึ่ง ที่ได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการทางด้านการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังดังกล่าว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่ามาตรการทางกฎหมายนั้นถือได้ว่าเป็นมาตรการที่มีสภาพบังคับอยู่ในตนเอง โดยอาศัยการกำหนดโทษขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเหตุจูงใจที่จะทำให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม เพื่อที่จะทำให้รัฐสามารถคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของแนวปะการังเอาไว้ได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมและต่อเนื่องไปได้ในอนาคตนั่นเอง และนอกจากประโยชน์ในด้านการจัดการและการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังโดยตรงดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มาตรการทางกฎหมายก็ยังได้ถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการก่อตั้ง หรือการกำหนดขอบเขตอำนาจให้กับองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังอีกด้วย

ดังนั้นในวิทยานิพนธ์นี้จึงจะได้นำเสนอถึงมาตรการทางกฎหมาย ที่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ โดยจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายภายในประเทศฉบับต่างๆ และกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังดังกล่าว นอกจากนี้ในส่วนของบทนี้ก็ยังจะได้นำเสนอถึงบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ที่ได้มีบทบาทที่สำคัญในด้านการนำเอามาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการและการพิทักษ์แนวปะการังในประเทศไทย

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังนี้ได้แบ่งการศึกษาออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้ก็คือ มาตรการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการจัดการทรัพยากรแนวปะการัง และมาตรการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทย โดยจะได้ทำการศึกษาดังบทบัญญัติของกฎหมายในฉบับต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย ตลอดจนถึงสภาพการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาข้อขัดข้องในประการต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้นมา เพื่อจะได้นำเสนอถึงแนวทางการแก้ไขที่มีความเหมาะสมนำมาเอาปรับใช้ เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่สามารถที่จะคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป

3.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรแนวปะการัง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของแนวความคิดและทฤษฎีว่า กระบวนการจัดการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นหมายถึงความถึง กระบวนการในการจัดการแผนงานหรือกิจกรรมในการจัดสรร และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อตอบสนองความต้องการในระดับต่างๆ ของมนุษย์เพื่อให้สามารถที่จะบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา นั่นก็คือความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสังคมและคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักการในการใช้สอยทรัพยากรที่ประหยัด ยั่งยืน และก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด¹ เพราะฉะนั้นคำจำกัดความของมาตรการทางกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรแนวปะการังนั้น จึงมีความหมายถึงมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดกระบวนการในการจัดการแผนงานหรือกิจกรรมในการจัดสรรและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังเพื่อตอบสนองความต้องการในระดับต่างๆ ของมนุษย์ เพื่อให้สามารถที่จะบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา คือความมีเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักการในการ

¹ เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ , "การวางแผนและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม , " รายงานการฝึกอบรม เรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ระหว่างวันที่ 21-25 เมษายน 2528 ณ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร (พิมพ์ดีด) , หน้า 15 .

ใช้สอยทรัพยากรที่ประหยัด ชี้นิว และก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรแนวปะการังน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้นในส่วนนี้จึงได้แบ่งการศึกษาออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ก็คือ มาตรการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการวางแผนการจัดการ และการป้องกันปัญหาของทรัพยากรแนวปะการัง และมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยส่งเสริมและเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกันกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรแนวปะการัง โดยจะได้ทำการศึกษาวิจัยจากบทบัญญัติของกฎหมายในฉบับต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการในการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของแนวปะการังที่มีอยู่ในปัจจุบัน

3.1.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการวางแผนการจัดการและการป้องกันปัญหาของทรัพยากรแนวปะการัง

ในปัจจุบันนี้แนวทางของการจัดการสิ่งแวดล้อม และการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางกฎหมายนั้น ได้เน้นหนักไปในการใช้มาตรการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ล่วงหน้า (Pre Audit)² เพื่อให้สามารถที่จะป้องกันมิให้เกิดปัญหาด้านสภาพแวดล้อมขึ้นมาได้ ซึ่งก็จะมีผลแตกต่างไปจากมาตรการที่เป็นลักษณะของการแก้ไขหรือการระงับยับยั้ง ตลอดจนการบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นในภายหลัง (Post Audit) ที่ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นมาได้อย่างยั่งยืนแท้จริง ดังจะเห็นได้จากมาตรการต่างๆ ที่ได้บัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535³ นั่นก็คือได้มีการนำเอามาตรการในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามแผนนโยบายและแผนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรแนวปะการังของประเทศตามที่ได้กำหนดเอาไว้เพื่อให้เกิดมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั่นเอง

² คณิง ฤกษ์ชัย, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 19.

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 วันที่ 4 เมษายน 2535.

(1) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดมาตรการสำคัญขึ้นมา เพื่อนำมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นมาในปัจจุบัน โดยได้จัดให้มีมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบโครงการและกิจการพัฒนาในประเภทต่างๆ ที่อาจมีความเสี่ยงต่อการจะก่อให้เกิดผลเสียขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ด้วยการกำหนดให้โครงการพัฒนาหรือกิจการอุตสาหกรรมดังกล่าวนั้น จะต้องจัดให้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้และความจำเป็นของโครงการหรือกิจการด้วยวิธีการชี้แนะ หรือทำนายผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านกายภาพ ชีวภาพ ในระบบนิเวศของสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนในอนาคต โดยผู้ที่เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจการเหล่านั้น ทั้งในภาครัฐและเอกชนจะต้องจัดทำเป็นรายงานการศึกษาเบื้องต้นเพื่อชี้แจงและให้ข้อมูลข่าวสารต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อให้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจให้ความเห็นชอบ ในการจัดสร้างและดำเนินโครงการพัฒนาหรือกิจการอุตสาหกรรมนั้นๆ ต่อไป ซึ่งมาตรการดังที่ได้กล่าวมานั้นก็คือการจัดทำ “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” (Environment Impact Assessment : EIA) นั่นเอง

โดยในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้จัดจะต้องทำการวิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาของสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในภายหลังเมื่อได้มีการดำเนินโครงการพัฒนา หรือประกอบกิจการอุตสาหกรรมไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ซึ่งก็จะต้องมีการตรวจสอบและทบทวนให้รอบคอบเสียก่อนว่าการที่จะอนุญาตให้เริ่มดำเนินกิจการใดๆ นั้นจะต้องมีการกำหนดมาตรการเพื่อการป้องกัน หรือแก้ไขผลกระทบที่อาจจะทำให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นอันตรายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และความสมดุลทางธรรมชาติของระบบนิเวศอย่างรัดกุมที่สุด

⁴ โทเมท ทองภิญโญชัย , “ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ,” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 35.

เท่าที่จะทำได้⁵ ซึ่งก็จะส่งผลที่จะทำให้มีการควบคุมการพัฒนาในโครงการต่างๆ และการประกอบกิจการในภาคอุตสาหกรรมให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไข และปัจจัยที่จะไม่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นมา แล้วก็จะส่งผลทำให้มีการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็คือการนำเอาแนวทางของการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) มาใช้นั่นเอง

โดยในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะได้จัดทำขึ้นมานั้น ก็จะต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญที่จะต้องแสดงเอาไว้ในรายงาน⁶ ดังต่อไปนี้คือ

1. รายละเอียดและภาพรวมของโครงการที่มีความชัดเจน อันได้แก่ เหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการ ขนาด ที่ตั้ง และวิธีดำเนินงานของโครงการ

2. สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน โดยการแสดงถึงรายละเอียดทรัพยากรสิ่งแวดล้อมประเภทต่างๆ ในปัจจุบันก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการนั้น ทั้งทรัพยากรกายภาพ ทรัพยากรชีวภาพ คุณค่าในการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต เป็นต้น

3. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ โดยที่จะต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอาจเกิดขึ้นจากโครงการ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงหรือผลกระทบทางอ้อมก็ตาม พร้อมทั้งจะต้องแยกประเภททรัพยากรออกเป็นชนิดที่สามารถจะฟื้นฟูได้และฟื้นฟูไม่ได้ด้วย

4. มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชย โดยการกำหนดให้มีแนวทางในการป้องกันและแก้ไข ตลอดจนมาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) ทางด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นมา และในกรณีที่จะต้องมีความเสียหายอย่างไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้

⁵ พันธ ทัศนียานนท์ และคณะ , รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2532) , หน้า 53.

⁶ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม 2535.

ก็จะต้องมีกานำเสนอถึงแผนการชดเชยความเสียหายดังกล่าวเอาไว้ด้วย

5. มาตรการติดตาม ตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Monitoring System)

โดยจะต้องนำเสนอถึงมาตรการในการติดตามและ ตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามและประเมินผลภายหลัง จากการดำเนินโครงการแล้วด้วย โดยมาตรการต่างๆ ที่ได้กำหนดให้ต้องจัดทำขึ้นในรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ถือได้ว่าเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งที่สามารถจะช่วย เตือนภัยก่อนที่ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะเกิดขึ้นมา (Pre-cautionary Measure)⁷

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 46⁸

⁷ สุณีษ์ มัตถิกะมาลย์ , การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2539) , หน้า 45 .

⁸ มาตรา 46. "เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ เอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 , 48 และ มาตรา 49

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้อง เสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละ ประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภท หรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใด มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือ กิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่เดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการใน ท่านองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้ โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ใน รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

ได้มอบอำนาจให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ให้จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีจำนวนโครงการพัฒนาหรือกิจการอุตสาหกรรมรวมทั้งสิ้น 19 ประเภท แต่เฉพาะในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรแนวปะการัง นั้น มีประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้ก็คือ

1. การสร้างโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมฝั่งทะเล หรือชายหาดที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ที่ตั้งอยู่ใกล้หรือในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. การสร้างนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม
3. การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
4. การถมที่ดินในทะเล
5. ทำเรือพาณิชย์ที่สามารถจะรองรับเรือที่มีขนาดตั้งแต่ 500 ตันขึ้นไป
6. โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไป และตั้งอยู่ริมฝั่งทะเลหรือชายหาด ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้
7. ทางหลวงหรือ ถนนซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยะ 50 เมตร ห่างจากระดับน้ำทะเลสูงสุด

⁹ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม 2535 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 วันที่ 22 ตุลาคม 2535.

และเมื่อได้ทำการพิจารณาถึงประเภทหรือขนาดของ โครงการพัฒนาและกิจการ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรแนวปะการังในปัจจุบันนี้ ยังมีข้อที่ควรปรับปรุงอยู่ในสองลักษณะคือ ในเรื่องขนาดและประเภทของโครงการหรือกิจการที่กฎหมายได้กำหนดให้ จะต้องจัดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สำหรับข้อสังเกตในเรื่องขนาดของโครงการ หรือกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น จะพบว่าโครงการหรือกิจการ ที่ได้ประกาศให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนั้น โดย ส่วนใหญ่แล้วก็จะเป็นโครงการพัฒนาหรือกิจการในด้านการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือ โครงการคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่แทบทั้งสิ้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วโครงการพัฒนาหรือ กิจการต่างๆ เหล่านี้ ไม่ค่อยจะสร้างผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือสร้างความเสียหาย ให้เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรแนวปะการังมากเท่าใดนัก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าในโครงการพัฒนาหรือ กิจการขนาดใหญ่เหล่านั้น มักจะเป็นโครงการของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจเกือบทั้งสิ้น ดังนั้นจึงมีการการปฏิบัติตามขั้นตอน ของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นอย่างดี จึงไม่ค่อยจะสร้างปัญหาเรื่องผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นแต่อย่างใด แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าปัญหาสำคัญที่ควรจะต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณานั้น โดยแท้จริงแล้วก็คือ โครงการหรือกิจการที่มีขนาด และลักษณะใกล้เคียงกับโครงการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักจะสร้างปัญหาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นแก่ ทรัพยากรแนวปะการังได้มากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการหรือกิจการในด้านการอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมขนาดกลางของภาคเอกชนซึ่งรัฐยังไม่มีการควบคุมที่เพียงพอ จึงอาจทำให้เกิด ช่องทางในการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า การลด ขนาดของโครงการให้ลดลงมาเพียงเล็กน้อย เช่น การลดขนาดของโครงการโรงแรมหรือสถานที่ พักตากอากาศให้มีจำนวนห้องพัก 79 ห้อง¹⁰ ก็จะไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายที่จะต้องมีการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใดแล้ว ซึ่งโครงการที่ไม่ได้มีการจัดทำรายงาน

¹⁰ อารยา หุตะนะเสวี, "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะระบบอุทยานแห่งชาติทางบก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 108.

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ อาจจะทำให้เกิดผลกระทบขึ้นต่อสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติของทรัพยากรแนวปะการังได้

และเมื่อได้ทำการพิจารณาถึงประเภทของโครงการ หรือกิจการที่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการทรัพยากรแนวปะการังนั้น ก็จะพบว่ากฎหมายได้มุ่งเน้นไปที่การป้องกันปัญหาจากตะกอนหรือปัญหาจากการก่อกมลพิษทางน้ำจากโครงการขนาดใหญ่ ไม่ให้เกิดขึ้นกับแนวปะการังแต่เพียงด้านเดียว ส่วนปัญหาในด้านอื่นๆ นั้นในกฎหมายยังไม่ได้มีการกำหนดถึงเอาไว้แต่อย่างใด ดังนั้นจึงทำให้กระบวนการในการป้องกันปัญหาหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังในส่วนนี้ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับโครงการที่ไม่ได้มีการประกาศเอาไว้ล่วงหน้า ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะได้มีการพิจารณาทบทวนถึงแนวทางในการควบคุม และป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการัง โดยการกำหนดให้แนวปะการังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายของสภาพแวดล้อมได้ง่าย ดังนั้นการที่จะอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือโครงการพัฒนาใดๆ ในบริเวณชายฝั่งทะเลนอกเหนือไปจากที่ได้กำหนดไว้แล้วตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการหรือโครงการที่พิจารณาแล้วเห็นว่าอาจก่อผลกระทบให้เกิดขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการังได้ อาทิเช่น โรงงานแปรรูปอาหารทะเล หรือโรงงานฟอกย้อมขนาดใหญ่บริเวณชายฝั่งทะเล ที่ควรจะต้องกำหนดให้โครงการหรือกิจการเหล่านั้นต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นได้ โดยมีเงื่อนไขในการพิจารณาจากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ว่าโครงการที่ขออนุญาตนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นต่อสภาพแวดล้อมของทรัพยากรแนวปะการังตามธรรมชาติ เพื่อส่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาถึงความเหมาะสม ก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินกิจการในประเภทนั้นๆ ต่อไป

(2) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” (Environment Quality Standard) มีความหมายถึงการกำหนดค่ามาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อมประเภทต่างๆ เอาไว้ล่วงหน้า ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง หรือสภาวะแวดล้อมอื่นๆ ซึ่งได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพทางธรรมชาติของสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์

ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ¹¹

ดังนั้นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงเป็นหลักการสำคัญที่ได้ ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบโครงการ หรือกิจการทางพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม จะต้องคอยระวังป้องกันไม่ให้สารเคมี หรือมลพิษในประเภทต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตของโครงการหรือกิจการที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้อยู่ภายใต้ค่ามาตรฐานหรือไม่เกินไปกว่า ค่ามาตรฐานที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เพื่อการควบคุมและป้องกันไม่ให้อุณหภูมิสิ่งแวดล้อมต้องเสื่อมโทรมลงไปจากเดิม จนกระทบกระเทือนต่อการดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ นอกจากนี้แล้วมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็ยังเป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้ได้ยึดถือไว้เป็นบรรทัดฐานอย่างเดียวกัน เพื่อให้เกิดความสะดวก และชัดเจนทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และผู้ประกอบการ ในภาคเอกชนผู้ถูกควบคุม

การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักวิชาการ และกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานที่สำคัญ ในการกำหนดค่าหรือปริมาณของสารพิษ หรือสิ่งที่จะก่อให้เกิดอันตรายประเภทต่างๆ ที่จะยอมให้มีอยู่ได้ในสิ่งแวดล้อมหรือยอมให้ปล่อยไปสู่สิ่งแวดล้อมได้ โดยที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งที่มีค่ามาตรฐานนั้นคุ้มครองอยู่¹² โดยจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แบ่งวิธีการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมออกได้เป็น 2 วิธี ดังต่อไปนี้คือ

¹¹ Pollution Control Department, Environment Quality Standard : Law and Standard on Pollution Control in Thailand, (Minister of Science Technology and Environment : 1994), PP. 1.

¹² ศิริวิญญู ไพโรจน์บริบูรณ์, "ดัชนีคุณภาพสิ่งแวดล้อม," ใน เอกสารการ สอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สวัสดิการและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 383.

1. การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Ambient Standard) โดยมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจที่จะกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นมา โดยมีหลักเกณฑ์พื้นฐานเพื่อการควบคุมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของประชาชน และการใช้ประโยชน์ของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติให้มีความเหมาะสม โดยการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

(ก) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ในดินแดนดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

(ข) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำ

(ค) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

(ง) มาตรฐานคุณภาพอากาศโดยทั่วไป

(จ) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป

(ฉ) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ

2. การกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard) เป็นการกำหนดเกณฑ์ค่ามาตรฐานที่กฎหมายยินยอมให้มีการระบายสารพิษ จากการประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษ โดยจัดให้มีการควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเอาไว้ให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งการกำหนดค่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ตามมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹³ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและ โดยความเห็นชอบ

¹³ มาตรา 55. “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ”

ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับกิจกรรมต่างๆ ที่ได้พิจารณาแล้วว่าสามารถจะอนุญาตให้ระบายของเสียลงสู่สิ่งแวดล้อมได้ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครอง

สำหรับการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการและการป้องกันปัญหาของทรัพยากรแนวปะการังโดยตรง นั้นได้แก่ประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พศ. 2537 เรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง ที่ได้ออกตามความในมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พศ. 2535 โดยในประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดถึงค่ามาตรฐาน (Ambient Standard) ของคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง เพื่อที่จะใช้เป็นดัชนีตรวจสอบและใช้วัดคุณภาพของน้ำทะเลที่อยู่นอกเขตปากแม่น้ำ และปากทะเลสาบ และยังรวมไปถึงน้ำทะเลรอบเกาะในทะเลอีกด้วย ซึ่งค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งดังกล่าวนี้ ได้ถูกแบ่งออกทั้งสิ้นเป็น 7 ประเภทดังต่อไปนี้

1. คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการสงวนรักษามรดกชาติ ได้แก่ น้ำทะเลซึ่งมีสภาพมรดกชาติ และสามารถที่จะใช้เป็นประโยชน์เพื่อ

- (ก) การศึกษาวิจัยหรือการสาธิตทางวิทยาศาสตร์ ที่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก่สภาพแวดล้อม
- (ข) การใช้ประโยชน์จากทัศนียภาพและมรดกชาติ หรือ
- (ค) การจัดการและการอนุรักษ์ ที่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก่สภาพแวดล้อม

2. คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการัง

3. คุณภาพแหล่งน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติอื่นๆ นอกจากแหล่งปะการัง

4. คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง

5. คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการว่ายน้ำ

6. คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการกีฬาทางน้ำอื่นๆ นอกจากการว่ายน้ำ

7. คุณภาพน้ำทะเลบริเวณแหล่งอุตสาหกรรม

โดยในการกำหนดค่ามาตรฐาน (Ambient Standard) ของคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งดังกล่าวนี้ ได้ถูกกำหนดขึ้นมาเป็นค่าดัชนีมาตรฐานเพื่อใช้เป็นเกณฑ์วัดค่าของวัตถุหรือสารเคมีในประเภทต่างที่ปะปนอยู่ในน้ำทะเล เพื่อควบคุมและป้องกันไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งสภาพทางกายภาพของน้ำทะเลจากการกระทำของมนุษย์ และเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในทะเล โดยในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งนั้น มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการรักษาคุณภาพของน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการังตามธรรมชาติเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป¹⁴ ดังนั้นการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลจึงนับได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในขั้นตอนของการป้องกันและแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการัง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าคุณภาพน้ำทะเลที่คืนนั้น ย่อมจะส่งผลโดยตรงต่อการดำรงชีวิตอยู่ต่อไปของปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ดังนั้นการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งจึงเป็นมาตรการสำคัญที่สามารถจะนำมาปรับใช้ร่วมกันกับมาตรการอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อเป็นการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังต่อไปในอนาคต อีกทั้งยังเป็นการช่วยทำให้สภาพแวดล้อมของทรัพยากรแนวปะการัง ให้สามารถที่จะดำรงอยู่ต่อไปได้ตามธรรมชาตินั่นเอง

(3) การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้กระบวนการ ในการแก้ไขปัญหา ทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศสามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้ อย่างเป็นรูปธรรมและมีความต่อเนื่องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ที่มีหน้าที่ดำเนินการ

¹⁴ ข้อ 3. แห่งประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง ลงวันที่ 20 มกราคม 2537 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 111 ตอนที่ 16 ง วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2537.

ในด้านการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹⁵ โดยกฎหมายได้มอบให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ ภายหลังจากได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว¹⁶ ซึ่งแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะมีผลบังคับให้หน่วยงานของภาครัฐส่วนที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่จะต้องดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดขึ้นมา ของแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในประเภทต่างๆ

โดยในแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จะประกอบไปด้วยแผนงานและแนวทางการดำเนินงานในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมประเภทต่างๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งจะมีการกำหนดแผนการจัดการทางด้านงบประมาณที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน การจัดรูปแบบขององค์กร และระเบียบการบริหารของหน่วยราชการในภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและการประสานงานกับภาคเอกชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามแผน ตลอดจนกำหนดถึงกระบวนการติดตามตรวจสอบและวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม

¹⁵ ไซยอก เหมะรัชตะ , “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 องค์กรและการบังคับใช้กฎหมาย,” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม , 1 (มกราคม 2538) : 25.

¹⁶ มาตรา 35 “ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่าแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตาม มาตรา 13(1)

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้เป็นโดยบรรลุดุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น”

เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินการตามแผน และการบังคับใช้กฎหมายที่มีความ
เกี่ยวข้อง¹⁷ ต่อไป

และนอกจากแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่เป็นแผนแม่บทของการจัดการ
สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรในระดับประเทศตาม มาตรา 35 และมาตรา 36 แล้ว ใน
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังได้กำหนดให้ส่วนราชการท้องถิ่นในระดับ
จังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมกับราชการในส่วนกลาง ในการกำหนดแนวทางและวางแผนการ
จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดขึ้นมาด้วยตนเอง โดยได้กำหนดเป็น
หน้าที่ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ และในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม
จะต้องมีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
ให้สอดคล้องกับแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ ตามที่ได้ประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา เพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในกำหนด

¹⁷ มาตรา 36. "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 35 อาจจัดทำเป็น
แผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวได้ตามความเหมาะสม และควรจะต้องประกอบไปด้วย
แผนงานและแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

- (1) การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ
- (2) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (3) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ศิลปกรรม

(4) การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการ
ดำเนินงานตามแผน

(5) การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงานเพื่อสร้างร่วมมือ และการ
ประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและระหว่างส่วนราชการกับเอกชนรวมทั้งการกำหนด
อัตราค่าจ้างเข้าหน้าที่ๆ จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(6) การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่ง และ
ประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(7) การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการ
ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นได้จัดทำแผนปฏิบัติการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดแล้ว ยกเว้นแต่จะมีเหตุอันสมควรคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็อาจจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกตามความเหมาะสม

นอกจากนี้แล้วในจังหวัดที่ไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตพื้นที่ควบคุมมลพิษ ที่กฎหมายบังคับให้ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่มีความประสงค์ที่จะจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ซึ่งตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป¹⁸

เมื่อได้ทำการพิจารณาถึงแนวทางและวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการกำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัดแล้ว จะพบว่าแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในด้านการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง ตลอดจนปัญหาการถูกทำลายลงไปของทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ของประเทศ ซึ่งก็ยิ่งรวมไปถึงกระบวนการในด้านการจัดการและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังของประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการจัดหาและการใช้งบประมาณการตรวจสอบ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย¹⁹

¹⁸ มาตรา 37 . “.....ในกรณีที่จังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้”

¹⁹ ไชยศ เหมะรัชตะ , “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ องค์การและการบังคับใช้,” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม : 26.

เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของหน่วยงานในภาครัฐทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่ในการจัดการและพิทักษ์ ทรัพยากรแนวปะการังให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นแล้วและที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งจะทำให้กระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ ได้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ตัวอย่างของการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัดที่ได้อบรมแผนการจัดการแหล่งทรัพยากรแนวปะการังเข้าไว้ด้วยนั้น ก็ได้แก่ การดำเนินการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ของจังหวัดภูเก็ต จังหวัดชลบุรี และจังหวัดกระบี่ ซึ่งได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้รวมเอาแผนการจัดการและการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังตามธรรมชาติ เข้าไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และได้นำเสนอให้กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาอนุมัติเงินงบประมาณในการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามแผนที่ได้เสนอมาต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีความเห็นว่าในการดำเนินงานในด้านการจัดการ และการพิทักษ์แนวปะการังของประเทศนั้น นอกจากจะต้องมีแผนการดำเนินงานที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ตลอดจนครอบคลุมไปถึงการดำเนินงานในทุกๆ ด้าน ทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัดแล้ว การที่จะทำให้กระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้น ก็ยังจะต้องอาศัยความร่วมมือในด้านการดำเนินงานอย่างจริงจังของหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานโดยตรงและหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับจัดการทรัพยากรแนวปะการัง ที่จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่ได้กำหนดขึ้นมามากแล้วด้วย ก็จึงจะทำให้แผนปฏิบัติการจัดการทรัพยากรแนวปะการังของประเทศมีประสิทธิภาพสูงสุดสมดังกับเจตนารมณ์ของแผนปฏิบัติการที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมานั่นเอง

3.1.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่ได้กำหนดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการจัดการทรัพยากรแนวปะการัง

ในอดีตที่ผ่านมากระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น ถือว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะต้องดำเนินการทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติงาน โดยที่ประชาชนจะไม่ได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐแต่อย่างใด แต่ในเวลาต่อมาเมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติ ได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ประชาชนเริ่มจะตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และมีความต้องการที่จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในกระบวนการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐเองก็ได้ยอมรับความจริงในความจริงที่ว่า โดยแท้จริงแล้วการจัดการในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ไม่ได้เป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไปแล้วแต่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนเป็นสำคัญอีกด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมในประเภทต่างๆ ให้เกิดมีประสิทธิภาพสูงสุดได้นั้น นอกเหนือไปจากที่จะต้องมีการวางแผนการจัดการที่ดีจากทางภาครัฐแล้ว ก็ยังจะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนที่จะปฏิบัติตามแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ตามที่รัฐได้กำหนดไว้เป็นอย่างดีอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น ภาครัฐเองก็ได้ตระหนักถึงความจำเป็นของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากที่รัฐได้กำหนดเป็นแนวนโยบายที่สำคัญเอาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ข้อ 5.3 เรื่องแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม โดยมีสาระสำคัญปรากฏอยู่ในข้อ 5.3.3 (4) ว่า "ให้มีการพินิจกำลังร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน และประชาชน ในการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม..." และในข้อ 5.3.4 ที่ว่า "ปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (1) สนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการส่งเสริมองค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้มีบทบาทในการกำหนดโครงการจัดการทรัพยากร

ธรรมชาติ ตลอดจนการติดตามดูแลและประเมินผลความสำเร็จของโครงการดังกล่าว²⁰ ซึ่งจาก
 แนวนโยบายของรัฐดังกล่าว นั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนและองค์กรประชาชนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ร่วม
 กับภาครัฐ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว นั้น ก็ยังหมายรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วม
 ของประชาชน ในกระบวนการจัดการทรัพยากรและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังอีกด้วย

ดังนั้นในส่วนนี้จึงจะได้ทำการศึกษาถึง มาตรการทางกฎหมายที่ได้รับรองสิทธิ
 และเปิดโอกาสให้กับประชาชนและองค์กรประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการ
 และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง โดยจะได้แบ่งแยกการศึกษาถึงกระบวนการในการมีส่วน
 ร่วมของประชาชนออกได้เป็นประการต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์
 ทรัพยากรธรรมชาติของแนวปะการังนั้นนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการ
 ที่รัฐจะสามารถบังคับใช้กฎหมายหรือดำเนินการตามแนวนโยบายใดๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการ
 จัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ ให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการปฏิบัติ
 ที่ได้วางเอาไว้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น รัฐจำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชน
 ในการปฏิบัติตามกฎหมายและแนวนโยบายการดำเนินงานที่รัฐได้วางเอาไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งก็จะ
 สอดคล้องกับแนวความคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ที่เชื่อว่า
 กระบวนการในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของ
 ภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นหน้าที่ร่วมกันของรัฐและประชาชนโดยทั่วไปที่จะต้อง
 ร่วมมือกันดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรแนวปะการังของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป

²⁰ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 -2539) อ้างถึงใน
 สุณีย์ มัดติกะมาลย์ , “บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม
 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 .” วารสารกฎหมาย
 สิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 68.

และด้วยความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวนี้ ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พศ. 2540²¹ และในกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พศ. 2535²² ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยรวมของประเทศ ที่ได้นำเอามาปรับใช้กับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรแนวปะการังนั้น ได้บัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนเอาไว้ตามกฎหมาย เพื่อประชาชนจะได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรแนวปะการังของประเทศร่วมกับภาครัฐ โดยได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนเอาไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

²¹ มาตรา 56 และมาตรา 59

²² มาตรา 6 “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

(2) การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากอันตรายนี่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้

(1.1) สิทธิของประชาชน ซึ่งได้กำหนดถึงสิทธิที่ประชาชนจะพึงมีได้ ตามกฎหมาย ในการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังเอาไว้ ดังต่อไปนี้คือ

(ก) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to Know)

กระบวนการในการรับรู้ข้อมูลและข่าวสารของประชาชน ในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ถือว่าเป็นขั้นตอนแรกที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้เกิดความตื่นตัวและตระหนักถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาความเสื่อมโทรมลงไปของทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้นมาในปัจจุบัน ซึ่งการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องจากทางภาครัฐนั้น ก็จะทำให้ประชาชนสามารถที่จะกำหนดบทบาทของตนเองในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกันกับภาครัฐได้อย่างถูกต้องเหมาะสม นอกจากนี้แล้วการที่ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงนั้นก็ยิ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาคัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ในการดำเนินโครงการพัฒนาประเภทต่างๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมได้ อาทิเช่น การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักเก็บน้ำ เป็นต้น

สำหรับในประเทศที่พัฒนาแล้ว ถือว่าการที่ประชาชนจะต้องได้รับทราบข้อมูลข่าวสารในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิที่ประชาชนจะพึงต้องได้รับจากรัฐ ทั้งนี้ก็เพราะว่าปัญหาเรื่องความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเรื่องที่สามารถส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนได้โดยตรง ซึ่งการที่จะทำให้สิทธิดังกล่าวมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นนั้น รัฐจำเป็นต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวเอาไว้ในกฎหมายด้วย โดยในประเทศไทยได้บัญญัติรับรองเอาไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540²³ และในมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางภาครัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ

²³ มาตรา 59 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม...”

การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีข้อยกเว้นที่รัฐจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ก็แต่เฉพาะในเรื่องของข้อมูลและข่าวสารที่เป็นข้อต้องห้าม ไม่สามารถจะเปิดเผยได้ อันได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ สิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวแล้วนั้น จะพบว่ารัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเปิดโอกาสให้กับประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นรัฐจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อที่จะรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศต่อไป

แต่เมื่อได้พิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว กลับจะพบว่าสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในมาตรา 6 (1) นั้น ไม่ได้ถูกนำมาใช้ปฏิบัติให้เกิดผลจริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากการดำเนินงานในโครงการพัฒนาประเภทต่างๆ ของรัฐที่อาจจะสร้างผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติและอยู่ในความสนใจของประชาชนจำนวนมาก แต่รัฐกลับไม่ได้สนใจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นให้กับประชาชนได้รับทราบ และรัฐก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ ที่จะนำเอามาใช้เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างกัน จึงทำให้ประชาชนจะต้องแสวงหาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้วยตนเองจากสื่อประเภทต่างๆ หรือจากองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นจึงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่เสมอ เมื่อมีการริเริ่มที่จะดำเนินโครงการพัฒนาในประเภทต่างๆ ขึ้นมา ซึ่งก็อาจจะส่งผลทำให้กระบวนการพัฒนาประเทศต้องหยุดชะงักหรือไม่สามารถที่จะดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้ก็คงจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ยังไม่เห็นความสำคัญของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ได้นำเอามาบังคับใช้อย่างจริงจังแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายในมาตราต่างๆ ก็จึงเป็นเพียงกฎหมายที่รับรองสิทธิของประชาชนอย่างเป็นทางการเท่านั้น

สำหรับการให้ข้อมูลและข่าวสาร เพื่อที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยนั้น มักจะเป็นในลักษณะของการให้ความรู้แก่ประชาชน ถึงความสำคัญและประโยชน์ของทรัพยากรแนวปะการังโดยทั่วไป จากหน่วยงานของรัฐ อาทิเช่น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และสถาบันการศึกษาของรัฐ ที่ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรแนวปะการัง เป็นต้น ซึ่งข่าวสารและข้อมูลที่ให้ก็จะเข้าไปในลักษณะของการให้ความรู้ และการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังเป็นหลัก แต่ในส่วนของ การให้ข้อมูลและข่าวสารในเรื่องของสภาพปัญหาที่แท้จริงของทรัพยากรแนวปะการังในความหมายของมาตรา 59 ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และในมาตรา 6 (1) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น ก็ยังไม่ได้มีการนำมาปฏิบัติอย่างเป็นทางการ โดยที่หากว่าจะมีการให้ข้อมูลข่าวสารจากทางภาครัฐอยู่บ้างก็จะเป็นการดำเนินการอยู่ในวงแคบๆ ในระหว่างนักวิชาการหรือผู้ที่มีความสนใจในเรื่องทรัพยากรแนวปะการังอย่างแท้จริงเท่านั้น ดังนั้นจึงทำให้ประชาชนโดยทั่วไปยังคงมองไม่เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาและตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรแนวปะการัง เหมือนอย่างกับทรัพยากรธรรมชาติในประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้หรือสัตว์ป่า

เพราะฉะนั้นทางแก้ในปัญหาเรื่องนี้ก็คือ รัฐจะต้องเร่งเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารในเรื่องสภาพปัญหาที่แท้จริง และความสำคัญของทรัพยากรแนวปะการัง เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับทราบและตระหนักถึงความจำเป็นในการรักษาทรัพยากรแนวปะการังเอาไว้ และในขณะที่เดียวกันก็ต้องจัดให้มีมาตรการต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและการพิทักษ์แนวปะการังร่วมกับภาครัฐ อาทิเช่น จัดให้มีการทำ "ประชาพิจารณ์" * (Public Hearing)²⁴ ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการพัฒนาประเภทต่างๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและความคงอยู่ของทรัพยากรแนวปะการัง เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐอย่างแท้จริงในกระบวนการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศต่อไป

* เป็นคำบัญญัติศัพท์โดยราชบัณฑิตยสภา , 2538

²⁴ สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์ , การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2539) , หน้า 32.

(ข) สิทธิการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม²⁵

สืบเนื่องมาจากแนวความคิดในปัจจุบัน ที่เห็นว่าแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆ นั้น ไม่ใช่เป็นทรัพย์สินสมบัติของรัฐหรือของกลุ่มบุคคลใดเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น แต่ว่าเป็นสมบัติส่วนรวมที่ประชาชนทุกคนต่างเป็นเจ้าของร่วมกันและประชาชนทุกคนก็สามารถที่จะใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ดังนั้นจึงทำให้ประชาชนทุกคนต้องเข้ามามีบทบาทหน้าที่ที่ร่วมกันกับชุมชนและกับรัฐ ในการดูแลและบำรุงรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป

ซึ่งรัฐได้ดำเนินการเพื่อรับรองแนวความคิดดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม โดยการนำไปบัญญัติเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งในมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อการรับรองสิทธิของประชาชนที่สามารถจะเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งกับชุมชนและกับรัฐ ในการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ เอาไว้ให้คงอยู่ต่อไปในลักษณะที่มีความยั่งยืน โดยการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรชีวภาพได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนเอาไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในฐานะที่จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งกับรัฐ และหน่วยงานภาครัฐในด้านการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรแนวปะการังและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในประเภทอื่นๆ ของประเทศให้สามารถที่จะดำเนินการ ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

²⁵ มาตรา 56 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน...”

(ก) สิทธิที่จะร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ในมาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยการเปิดโอกาสให้กับประชาชนสามารถที่จะเป็นผู้ร้องเรียนหรือกล่าวโทษผู้กระทำความผิดใดๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสาเหตุที่รัฐได้บัญญัติกฎหมายมาตรานี้ขึ้นมา ก็เนื่องมาจากว่า รัฐได้มองเห็นถึงความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมร่วมกับภาครัฐ ทั้งนี้ก็เพราะว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ได้เป็นของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ประชาชนทุกคนต่างก็เป็นเจ้าของร่วมกัน เพราะฉะนั้นทุกฝ่ายจึงต้องมีหน้าที่ร่วมกันในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป

ซึ่งสิทธิในการที่จะร้องเรียนหรือกล่าวโทษผู้กระทำความผิด ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในมาตรา 6 (3) นั้น แม้ตามความเป็นจริงในปัจจุบันจะยังไม่มีประชาชนผู้ใดที่จะใช้สิทธิดังกล่าวในการร้องเรียนและกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมาลงโทษตามกฎหมายแต่อย่างใดก็ตาม แต่การที่รัฐได้บัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิให้กับประชาชน สามารถที่จะร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดได้ด้วยตนเองนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากในปัจจุบันนี้ประชาชนเองก็เริ่มที่จะตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตแล้ว และต่อไปเมื่อประชาชนได้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตน ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับภาครัฐมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว ประชาชนก็ย่อมสามารถที่จะใช้สิทธิในการร้องเรียนและกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย เพื่อที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือรัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อไป

และสำหรับความสำคัญของสิทธิในการร้องเรียน หรือกล่าวโทษผู้กระทำความผิด กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่ารัฐ ควรที่จะเร่งสร้างจิตสำนึกในการดูแลรักษาทรัพยากรแนวปะการังโดยประชาชน และตลอดจน การเร่งรัดประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้กับประชาชน องค์กรท้องถิ่น และบุคคลผู้เกี่ยวข้องที่ได้ใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังให้ได้รับทราบถึงสิทธิที่ตนจะพึงมีได้ตาม มาตรา 6 (3) ใน การร้องเรียนกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อได้พบเห็นผู้ที่กระทำความผิดของกฎหมาย ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ทั้งนี้ก็จะทำให้ทรัพยากร แนวปะการังของประเทศได้รับการคุ้มครองดูแลจากภาครัฐและประชาชน ได้มากยิ่งขึ้นต่อไป

(1.2) หน้าที่ของประชาชน โดยในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่ของประชาชนในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วม กับภาครัฐในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังเอาไว้ ดังต่อไปนี้คือ

(ก) หน้าที่ฯ จะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในมาตรา 6 (4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่ของประชาชนเอาไว้เพื่อให้รัฐและประชาชนจะได้เข้ามา ร่วมมือและประสานการดำเนินงาน ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินการ โดยในบทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดเอาไว้ให้เป็น หน้าที่ของประชาชนโดยตรงที่จะต้องให้ความร่วมมือ หรือให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ฯ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน้าที่ของ ประชาชนดังกล่าวนี้ นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการ จัดการและการพิทักษ์แนวปะการังของรัฐ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าถ้าหากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กำหนดแผนนโยบายการดำเนินงานหรือปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับใดๆ ไปโดยไม่ได้รับความ ร่วมมือจากประชาชนแล้ว ก็ย่อมจะไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้หรือเป็นอุปสรรคในการ ดำเนินงานอย่างมาก ดังนั้นในการบัญญัติกฎหมายมาตรา 6 (4) นี้ รัฐก็จึงได้กำหนดเป็นหน้าที่ ของประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อให้รัฐสามารถที่จะ ดำเนินการตามกฎหมายหรือแผนนโยบายที่กำหนดขึ้นมา ในกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้แล้วก็ยังจะเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังอีกด้วย

(ข) หน้าที่ๆ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

ในมาตรา 6 (5) ได้กำหนดหน้าที่ให้กับประชาชน ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วประชาชนก็มีหน้าที่ๆ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐได้บัญญัติขึ้นมาทุกฉบับอยู่แล้ว แต่ในมาตรา 6 (5) นี้ ก็ยังได้นำเอาหน้าที่ของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ มาบัญญัติรับรองเอาไว้ให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งการที่รัฐได้บัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ทั้งนี้ก็เพราะเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อนำอำนาจให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ของคนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในฉบับต่างๆ อย่างเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น

(ค) หน้าที่ๆ จะต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่รัฐในการที่ได้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสูญหายหรือเสียหาย หรือถูกทำลายไป²⁶

ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ประชาชน ผู้ประกอบการ หรือนุคคลผู้ใดที่ได้กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติสูญหายหรือได้รับความเสียหาย บุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้นมา ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายในมาตรา 97 นี้ได้ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมและป้องกันไม่ให้มีผู้กระทำความผิดกฎหมาย จนอาจจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่

²⁶ มาตรา 97 “ผู้ใดกระทำความผิดหรือละเว้นกระทำความผิดด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”

ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เนื่องมาจากการยอมรับแนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด และมีการกำหนดขอบเขตค่าสินไหมทดแทนให้กว้างขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย โดยให้จำเลยต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดในการกำหนดค่าเสียหายที่ผู้กระทำผิดจะต้องจ่ายแก่รัฐ เพื่อที่จะทำให้อกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นสภาพบังคับต่อผู้กระทำผิดอย่างเต็มที่ ดังนั้นในบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 97 จึงนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ โดยจะทำหน้าที่เป็นกฎหมายบททั่วไปในการที่จะนำเอามาปรับใช้ เพื่อที่จะทำให้กระบวนการในการลงโทษตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดที่ได้ทำให้ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศเกิดความเสียหายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ก็จะเป็นการยับยั้ง และป้องกันไม่ให้มีผู้ใดที่กระทำละเมิดต่อบทบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังอีกด้วย

(2) การมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน

จากแนวความคิดที่ว่าจัดการแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ ของประเทศไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสังคม หรือปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาที่องค์กรในภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่สามารถจะจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยตนเอง แต่จะต้องเป็นภาระหน้าที่ร่วมกันในระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งในปัจจุบันนี้รัฐก็ได้ยอมรับในแนวความคิดดังกล่าว และก็ได้เปิดโอกาสให้กับประชาชนและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานร่วมกันกับภาครัฐในหลายๆ ด้าน จนทำให้บทบาทของประชาชนและองค์กรประชาชนนับวันแต่จะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ (Non-Government Organization : NGO.) นั่นก็คือการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรประชาชนในรูปแบบหนึ่ง ที่ได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

องค์กรพัฒนาเอกชนนั้น จะมีศักยภาพและมีความพร้อมสูงกว่าประชาชนธรรมดาหรือกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในด้านของกำลังคน กำลังทรัพย์ และความรู้ในเรื่องที่กำลังดำเนินการอยู่ ดังนั้นการดำเนินการส่วนใหญ่ขององค์กรพัฒนาเอกชนก็จึงมีลักษณะที่เป็นปากเสียงให้กับประชาชน ตลอดจนการช่วยเหลือประชาชนในการเรียกร้องสิทธิที่จะพึงมีได้ตาม

กฎหมาย และเนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นจะมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระ และมีบทบาทในการทำงานที่แยกย่อยและแตกต่างออกไปในหลายๆ ด้าน²⁷ ดังนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนจึงนับได้ว่าเป็นกำลังสำคัญที่จะคอยช่วยเหลือรัฐในการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด และตลอดจนการแก้ไขปัญหาในประการต่างๆ ที่รัฐกำลังเผชิญอยู่

การจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น นับว่าเป็นบทบาทประการหนึ่งที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้ให้ความสำคัญ เพราะเป็นสิ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงชีพของประชาชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงทำให้ในปัจจุบันได้มีองค์กรภาคเอกชนเป็นจำนวนมากที่มีวัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันขึ้นมา เพื่อดำเนินงานในด้านการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ร่วมกับภาครัฐ ซึ่งรัฐเองก็ได้ยอมรับถึงบทบาทในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าว แต่การที่รัฐจะสามารถเข้าไปกำกับดูแล และให้ความช่วยเหลือเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ที่มีความแตกต่างกัน เพื่อให้สามารถที่จะดำเนินการไปตามขอบวัตถุประสงค์ ที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้กำหนดขึ้นมานั้น รัฐจำเป็นต้องต้องรับรองสิทธิและหน้าที่ที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะพึงมีได้ เอาไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเกิดความชัดเจนและเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องตรงกัน ซึ่งกฎหมายที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ขององค์กรพัฒนาดังกล่าวนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พศ. 2535

โดยในบทบัญญัติของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พศ. 2535²⁸ ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติและเงื่อนไขที่องค์กรพัฒนาเอกชน

²⁷ สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 35-36.

²⁸ มาตรา 7 “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้วัตถุประสงค์ในทางารเมือง หรือมุ่งค้ากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิที่จะขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ที่จะพึงจดทะเบียนเป็น “องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม” กับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ โดยได้กำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะดำเนินการจดทะเบียนนั้นจะต้องมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล โดยการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายต่างประเทศ และจะต้องมีสำนักงานสาขาเป็นที่ตั้งทำการอยู่ในประเทศไทย ในกรณีที่เป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามกฎหมายต่างประเทศนั้นจะต้องเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ หรือมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งที่จะค้ากำไรจากการประกอบกิจกรรมนั้น²⁹ จึงจะสามารถที่จะขออนุญาตจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้

ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจจะได้รับช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการ ในการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ³⁰

1. การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ ข้อมูล หรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
3. การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น
4. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
5. การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับอันตราย

²⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 66 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2536.

³⁰ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.

หรือได้รับความเสียหายนั้นด้วย

นอกจากนี้แล้วในกรณีที่ต้องคุ้มครองพัฒนาเอกชน ซึ่งได้จดทะเบียนแล้วตามมาตรา 7 ประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจกรรม ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามข้อต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ได้ร้องขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป และองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ยังมีสิทธิที่จะนำเสนอ โครงการของตนเพื่อขอรับเงินทุนอุดหนุน หรือขอกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุนและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังมีสิทธิที่จะเสนอชื่อผู้แทนเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแต่งตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกด้วย

นอกเหนือไปจากการใช้สิทธิ และหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนโดยตรงตามมาตรา 8 แล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังมีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในลักษณะเดียวกันกับที่ประชาชนธรรมดาได้รับตามมาตรา 6 อาทิเช่น สิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือสิทธิในการร้องเรียนและกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานในเมื่อพบเห็นผู้กระทำความผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เหล่านี้เป็นต้น

³¹ มาตรา 56 “....การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว....”



และในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ก็ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิขององค์กรพัฒนาเอกชนเอาไว้ ให้มีสิทธิในการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐและหน่วยงานภาครัฐ เมื่อมีการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม³¹ นอกจากนี้ก็ยังมีบัญญัติรับรองสิทธิขององค์กรพัฒนาเอกชนในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ก่อนที่จะมีการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม³² หรือการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และบำรุงรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม³³ ในลักษณะเช่นเดียวกับที่ปัจเจกชนทั่วไปมีสิทธิตามกฎหมาย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีวัตถุประสงค์และบทบาทการดำเนินงานทางด้านกิจกรรมคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นจำนวนทั้งสิ้น 121 องค์กร³⁴ โดยแบ่งออกเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจำนวน 44 องค์กร องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จำนวน 22 องค์กร และองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ จำนวน 3 องค์กร และองค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จำนวน 50 องค์กร ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนโดยส่วนใหญ่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในรูปของมูลนิธิ สมาคม องค์กร ชมรมหรือโครงการทางภาคเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นมาโดยอยู่ในความดูแลของหน่วยงานของภาครัฐ หรือสถาบันการศึกษาต่างๆ อาทิเช่น มูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรการท่องเที่ยว ที่อยู่ในความดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือศูนย์กฎหมาย

³² มาตรา 59 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม...”

³³ มาตรา 56 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม...”

³⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาสย์, “บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” : 71.

และการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือ สมาคมวิทยาศาสตร์ทางทะเลแห่งประเทศไทย คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น³⁵ ที่ได้มีบทบาทการดำเนินงานในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ของประเทศ

การที่รัฐได้บัญญัติรับรองสิทธิ หน้าที่ และบทบาท ในการดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรพัฒนาเอกชน เอาไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะที่ได้ทำให้ประชาชนและองค์กรประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีบทบาทร่วมกันกับภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของประเทศให้เกิดความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ซึ่งเป็นองค์กรประชาชนที่มีศักยภาพความพร้อมในการดำเนินงานทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสูง ทั้งในด้านของบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านหรือการจัดการทุนทรัพย์เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจการ และก็ยังมีการดำเนินงานที่มีความหลากหลายครอบคลุมไปในทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ซึ่งก็ยิ่งหมายความว่าไปถึงบทบาทในด้านการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศอีกด้วย โดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทในการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง อาทิเช่น สมาคมวิทยาศาสตร์ทางทะเลแห่งประเทศไทย หรือมูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรการท่องเที่ยว เป็นต้นนั้น จะทำหน้าที่เผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องความสำคัญของทรัพยากรแนวปะการัง หรือการป้องกันแก้ไขปัญหาการถูกทำลายของทรัพยากรแนวปะการังจากสาเหตุในประการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างทุ่นผูกเรือในแหล่งท่องเที่ยวที่มีแนวปะการัง หรือการรณรงค์เก็บขยะได้ทะเล ซึ่งการดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ นับได้ว่าเป็นการแสดงบทบาทของประชาชน และองค์กรประชาชนที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศให้คงอยู่ต่อไปได้นั่นเอง

³⁵ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม , ทำเนียบองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย , 2537) .

3.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างยิ่ง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติในประเภทที่ใช้แล้วไม่หมดเปลืองสูญหายไป หรือจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปก็ตามนั้น ย่อมมีประโยชน์และสามารถที่จะตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ ของมนุษย์ได้เป็นอย่างดี แต่เนื่องจากสาเหตุที่ในปัจจุบันมนุษย์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นก็จึงทำให้ความต้องการในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติจึงต้องเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งถ้าหากว่ายังไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ภายในขอบเขต หรือปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ได้ถูกทำลายลงจนหมดสิ้นไปแล้วนั้น ก็ย่อมที่จะก่อให้เกิดผลเสียขึ้นโดยตรงกับการดำรงชีวิตของมนุษย์เองอย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่มนุษย์จะต้องหาวิธีการในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ โดยการกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์มากที่สุด และจะต้องไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่จำเป็น ซึ่งก็คือแนวทางของการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) นั่นเอง

กระบวนการในการพิทักษ์ (Preservation) ทรัพยากรธรรมชาติ³⁶ ก็คือมาตรการประการหนึ่งที่ได้ถูกนำมาใช้ในการที่จะสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เหล่านั้นเอาไว้ โดยอาศัยกระบวนการในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ให้ถูกทำลายลงไปจากสาเหตุในประการต่างๆ โดยมุ่งที่จะรักษาสภาพตามธรรมชาติของทรัพยากรธรรมชาตินั้นเอาไว้ให้เหมือนเดิม ซึ่งกระบวนการในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินี้จะมีความเข้มงวดและมุ่งที่จะจำกัดการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น พร้อมทั้งเร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหาการถูกทำลายลงไปของทรัพยากรธรรมชาติ ที่ได้เกิดขึ้นมาจากสาเหตุในประการต่างๆ อีกด้วย

³⁶ เตชะ บุญคำ , “การอนุรักษ์กับการพัฒนา,” *อุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม* 13 (พฤษภาคม-ธันวาคม 2537) : 4.

เพราะฉะนั้นมาตรการทางกฎหมายในการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ก็จึงมีความหมายถึง มาตรการทางกฎหมายที่ได้กำหนดถึงกระบวนการในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังของประเทศเพื่อไม่ให้ถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุประการต่างๆ ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งที่จะรักษาสภาพตามธรรมชาติของทรัพยากรแนวปะการังเอาไว้ให้คงอยู่เหมือนเช่นเดิม ดังนั้นในส่วนนี้ก็จะจะได้ทำการศึกษาวิจัยถึงมาตรการทางกฎหมาย ที่มีวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทย ซึ่งได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ก็คือ มาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการัง และมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของทรัพยากรแนวปะการัง โดยจะได้ทำการศึกษาวิจัยจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้คือ

3.1.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการัง

ทรัพยากรแนวปะการัง เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศของสิ่งมีชีวิตประเภทต่างๆ ในทะเล ดังนั้นถ้าหากว่าทรัพยากรแนวปะการังชายฝั่งทะเลได้ถูกทำลายลงไปแล้ว ก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทะเลหรือแม้กระทั่งมนุษย์อย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ แต่จากสภาพการณ์ในปัจจุบันนี้ปรากฏว่าทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทยกำลังถูกคุกคามและถูกทำลายลงไปจากสาเหตุประการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุจากการประมงหรือการท่องเที่ยวก็ตาม ซึ่งมีผลทำให้ทรัพยากรแนวปะการังเกิดความเสื่อมโทรมลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐจึงต้องหาวิธีการในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรแนวปะการังของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป โดยการนำเอามาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ มาปรับใช้กับกระบวนการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการัง ดังนั้นในส่วนของการศึกษาวิจัยถึงมาตรการทางกฎหมายในด้านการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังนี้ จึงได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้คือ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรแนวปะการัง และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งมีรายละเอียดที่จะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้คือ

(1) มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากร

แนวปะการัง

เมื่อได้ทำการศึกษาวิจัยถึงบทบัญญัติของกฎหมายในฉบับต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยแล้ว จะพบว่าได้มีการบัญญัติถึงมาตรการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการัง ในลักษณะของการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย (Habitat) เอาไว้ ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้คือ

(1.1) การประกาศให้แหล่งทรัพยากรแนวปะการังเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและอุทยานแห่งชาติ (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources : IUCN) ได้กำหนดว่าในเขตของอุทยานแห่งชาตินั้น จะต้องเป็นเขตพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งประกอบไปด้วยระบบนิเวศสำคัญที่เป็นตัวแทนของภูมิภาค โดยที่มีลักษณะเด่นตามธรรมชาติหรือมีวิวัฒนาการที่สวยงาม เป็นแหล่งของพืชพรรณ สัตว์ป่า และธรณีสถาน เป็นต้นที่อยู่อาศัยที่มีคุณค่าในด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาและนันทนาการ โดยไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม³⁷ ซึ่งในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นก็ต้องเป็นเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ (Conservative Areas) เพื่อการคุ้มครองรักษาแหล่งธรรมชาติและทัศนียภาพที่มีความสำคัญทั้งในระดับชาติและในระดับนานาชาติ ตลอดจนคงไว้ซึ่งความเป็นตัวแทนของระบบนิเวศในส่วนภูมิภาค สังคม สิ่งมีชีวิต ทรัพยากรทางพันธุกรรม และชนิดพันธุ์ของสัตว์และพืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ซึ่งได้มีการบริหารงานโดยรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลอุทยานแห่งชาติ อย่างเพียงพอที่จะสามารถป้องกันการบุกรุกทำลาย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะรักษาสภาพตามธรรมชาติเอาไว้ให้คงเดิมมากที่สุด

³⁷ สุรเชษฐ์ เชนฐมาต , “อุทยานแห่งชาติกับการอนุรักษ์,” ใน เอกสารประกอบการฝึกอบรมการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรสำหรับเยาวชน ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ , 2536) หน้า103-104.

และสำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการประกาศจัดตั้งระบบพื้นที่อุทยานแห่งชาติ (National Park System) ขึ้นมาตามแนวความคิดในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว โดยประกอบไปด้วยพื้นที่ 2 ประเภท ดังต่อไปนี้คือ³⁸

1. อุทยานแห่งชาติ (National Park) ซึ่งหมายความถึงพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งที่ดินดังกล่าวนี้จะต้องเป็นพื้นที่ๆ มีสภาพตามธรรมชาติที่น่าสนใจ และมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือในความครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง ทั้งนี้การกำหนดดังกล่าวก็เพื่อให้คงอยู่ในสภาพตามธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อการสงวนรักษาเอาไว้เป็นแหล่งการศึกษา และให้ความรื่นรมย์แก่ประชาชนสืบต่อไป³⁹

2. วนอุทยาน (Forest Park) หมายถึงพื้นที่ธรรมชาติที่มีลักษณะสวยงาม และเป็น ที่ซึ่งรัฐให้ความคุ้มครองเพื่อรักษาสภาพตามธรรมชาติ ตลอดจนการปรับปรุงฟื้นฟูให้มีความ สมบูรณ์ สวยงาม และสอดคล้องกับสภาพตามธรรมชาติ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยว พักผ่อน หรือการศึกษาหาความรู้ทางธรรมชาติของประชาชน

ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่คุ้มครองในรูปแบบของ อุทยานแห่งชาติและ วนอุทยาน เป็นจำนวนทั้งสิ้น 124 แห่ง โดยมีขนาดพื้นที่รวมกันทั้งสิ้นจำนวน 25,416,064 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 7.92 ของขนาดพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ โดยได้แบ่งออกเป็นเขตพื้นที่ของ วนอุทยานจำนวนทั้งสิ้น 42 แห่ง มีขนาดเนื้อที่รวมกันทั้งสิ้นจำนวน 339,697 ไร่ หรือคิดเป็น ร้อยละ 0.10 ของขนาดพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ และได้แบ่งเป็นเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติจำนวน ทั้งหมด 81 แห่ง มีขนาดพื้นที่รวมกันทั้งสิ้นจำนวน 25,276,992 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 7.82 ของ ขนาดพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ

³⁸ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานการประเมินสภาพอุทยาน แห่งชาติ พื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า และพื้นที่คุ้มครองอื่นๆ ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : คณะ วนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2530), หน้า 2.

³⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

และสำหรับในส่วนของอุทยานแห่งชาตินั้น ก็ยังได้ถูกแบ่งออกเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางบก จำนวน 64 แห่ง มีขนาดพื้นที่รวมกันทั้งสิ้นจำนวน 22,059,930 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 6.88 ของขนาดพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ และเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล จำนวน 14 แห่ง มีขนาดพื้นที่รวมกันทั้งสิ้นจำนวน 2,992,687 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.933 ของขนาดพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ นอกจากนี้ก็ยังมีอุทยานแห่งชาติ ที่กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการเพื่อประกาศจัดตั้งขึ้นอีกจำนวน 48 แห่ง มีขนาดพื้นที่รวมกันทั้งสิ้นจำนวน 15,410,959 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 4.80 ของขนาดพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ โดยแบ่งออกเป็น อุทยานแห่งชาติทางบกจำนวนทั้งสิ้น 44 แห่ง และเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเล จำนวน 4 แห่ง⁴⁰

อุทยานแห่งชาติทั้งทางบกและทางทะเลดังกล่าวนี้ เป็นเขตพื้นที่คุ้มครอง (Protected Areas) ที่อยู่ภายในความรับผิดชอบของส่วนอุทยานแห่งชาติ และส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่โดยตรงในด้านการบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติแห่งต่างๆ ในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อที่จะทำให้ การประกอบกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจและการใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ของมนุษย์ ให้สามารถที่จะดำเนินการควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตอุทยานแห่งชาติให้มีความยั่งยืนต่อไป

สำหรับความเกี่ยวข้องของเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ กับกระบวนการในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังนั้นนับได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลส่วนใหญ่ในประเทศไทยนั้น ต่างก็มีทรัพยากรแนวปะการังที่มีความสวยงามและเป็นสิ่งดึงดูดใจ ดังนั้นจึงให้มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเป็นจำนวนมากที่ได้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวพักผ่อน เพื่อชมความงามของทรัพยากรแนวปะการังที่มีอยู่ในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ เหล่านั้น นอกจากนี้แล้วการที่นักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ก็ยังทำให้มีการประกอบกิจการด้านการท่องเที่ยวในลักษณะต่างๆ เพื่อที่จะรองรับกับความต้องการของนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นติดตามไปด้วยเช่นเดียวกัน

⁴⁰ ส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ , ข้อมูลเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติและวนอุทยาน , เอกสารของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ , 2537 . (พิมพ์คัด)

ซึ่งการที่มีนักท่องเที่ยวและกิจการในด้านการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ได้เข้าไปมีบทบาทในการประกอบกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรแนวปะการัง หรือทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น นอกจากประโยชน์ที่จะได้รับ ในลักษณะของการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศ และการได้รับผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยรวมแล้วนั้น ผลกระทบที่จะต้องเกิดขึ้นติดตามมาอย่างไม้อาจจะหลีกเลี่ยงได้นี้ก็คือ ปัญหาความเสื่อมโทรมลงไปทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรแนวปะการังและทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอื่นๆ ซึ่งก็ย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติในทะเลทั้งหมดอย่างไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นการที่จะควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาดังกล่าวได้อาจจะมีประสิทธิภาพนั้น ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเลในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในด้านการดำเนินการเพื่อให้มีการประสานประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยว ให้สามารถที่จะดำเนินการควบคู่ไปกับประโยชน์ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้นก็จึงได้มีการนำเอามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่มาปรับใช้ เพื่อประโยชน์ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ก็คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั่นเอง

ตามบทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น ได้กำหนดให้อุทยานแห่งชาติทางทะเล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ดังต่อไปนี้คือ⁴¹

1. ห้ามบุคคลใด เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรแนวปะการัง⁴² ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มิบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้เข้าไปทำการใดๆ ด้วยประการต่างๆ เพื่อให้เป็นอันตรายหรืออาจจะก่อให้เกิดอันตรายและเสื่อมสภาพลงไปซึ่งทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อาทิเช่น การเก็บหาปะการังเพื่อนำไปเป็นของที่ระลึกของนักท่องเที่ยว เป็นต้น

⁴¹ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

⁴² มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด.....

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

2. ห้ามบุคคลใดนำสัตว์ออกไปนอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์⁴³ ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้เข้าไปจับสัตว์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติ และนำสัตว์นั้นออกไปนอกเขตของอุทยานแห่งชาติ หรือกระทำการด้วยประการต่างๆ จนเป็นอันตรายต่อสัตว์นั้น อาทิเช่น การทำประมงเพื่อจับสัตว์น้ำในบริเวณแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

3. ห้ามบุคคลใดนำยานพาหนะเข้าออก หรือจับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁴⁴ ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้จับขี่ยานพาหนะเข้าไป หรือเพื่อใช้สอยภายในเขตของอุทยานแห่งชาตินั้น ก็จะต้องใช้สอยให้เป็นไปตามวิธีการ หรือในทิศทางที่ทางอุทยานแห่งชาติได้กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และก็ยังเป็นการควบคุมไม่ให้เกิดการใช้สอยยานพาหนะนั้นในลักษณะที่เป็นการสร้างความเดือดร้อน หรือความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติอีกด้วย อาทิเช่น การถ่มหรือทิ้งสมอเรือของเรือท่องเที่ยวไปบนแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

4. ห้ามบุคคลใดเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁴⁵ ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้เข้ามาประกอบกิจการในประเภทต่างๆ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะครอบคลุมไปทั้ง การประกอบกิจการค้าขายหรือกิจการด้านการท่องเที่ยวภายในเขตอุทยานแห่งชาติ การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในประเภทต่างๆ และยักรวมตลอดไปจนถึงการบุกรุกเพื่อตั้งถิ่นฐานภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งการกระทำต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีส่วนสำคัญในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติภายในเขตของอุทยานแห่งชาติเป็นอย่างยิ่ง

⁴³ มาตรา 16... (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์.

⁴⁴ มาตรา 16... (9) นำยานพาหนะเข้าออก หรือจับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่.

⁴⁵ มาตรา 16... (13) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่.

5. ห้ามมิให้บุคคลใดนำเครื่องมือที่ใช้สำหรับการล่าสัตว์หรือการจับสัตว์ หรืออาวุธประเภทต่างๆ เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลนั้นก็จะต้องขอมปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นได้กำหนดเอาไว้⁴⁶ ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ได้นำเอาเครื่องมือที่ใช้ในการล่าสัตว์หรือจับสัตว์ อาทิเช่น ถอบ เบ็ด แห หรืออวน เป็นต้น เข้าไปภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งการกระทำความคิดในลักษณะนี้เป็นการขยายอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติ ให้สามารถที่จะจับกุมผู้กระทำความผิดได้ แม้แต่เพียงพบเห็นว่ามีคนนำเอาเครื่องมือสำหรับการล่าสัตว์หรือจับ สัตว์เข้าไปภายในเขตของอุทยานแห่งชาติเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะยังไม่ได้ล่าสัตว์หรือจับสัตว์ก็ตาม

6. ห้ามมิให้บุคคลใดส่งเสียงอื้อฉาว หรือกระทำการใดในอันที่จะเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สัตว์⁴⁷ ใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปส่งเสียง หรือกระทำการอื่นใดในอันที่จะเป็นการรบกวน หรือเป็นสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่สัตว์ต่างๆ ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติมีอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในการที่จะสั่งการให้บุคคลผู้นั้นหยุดการกระทำดังกล่าวนั้นได้ อาทิเช่น การสั่งห้ามมิให้มีการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวบางประการ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ที่อาจจะรบกวนหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญขึ้นกับสัตว์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ไม่ว่าจะเป็นการขับเรือสปีดเตอร์ หรือการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบชีวอล์คเกอร์ (Sea-Walker) เป็นต้น

7. ห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งของต่างๆ ในที่ซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น⁴⁸ ใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงไปในที่ต่างๆ ซึ่งไม่ได้เป็นสถานที่สำหรับการทิ้งสิ่งของเช่นนั้นภายในเขตของอุทยานแห่งชาติ โดยการทิ้งสิ่งของขยะและสิ่งปฏิกูลดังกล่าวนี้ ย่อมที่จะก่อให้เกิดความสกปรกและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นในอุทยานแห่งชาติ และตลอดจนสิ่งปฏิกูลต่างๆ ที่ได้ถูกปล่อยลงไปสู่สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ

⁴⁶ มาตรา 16... (15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้.

⁴⁷ มาตรา 16... (17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์.

⁴⁸ มาตรา 16... (18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น.

นั้นยังได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมาย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำเน่าเสีย หรือปัญหามลพิษในประการต่างๆ เป็นต้น

และนอกจากอำนาจหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติทางทะเล ในด้านการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังโดยทั่วไป ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้นำมาปรับใช้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ก็ยังได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ในด้านการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเล ให้สามารถที่จะใช้อำนาจในทางปกครองเพื่อประโยชน์ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการัง และตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลในประเภทอื่นๆ อีก โดยการบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติมีอำนาจในการวินิจฉัยออกคำสั่งในเรื่องต่างๆ ที่มีความจำเป็นกับการปฏิบัติงานภายใต้ระเบียบที่กำหนด ต่อบุคคลผู้ซึ่งเดินทางเข้าไปภายในเขตของอุทยานแห่งชาติแห่งนั้น⁴⁹ และก็ยังให้อำนาจในการออกคำสั่ง เพื่อให้ผู้ที่กระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติได้ออกไปจากเขตของอุทยานแห่งชาติ หรือจะต้องงดเว้นกระทำการในประการใดๆ ตามที่เจ้าพนักงานกำหนดภายในเขตอุทยานแห่งชาติ⁵⁰ หรืออำนาจในการสั่งการให้ผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างที่รุกล้ำเข้าไปภายในเขตของอุทยานแห่งชาติ หรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติใดๆ ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ดำเนินการเพื่อการทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวนั้นให้ออกไปพ้นจากอุทยานแห่งชาติ ซึ่งถ้าหากผู้กระทำความผิดไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งนั้น และเป็นไปเพื่อป้องกันและบรรเทาความเสียหายของอุทยานแห่งชาติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ยังมีอำนาจที่จะทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวนี้ได้ด้วยตนเองตามสมควรแก่กรณี⁵¹

ซึ่งเมื่อได้ทำการพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของอุทยานแห่งชาติทางทะเลและพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแล้วนั้น ก็จะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติทางทะเลเอาไว้ เพื่อให้มีความครอบคลุมไปในการจัดการทรัพยากรแนวปะการังในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการ

⁴⁹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

⁵⁰ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

⁵¹ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

วินิจฉัยสั่งการหรือการออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนถึงการกำหนดแนวทางในการบังคับใช้ บทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อที่จะทำให้กระบวนการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาของ ทรัพยากรแนวปะการังและทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ของอุทยานแห่งชาตินั้น สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตาม แนวทางที่ควรจะเป็นต่อไป

แต่หากย้อนกลับมาจนถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว กลับจะพบว่ากระบวนการใน การพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตของอุทยานแห่งชาตินั้น ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ได้ ดังจะเห็นได้จากทรัพยากรแนวปะการังใน เขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลหลายๆ แห่งทั้งในภาคตะวันออกและในภาคใต้ ซึ่งเคยมีแนว ปะการังที่สวยงามและสมบูรณ์ตามธรรมชาติ แต่ในปัจจุบันได้ถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุใน ประการต่างๆ จนทำให้ทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลเหล่านั้น ได้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมโทรมลงจากเดิมเป็นอย่างมาก ทั้งๆ ที่แนวปะการังดังกล่าวอยู่นอ กภายใต้ความคุ้มครองของเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายก็ตาม ซึ่งจากการศึกษาถึงสภาพปัญหา ดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการในการคุ้มครอง ดูแลทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้น เป็นเพราะ ว่ามาตรการทางกฎหมายที่ได้ถูกนำมาใช้ในการคุ้มครองดูแล และจัดการทรัพยากรแนวปะการัง ภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวนี้สามารถที่จะ จำแนกออกได้เป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้คือ

1. ข้อบกพร่องของกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแล และการจัดการทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตอุทยาน แห่งชาตินั้น นับได้ว่าเป็นอุปสรรคในประการสำคัญที่ทำให้รัฐไม่สามารถจะนำเอามาตรการ ทางกฎหมายมาปรับใช้ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการัง ที่อยู่ภายในเขตของอุทยาน แห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าเจ้าหน้าที่ของอุทยาน แห่งชาติทางทะเลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในอุทยานแห่งชาติแห่งต่างๆ นั้น จะมีการนำเอา มาตรการในทางกฎหมายในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาปรับใช้กับกระบวนการ ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังน้อยมาก หรือแทบจะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายใน เขตอุทยานแห่งชาติบางพื้นที่เลย เมื่อเทียบกับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในเรื่องอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อเข้าไปตั้งถิ่นฐานของราษฎร การทิ้งขยะมูลฝอย

หรือการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งความคิดที่มีการ บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ จะเป็นการกระทำความผิดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบการกระทำ ได้โดยง่าย และสามารถที่จะจับกุมได้โดยมีพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความคิด ซึ่งมีความ แตกต่างกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากร ธรรมชาติที่อยู่ได้ทะเล ดังนั้นจึงทำให้ตรวจพบการกระทำผิดได้ยาก อีกทั้งปัญหาของการกระทำ ความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยส่วนใหญ่แล้วก็จะ เป็นปัญหาในเรื่องของการมีผลกระทบโดยตรง และโดยอ้อมจากการดำเนินกิจกรรมประเภทต่าง ๆ อาทิเช่น ผลกระทบจากกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยวดำน้ำ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในส่วนปฏิบัติการของ อุทยานแห่งชาตินั้น ไม่สามารถที่จะตรวจพบหรือพิสูจน์การกระทำความผิดได้ด้วยตนเอง เพราะไม่ใช่เป็นความคิดในลักษณะที่เป็นการกระทำความผิดทางกายภาพ ซึ่งสามารถจะตรวจพบ และพิสูจน์การกระทำความผิดได้โดยง่าย เหมือนเช่นดังกับการหักปะการังไปเป็นที่ระลึกของ นักท่องเที่ยว ดังนั้นจึงทำให้เจ้าหน้าที่ของส่วนอุทยานแห่งชาติไม่สามารถที่จะใช้อำนาจของ ตนเองที่มีอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างเต็มที่ และเนื่องมาจากปัญหาความไม่พร้อมดังที่ ได้กล่าวมาแล้ว⁵² หรือจะเป็นปัญหาในเรื่องของการละเลย ไม่บังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มี อยู่ด้วยเหตุผลประการใดๆ ก็ตาม นับได้ว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้ มาตรการทางกฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะยับยั้งไม่ให้มีผู้ที่กระทำความผิดตาม บทบัญญัติของกฎหมายได้

2. ปัญหาข้อบกพร่องของบทบัญญัติกฎหมาย ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นมาจากความไม่ครอบคลุมของถ้อยคำในกฎหมาย โดยใน มาตรา 4 (1) นั้น ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ที่ดิน" ภายในเขตอุทยานแห่งชาติว่า หมายความว่า ถึง พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งการให้คำจำกัดความดังกล่าวนี้ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาในการตีความกฎหมายขึ้นมา ทั้งนี้ก็เนื่อง มาจากว่าคำว่า "ที่ชายทะเล" นั้นเมื่อได้ตีความตามคำนิยามในมาตรา 1⁵³ แห่งประมวลกฎหมาย

⁵² เรียบเรียงจากคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่นิติกร กองนิติการ กรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2540.

⁵³ มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้ "ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และ ให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย.

ที่ดินแล้ว จะพบว่าคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ที่ชายทะเล” ตามประมวลกฎหมายที่ดินเอาไว้ในหลายๆ คดี⁵⁴ เพื่อที่จะนำเอามาใช้เป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยและตีความถ้อยคำดังกล่าว โดยในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 214/2480 ได้วินิจฉัยว่า “ที่ชายทะเล นั้นมีความหมายถึงบริเวณพื้นที่ดินและชายทะเล ซึ่งประกอบกันเป็นที่ริมตลิ่งของแนวชายฝั่งทะเล และมีน้ำทะเลท่วมถึงเป็นประจำทุกปีในฤดูน้ำ เพราะฉะนั้นที่ชายทะเลจึงมีฐานะทางกฎหมายเช่นเดียวกันกับที่ชายตลิ่งของแม่น้ำลำคลอง และทางน้ำภายในแผ่นดิน...” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความของศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว ย่อมที่จะทำให้เข้าใจได้ว่าที่ชายทะเลนั้น ก็คือพื้นที่ดินที่มีบริเวณติดต่อกับทะเลซึ่งประกอบกันเป็นที่ริมตลิ่ง และจะมีน้ำทะเลท่วมถึงก็แต่เฉพาะในบางฤดูเท่านั้น ซึ่งถ้าหากในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ยึดถือเอาคำจำกัดความของที่ชายทะเลตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมที่จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ ได้ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าแนวปะการังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ที่ตั้งอยู่ในบริเวณแนวชายฝั่งทะเลที่มีน้ำท่วมถึงอยู่ตลอดเวลาจนถึงในบริเวณน่านน้ำใต้ทะเลที่มีน้ำลึก ดังนั้นถ้าหากตีความคำว่า “ที่ดิน” ภายในเขตอุทยานแห่งชาติว่าหมายความถึงเพียง “พื้นที่ชายทะเล” ที่มีน้ำทะเลท่วมถึงในบางฤดูเท่านั้น อุทยานแห่งชาติทางทะเลก็จะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังในทะเลอีกต่อไป

และถึงแม้ว่าในปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ทำการตีความคำว่า “ที่ชายทะเล” ในประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อการขยายความบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า “ที่ชายทะเล หมายความถึง พื้นที่ชายฝั่งทะเลที่จมอยู่ใต้น้ำ หรือ พื้นที่ใต้น้ำทะเลซึ่งเป็นส่วนต่อเนื่องลงไปในทะเลของที่ชายทะเล และจมอยู่ใต้น้ำทะเลตลอดเวลาแม้แต่ในเวลาที่มีน้ำทะเลลดต่ำสุด”⁵⁵ แล้วก็ตาม แต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น ไม่ได้มีฐานะ

⁵⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 214 /2480 , 410 /2485 , 451 /2496 , 1588-1589 /2497 , 647 /2513 และ 2789 /2519 .

⁵⁵ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 อ้างถึงใน พนัส ทัศนียานนท์ , “ข้อพิจารณาด้านกฎหมายและการจัดองค์การบริหาร,” เอกสารประกอบการพิจารณาโครงการวางแผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาภาคใต้ตอนบน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ , นปป.)

เป็นกฎหมาย ดังนั้นจึงยังไม่สามารถที่จะใช้แก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนในการตีความบทบัญญัติของกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้วได้ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเพื่อให้มีความชัดเจนในด้าน การตีความ และเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลและการจัดการทรัพยากร แนวปะการังหรือทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลในประเภทอื่นๆ นั้น ในบทบัญญัติของมาตรา 4 (1) ควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมคำจำกัดความของคำว่า "ที่ดิน" ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติ ให้ หมายรวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีน้ำท่วมถึงตลอดเวลา และบริเวณน่านน้ำในทะเลด้วย ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในกฎหมาย ซึ่งได้มีส่วนที่ทำให้ กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติ นั้นยังไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สภาพปัญหาและอุปสรรคทั้งสองประการดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญได้ทำให้ กระบวนการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการจัดการและการคุ้มครอง ดูแลทรัพยากรแนวปะการัง ที่อยู่ภายในขอบเขตความรับผิดชอบของอุทยานแห่งชาตินั้น ไม่ สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรือเพียงพอที่จะนำมาปรับใช้ ในการแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนของทรัพยากรแนวปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติได้ ดังนั้น ถ้าหากสภาพปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไข ข้อขัดข้องและอุปสรรคต่างๆ ให้สำเร็จดังต่อไปนี้ ตาม แนวทางที่ได้นำเสนอมาแล้วนั้น ก็จะทำให้แนวปะการังที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล แห่งต่างๆ ได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(1.2) การประกาศให้แหล่งทรัพยากรแนวปะการังเป็น พื้นที่รักษามิซพัทธ์ตาม

พระราชบัญญัติการประมงพ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้กำหนดถึงวิธีการในการจัดการ ทรัพยากรประมงภายในแหล่งน้ำธรรมชาติทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำภายในแผ่นดินหรือ แหล่งน้ำในทะเล ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายได้มอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการจังหวัด โดยผ่าน ความเห็นชอบของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้ได้มีอำนาจในการกำหนด ประเภทของที่จับสัตว์น้ำที่มีทรัพยากรประมงในทุกประเภทในเขตจังหวัดดังกล่าว⁵⁶ โดยการ

⁵⁶ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

จำแนกประเภทออกตามวัตถุประสงค์ หรือตามลักษณะของการใช้สอยจำนวนทั้งสิ้น 4 ประเภท ดังต่อไปนี้คือ

1. ที่รักษาพืชพันธุ์เป็นที่จับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำ ซึ่งอยู่ในบริเวณวัดหรือพระอาราม ในทางศาสนา บริเวณที่เป็นปูชนียสถาน หรือบริเวณที่มีอาณาเขตติดต่อกับสถานที่ดังกล่าว บริเวณประตุน้ำหรือประตูระบายน้ำ ฝายทดน้ำ ทำนบ หรือสถานที่ใดๆ ซึ่งเหมาะสมแก่การรักษา พืชพันธุ์ของสัตว์น้ำ⁵⁷
2. ที่ว่าประมุดเป็นที่จับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำ ซึ่งรัฐเห็นสมควรจะให้บุคคลผู้ว่า ประมุด เข้ารับสัมปทานผูกขาดแหล่งน้ำเพื่อการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ⁵⁸
3. ที่อนุญาต เป็นที่จับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำ ซึ่งรัฐอนุญาตให้บุคคลทั่วไปทำการ ประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และรวมตลอดไปจนถึงการทำบ่อล่อสัตว์น้ำ⁵⁹
4. ที่สาธารณประโยชน์ เป็นที่จับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำ ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปมี สิทธิในการทำการประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้อย่างเสรี⁶⁰

ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นั้น ได้มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area) ตามกฎหมาย ที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลและการจัดการทรัพยากร แนวปะการังโดยตรง นั่นก็คือ “ที่รักษาพืชพันธุ์” ซึ่งเป็นพื้นที่จับสัตว์น้ำประเภทหนึ่งที่คณะกรรมการจังหวัดได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ามีความเหมาะสมแก่การสงวนรักษาพืชพันธุ์ของสัตว์น้ำ ในประเภทต่างๆ เอาไว้ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์แล้วก็จะได้มีการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นเขตที่รักษาพืชพันธุ์ต่อไป โดยในเขตที่ รักษาพืชพันธุ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ก็จะเป็นสถานที่ซึ่งต้องห้ามมิให้มีผู้ใดที่ทำการ ประมงสัตว์น้ำ หรือทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทุกชนิด ยกเว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี กรมประมงเท่านั้น⁶¹ นอกจากนี้แล้วในที่รักษาพืชพันธุ์ก็ยังเป็นสถานที่ๆ ต้องห้ามมิให้มีการ

⁵⁷ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

⁵⁸ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

⁵⁹ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

⁶⁰ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

⁶¹ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำให้ผิดแปลกไปจากเดิมโดยเด็ดขาด

ซึ่งเมื่อได้มีการประกาศให้เป็นเขตที่รักษาพืชพันธุ์ ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดใด แล้วแหล่งน้ำภายในเขตพื้นที่นั้น ก็ย่อมจะเป็นสถานที่ต้องห้ามที่จะมีการใช้ประโยชน์ในด้านการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือมีมาตรการในด้านการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรสัตว์น้ำไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติ ดังนั้นเมื่อได้มีการประกาศเขตพื้นที่รักษาพืชพันธุ์ตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตจังหวัดต่างๆ แล้วนั้น ก็จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังได้รับการคุ้มครองดูแลไม่ให้มีการทำลายลงไปด้วยสาเหตุในประการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบทำการประมงปะการัง หรือการจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง และก็ยังรวมตลอดไปจนถึงการป้องกันการบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในบริเวณแนวปะการัง ให้สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยในปัจจุบันได้มีการประกาศเขตที่รักษาพืชพันธุ์ขึ้น ในแนวปะการังบริเวณชายฝั่งอ่าวป่าตอง และบริเวณแหลมพันวา ภายในเขตจังหวัดภูเก็ต⁶² แนวปะการังบริเวณรอบเกาะไข่ เกาะจรเข้ เกาะทะลุ เกาะกระโหลก และเกาะหินแพ ภายในเขตจังหวัดชุมพร⁶³ และแนวปะการังในบริเวณรอบๆ เกาะกระ และเกาะกูด ภายในเขตจังหวัดตราด⁶⁴ ซึ่งได้มีการกำหนดห้ามมิให้นำเอาเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด เข้าไปทำการประมงปะการังและสัตว์น้ำทุกประเภทภายในบริเวณแนวปะการัง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสำคัญเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไปได้นั่นเอง

⁶² ประกาศจังหวัดภูเก็ต เรื่อง การกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2512 และฉบับลงวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2532.

⁶³ ประกาศจังหวัดชุมพร เรื่อง การกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532.

⁶⁴ ประกาศจังหวัดตราด เรื่อง การกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ลงวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2534.

(1.3) การประกาศให้แหล่งทรัพยากรแนวปะการัง เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นการจัดตั้งเขตพื้นที่คุ้มครองขึ้นตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการและคุ้มครองดูแลสัตว์ป่าในลักษณะที่เป็นการคุ้มครองเขตพื้นที่ ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ให้คำนิยามความหมายของพื้นที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าไว้ ดังต่อไปนี้คือ

“เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” (Wildlife Sanctuary) หมายความว่าเขตพื้นที่ ซึ่งกำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยตลอดถาวร โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามความในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้สัตว์ป่าในเขตพื้นที่ดังกล่าวจะได้มีโอกาสสืบพันธุ์และขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากยิ่งขึ้น และเพื่อที่จะทำให้สัตว์ป่าบางส่วนได้มีโอกาสที่จะกระจายจำนวนออกไปในท้องที่ตามธรรมชาติในแหล่งอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า^{๕๕}

“เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” (Non-hunting Area) หมายความว่าเขตพื้นที่ ซึ่งทางราชการได้กำหนดไว้ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าบางชนิด โดยการตราเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งเขตพื้นที่ๆ กำหนดให้เป็นห้ามล่าสัตว์ป่าดังกล่าว จะมีขนาดที่ไม่กว้างขวางเหมือนกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่ก็จะต้องมีการประกาศรายชื่อของสัตว์ป่าที่ห้ามล่า และอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ดังกล่าวได้เพื่อวัตถุประสงค์ในประการอื่นๆ บางประการ อาทิเช่น การทำไม้ หรือการท่องเที่ยวและนันทนาการ เป็นต้น^{๕๖}

ดังนั้นเขตพื้นที่คุ้มครองประเภทเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจึงเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ในด้าน

^{๕๕} คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ , รายงานการประเมินสถานภาพอุทยานแห่งชาติ พื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า และพื้นที่คุ้มครองอื่นๆ ในประเทศไทย , (กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ , 2530) , หน้า 3.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน , หน้า 4.

การอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัย และสิ่งปัจจัยที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของสัตว์ป่าในประเภทต่างๆ หรือสัตว์ป่าในบางชนิดที่รัฐได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง เพื่อให้สัตว์ป่าเหล่านั้นสามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่และขยายพันธุ์ต่อไปได้ตามธรรมชาติ โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่าจำนวนทั้งสิ้น 34 แห่ง หรือคิดเป็นขนาดพื้นที่โดยรวมจำนวน 1,425,087 ไร่ และมีการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าจำนวนทั้งสิ้น 48 แห่ง หรือคิดเป็นขนาดพื้นที่โดยรวมจำนวน 2,606,814 ไร่⁶⁷ โดยเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของ ส่วนอนุรักษ์สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้

ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้นได้มีการบัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมาย ที่จะได้นำเอามาใช้ในการจัดการและการคุ้มครองดูแลพื้นที่ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ ดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดห้ามมิให้มีผู้ใดที่ทำการล่าสัตว์ ทั้งสัตว์ป่าสงวนสัตว์ป่าคุ้มครอง และสัตว์ทั่วไป หรือทำอันตรายต่อแหล่งที่อยู่ของสัตว์ดังกล่าวภายในพื้นที่คุ้มครอง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า⁶⁸
2. การกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือครอบครองที่ดิน หรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง สิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน เสา ทำลายต้นไม้ ขุดหาแร่ เลี้ยงสัตว์ เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในแหล่งน้ำแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์⁶⁹ ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า
3. การกำหนดห้ามบุคคลใดๆ เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นอกจากจะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁷⁰

⁶⁷ ข้อมูลจากส่วนอนุรักษ์สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้.

⁶⁸ มาตรา 36 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁶⁹ มาตรา 38 และมาตรา 42 (3) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁷⁰ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

และนอกจากมาตรการทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นการห้ามกระทำการ ตามที่ บพัญญัติของกฎหมายได้กำหนดเอาไว้แล้วนั้น ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าก็ยัง ได้ให้อำนาจในทางปกครองแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งรักษาการตามกฎหมายในการสั่งการให้ บุคคลผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ให้เดินทางออกไปจากเขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ที่จะเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายภายในเขตพื้นที่ รักษาพันธุ์สัตว์ป่า⁷¹ อีกด้วย

ดังนั้นจึงนับได้ว่าการกำหนดพื้นที่คุ้มครองในรูปแบบของ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า นั้น มีความสำคัญต่อการคุ้มครองดูแลทรัพยากรสัตว์ป่าประเภทต่างๆ โดย เน้นหนักไปในด้านการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่า และคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าใน ชนิดนั้นๆ ในเวลาเดียวกัน ซึ่งถ้าหากจะได้มีการนำเอาวิธีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองในรูปแบบ ของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า มาปรับใช้กับกระบวนการในการคุ้มครองดูแล ทรัพยากรแนวปะการังในเขตพื้นที่ของจังหวัดต่างๆ โดยการประกาศให้เป็นเขตรักษาพันธุ์ปะการัง และสัตว์ทะเล หรือประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าปะการังและสัตว์ทะเลในประเภทต่างๆ นอกเหนือ ไปจากการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองในประเภทอื่นๆ แล้ว ก็ยังจะทำให้ทรัพยากรแนวปะการัง ของประเทศได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างเป็นระบบและทั่วถึงมากยิ่งขึ้นต่อไป

(1.4) การประกาศให้แหล่งทรัพยากรแนวปะการังเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และ เขตควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พศ. 2535

ในมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่ง ชาติ พศ. 2535 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อ ประกาศให้เขตพื้นที่ๆ มีลักษณะที่เป็นต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่มีความ แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ โดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจจะถูกทำลายหรืออาจ จะได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นเขตพื้นที่ที่มีคุณค่า ทางธรรมชาติหรือคุณค่าทางศิลปกรรมที่ควรแก่การอนุรักษ์ และเขตพื้นที่นั้นๆ ก็ยังมิได้รับการ ประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ประเภทต่างๆ ให้เป็น "เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม"

⁷¹ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พศ. 2535.

โดยในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องมีกำหนดมาตรการในทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครอง และดูแลรักษาสภาพตามธรรมชาติของเขตพื้นที่นั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ซึ่งจะประกอบไปด้วยมาตรการในประการต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ ⁷²

1. กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพตามธรรมชาติ หรือเพื่อมิให้กระทบต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
2. ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจจะเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรม
3. กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือในภาคเอกชน ที่ทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ให้มีหน้าที่ๆ จะต้องเสนอเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
4. กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น รวมทั้งการกำหนดสิ่งขอบเขต หน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการก่อให้เกิดความร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในด้านการปฏิบัติงาน เพื่อการรักษาสภาพตามธรรมชาติ หรือระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรม ในเขตพื้นที่นั้น
5. การกำหนดมาตรการคุ้มครองในประการอื่นๆ ตามสมควรและมีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งนั้น

ส่วนการประกาศจัดตั้ง "เขตควบคุมมลพิษ" ขึ้นมานั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจในการประกาศจัดตั้งขึ้นในเขตพื้นที่ ซึ่งมีปัญหามลพิษและมีแนวโน้มที่จะเกิดความรุนแรงจนกระทั่งถึงขนาดที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจจะก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อการดำเนินงานในด้านการลดหรือแก้ไขปัญหามลพิษต่อไป ⁷³ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะควบคุมไม่ให้ภาวะมลพิษดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อ

⁷² มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁷³ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

สุขภาพอนามัยของประชาชน และก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมได้ โดยภายในเขตพื้นที่ๆ ได้ถูกประกาศให้เป็นควบคุมมลพิษแล้วนั้น เจ้าพนักงานในท้องถิ่นจะมีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการเพื่อการจัดทำแผนปฏิบัติการลดหรือขจัดปัญหามลพิษ เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อที่จะร่วมกันแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหามลพิษต่อไป

ซึ่งการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการประกาศเขตควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น นับได้ว่าเป็นการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ต่อกระบวนการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังและทรัพยากรธรรมชาติในประเภทอื่นๆ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจะได้ทำการประกาศในเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ ที่ยังไม่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองในประเภทอื่นๆ เลย ดังนั้นจึงสามารถที่จะนำเอามาตรการในการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาประกาศใช้ใน เขตพื้นที่ในบริเวณจังหวัดต่างๆ ที่มีทรัพยากรแนวปะการังสมบูรณ์สวยงาม และก็ยังมีความสำคัญต่อระบบนิเวศทางทะเลภายในเขตพื้นที่นั้น และเป็นพื้นที่ๆ ยังไม่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองในประเภทอื่น แต่ด้วยความเสี่ยงที่จะถูกทำลายลงไปหรือได้รับผลกระทบจากกิจกรรมในประการต่างๆ ของมนุษย์ จนอาจจะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังในเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ ได้เกิดความเสียหายหรือเกิดความเสื่อมโทรมลงไปจากที่เป็นอยู่เดิม

นอกจากนี้แล้วรัฐก็ยังสามารถทำการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษขึ้น ภายในเขตพื้นที่เดียวกันกับเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 43 อีกด้วยก็ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากทำลายลงไปของทรัพยากรแนวปะการัง ที่ได้เกิดขึ้นมาจากสาเหตุเนื่องจากปัญหามลพิษทางน้ำ โดยจะได้จัดทำแผนการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่นั้น ไปพร้อมกับการกำหนดมาตรการเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไปพร้อมๆ กัน ดังเช่นในปัจจุบันที่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ภายในเขตพื้นที่ของเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี จังหวัดภูเก็ต และบริเวณหมู่เกาะพีพี ในจังหวัดกระบี่ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองดูแลไม่ให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังหรือแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ ภายในเขตพื้นที่นั้น จนกระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับสถานะความสมดุลย์ตามธรรมชาติของระบบนิเวศทางทะเลต่อไป

การประกาศให้แหล่งทรัพยากรแนวปะการังเป็นเขตพื้นที่ ที่ได้รับการคุ้มครอง ตามกฎหมายในประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษา พืชพันธุ์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ และเขตห้ามล่าสัตว์ ตลอดจนการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษก็ตาม ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญในแง่ที่จะมีผลทำให้มีการ ช่วยคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรแนวปะการัง และคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการังหรือ สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการังไปได้ในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้แหล่งทรัพยากร แนวปะการังของประเทศ สามารถที่จะคงสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติเอาไว้ได้อย่างยั่งยืนต่อไป นั้นเอง

(2) มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากร

แนวปะการัง

การคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการัง โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายใน ประการต่างๆ เพื่อที่จะทำให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงสุดนั้น นอกจากรัฐจะได้มีการนำ เอามาตรการทางกฎหมายในฉบับต่างๆ มาปรับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองแหล่งที่อยู่ อาศัย (Habitat) ของทรัพยากรแนวปะการังแล้ว รัฐก็จะต้องนำเอามาตรการทางกฎหมาย มาปรับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์ (Species) ของปะการังและสัตว์น้ำ ในทะเลที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการังอีกด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้กระบวนการในการบังคับใช้ มาตรการทางกฎหมาย ที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังของ ประเทศ สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

แต่อย่างไรก็ตามในบริเวณของแนวปะการังนั้น เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ทางทะเลที่มีความหลากหลายในทางชีวภาพเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงทำให้มีสิ่งมีชีวิตเป็นจำนวน มากทั้งพืช และสัตว์น้ำที่ได้อาศัยดำรงชีวิตอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ซึ่งหากจะทำการศึกษาวิจัยถึง มาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ ที่ได้ถูกนำมาใช้ในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต ทุกประเภทที่อาศัยในบริเวณแนวปะการังแล้ว ก็ย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้ยากและจะต้องใช้ระยะเวลา ในการศึกษาวิจัย ดังนั้นในส่วนของการศึกษาวิจัยถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครอง ดูแลทรัพยากรแนวปะการัง ในลักษณะของการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์นี้ก็จึงได้หยิบยกเอาเฉพาะ แต่การปรับใช้มาตรการทางกฎหมาย ที่ใช้ในด้านการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์ของปะการังและสิ่งมี ชีวิตในลักษณะเดียวกันเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้การศึกษาวิจัยทำได้โดยง่ายและครอบคลุมไป

ในเนื้อหาของมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน โดยที่จะได้แบ่งหัวข้อในการศึกษาวิจัยออกเป็น 2 หัวข้อใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้คือ

(2.1) การคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการัง โดยการประกาศให้เป็นสัตว์คุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้น ได้ให้คำนิยามของ "สัตว์ป่า"⁷⁴ ว่าหมายความถึง สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลง หรือแมง ซึ่งโดยสภาพตามธรรมชาติแล้วย่อมเกิดและดำรงชีพอยู่ในป่าหรือน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่ของสัตว์เหล่านั้นในทุกๆ ชนิดด้วย แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความรวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ และสัตว์พาหนะที่มาจาก การสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะดังกล่าว ซึ่งสัตว์ป่าในประเภทต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่ช่วยอำนวยประโยชน์ให้แก่มนุษย์และสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติได้อย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อม อาทิเช่น การใช้ประโยชน์ในด้านการศึกษาค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ ประโยชน์ต่อระบบนิเวศและวงจรห่วงโซ่อาหารตามธรรมชาติ หรือแม้แต่การใช้เป็นอาหาร เป็นต้น

สัตว์ป่าต่างๆ เหล่านี้ก็คือทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่ง ที่ถึงแม้จะได้รับการจัดให้อยู่ในประเภทของทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่สิ้นเปลืองหมดไปเลย และยังสามารถที่จะเกิดขึ้นมาทดแทนได้ใหม่เช่นเดียวกับทรัพยากรป่าไม้ก็ตาม แต่ว่าทรัพยากรสัตว์ป่านั้นจะต้องมีวิธีการจัดการในด้านการใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษาที่มีความถูกต้องเหมาะสมอีกด้วย ก็จึงจะทำให้ทรัพยากรสัตว์ป่าเหล่านั้น สามารถที่จะเกิดขึ้นมาใหม่เพื่อทดแทนกับของเก่าที่ได้สูญเสียไปแล้วนั้นได้อย่างยั่งยืนตลอดไป ซึ่งในสภาพการณ์ปัจจุบันนี้กลับปรากฏว่ามนุษย์ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์ป่าตามธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้องเท่าที่ควร โดยที่มีการใช้ประโยชน์จากสัตว์ป่าอย่างสิ้นเปลืองเปล่าประโยชน์ และก็ยังมุ่งที่จะแสวงหาประโยชน์จากสัตว์ป่านั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงหน้าที่ในด้านการสงวนรักษาหรือการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรสัตว์ป่าเหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ดังนั้นจึงทำให้สัตว์ป่าส่วนใหญ่มีจำนวนที่ลดน้อยลงไปจากที่เคยเป็นอยู่เดิมตามธรรมชาติจนกระทั่งตกอยู่ในภาวะที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์

⁷⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

ซึ่งเมื่อเกิดความจำเป็นดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มนุษย์ก็จึงต้องแสวงหาวิธีการในการจัดการทรัพยากรสัตว์ป่า (Management) ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะได้นำเอามาใช้ในการสงวนรักษา (Reservation) ชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าที่มีเหลืออยู่ในจำนวนน้อยนั้นให้คงอยู่ต่อไป หรือเพิ่มจำนวนขึ้นได้ในอนาคต และการอนุรักษ์ (Conservation) ทรัพยากรสัตว์ป่าเอาไว้โดยการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์เท่าที่จะมีความคุ้มค่าและสูญเปล่าไปน้อยที่สุด⁷⁵ ดังนั้นในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในด้านการจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าในประเทศไทยก็จึงได้แบ่งประเภทของสัตว์ป่าออกเป็น 3 ประเภท⁷⁶ ตามความรุนแรงของสภาพปัญหา ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้รัฐสามารถจะดำเนินการในด้านจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าได้อย่างถูกต้องและมีความเหมาะสมกับสัตว์ป่าในประเภทนั้นๆ ต่อไป กล่าวคือ

1. สัตว์ป่าสงวน หมายความว่า สัตว์ป่าที่หายากและตกอยู่ในภาวะที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ซึ่งได้รับการประกาศเอาไว้ตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือตามที่รัฐจะได้กำหนดต่อไปในพระราชกฤษฎีกา โดยในปัจจุบันนี้ได้มีการประกาศประเภทของสัตว์ป่าสงวนเป็นจำนวนทั้งสิ้น 15 ประเภท ได้แก่ นกเจ้าฟ้าหญิงสิรินธร แรด กระซู่ กูปรี หรือ โคไพร ควายป่า ละองหรือละมั่ง สมันหรือเนื้อสมัน เสียงผา กวางผา นกแคว้นแคว้นทองคำ นกกระเรียน แมวลายหินอ่อน สมเสร็จ เก้งหม้อ และพญา

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

3. สัตว์ป่านอกประเภท หมายความว่า สัตว์ป่าในประเภทที่ไม่ได้ปรากฏอยู่ในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และไม่ได้ปรากฏอยู่ในบัญชีแนบท้ายกฏกระทรวงซึ่งกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครอง ตัวอย่างเช่น ค้างคาว คางคก งูโครง เป็นต้น

⁷⁵ โอภาส ขอบเขตต์, "การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่า," เอกสารประกอบการฝึกอบรมการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรสำหรับเยาวชน ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2536), หน้า 73.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

สำหรับทรัพยากรแนวปะการังนั้น ได้ถูกมนุษย์เข้าแสวงหาประโยชน์โดยการใช้
 สอยทรัพยากรแนวปะการังในประเภทต่างๆ เพื่อประโยชน์ทั้งในด้านการท่องเที่ยวและการประมง
 อยู่เป็นปริมาณมาก โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงขีดความสามารถที่แนวปะการังนั้นจะรองรับเอาไว้ได้
 (Carrying Capacity) ดังนั้นก็จึงทำให้ทรัพยากรแนวปะการังโดยทั่วไปได้เกิดความเสื่อมโทรมลง
 ไปจากเดิมเป็นอย่างมาก จนกระทั่งปะการังและสัตว์น้ำในบางชนิดนั้นได้ตกอยู่ในภาวะที่เสี่ยง
 ต่อการที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ดังนั้นกรมประมงในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่โดยตรงใน
 ด้านการจัดการและการคุ้มครองดูแลทรัพยากรสัตว์น้ำ จึงได้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 เกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติได้พิจารณาและประกาศ
 ให้ปะการังและสัตว์น้ำในประเภทหรือลักษณะเช่นเดียวกันนั้น เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามความใน
 มาตรา 5 และมาตรา 6 ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535⁷⁷ ซึ่งรายละเอียด
 ในเรื่องชนิดและประเภทของปะการังและสัตว์น้ำที่มีลักษณะใกล้เคียงกับปะการัง ที่ได้รับการ
 ประกาศให้เป็นสัตว์คุ้มครองในประเภทของสัตว์จำพวกที่ไม่มีกระดูกสันหลัง ดังมีรายละเอียด
 ปรากฏตามที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 3 ดังต่อไปนี้คือ

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 51ก. ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.

ตารางที่ 3 ชนิดและประเภทของสัตว์คุ้มครองที่เป็นสัตว์น้ำ ในจำพวกสัตว์ที่ไม่มีกระดูกสันหลัง ซึ่งได้ประกาศเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537.

ลำดับที่	ชนิดและประเภทของสัตว์คุ้มครองที่เป็นสัตว์น้ำ ในจำพวกสัตว์ที่ไม่มีกระดูกสันหลัง
1	กัลปังหาทุกชนิด ในอันดับ (Order) Scleractinia
2	กัลปังหาดำทุกชนิด ในอันดับ (Order) Antipatharia
3	ดอกไม้ทะเลทุกชนิด ในอันดับ (Order) Actinaria
4	ปะการังแข็งทุกชนิด ในอันดับ (Order) Scleractinia และในอันดับ (Order) Stylasterii
5	ปะการังไฟทุกชนิด ในสกุล (Genus) Milleporina
6	ปะการังสีฟ้าทุกชนิด ในอันดับ (Order) Heliopora
7	ปะการังอ่อนทุกชนิด ในอันดับ (Order) Alcyonacea

ที่มา : กรมประมง พ.ศ. 2538

ซึ่งเมื่อปะการังและสัตว์น้ำที่มีลักษณะใกล้เคียงกับปะการัง เช่น ดอกไม้ทะเลหรือกัลปังหา นั้นได้รับการประกาศให้เป็นสัตว์คุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แล้วนั้น ก็จะทำให้รัฐสามารถที่จะนำเอามาตรการทางกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติเอาไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการจัดการและการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าคุ้มครอง มาปรับใช้กับกระบวนการในด้านการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์ของปะการังได้ต่อไป ซึ่งในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้น ได้มีการบัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ เพื่อที่จะได้นำเอามาใช้ในการคุ้มครองดูแลปะการังซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ดังต่อไปนี้คือ

1. ห้ามไม่ให้มีผู้ใดทำการประมงปะการัง หรือพยายามทำการประมงปะการัง⁷⁸ ยกเว้นแต่จะเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ในด้านการสำรวจ การศึกษาและวิจัยทางวิชาการ การเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งกระทำโดยทางราชการภายใต้ความเห็นชอบ

⁷⁸ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

ของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า⁷⁹

2. ห้ามไม่ให้ผู้ใดมิไว้ในครอบครองซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง และก็ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้กำหนดเอาไว้ในกฎกระทรวง และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้ถูกกำหนดเอาไว้ในใบอนุญาต⁸⁰ อีกด้วย

3. ห้ามไม่ให้มีผู้ใดค้าปะการัง ซากปะการัง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของปะการัง ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง⁸¹

4. ห้ามไม่ให้มีผู้ใดเก็บ ทำลาย หรือทำอันตรายแก่แหล่งที่อยู่ของปะการัง⁸²

5. ห้ามไม่ให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด หรือการนำผ่านซึ่งปะการังหรือซากของปะการัง ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง⁸³

นอกจากนี้แล้วเมื่อมีบุคคลผู้ใดที่กระทำความผิดในประการต่างๆ ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมายก็จะมีอำนาจในการริบทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการกระทำความผิด บรรดาอาวุธ หรือเครื่องมือที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดให้ตกไปเป็นสมบัติของแผ่นดิน⁸⁴ ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีผู้ที่ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่ก็ตาม และนอกจากนี้ก็ยังบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการลงโทษต่อบุคคลผู้ซึ่งได้ช่วยเหลือผู้กระทำความผิดในการซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาไป รับซื้อ รับจำหน่าย หรือรับไว้ด้วยประการใดๆ ซึ่งปะการังหรือซากของปะการัง อันที่ได้มาเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้⁸⁵ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ ดังกล่าวนั้น นับได้ว่ามีความสำคัญต่อกระบวนการในด้านการคุ้มครองดูแลชนิดพันธุ์ของปะการัง และสัตว์น้ำในประเภทต่างๆ

สถาบันวิทยบริการ

⁷⁹ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁸⁰ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁸¹ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁸² มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁸³ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁸⁴ มาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.

⁸⁵ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

ที่ได้อาศัยอยู่ร่วมกันในบริเวณของแนวปะการัง

แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่ามาตรการทางกฎหมาย ที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลปะการังในฐานะที่เป็นสัตว์คุ้มครอง ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พศ. 2535 นั้น ยังมีข้อบกพร่องอยู่ในบางประการที่ควรจะได้รับการแก้ไขซึ่งถ้าหากไม่เช่นนั้นแล้วก็จะทำให้กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลปะการังหรือสัตว์คุ้มครองในประเภทอื่นๆ เกิดเป็นปัญหาขึ้นมาได้โดยข้อที่ควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรที่จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ได้มีการกำหนดถึงมาตรการในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการัง ที่อยู่ในรูปแบบของผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของปะการังด้วย โดยการห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใดที่ทำการครอบครองผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของปะการัง⁶⁶ หรือการห้ามไม่ให้มีการนำเข้า ส่งออก หรือ ส่งผ่านซึ่งผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของปะการัง⁶⁷ เช่นเดียวกันกับที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองเอาไว้ในมาตรา 20⁶⁸ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พศ. 2535 ซึ่งก็สามารถที่จะทำการแก้ไขได้โดยการเพิ่มเติมคำว่า “ผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของสัตว์ป่าสงวน หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง” ลงไปในบทบัญญัติของมาตรา 19 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พศ. 2535 ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้กระบวนการในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการังโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างกว้างขวาง และก็ยังครอบคลุมไปถึงการแก้ไขปัญหายของการครอบครองผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากปะการัง หรือการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากปะการัง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าโดยส่วนใหญ่แล้วนั้น ปะการังมักจะถูกนำเอาทำเป็นของที่ระลึกหรือทำเป็นผลิตภัณฑ์เครื่องใช้มากกว่าที่จะมีการครอบครองตัวปะการังหรือซากของปะการังโดยตรง ดังนั้นถ้าหากได้มีการ

⁶⁶ มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง...”

⁶⁷ มาตรา 23 ภายได้บังคับมาตรา 24 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออก ซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี...”

⁶⁸ มาตรา 20 “ห้ามมิให้ผู้ใดค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่...”

บัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงการครอบครอง หรือการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากปะการังแล้ว ก็จะเป็นการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการังให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

(2.2) การคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการัง โดยการประกาศให้เป็นสัตว์ที่ห้ามทำการประมงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการประมง พศ. 2490

ในพระราชบัญญัติการประมง พศ. 2490 มาตรา 32 (7) ได้มอบอำนาจให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความอนุมัติของรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ภายในจังหวัดของตน สามารถที่จะประกาศกำหนดห้ามทำการประมงสัตว์น้ำในชนิดใดชนิดหนึ่งได้โดยเด็ดขาด ซึ่งปะการังหรือหินปะการังนั้นก็ถือว่าเป็นสัตว์น้ำชนิดหนึ่งตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พศ. 2490 ด้วย⁸⁹ ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็จึงได้ออกประกาศกำหนดห้ามทำการประมงปะการังในบริเวณรอบๆ เกาะเต่า จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 13 มกราคม พศ. 2513 แต่ต่อมาเมื่อสภาพปัญหาการถูกทำลายลงไปของปะการัง และสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการังมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ทำการยกเลิกประกาศฉบับดังกล่าว และออกประกาศห้ามทำการประมงปะการังหรือหินปะการังทุกชนิดและทุกขนาดในทะเล หรืออ่าวภายในเขตท้องที่ของจังหวัดชายทะเลทุกๆ จังหวัด ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีการใดๆ ยกเว้นไว้แต่เพียงการทำประมงปะการังหรือหินปะการังเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ โดยที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง⁹⁰

⁸⁹ มาตรา 4 (1) “สัตว์น้ำ หมายความว่า สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในน้ำหรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ หรืออาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระต่ายน้ำ จระเข้ รวมทั้งไข่ของสัตว์นั้น สัตว์น้ำจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัดปังกา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์เหล่านั้น...”

⁹⁰ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด (ฉบับที่ 3) พศ. 2522 ประกาศเมื่อ วันที่ 10 มกราคม พศ. 2521.

ซึ่งการกำหนดห้ามมิให้มีการทำประมงปะการังและหินปะการัง ของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์นั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในด้านการคุ้มครอง ชนิดพันธุ์ของปะการัง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้ทรัพยากรปะการังในประเทศไทยได้มีความปลอดภัย จากการทำประมง ซึ่งนับได้ว่าเป็นสาเหตุสำคัญในประการหนึ่งที่ทำให้ปะการังและทรัพยากร แนวปะการังในประเภทอื่นๆ นั้น ได้เกิดความเสื่อมโทรมลงไปจนอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบขึ้น แก่ระบบนิเวศทางทะเลโดยส่วนรวม ดังนั้นถ้าภาครัฐได้มีการกำหนดห้ามเพื่อไม่ให้มีการทำ ประมงปะการังโดยตรงแล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยได้รับการคุ้มครอง ดูแลอย่างเข้มงวด เพื่อไม่ให้ปะการังได้ถูกทำลายลงไปเนื่องมาจากสาเหตุในด้านการทำประมง

3.1.2.2 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคาการถูกทำลายลงไป ของทรัพยากรแนวปะการัง

ในปัจจุบันนี้ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย และแนวปะการังทั่วโลก นั้น ล้วนแต่ต้องได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจกรรมในด้านต่างๆ ของมนุษย์เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมในด้านการพัฒนา การประกอบอุตสาหกรรมประมง หรือกิจกรรม การท่องเที่ยวในประเภทต่างๆ ที่มีผลทำให้ทรัพยากรแนวปะการังส่วนใหญ่เกิดความเสื่อมโทรม ลงไปจากที่เคยเป็นอยู่ตามธรรมชาติ จนกระทั่งได้ส่งผลทำให้สภาพแวดล้อมในทะเลเกิดความ เปลี่ยนแปลง และได้ทำให้มีผลกระทบต่อวิธีการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตประเภทต่างๆ ในทะเล หรือแม้แต่มีผลกระทบต่อมนุษย์อย่างไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ในที่สุด ซึ่งจากสภาพปัญหาดังกล่าว นั้นได้ทำให้รัฐตระหนักและเร่งที่จะหาวิธีทางในการแก้ไข โดยได้นำเอามาตรการทางกฎหมาย ในประการต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง นำเอามาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ได้ส่งผลทำให้ทรัพยากร แนวปะการังในประเทศไทยได้ถูกทำลายลงไป

ดังนั้นการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ ก็จึงจะได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายใน ประการต่างๆ ที่ได้ถูกนำเอามาใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่ได้มีส่วนทำให้ทรัพยากร แนวปะการังในประเทศไทยได้ถูกทำลายหรือเกิดความเสื่อมโทรมลงไป โดยจะได้ทำการ แบ่งหัวข้อในการศึกษาวิจัยออกเป็นหัวข้อใหญ่ๆ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 3 ประการ ตามลักษณะ และประเภทของสภาพปัญหาที่ได้มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของแนวปะการัง ซึ่งมีรายละเอียด ดังที่จะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้คือ

(1) มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาล่าช้าการถูกทำลายลงไปของทรัพยากรแนวปะการังจากการประมง

ในบริเวณของแนวปะการังชายฝั่งทะเลนั้น เป็นแหล่งที่มีสัตว์ทะเลเป็นจำนวนมากที่ได้อาศัยดำรงชีวิตอยู่ ทั้งสัตว์น้ำที่มีความสวยงามหรือสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ดังนั้นก็จึงทำให้ในบริเวณของแนวปะการังเป็นแหล่งทำการประมงทะเลที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการทำประมงในรูปแบบที่เป็นอุตสาหกรรม หรือการทำประมงแบบพื้นบ้านเพื่อการเลี้ยงชีพ ซึ่งสามารถที่จะสร้างรายได้ และผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจให้กับประเทศโดยรวมได้เป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามการทำประมงในบริเวณแนวปะการังดังกล่าวนั้นไม่ได้เพียงแต่สร้างประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจอย่างเดียวเท่านั้น แต่ก็ยังได้ก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่างๆ ให้เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการัง จนทำให้ทรัพยากรแนวปะการังหลายๆ แห่งในประเทศเกิดความเสื่อมโทรมลงไปจากที่เคยเป็นอยู่เดิม จนกระทั่งได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ ดังนั้นรัฐก็จึงได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ เพื่อนำเอามาปรับใช้ ในการจัดการและการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรแนวปะการังในการประมง และก็ยังรวมตลอดไปจนถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้ว ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้มีการสงวนรักษาและการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังเอาไว้ ให้สามารถที่จะใช้ประโยชน์ในการประมงต่อไปได้อย่างยั่งยืน

ดังนั้นในส่วนนี้ก็จะจึงจะได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย ที่ได้ถูกนำมาเอามาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล่าช้าการถูกทำลายลงไปของทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งได้มีสาเหตุมาจากการประมง โดยจะได้ทำการแบ่งกลุ่มของปัญหาที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรแนวปะการัง และตลอดจนถึงมาตรการทางกฎหมายที่รัฐได้กำหนดขึ้นมา เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาดังกล่าว โดยสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มปัญหาใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้คือ

(1.1) ปัญหาการลักลอบทำประมงภายในสถานที่ต้องห้ามทำการประมงตามกฎหมาย

ในปัจจุบันเมื่อทรัพยากรสัตว์น้ำและทรัพยากรประมงภายในประเทศ ได้ลดจำนวนลงไปจากที่เคยเป็นอยู่เดิมตามธรรมชาติทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพ ดังนั้นจึงทำให้รัฐต้องยื่นมือเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการนำเอาวิธีการในประการต่างๆ เพื่อที่จะนำเอามาใช้ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนของทรัพยากรสัตว์น้ำและทรัพยากรประมงทะเล ซึ่งมาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area) ในรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น การประกาศเขต

อุทยานแห่งชาติทางทะเลตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือการประกาศเขตที่รักษาพืชพันธุ์ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นั้นก็เป็นวิธีการทางกฎหมายในประการหนึ่งที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาโดยรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลและท้องทะเลไม่ให้ถูกทำลายลงไป จนกระทั่งเกิดความเสียหายขึ้นต่อระบบนิเวศโดยส่วนรวม

โดยภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในบางประการที่มีผลทำให้ต้องห้ามไม่ให้มีผู้ทำการประมงภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ⁹¹

1. ห้ามไม่ให้มีการเก็บหา นำออกไป หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือเสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติ
2. ห้ามนำสัตว์ทุกชนิดออกไปนอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือกระทำการด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์เหล่านั้น
3. ห้ามบุคคลผู้ใดเข้าไปดำเนินกิจการในประการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ
4. นำเครื่องมือสำหรับการล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้าไปภายในเขตอุทยานแห่งชาติ
5. ห้ามบุคคลใดที่กระทำการใดๆ อันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนแก่สัตว์

ส่วนภายในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นั้นได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีผลทำให้เป็นการต้องห้าม ไม่ให้มีบุคคลผู้ใดทำการประมงภายในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ โดยการห้ามไม่ให้มีผู้ใดจับ ดัก ล่อ ทำอันตราย นำ หรือเก็บสัตว์น้ำภายในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ ด้วยเครื่องมือทำการประมงหรือด้วยวิธีการใดๆ⁹² นอกจากนี้ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้นก็ยังได้กำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมาย

⁹¹ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

⁹² มาตรา 2 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

ที่มีผลทำให้เป็นการต้องห้าม ไม่ให้มีบุคคลใดที่ทำการล่าสัตว์หรือทำการประมงสัตว์น้ำทุกชนิด⁹³ ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องห้ามมิให้มีการทำประมงสัตว์น้ำในทะเลนั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ต่อกระบวนการในการสงวนรักษาและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำทุกๆ ชนิดในทะเล โดยเฉพาะก็ยังคงรวมไปถึงการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการัง ที่อยู่ภายในเขตพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายอีกด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าถ้าหากรัฐอนุญาตให้มีการทำประมง โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมหรือการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำแล้ว ก็อาจจะทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำได้ถูกทำลายลงไปมาก จนอาจจะทำให้สถานะความสมดุลย์ภายในระบบนิเวศทางทะเลได้เกิดความเสียหาย จนกระทั่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรแนวปะการังในประเภทต่างๆ หรือต่อมนุษย์ในที่สุด ดังนั้นรัฐก็จึงต้องนำเอามาตรการในการควบคุมเพื่อไม่ให้มีการทำประมงในบริเวณของแนวปะการังภายในเขตพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย มาใช้เพื่อการคุ้มครองดูแลไม่ให้ทรัพยากรสัตว์น้ำและทรัพยากรแนวปะการังในประเภทต่างๆ ได้ถูกทำลายลงไป หรือเกิดความเสื่อมโทรมลงเนื่องมาจากสาเหตุในการทำประมง และถ้าหากได้มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย เพื่อไม่ให้มีการทำประมงในบริเวณของแนวปะการังแล้ว ก็จะทำให้สัตว์น้ำและทรัพยากรแนวปะการังสามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ต่อไปตามธรรมชาติ

แต่เมื่อได้ทำการพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน แล้วกลับจะพบว่า ในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทะเล ตามกฎหมายฉบับต่างๆ นั้น ได้มีบุคคลผู้ที่กระทำการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการลักลอบทำประมงหรือจับสัตว์น้ำภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งได้มีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการทำประมงภายในเขตพื้นที่ดังกล่าว สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าภายในเขตพื้นที่คุ้มครองที่ห้ามไม่ให้มีการทำประมงนั้น จะมีสัตว์น้ำในปริมาณที่มากกว่าในเขตพื้นที่ๆ รัฐอนุญาตให้ทำการประมงได้ ดังนั้นก็จึงทำให้มีผู้ที่ลักลอบเข้าไปทำการประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองอยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณของแนวปะการังที่ตั้งอยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ ซึ่งมีสัตว์น้ำอาศัยอยู่อย่างทุกขุมนั้น จะมีผู้ที่ลักลอบเข้าทำการประมงและ

⁹³ มาตรา 38 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.

จับสัตว์น้ำโดยใช้วิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สารเคมีที่เป็นพิษ การใช้วัตถุระเบิด หรือการใช้เครื่องมือประมงในประเภทต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งชาวประมงรายย่อยและการทำประมงในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรม ซึ่งถ้าหากรัฐยังปล่อยให้มีการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามไม่มีการทำประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองแล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลต้องถูกทำลายลงไปอย่างไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้

สาเหตุของปัญหาที่ทำให้มีผู้ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการลักลอบทำประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองต่างๆ นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เนื่องมาจากว่าบทกำหนดโทษตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในบางประการนั้น ยังไม่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิด ได้เกิดความเกรงกลัวและยินยอมที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้กระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการประกอบอุตสาหกรรมประมง ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายโดยการนำเอาเครื่องมือสำหรับทำการประมงเข้าไปภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้วจะต้องระวางโทษปรับเพียงไม่เกินห้าร้อยบาท⁹⁴ เป็นต้น ดังนั้นจึงควรที่จะทำการแก้ไขข้อบกพร่องในจุดนี้ โดยการนำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องของ การห้ามเข้าไปภายในเขตสงวนและคุ้มครองที่ตนได้กระทำความผิดไว้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด⁹⁵ การเรียกประกันทัณฑ์บนว่าจะไม่กระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดเอาไว้⁹⁶ หรือการห้ามมิให้ประกอบอาชีพทางการประมงภายในระยะเวลาที่กำหนด⁹⁷ นำเอามาใช้บังคับกับตัวผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นการป้องกัน และยับยั้งไม่ให้บุคคลผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้นไปกว่าเดิม

และนอกจากนี้ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีผู้ที่กระทำความผิด ต่อบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ก็คงเป็นเพราะว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตพื้นที่คุ้มครองนั้น ยังไม่มีบทบาทในการดำเนินการเพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่

⁹⁴ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

⁹⁵ มาตรา 44 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

⁹⁵ มาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

⁹⁶ มาตรา 50 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งก็อาจจะมีสาเหตุมาจากปัญหาของความไม่พร้อมในด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน หรือปัญหาความไม่เพียงพอของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้นก็จึงทำให้ยังมีผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายโดยการลักลอบทำประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองอยู่ต่อไป ซึ่งถ้าหากปัญหาและอุปสรรคในประการต่างๆ ได้รับการแก้ไขให้หลุดวงไปได้แล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง ได้รับการปกป้องคุ้มครองไม่ให้ถูกทำลายลงไปเนื่องมาจากสาเหตุที่เกิดขึ้นจากการลักลอบทำประมงภายในสถานที่ต้องห้ามทำการประมงตามกฎหมายต่อไป

(1.2) ปัญหาการลักลอบทำประมงโดยใช้เครื่องมือ หรือวิธีการที่ต้องห้ามทำการประมงตามกฎหมาย

ในปัจจุบันเมื่อนุชนมีความต้องการในการอุปโภคหรือบริโภคสิ่งของเครื่องใช้ภายในชีวิตประจำวันของมนุษย์ ซึ่งมีที่มาจากแหล่งทรัพยากรทางทะเลมากยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นอยู่เดิม ดังนั้นก็จึงทำให้มนุษย์ต้องมีการทำประมงเพิ่มมากขึ้น และใช้เครื่องมือในการทำประมงที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้มนุษย์สามารถจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณที่มากยิ่งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว แต่การใช้เครื่องมือประมงหรือวิธีการในการทำประมงบางประเภทนั้น อาจจะทำให้มีการจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณที่มากเกินไปหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติในทะเลได้ ดังนั้นรัฐก็จึงต้องกำหนดวิธีการในการควบคุมการใช้เครื่องมือประมงและวิธีการในการทำประมงในบางประเภท เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมในทะเล หรือเป็นการทำลายชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำในประเภทต่างๆ อย่างสิ้นเปลืองและไม่ยั่งยืน

ซึ่งการใช้เครื่องมือประมงหรือวิธีการในการทำประมงบางประเภท เพื่อการจับสัตว์น้ำในบริเวณของแนวปะการังนั้น อาจจะเป็นการทำประมงที่สร้างผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมของแนวปะการัง และก็ยังอาจจะเป็นการทำลายชนิดพันธุ์ของสัตว์ทะเลที่อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการัง หรือสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการังในประเภทอื่นๆ อีกด้วย ดังนั้นรัฐก็จึงได้นำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการกำหนดควบคุมและบัญญัติห้ามมิให้มีการใช้เครื่องมือประมง หรือวิธีการในการทำประมงในบางประเภท ที่อาจจะสร้างความเสียหายและผลกระทบต่อทรัพยากรแนวปะการังได้ โดยวิธีการประมงและเครื่องมือในการทำประมง ที่บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดห้ามเอาไว้เพื่อไม่ให้มีการนำ

เอามาใช้ในการทำประมง โดยเฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องกับการสงวนรักษาทรัพยากรแนวปะการัง และทรัพยากรประมงทะเลนั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใดใช้วัตถุหรือสารเคมีที่เป็นพิษ หรือทำให้สัตว์น้ำมีเมมา หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ ในการทำประมงภายในบริเวณแหล่งน้ำซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำ⁹⁸ ยกเว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ในทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁹⁹

2. การกำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใดใช้กระแสไฟฟ้า หรือวัตถุระเบิด ในการทำประมงภายในแหล่งน้ำซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำ ยกเว้นแต่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ¹⁰⁰

3. การกำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเครื่องมือในการประมงที่เป็นตาข่าย หรือเครื่องมือทำการประมงอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นการขวางกั้นทางเดินของสัตว์น้ำภายในแหล่งน้ำซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำ¹⁰¹

4. การกำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใด ที่ใช้เครื่องมือในประเภทวนล้อมจับ หรือเครื่องมือที่มีลักษณะหรือวิธีการใช้ที่คล้ายคลึงกันเพื่อทำการประมง โดยวิธีการล้อมกองหิน หรือล้อมปะการังในบริเวณแนวปะการัง ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดชายทะเลทุกๆ จังหวัด¹⁰²

5. การกำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใดใช้เครื่องมืออวนญี่ปุ่นหรืออวนด้อนปลา หรืออวนด้อนปลาหลังหิน หรืออวนด้อนปลากองหิน โดยวิธีการวางอวนไว้บนพื้นทะเลในแหล่งที่มี

⁹⁸ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4 (5) “ที่จับสัตว์น้ำ” หมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล...และหาดทั้งปวง ในบรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน...ภายในเขตน่านน้ำไทย หรือน่านน้ำอื่นใดซึ่งประเทศไทยใช้อยู่ หรือมีสิทธิใช้ต่อไปในการทำประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญา หรือด้วยประการใด.

⁹⁹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹⁰⁰ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹⁰¹ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹⁰² ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนบางชนิดทำการประมงในบริเวณพื้นที่ที่มีแหล่งปะการัง หรือกองหินในทะเล หรืออ่าวในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2534.

ปะการัง หรือกองหินในบริเวณแนวปะการังที่กระจายอยู่บนพื้นทะเล แล้วใช้วิธีการดำน้ำหรือเดินเหยียบเข้าไปบนปะการัง เพื่อไล่ต้อนปลาเข้าสู่อวนเพื่อจับสัตว์น้ำในทะเลหรืออ่าวในเขตพื้นที่ของจังหวัดชายทะเลต่างๆ จังหวัด¹⁰³

6. การกำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลใดที่ใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำประเภทอวนลากหรืออวนรุน เข้ามาจับสัตว์น้ำภายในระยะ 3,000 เมตร (75 เส้น) นับจากบริเวณแนวชายฝั่งทะเล¹⁰⁴

บทบัญญัติของกฎหมายในฉบับต่างๆ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการและควบคุมวิธีการทำประมง และเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงนั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการัง เพื่อไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการทำประมง ด้วยการให้เครื่องมือทำประมงหรือวิธีการประมงที่ผิดกฎหมายซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังในประเภทต่างๆ ได้รับความเสียหาย หรือเกิดความเสื่อมโทรมลงไป และถ้าหากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ได้นำเอามาใช้ปฏิบัติและมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัดแล้ว ก็จะทำให้สัตว์น้ำซึ่งเป็นทรัพยากรประมงและทรัพยากรแนวปะการังในประเภทอื่นๆ ได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

(1.3) ปัญหาการลักลอบทำประมงสัตว์น้ำที่ต้องห้ามทำการประมงตามกฎหมาย

ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลนั้น ทุกชนิดล้วนแต่มีความสำคัญและพึ่งพาอาศัยกัน ในลักษณะที่เป็นระบบนิเวศตามธรรมชาติภายในทะเล ซึ่งถ้าหากว่าสัตว์ทะเลชนิดใดต้องถูกทำลายลงไปแล้ว ก็ย่อมที่จะทำให้เกิดสภาวะการสูญเสียสภาพความสมดุลของระบบนิเวศทางทะเลขึ้นมาได้ แต่เนื่องมาจากความต้องการของมนุษย์ในด้านการอุปโภคและบริโภคทรัพยากรทางทะเลยังคงมีอยู่และเพิ่มมากยิ่งขึ้นตลอดเวลา ดังนั้นมนุษย์ก็จึงจะต้องมีการทำประมงเพื่อจับสัตว์น้ำในทะเลอยู่ต่อไป แต่อย่างไรก็ตามแล้วมนุษย์เองก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนรักษาชนิดพันธุ์ของสัตว์ทะเลเหล่านั้นเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์ทะเลได้อย่างยั่งยืนตลอดไป และสำหรับสัตว์ทะเลในบางประเภทที่มีความสำคัญ

¹⁰³ ข้อ 2. ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฉบับเดียวกัน

¹⁰⁴ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนลาก และอวนรุนที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมง เพื่อทำการประมงภายในเขต 3,000 เมตร (75 เส้น) นับจากเส้นเขตฐานแนวชายฝั่งทะเล ลงวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2515.

ถ้าหากรัฐปล่อยให้สัตว์ชนิดนั้นๆ ลดจำนวนลงอย่างมากจนกระทั่งตกอยู่ในภาวะที่ใกล้จะสูญพันธุ์ หรือได้สูญพันธุ์ไปแล้วนั้น ก็จะทำให้เกิดผลเสียต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติโดยรวมในทะเลขึ้น ดังนั้นรัฐก็จึงได้กำหนดมาตรการในทางกฎหมายบางประการขึ้นมา เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการ สงวนรักษา และการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรสัตว์ทะเลต่างๆ เหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป โดยการกำหนดให้สัตว์ทะเลในบางชนิดเป็นสัตว์ที่ต้องห้ามไม่ให้มีการทำการประมงโดยเด็ดขาด

สำหรับปะการังซึ่งเป็นสัตว์ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศในทะเล และตกอยู่ใน ภาวะที่เสี่ยงต่อการจะสูญพันธุ์นั้น รัฐได้นำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการ สงวนรักษาเอาไว้ เพื่อไม่ให้ถูกทำลายลงไปเนื่องมาจากสาเหตุที่ได้ถูกทำการประมง โดยได้ออกเป็นประกาศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฉบับที่ 3¹⁰⁵ ซึ่งได้ออกตามความใน มาตรา 32 (7) แห่ง พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยการกำหนดให้ปะการังเป็นสัตว์ที่ต้องห้ามมิให้มี บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการประมงปะการังหรือหินปะการังทุกชนิด และทุกขนาด ไม่ว่าด้วย วิธีการใดๆ ก็ตาม ในทะเลหรืออ่าวที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดชายฝั่งทะเลทุกจังหวัด ยกเว้น ไว้แต่เพียงการทำการประมงปะการังเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ โดยได้รับอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เมื่อได้นำเอามาบังคับใช้ร่วมกันกับมาตรการทาง กฎหมายในประการอื่นๆ แล้วก็จะทำให้ปะการังและสัตว์น้ำในประเภทอื่นๆ ที่ได้อาศัยอยู่ร่วมกัน ในบริเวณแนวปะการังนั้นไม่ต้องถูกทำลายลงไปเนื่องมาจากการทำประมงนั่นเอง

ปัญหาจากการลักลอบทำการประมงที่เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายดังกล่าว ไม่ ว่าจะเป็นการลักลอบทำการประมงภายในสถานที่ต้องห้าม การใช้เครื่องมือทำการประมงที่ต้อง ห้าม หรือการประมงสัตว์น้ำที่ห้ามนั้น ถ้าเพียงแต่การลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย อย่างรุนแรงแต่เพียงอย่างเดียว ก็คงไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาคืออย่างมีประสิทธิภาพ เท่าใดนักเช่นเดียวกันกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าแนวทางที่จะใช้แก้ไขปัญหาคือ ดังกล่าวให้ถูกลงไปได้นั้นจะต้องเร่งเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง ให้ได้ รับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรแนวปะการัง ในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดของ ทรัพยากรการประมง และมีความสำคัญต่อระบบนิเวศโดยรวมของทะเล ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้ผู้

¹⁰⁵ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดมิให้ทำการประมง สัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521 ลงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2521.

ประกอบอาชีพประมงได้รับรู้และตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมาย ที่รัฐได้ กำหนดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังให้คงอยู่ต่อไป พร้อมทั้งนำ เมามาตรการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา อาทิเช่น การห้ามประกอบอาชีพ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือการเรียกให้ผู้กระทำความผิดได้ให้ ประกันทัณฑ์บนว่าจะไม่กระทำความผิดภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ หรือการห้ามเข้าไป ภายในเขตที่กำหนดภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย นำเอามาบังคับใช้ควบคู่ไปกับการลงโทษตาม บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะทำให้รัฐสามารถที่จะแก้ไขปัญหาลักลอบทำการ ประมงที่เป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย จนกระทั่งได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือมีผลกระทบขึ้น ต่อทรัพยากรแนวปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม

(2) มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักลอบทำลายลงไป ของทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งมีผลมาจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว

แนวปะการังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ที่มีความอุดมสมบูรณ์ และก็ยังมีความสวยงามแปลกตา ที่ประกอบไปด้วยปะการังและสัตว์น้ำหลากหลายชนิดที่ได้ อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นระบบนิเวศที่ซับซ้อนในบริเวณชายฝั่งทะเล ดังนั้นจึงทำให้มีผู้คนเป็นจำนวน มากที่นิยมเดินทางไปท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจในบริเวณแนวปะการัง โดยการประกอบกิจกรรม การท่องเที่ยวในรูปแบบหรือประเภทต่างๆ อาทิเช่น การเล่นกีฬาทางน้ำ หรือการดำน้ำชมความ งามของแนวปะการัง เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีนักท่องเที่ยวจำนวนมากที่เดินทางไปท่องเที่ยวยังแหล่ง ท่องเที่ยวในบริเวณชายฝั่งทะเลแห่งต่างๆ แล้ว ปริมาณของนักท่องเที่ยวและการประกอบ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ ที่มีจำนวนมากเกินไปกว่าขีดความสามารถในการ รองรับของพื้นที่ตามธรรมชาติ (Carrying Capacity) ที่จะรองรับเอาไว้ได้นั้น ก็ย่อมที่จะสร้าง ปัญหาและผลกระทบให้เกิดขึ้นกับแหล่งท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลแห่งนั้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาในเรื่องความเสื่อมโทรมลงไปของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลนั้น นับได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่รัฐจะต้องเร่งทำการ แก้ไข และกำหนดแนวทางในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆ เหล่านั้น เอาไว้ให้คงอยู่ เพื่อให้เป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวของประเทศที่มีความสำคัญต่อไป

ทรัพยากรแนวปะการังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ที่ได้รับผลกระทบ จากปัญหาลักลอบทำลายลงไปเป็นอย่างมากจนกระทั่งเกิดความเสื่อมโทรมลงไป ดังจะเห็นได้จากสภาพ ของทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ ที่ได้ถูกใช้

ประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยว จนกระทั่งได้สูญเสียสภาพความสมดุลย์ตามธรรมชาติไป ซึ่งเมื่อรัฐได้มองเห็นถึงสภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าว ก็จึงได้หาทางแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาใช้ในการสงวนรักษา และควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรแนวปะการัง เพื่อไม่ให้ได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวและกลุ่มผู้ประกอบการในด้านการท่องเที่ยว ซึ่งมีรายละเอียดของปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่รัฐได้ใช้ในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้คือ

(2.1) ปัญหาการถูกทำลายลงไปของทรัพยากรแนวปะการังที่มีผลมาจากการกระทำของกลุ่มนักท่องเที่ยว

การประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในประเภทต่างๆ ของนักท่องเที่ยวนั้นอาจจะเป็นสาเหตุสำคัญในประการหนึ่งที่ทำให้ปะการัง และทรัพยากรแนวปะการังในประเภทต่างๆ ได้เกิดความเสื่อมโทรมหรือลดจำนวนลงเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐก็จึงจะต้องนำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการควบคุมดูแล เพื่อป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวที่ได้เดินทางมาท่องเที่ยวพักผ่อนภายในบริเวณของแนวปะการัง ได้กระทำการในบางประการที่อาจจะเป็นการสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังได้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดห้ามไม่ให้นักท่องเที่ยวได้ทำการหักปะการัง หรือจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการังไปเป็นที่ระลึก โดยในบริเวณของแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น ปะการังและทรัพยากรแนวปะการังเป็นสิ่งซึ่งต้องห้ามมิให้นักท่องเที่ยวได้ทำการเก็บหา นำออกไป หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายต่อปะการังหรือสัตว์น้ำในประเภทต่างๆ ที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ¹⁰⁶ ส่วนแนวปะการังที่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาตินั้น การเก็บหาสัตว์น้ำหรือการหักปะการังของนักท่องเที่ยวเพื่อไปเป็นที่ระลึกนั้น ก็เป็นสิ่งที่ต้องห้ามมิให้กระทำตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ โดยการห้ามมิให้มีบุคคลผู้ใดล่าหรือทำอันตรายต่อปะการัง และสัตว์น้ำในบางประเภทที่เป็นสัตว์คุ้มครอง¹⁰⁷ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และตามความในประกาศ

¹⁰⁶ มาตรา 16 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁰⁷ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ได้กำหนดห้ามมิให้ทำการประมงปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง¹⁰⁸

2. การกำหนดห้ามมิให้นักท่องเที่ยวซื้อของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการัง หรือซากของสัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ซึ่งการซื้อหาของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการัง หรือซากของสัตว์ทะเลที่อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการังของนักท่องเที่ยว นั้น ก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนให้มีการทำลายปะการังหรือทำประมงสัตว์น้ำต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการังเพื่อนำมาจำหน่ายให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งก็จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังเกิดความเสียหายและเสื่อมโทรมลง ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดให้การซื้อหรือครอบครองปะการังและสัตว์น้ำในบางประเภทที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการังนั้น เป็นความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535¹⁰⁹

และสำหรับในบทบัญญัติของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรที่จะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้รวมไปถึงการครอบครองผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากซากของสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้สามารถนำเอามาปรับใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคาสิโนของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการังหรือสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการังได้มากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม

3. การกำหนดห้ามมิให้นักท่องเที่ยวทิ้งขยะ หรือสิ่งปฏิกูลลงไปในพื้นที่แนวปะการัง ซึ่งการทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงไปในพื้นที่แนวปะการังนั้น อาจจะทำให้เกิดปัญหาความสกปรก หรือเกิดมลภาวะที่เป็นพิษขึ้นภายในบริเวณแนวปะการังได้ ดังนั้นในบทบัญญัติของกฎหมายก็จึงได้บัญญัติห้ามไม่ให้มีบุคคลใดที่ทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงไปในพื้นที่แนวปะการังที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ¹¹⁰ ส่วนบริเวณแนวปะการังที่อยู่นอกเขต

¹⁰⁸ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการกำหนดห้ามมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด (ฉบับที่3) พ.ศ. 2521 ลงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2521.

¹⁰⁹ มาตรา 19 “ห้ามมิให้ผู้ใดมิไว้ครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง...”

¹¹⁰ มาตรา 16 (18) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

การคุ้มครองของอุทยานแห่งชาติ และเขตคุ้มครองอื่นๆ เช่น เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษนั้น จะต้องนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พศ. 2456 ในมาตรา 119 ทวิ¹¹¹ นำเอามาปรับใช้เพื่อที่จะกำหนดควบคุมและห้ามไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของนักท่องเที่ยวลงไปในทะเล โดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจึงทำให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องการทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลของนักท่องเที่ยวดังกล่าวนี้ ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยการส่งเสริมให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น อาทิเช่น เทศบาล หรือเมืองพัทยา ออกกฎระเบียบตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจเอาไว้แล้วคือ เทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติเมืองพัทยา เพื่อนำเอามาใช้บังคับในการควบคุมดูแลไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลของนักท่องเที่ยวลงไปในบริเวณของแนวปะการังที่อยู่ในเขตการปกครองเหล่านั้น ก็จะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

(2.2) ปัญหาการถูกทำลายลงไปของทรัพยากรแนวปะการังที่มีผลมาจากการกระทำของกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว

กลุ่มผู้ประกอบการในด้านการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ อาทิเช่น ผู้ให้บริการด้านที่พักอาศัยในแหล่งท่องเที่ยว หรือผู้ให้บริการนำเที่ยว นั้น ต่างก็เป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศ ในฐานะที่เป็นผู้ลงทุนประกอบกิจการและให้บริการแก่นักท่องเที่ยวภายในแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ แต่ในการประกอบกิจการด้านการท่องเที่ยวในบางประการของกลุ่มผู้ประกอบการนั้น อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติภายในแหล่งท่องเที่ยวแห่งต่างๆ ได้ ดังนั้นรัฐก็จึงจะต้องเข้ามาควบคุมการดำเนินกิจการของกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้อยู่ในขอบเขต ที่จะทำให้การประกอบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติของประเทศได้มีความยั่งยืนต่อไป

¹¹¹ มาตรา 119 ทวิ “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งใดๆ ลงใน...ทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม...”

สำหรับการดำเนินกิจการในด้านการท่องเที่ยวของผู้ประกอบการท่องเที่ยว ในบางประการนั้น อาจจะเป็นการสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ในแหล่งท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งทะเลได้ ดังนั้นรัฐก็จึงจะได้นำเอามาตรการทางกฎหมายมาปรับใช้ในการควบคุมดูแลไม่ให้กลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยว ดำเนินกิจการท่องเที่ยวในบางประเภทที่อาจจะสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการังภายในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล จนทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดห้ามไม่ให้มีการค้าขาย หรือจำหน่ายของที่ระลึกที่ทำจากปะการัง หรือสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ซึ่งการค้าขายและจำหน่ายของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการังและสัตว์น้ำในบางประเภทของกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวนั้น เป็นการกระทำที่มีผลทำให้ทรัพยากรแนวปะการัง และสภาวะแวดล้อมในทะเลโดยรวมได้เกิดความเสื่อมโทรมลงไปจนกระทั่งมีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทะเลและต่อมนุษย์ ดังนั้นรัฐก็จึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดห้ามไม่ให้มีการค้าขาย หรือจำหน่ายของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในแนวปะการังดังต่อไปนี้คือ การห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใดที่ทำการค้าปะการังซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง และสัตว์น้ำประเภทอื่นๆ ซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง รวมทั้งซากหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของสัตว์เหล่านั้น¹¹² ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พศ. 2535 และยังได้กำหนดให้ปะการัง กัลปังหา เต่าทะเล และกระ หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำมาจากสัตว์ดังกล่าว เป็นสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากสัตว์น้ำที่ต้องห้ามตามกฎหมาย เพื่อมิให้บุคคลใดมีไว้ในครอบครองเพื่อการค้า¹¹³

2. การกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงไปในพื้นที่แนวปะการัง ทั้งนี้ก็เพราะการทิ้งขยะหรือการปล่อยทิ้งสิ่งปฏิกูลลงไปในพื้นที่แนวปะการังนั้น จะทำให้มีปัญหาผลกระทบเกิดขึ้นกับแนวปะการัง และนอกจากนี้สิ่งปฏิกูลในบางชนิดที่มีธาตุอาหารปนเปื้อนอยู่ ถ้าหากได้ถูกปล่อยลงไปสู่บริเวณแนวปะการังแล้วก็จะ

¹¹² มาตรา 20 “ห้ามมิให้ผู้ใดค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้ ทำมาจากซากของสัตว์ดังกล่าว...”

¹¹³ พระราชกฤษฎีกาคุ้มครองสัตว์น้ำ และผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำในบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครองเพื่อการค้า พศ. 2535 ลงวันที่ 31 มีนาคม พศ. 2535.

ทำให้มีสาหร่ายขึ้นปกคลุมในบริเวณแนวปะการังจนทำให้ปะการังตายเป็นจำนวนมาก ดังนั้นรัฐก็จึงต้องเข้ามาควบคุมไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลลงไปในพื้นที่แนวปะการัง โดยการกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายที่นำมาปรับใช้ดังต่อไปนี้คือ การกำหนดห้ามไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยลงไปในพื้นที่แนวปะการังที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ¹¹⁴ ส่วนในบริเวณของแนวปะการังที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตควบคุมในประเภทอื่นๆ นั้นจะต้องนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ที่ได้กำหนดห้ามไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงไปสู่บริเวณแนวปะการัง นำเอามาปรับใช้เช่นเดียวกันกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการทิ้งขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงไปในพื้นที่แนวปะการังของกลุ่มนักท่องเที่ยวเช่นเดียวกัน

มาตรการทางกฎหมายที่ได้ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ในเรื่องการทิ้งขยะมูลฝอยและการปล่อยทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในบริเวณแนวปะการัง ของกลุ่มผู้ประกอบการในด้านการท่องเที่ยวที่เขavnั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่กำหนดห้ามไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยลงไปในพื้นที่แนวปะการังที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ยังมีบทกำหนดโทษต่อผู้ฝ่าฝืนที่ต่ำมากจนเกินไป¹¹⁵ ทำให้ไม่อาจที่จะยับยั้งไม่ให้มีการกระทำความผิดได้ และมีการกระทำความผิดซ้ำขึ้นอยู่เสมอ ดังนั้นจึงทำให้รัฐยังไม่สามารถที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรแนวปะการัง ที่เกิดขึ้นมาเนื่องจากสาเหตุในการทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงสู่บริเวณแนวปะการัง ของกลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรที่จะนำเอามาตรการในเรื่องของวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับควบคู่ไปกับการลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่แล้ว อาทิเช่น การให้ผู้กระทำความผิดให้ประกันตัวตนว่าจะไม่กระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือการห้ามผู้กระทำความผิดประกอบอาชีพเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในระยะเวลาหนึ่งนั้น ก็จะเป็นการช่วยยับยั้งไม่ให้กลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวได้ปล่อยทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงสู่บริเวณแนวปะการังอีกต่อไป

¹¹⁴ มาตรา 16 (18) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹¹⁵ มาตรา 27 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (18) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

3. การกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว จอดเรือหรือทิ้งสมอเรือท่องเที่ยวลงไปในแนวปะการัง ซึ่งการกระทำของผู้ประกอบการในด้านการท่องเที่ยวเช่นนั้นย่อมจะเป็นการกระทำที่ทำลายทรัพยากรแนวปะการังโดยตรง ดังนั้นรัฐก็จึงได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมไม่ให้มีการจอดเรือหรือทิ้งสมอเรือลงไปในแนวปะการัง โดยในบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พศ. 2504 ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลผู้ใดจอดเรือในบริเวณแนวปะการังหรือในสถานที่ซึ่งไม่ได้จัดเอาไว้ให้สำหรับการจอดเรือ¹¹⁶ และในบทบัญญัติของมาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พศ. 2456 ก็ยังได้นำเอามาปรับใช้เพื่อการกำหนดห้ามมิให้มีบุคคลผู้ใดที่ทิ้งสมอเรือลงไปในแนวปะการัง¹¹⁷ ที่อุทยานนอกเขตอุทยานแห่งชาติอีกด้วย

4. การกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบการในด้านการท่องเที่ยว ดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวในบางประการที่อาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรแนวปะการัง โดยการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในบางประเภทนั้น อาจจะทำให้เกิดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังจนกระทั่งส่งผลทำให้ทรัพยากรแนวปะการังได้เกิดความเสื่อมโทรมลงไป อาทิเช่น การประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในประเภท “ซีวอล์กเกอร์” (Sea Walker) นั้น ในปัจจุบันยังไม่มียกเว้นของกฎหมายในฉบับใดที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมา หรือสามารถที่จะนำเอามาปรับใช้ในการควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบนี้ สร้างผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังโดยตรงได้ โดยจะมีก็แต่เพียงแนวทางปฏิบัติงานภายในของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

¹¹⁶ มาตรา 16 (9) “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด...

นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อ
การนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

¹¹⁷ มาตรา 119 ทวิ “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและ
เคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงใน...ทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต
หรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ...”

ไทยเท่านั้น ที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะหน้า¹¹⁸

ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าถ้าหากรัฐยังปล่อยให้มีการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบของชีวลัคเกอร์หรือการค้าในบริเวณของแนวปะการัง โดยที่ไม่ได้มีการควบคุมจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ตีพิมพ์แล้ว ก็อาจจะทำให้เกิดผลกระทบขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการังได้ ดังนั้นจึงควรที่จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็น กรมประมง หรือส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อใช้ควบคุมการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวประเภทชีวลัคเกอร์ หรือกิจกรรมการค้าภายในแหล่งทรัพยากรแนวปะการังซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตพื้นที่รักษาพืชพันธุ์ โดยการออกเป็นประกาศเพื่อควบคุมการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในประเภทดังกล่าว ให้อยู่ภายในขอบเขตที่จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการังตามธรรมชาติ ส่วนแหล่งทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่นอกเขตคุ้มครองตามกฎหมายนั้น ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในการออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในรูปแบบของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม หรือประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อใช้ควบคุมการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในแบบชีวลัคเกอร์ หรือกิจกรรมการค้าแบบอื่นๆ ภายในบริเวณแนวปะการัง เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ

¹¹⁸ ในปัจจุบันคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พศ. 2535 ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวประเภทชีวลัคเกอร์ ดังต่อไปนี้คือ

“1. การประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยการจัดหรือขายรายการนำเที่ยวแบบชีวลัคเกอร์ และการค้าจะกระทำมิได้ ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่กำกับดูแลเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อน เช่น สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมประมง กรมเจ้าท่า และกรมป่าไม้ในกรณีที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ

2. ธุรกิจนำเที่ยวแบบชีวลัคเกอร์ ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวมาแล้ว ได้ส่งเรื่องให้หน่วยราชการดังกล่าวพิจารณาว่าได้กระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ถ้าหากเป็นความผิดหน่วยงานนั้นได้มีการดำเนินการทางกฎหมายอย่างไร เพื่อทบท. จะได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พศ. 2535 ต่อไป”

ของทรัพยากรแนวปะการังต่อไป

การแก้ไขปัญหาการถูกทำลายลงไปของทรัพยากรแนวปะการัง ที่มีผลมาจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว ในส่วนของการแก้ไขปัญหาเรื่องของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่มนักท่องเที่ยว ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐควรที่จะเร่งส่งเสริมให้มีการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Eco-Tourism) ขึ้นภายในแหล่งท่องเที่ยวที่มีทรัพยากรแนวปะการังสวยงาม เช่น ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้นักท่องเที่ยวได้มองเห็นคุณค่า ในระบบนิเวศตามธรรมชาติของทรัพยากรแนวปะการัง และตระหนักถึงความจำเป็นร่วมกันในการดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรแนวปะการังเหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ตลอดไป

และสำหรับในส่วนของการแก้ไขปัญหาเรื่องผลกระทบ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่มผู้ประกอบการในด้านการท่องเที่ยว นั้น นอกจากรัฐจะได้มีการนำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยในบางประการที่ได้บัญญัติไว้ในตามประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับควบคู่ไปกับการลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ใช้บังคับอยู่แล้ว เพื่อเป็นการป้องกันหรือยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดขึ้นอีกแล้วนั้น รัฐก็ควรที่จะนำเอามาตรการทางด้านปกครองมาใช้บังคับเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการด้านการท่องเที่ยวในประเภทต่างๆ ซึ่งรัฐจะใช้วิธีการในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการที่จะดำเนินกิจการด้านการท่องเที่ยวภายในแหล่งท่องเที่ยวที่มีแนวปะการังตั้งอยู่ อาทิเช่น ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยรัฐจะใช้อำนาจของรัฐที่มีอยู่ในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตในการดำเนินกิจการให้กับกิจการท่องเที่ยว เฉพาะแต่ในประเภทที่จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นกับสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของทรัพยากรแนวปะการังภายในแหล่งท่องเที่ยวแห่งนั้น พร้อมทั้งการกำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบผู้ที่ได้รับใบอนุญาตไปแล้ว ให้ดำเนินกิจการไปตามเงื่อนไขที่รัฐได้กำหนดเอาไว้ในการอนุญาตดังกล่าว ซึ่งถ้าหากผู้ใดฝ่าฝืน ไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะดำเนินการเพื่อการพิจารณายกเลิกการอนุญาตนั้นต่อไป ซึ่งมาตรการทางด้านปกครองดังกล่าวนี้รัฐสามารถที่จะดำเนินการได้ทันที โดยการมอบอำนาจตามกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายในฉบับต่างๆ อาทิเช่น หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ซึ่งผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อที่จะได้เป็นผู้ดำเนินการต่อไป

(3) มาตรการกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวงจรรถทำลายลงไปของ
ทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการปล่อยทิ้งตะกอนและของเสียลงสู่บริเวณแนวปะการัง
 ปัญหาเรื่องการปล่อยทิ้งตะกอน สิ่งปฏิกูลและของเสียที่มาจากพื้นที่บนชายฝั่ง
 ทะเลลงไปสู่ในบริเวณแนวปะการังนั้น นับได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและจะต้องได้รับการ
 แก้ไขอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ก็เพราะว่าเมื่อตะกอนหรือของเสียประเภทต่างๆ เมื่อได้ถูกปล่อยให้ลงไป
 สู่แนวปะการังแล้ว ก็ย่อมที่จะทำให้สภาพแวดล้อมของแนวปะการังสูญเสียไปจนกระทั่งทำให้
 เกิดผลกระทบขึ้นต่อการดำรงชีวิตของผู้ของปะการัง และสัตว์น้ำที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง
 ดังนั้นรัฐก็จึงต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมา เพื่อใช้ในการควบคุมดูแลและแก้ไขปัญห
 ที่การปล่อยทิ้งตะกอนและของเสียที่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุในประการต่างๆ เพื่อไม่ให้เกิดความ
 เสียหายขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งมีรายละเอียดของมาตรการทางกฎหมายดังต่อไปนี้คือ

(3.1) การกำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลใดที่ปล่อยทิ้งของเสีย หรือทำให้เกิดสิ่งปฏิกูล
 ลงไปในบริเวณของแนวปะการัง ซึ่งเมื่อมีการปล่อยทิ้งของเสียและสิ่งปฏิกูลต่างๆ ลงไปในแนว
 ปะการังแล้ว ก็จะทำให้เกิดภาวะมลพิษขึ้นในบริเวณแนวปะการัง จนกระทั่งก่อให้เกิดผลกระทบ
 ขึ้นต่อทรัพยากรแนวปะการังในประเภทต่างๆ ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมา
 เพื่อใช้ในการควบคุมดูแลไม่ให้มีการปล่อยทิ้งของเสียดังกล่าว โดยในพระราชบัญญัติการเดินเรือ
 ในน่านน้ำไทย พศ. 2456 ได้บัญญัติห้ามไม่ให้มีการปล่อยทิ้งของเสียหรือสิ่งอื่นใดลงไปในทะเล
 และในบริเวณแนวปะการังที่อยู่ในเขตน่านน้ำบริเวณชายฝั่งทะเล จนกระทั่งก่อให้เกิดสภาพที่
 เป็นพิษขึ้นต่อสิ่งมีชีวิตและสภาพแวดล้อมต่างๆ ภายในทะเล ¹¹⁹

(3.2) การกำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลใดที่ก่อสร้าง สิ่งปลูกสร้างในบริเวณชายหาด
 จนกระทั่งก่อให้เกิดตะกอนที่อาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรแนวปะการังได้ ซึ่งในบทบัญญัติ
 ของกฎหมายได้กำหนดห้ามไม่ให้มีการปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดล่วงล้ำเข้าไป

¹¹⁹ มาตรา 119 ทวิ “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือกระทำความด้วยประการใดๆ ลงใน
 แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้
 ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือต่อ
 สิ่งแวดล้อม...”

เหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำในทะเลภายในเขตน่านน้ำไทย หรือในบริเวณชายหาดริมฝั่งทะเล¹²⁰ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการไหลของตะกอน ที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างในบริเวณชายฝั่ง หรือสิ่งปลูกสร้างที่รุดล้าลงไปในเขตน่านน้ำ ได้ไหลลงไปบริเวณแนวปะการังจนกระทั่งทำให้ปะการังถูกทับถมจนตาย และทำให้มีผลกระทบต่อสัตว์น้ำซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง จนกระทั่งไม่สามารถที่จะมีชีวิตอยู่ได้ แนวทางในการแก้ไขเรื่องนี้ก็คือรัฐจะต้องเข้มงวดในการควบคุมไม่ให้มีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายในบริเวณชายฝั่ง หรือรุดล้าลงไปในทะเลจนกระทั่งได้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องตะกอนขึ้นมา

(3.3) การกำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใดที่ขุดร่องน้ำ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำในบริเวณที่อาจจะสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการัง โดยในบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พศ. 2504 ได้กำหนดห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใดที่ทำการเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือกระทำการใดๆ ที่เป็นการกีดขวางทางน้ำภายในเขตอุทยานแห่งชาติจนกระทั่งก่อให้เกิดตะกอนหรือผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณแนวปะการัง¹²¹ ส่วนการแก้ไขปัญหาระเบิดการขุดร่องน้ำหรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำในบริเวณแนวปะการังนอกเขตอุทยานแห่งชาติ นั้นในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พศ. 2456 ได้บัญญัติห้ามไม่ให้มีบุคคลผู้ใดที่ขุดลอกแก้ไข หรือกระทำความผิดประการใดๆ อันจะเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่องน้ำภายในทะเล¹²² ซึ่งก็อาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาเรื่องตะกอนที่ตกลงไปในบริเวณแนวปะการัง หรือทำให้เกิดผลกระทบขึ้นจนกระทั่งทำให้ทรัพยากรแนวปะการังเกิดความเสียหาย และเสื่อมโทรมลงไปจากที่เคยเป็นอยู่ตามธรรมชาติ

สำหรับแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในประการต่างๆ ที่ได้ทำให้ทรัพยากรแนวปะการังในบริเวณชายฝั่งทะเลได้เกิดความเสื่อมโทรมลงไปจากเดิม ดังที่ได้นำมาเสนอเอาไว้ในส่วนของการศึกษาวิจัยในเรื่องของ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนพบว่ายังคงมีข้อบกพร่องที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้รัฐไม่สามารถจะดำเนินการเพื่อการบังคับใช้มาตรการ

¹²⁰ มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พศ. 2456.

¹²¹ มาตรา 16 (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พศ. 2504.

¹²² มาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พศ. 2456.

ทางกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหของทรัพยากรแนวปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงทำให้กระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยยังไม่สามารถที่จะดำเนินการไปได้ในทิศทางที่ควรจะเป็น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ นับได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐจะต้องเร่งรีบดำเนินการแก้ไขให้สำเร็จดังต่อไปนี้

โดยปัญหาและอุปสรรคสำคัญในประการแรก ที่มีผลทำให้กระบวนการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังโดยตรง และมาตรการทางกฎหมายที่ได้ถูกนำมาปรับใช้เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการังนั้น ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ก็คือปัญหาในเรื่องของความพร้อมของในบางประการของบทบัญญัติกฎหมายที่ได้ถูกนำมาปรับใช้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง อาทิเช่น ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของคำจำกัดความของคำว่า "ที่ดิน"¹²³ ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ว่าหมายรวมไปถึงที่ชายทะเล ซึ่งมีลักษณะเป็นน่านน้ำในทะเลที่มีแนวปะการังตั้งอยู่ด้วยหรือไม่ ดังนั้นจึงอาจจะทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมายขึ้นมาได้ หรือปัญหาในเรื่องของการที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติคุ้มครองรวมไปถึงการครอบครองผลิตภัณฑ์ ที่ได้ทำมาจากซากของปะการังซึ่งเป็นสัตว์คุ้มครอง¹²⁴ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้รัฐยังไม่สามารถที่จะดำเนินการ เพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

ส่วนปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในประการที่สอง ซึ่งมีผลทำให้กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังนั้น ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ซึ่งก็คือปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแล และการแก้ไขปัญหของทรัพยากรแนวปะการังนั้น ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

¹²³ มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹²⁴ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าใดนัก ปัญหาดังกล่าวก็นับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่มีผลทำให้รัฐไม่สามารถจะดำเนินการเพื่อการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศต่อไปได้ ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวนี้ก็จะเกิดขึ้นเนื่องมาจากจิตสำนึกของประชาชนและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ ยังมองไม่เห็นความสำคัญของทรัพยากรแนวปะการังที่มีต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติเท่าที่ควร ดังนั้นก็จึงทำให้รัฐยังไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเกิดขึ้นมาเองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับต่างๆ ยังละเลยไม่ได้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นด้วยสาเหตุในประการใดๆ ก็ตาม ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ล้วนแต่ทำให้ทรัพยากรแนวปะการังในปัจจุบันถูกทำลายลงไป

ซึ่งรัฐสามารถที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยการที่รัฐจะต้องเร่งส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับต่างๆ ให้ได้รับทราบถึงบทบาทความสำคัญในระบบนิเวศตามธรรมชาติของทรัพยากรแนวปะการังและความจำเป็นที่รัฐจะต้องทำการสงวนรักษาแหล่งทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ เอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป การดำเนินการเพื่อเร่งรัดและตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และก็ยังรวมตลอดไปจนถึงการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังร่วมกันกับองค์กรภาครัฐ ดังนั้นก็จึงจะทำให้การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหของทรัพยากรแนวปะการังนั้น สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ซึ่งถ้าหากข้อบกพร่องหรืออุปสรรคสำคัญทั้งสองประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ได้รับการแก้ไขปรับปรุงตามแนวทางที่ได้ถูกนำเสนอแล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองดูแลโดยมาตรการทางกฎหมาย อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป

3.2 กฎหมายระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากร แนวปะการัง

การอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนในสังคมนั้น ย่อมจะต้องมีการนำเอากฎหมายมาใช้เพื่อการจัดระเบียบของสังคมให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และใช้ควบคุมความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคลผู้ที่เป็นสมาชิกของสังคม เพื่อให้สามารถที่จะอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นสังคมได้อย่างปรกติสุข ซึ่งก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับความสัมพันธ์ของประเทศต่างๆ ในโลก ที่ได้มาอยู่ร่วมกันเป็นประชาคมระหว่างประเทศหรือเป็นประชาคมโลกนั้น ก็ย่อมที่จะต้องมีการระเบียบหรือกติกาในการอยู่ร่วมกันและควบคุมความประพฤติระหว่างรัฐต่างๆ ให้สามารถที่จะอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นปรกติสุข ซึ่งกฎกติกาดังกล่าวนี้ก็คือ “กฎหมายระหว่างประเทศ” นั่นเอง

กฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) คือ บรรดากฎและข้อบังคับแห่งความประพฤติ ซึ่งนานาประเทศยึดถือตามในความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือบรรดามลพันธุกรรมแห่งรัฐตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ รัฐต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามโดยนิตินัยเพื่อใช้บังคับต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ¹²⁵ และจากความหมายที่ได้ยกขึ้นมากล่าวอย่างข้างต้นนั้น กฎหมายระหว่างประเทศจึงมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศรัฐ และหลักกฎหมายมหาชนที่ใช้กำหนดกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของประชาคมโลก ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศนั้นมีอยู่มากมายหลายประเภท แล้วแต่ที่มาของกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับระหว่างกัน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งจะได้แก่จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไปที่นานาอารยประเทศได้รับรองและปฏิบัติตาม หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร อันได้แก่ สนธิสัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศ และคำพิพากษาของศาลในระหว่างประเทศ

สำหรับข้อตกลงในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่กระทำขึ้นในระหว่างรัฐที่เป็นลายลักษณ์อักษร และมุ่งที่จะก่อให้เกิดสิทธิและพันธะทางกฎหมายแก่ประเทศภาคีสมาชิก

¹²⁵ อูสาห์ โกมตปาณิก , “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ” เอกสารการสอนวิชาการกฎหมายระหว่างประเทศ หน้าที่ 1-6 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช , 2535) หน้า 5.

ให้ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดนั้น ได้แก่ สนธิสัญญาหรืออนุสัญญา¹²⁶ นั้นเอง ซึ่งสนธิสัญญาหรืออนุสัญญานั้น แต่เดิมมาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มักจะมุ่งถึงการกำหนดความสัมพันธ์ในทางการเมืองและการปกครองระหว่างประเทศต่างๆ ทั่วโลก แต่ในเวลาต่อมาเมื่อปัญหาในด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้กลับกลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ และความสงบเรียบร้อยของประชาคมโลก โดยส่วนรวม ดังนั้นสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาในฐานะที่เป็นการกำหนดถึงกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็จึงได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในด้านการกำหนดถึงหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่างๆ ในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ไม่ได้เป็นเพียงปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ยังสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศต่างทั่วโลกอีกด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ไม่ได้เป็นสมบัติของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยตรง แต่ว่าเป็นสาธารณสมบัติของประชาคมโลกโดยส่วนรวมทั้งหมดที่จะต้องช่วยกันดูแลรักษาเอาไว้ ดังนั้นประเทศต่างๆ ทั่วโลกก็จึงได้มีการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของโลก ซึ่งอนุสัญญาก็เป็นมาตรการสำคัญที่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยการกำหนดถึงบทบาทความสัมพันธ์ในระหว่างประเทศ เพื่อการจัดการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ เอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป

¹²⁶ สนธิสัญญา (Treaty) หมายถึง ข้อตกลงสำคัญที่กระทำโดยรัฐ ซึ่งก็มักจะเป็นความตกลงในทางการเมือง เช่น สนธิสัญญาทวิภาคีที่ตกลงสถาปนาความสัมพันธ์ในทางไมตรีระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งจะใช้แต่เฉพาะความตกลงที่กระทำโดยประมุขของรัฐหรือรัฐบาล ส่วนอนุสัญญา (Convention) หมายถึง เอกสารความตกลงทางการที่มีลักษณะทวิภาคี หรือเป็นเอกสารความตกลงที่ร่างขึ้นโดยองค์กรสถาบันระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES Convention) โดยที่อนุสัญญานั้น จะเป็นความตกลงที่มุ่งจะให้เป็นการสร้างกฎเกณฑ์ในระหว่างประเทศขึ้นมา รายละเอียดโปรดดูใน ปรัชญา เวสารัชช, "สนธิสัญญา" เรื่องเดียวกัน, หน้า 234.

ดังนั้นในส่วนนี้จึงจะได้ทำการศึกษาวิจัยถึงกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนของอนุสัญญาในฉบับต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทยและในระดับนานาชาติ โดยจะได้หยิบยกเอามาตรการในประการต่างๆ ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES Convention) อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsa Convention) และอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (Convention on The Law of The Sea) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

3.2.1 อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์

(1) ความเป็นมา

ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าในปัจจุบันนี้ สัตว์ป่าและพืชป่าหายากที่มีอยู่ตามระบบนิเวศในธรรมชาติทั่วโลก ได้ถูกทำลายลงไปโดยกระบวนการค้าระหว่างประเทศเป็นจำนวนมากและภายในเวลาอันรวดเร็ว ดังเช่น การสูญพันธุ์ไปของงูปรี หรือกระเข้ไม้จืดบางชนิด เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังรวมตลอดไปถึงสัตว์ป่าและพืชป่าหายากอีกหลายๆ ชนิดที่กำลังถูกคุกคามและเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ไปในอนาคต ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าในระหว่างประเทศ อาทิเช่น ช้างแอฟริกา นกเงือก และกล้วยไม้ป่าบางชนิด เป็นต้น และจากสภาพความเป็นจริงดังกล่าวนี้ทำให้บรรดารัฐในประเทศต่างๆ จึงได้ตระหนักร่วมกันว่าถ้าหากยังละเลยต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าที่หายาก โดยไม่มีมาตรการในการควบคุมอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพเพียงพอกับการดำเนินงานในระดับประเทศแล้ว ก็ย่อมจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้นจึงทำให้รัฐทั้งหลายและองค์กรในด้านการอนุรักษ์ระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันในการประสานความร่วมมือ และแสวงหามาตรการในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่หายากเอาไว้ นั่นก็คือที่มาของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์นั่นเอง

โดย “อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์” (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) หรือที่มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “อนุสัญญาไซเตส” (CITES) เป็นอนุสัญญาที่เกิดขึ้นมาจากความพยายามของ “สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากร

ธรรมชาติ" (The international Union for Conservation of Nature and Natural Resources : IUCN) ซึ่งได้ร่วมมือกันกับหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ และประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1973 ซึ่งเป็นความร่วมมือกันของรัฐต่างๆ ในระดับพหุภาคี (Multi-lateral)¹²⁷ โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดทำอนุสัญญาขึ้นมาเพื่อควบคุมการค้าขายสัตว์ป่า และพืชป่าที่หายากในระหว่างประเทศเป็นสำคัญ¹²⁸

อนุสัญญาไซเตสนั้น ได้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 ภายหลังจากที่มีการให้สัตยาบันของประเทศต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 10 ประเทศ ซึ่งในปัจจุบันนี้มีประเทศที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาไซเตสถึง 111 ประเทศ¹²⁹ สำหรับประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมและลงนามในอนุสัญญาไซเตส เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2516 ณ กรุงวอชิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และต่อมาได้รับมติความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากรัฐสภา ให้ประเทศไทยได้ดำเนินการเพื่อเข้าเป็นประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาไซเตส เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2525

¹²⁷ เป็นการแบ่งประเภทของอนุสัญญา ตามจำนวนของรัฐที่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญานั้นๆ ซึ่งสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. อนุสัญญาแบบทวิภาคี (Bi-lateral) หมายถึง อนุสัญญาที่มีรัฐเพียงสองฝ่ายเข้าเป็นภาคีสมาชิกร่วมกันในอนุสัญญานั้นๆ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการวางกฎเกณฑ์ให้มีความผูกพันระหว่างกันก็แต่เฉพาะภาคีสมาชิกทั้งสองฝ่ายนั่นเอง

2. อนุสัญญาแบบพหุภาคี (Multi-Lateral) หมายถึง อนุสัญญาที่มีรัฐร่วมเจรจาและร่วมลงนามมากกว่าสองฝ่ายขึ้นไป ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ให้มีความผูกพันในระดับนานาชาติ

รายละเอียดโปรดดูใน ปรัชญา เวสารัชช, "สนธิสัญญา," เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ หน้าที่ 1-6, หน้า 219-282.

¹²⁸ International Trade in Endangerered Species Under C.I.T.E.S. : Direct Listing VS Reserse Listing 15 (Cornell INT'L L.J., 1982) : 108.

¹²⁹ กรมป่าไม้, เอกสารเผยแพร่เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์, (กรุงเทพมหานคร : กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้, มปป.)

และต่อมาประเทศไทยได้ลงนามรับรองเพื่อให้สัตยาบัน ต่อการเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิก ของอนุสัญญาไซเตสโคสสมบรูณ์ ในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2525¹³⁰

(2) สาระสำคัญของอนุสัญญาไซเตส

อนุสัญญาไซเตสเป็นสนธิสัญญาในประเภทพหุภาคี (Multi-Lateral) ซึ่งเป็น ความตกลงในระหว่างรัฐด้วยกัน ในการมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองต่อสัตว์ป่าและพืชป่าที่หายาก โดยการควบคุมกระบวนการค้าระหว่างประเทศซึ่งพืชและสัตว์ดังกล่าว ด้วยวิธีการตรวจสอบ แหล่งกำเนิด หรือแหล่งที่มาของสัตว์ป่าและพืชป่าตามที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้าย อนุสัญญา โดยการตรวจสอบจากเอกสารที่ใช้กำกับการส่งออก นำเข้า และการส่งผ่านแดน ในประเทศต่างๆ ซึ่งประเทศที่เป็นภาคีไซเตสนั้นจะต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของไซเตส เพื่อการตรวจสอบตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ รวมทั้งการกำหนดให้มี มาตรการตรวจสอบภายในของประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งสอดคล้องกับระบบของไซเตสอีกด้วย นอกจากนี้อนุสัญญาไซเตสก็ยังได้กำหนดให้รัฐภาคีสมาชิก ได้มีการติดต่อประสานงานระหว่างกัน และกับเลขาธิการไซเตส เพื่อการควบคุม ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติ (Implementation) ของรัฐในภาคีสมาชิกและรัฐนั่นเอง ทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ¹³¹ อีกด้วย

อนุสัญญาไซเตสได้แบ่งประเภทของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่า ในความควบคุม ตามอนุสัญญาออกเป็น 3 บัญชี เพื่อให้เกิดความสะดวกและชัดเจนต่อการควบคุมดูแลให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ซึ่งประเทศภาคีสมาชิกสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือลดจำนวน ประเภทของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ก็เพื่อการควบคุมกระบวนการ ค้าในระหว่างประเทศ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่า ให้สามารถที่จะดำเนินการ ควบคุมคู่กันไปได้ตามแนวความคิดในเรื่องของการพัฒนาแบบยั่งยืนต่อไป ซึ่งในอนุสัญญา

¹³⁰ คำชี้แจงรายละเอียดประกอบอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิด ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ รายงานการประชุมรัฐสภา เล่มที่ 2 ครั้งที่ 6-12 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , 2525) , หน้า 99.

¹³¹ Willem Wijnstekers , The Evolution of CITES , A reference to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Lausanne , 1990) , PP. 10-12.

ไซเตสได้แบ่งประเภทของชนิดพันธุ์สัตว์ป่า และพืชป่าที่ต้องถูกควบคุมตามอนุสัญญา ออกเป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้คือ¹³²

1. สัตว์ป่าหรือพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 (Appendix I)

หมายถึงสัตว์ป่าหรือพืชป่าที่หาได้ยากมากและใกล้จะสูญพันธุ์ ดังนั้นอนุสัญญาไซเตสจึงห้ามไม่ให้ทำการค้าโดยเด็ดขาด ยกเว้นแต่จะเป็นในกรณีที่มีความจำเป็นพิเศษ ซึ่งกระบวนการในการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านแดนของสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 นั้น จะต้องมีการพิจารณาอย่างเข้มงวดเป็นพิเศษ และจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน ประเทศที่จะทำการส่งออกจึงจะอนุญาตให้ทำการส่งออกได้ โดยพิจารณาของประเภทภาคีสมาชิกทั้งฝ่ายที่จะนำเข้าและฝ่ายที่จะส่งออก จะต้องคำนึงถึงผลได้และผลเสีย เช่น คำนึงถึงความอยู่รอดของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าหรือพืชป่าในประเภทนั้นๆ รวมทั้งการพิจารณาว่าไม่ได้เป็นการส่งออกเพื่อวัตถุประสงค์ในทางพาณิชย์ เป็นต้น ตลอดจนการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางไซเตสได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัดอีกด้วย ตัวอย่างของสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 นี้ ได้แก่ จระเข้ น้ำเค็ม จระเข้ น้ำจืด ช้างเอเซีย และกล้วยไม้ป่าหายากในบางชนิด เป็นต้น

2. สัตว์ป่าหรือพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 (Appendix II)

หมายถึงสัตว์ป่าหรือพืชป่าที่หาได้ยากแต่ก็ยังไม่ถึงขั้นที่จะสูญพันธุ์ ซึ่งถ้าหากว่าปล่อยให้มีการค้าขายโดยที่ไม่มีการควบคุมแล้ว ก็อาจจะทำให้สัตว์ป่าหรือพืชป่านั้นสูญพันธุ์ลงไปได้ ซึ่งไซเตสอนุญาตให้มีการค้าสัตว์ป่าหรือพืชป่าในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ได้ แต่จะต้องมีการควบคุมไม่ให้เกิดผลกระทบ ที่ทำให้สัตว์ป่าหรือพืชป่านั้นเกิดความเสียหายหรือลดจำนวนลงไปมาก โดยประเทศภาคีสมาชิกที่ทำการส่งออกจะต้องทำหนังสืออนุญาตให้ส่งออกได้ และรับรองว่าการส่งออกในแต่ละครั้งนั้นจะไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงชีวิตของสัตว์ป่าหรือพืชป่าดังกล่าวในธรรมชาติ ส่วนการนำเข้า และนำผ่านแดนนั้นก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในประการต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญาไซเตส ตัวอย่างของสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชี

¹³² กรมป่าไม้ , เอกสารคำชี้แจงรายละเอียดประกอบอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) , กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้ , มปป.

แนบท้ายหมายเลข 2 นี้ ได้แก่ นกแก้ว ชะมด และคันท่อมือข้าวหม้อแกงลิง เป็นต้น

3. สัตว์ป่าหรือพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 3 (Appendix III)

หมายถึงสัตว์ป่าหรือพืชป่าที่มีอยู่ปรกติเป็นจำนวนมากในธรรมชาติ ดังนั้นอนุสัญญาไซเตสจึงอนุญาตให้ส่งออกได้โดยไม่จำกัด ซึ่งถ้าหากว่าภาคีสมาชิกประเทศใดต้องการที่จะคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 3 แล้ว ประเทศภาคีนั้นก็จะต้องขอความร่วมมือจากประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ ให้ช่วยดูแลเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นกับชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าหรือพืชป่านั้นตามธรรมชาติ ตัวอย่างของสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 3 นี้ ได้แก่ กวาง "Black Buck" ของประเทศเนปาล เป็นต้น

และนอกจากอนุสัญญาไซเตสจะควบคุมการค้าในระหว่างประเทศ ซึ่งสัตว์ป่าและพืชป่าที่หายากแล้ว บทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสก็ยังครอบคลุมไปถึงการนำเข้า การส่งออก และการนำผ่านแดนของซากสัตว์ป่า ซากพืชป่า ตัวอย่างพันธุ์พืชที่ยังมีชีวิตอยู่ และเมล็ดพันธุ์ของพืชป่านั้นอีกด้วย โดยมีข้อยกเว้นไว้แต่เพียงในกรณีของการยืมที่ไม่ใช่การค้า การบริจาคหรือการแลกเปลี่ยนกันในระหว่างนักวิทยาศาสตร์ หรือสถาบันทางวิทยาศาสตร์ที่ได้จดทะเบียนเอาไว้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของรัฐเท่านั้น¹³³

(3) ความเกี่ยวข้องของอนุสัญญาไซเตส กับกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย

แต่เดิมมาถึงมีชีวิตประเภทต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในแนวปะการังนั้น ไม่ว่าจะเป็นตัวปะการัง ปลาสวยงาม หรือเปลือกหอยต่างๆ ที่มีความสวยงามนั้น ล้วนแต่เป็นสินค้าส่งออกที่มีความสำคัญและมีมูลค่าในทางเศรษฐกิจที่สูง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการส่งออกไปในรูปแบบของสินค้าประเภทของที่ระลึกซึ่งทำมาจากปะการัง หรือเปลือกหอย และการส่งออกปลาสวยงามในฐานะที่เป็นสัตว์เลี้ยง ดังนั้นจึงทำให้ประเทศต่างๆ ที่มีทรัพยากรแนวปะการังชายฝั่งทะเลที่อุดมสมบูรณ์ อาทิเช่น ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และศรีลังกา เป็นต้น ต่างก็ได้ทำการผลิตและส่งออกสินค้าที่ทำมาจากทรัพยากรแนวปะการัง เพื่อไปจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยในระหว่างปี ค.ศ. 1976 ประเทศฟิลิปปินส์เพียงประเทศเดียวได้ส่งออกสินค้าประเภท

¹³³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 18.

ของที่ระลึกที่ทำจากปะการังและเปลือกหอย ไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนถึง 11,000 ตัน หรือคิดเป็นมูลค่าประมาณ 40 ล้านดอลลาร์¹³⁴ ซึ่งเมื่อประเทศต่างๆ เหล่านั้นได้ทำการส่งออกสินค้าที่ทำจากทรัพยากรแนวปะการังเป็นจำนวนมากแล้ว ก็ย่อมที่จะทำให้สภาพแวดล้อมของแนวปะการัง และระบบนิเวศในทะเลเสื่อมโทรมลงไป จนกระทั่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตสิ่งมีชีวิตที่อาศัยในแนวปะการัง ต่อสัตว์น้ำในทะเล และมีผลกระทบต่อมนุษย์ ในที่สุด ซึ่งองค์กรของไซเตสและประเทศภาคีสมาชิกนั้น ได้สังเกตเห็นว่าปัญหาดังกล่าวนั้นเป็น ปัญหาที่มีความจำเป็นและจะต้องรีบแก้ไขโดยด่วน เพราะถ้าหากปล่อยเอาไว้แล้วก็ย่อมที่จะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติของทะเลโดยรวมได้ ดังนั้นองค์กรไซเตสและภาคี สมาชิกจึงได้กำหนดให้ปะการัง และสัตว์น้ำที่อาศัยในแนวปะการัง เช่น ปลาสมองงาม หรือหอย บางชนิด ได้เป็นสัตว์คุ้มครองตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ของอนุสัญญาไซเตส ซึ่งการ นำเข้าและส่งออกปะการังและสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในแนวปะการังดังกล่าวนี้ จะต้องได้รับอนุญาต จากประเทศผู้นำเข้าและส่งออกนั้น และอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่ไซเตสได้กำหนดเอาไว้ ดังต่อไปนี้¹³⁵

การนำเข้าและส่งออก ซึ่งชนิดพันธุ์ของพืชป่าและสัตว์ป่าตามที่ได้กำหนดให้ รวมอยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 นั้น จะต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า และต้องแสดงใบ อนุญาตก่อนการส่งออก ซึ่งใบอนุญาตการส่งออกนั้นจะออกให้ได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ แล้วเท่านั้น

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของรัฐซึ่งส่งออกนั้นได้รับรองว่า การส่งออกนั้นจะ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้นๆ
2. ชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่านั้น ไม่ได้เป็นการได้มาด้วยการละเมิด กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์สัตว์ และพันธุ์พืชของรัฐนั้น
3. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของรัฐที่นำเข้าและรัฐที่ส่งออกนั้น ต้องพอใจ แล้วว่าชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าใดๆ ซึ่งยังมีชีวิตอยู่นั้น จะได้รับการเตรียมและการ

¹³⁴ นางพางา สุขวนิช และคณะ , "ปะการัง สายใยแห่งชีวิต , " ประชาชาติธุรกิจ ฉบับพิเศษ : ธรรมชาติคือชีวิต (พฤษภาคม 2535) : 18.

¹³⁵ Article IV "Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora 1973".

ถ้าเพียงในลักษณะที่เสี่ยงต่อการบาดเจ็บ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือเป็นการทารุณโหดร้าย น้อยที่สุด

4. เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของภาคีในแต่ละรัฐ จะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบใบอนุญาตส่งออกซึ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 นั้น และเมื่อใดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการกำหนดว่า การนำเข้าหรือส่งออกชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่านั้น ควรที่จะถูกจำกัด ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการรักษชนิดพันธุ์นั้นๆ ในถิ่นที่อยู่ของมัน ให้คงอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับบทบาทในระบบนิเวศซึ่งมันถือกำเนิดขึ้นมา เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการนั้นก็จะได้แนะนำเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง ถึงมาตรการที่เหมาะสมในการจำกัดใบอนุญาตส่งออกหรือการนำเข้าชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่านั้นๆ

และสำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศภาคีของอนุสัญญาไซเตสนั้น ก็ได้รับเอาแนวทางการดำเนินงานตามที่อนุสัญญาไซเตสได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะในส่วนของ การควบคุมกระบวนการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่หายาก ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการเพื่อควบคุมการนำเข้า การส่งออก หรือการนำผ่านแดน ของสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายที่ไซเตสได้กำหนดเอาไว้ และตลอดจนการกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศที่ได้รับการอนุมัติการ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่อนุสัญญาไซเตสได้กำหนดเอาไว้ และสำหรับในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญาไซเตส กับการระบวงการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยนั้น ประเทศไทยได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานตามอนุสัญญาไซเตส เกี่ยวกับการควบคุมการค้าชนิดพันธุ์ของปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ตามที่อนุสัญญาไซเตสได้กำหนดให้เป็นชนิดพันธุ์สัตว์คุ้มครองตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการค้าและจำหน่ายพันธุ์ปลาสวยงามหรือจำกัดการผลิตและการจำหน่ายของที่ระลึกที่ทำมาจากปะการังและเปลือกหอย เป็นต้น โดยได้กำหนดให้มีมาตรการทั้งในด้านบริหารและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมการค้าทั้งภายในประเทศหรือการค้าในระหว่างประเทศ

และเพื่อที่จะทำให้กระบวนการในการสงวนและคุ้มครองปะการัง ตลอดจนสัตว์ทะเลที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความในอนุสัญญาไซเตส ประเทศไทยก็จึงได้กำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายในฉบับต่างๆ เพื่ออนุมัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญา โดยการออกเป็นกฎกระทรวงและ

สหกรณ์¹³⁶ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการนำเข้า ส่งออก หรือส่งผ่านปะการัง กัลปังหา และดอกไม้ทะเล หรือซากของสัตว์น้ำในประเภทดังกล่าว ตามที่อนุสัญญาไซเตสได้ กำหนดไว้ นอกจากนี้ก็ยังมีกรออกเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์¹³⁷ ให้ปะการัง หอย และ ปลาสวยงามในบางประเภทที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ซากหรือ ส่วนหนึ่งส่วนใดและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากสัตว์น้ำและซากสัตว์น้ำดังกล่าว เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งนับได้ว่าเป็นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการ ป้องกันและแก้ไขปัญหากลากทำลายลงไปของแนวปะการัง ที่ได้มีสาเหตุมาจากการค้าปะการัง และสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง ตลอดจนการค้าซากและของที่ระลึกซึ่งทำมาจาก ปะการังและสัตว์น้ำดังกล่าว ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศให้ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นจึงสามารถที่จะกล่าวได้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิด ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ หรืออนุสัญญาไซเตส เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มี บทบาทสำคัญในด้านการคุ้มครองและดูแลทรัพยากรแนวปะการังทั้งของประเทศไทย และของ ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ให้ได้มีความปลอดภัยจากกระบวนการค้าขายซึ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ และ ซากสัตว์ในระหว่างประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้สภาพแวดล้อมของทรัพยากรแนวปะการังยังคง สภาพความเป็นระบบนิเวศทางทะเลที่มีความอุดมสมบูรณ์อยู่เหมือนเช่นเดิมต่อไป

¹³⁶ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่า หรือซากของสัตว์ป่า ที่อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่าง ประเทศ ซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 51ก. วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2537.

¹³⁷ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร ฉบับที่ 58 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 3 วันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2535.

3.2.2 อนุสัญญาแรมซาร์

(1) ความเป็นมา

“พื้นที่ชุ่มน้ำ” (Wetlands) มีความหมายถึง พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ และพื้นที่ตื้นน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และมนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็มรวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร¹³⁸ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงพื้นที่ตามธรรมชาติที่เข้าข่ายเป็นเขตพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น สามารถที่จะจำแนกออกได้เป็นกลุ่มพื้นที่ใหญ่ๆ ทั้งสิ้นจำนวน 6 ประเภทตามลักษณะของภูมิทัศน์ธรรมชาติ ดังต่อไปนี้คือ¹³⁹

1. พื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณชายฝั่งทะเล (Marine) เป็นระบบพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเล (Coastal Wetlands) ซึ่งประกอบไปด้วยพื้นที่ชายฝั่งที่เป็นโขดหิน (Rocky Shores) และในบริเวณแนวปะการัง (Coral Reefs) น้ำตื้นชายฝั่งทะเล
2. พื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณน้ำกร่อย (Estuarine) เป็นระบบพื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณน้ำกร่อย ซึ่งครอบคลุมถึงบริเวณปากแม่น้ำ (Deltas) บริเวณที่มีน้ำทะเลท่วมถึง (Tidal Marches) และในบริเวณป่าชายเลน (Mangrove Swamps)
3. พื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณทะเลสาบ (Lacustrine) เป็นระบบพื้นที่ชุ่มน้ำในบริเวณทะเลสาบ หรือเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับทะเลสาบ (Wetlands associated with Lakes)
4. พื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณแม่น้ำลำคลอง (Riverine) เป็นระบบพื้นที่ชุ่มน้ำในบริเวณแม่น้ำลำคลองต่างๆ (Wetlands along rivers and streams)
5. พื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณที่ลุ่มน้ำขัง (Palustrine) เป็นระบบพื้นที่ชุ่มน้ำในบริเวณที่ลุ่มน้ำขังต่างๆ เช่น ห้วย หนอง บึง (Marshes , Swamps and Bogs)

¹³⁸ ความหมายตามที่อนุสัญญาแรมซาร์ได้กำหนดไว้

¹³⁹ ศันสนีย์ ชูแหว , การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ : สถานการณ์ปัจจุบันและมาตรการที่จำเป็น (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย , 2537) หน้า 9-

6. พื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณริมฝั่งแม่น้ำและชายฝั่งทะเล ซึ่งมีเขตติดต่อกับพื้นที่ชุ่มน้ำและเกาะ หรือน้ำทะเลที่มีความลึกมากกว่า 6 เมตร เมื่อน้ำลดลงต่ำสุด และยังรวมทั้งในบริเวณที่ตื้นชายฝั่ง (Shallow Coastal Waters) แนวปะการัง (Coral Reefs) ชายฝั่งทะเล แต่ไม่รวมทะเลลึก

พื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่ๆ มีความอุดมสมบูรณ์ และเป็นแหล่งศูนย์กลางในการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัยของประชากรทั่วโลกมาช้านานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นบริเวณที่ราบริมฝั่งแม่น้ำ ริมทะเลสาบ หรือในบริเวณชายฝั่งทะเลก็ตาม จึงทำให้ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เนื่องจากมีมนุษย์และสิ่งมีชีวิตเป็นจำนวนมากที่ได้มาอาศัยอยู่ร่วมกันตามระบบนิเวศของธรรมชาติที่ซับซ้อน นอกจากนี้แล้วพื้นที่ชุ่มน้ำก็ยังมิบทยพาทหน้าทีเดียว มีความสำคัญในประการอื่นๆ อีก อาทิเช่น การป้องกันน้ำท่วม การฟื้นฟูคุณภาพน้ำ หรือการรักษาสภาพความสมดุลของชายฝั่ง เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้นจึงนับได้ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นสถานที่ ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งถ้าหากว่าพื้นที่ชุ่มน้ำได้ถูกทำลายลงไปหรือต้องเกิดความเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่เป็นอยู่เดิมตามธรรมชาติแล้ว ก็ย่อมที่จะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นกับพืช สัตว์ หรือแม้แต่กับมนุษย์อย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้

โดยในอดีตที่ผ่านมาอันยังไม่มีประเทศใด หรือองค์กรใดที่จะให้ความสำคัญกับพื้นที่ชุ่มน้ำมากนัก ดังนั้นจึงทำให้มีการทำลายหรือแสวงหาประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นอย่างมาก โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าอันแท้จริงของพื้นที่ชุ่มน้ำแต่อย่างใด จนทำให้ในปัจจุบันนี้บริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลกได้ถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุประการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ การปลูกสร้างที่อยู่อาศัย การถมทะเล หรือการเกษตรกรรมต่างๆ เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้นับว่าเป็นผลมาจากการมุ่งที่จะพัฒนาประเทศแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นในด้านการอนุรักษ์ควบคู่กันไปด้วย ดังนั้นจึงทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำในบริเวณต่างๆ ทั่วโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรมลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก และจากสภาพปัญหาดังกล่าวนั้นก็จึงทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเอาไว้ และได้ร่วมมือกันเพื่อทำความตกลงในระดับนานาชาติ ถึงวิธีการในการจัดการและการพิทักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญเอาไว้ ซึ่งก็คือ “อนุสัญญาแรมซาร์” นั่นเอง

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อความเป็นอยู่ของนกน้ำ (The Convention on Wetland of International Importance Especially as

Waterfowl Habitat) หรืออนุสัญญาแรมซาร์ (The Ramsar Convention)¹⁴⁰ เป็นข้อตกลงในรูปแบบของอนุสัญญาที่เกิดขึ้นจากความพยายามของ สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (The international Union for Conservation of Nature and Natural Resource : IUCN) สถาบันวิจัยนกน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ (The International Waterfowl and Wetlands Research Bureau : IWRB) และกองทุนอนุรักษ์สัตว์ป่า (The World Wide Fund for Nature : WWF) ร่วมกันกับประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งได้มีการให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาดังกล่าวเป็น ครั้งแรก ในปีพ.ศ. 2514 ณ เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่าน โดยในปัจจุบันมีจำนวนประเทศที่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาแรมซาร์ จำนวนทั้งสิ้น 81 ประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้น ในปัจจุบันเพิ่งเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาแรมซาร์ โดยอยู่ในระหว่างการดำเนินการภายหลังจากการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก ซึ่งในขณะนี้กำลังอยู่ในขั้นตอนของการเตรียมข้อมูล เพื่อใช้ประกอบในการร่างแผนนโยบายการดำเนินงาน การกำหนดมาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งประเทศไทย ซึ่งเมื่อคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะนำรายละเอียดเสนอให้กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

(2) สาระสำคัญของอนุสัญญาแรมซาร์

อนุสัญญาแรมซาร์ เป็นอนุสัญญาประเภทพหุภาคีที่ได้กำหนดถึงแนวทางในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำ อาทิเช่น ทรัพยากรการประมง (Fisherie Resources) ทรัพยากรป่าไม้ (Forest Resources) และทรัพยากรสัตว์ป่า (Wildlife Resources) เป็นต้น ซึ่งองค์การของแรมซาร์จะกำหนดให้ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาแรมซาร์นั้น จะต้องเร่งพัฒนาแผนนโยบายการดำเนินงานในระดับชาติที่ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญภายในประเทศของภาคีสมาชิก และจะต้องมีการจัดทำรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติการตามแผนนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นมาดังกล่าว โดยจะได้ทำการพิจารณาถึงคุณลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ซึ่งเป็นลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำ สภาพปัญหา

¹⁴⁰ “ไทยเตรียมเข้าร่วมอนุสัญญาแรมซาร์เพื่อรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ,” สิ่งแวดล้อม 39 (กรุงเทพมหานคร : , 2539) : 107

ที่ประเทศภาคีสมาชิกกำลังเผชิญอยู่ และตลอดจนถึงการกำหนดแนวทางในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ¹⁴¹ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำได้อย่างคุ้มค่า และมีความยั่งยืนต่อไป

ซึ่งประเทศที่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาแรมซาร์นั้นแล้ว จะต้องได้ตระหนักว่า มนุษย์และสิ่งแวดล้อมจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยมีการพิจารณาถึงหน้าที่พื้นฐานทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ ในฐานะที่เป็นที่อยู่อาศัยของพืช สัตว์ และสิ่งมีชีวิต ที่มีความหลากหลายในทางชีวภาพ (Diversity) นอกจากนี้ก็ยังเป็นพื้นที่ซึ่งประกอบไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และการนันทนาการ ดังนั้นถ้าหากว่าประเทศภาคีสมาชิกปล่อยให้มีการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำไปแล้ว ก็ย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นอย่างไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ และในประการสำคัญนั้นคือประเทศภาคีสมาชิกจะต้องยับยั้งการบุกรุกจากกระบวนการพัฒนาในอันที่จะก่อให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในปัจจุบันและในอนาคต และประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกก็ยังคงต้องให้หลักประกันต่อแรมซาร์ว่า สามารถที่จะอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ พืชพรรณและสัตว์ในพื้นที่แห่งนั้นได้ โดยการผนวกเป็นแผนนโยบายในระดับชาติเพื่อประสานเข้ากับการดำเนินงานของแรมซาร์ในระดับนานาชาติ

โดยประเทศซึ่งเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาแรมซาร์นั้น จะต้องมีการดำเนินงานเพื่อการจัดการและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามพันธสัญญาหลักที่ได้ปรากฏในอนุสัญญาแรมซาร์¹⁴² ดังต่อไปนี้คือ

1. ประเทศที่เข้าร่วมในอนุสัญญาแรมซาร์นั้น จะต้องมีหน้าที่ในการเสนอรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศของตนที่มีความสำคัญในระดับชาติ หรือนานาชาติให้กับองค์กรของแรมซาร์ และประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ ได้ทราบ¹⁴³

¹⁴¹ สันตนิษฐ์ ชูแวว , การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ : สถานการณ์ปัจจุบันและมาตรการที่จำเป็น , หน้า 71.

¹⁴² เรื่องเดียวกัน , หน้า 121.

¹⁴³ มาตรา 2.1 แห่ง อนุสัญญาแรมซาร์.

2. ประเทศภาคีสมาชิกมีหน้าที่ในการวางแผนการดำเนินงาน และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเสนอต่อองค์กรของแรมซาร์¹⁴⁴ พร้อมทั้งแจ้งให้แรมซาร์ทราบทันทีเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งนั้น¹⁴⁵

3. ประเทศภาคีสมาชิกมีหน้าที่ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะมีการอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงในทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ พร้อมทั้งการทำนุบำรุงและฟื้นฟูต่อความเสียหาย ถ้าหากพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นได้รับความเสียหาย หรือเสื่อมโทรมลง¹⁴⁶

4. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องจัดตั้งเขตพื้นที่คุ้มครองขึ้น ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติ และจัดให้มีการประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนถึงบทบาทความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ และตลอดจนการสนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำการจัดการ และการคุ้มครองดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ¹⁴⁷

5. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการกำหนดเป็นนโยบายระดับชาติ และร่วมมือกับนานาประเทศ ตลอดจนการปรึกษาหารือร่วมกันกับประเทศภาคีสมาชิกในอนุสัญญาแรมซาร์ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแบ่งปัน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร หรือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกัน¹⁴⁸

(3) ความเกี่ยวข้องของอนุสัญญาแรมซาร์ กับกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย

ประเทศไทยมีบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วทั้งประเทศโดยรวม เป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 25,100 ตารางกิโลเมตร (15.7 ล้านไร่) หรือคิดเป็นจำนวนร้อยละ 4.9 ของขนาดพื้นที่โดยรวมทั่วประเทศ ซึ่งในจำนวนของพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดนั้นในบางส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณแนวชายฝั่งทะเลที่มีความยาวประมาณ 1,046 กิโลเมตร หรือคิดเป็นจำนวนร้อยละ 40 ของขนาดความยาวชายฝั่งทะเลทั่วทั้งประเทศรวมกัน¹⁴⁹ พื้นที่ชุ่มน้ำในบริเวณชายฝั่งทะเลดังกล่าวนี้

¹⁴⁴ มาตรา 3.1 แห่ง อนุสัญญาแรมซาร์.

¹⁴⁵ มาตรา 3.2 แห่ง อนุสัญญาแรมซาร์.

¹⁴⁶ มาตรา 4.2 แห่ง อนุสัญญาแรมซาร์.

¹⁴⁷ มาตรา 4.1 แห่ง อนุสัญญาแรมซาร์.

¹⁴⁸ มาตรา 5 แห่ง อนุสัญญาแรมซาร์.

¹⁴⁹ ข้อมูลจากกรมป่าไม้ ในปีพ.ศ. 2536.

นับได้ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ ทั้งในระดับประเทศและในระดับนานาชาติ ดังนั้นบริเวณแนวปะการังซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ชุ่มน้ำภายในบริเวณชายฝั่งทะเลนั้น ก็จึงเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ภายใต้ขอบเขตในการคุ้มครองดูแลของบทบัญญัติในอนุสัญญาแรมซาร์ ทั้งนี้แต่เดิมมาเนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นประเทศภาคีของอนุสัญญาแรมซาร์ ดังนั้นก็จึงทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำในบริเวณของแนวปะการังชายฝั่งทะเลและพื้นที่ชุ่มน้ำในประเภทอื่นๆ นั้นยังไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าในขณะนี้เมื่อประเทศไทย ได้เข้าเป็นประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาแรมซาร์แล้ว ก็ควรที่จะเร่งดำเนินการในการอนุรักษ์กฎหมายภายใน และกำหนดแนวทางในการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามความในบทบัญญัติของอนุสัญญาแรมซาร์แล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ชุ่มน้ำในบริเวณชายฝั่งทะเล และพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทอื่นๆ ในประเทศไทย ซึ่งมีความสำคัญทั้งในระดับประเทศและในระดับนานาชาติ ได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างถูกวิธีและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตามที่บทบัญญัติของอนุสัญญาแรมซาร์ได้กำหนดเอาไว้ต่อไป

3.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล

(1) ความเป็นมา

ทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับมนุษยชาติ โดยทะเลจะเป็นทั้งแหล่งที่มนุษย์ได้ทำการประมง และทำการคมนาคมขนส่งติดต่อระหว่างกัน ดังนั้นก็จึงทำให้ประเทศต่างๆ ที่มีอาณาเขตทางทะเลเป็นจำนวนมากนั้น สามารถที่จะนำเอาแหล่งทรัพยากรทางทะเลเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ เพื่อการพัฒนาประเทศของตนให้มีความเจริญรุ่งเรือง ดังนั้นจึงทำให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศมหาอำนาจ ที่ได้พยายามจะขยายอาณาเขตทางทะเลของประเทศตนออกไปให้มากที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะครอบครองแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลให้ได้มากที่สุดตามไปด้วยนั่นเอง

แต่ในเวลาต่อมาเมื่อประเทศต่างๆ นั้น ได้เร่งที่จะทำการครอบครองและขยายอาณาเขตทางทะเลของประเทศตนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นในประเด็นเรื่องของการกำหนดอาณาเขตทางทะเล ในระหว่างประเทศที่มีอาณาเขตทางทะเลติดต่อกัน ซึ่งในบางกรณีนั้นความขัดแย้งได้บานปลายออกไปจนเกิดเป็นความขัดแย้งในระดับนานาชาติ

หรือเกิดเป็นสงครามขึ้นมา ซึ่งได้ส่งผลทำให้ประเทศต่างๆ ต้องได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งดังกล่าวจนกระทั่งเกิดความไม่สงบสุขขึ้นในระหว่างประชาคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกนั้นไม่สามารถที่จะใช้สอยแหล่งทรัพยากรทางทะเลได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังอาจจะมีผลทำให้กระทบกระเทือนถึงเสรีภาพในการทำประมง และการเดินเรือภายในท้องทะเลอีกด้วย ซึ่งองค์การสหประชาชาติและประเทศต่างๆ ภายในประชาคมโลกได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาที่ว่ารัฐชายฝั่งนั้นจะสามารถที่จะขยายเขตอำนาจของตนที่มีเหนือท้องทะเลและแหล่งทรัพยากรในทะเลได้ในระยะเท่าใด ดังนั้นจึงได้ร่วมกันที่จะทำการรวบรวมจารีตประเพณีในระหว่างประเทศ ที่ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากท้องทะเล ให้ได้เป็นอยู่ในรูปแบบของกฎหมายที่ใช้บังคับในระหว่างประเทศซึ่งมีความชัดเจนและรัฐชายฝั่งทุกๆ ประเทศยอมรับ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะหาข้อยุติในความขัดแย้งในเรื่องการใช้อำนาจของรัฐชายฝั่ง ซึ่งก็คือการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล (Convention on the Law of the Sea) ขึ้นมานั่นเอง

การดำเนินการเพื่อการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลนั้น ได้เริ่มต้นขึ้นในปีค.ศ. 1958 โดยองค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมขึ้นมาโดยมีชื่อเรียกเป็นทางการว่า "การประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 1 (The First United Nations Conference on The Law of the Sea) หรือ UNCLOS I ซึ่งผลของการประชุมในครั้งนั้นที่ประชุมของสมาชิกใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้ยอมรับเนื้อหาและเงื่อนไขของอนุสัญญาจำนวนทั้งสิ้น 4 ฉบับ¹⁵⁰ 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)

¹⁵⁰ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อินทนิกรดีคโปรโมชันเทคโนโลยี , 2539) , หน้า 83.

อนุสัญญาทั้ง 4 ฉบับ ดังกล่าวนั้นได้มีการให้สัตยาบันรับรองโดยรัฐภาคีสมาชิก เมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 1958 โดยอนุสัญญาทั้งหมดได้ถูกเรียกรวมกันว่าเป็นอนุสัญญากรุงเจนีวาที่ว่าด้วยกฎหมายทะเล (Geneva Convention on the Law of the Sea) และต่อมาองค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทะเลขึ้นมาเป็นครั้งที่สอง (The Second United Nations Conference on the Law of the Sea) หรือ UNCLOS II ขึ้นมาในปี ค.ศ. 1960 เพื่อหาข้อยุติในเรื่องของการกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขต และเขตในการทำประมง ที่ยังไม่ได้มีการกำหนดเอาไว้อย่างแน่นอนในบทบัญญัติของ อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง โดยในการประชุม UNCLOS II ที่ประชุมได้เสนอให้มีการกำหนดขอบเขตความกว้างของทะเลอาณาเขตเท่ากับ 6 ไมล์ทะเล และความกว้างของเขตการทำประมงอีก 6 ไมล์ทะเล แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบของที่ประชุม และยังไม่สามารถที่จะหาข้อยุติใดๆ ได้

ต่อมาองค์การสหประชาชาติ ได้จัดการประชุมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทะเลขึ้นมาเป็นครั้งที่สาม (The Third United Nations Conference on the Law of the Sea) หรือ UNCLOS III ในระหว่างปี ค.ศ. 1974 ถึงปีค.ศ.1982 รวมทั้งสิ้น 11 สมัยการประชุม เพื่อเป็นการกำหนดถึงแนวทางในการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตในท้องทะเลหลวงมาใช้ และกำหนดถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งเป็นจำนวน 200 ไมล์ทะเล โดยในที่ประชุมได้ดำเนินการให้มีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล (Convention on the Law of the Sea) ในฉบับมอนเตโก เบย์ (Montego Bay) ขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ในฉบับกรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 และประเทศภาคีสมาชิกได้ยอมรับและลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวเป็นจำนวน 60 ประเทศ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982¹⁵¹ และจะเริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกและให้สัตยาบันกับอนุสัญญาแล้วในปี ค.ศ. 1994 (พศ. 2537)

สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก ในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับกรุงเจนีวา โดยได้ลงนามรับรองบทบัญญัติของอนุสัญญาทั้ง 4 ฉบับ เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2501 และได้ให้สัตยาบันแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2511 ซึ่งพันธกรณีของอนุสัญญาทั้ง 4 ฉบับนั้นได้มีผลบังคับใช้ต่อประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2511 เป็นต้นมาจนถึงในปัจจุบัน ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลในฉบับ มอนเตโก เบย์ 1982 นั้น ประเทศไทยยัง

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 85.

ไม่ได้มีการดำเนินการเพื่อให้สัตยาบันแต่อย่างใดเลย

ในส่วนของการศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยถึง มาตรการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลที่มีความสำคัญ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยในส่วนของกฎหมายทะเลต่อไปนี้ ก็จึงจะได้ทำการศึกษาวิจัยถึงบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลในฉบับปี ค.ศ. 1958 เฉพาะแต่ในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันรับรองบทบัญญัติในอนุสัญญาแล้ว และก็จะทำการศึกษาวิจัยถึงบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1982 เฉพาะแต่ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยต่อไป

(2) สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล

ถึงแม้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ในฉบับปีค.ศ. 1982 นั้นจะยังไม่มีผลบังคับใช้กับประเทศที่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก หรือให้สัตยาบันกับอนุสัญญาดังกล่าวก็ตาม แต่บทบัญญัติในหลายๆ ส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปีค.ศ. 1982 นั้น ได้ถูกรัฐทั้งหลายนำเอามาใช้ปฏิบัติในระหว่างกัน เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในระหว่างประเทศที่ใช้ในการกำหนดและควบคุมการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรทางทะเล จนกระทั่งบทบัญญัติในบางประการของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี ค.ศ. 1982 อาทิเช่น การกำหนดเขตพื้นที่ในทะเลหรือการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง ในด้านการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติในทะเล เป็นต้น นั้นได้กลายมาเป็นจารีตประเพณีในระหว่างประเทศที่ใช้บังคับในระหว่างรัฐด้วยกัน

โดยในบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้มีการแบ่งเขตในทะเลออกเป็น 4 ประเภท¹⁵² ดังต่อไปนี้คือ

1. ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เป็นเขตของทะเลที่อยู่ถัดจากน่านน้ำภายในประเทศออกไปในทะเล รัฐชายฝั่งจะมีอำนาจในการที่จะขยายอำนาจอธิปไตยของตนเหนือทะเลอาณาเขตออกไปได้ โดยมีขนาดความกว้างไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล ซึ่งอำนาจอธิปไตยดังกล่าวนี้

¹⁵² จุมพต สาขสุนทร , คำอธิบายว่าด้วยกฎหมายทะเล , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2538) , หน้า 40.

จะรวมไปถึงยังห้วงอากาศเหนือทะเล ท้องทะเล พื้นดินใต้ทะเล และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ในประเภทต่างๆ ที่อยู่ภายในทะเลอาณาเขตอีกด้วย¹⁵³

2. เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตต่อเนื่องเป็นเขตที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขตโดยมีขนาดความกว้างไม่เกิน 24 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ซึ่งเขตต่อเนื่องได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการควบคุมการกระทำ ความผิดตามกฎหมายศุลกากร ประมวลรัษฎากร การสาธารณสุข และการลักลอบเข้าเมือง¹⁵⁴

3. เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone หรือ EEZ.) เขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐทั้งปวง ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการสงวนรักษาความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป โดยการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐต่างๆ จะกระทำได้โดยเป็นการออก คำประกาศฝ่ายเดียวเพื่อกำหนดถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศตน ที่มีขนาดความกว้างไม่เกิน 200 ไมล์ทะเล แต่อย่างไรก็ตามคำประกาศฝ่ายเดีวดังกล่าวนี้ จะยังไม่มีผลผูกพันรัฐอื่นที่ไม่ใช่เป็นประเทศภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลให้ต้องยอมรับแต่อย่างใด ยกเว้นแต่จะได้นำเอาไปใช้บังคับต่อกันในลักษณะที่เป็นจารีตประเพณีในระหว่างรัฐเท่านั้น

เขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้นจะเป็นอาณาเขตทางทะเล ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของรัฐชายฝั่งที่ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะดังกล่าว โดยรัฐชายฝั่งมีสิทธิและหน้าที่ที่จะดำเนินกิจการต่างๆ ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ได้ประกาศเอาไว้ดังต่อไปนี้คือ¹⁵⁵

ก. สิทธิในการสำรวจ แสวงหาผลประโยชน์ อูร์กษและจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดในบริเวณท้องน้ำ พื้นดินใต้ท้องทะเล และได้พิวจิน รวมถึงการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านอื่นๆ อีกด้วย

¹⁵³ มาตรา 3 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล คศ. 1982.

¹⁵⁴ มาตรา 33 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล คศ. 1982.

¹⁵⁵ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ , หน้า 86-87.

ข. มีอำนาจทางกฎหมายในการก่อตั้งเกาะเทียม หรือสิ่งก่อสร้างในทะเล และมีสิทธิในการกำหนดเขตปลอดคกัยรอบสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตามความเหมาะสม

ค. มีสิทธิในด้านการศึกษาวิจัย และค้นคว้าในด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล

ง. มีสิทธิในด้านการปกป้องและอนุรักษ์สภาวะแวดล้อมทางทะเล

จ. มีหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการทำประมง โดยการกำหนดถึงปริมาณของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ (Total Allowable Catch)

ฉ. มีหน้าที่ในการส่งเสริมต่อความประสงค์ ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิตอย่างเต็มกำลังการผลิต (Optimum Utilization) โดยการกำหนดขีดความสามารถทางการประมงของคน และอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาทำการประมงได้ภายใต้ขอบเขตความตกลงในระหว่างประเทศ หรือตามเงื่อนไขที่รัฐชายฝั่งได้กำหนดขึ้นมา

4. ทะเลหลวง (High Sea) เป็นเขตทะเลเปิดที่อนุญาตให้ทุกๆ ประเทศได้ใช้ประโยชน์อย่างเสรีและมีสิทธิเท่าเทียมกันทุกประเทศ โดยที่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถที่จะกล่าวอ้างถึงกรรมสิทธิของตนที่มีเหนืออาณาเขตของทะเลหลวงได้

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

ในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปีค.ศ. 1958 นั้น มีแต่เพียงบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการประมง และการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ค.ศ. 1958 เท่านั้นที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง แต่ก็จะครอบคลุมไปถึงแต่เฉพาะในส่วนของทรัพยากรแนวปะการังและสิ่งมีชีวิตที่อยู่ภายในเขตของทะเลหลวงเท่านั้น โดยบทบัญญัติส่วนใหญ่ของอนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิต ค.ศ. 1958 นั้น มุ่งที่จะกำหนดความสัมพันธ์ในระหว่างรัฐซึ่ง

เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ในการแสวงหาผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการทำประมงสัตว์น้ำภายในเขตทะเลหลวง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะไม่ให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในระหว่างรัฐที่เป็นภาคีสมาชิกด้วยกัน พร้อมทั้งยังมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่เข้าแสวงหาผลประโยชน์จากการทำประมงภายในเขตทะเลหลวงดังกล่าว ที่จะต้องร่วมมือกันในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตและทรัพยากรการประมงเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป

(3) ความเกี่ยวข้องของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลกับกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย

ในบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1982 นั้นได้กำหนดถึงแนวทางในการดำเนินการในด้านการปกป้อง และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Marine Environment Protection) เอาไว้หลายประการ โดยได้กำหนดให้เป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศภาคีสมาชิก ที่จะต้องดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในทะเลเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป โดยมีรายละเอียดของมาตรการที่บทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังดังต่อไปนี้คือ

ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานดังต่อไปนี้คือ

1. การดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิต ที่อยู่ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ¹⁵⁶

1.1 ให้รัฐชายฝั่งพิจารณาเพื่อกำหนดทรัพยากรมีชีวิตรวมที่จะพึงอนุญาตให้จับได้ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน

1.2 ให้รัฐชายฝั่งกระทำการ เพื่อการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งมีชีวิต โดยจะต้องคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่ตนมีอยู่ เพื่อเป็นหลักประกันการธำรงรักษาทรัพยากรสิ่งมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไม่ให้ได้รับอันตรายจากการแสวงหาประโยชน์เกินควร โดยอาศัยมาตรการอนุรักษ์และการจัดการที่เหมาะสม โดยให้รัฐชายฝั่งและองค์กรระหว่างประเทศที่มีอำนาจไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค หรือระดับโลกได้ร่วมมือกันเพื่อความเหมาะสม

¹⁵⁶ ข้อ 61 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982.

1.3 มาตรการเช่นว่านั้นให้ได้มีการกำหนดขึ้นมาเพื่อการธำรงรักษาไว้ หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำ ที่ถูกเก็บเกี่ยวและแสวงหาประโชชน์ให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถที่จะอำนวยผลผลิตที่ยั่งยืนสูงสุด ตามที่ได้กำหนดโดยปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะรวมไปถึงความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจของประชาคมประมงชายฝั่งและความต้องการพิเศษของรัฐที่กำลังพัฒนา โดยจะต้องคำนึงถึงแบบแผนการทำประมง การพึ่งพาอาศัยกันของมวลสัตว์น้ำ และมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่ได้เสนอแนะโดยทั่วไป ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค หรือในระดับโลก

1.4 การใช้มาตรการดังกล่าว ให้รัฐชายฝั่งคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อชนิดพันธุ์สัตว์น้ำหรือการพึ่งพาอาศัยกันของชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่จะถูกเก็บเกี่ยว โดยมุ่งที่จะธำรงรักษาเอาไว้ หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ที่มีความสัมพันธ์กันดังกล่าว ให้อยู่เหนือระดับซึ่งเสี่ยงต่อการถูกคุกคามอย่างร้ายแรง

1.5 ข้อมูลสนเทศทางวิทยาศาสตร์ สถิติการจับปลาและการทำประมง รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องและสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ให้มีการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนกันอย่างสม่ำเสมอ โดยการร่วมกันของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งปวงและโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นในระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และระดับโลก

2. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งมีชีวิตที่อยู่ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ¹⁵⁷

2.1 ให้รัฐชายฝั่งส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรสิ่งมีชีวิตให้ได้มากที่สุด โดยที่ไม่เป็นการเสื่อมเสียตามข้อ 61

2.2 ให้รัฐชายฝั่งคำนึงถึงการอนุญาต ให้รัฐอื่นเข้าถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน โดยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ความสำคัญของทรัพยากรสิ่งมีชีวิตและการปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์ ข้อกำหนด และเงื่อนไขประการอื่นๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง โดยจะต้องให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลนี้

3. การจัดการมวลสัตว์น้ำที่เกิดขึ้น ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งสองรัฐ หรือภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและบริเวณพื้นที่ที่ประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น

¹⁵⁷ ข้อ 62. แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982.

ให้รัฐชายฝั่งทั้งสองรัฐหรือมากกว่านั้น หาทางตกลงกันทั้งในทางตรงหรือโดยผ่านองค์กรระหว่างประเทศ เกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นต่อการประสานงานเพื่อให้มีการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์น้ำ เช่นว่านั้น¹⁵⁸

ภายในเขตของทะเลหลวงรัฐต่างๆ มีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินการร่วมกัน ดังต่อไปนี้คือ

1. สิทธิที่จะทำการประมงในทะเลหลวง โดยรัฐต่างๆ ทั้งปวงมีสิทธิที่จะอนุญาตให้คนในชาติของตนทำการประมงภายในเขตทะเลหลวง ภายใต้บังคับแห่งพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล¹⁵⁹

2. หน้าที่ของรัฐต่างๆ ทั้งปวงที่จะต้องกำหนดมาตรการในการใช้หรือร่วมมือกันกับรัฐอื่น ในการกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับคนในชาติของตนเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตที่อยู่ภายในทะเลหลวง¹⁶⁰

3. หน้าที่ของรัฐต่างๆ ทั้งปวง ในการร่วมมือกันเพื่อการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตภายในบริเวณของทะเลหลวง โดยการกำหนดให้รัฐต่างๆ ซึ่งมีคนภายในชาติของตนแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งมีชีวิตในประเภทเดียวกันหรือต่างประเภท ที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน ได้ดำเนินการเพื่อกำหนดถึงมาตรการที่มีความจำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตเหล่านั้นตามความเหมาะสม¹⁶¹

4. หน้าที่ของรัฐทั้งปวงในการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิต ที่อยู่ภายในเขตทะเลหลวง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ¹⁶²

4.1 ในการพิจารณาถึงปริมาณของสัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตที่รัฐได้อนุญาต ให้คนในชาติของตนแสวงหาประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในเขตทะเลหลวงนั้น ให้รัฐกำหนดมาตรการบางประการขึ้นมา เพื่อการขังไว้หรือฟื้นฟูซึ่งประชากรในชนิดพันธุ์ที่ได้ถูกแสวงหาผลประโยชน์ และชนิดพันธุ์ที่ได้พึ่งพาชนิดพันธุ์ที่ได้ถูกแสวงหาผลประโยชน์ ให้ได้อยู่ในระดับ

¹⁵⁸ ข้อ 63. แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982.

¹⁵⁹ ข้อ 116 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982.

¹⁶⁰ ข้อ 117 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982.

¹⁶¹ ข้อ 118 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982.

¹⁶² ข้อ 119 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982.

สูงสุดที่จะสามารถรักษาเอาไว้ได้ โดยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยในด้านสิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง

4.2 ให้มีการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์ สถิติที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง และข้อมูลต่างๆ ที่มีความจำเป็นและเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกของสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในบริเวณทะเลหลวง

ในบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ได้กำหนดถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นที่เข้าเป็นพันธกรณีในอนุสัญญาดังกล่าว ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในทะเลโดยทั่วไป ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์แนวปะการังซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ที่จะต้องดำเนินการเพื่อการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล¹⁶³

2. การกำหนดให้รัฐที่เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล มีสิทธิและอธิปไตยในการที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตน ตามแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของตน และตามหน้าที่ของตนที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล¹⁶⁴

3. การกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ ซึ่งเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ได้ดำเนินการเพื่อการกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไข ตลอดจนการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่ให้เกิดขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ¹⁶⁵

3.1 การกำหนดให้รัฐไม่ว่าโดยลำพังหรือร่วมมือกันตามความเหมาะสม ใช้มาตรการในประการต่างๆ ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล เพื่อการป้องกัน แก้ไข และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งใดๆ โดยใช้วิธีการที่จะพึงปฏิบัติให้ดีที่สุดตามขีดความสามารถของตน

3.2 การกำหนดให้รัฐทั้งหลายให้การประกันว่ากิจกรรมประเภทต่างๆ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจหรือเขตการควบคุมของตนที่ได้กระทำลงไปนั้น จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือภาวะมลพิษแก่รัฐอื่นๆ และสิ่งแวดล้อมของรัฐเหล่านั้น

¹⁶³ ข้อ 192 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล คศ. 1982.

¹⁶⁴ ข้อ 193 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล คศ. 1982.

¹⁶⁵ ข้อ 194 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล คศ. 1982.

3.3 การกำหนดให้มีการปล่อยทิ้งสารเคมีที่มีพิษจากบริเวณชายฝั่ง มลพิษจากเรือ หรือมลพิษที่เกิดขึ้นจากสิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์อื่นๆ ที่ใช้ในการสำรวจหรือการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในทะเล

4. การกำหนดให้รัฐที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ใช้มาตรการที่มีความเหมาะสมเพื่อการคุ้มครองป้องกัน และรักษาระบบนิเวศวิทยาที่หายากหรือเปราะบาง เช่น บริเวณแนวปะการัง หรือแหล่งหญ้าทะเล เป็นต้น และตลอดจนการคุ้มครองดินที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ที่ถูกคุกคาม หรือที่อยู่ในภาวะที่เป็นอันตรายของสิ่งแวดล้อมทางทะเลในประเภทต่างๆ

บทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1982 ดังกล่าวนั้นนับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังตลอดจนกระทั่งสิ่งมีชีวิตประเภทอื่นๆ ในทะเล โดยเฉพาะในการที่ได้มีการกำหนดถึงการแบ่งเขตภายในทะเล และการกำหนดคั้งหน้าทีของรัฐซึ่งได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ให้มีหน้าที่โดยตรงในด้านการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ ในทะเล โดยจะครอบคลุมไปถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และในพื้นที่เขตทะเลหลวง ซึ่งบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1982 ดังกล่าวนั้น นับได้ว่าเป็นการขยายขอบเขตความคุ้มครองและวิธีการในการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเพิ่มมากขึ้น ไปจากบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลในฉบับปี ค.ศ. 1958 ที่ได้กำหนดเอาไว้แต่เพียงแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตที่อยู่ภายในเขตทะเลหลวงเท่านั้น

ดังนั้นถ้าหากประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลในฉบับปี ค.ศ. 1982 เพิ่มเติมจากที่ได้เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1958 ร่วมกันกับประเทศต่างๆ ซึ่งได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ที่อยู่ภายในทะเลได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป

8.3 องค์การที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย

กระบวนการจัดการและการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการัง โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายนั้น นอกจากที่จะต้องมีการนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายในฉบับต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องมาปรับใช้ ในการปฏิบัติการตามแนวนโยบายหรือแผนแม่บทที่รัฐได้กำหนดขึ้นมาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดสมดังวัตถุประสงค์ที่รัฐได้กำหนดเอาไว้แล้วก็ตาม กระบวนการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทยนั้น ก็ยังจะต้องอาศัยวิธีการในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ขององค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้การดำเนินงานตามแนวนโยบายของรัฐและการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่นั้น สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง

ดังนั้นในการศึกษาวิจัยส่วนนี้จึงจะได้หยิบยกเอาบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ได้ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการก่อตั้งองค์กร ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ๆ สำคัญในกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทย โดยจะได้แบ่งการพิจารณาออกเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และบทบาทในการดำเนินงานตามความเป็นจริงขององค์กรภาครัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ก็ยังสามารถศึกษาถึงบทบาทขององค์กรในภาคเอกชน ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสามารถนำเอาไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ถึงเรื่องควมมีปฏิสัมพันธ์และสหสัมพันธ์ในระหว่างองค์กรต่างๆ เหล่านั้นต่อไป

8.3.1 องค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง

องค์กรภาครัฐ (Government Organization) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการแสดงเจตนาและดำเนินกิจกรรมประเภทต่างๆ ในนามของรัฐ¹⁶⁶ ดังนั้นองค์กรภาครัฐจึงเป็นตัวจักรสำคัญที่จะดำเนินงานแทนรัฐ โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการ

¹⁶⁶ สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 50.

กำหนดบทบาทหน้าที่ หรือภารกิจต่างๆ เพื่อรองรับกับการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาครัฐนั้น ให้สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐที่ได้จัดตั้งองค์กรเหล่านั้นขึ้นมา ซึ่งการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศนั้นก็ เป็นภารกิจสำคัญในประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องเร่งดำเนินการ ดังนั้นรัฐก็จึงได้มอบหมายให้ กับองค์กรบริหารราชการของภาครัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้เป็นองค์กร ผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการแทนรัฐต่อไป

3.3.1.1 องค์กรบริหารราชการส่วนกลาง

องค์กรบริหารราชการส่วนกลาง หมายรวมถึงองค์กรภาครัฐในทุกประเภท ที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่ฝ่ายปกครองมอบให้ เพื่อผลประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชน ทั้งทั้งอาณาเขตของประเทศ โดยองค์กรบริหารราชการส่วนกลางตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พศ. 2535 ได้บัญญัติเอาไว้ นั่นก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และทบวง การเมืองในส่วนกลางที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น¹⁶⁷ ซึ่งได้ทำหน้าที่ในการป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การป้องกันประเทศ การเกษตรกรรม การสาธารณสุข การจัดการสิ่งแวดล้อม และการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจหน้าที่ขององค์กรบริหารราชการส่วนกลาง ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น นับได้ว่าเป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะกับในสถานะการณ์ปัจจุบันที่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ที่กำลัง ถูกคุกคามจนกระทั่งได้ส่งผลกระทบต่อเกิดขึ้นกับการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป และ จากความจำเป็นดังกล่าวนี้ ก็จึงทำให้องค์กรบริหารราชการส่วนกลางหลายๆ องค์กรได้เข้ามามี บทบาทการดำเนินงานที่มีความสำคัญต่อกระบวนการ ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากร แนวปะการังของประเทศ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยส่วนนี้ก็จะได้ทำการศึกษาดังอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายขององค์กรบริหารราชการส่วนกลางในระดับต่างๆ ทั้งหน่วยงานในระดับนโยบาย และหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากร แนวปะการัง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

¹⁶⁷ ประยูร กาญจนกุล , คำบรรยายกฎหมายปกครอง , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2538) หน้า 143.

(1) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรภาครัฐในระดับกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ในการจัดการและการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและ การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปกว่าที่เคยเป็นอยู่เดิม โดยที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมนั้นได้มีการดำเนินการเพื่อปรับปรุงองค์กรและหน่วยงานภายในของตน ที่ทำหน้าที่ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีความสอดคล้องและรับกันกับแนวทางในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยการปรับปรุงหน่วยงานทางด้านสิ่งแวดล้อมจากเดิม เพื่อให้มีการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศโดยตรงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวนี้ก็คือ¹⁰⁸

1. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเสนอนโยบายและแผนส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และการกำกับดูแลและเฝ้าระวังให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในระดับต่างๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้มีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์¹⁰⁹

2. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน และแผนงานที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ประสานการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมตลอดไปจนถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ และภาคเอกชน ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลเสียขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

¹⁰⁸ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม , "เจาะลึกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 , " อุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม 11(เมษายน 2535) : 5-6.

¹⁰⁹ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

3. กรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเรื่องสถานการณ์ปัญหามลพิษของประเทศ เสนอแนะและให้คำปรึกษาเรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ

4. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริม และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม การให้ข้อมูลด้านสนเทศเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งให้การฝึกอบรมด้านวิชาการสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน

ซึ่งจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และการบังคับบัญชาของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นก็จึงจะทำให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่โดยตรงของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้ทำหน้าที่โดยตรงในการกำหนดแนวนโยบาย และแผนการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ของประเทศ ตลอดจนการประสานงาน และการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรต่างๆ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้นก็จึงทำให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และส่วนราชการในสังกัด ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ โดยการปรับใช้อำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่ตามกฎหมาย ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพของน้ำทะเลชายฝั่ง ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง เพื่อที่จะไม่ให้เกิดการทำลายลงไปเพราะสาเหตุจากคุณภาพของน้ำทะเลที่ได้มาตรฐาน และมีการปล่อยทิ้งสารเคมีที่เป็นพิษ¹⁷⁰

2. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามแนวนโยบายการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พร้อมทั้งการกำกับดูแลหรือ

¹⁷⁰ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถที่จะดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ในแผนดังกล่าวทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัด¹⁷¹ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง อาทิเช่น แผนแม่บทปะการังแห่งชาติ เป็นต้น

3. อำนาจหน้าที่ในการออกประกาศ เพื่อกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษภายในเขตพื้นที่ซึ่งมีแนวปะการังตั้งอยู่ ซึ่งยังไม่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองและอนุรักษ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายในฉบับอื่นๆ และทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ ก็กำลังจะถูกทำลายลงไปหรือถูกคุกคามจากกิจกรรมในประเภทต่างๆ ของมนุษย์¹⁷² ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสามารถกำหนดมาตรการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังเหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไปตามธรรมชาติ

4. อำนาจหน้าที่ในการประกาศให้โครงการหรือกิจการต่างๆ ของส่วนราชการหรือเอกชนที่อาจจะมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของทรัพยากรแนวปะการัง จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อขอความเห็นชอบก่อนที่จะอนุมัติให้ก่อสร้างหรือดำเนินกิจการดังกล่าวนี้ได้¹⁷³ อาทิเช่น การกำหนดให้โครงการก่อสร้างสถานที่พักตากอากาศ การสร้างนิคมอุตสาหกรรม การทำเหมืองแร่ในทะเล และการถมที่ดินในทะเลที่มีขนาด หรืออยู่ในบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของแนวปะการังนั้นจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งให้กับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้พิจารณาเสียก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้

5. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ และดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง อาทิเช่น การดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้ที่กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จนทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากร

¹⁷¹ มาตรา 35 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

¹⁷² มาตรา 42 และมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

¹⁷³ มาตรา 46 ถึงมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

แนวปะการังซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹⁷⁴

และนอกจากอำนาจหน้าที่โดยตรงตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังแล้ว กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมก็ยังเป็นองค์กรสำคัญ ที่ได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานเพื่อการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนและองค์กรต่างๆ ได้รับทราบถึงความสำคัญของทรัพยากรแนวปะการังที่มีต่อระบบนิเวศทางทะเล และการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานโดยทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการจัดการเขตพื้นที่ของแนวปะการัง รวมตลอดไปจนถึงการประสานงานร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน ในการดำเนินโครงการประเภทต่างๆ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป

ดังนั้นจึงนับได้ว่าบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย และการดำเนินงานของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมดังที่ได้กล่าวมานั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ เอาไว้เพื่อให้คงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืนตามธรรมชาติ

(2) กรมประมง

กรมประมงเป็นองค์กรบริหารราชการของภาครัฐในส่วนกลาง ที่มีฐานะเป็นกรมอยู่ในการกำกับดูแลและบังคับบัญชาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดำเนินงานเพื่อการศึกษาวิจัย ค้นคว้า และทำการทดลองเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ การรวบรวมข้อมูลสถิติและความรู้เกี่ยวกับการประมง การอนุรักษ์สมบัติการพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์การประมง ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ การสำรวจแหล่งประมง รวมทั้งการส่งเสริมและเผยแพร่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การอนุรักษ์สัตว์น้ำ และก็ยังรวมตลอดไปจนถึงการควบคุมกิจการประมงให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และสอดคล้องกับแนวนโยบาย

¹⁷⁴ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ที่รัฐได้กำหนด¹⁷⁵

และจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของกรมประมงนั้น จะเห็นได้ว่ากรมประมงเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการ ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และแนวนโยบายของรัฐ เพื่อการอนุรักษ์ชลสมบัติและสัตว์น้ำในประเภทต่างๆ เอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ซึ่งทรัพยากรแนวปะการังนั้นถือว่าเป็นแหล่งชลสมบัติของสัตว์น้ำและของมนุษย์ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบบนิเวศในทะเล และก็ยังเป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรประมงที่มีความสำคัญอีกด้วย ดังนั้นจึงทำให้กรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ ที่มีบทบาทการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป โดยกรมประมงจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตามกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังดังต่อไปนี้คือ

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการประมง พศ. 2490 โดยกรมประมงจะมีหน้าที่โดยตรงในการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประมง ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ๆ มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแล แหล่งที่อยู่ของทรัพยากรแนวปะการัง โดยการออกเป็นประกาศจัดตั้งเขตที่รักษาพิชพันธุ์ตามมาตรา 8 ร่วมกันกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อคุ้มครองดูแลไม่ให้มีบุคคลใดที่เข้าไปทำการประมง หรือทำอันตรายต่อปะการังและสัตว์น้ำที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการังภายในเขตที่รักษาพิชพันธุ์ และกรมประมงก็ยังมีอำนาจในการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการังหรือสัตว์น้ำในประเภทอื่นๆ โดยการออกเป็นประกาศกำหนดประเภทของเครื่องมือประมง หรือวิธีการในการทำประมงบางประเภทที่ดองห้ามมิให้นำเอามาใช้ในการทำประมง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าเครื่องมือทำการประมง และวิธีการทำประมงดังกล่าวนั้น อาจจะทำให้เกิดผลกระทบขึ้นต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของแนวปะการังได้ อาทิเช่น การห้ามใช้กระแสไฟฟ้า หรือวัตถุระเบิดในการจับสัตว์น้ำ¹⁷⁶ หรือการกำหนดห้ามมิให้มีการใช้เครื่องมือประมงประเภทอวนลากเข้ามาจับสัตว์น้ำ

¹⁷⁵ พิตยา บวรวัฒนา, “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ใน รายงานการวิจัยโครงการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532), หน้า 24.

¹⁷⁶ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติประมง พศ. 2490.

ภายในระยะ 3,000 เมตรนับจากแนวชายฝั่งทะเล¹⁷⁷ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วกรมประมงก็ยังมีอำนาจในการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของปะการัง โดยการกำหนดให้ปะการังเป็นสัตว์ที่ห้ามมิให้ทำการประมงตามมาตรา 32 (7) อีกด้วย

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พศ. 2535 โดยกรมประมงจะมีหน้าที่โดยตรงในการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เฉพาะในส่วน of สัตว์น้ำที่เป็นสัตว์สงวนหรือสัตว์คุ้มครองตามที่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งปะการังและสัตว์น้ำหลายชนิดที่ได้อาศัยอยู่ในบริเวณของแนวปะการัง อาทิเช่น กัลปังหา หรือหอยมือเสือ ได้รับการประกาศให้เป็นสัตว์น้ำคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้นจึงทำให้กรมประมงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดห้ามไม่ให้มีผู้ใดที่กระทำการในลักษณะที่จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังได้รับความเสียหาย อาทิเช่น การห้ามมิให้มีการทำประมงปะการัง¹⁷⁸ การห้ามค้าขายปะการังหรือซากปะการัง¹⁷⁹ หรือการห้ามทำอันตรายต่อปะการังและสัตว์น้ำคุ้มครองในประเภทอื่นๆ¹⁸⁰ เหล่านี้เป็นต้น

และนอกจากกรมประมงจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใน พระราชบัญญัติการประมง พศ. 2490 และในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พศ. 2535 แล้ว กรมประมงก็ยังมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการอนุรักษ์พันธุ์ปะการัง และสัตว์น้ำชนิดอื่นๆ ที่อยู่ในบริเวณของแนวปะการัง โดยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของกรมประมงขึ้นมารับผิดชอบในการดำเนินงาน ได้แก่ กองอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเล ที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเล กองสิ่งแวดล้อมประมง ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาและนำเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในความรับผิดชอบของกรมประมง และได้จัดตั้งศูนย์ชีววิทยาประมงทะเลของกรมประมงขึ้นที่จังหวัดภูเก็ต เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการศึกษาวิจัยถึงแนวทางในการอนุรักษ์แหล่งปะการังและสัตว์

¹⁷⁷ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมง ฉบับลงวันที่ 20 กรกฎาคม พศ. 2515.

¹⁷⁸ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พศ. 2535.

¹⁷⁹ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พศ. 2535.

¹⁸⁰ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์น้ำ พศ. 2535.

ทะเลในประเภทต่างๆ พร้อมทั้งการให้ความรู้กับประชาชนถึงความสำคัญในด้านการอนุรักษ์แหล่ง
ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป¹⁸¹

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมประมงดังกล่าวนี้ ก็จึงทำให้
กรมประมงเป็นองค์กรภาครัฐในส่วนกลางซึ่งมีบทบาทหน้าที่ๆ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อ
กระบวนการในการคุ้มครองดูแลให้ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทย ให้สามารถที่จะคงอยู่
ต่อไปได้อย่างยั่งยืน โดยที่ไม่ถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุจากการทำประมงหรือด้วยสาเหตุใน
ประการอื่นๆ

(3) กรมเจ้าท่า

กรมเจ้าท่าเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นกรมที่อยู่ใน
กำกับดูแลและการบังคับบัญชาของกระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการควบคุม
และบริหารงานเกี่ยวกับทางน้ำโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่การเดินเรือ การลำเลียงขนส่งทางน้ำ การใช้
ยานพาหนะทางน้ำประเภทต่างๆ การดูแลรักษาปรับปรุงร่องน้ำหรือเส้นทางน้ำโดยทั่วไปให้
สามารถที่จะใช้เป็นเส้นทางในการลำเลียงขนส่ง หรือการให้เดินเรือสัญจรร่วมกันไปมาในทาง
สาธารณะ และก็ยังจะรวมถึงการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ การแก้ไขปรับปรุง
บัญญัติของกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติที่มีความเกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ¹⁸²

และจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของกรมเจ้าท่าดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่ากรมเจ้าท่า
เป็นองค์กรภาครัฐที่ได้ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการคมนาคมทางน้ำ กิจการขนส่งทางน้ำและ
การป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ เอาไว้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยส่วนรวม ดังนั้น
ก็จึงทำให้กรมเจ้าท่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการแก้ไขปัญห
มลภาวะทางน้ำเป็นพิษ ที่จะมิผลทำให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติ
ของทรัพยากรแนวปะการัง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ

¹⁸¹ เอกสารของกรมประมง เรื่องบทบาทหน้าที่ของกรมประมงที่เกี่ยวข้องกับการ
อนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ, (พิมพ์คัด).

¹⁸² กรมเจ้าท่า, ประวัติกรมเจ้าท่า (กรุงเทพมหานคร : กรมเจ้าท่า กระทรวง
คมนาคม, 2534), หน้า 28.

ไทย พศ. 2456 ที่ทำให้กรมเจ้าท่าเป็นเจ้าพนักงานผู้รักษาการตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมไม่ให้มีบุคคลผู้ใดที่ปล่อยทิ้งของเสียหรือสิ่งปฏิกูลลงไปในพื้นที่แนวปะการัง จนกระทั่งทำให้สภาพแวดล้อมของแนวปะการังเกิดความเปลี่ยนแปลงไป หรือมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องของตะกอนที่เกิดขึ้นจากการขุดร่องน้ำ หรือการเปลี่ยนแปลงทางน้ำที่จะทำให้เกิดผลกระทบขึ้นกับทรัพยากรแนวปะการัง¹⁸³ และกรมเจ้าท่าก็ยังเป็นเจ้าพนักงานผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมไม่ให้มีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างในบริเวณชายหาด หรือถูกถล่มไปในบริเวณน่านน้ำ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะไม่ทำให้การปลูกสร้างดังกล่าวนี้ ได้เป็นการทำลายทรัพยากรแนวปะการังหรือแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในประเภทอื่นๆ ที่อยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเล¹⁸⁴ ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในประการต่างๆ ของกรมเจ้าท่าดังกล่าวนี้ ก็จึงได้ทำให้กรมเจ้าท่าเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทในการดำเนินการตามกฎหมายร่วมกับองค์กรอื่นๆ เพื่อที่จะทำให้กระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยนั้น สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป

(4) ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล

ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล เป็นหน่วยราชการที่ได้ทำหน้าที่โดยตรงในการสำรวจ จัดตั้งเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และทำการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการบังคับบัญชาของสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น ได้แบ่งวิธีการบริหารและจัดการออกเป็น 2 ลักษณะดังต่อไปนี้คือ การบริหารและการจัดการของส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเลในส่วนกลาง ซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และกำหนดแนวนโยบายในการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติทางทะเลในแต่ละแห่ง โดยมีผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเลเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ส่วนในการบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเลในเขตพื้นที่แต่ละแห่งนั้น จะเป็นการดำเนินการอย่างอิสระภายใต้การดำเนินงานของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติในแต่ละแห่ง

¹⁸³ มาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พศ. 2456.

¹⁸⁴ มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พศ. 2456.

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทางทะเลขึ้น จำนวนทั้งสิ้น 14 แห่งคิดเป็นขนาดพื้นที่โดยรวมจำนวน 2,992,687 ไร่ ดังมีรายละเอียดตามที่ได้แสดงถึงรายชื่อของอุทยานแห่งชาติทางทะเล ภายในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลของจังหวัดต่างๆ ที่ได้รับการประกาศจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทางทะเล ตามที่ได้นำมาแสดงเอาไว้ในตารางที่ 4 ดังต่อไปนี้คือ

ตารางที่ 4 รายชื่อของอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่ได้รับการประกาศตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

ลำดับที่	ชื่ออุทยานแห่งชาติ	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)	ปี พ.ศ. ที่ได้รับ การประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา
1	เขาสามรือยยอด	ประจวบคีรีขันธ์	61,300	พ.ศ. 2509
2	ตะรุเตา	สตูล	931,250	พ.ศ. 2517
3	หมู่เกาะอ่างทอง	สุราษฎร์ธานี	63,750	พ.ศ. 2523
4	อ่าวพังงา	พังงา	250,000	พ.ศ. 2524
5	หมู่เกาะสุรินทร์	พังงา	84,375	พ.ศ. 2524
6	หาดในยาง	ภูเก็ต	56,250	พ.ศ. 2524
7	เขาแหลมหญ้า- หมู่เกาะเสม็ด	ระยอง	81,875	พ.ศ. 2524
8	หาดเจ้าไหม	ตรัง	144,300	พ.ศ. 2524
9	หมู่เกาะสิมิลัน	พังงา	80,000	พ.ศ. 2525
10	หมู่เกาะช้าง	ตราด	406,250	พ.ศ. 2525
11	แหลมสน	ระนอง , พังงา	196,875	พ.ศ. 2526
12	หาดนพรัตน์ธารา- หมู่เกาะพีพี	กระบี่	243,725	พ.ศ. 2526
13	หมู่เกาะเภตรา	ตรัง , สตูล	308,987	พ.ศ. 2527
14	หมู่เกาะลันตา	กระบี่	83,750	พ.ศ. 2533

ที่มา : ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล กรมป่าไม้ พศ. 2538.

นอกจากนี้ก็ยังจะมีเขตพื้นที่ๆ อยู่ในระหว่างการเตรียมประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลอีกจำนวน 4 แห่ง คือ ในเขตพื้นที่บริเวณเกาะพยาม จังหวัดระนอง พื้นที่บริเวณหาดทรายรี จังหวัดชุมพร พื้นที่ในบริเวณตำบลกระบุรี จังหวัดระนอง และพื้นที่ในบริเวณหาดขนอมและหมู่เกาะทะเลใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งคิดเป็นขนาดพื้นที่รวมกันจำนวน 732,660 ไร่

ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเลนั้น จะเป็นองค์กรภาครัฐซึ่งได้ทำหน้าที่โดยตรงในการสงวนรักษาและการคุ้มครองดูแลสภาพแวดล้อม และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลทุกแห่งทั่วประเทศ ซึ่งแนวปะการังนั้นก็ เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ และตั้งอยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเลภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเล ดังนั้นก็จึงทำให้ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเลจะต้องเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายคือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยส่วนอุทยานแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในการกำหนดห้ามไม่ให้ นักท่องเที่ยว กลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว หรือบุคคลใดๆ ที่กระทำการในลักษณะที่เป็น การทำอันตรายต่อปะการังและสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแนวปะการัง¹⁸⁵ หรือเป็นการรบกวน สัตว์ดังกล่าว การกำหนดห้ามไม่ให้มีการจอดเรือหรือทิ้งสมอเรือลงในแนวปะการัง¹⁸⁶ และการ กำหนดห้ามมิให้มีบุคคลผู้ใดที่ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงไปบริเวณแนวปะการัง¹⁸⁷ จนทำ ให้เกิดความเสียหายขึ้นกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติของทรัพยากรแนวปะการังได้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการสงวนและรักษาแนวปะการังให้ยังคงอยู่ต่อไป ทั้งในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากร ธรรมชาติทางทะเลที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และความสำคัญต่อระบบนิเวศ ชาติฝั่งทะเลต่อไป

(5) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรภาครัฐ ที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่

¹⁸⁵ มาตรา 16 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹⁸⁶ มาตรา 16 (9) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹⁸⁷ มาตรา 16 (18) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

โดยทั่วไปในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยการสำรวจ และเผยแพร่แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ โบราณสถาน ประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรม ของประเทศให้ได้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยว ตลอดจน การดำเนินการเพื่อการจัดสร้างส่งเสริม อนุรักษ์ฟื้นฟู หรือการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ทรัพยากรทางการท่องเที่ยว และคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น¹⁸⁸ และจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริม การประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศ ให้เจริญเติบโตอย่าง ถูกต้องและเป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม¹⁸⁹ ซึ่งก็จะรวมไปถึงการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติต่างๆ เหล่านั้นด้วย

สำหรับทรัพยากรแนวปะการังนั้นเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสวยงาม แปลกตา และยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่สามารถจะดึงดูดใจให้นักท่องเที่ยวจำนวนมาก เดินทางมาท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ ดังนั้นก็จึงทำให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เข้ามา มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของ ประเทศเอาไว้ให้คงอยู่เพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่สำคัญต่อไป ซึ่งถึงแม้ว่าการ ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้น จะไม่ได้เข้ามา มีบทบาทในการดำเนินงานดังกล่าวด้วยตนเองก็ตาม แต่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็ได้เข้ามา มีบทบาทร่วมกันกับองค์กร หรือหน่วยงานที่ได้มี บทบาทในการจัดการและการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังโดยตรง อาทิเช่น ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยการให้ความร่วมมือ ประสานงาน และการให้ความช่วยเหลือในด้านงบประมาณ ในการดำเนินงานแก่องค์กรเหล่านั้น ให้สามารถที่จะดำเนินการในด้านการคุ้มครองดูแล ทรัพยากรแนวปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการดำเนินการเพื่อประชาสัมพันธ์

¹⁸⁸ มาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พศ. 2522.

¹⁸⁹ อารยา หุณจนะเสวี, มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะระบบอุทยานแห่งชาติทางบก , วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537.

และเผยแพร่กิจกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Eco-Tourism) พร้อมทั้งการสร้างจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังให้กับนักท่องเที่ยว และกลุ่มของผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวอีกด้วย ดังนั้นจึงนับได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศอย่างแท้จริง

3.3.1.2 องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้วจะพบว่าระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยนั้น เป็นการจักระบบการบริหารราชการตามหลักของการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)¹⁹⁰ จากระบบบริหารราชการส่วนกลาง ที่ได้มอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้แทนของระบบราชการส่วนกลางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่ง ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรบริหารราชการส่วนกลาง โดยในปัจจุบันรูปแบบขององค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยนั้นได้ถูกแบ่งแยกออกเป็น 5 ประเภทคือ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

โดยในส่วนของการศึกษาวิจัยนี้ จะได้แบ่งแยกการศึกษาและพิจารณาออกเป็นบทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่มีความเกี่ยวข้อง และได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับองค์กรภาครัฐในส่วนกลาง ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศตามที่กฎหมายได้มอบอำนาจไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

(1) จังหวัด

จังหวัดเป็นการแบ่งเขตการใช้อำนาจปกครองในส่วนภูมิภาคของรัฐ ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดตั้งขึ้นมาโดยการรวมท้องที่ในหลายๆ อำเภอรวมกันเพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีจำนวนของจังหวัดทั้งสิ้น 76 จังหวัด สำหรับการใช้อำนาจบริหาร

¹⁹⁰ ประยูร กาญจนกุล , คำอธิบายกฎหมายปกครอง , หน้า 180.

ราชการภายในเขตจังหวัดนั้น รัฐจะจัดส่งเจ้าหน้าที่จากระบบราชการในส่วนกลางไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนเพื่อทำการบริหารราชการประจำในจังหวัดต่างๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการสูงสุดของจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะมีอำนาจในการปกครองและบังคับบัญชาต่อข้าราชการฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีเขตอำนาจการปฏิบัติราชการอยู่ภายในเขตของจังหวัดนั้น

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน¹⁹¹ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารราชการภายในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบตามกฎหมาย หรือตามแนวนโยบายที่ราชการส่วนกลางได้มอบหมายเอาไว้ การกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในเขตจังหวัดนั้น ตลอดจนการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนี้แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในด้านการจัดการและการพิทักษ์สิ่งแวดลอมภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้คือ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบ ในกรณีที่เขตจังหวัดนั้นได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดดังกล่าว¹⁹²

2. หน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ หรือดำเนินงานแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถที่จะจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลด หรือขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษภายในระยะเวลาที่สมควร¹⁹³

¹⁹¹ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พศ. 2534.

¹⁹² มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พศ. 2535.

¹⁹³ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พศ. 2535.

3. หน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว

4. อำนาจในการใช้ดุลพินิจ เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่จังหวัดนั้นไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ซึ่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในส่วนของการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว นั้น นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง หรือแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ที่มีอยู่ภายในเขตจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับผิดชอบในการบริหารราชการอยู่ โดยการปรับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมาในการบริหารราชการภายในจังหวัด ประกอบกันกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติโดยตรงคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นำเอามาใช้ในการส่งเสริมให้มีการดำเนินงานเพื่อการบริหารจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญภายในเขตจังหวัดของคน และนอกจากนี้แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมียุทธศาสตร์ที่สำคัญในด้านการกำกับดูแลการดำเนินงานของข้าราชการหรือส่วนราชการต่างๆ ภายในเขตจังหวัด ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการัง ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือแผนนโยบายที่หน่วยงานราชการในส่วนกลางได้กำหนดขึ้นมา ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตจังหวัดนั้นๆ ได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั่นเอง

(2) อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารในส่วนภูมิภาคที่มีขนาดพื้นที่ความรับผิดชอบรองลงมาจากจังหวัด ซึ่งการบริหารราชการของอำเภอต่างๆ ภายในเขตจังหวัดนั้น จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของจังหวัดอีกทีหนึ่ง โดยอำเภอจะไม่มีฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เหมือนกับจังหวัด ในการใช้อำนาจปกครองภายในเขตอำเภอจะดำเนินการ โดยผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าซึ่งทำหน้าที่ในด้านการปกครองและบังคับบัญชาต่อข้าราชการที่มีเขตอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตอำเภอนั้น และมีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารราชการของ

หน่วยราชการต่างๆ ภายในอำเภอ

หน้าที่โดยทั่วไปของนายอำเภอได้แก่ การดูแล ตรวจตรา และจัดการปกครองในเขตของตำบล และหมู่บ้าน การป้องกันภัยอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่ ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาและเปรียบเทียบปรับในคดีแพ่ง การเก็บภาษีอากรและการบำรุงการศึกษา เหล่านี้เป็นต้น นอกจากนี้แล้วนายอำเภอก็ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการและการพิทักษ์สิ่งแวดลอมภายในเขตอำเภอ โดยนายอำเภอนั้นได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อการลดหรือขจัดมลพิษ¹⁹⁴ ทำให้นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมาย¹⁹⁵ ที่จะออกคำสั่งในทางปกครองโดยประการต่างๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อาทิเช่น การเพิกถอนใบอนุญาตดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ การสั่งให้หยุดหรือปิดการดำเนินกิจการ หรือการสั่งปรับผู้ละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย เหล่านี้เป็นต้น

สำหรับบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมาย ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังนั้น นายอำเภอสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตอำเภอของตน โดยอาศัยการปรับใช้บทบัญญัติกฎหมายในเรื่องอำนาจของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พศ. 2457 ซึ่งจะได้นำเอามาปรับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการัง ซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ของประชาชนภายในอำเภอนั้นและของประชาชนทั่วทั้งประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้มีผู้ใดที่ทำให้เกิดความเสียหาย หรือแสวงหาผลประโยชน์จากสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์นั้น และตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในการรักษาการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์แนวปะการังอย่างเคร่งครัดอีกด้วย

¹⁹⁴ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พศ. 2536) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92 วันที่ 13 กรกฎาคม 2536.

¹⁹⁵ มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พศ. 2535



(3) ตำบล

ตำบลนั้นเป็นการแบ่งเขตการปกครองที่แยกย่อยออกมาจากอำเภอและกิ่งอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พศ. 2457 โดยมีกำนันที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐมีหน้าที่ปกครองราษฎรภายในเขตตำบลนั้น กำนันจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่จะไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการ ผู้ดำรงตำแหน่งกำนันจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในตำบลโดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้านภายในตำบลนั้น หน้าที่โดยทั่วไปของกำนันก็คือ อำนวยการในทางปกครอง และการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นภายในเขตตำบล อาทิเช่น การทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายในความผิดอาญา การทำหน้าที่ในทางทะเบียน และการตรวจตราดูแลรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ภายในตำบล เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อกำนันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในกิจการด้านต่างๆ ของเขตการปกครองภายในตำบล และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราดูแลรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ภายในตำบลแล้วนั้น กำนันก็ย่อมจะเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะจัดการทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตตำบลที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่นั้นให้คงอยู่ต่อไปตามสภาพแวดล้อมในธรรมชาติ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกำนันดังกล่าวนี้ก็จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ๆ ก่อเกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งภายในเขตตำบลนั้น และต่อประชาชนทั่วทั้งประเทศอีกด้วย

(4) หมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นการแบ่งเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคที่มีขนาดเล็กที่สุด โดยได้แบ่งส่วนย่อยออกมาจากตำบล โดยมีผู้ใหญ่บ้านที่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายทำหน้าที่ในการปกครองภายในเขตหมู่บ้าน ซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับกำนัน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรภายในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในทางปกครอง และการรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้านที่ตนรับผิดชอบอยู่ อาทิเช่น การทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายในความผิดอาญา การบำรุงรักษาและส่งเสริมการอาชีพของประชาชน และการจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและถูกสุขลักษณะ เป็นต้น ดังนั้นเมื่อผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสาธารณสมบัติภายในเขตหมู่บ้านแล้ว ผู้ใหญ่บ้านก็จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ๆ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ต่อกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในระดับภูมิภาคของประเทศเช่นเดียวกับกำนันนั่นเอง

ดังนั้นจึงนับได้ว่าองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจปกครองในส่วนภูมิภาคนั้นเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าสถานที่ตั้งของแนวปะการังของประเทศไทยส่วนแล้วแต่อยู่ในส่วนภูมิภาคของประเทศทั้งสิ้น ดังนั้นการที่จะอาศัยการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมายจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ก็ย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้กระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ ได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ ดังนั้นระบบราชการส่วนกลางก็จึงได้เปิดโอกาสให้กับองค์กรบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับองค์กรภาครัฐส่วนกลางในกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตท้องที่ของตน โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย อาทิเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พศ. 2457 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พศ. 2534 เป็นต้น เพื่อที่จะนำเอามาปรับใช้ หรือการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารราชการในส่วนภูมิภาคตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พศ. 2535 แล้ว ก็ย่อมจะทำให้กระบวนการในการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรบริหารราชการในส่วนภูมิภาคนั้น สามารถที่จะดำเนินการไปได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่แต่เดิม

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าองค์กรฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจบริหารราชการในส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเองก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายและแนวนโยบายในการปฏิบัติประการต่างๆ ที่ได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังภายในท้องที่นั้น ก็ยังเป็นมาตรการที่ได้ถูกกำหนดหรือสั่งการมาจากระบบบริหารราชการในส่วนกลางแทบทั้งสิ้น องค์กรปกครองที่ใช้อำนาจบริหารในส่วนภูมิภาค ยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานแต่อย่างใด องค์กรราชการในส่วนภูมิภาคคงมีหน้าที่แต่เพียงการปฏิบัติตามแนวนโยบายต่างๆ จากส่วนกลาง และตลอดจนบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจบริหารราชการในส่วนภูมิภาคนั้น ก็คือเจ้าหน้าที่ๆ ระบบราชการส่วนกลางได้ถูกส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำการอยู่ในส่วนภูมิภาคเท่านั้น การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็จึงต้องยึดแนวทางตามที่ระบบราชการส่วนกลางได้กำหนดขึ้นมาเท่านั้น ซึ่งอาจจะไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง ดังนั้นก็จึงทำให้แนวทางการปฏิบัติและการบังคับใช้มาตรการทาง

กฎหมายในกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังขององค์กรบริหารราชการในส่วนภูมิภาคของประเทศไทยนั้น ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและถูกต้องตรงตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในส่วนภูมิภาค ที่เป็นผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐนั้นได้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าองค์กรรัฐในส่วนกลางควรกำหนดเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้าน ที่จะต้องมีหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตพื้นที่การปกครองของตน เช่นเดียวกันกับที่ได้กำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537¹⁹⁶ และยังสามารถที่จะออกกฎระเบียบข้อบังคับในส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการ และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเองได้ ถ้าหากว่าไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ในลักษณะเช่นเดียวกันกับการออกเทศบัญญัติของเทศบาล

¹⁹⁶ มาตรา 23 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาพตำบลอาจดำเนินกิจการภายในตำบล ดังต่อไปนี้คือ....

(4) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...”

มาตรา 67 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้...

(7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...”

มาตรา 68 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้...

(8) การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน...”

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496¹⁹⁷ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้ระบบราชการในส่วนภูมิภาค สามารถจะดำเนินการในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการัง ตลอดจนการคุ้มครองดูแล ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประเภทอื่นๆ ภายในเขตพื้นที่การปกครองในส่วนภูมิภาค ให้สอดคล้องตรงกันกับความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริงต่อไป

3.3.1.3 องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เป็นการแบ่งส่วนราชการ บริหารตามหลักการของการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)¹⁹⁸ โดยวิธีการที่รัฐได้มอบ อำนาจปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลางให้มีอำนาจ ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service)¹⁹⁹ บางอย่าง โดยความอิสระตามสมควรคือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับภายใต้อำนาจบัญชาขององค์กรบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่องค์กรบริหาร ราชการส่วนกลางยังคงควบคุม และกำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์กรบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้มอบอำนาจเอาไว้เท่านั้น โดยในปัจจุบันนี้การจัดระเบียบ การบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนี้มีอยู่สองระบบคือ

1. ระบบการบริหารท้องถิ่นโดยทั่วไปที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศ อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรบริหารส่วนตำบล

¹⁹⁷ มาตรา 60 “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตรา เทศบัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้....”

¹⁹⁸ ประชुर กาญจนดล , คำอธิบายกฎหมายปกครอง , หน้า 183.

¹⁹⁹ “บริการสาธารณะ” หมายความว่าถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือใน ความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่ได้จัดทำขึ้นมาเพื่อสนองตอบต่อความต้องการโดยส่วนรวมของ ประชาชน , รายละเอียดโปรดดูใน ประชुर กาญจนดล , คำอธิบายกฎหมายปกครอง หน้า 108-154.

2. ระบบการบริหารท้องถิ่นพิเศษที่ใช้เฉพาะพื้นที่บางแห่ง อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การศึกษาในส่วนนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ ดังต่อไปนี้คือ

(1) เทศบาล

ตามกฎหมายใน พระราชบัญญัติเทศบาล พศ. 2496 ได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบการบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้นมาในรูปแบบของเทศบาล ที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคลเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้จำแนกประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภทตามจำนวนของประชากรและรายได้ของเทศบาลเหล่านั้น อันได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ส่วนองค์กรที่ใช้อำนาจในการบริหารราชการของเทศบาลนั้นประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมีคณะเทศมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผ่านความเห็นชอบของสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ร่วมกันใช้อำนาจในการควบคุมดูแลรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาลให้ดำเนินการไปได้อย่างเรียบร้อย

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พศ. 2496 เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ดังต่อไปนี้คือ²⁰⁰

1. อำนาจหน้าที่ปฏิบัติกิจการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ได้แก่

1.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย เป็นต้น

1.2 การสาธารณสุข เช่น การป้องกันโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของที่สาธารณะ และกิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข เป็นต้น

1.3 การสาธารณสุขการ เช่น การสงเคราะห์เด็ก หรือคนชรา เป็นต้น

²⁰⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พศ. 2496 มาตรา 50-51 , มาตรา 53-54 , และมาตรา 56-57.

1.4 การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ การปรับปรุงและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น เป็นต้น

1.5 การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา การไฟฟ้า และการจัดให้มีท่าเทียบเรือ เป็นต้น

1.6 การสวัสดิการประชาชน เช่น การจัดการศึกษาให้กับประชาชน การทะเบียนราษฎร และการบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร เป็นต้น

2. อำนาจตามกฎหมายที่จะปฏิบัติกิจการที่เทศบาลจะเห็นสมควร ซึ่งเทศบาลต่างๆ จะทำได้โดยการความเป็นเทศบัญญัติ เพื่อกระทำการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลและเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการภายในเขตเทศบาลนั้น โดยเทศบัญญัติที่ได้ตราขึ้นมานั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และต้องเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัตินั้นได้²⁰¹ โดยการตราเทศบัญญัตินั้นสมาชิกสภาเทศบาลหรือเทศมนตรีจะเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อให้ความเห็นชอบในชั้นตอนสุดท้ายเพื่อนำไปบังคับใช้ต่อไป

ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าเทศบาลโดยคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในประการต่างๆ ทั้งที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลโดยตรงและหน้าที่ซึ่งเทศบาลในแต่ละแห่งจะดำเนินการได้ด้วยตนเอง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและคอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งในด้านการจัดสาธารณูปโภคให้กับประชาชนหรือการบำรุงรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ภายในเขตเทศบาล และสำหรับเทศบาลที่มีทรัพยากรแนวปะการังตั้งอยู่ภายในเขตการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเทศบาลที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งทะเล ซึ่งมีการประกอบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากนั้น เทศบาลสามารถที่จะปรับใช้อำนาจหน้าที่ๆ คนมีอยู่ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ อาทิ เช่น การตราเทศบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้ในการควบคุมกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ให้อยู่ภายในขอบเขตที่จะไม่เป็นการทำลายทรัพยากรแนวปะการัง หรือการใช้มาตรการทางปกครองในการเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ที่ปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล หรือการควบคุมการก่อสร้างในบริเวณชายฝั่งทะเล ที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรแนว

²⁰¹ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พศ. 2496.

ประการัง ตลอดจนการเร่งปลูกฝังและสร้างจิตสำนึกต่อประชาชนภายในท้องถิ่นให้ได้เห็นถึงความสำคัญของการดูแลรักษาทรัพยากรแนวปะการังเหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ในฐานะที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชนในท้องถิ่นและของประชาชนทั่วทั้งประเทศ

(2) สุขาภิบาล

สุขาภิบาลเป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น ในท้องถิ่นต่างๆ เช่นเดียวกับเทศบาล ในกรณีที่รัฐเห็นว่าท้องถิ่นนั้นยังไม่สมควรที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล ก็จะจัดตั้งขึ้นเป็นสุขาภิบาลก่อน ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พศ. 2495 สุขาภิบาลนั้นจะไม่มีองค์กรเป็นที่ประชุมเช่นเดียวกับสภาเทศบาล แต่จะมีคณะกรรมการสุขาภิบาลที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรในทางนิติบัญญัติและบริหารกิจการของสุขาภิบาลไปพร้อมกัน โดยสมาชิกของคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นจะมีทั้งที่มาจาก การแต่งตั้งและจากการเลือกตั้ง โดยจะทำหน้าที่ร่วมกันในการบริหารและควบคุมกิจการของสุขาภิบาลตามกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของสุขาภิบาลนั้น สุขาภิบาลมีหน้าที่ในการดำเนินการภายในเขตของสุขาภิบาล เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมในลักษณะเดียวกับเทศบาล เช่น การจัดให้มีสาธารณูปโภคต่างๆ สำหรับประชาชน หรือการบำรุงรักษาความสะอาดของที่สาธารณะ และกระทำการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล²⁰² นอกจากนี้แล้วสุขาภิบาลยังมีอำนาจในการตราข้อบังคับสุขาภิบาล เพื่อเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนภายในเขตสุขาภิบาลได้ ถ้าหากไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้นจึงทำให้สุขาภิบาลที่มีเขตการปกครองอยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเลที่มีทรัพยากรแนวปะการังตั้งอยู่นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการัง ภายในเขตการปกครองของตนเช่นเดียวกับเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นการตราข้อบังคับสุขาภิบาลเพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตสุขาภิบาล หรือการบังคับใช้กฎหมายฉบับต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังภายในเขตการปกครองสุขาภิบาลเหล่านั้น ให้สามารถที่จะดำเนินการไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง

²⁰² มาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พศ. 2511.

(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถที่จะดำเนินกิจการในนามตนเองแยกออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคคือจังหวัด และนอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตท้องที่ของจังหวัด ซึ่งอยู่นอกเขตการปกครองของเทศบาลและสุขาภิบาล ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้ท้องถิ่นเหล่านั้นได้รับการปรับปรุงและพัฒนาในลักษณะเช่นเดียวกันกับพื้นที่ในเขตของเทศบาลและสุขาภิบาล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากระบบราชการในส่วนกลาง มีเงินงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง โดยมีราชการบริหารในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล เพื่อให้การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้นจึงทำให้้องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด สามารถที่จะดำเนินกิจการในส่วนจังหวัดได้อย่างเป็นอิสระ

โดยองค์กรที่ใช้อำนาจในการบริหาร และดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการในส่วนจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจในทางบริหาร และมีสมาชิกสภาจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกันของเจ้าหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่น และผู้แทนของประชาชนภายในท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะมีหน้าที่ทั่วไปในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น และการประกอบกิจการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด นอกจากนี้แล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติของจังหวัดขึ้นมา เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการในท้องถิ่นได้ถ้าหากไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ในลักษณะเช่นเดียวกันกับการตราเทศบัญญัติและข้อบังคับสุขาภิบาลนั่นเอง ดังนั้นถ้าหากในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใดมีทรัพยากรแนวปะการังที่ตั้งอยู่ภายในเขตแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวนั้นก็ย่อมที่จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรง ในการจัดการและการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังเหมือนกันกับที่เทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ดำเนินการเช่นเดียวกัน

(4) สภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พศ. 2537 ได้จัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาในระดับตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานในส่วนภูมิภาคที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น ด้วยการปรับปรุงแก้ไขระเบียบบริหารราชการของตำบล ให้สามารถที่จะดำเนินการได้มีประสิทธิภาพ และเป็นอิสระมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยการกำหนดให้สภาพตำบลได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและสามารถที่จะยกระดับขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เมื่อมีรายได้ถึงกำหนดตามบทบัญญัติของกฎหมาย²⁰³ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจภายในสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบไปด้วยสมาชิกสองประเภท คือสมาชิกโดยตำแหน่ง อันได้แก่ กำนันที่ทำหน้าที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านภายในตำบล และแพทย์ประจำตำบล กับสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านภายในตำบลนั้น เพื่อที่จะทำหน้าที่ร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลหรือจัดทำโครงการต่างๆ ด้วยเงินงบประมาณของตนเองตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ นอกจากนี้แล้วสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ยังมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือและประสานงานในกิจการประเภทต่างๆ ของทางราชการที่มีขึ้นในเขตการปกครองของตำบลนั้นด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตการปกครองของตำบลนั้น เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญประการหนึ่งของสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย²⁰⁴

²⁰³ มาตรา 40 “สภาพตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา...”

²⁰⁴ มาตรา 23 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาพตำบลอาจดำเนินการภายในตำบล ดังต่อไปนี้... (4) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...”

มาตรา 67 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้....

(7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...”

โดยที่ระบบบริหารราชการในส่วนกลางนั้น ได้มอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น ให้กับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้สามารถที่จะดำเนินการด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระ และเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ของประชาชนในส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหน้าที่ตามกฎหมายในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระบบการปกครองพื้นฐาน ที่มีความใกล้ชิด และสามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการมอบอำนาจให้กับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารจัดการทรัพยากรแนวปะการังในท้องถิ่นนั้น ก็จะทำให้องค์กรในฝ่ายบริหารนั้นสามารถที่จะบริหารจัดการ และเข้าไปควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการัง ได้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งก็จะส่งผลทำให้ทรัพยากรแนวปะการังในท้องถิ่นนั้น ได้รับการดูแลรักษาให้คงอยู่ต่อไปตามธรรมชาตินั่นเอง

(5) เมืองพัทยา

เนื่องจากเมืองพัทยาคือสถานที่พักผ่อนตากอากาศที่มีชื่อเสียงมากที่สุด แห่งหนึ่งของประเทศไทย ดังนั้นจึงทำให้มีนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาตินิยมจะเดินทางมาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ซึ่งความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในเมืองพัทยาดังกล่าวนั้น นอกจากจะทำให้มีการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วแล้ว ก็ยังทำให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง ตลอดจนการรักษาความสะอาดและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ไม่เพียงแต่จะเป็นปัญหาโดยตรงของประชาชนภายในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวที่ได้เดินทางมาท่องเที่ยวพักผ่อนยังเมืองพัทยาก็ด้วย ดังนั้นรัฐจึงเห็นสมควรที่จะจัดระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาให้มีความเหมาะสม และได้ดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาให้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษ โดยการยกฐานะของเมืองพัทยาคขึ้นเป็นองค์กรนิติบุคคล ในระบบที่บริหารราชการโดยคณะเทศมนตรีและ

ผู้จัดการนคร (Council Manager Plan)²⁰⁵ ตามแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พศ. 2521 ได้แบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารราชการในการปกครองเมืองพัทยาต่อไปนี้เป็นสภาเมืองพัทยา ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีสมาชิกสภาเมืองพัทยาที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง และมีนายกเมืองพัทยาทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยายังไม่ได้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรีของเทศบาล แต่จะมีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของเมืองพัทยาโดยตรง เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายการดำเนินการที่สภาเมืองพัทยาได้กำหนดขึ้นมา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พศ. 2521 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาที่สามารถจะดำเนินการในประเภทต่างๆ ภายในเขตเมืองพัทยาดังต่อไปนี้คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกิจการ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเมืองพัทยา²⁰⁶ อันได้แก่

- 1.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 1.2 การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของทรัพยากรธรรมชาติ
- 1.3 การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การผังเมือง และควบคุมการก่อสร้าง
- 1.4 การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 1.5 การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- 1.6 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเมืองพัทยา

²⁰⁵ ประยูร กาญจนกุล , คำบรรยายกฎหมายปกครอง , หน้า 429.

²⁰⁶ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พศ. 2521.

2. อำนาจอำนาจที่ตามกฎหมายที่เมืองพัทยาจะดำเนินการตามที่เห็นสมควร ซึ่งทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติเมืองพัทยา เพื่อกระทำการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเมืองพัทยา และเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการภายในเขตของเมืองพัทยานั้น โดยข้อบัญญัติเมืองพัทยาที่ได้ตราขึ้นมานั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมาย²⁰⁷ ซึ่งการตราข้อบัญญัติเมืองพัทยานั้น ปลัดเมืองพัทยาจะเป็นผู้ที่เสนอร่างข้อบัญญัติเพื่อให้สภาเมืองพัทยาศึกษาให้ความเห็นชอบ และเมื่อสภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบแล้วก็จะส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบอีกครั้งก่อนที่จะนำออกบังคับใช้ได้

นอกจากนี้แล้วเมืองพัทยาก็ยังมีหน้าที่ในด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในฐานะที่เมืองพัทยาได้รับการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ²⁰⁸ ดังนั้นจึงทำให้เมืองพัทยามีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด²⁰⁹ และในเขตพื้นที่ของเมืองพัทยานั้นก็ยังได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม²¹⁰ ตามมาตรา 43

²⁰⁷ มาตรา 73 “เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยาดำรงข้อบังคับได้...

...ในข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และโทษปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท”

²⁰⁸ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดให้ท้องที่เขตเมืองพัทยาเป็นเขตควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 19 ตอนที่ 110 วันที่ 3 กันยายน 2535 .

²⁰⁹ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 .

²¹⁰ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 .

แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ อีกด้วย ดังนั้นจึงทำให้เมืองพัทยามีหน้าที่โดยเฉพาะในการควบคุมดูแลกิจกรรมในประเภทต่างๆ ไม่ให้สร้างผลกระทบขึ้นต่อทรัพยากรชายฝั่งทะเล อาทิเช่น การห้ามไม่ให้มีการเก็บทำลายปะการังหรือการจับปลาสวยงามเพื่อการค้า การถมทะเล การขุดคักหรือสูบน้ำเพื่อการค้า และการทอดสมอเรือในแนวปะการัง เป็นต้น

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาดำเนินการตามกฎหมายได้กำหนดเอาไว้แล้ว นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการ และการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังชายฝั่งทะเลที่อยู่ภายในเขตการปกครองของเมืองพัทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวปะการังในบริเวณเกาะล้าน เกาะสาคร และหมู่เกาะใกล้เคียง ซึ่งเป็นแนวปะการังที่มีความสมบูรณ์และสวยงามตามธรรมชาติ และยังสามารถที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของเมืองพัทยาต่อไปได้ในอนาคต ดังนั้นเมืองพัทยาจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจที่ตนเองมีตามกฎหมาย โดยการตราข้อบัญญัติเมืองพัทยามาเพื่อควบคุมและดูแลการประกอบกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ในเขตเมืองพัทยาให้อยู่ภายใต้ขอบเขต ที่จะไม่เป็นการสร้างผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของแนวปะการังและสิ่งมีชีวิตประเภทต่างๆ ในทะเล และตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัดเพื่อควบคุมดูแลไม่ให้มีการปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้เมืองพัทยายังคงเป็นสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนทางทะเลที่มีความสวยงามตามธรรมชาติต่อไปนั่นเอง

จึงนับได้ว่าองค์กรบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ ร่วมกันกับองค์กรของรัฐในส่วนกลางเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงาน ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าองค์กรบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ นั้น เป็นองค์กรบริหารที่มีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับประชาชนภายในท้องถิ่น และด้วยเหตุผลที่ว่าสมาชิกขององค์กรบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นตัวแทนที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนภายในท้องถิ่น ดังนั้นจึงทำให้องค์กรท้องถิ่นสามารถที่จะรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี มากกว่าองค์กรบริหารราชการในส่วนกลาง และเมื่อกฎหมายได้เปิดโอกาสให้กับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ร่วมกันกับหน่วยราชการส่วนกลาง ที่ได้ทำหน้าที่ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศแล้ว องค์กรท้องถิ่นก็จึงได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในกระบวนการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ร่วมกันกับองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง และองค์กรบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในการกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนั้น ควรที่จะมีการกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ โดยเฉพาะของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล²¹¹ หรือในกรณีของเมืองพัทยา²¹² ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้องค์การบริหารราชการในส่วนท้องถิ่น ได้มีอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดการทรัพยากรแนวปะการัง หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประเภทต่างๆ ภายในท้องถิ่นนั้นให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้องค์การบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับองค์การบริหารราชการส่วนกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนภายในท้องถิ่นนั่นเอง

8.3.2 องค์การภาคเอกชนที่มีบทบาทในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง

การดำเนินการด้านการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังนั้น นอกจากจะมีการดำเนินการโดยตรงขององค์กรภาครัฐตามอำนาจหน้าที่ ที่มีตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้วนั้น ย่อมไม่สามารถที่จะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพสูงสุดสมดังกับเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือแนวนโยบายการดำเนินงานที่รัฐได้กำหนดขึ้นมา ถ้าหากขาดความร่วมมือจากองค์การภาคเอกชนในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้น ดังนั้นในส่วนของการศึกษาวิจัยนี้ ก็จึงจะได้ทำการศึกษาถึงบทบาทการดำเนินงานขององค์การภาคเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังร่วมกับภาครัฐ ซึ่งมีรายละเอียดตามที่จะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้คือ

²¹¹ มาตรา 23 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

²¹² มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521.

3.3.2.1 บทบาทการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง

ในสภาพการณ์ปัจจุบันที่ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยได้มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อเกิดขึ้นกับวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนโดยทั่วไปแล้วนั้น รัฐจำเป็นต้องริบเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อไม่ให้ถูกถาออก ไปจนกระทั่งประชาชนทั่วทั้งประเทศได้รับความเดือดร้อน และเกิดความเสียหายขึ้นต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ดังนั้นรัฐจึงได้มอบหมายให้กับหน่วยราชการและองค์กรของรัฐต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้เร่งดำเนินการไปตามแนวนโยบายของรัฐที่ได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งจะมีผลในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศต่อไปในอนาคต

แต่ตามความเป็นจริงแล้ว การดำเนินงานในด้านการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของหน่วยงานหรือองค์กรในภาครัฐ โดยส่วนใหญ่ จะมีความติดขัดล่าช้าและไม่สามารถที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ ทั้งนี้ก็อาจจะเป็นเพราะสาเหตุที่มาจากปัญหาในเรื่องความล่าช้าในการดำเนินงานของระบบราชการ หรือปัญหาในเรื่องของการรวมอำนาจการบริหารเอาไว้ในส่วนกลาง ดังนั้นก็จึงทำให้การแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ซึ่งจากสภาพปัญหาดังกล่าวนั้นก็จึงทำให้องค์กรพัฒนาเอกชน (Non Government Organization : NGO) ได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินงานทางด้านการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันกับองค์กรภาครัฐ ซึ่งบทบาทในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ เป็นบทบาทที่ได้รับการยอมรับกันเป็นอย่างมากทั้งในสังคมเมืองหรือในชนบท ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่แล้วนั้น จะมีบทบาทในการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความชัดเจน และมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่ดำเนินงานอยู่ นอกจากนี้แล้วองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ยังสามารถที่จะเข้าถึงปัญหาของประชาชน ได้มากกว่าการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ²¹³ ดังนั้นทำให้ในปัจจุบันจึงได้มีการเกิดขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มี

²¹³ “องค์กรพัฒนาเอกชน : พลังแห่งการอนุรักษ์และแนวคิดเพื่ออนาคต.” ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2527, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโลกสีเขียว, 2537), หน้า 242.

วัตถุประสงค์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมาเป็นจำนวนมาก โดยมีบทบาทในการดำเนินงานที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันออกไป ตามแต่ประเภทของวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านั้น

สำหรับบทบาทการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศนั้น ในปัจจุบันได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรที่ให้ความสนใจ และได้เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินโครงการประเภทต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังร่วมกันกับองค์กรในภาครัฐ อาทิเช่น การดำเนินงานของมูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่า และพันธุ์พืชแห่งประเทศไทย สมาคมวิทยาศาสตร์ทางทะเลแห่งประเทศไทย และชมรมสยามการดำน้ำ เป็นต้น ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เหล่านี้ ได้เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบทบาทในการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ความรู้ ในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของแนวปะการังให้กับประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้รับทราบและตระหนักถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรแนวปะการังเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ดังนั้นจึงนับได้ว่าบทบาทในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ ร่วมกันกับองค์กรในภาครัฐ

3.3.2.2 บทบาทของประชาชนในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง

ปัญหาเรื่องความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมในอดีตที่ผ่านมาส่วนหนึ่งนั้น เป็นผลเนื่องมาจากการที่รัฐได้ผูกขาดและควบคุมการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงผู้เดียว โดยที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้กับประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ได้เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวนโยบายการจัดการสภาพแวดล้อมและการบริหารทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง ดังนั้นจึงยังทำให้กระบวนการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยนั้น ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

และถึงแม้ว่าในทางทฤษฎีแล้วรัฐบาลหรือระบบการบริหารราชการ อันเป็นกลไกสำคัญของกระบวนการใช้อำนาจรัฐ จะมีความจริงใจที่จะเป็นตัวแทนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของ

ประชาชนทั่วทั้งประเทศก็ตาม แต่ถ้าหากไม่ได้รับความสนับสนุนและร่วมมือจากประชาชนอย่างเต็มที่แล้ว รัฐก็ย่อมไม่อาจที่จะใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่เพื่อการรักษาเอาไว้ซึ่งทรัพยากรแนวปะการังได้ ดังนั้นจึงทำให้ปัญหาเรื่องความเสื่อมโทรมลงไปของสภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเลและทรัพยากรแนวปะการังของประเทศนั้น ยังไม่สามารถที่จะได้รับการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงต่อไปได้ ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าประชาชนเองไม่ได้มีความรู้สึกเท่าทรัพยากรแนวปะการังนั้นเป็นทรัพย์สินสมบัติหรือผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง แต่เป็นทรัพย์สินสมบัติของรัฐในส่วนกลางที่ข้าราชการและองค์กรของรัฐได้พยายามที่จะปกป้องรักษาเอาไว้ เพื่อเป็นผลประโยชน์ของรัฐเท่านั้น ดังนั้นประชาชนจึงมีความรู้สึกว่หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรแนวปะการังไม่ใช่เป็นหน้าที่ของประชาชนโดยตรง แต่เป็นหน้าที่ของทางราชการเท่านั้น ดังนั้นก็จึงจะมีผลทำให้เมื่อหน่วยราชการหรือองค์กรภาครัฐ ที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรแนวปะการังของประเทศนั้น ไม่สามารถที่จะคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรแนวปะการังได้อย่างทั่วถึงแล้ว ประชาชนในฐานะของปัจเจกชนแต่ละคนก็จึงพยายามจะยึดถือและแสวงหาประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรแนวปะการังประเภทต่างๆ ตามธรรมชาติที่ควรจะเป็นของสาธารณชนประโยชน์นำเอามาเป็นประโยชน์ในส่วนของตน และจากการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชนกลุ่มน้อยในสังคม ประกอบกันกับการผูกขาดอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรแนวปะการังตามธรรมชาติเอาไว้แต่เฉพาะในส่วนของรัฐแล้ว ก็จะมีผลเท่ากับเป็นการเร่งรัดให้ทุกฝ่ายต่างก็พยายามที่จะแสวงหาประโยชน์จากการครอบครอง และการใช้สอยทรัพยากรแนวปะการังของประเทศให้หมดสิ้นไปอย่างรวดเร็ว เพื่อผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจภายในระยะเวลาอันสั้น โดยเฉพาะหน้า²¹⁴

ด้วยเหตุนี้ความสำเร็จในการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง และสภาพแวดล้อมในบริเวณชายฝั่งทะเลเอาไว้เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนทุกคนในประเทศได้ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างแท้จริง และประชาชนก็จะต้องได้เข้าไปมีส่วนในการบริหาร

²¹⁴ อภิรัช พันธเสน และคณะ, "การศึกษาขีดความสามารถขององค์กรประชาชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาวะแวดล้อม : จากกรณีศึกษาสภาพตำบล," เอกสารประกอบการสัมมนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 18-19 ธันวาคม 2536 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร , หน้า 387.

จัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรในส่วนกลางหรือในส่วนท้องถิ่น จึงจะทำให้เกิดจิตสำนึกของประชาชนที่แท้จริงซึ่งได้เกิดขึ้นมาจากการกระทำและผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับอย่างเป็นรูปธรรม เช่นเดียวกันกับกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์แหล่งทรัพยากรแนวปะการังของประเทศนั้น ถึงแม้ว่าจะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ตาม แต่รัฐก็ต้องเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังอย่างต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรม โดยการส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงสิทธิที่จะพึงมีได้ตามกฎหมาย เพื่อที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและการพิทักษ์แนวปะการังร่วมกับภาครัฐ อีกทั้งก็ังจะทำให้รัฐสามารถที่จะบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนแนวนโยบายในการดำเนินงานที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรแนวปะการังของประเทศโดยตรง ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป

3.3.3 ความมีปฏิสัมพันธ์ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของการศึกษาวิเคราะห์ ถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยนั้น จะมีทั้งบทบาทในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนเป็นจำนวนหลายองค์กร ที่ได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน นั่นก็คือการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรแนวปะการังซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสำคัญของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ดังนั้นก็จึงทำให้ในระหว่างการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ มีบทบาทและความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นบทบาทความสัมพันธ์ที่มีความเกี่ยวเนื่องและเชื่อมโยงกัน ในลักษณะของการมีสหสัมพันธ์ (Correlation) ระหว่างกัน หรือการมีบทบาทความสัมพันธ์ในแบบที่ต่างคนต่างแยกกันดำเนินการไปตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนในลักษณะของการมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างกัน²¹⁵ ดังนั้นการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ก็จึงจะได้ทำการศึกษาวิจัยถึงบทบาทในการดำเนิน

²¹⁵ สุณีย์ มัตถิกะมาตย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 106-110.

งานอย่างมีปฏิสัมพันธ์ และสหสัมพันธ์ขององค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังที่ได้กล่าวถึงต่อไปนี้เป็นคือ

3.3.3.1 ความมีปฏิสัมพันธ์ และสหสัมพันธ์ขององค์กรภาครัฐที่มีต่อองค์กรภาครัฐ

การดำเนินงานของหน่วยราชการหรือองค์กรภาครัฐ ที่ได้มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังนั้น ต่างก็จะมีบทบาทหรือวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปตามขอบอำนาจ และวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งตามที่ได้รับมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในระดับนโยบายหรือองค์กรในระดับของผู้ปฏิบัติก็ตาม ล้วนแต่เป็นองค์กรสำคัญที่ได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันในการดำเนินการเพื่อการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป แต่อย่างไรก็ตามเมื่อองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เหล่านี้ ได้รับมอบหมายให้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังร่วมกันแล้ว บทบาทวิธีการในการดำเนินการขององค์กรเหล่านั้น ก็ย่อมที่จะมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรอื่นๆ ทั้งในแง่ที่เป็นการร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันในเชิงสหสัมพันธ์ และการดำเนินงานไปตามขอบอำนาจของตนอย่างเป็นปัจเจกในเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขึ้นได้

เมื่อได้ทำการศึกษาวิจัยถึงการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศนั้น จะพบว่ามีการดำเนินงานในลักษณะที่มิความเป็นสหสัมพันธ์ในระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินงานระดับนโยบาย ที่จะมืองค์กรของรัฐหลายๆ องค์กรได้เข้ามามีส่วนร่วมกันในการกำหนดแนวนโยบายการปฏิบัติงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการและการคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ อาทิเช่น การกำหนดแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศขึ้นมา โดยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของทรัพยากรแนวปะการังในระดับประเทศ ซึ่งภายในแผนแม่บทนั้น ก็ยังได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมประมง กรมเจ้าท่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ส่วนอุทยานแห่งชาติ และองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ให้ได้มีเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อที่จะนำเอามาตรการหรือนโยบายของรัฐที่ได้กำหนดเอาไว้ในแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรแนวปะการังดังกล่าว นำเอาไปปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดสมดังกับเจตนารมณ์ของรัฐ ที่ต้องการจะคุ้มครองดูแล

ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศให้มีสภาพสมบูรณ์ และสามารถที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนตลอดไป

และสำหรับการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐที่มีความเป็นปฏิสัมพันธ์ ในระหว่างกันกับการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐอื่นๆ นั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเกิดขึ้นมาเนื่องจากสาเหตุที่ว่าในการดำเนินงานทางด้านการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทยนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย หรือองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวโดยตรง ดังนั้นก็จึงทำให้รัฐจะต้องมีการนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายหลายๆ ฉบับ ที่มีความเกี่ยวข้องมาปรับใช้ ซึ่งในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่างๆ เหล่านั้นโดยส่วนใหญ่แล้วก็ไม่ได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังโดยตรง หากแต่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในภายหลังเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ด้วยเหตุนี้ก็จึงทำให้การดำเนินงานขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายนั้นยังไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างเป็นระบบ จนกระทั่งก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคนานาประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องของความขัดแย้งในการปรับใช้อำนาจขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกิดขึ้นมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายในแต่ละฉบับ จนทำให้เกิดความสับสนขึ้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายในแต่ละองค์กร และได้ส่งผลทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาระหว่างกันที่สุดในที่สุด²¹⁶

ตัวอย่างของความมีปฏิสัมพันธ์ในระหว่างการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังอย่างชัดเจนนั้น ก็คือในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดเขตพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเอราวัณไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมถึงพื้นที่ในเขตน่านน้ำชายฝั่งทะเล ดังนั้นจึงทำให้เกิดความสับสนขึ้นมาว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรแนวปะการัง ที่อยู่ในบริเวณน่านน้ำชายฝั่งทะเลภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น จะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดในระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนอุทยานแห่งชาติ ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประมง ผู้ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น ซึ่งหากปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไปแล้วก็จะทำให้

²¹⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 109.

เกิดปัญหาในเรื่องของควมมีปฏิสัมพันธ์ในการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ ทั้งสององค์กรขึ้นมา และปัญหาควมมีปฏิสัมพันธ์ในการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญในประการหนึ่งที่จะได้ทำให้กระบวนการในการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรแนวปะการังของประเทศโดยรวมนั้น ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

3.3.3.2 ควมมีปฏิสัมพันธ์ และสหสัมพันธ์ขององค์กรภาครัฐที่มีต่อองค์กร

ภาคเอกชน

ในสภาพการณ์ปัจจุบันเมื่อประชาชนทั่วไปได้ตระหนักถึงความสำคัญ ของแนวปะการัง ในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศของสิ่งมีชีวิตในทะเลและมนุษย์ ดังนั้นจึงทำให้เกิดมีการรวมตัวกันขององค์กรประชาชนทั้งในท้องถิ่นและในส่วนกลาง ตลอดจนถึงองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รวมตัวกันเพื่อเข้าไปมีบทบาท ในด้านการจัดการและคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังร่วมกันกับภาครัฐ ซึ่งรัฐเองก็ได้ยอมรับ บทบาทขององค์กรภาคเอกชนดังกล่าว ให้ได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงาน ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ

ซึ่งการดำเนินงานขององค์กรในภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นประชาชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการจัดการและคุ้มครองทรัพยากรแนวปะการังนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะยังไม่มีการดำเนินการในลักษณะของการเคลื่อนไหว เพื่อการตรวจสอบ หรือคัดค้านการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบที่มีความเข้มงวด และรุนแรงเช่นเดียวกันกับบทบาทการเคลื่อนไหวขององค์กรภาคเอกชน ที่ได้เข้ามามีบทบาทในเรื่องของการคุ้มครอง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ อาทิเช่น ทรัพยากรป่าไม้ หรือทรัพยากรสัตว์ป่า เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้การดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่ได้เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการ เกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรแนวปะการังนั้น ยังไม่ค่อยจะมีบทบาทในการดำเนินการร่วมกันกับภาครัฐ ในรูปแบบที่เป็นปฏิสัมพันธ์มากนัก ซึ่งหากจะมีความขัดแย้งกันบ้างก็จะเป็นไปในลักษณะของการเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น เฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือการที่รัฐได้อนุญาตให้มีการดำเนินโครงการที่อาจจะสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมของแหล่งทรัพยากรแนวปะการังบริเวณชายฝั่ง จนกระทั่งเกิดความเดือดร้อนขึ้นแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเลเท่านั้น

ส่วนความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีความเป็นสหสัมพันธ์ ในระหว่างองค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนนั้น ยังไม่ค่อยได้มีบทบาทในด้านการมีสหสัมพันธ์ในการดำเนินการร่วมกันมากเท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นการดำเนินการในลักษณะของการประชาสัมพันธ์เพื่อเผยแพร่ความรู้ ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ และตระหนักถึงความสำคัญขอทรพยากรแนวปะการังแต่เพียงอย่างเดียว โดยที่รัฐยังไม่ได้มีการดำเนินโครงการประเภทอื่นๆ ที่จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังร่วมกับภาครัฐ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นสามารถที่จะทำได้ โดยรัฐจะต้องเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รวมกลุ่มกัน เพื่อเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรแนวปะการังที่อยู่ภายในท้องถิ่นของตนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลที่ได้ใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรแนวปะการัง อาทิเช่น ชาวประมง หรือกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการและการคุ้มครองดูแลทรัพยากรแนวปะการังร่วมกับภาครัฐ ซึ่งถ้าหากรัฐสามารถที่จะดำเนินการให้สำเร็จดูลงไปได้แล้ว ก็จะทำให้องค์กรภาคเอกชนได้เข้ามา มีบทบาทในการคุ้มครองดูแลแหล่งทรัพยากรแนวปะการังตามธรรมชาติ ร่วมกันกับองค์กรภาครัฐ ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป

3.3.3.3 ความมีปฏิสัมพันธ์และสหสัมพันธ์ขององค์กรภาคเอกชนที่มีต่อองค์กร

ภาคเอกชน

จากการที่มีองค์กรภาคเอกชนจำนวนหลายองค์กร ทั้งองค์กรของประชาชน ในท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่ได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ดังนั้นจึงทำให้องค์กรภาคเอกชนเหล่านั้นได้มีบทบาทในการดำเนินงานร่วมกันทั้งในแง่ที่เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และมีความเป็นสหสัมพันธ์ในระหว่างกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วการดำเนินงานขององค์กรภาคเอกชนในแต่ละองค์กรนั้น มักจะเป็นการดำเนินงานในรูปแบบของการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน หรือทำการศึกษาวิจัยในทางวิทยาศาสตร์จากแหล่งทรัพยากรแนวปะการัง แต่ก็มักจะเป็นการดำเนินงานไปตามบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาคเอกชนในแต่ละองค์กรโดยลำพัง ตามขอบวัตถุประสงค์ของตน ที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมา ดังนั้นองค์กรภาคเอกชนส่วนใหญ่แล้วก็จะไม่มีการดำเนินงานในรูปแบบของความมีสหสัมพันธ์ในระหว่างองค์กรภาคเอกชนด้วยกัน และถ้าหากจะมีการดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบของความมีสหสัมพันธ์ ในระหว่างการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนด้วยกันบ้างแล้ว ก็จะเป็นบทบาทความร่วมมือกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับองค์กรของประชาชน

ในท้องถิ่น ก็แต่เฉพาะในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรแนว
ปะการังที่อยู่ภายในท้องถิ่นแห่งต่างๆ. ไม่ให้ถูกทำลายลงไป หรือการเผยแพร่ความรู้ให้แก่
ประชาชนในท้องถิ่นถึงบทบาทความสำคัญของทรัพยากรแนวปะการัง ที่มีต่อระบบนิเวศชายฝั่ง
ทะเลเท่านั้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย