

บทที่ 5

บทวิเคราะห์นโยบายทางกฎหมายอาญาและการดำเนินการด้านการคุ้มครอง และการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทย และการแก้ไขปัญหา

จากความสำคัญของทรัพยากรปะการังที่มีต่อระบบนิเวศทางทะเลและมนุษย์ ส่งผลให้รัฐต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาเพื่อปกป้องคุ้มครองทรัพยากรปะการังของประเทศไม่ให้ถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุประการต่างๆ ในขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นๆ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น พร้อมทั้งเร่งรัดให้จัดการแก้ไขปัญหาการถูกทำลายลงของทรัพยากรปะการังที่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุประการต่างๆ ดังที่ได้ทำการศึกษาในบทที่ 4 ซึ่งในบทนี้จะมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงนโยบายทางกฎหมายอาญาและการดำเนินการด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทยตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยแบ่งการศึกษาออกเป็นสองหัวข้อคือ ปัญหาเกี่ยวกับแนวโน้มนโยบายทางกฎหมายและการดำเนินการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบันของประเทศไทย และมาตรการทางอาญาในการแก้ไขปัญหา การดำเนินการด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับแนวโน้มนโยบายทางกฎหมายและการดำเนินการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบันของประเทศไทย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยการดำเนินงานของรัฐด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง และมาตรการทางอาญาที่ใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง หากพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนั้นเปรียบเทียบกับสถานะที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรปะการังในธรรมชาติที่พบว่า ยังคงอยู่ในสถานะที่ทรุดโทรมดังจะเห็นได้จากการที่ทรัพยากรปะการังในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลหลายๆ แห่งทั้งในภาคตะวันออกและในภาคใต้ ซึ่งเคยมีแนวปะการังที่สวยงามและสมบูรณ์ตามธรรมชาตินั้น ในปัจจุบันถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุในประการต่างๆ รวมถึงการลักลอบทำประมง

ปะการังเพื่อการค้า จนทำให้ทรัพยากรปะการังภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลเหล่านั้นได้รับความเสียหายหรือเสื่อมโทรมลงจากเดิมเป็นอย่างมาก

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษามีความเห็นว่สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังภายในเขตพื้นที่คุ้มครองยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้นเนื่องมาจากแนว โบายและมาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนการดำเนินการเพื่อการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ได้ถูกนำมาใช้นั้นยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวนี้สามารถที่จะแบ่งศึกษาออกได้เป็น 2 ประการดังนี้

5.1.1 ปัญหาด้านนโยบายเกี่ยวกับการห้ามเอกชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

หากพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้วในบทที่ 4 ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานของรัฐ และมาตรการทางอาญาที่ใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย พบว่า มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีแนว โบายเกี่ยวกับการห้ามเอกชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประเภท ซึ่งมีปัญหาในการใช้บังคับอันสามารถจะแบ่งประเด็นการวิเคราะห์เป็นประเด็นย่อยๆ ได้ดังต่อไปนี้

5.1.1.1 ปัญหาด้านนโยบายจากแผนการดำเนินงานของรัฐด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาแนว โบายและแผนการดำเนินงานของรัฐ ในการกำหนดกระบวนการ เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังพบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศสนับสนุนให้มีการจัดการ ที่ดีเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูแนวปะการังตลอดจนกำหนดเขตและหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ ในแนวเขตปะการัง การออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองปะการัง¹ ตลอดจนสนับสนุนประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสนับสนุนให้มีกฎหมายที่รองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่น และชาวประมงขนาดเล็กในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งโดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน²

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

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). หน้า 142.

แต่ในทางตรรกะกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นกลับให้ความสำคัญแต่เพียงประเด็นการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังแต่เพียงประการเดียว โดยการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมการกระทำกิจกรรมของมนุษย์ที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรปะการังที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ทั้งในกิจกรรมด้านการประมงและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว ดังที่จะได้ทำการวิเคราะห์ต่อไป ซึ่งถือว่าการพิจารณาจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ไม่เป็นไปตามแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึงแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์ที่หลากหลายของภาคเอกชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการัง ทำให้ในความเป็นจริงแล้วภาคเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้แต่เพียงเพื่อการศึกษาและการท่องเที่ยวเท่านั้นมิได้รวมถึงการเพาะเลี้ยงหรือการค้าขายปะการังดังเช่นในต่างประเทศ แต่อย่างใด

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงรูปแบบขององค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังดังที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้วในบทที่ 4 พบว่า ในทางปฏิบัติงานได้ให้ความสำคัญกับองค์การบริหารราชการส่วนกลางเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังมากที่สุด เพราะแนวนโยบายตลอดจนบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นเพื่อใช้บังคับเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นล้วนแล้วแต่ถูกตราขึ้นโดยราชการส่วนกลางหลายๆ องค์กร เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมประมง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมเจ้าท่า เป็นต้น ทั้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายในลำดับรอง

แต่หากพิจารณาถึงสถานที่ตั้งของทรัพยากรปะการังที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์แล้ว พบว่าสถานที่ตั้งของแนวปะการังของประเทศไทยล้วนแล้วแต่อยู่ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของประเทศทั้งสิ้น ดังนั้นแท้จริงแล้วองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจปกครองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น จึงควรเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่จะอาศัยการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมายจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลางเพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้

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

ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจบริหารราชการในส่วนภูมิกษานั้น คือเจ้าหน้าที่ระบบราชการส่วนกลางที่ได้ถูกส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำการอยู่ในส่วนภูมิภาคเท่านั้น ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแม้จะได้รับมอบหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น³ แต่การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องยึดแนวทางตามที่ระบบราชการส่วนกลางได้กำหนดขึ้นมารวมถึงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยราชการส่วนกลางอันได้แก่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงทำให้แนวทางการปฏิบัติและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังขององค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและถูกต้องตรงกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในส่วนภูมิภาคที่เป็นผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐได้

³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 23 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจดำเนินกิจการภายในตำบล ดังต่อไปนี้ ... (4) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...”

5.1.1.2 ปัญหาด้านนโยบายในมาตรการทางอาญาที่ใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ทั้งมาตรการเพื่อการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัย และชนิดพันธุ์ของทรัพยากรปะการัง รวมถึงมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมด้านการประมงหรือในการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว พบว่ารัฐมีแนวนโยบายในการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง โดยสามารถแบ่งพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาด้านนโยบายการอนุรักษ์ในกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาพบว่ารัฐมีการวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองทรัพยากรปะการังเป็นจำนวนหลายฉบับ ได้แก่การคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรปะการัง และการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรปะการัง ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

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

จากกฎหมายดังกล่าวพบว่ามาตรการทางกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นในกฎหมายฉบับต่างๆ นั้น มีแนวนโยบายที่เป็นการกำหนดให้หน่วยราชการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดชนิดพันธุ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องการจะให้ความคุ้มครอง เช่น ทรัพยากรปะการัง และวางข้อกำหนดทางกฎหมายในควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลที่จะกระทำต่อทรัพยากรที่ได้รับการคุ้มครองนั้นๆ⁴ ที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจของตน ตามที่กฎหมายได้กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองเอาไว้ โดยกำหนดห้ามมิให้เอกชนมีอำนาจกระทำการใดในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรปะการังภายในเขตพื้นที่ดังกล่าว ตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ อาทิเช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

⁴ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 23.

พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติหลักกฎหมายกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดที่ทำการล่าสัตว์ ทั้งสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง และสัตว์ทั่วไป หรือทำอันตรายต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ดังกล่าวภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า⁵ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงปะการัง หรือพยายามทำการประมงปะการัง⁶ มีไว้ในครอบครองซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง⁷ ค้ำปะการัง ซากปะการัง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของปะการัง⁸ เก็บ ทำลาย หรือทำอันตรายแก่แหล่งที่อยู่ของปะการัง⁹ และนำเข้าหรือส่งออกซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง หรือการนำผ่านซึ่งปะการัง หรือซากของปะการัง

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรปะการัง¹⁰ กล่าวคือ การเก็บหาปะการังเพื่อนำไปจำหน่ายไม่ว่าจะในรูปแบบที่ยังมีชีวิตอยู่เพื่อนำไปเพาะเลี้ยงหรือในรูปของซากปะการัง หรือการห้ามบุคคลใดนำสัตว์ออกไปนอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์¹¹ กล่าวคือห้ามมิให้ทำประมงปะการังหรือการทำประมงเพื่อจับสัตว์น้ำในบริเวณแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่กำหนดห้ามมิให้มีผู้ใดทำการประมงสัตว์น้ำ หรือทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทุกชนิดในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ ยกเว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมงเท่านั้น¹² เป็นต้น

ดังนั้นหากพิจารณาการคุ้มครองทรัพยากรปะการังในแง่ของการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรแนวปะการัง จากการที่ทรัพยากรปะการังเป็นทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีแหล่งที่อยู่ในเขตพื้นที่เพื่อการคุ้มครองตามกฎหมายทั้งหมด จากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้เอกชนถูกจำกัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้เพียงเพื่อ

⁵ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36 และมาตรา 42.

⁶ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 16.

⁷ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 19.

⁸ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 20.

⁹ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 21.

¹⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้ผู้ใด...

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

¹¹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16... (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

¹² พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 9.

กิจกรรมทางด้านการศึกษาและการท่องเที่ยวเท่านั้น โดยไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรม การประมงปะการังได้เลย เพราะถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

เมื่อพิจารณาถึงแนวการบัญญัติกฎหมายที่แม้จะมีการเปิดโอกาสให้แก่เอกชนสามารถที่จะเข้าใช้ประโยชน์ในการทำประมงสัตว์น้ำภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์ได้ โดยมีการบัญญัติเงื่อนไขให้ต้องมีการขอ และได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเสียก่อน เช่น การได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่สามารถอนุญาตให้เอกชนรายใดสามารถเข้าไปทำการประมงปะการังในเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวได้ เนื่องจากปัญหาด้านข้อกำหนดทางกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของทรัพยากรปะการังจากการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมบางประเภท ยกตัวอย่างเช่นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2521 ลงวันที่ 10 มกราคม 2521 เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเด็ดขาด ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงปะการังหรือหินปะการังทุกชนิดและทุกขนาดในทะเล หรืออ่าวภายในเขตท้องที่ของจังหวัดชายทะเลทุกๆ จังหวัด ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีการใดๆ ยกเว้นไว้แต่เพียงการทำประมงปะการังหรือหินปะการังเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ โดยที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง เป็นต้น

(2) ปัญหาด้านนโยบายในกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในประการต่างๆ ที่ได้นำมาใช้ในการควบคุมกระบวนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ซึ่งได้แก่มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมด้านการประมง และมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว ดังที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 4 ซึ่งสามารถแบ่งวิเคราะห์ได้ดังนี้

(2.1) นโยบายในกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมด้านการประมง

จากการกำหนดมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมด้านการประมง อาทิเช่น การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองในการทำประมง การกำหนดเงื่อนไขตามกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ตลอดจนวิธีการในการทำประมง รวมถึงการวางข้อกำหนดห้ามทำการประมงตามกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่ดีในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยทำให้ปะการังและสัตว์น้ำในประเภทอื่นๆ ที่ได้อาศัยอยู่

ร่วมกันในบริเวณแนวปะการังนั้นไม่ต้องถูกทำลายลงไปเนื่องมาจากการทำประมงอันสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล แต่เมื่อได้พิจารณาตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันแล้ว กลับพบว่าแม้มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในทะเลตามกฎหมายฉบับต่างๆ นั้น ก็ยังมีบุคคลที่กระทำการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการลักลอบทำประมงหรือจับสัตว์น้ำภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง¹³ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการทำประมงภายในเขตพื้นที่ดังกล่าว สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าภายในเขตพื้นที่คุ้มครองที่ห้ามมิให้มีการทำประมงนั้น จะมีสัตว์น้ำในปริมาณที่มากกว่าในเขตพื้นที่ที่รัฐอนุญาตให้ทำการประมงได้ รวมถึงมีสัตว์ทะเลสวยงามที่เป็นที่ต้องการของผู้นิยมนำสัตว์ทะเลสวยงามมาเพาะเลี้ยงอย่างมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงทำให้ผู้ที่ลักลอบเข้าไปทำการประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองอยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณของแนวปะการังที่ตั้งอยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่าง ๆ ซึ่งมีสัตว์น้ำอาศัยอยู่อย่างชุกชุมนั้น ก็จะมีผู้ที่ลักลอบเข้าทำการประมงและจับสัตว์น้ำโดยใช้วิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สารเคมีที่เป็นพิษ การใช้วัตถุระเบิด หรือการใช้เครื่องมือประมงในประเภทต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งผู้ประกอบการประมงรายย่อยและผู้ประกอบการประมงในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรม ซึ่งถ้าหากรัฐยังปล่อยให้มีการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการทำประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองแล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลต้องถูกทำลายลงไปในทางที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาที่ทำให้มีผู้ที่จะละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการลักลอบทำการประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองต่างๆ นั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นเช่นนั้นเนื่องจาก บทกำหนดโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในบางประการ ยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะยังยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวยินยอมที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้กระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการประกอบอุตสาหกรรมการประมง เนื่องจากรูปแบบของการลงโทษปรับดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวตามกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำสุด – สูงสุด โดยมีได้กำหนดตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด นอกจากนั้นยังมีอัตราค่าปรับที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับการกระทำความผิดและภาวะทางเศรษฐกิจแล้ว จึงจะเห็นได้ว่าในบางครั้งผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ได้รับความเดือดร้อนจากการลงโทษปรับดังกล่าว น้อยมาก หรือแทบจะไม่เดือดร้อนเลย จึงมีผลทำให้สภาพการบังคับใช้ (Sanction) ของกฎหมายฉบับนั้นๆ ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

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

ตามทฤษฎีป้องปราม (Deterrence) ได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายโดยการนำเอาเครื่องมือสำหรับทำการประมงเข้าไปภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งจะต้องระวางโทษปรับเพียงไม่เกินห้าร้อยบาท¹⁴ เป็นต้น

นอกจากนี้ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีผู้ที่กระทำความผิด ต่อบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ก็คงเป็นเพราะว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตพื้นที่คุ้มครองนั้น ยังไม่มีบทบาทในการดำเนินการเพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งก็อาจจะมีสาเหตุมาจากปัญหาของความไม่พร้อมในด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน หรือปัญหาความไม่เพียงพอของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในเขตพื้นที่คุ้มครองเหล่านั้น หรือแม้กระทั่งปัญหาการคอร์รัปชันการติดสินบนต่อเจ้าหน้าที่เพื่อที่จะเข้าไปกระทำความผิดได้โดยจะไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้ยังมีผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายโดยการลักลอบทำประมงภายในเขตพื้นที่คุ้มครองอยู่ต่อไป ซึ่งถ้าหากปัญหาและอุปสรรคในประการต่างๆ ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไปได้แล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรประการังภายในเขตพื้นที่คุ้มครองได้รับการปกป้องคุ้มครองไม่ให้ถูกทำลายลงไปเนื่องมาจากสาเหตุที่เกิดขึ้นจากการลักลอบทำประมงภายในพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย

(2.2) นโยบายในกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรปะการังจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว

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

¹⁴ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 27.



หากจะพิจารณาถึงสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว จากการศึกษาพบว่าคือการขาดความเคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลพื้นที่คุ้มครองทางทะเล กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในอุทยานแห่งชาติแห่งต่าง ๆ นั้นจะมีการนำเอาหลักการในทางกฎหมายในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาปรับใช้กับกระบวนการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรปะการังน้อยมาก หรือแทบจะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายในอุทยานแห่งชาติบางพื้นที่เลย เมื่อเทียบกับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในเรื่องอื่นๆ เช่นการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อเข้าไปตั้งถิ่นฐานของราษฎร การทิ้งขยะมูลฝอย หรือการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติเหล่านี้เป็นต้น¹⁵ ซึ่งความผิดที่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว นั้น จะเป็นการกระทำความผิดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบการกระทำได้โดยง่าย และสามารถที่จะจับกุมได้โดยมีพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด ซึ่งมีความแตกต่างกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรปะการัง ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในทะเล ดังนั้นจึงทำให้ตรวจพบการกระทำผิดทำได้ยาก อีกทั้งปัญหาของการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ บางส่วนก็จะเป็นปัญหาในเรื่องของการเกิดผลกระทบโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ อาทิเช่น ผลกระทบจากกิจกรรมการท่องเที่ยวดำน้ำ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในส่วนปฏิบัติการของอุทยานแห่งชาตินั้น ไม่สามารถที่จะตรวจพบหรือพิสูจน์การกระทำความผิดได้ด้วยตนเอง เพราะไม่ใช่ความผิดในลักษณะที่เป็นการกระทำความผิดทางกายภาพ ซึ่งสามารถจะตรวจพบและพิสูจน์การกระทำความผิดได้โดยง่ายเหมือนเช่นกับการหักชุดเจาะทำประมงปะการังไปครอบครองหรือจำหน่าย ดังนั้นจึงทำให้เจ้าหน้าที่ของส่วนอุทยานแห่งชาติไม่สามารถที่จะใช้อำนาจของตนเองที่มีอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างเต็มที่ และเนื่องจากปัญหาในเรื่องของการพิสูจน์การกระทำความผิด หรือปัญหาในเรื่องของการละเลยไม่บังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ด้วยเหตุผลประการใดๆ ก็ตาม นับได้ว่าเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะยับยั้งไม่ให้มีผู้ที่กระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายได้

ซึ่งในประเด็นปัญหานี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการออกจากรัฐจะต้องกวนขันให้พนักงานเจ้าหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้เรื่องนั้นจะเป็นเรื่องเล็กน้อยๆ ก็ตามนอกจากนั้นควรที่จะเร่งส่งเสริมให้มีการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Eco-Tourism) ในรูปแบบต่างๆ ภายในแหล่งท่องเที่ยวที่มีทรัพยากร

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

ประการที่สวຍงามอาศัยอยู่ เช่น ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลแห่งต่างๆ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้นักท่องเที่ยวได้มองเห็นคุณค่า ในระบบนิเวศตามธรรมชาติของทรัพยากรปะการัง และตระหนักถึงความจำเป็นร่วมกันในการดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรปะการังเหล่านั้นเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป และไม่กระทำการอันเป็นความผิดต่อกฎหมายในเรื่องดังกล่าว

สำหรับส่วนของการแก้ไขปัญหาระเบิดผลกระทบ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว นั้น รัฐสามารถใช้วิธีในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่จะดำเนินกิจการด้านการท่องเที่ยวภายในแหล่งท่องเที่ยวที่มีแนวปะการังตั้งอยู่ อาทิเช่น ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล โดยพิจารณาอนุญาตเฉพาะแต่กิจกรรมการท่องเที่ยวประเภทที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกับสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของทรัพยากรปะการังในแหล่งท่องเที่ยวแห่งนั้น พร้อมทั้งการกำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว ให้ดำเนินกิจการไปตามเงื่อนไขที่รัฐได้กำหนดเอาไว้ในการอนุญาตดังกล่าว ซึ่งถ้าหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะดำเนินการเพื่อการพิจารณายกเลิกการอนุญาตนั้นต่อไป ซึ่งมาตรการทางปกครองดังกล่าว นั้น รัฐสามารถที่จะดำเนินการได้ทันทีโดยการให้อำนาจตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายในฉบับต่างๆ อาทิเช่น หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ซึ่งผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น

นอกจากการพิจารณาเรื่องการลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้ศึกษามีความเห็นว่ปัญหาด้านนโยบายในกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรปะการังนั้น จะถูกแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจำเป็นต้องเข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงและจะต้องเร่งเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับทุกฝ่ายที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังให้ได้รับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรปะการังในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรการประมง และมีความสำคัญต่อระบบนิเวศโดยรวมของทะเล ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้นักท่องเที่ยวทุกคนได้รับรู้ และตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมาย ที่รัฐได้กำหนดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ ในการคุ้มครองทรัพยากรปะการังให้คงอยู่ต่อไป

5.1.2 ปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาแนวนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังพบว่าแนวนโยบายและมาตรการต่างๆ นั้นเป็นไปในลักษณะที่เคร่งครัดทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประเภท เช่น การประมงปะการังตลอดจนการครอบครองหรือค้าปะการังได้ นอกจากนี้จากลักษณะของ

การบัญญัติกฎหมายที่เป็นข้อห้ามมิให้กระทำการดังกล่าวแล้ว ยังมีการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังภายในขอบเขตอำนาจของตนตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ โดยกำหนดมาตรการการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้อย่างเคร่งครัด

นอกจากปัญหาด้านนโยบายของการบัญญัติกฎหมายเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ในปัจจุบันการเลี้ยงปะการังหรือสัตว์ทะเลสวยงามในแนวปะการังเป็นกิจกรรมที่มีผู้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก โดยมีตั้งแต่การเลี้ยงเพื่อความสวยงามเป็นงานอดิเรกไปจนถึงเลี้ยงเพื่อการค้าอย่างธุรกิจ อีกทั้งจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการเพาะเลี้ยง¹⁶ ทำให้สามารถเลี้ยงและขยายพันธุ์ปะการังได้แม้ในตู้กระจกหรือที่เรียกว่าระบบกักขัง (Captive System) จึงทำให้เกิดปัญหาการลักลอบการทำประมงปะการังเพื่อการค้า โดยการลักลอบนำขึ้นมาจากธรรมชาติในเขตพื้นที่คุ้มครอง หรือการลักลอบนำเข้าจากต่างประเทศผ่านทางท่าอากาศยานเพื่อการค้า ซึ่งทำรายได้ให้กับผู้ประกอบการด้านนี้อย่างมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังโดยสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

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

ดังนั้นการที่กฎหมายให้ความสำคัญต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับการตามกฎหมายที่ใช้โทษทางอาญาเป็นกฎเกณฑ์ในการบังคับ ทำให้เกิดปัญหาการพยายามติดสินบนต่อพนักงาน

¹⁶ วรเทพ มุธุวรรณ. (2553, พฤศจิกายน). “ระบบการเลี้ยงปะการังและสัตว์ทะเลสวยงามในแนวปะการัง.” นิตยสารอควาเรียมบิส, 1, 5. หน้า 112.

เจ้าหน้าที่ผู้บังคับการตามกฎหมายฉบับต่างๆ เพื่อจูงใจให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา¹⁷ อันมีลักษณะเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ ขอมรับเงินรับสินบนจากกลุ่มพ่อค้าผู้ประกอบการการทำประมงปะการังภายในประเทศ นำเข้าหรือค้าปะการัง โดยมีข้อตกลงว่าจะไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ที่ส่งผลให้เกิดการกระทำความผิดตามกฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อให้การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง อาทิเช่น การลักลอบทำประมงหุคเจาะปะการังภายในเขตพื้นที่คุ้มครอง การนำเข้ามาจากต่างประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การขนส่งปะการังทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตมาจากแหล่งต่างๆ เพื่อการค้า ดังที่สามารถพบเห็นได้จากสถานที่ค้าปะการังและสัตว์ทะเลสวยงาม เช่น ตลาดนัดชันเคย์ หรือตลาดนัดสวนจตุจักร แม้กระทั่งการค้าผ่านระบบอินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน

5.2 มาตรการทางอาญาในการแก้ไขปัญหาการดำเนินการด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาแนวนโยบายด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวนโยบายดังที่ได้กล่าวเอาไว้ข้างต้น อันเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้กระบวนการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครอง และควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพียงพอที่จะนำมาปรับใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังในประเทศไทยได้ ดังนั้นถ้าหากแนวนโยบายตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ จะได้รับการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นก็จะทำให้ภารกิจด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทยสำเร็จลุล่วงไปได้ และทำให้ทรัพยากรปะการังได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

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

5.2.1 การปรับปรุงนโยบายทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามเอกชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายทางกฎหมายและการดำเนินการเพื่อการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบันของประเทศไทย ทำให้ผู้ศึกษาพบข้อบกพร่องบางประการของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือปัญหาด้านแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่มีลักษณะ เป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ไม่เป็นไปตามแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึงแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์ที่หลากหลายของภาคเอกชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการัง แต่กฎหมายที่ตราขึ้นกลับมิได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประเภทได้อย่างแท้จริง

ทั้งในปัจจุบันความต้องการของภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังกลับมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น จากความสนใจและความต้องการของภาคเอกชนที่จะทำการเพาะเลี้ยงปะการัง ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการเพาะเลี้ยง¹⁸ ทำให้ภาคเอกชนสามารถเลี้ยงและขยายพันธุ์ปะการังได้แม้ในตู้กระจกหรือที่เรียกว่าระบบกักขัง (Captive System) โดยการสร้างสภาวะแวดล้อมจำลองของทะเลมาไว้ในสถานที่ที่ต้องการ โดยการจำลองสภาพแวดล้อมนี้ต้องให้สัตว์ทะเลที่นำมาเพาะเลี้ยงนั้นสามารถปรับตัวเพื่อความอยู่รอดได้ ซึ่งมีการใช้อุปกรณ์ต่างๆ ช่วยในการควบคุมสภาพแวดล้อมให้ใกล้เคียงกับธรรมชาติมากที่สุด และทำให้สัตว์ทะเลที่นำมาเพาะเลี้ยงนั้นดำรงชีวิตอยู่ได้¹⁹

ดังนั้นเพื่อเป็นการประสานประโยชน์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล โดยกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตามแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึงแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ และเพื่อแก้ไขปัญหาการจำกัดสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าภาครัฐควรมีการพิจารณาปรับปรุงแนวนโยบายทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่ไม่อนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมบางประเภทเสียใหม่ให้มีความยืดหยุ่นและหลากหลายยิ่งขึ้น

¹⁸ วรเทพ มุธุวรรณ. หน้าเดิม.

¹⁹ ทศพล กระจำนงค์. (2543). การเลี้ยงปลาสวยงามทะเล. หน้า 2.

โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวนโยบายด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกฎหมายของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้ว ดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานของรัฐผู้ที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่มีอยู่ในปัจจุบัน ควรมีการปรับปรุงตรวจสอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้มีแนวนโยบายที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกับแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึงแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศ ที่มีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการังและสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในกิจกรรมต่างๆ ได้ภายใต้การควบคุมตรวจสอบอย่างมีระบบ กฎเกณฑ์ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์แนวปะการัง (National Action Plan) ของหน่วยงานเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรปะการังแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา [The United States Coral Reef Task Force (USCRTF)] ซึ่งเป็นที่มาของการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศที่ว่าด้วยการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังนั้นหากประเทศไทยพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตลอดจนแผนแม่บทด้านการจัดการปะการังของประเทศแล้วก็จะเป็นการประสานประโยชน์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังกับการควบคุมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวได้อย่างดียิ่ง

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

จากทรัพยากรธรรมชาติของแนวปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติ The Great Barrier Reef Marine ออกเป็น 9 เขต²⁰ ดังที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 3 หัวข้อที่ 3.4

ซึ่งจากการแบ่งเขตพื้นที่ให้มีความหลากหลายโดยกำหนดให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบของการใช้ประโยชน์สามารถทำให้การกำหนดมาตรการด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเป็นไปได้โดยสะดวกต่อการดูแลและการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ซึ่งหากประเทศไทยพิจารณานำเอาแนวนโยบายการกำหนดเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวมาใช้ก็จะส่งผลต่ออย่างยิ่งต่อกระบวนการด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทยอีกทางหนึ่ง

(3) การสนับสนุนให้องค์กรกลางที่ทำการศึกษ วิจัย สำรวจ และติดตามผลเพื่อรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ในการประเมินงานด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

จากการศึกษาถึงองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทยในบทที่ 4 หัวข้อที่ 4.1.2 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับองค์การบริหารราชการส่วนกลางเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ทั้งเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวนโยบายตลอดจนตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ในประเด็นนี้จากการศึกษาพบว่าองค์การบริหารราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติภารกิจด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น ก็มีจำนวนหลายองค์กรทำให้ในบางครั้งการปฏิบัติงานเกิดความทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ รวมถึงความไม่ไปในแนวทางเดียวกับการตรากฎหมายเพื่อการบังคับใช้ซึ่งทำให้ยากต่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีมากมายหลายฉบับและใช้บังคับโดยองค์กรที่แตกต่างกัน รวมถึงยากต่อการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายต่อไปในภายภาคหน้า

ดังนั้นหากมีการจัดตั้งองค์กรกลางที่มีสมาชิกอันประกอบไปด้วยตัวแทนจากองค์กรภาครัฐองค์กรต่างๆ ทั้งจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาวิจัยทางทะเล รวมถึงตัวแทนจากภาคเอกชน โดยร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์กร ยกตัวอย่างเช่น

²⁰ Australian Government Great Barrier Reef Marine Park Authority. (2004, July). Zoning guide to using the Marine Park. Retrieved October 20, 2010, from http://www.gbrmpa.gov.au/corp_site/management/zoning/.

องค์กรสภาเพื่อการค้าสัตว์น้ำ (MAC)²¹ ของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อการศึกษา วิจัย สำรวจ และติดตามผลเพื่อรวบรวมข้อมูลใช้ในการประเมินงานด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง เพื่อการเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีความเหมาะสมต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว จะเป็นผลดีอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังของประเทศไทย

5.2.2 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิดและการลงโทษในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

ทรัพยากรปะการังเป็นทรัพยากรธรรมชาติชนิดที่ใช้แล้วเกิดขึ้นทดแทนหรือสามารถรักษาให้คงอยู่ได้²² เป็นสมบัติร่วมกันของคนในชาติที่เอกชนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของคนในชาติมีความต้องการที่จะนำมาใช้ประโยชน์ตามคุณค่าของทรัพยากรปะการังนั้น ดังนั้นการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิแก่ภาคเอกชนในฐานะเป็นเจ้าของร่วมกันแห่งทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในบางกิจกรรมที่ภาคเอกชนพิจารณาว่าสมควรให้มีการใช้ประโยชน์ได้นั้น จึงเป็นที่มาของการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

หากพิจารณาถึงคุณธรรมทางกฎหมายของการกระทำความผิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรปะการัง ซึ่งมีลักษณะที่มุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์ส่วนรวมทางทรัพยากรร่วมกันของคนในชาติ หากจะมีผู้ใดผู้หนึ่งเข้าไปทำลายหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้วย่อมเป็นการกระทำความผิดต่อสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครอง

จากการศึกษาแนวนโยบายทางกฎหมายอาญาและการดำเนินการด้านการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในประเทศไทยในบทที่ 4 พิจารณาได้ว่ามาตรการทางอาญาที่ใช้ในกระบวนการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นยังมีปัญหาซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาเพื่อปรับปรุงกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิดและการลงโทษในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง ดังต่อไปนี้

5.2.2.1 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

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

²² ศศิณา ภารา. เล่มเดิม. หน้า 20.

จากการศึกษาแนวความคิดที่เกี่ยวกับการกำหนดให้การกระทำเป็นความผิดอาญา (Criminalization) และทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้กฎหมาย ในบทที่ 2 สามารถพิจารณาได้ว่าลักษณะของความผิดตามกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น มีลักษณะเป็นกฎหมายเทคนิค (Technical Law) กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยเจตจำนงของมนุษย์ตามความมุ่งหมายบางประการ กล่าวคือเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยอาศัยเหตุผลในทางเทคนิค (Technical Reason) เท่านั้น²³ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายอาญาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้การกระทำเป็นความผิดอาญาในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นมีลักษณะคือ การบัญญัติห้ามมิให้บุคคลกระทำการใดไว้เป็นสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่กำหนดห้ามไม่ให้เอกชนผู้ใดทำการประมงปะการัง หรือพยายามทำการประมงปะการัง²⁴ ซึ่งเป็นการบัญญัติ ข้อห้ามมิให้กระทำไว้โดยเด็ดขาด หรือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดค้าปะการัง ซากปะการัง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากซากของปะการัง ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมงเป็นต้น

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงแนวนโยบายทางกฎหมาย ที่สมควรได้รับการพิจารณาแก้ไข เพราะเมื่อวิทยาการและรูปแบบของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังเปลี่ยนแปลงไป แนวนโยบายทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดในการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้นก็สมควรที่จะได้รับการพิจารณาปรับปรุงให้มีความเหมาะสมขึ้นดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในส่วนที่ 5.1.1.2 โดยส่วนที่เป็นข้อกำหนดว่าด้วยมาตรการทางกฎหมายอาญาที่มีอยู่นั้นก็มีความจำเป็นที่จะต้องคงมีอยู่ต่อไป เพราะหากมีการแก้ไขยกเลิกบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามกระทำการต่างๆ โดยกำหนดอนุญาตให้สามารถกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากการควบคุมแล้ว ก็จะส่งผลให้ทรัพยากรปะการังที่มีค่าเหล่านี้สูญสิ้นไปโดยเร็ว

การกำหนดบทบัญญัติที่ให้ภาคเอกชนสามารถเข้าดำเนินกิจกรรมการใช้ประโยชน์ได้ภายใต้การควบคุมอย่างเคร่งครัดโดยกฎหมาย สามารถพิจารณาใช้วิธีการด้านการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการอนุญาตให้กระทำ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการดำเนินการออกใบอนุญาต อนึ่งหากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับเดิมที่เปิดช่องให้มีการขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้อยู่แล้วนั้น แต่ทว่าโดยกำหนดให้เป็นการใช้อำนาจดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่ปราศจากข้อกำหนดทางกฎหมายและหลักวิชาการ

²³ ปรีดี เกษมทรัพย์. (2531). เล่มเดิม. หน้า 8-9.

²⁴ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 16.

ที่ชัดเจนในการพิจารณาอนุญาต ก็สมควรให้มีการกำหนดเงื่อนไขและกระบวนการในการพิจารณา คำขออนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีความชัดเจนตามหลักวิชาการ และประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทราบอย่างแพร่หลาย เพื่อให้บทกฎหมายที่มีอยู่ได้สามารถนำมาใช้เพื่อการคุ้มครองและควบคุม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.2.2 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษ ในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประการัง

จากการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้กฎหมาย ใน บทที่ 2 สามารถพิจารณาได้ว่าความมุ่งหมายของการลงโทษตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการ คุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประการังนั้น มีที่มาจากแนวความคิดในทฤษฎี ข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence)²⁵ ที่พิจารณาว่า การลงโทษที่จะมีผลต่อการข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดได้ นั้น ผู้ลงโทษต้องกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมจนทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เพราะบุคคล ผู้กระทำ การจะคำนึงถึงผลดีและผลเสียที่ตามมาจากการกระทำความผิด หากการกระทำความผิด ได้ผลดีมากกว่าโทษที่ได้รับผู้นั้นจะกระทำความผิด แต่หากโทษที่ได้รับมีมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้ จากการกระทำความผิดผู้กระทำก็จะไม่กระทำความผิด

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

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

ประการแรก การบังคับโทษต้องแน่นอนไม่เลือกปฏิบัติ

ประการที่สอง การลงโทษต้องรุนแรงพอที่จะยับยั้งมิให้คนคิดที่จะกระทำ ความผิด

ประการที่สาม การลงโทษต้องรวดเร็ว และ

²⁵ สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2551). การกำหนดโทษ และการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา. หน้า 5.

ประการสุดท้าย การลงโทษต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อให้คนทั่วไปได้รับรู้ถึงผลของการกระทำความผิด อันเป็นการข่มขู่โดยทั่วไป²⁶

จากแนวความคิดที่ได้ทำการศึกษาไว้ดังกล่าว ผู้ศึกษามีความเห็นวาทกำหนดโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังในปัจจุบัน ยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะสามารถข่มขู่ยังยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและยินยอมที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้กระทำความผิดที่ได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดเป็นจำนวนมาก

หากจะพิจารณาถึงการกำหนดโทษที่ใช้ในกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น โทษปรับเป็นโทษทางอาญาที่ได้รับการนำมาใช้เป็นสภาพบังคับสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง นอกเหนือจากโทษจำคุก โดยที่การลงโทษปรับ เป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามวัตถุประสงค์เพื่อการป้องปรามหรือการข่มขู่ (Deterrence) เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีความเข็ดหลาบ ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก เนื่องจากเกิดความกลัวในผลที่ตนจะได้รับจากการถูกลงโทษ²⁷

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

²⁶ ณรงค์ ไชหาญ. (2543). กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย. หน้า 29.

²⁷ พิชยนต์ นิพาสพงษ์. (2542). เล่มเดิม. หน้า 5.

นอกจากนั้นในความผิดอาญาบางฐานยังกำหนดอัตราค่าปรับค่อนข้างต่ำมาก หากเปรียบเทียบกับภาระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เช่นลักษณะของอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดอัตราโทษปรับขั้นสูงสุดที่มีจำนวนไม่สูงและไม่สามารถสร้างผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจหรือความเป็นอยู่สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องการลงโทษปรับ

การปรับในอัตราดังกล่าวอาจไม่ก่อให้เกิดผู้กระทำความผิดรู้สึกเจ็บปวดได้เลย ซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับที่มีเป้าหมายที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รู้ว่าเขาได้กระทำความผิด และช่วยยับยั้งชั่งใจให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสได้เลือกกว่าการที่เขาไม่กระทำความผิดกับการกระทำความผิด อย่างใดจะให้ประโยชน์แก่บุคคลนั้นมากกว่ากัน²⁸

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

ทั้งนี้การกำหนดอัตราโทษปรับดังกล่าวยังสามารถกำหนดเพดานขั้นต่ำของค่าปรับไว้ด้วย ซึ่งหมายความว่าแม้จำนวนเงินค่าปรับที่กำหนดไว้ว่าเป็นจำนวนเงินไม่เกินกี่เท่าของผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดนั้นได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับไว้ เป็นจำนวนเงินไม่มากนัก แต่บุคคลผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ก็ยังต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนเงินตามเพดานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ด้วย

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

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 44.

จำคุกได้สำหรับผู้กระทำความผิดที่ไม่สามารถชำระค่าปรับได้ตามการลงโทษปรับแบบกำหนดอัตราแน่นอนตายตัว หรือการลงโทษปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดที่มีจำนวนค่าปรับที่คิดคำนวณแล้วสูงมาก

ทั้งนี้ระบบการปรับแบบ Day-Fine มีหลักเกณฑ์ที่พิจารณา 3 ประการ คือ²⁹

1. รายได้ต่อวันของผู้ที่จะถูกปรับ (Day income) ศาลโดยความช่วยเหลือของเจ้าพนักงานอัยการจะพิจารณารายได้ต่อวันของจำเลยว่าจำเลยในคดีนั้นๆ มีรายได้วันละเท่าไร
2. ปริมาณวัน (Amount of day) จำนวนวันที่ศาลเห็นสมควรจะปรับโดยพิจารณาจากความร้ายแรงของความผิด หากความผิดที่ก่อมีความร้ายแรงปริมาณวันก็จะสูงขึ้น โดยปริมาณวันจะเป็นตัวตั้งเพื่อนำไปคูณกับรายได้ต่อวันของจำเลย
3. จำนวนค่าปรับ (Amount of fine) คือผลลัพธ์ที่ได้จากการนำปริมาณวันไปคูณกับจำนวนรายได้ต่อวันของจำเลย อันเป็นค่าปรับในแต่ละคดีความผิด

ซึ่งในส่วนของปริมาณวัน กฎหมายอาจกำหนดปริมาณขั้นสูงสำหรับความผิดแต่ละฐานที่จะมีการปรับก็ได้

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

นอกจากการลงโทษทางอาญาแล้ว ผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะสามารถกำหนดให้นำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา ดังที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.3 มาใช้บังคับกับตัวผู้กระทำความผิดควบคู่กับการลงโทษทางอาญาได้เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งไม่ให้นุคคลผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก เช่นในเรื่องของการห้ามเข้าไปภายในเขตกำหนด โดยการห้ามเข้าไปภายในเขตสงวนและคุ้มครองที่ดินได้กระทำความผิดไว้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด³⁰

²⁹ แหล่งเดิม. หน้า 18-19.

³⁰ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 44.

การเรียกประกันพัฒนาว่าจะไม่กระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้³¹ หรือ การห้ามมิให้ประกอบอาชีพทางการประมงภายในเวลาที่กำหนด³² เป็นต้น ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้นไปกว่าเดิม ดังนี้จึงสามารถทำให้มาตรการทางอาญาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่บัญญัติเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 การกำหนดบทบาทขององค์กรภาคเอกชนในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการัง

ในอดีตที่ผ่านมากระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น ถือว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะต้องดำเนินการทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติงาน โดยที่ประชาชนจะไม่ได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันกับภาครัฐแต่อย่างใด แต่ในเวลาต่อมาเมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้นจึงทำให้ประชาชนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และมีความต้องการที่จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในกระบวนการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐก็ได้ยอมรับความจริงที่ว่า โดยแท้จริงแล้วการจัดการในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ธรรมชาตินั้นไม่ได้เป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไปแล้ว แต่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนเป็นสำคัญอีกด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมในประเภทต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้นั้นนอกเหนือไปจากที่จะต้องมีการวางแผนการจัดการที่ดีจากภาครัฐแล้ว ก็ยังจะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนที่จะปฏิบัติตามแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ ตามที่รัฐได้กำหนดไว้เป็นอย่างดีอีกด้วย

ปัจจุบันองค์กรภาคเอกชนมีบทบาทที่เด่นชัดในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมีส่วนร่วมในกระบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอันได้แก่ทรัพยากรปะการัง ซึ่งนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องมาจากการที่รัฐจะสามารถบังคับใช้กฎหมายหรือดำเนินการตามนโยบายให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการปฏิบัติที่ได้วางเอาไว้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น รัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการและดูแลประเทศร่วมกันกับภาครัฐ ในการนี้แนวทางในการอนุรักษ์

³¹ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 46.

³² ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 50.

ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล อันได้แก่การคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปะการังนั้น จะไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยการทำงานของภาครัฐเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับเหตุผลที่ควรสนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีดังต่อไปนี้³³

1. ไม่มีเหตุผลใดที่จะกำหนดว่าการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นควรเป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการเท่านั้น เพราะคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบต่อบุคคลทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐหรือเอกชน จึงควรให้ทุกคนมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าว
2. ส่วนราชการเองอาจไม่มีบุคลากร เทคโนโลยีและงบประมาณเพียงพอในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากยอมให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าว ย่อมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของส่วนราชการ
3. การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนในบางครั้งอาจทำให้ส่วนราชการสามารถประหยัดงบประมาณในบางเรื่องได้ เพราะองค์กรภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว
4. การให้องค์กรภาคเอกชนที่มีความสนใจและความชำนาญเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล เพราะเป็นการให้องค์กรที่มีความชำนาญและสนใจในเรื่องใดได้มีโอกาสดำเนินงานในเรื่องนั้น ซึ่งจะทำให้ได้ผลงานที่ดี
5. การดำเนินงานขององค์กรภาคเอกชนมิได้ขัดติดกับกฎระเบียบมากมายดังเช่นหน่วยงานราชการ ดังนั้น องค์กรเอกชนจึงมีความคล่องตัวในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้และอาจสามารถทำงานในสิ่งที่ส่วนราชการไม่สามารถทำได้ตามระเบียบ
6. การให้องค์กรภาคเอกชนมีบทบาทในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการช่วยให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ทำงานด้วยความระมัดระวังมากขึ้น เนื่องจากเกรงการตรวจสอบจากองค์กรเอกชน

ในอดีตจนถึงปัจจุบันภาครัฐเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นดังกล่าวและให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองและและอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังบ้าง เช่น การจัดทำโครงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรและสภาวะแวดล้อมในทะเล โดยกองทัพเรือได้จัดทำโครงการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งตามภารกิจในงานสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรทั้งในทะเลและชายฝั่งทะเล โดยบทบาทของกองทัพเรือ

³³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เล่มเดิม. หน้า 601.

ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อ วันที่ 4 มิถุนายน 2534 ระบุให้ กองทัพเรือ กรมประมง และกรมป่าไม้ ดำเนินการตามมาตรการเร่งด่วนในการป้องกันผู้บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน การป้องกันการทำลายปะการัง และการดำเนินการด้านการปลูกจิตสำนึก ทำให้กองทัพเรือ ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบที่เรียกว่า คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง กองทัพเรือ ประกอบด้วย คณะกรรมการอำนวยการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในทะเล คณะกรรมการอำนวยการอนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชายฝั่ง คณะกรรมการอำนวยการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ทะเล ศูนย์อนุรักษ์สภาพแวดล้อมในแม่น้ำเจ้าพระยา และคณะกรรมการอุทยานใต้ทะเลจุฬารักษ์³⁴ โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมของในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลของประเทศ เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเล เป็นต้นว่า โครงการปลูกปะการังเขากวางบนแปลงท่อพีวีซีลงสู่ท้องทะเลในเขตพื้นที่ทางทะเลเขตต่างๆ ของประเทศไทย เช่นที่เกาะทะเลภูเก็ตประจวบคีรีขันธ์ จากเหตุที่พื้นที่ชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวบางสะพานและเกาะทะเลถูกทำลายด้วยการทำประมงแบบผิดกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้เอกชนที่มีความสนใจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลยังได้ร่วมกันจัดตั้งองค์การภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล และชายฝั่งขึ้น เช่น มูลนิธิกิจกรรมวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการอนุรักษ์ โดยการอุปถัมภ์ของบริษัท วินิไทย จำกัด (มหาชน) (มน. วทอ.) ชื่อภาษาอังกฤษว่า Marine Science Activity and Conservation Foundation (MACF) supported by Vinythai PLC³⁵ เพื่อสนับสนุนงานด้านการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางทะเล เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดหากภาครัฐให้การสนับสนุนแก่ภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรปะการังอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นประโยชน์ใน การอนุรักษ์ทรัพยากรปะการังตามแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศยิ่งขึ้น

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

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