

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

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

จากความสำคัญดังกล่าวส่งผลให้นานาชาติรวมทั้งประเทศไทยตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลให้คงอยู่ตราบนานเท่านาน โดยมุ่งเน้นกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ รวมถึงทรัพยากรปะการังด้วย

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

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

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

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

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

แต่ในความเป็นจริงแล้ว เราสามารถพบเห็นสภาพของการลักลอบนำเข้า-ส่งออก ค้า เคลื่อนย้ายเพื่อการค้า และการลักลอบเพาะเลี้ยงกันได้อย่างเป็นประจำ เช่น ในร้านจำหน่ายปะการัง ในตลาดนัดชั้นใต้ ตลาดนัดสวนจตุจักร หรือแม้กระทั่งการซื้อขายกันโดยผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาดังที่กล่าวไว้ข้างต้น



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

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

นอกจากนั้นหากพิจารณาถึงสภาพบังคับทางอาญาที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทยแล้ว พบว่าโทษทางอาญาที่กำหนดไว้นั้นยังมิได้มีความรุนแรงและเหมาะสมเพียงพอที่จะสามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิด หรือทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิดได้

ดังนั้นถ้าหากภาครัฐหันมาพิจารณาเปลี่ยนแปลงแนวนโยบาย หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งให้การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเสียใหม่ โดยพิจารณาอนุญาตให้เอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประการ เช่น การเพาะเลี้ยง นำเข้าส่งออก ค้าขาย ตลอดจนการครอบครองได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้การควบคุมโดยกฎหมายและองค์กรภาครัฐที่มีกระบวนการขั้นตอน หลักเกณฑ์วิธีการที่เป็นไปตามหลักวิชาการ และกำหนดโทษทางอาญาที่เหมาะสมต่อผู้ที่กระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิด หรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ก็จะเป็นผลดีต่อ

การอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง อันจะเป็นการช่วยรักษาทรัพยากรปะการังตลอดจนระบบนิเวศทางทะเลอย่างยั่งยืน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดทางกฎหมายอาญาที่สามารถนำมาใช้ในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐาน

แนวนโยบายตลอดจนมาตรการทางกฎหมายทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันขาดความทันสมัย ไม่อาจบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการใช้อัตราโทษทางอาญาที่ไม่มีความรุนแรงและเหมาะสมเพียงพอที่จะยับยั้งมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหากเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

นอกจากนั้นจากเทคโนโลยีการเพาะเลี้ยงปะการังใน “ระบบกักขัง (Captive System)” ทำให้เอกชนสามารถที่จะใช้ประโยชน์ด้านการเพาะเลี้ยงปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแนวนโยบายและมาตรการทางอาญาในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเสียใหม่ให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น

โดยพิจารณาอนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้ และปรับปรุงสภาพบังคับทางอาญาให้มีความเหมาะสมและรุนแรงมากยิ่งขึ้นเพื่อให้การใช้โทษทางอาญาสามารถที่จะยับยั้งผู้กระทำความผิด หรือทำให้บุคคลเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิด อีกทั้งพิจารณานำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยในบางประการที่มีความเหมาะสมมาปรับใช้เสริมกับบทลงโทษทางอาญา เพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเรื่องแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตลอดจนมาตรการทางอาญาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อใช้ในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้ อย่างทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โดยศึกษาจากเอกสาร ตำรา บทความต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังที่ใช้อยู่ในประเทศไทย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยจะทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทยและในต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง ตลอดจนการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับประเทศไทย