

## บทที่ 4

### ปัญหาในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์บริเวณเกาะเสม็ด

ในบทนี้จะขอกล่าวถึงปัญหาต่างๆ อันได้แก่ ปัญหาการขาดกฎหมายและมาตรการควบคุมนักท่องเที่ยวที่เกินศักยภาพ ปัญหาการควบคุมมลพิษทางน้ำและขยะมูลฝอย ปัญหาการคุ้มครองสัตว์ป่าคุ้มครอง ปัญหาการควบคุมที่พักตากอากาศและปัญหาการจัดการการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาการขาดกฎหมายและมาตรการควบคุมนักท่องเที่ยวที่เกินศักยภาพ

##### 4.1.1 การขาดแนวคิดในการควบคุมนักท่องเที่ยว

ประชาชนและผู้ประกอบการยังไม่มีความตระหนักถึงแนวความคิดด้านการควบคุมนักท่องเที่ยวเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่คำนึงถึงด้านเศรษฐกิจและผลกำไรเป็นหลัก เมื่อหน่วยงานของรัฐมีแนวคิดควบคุมนักท่องเที่ยวหรือปิดเกาะเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรจึงมักถูกประชาชนและผู้ประกอบการคัดค้านอย่างรุนแรงอยู่เสมอ<sup>1</sup>

##### 4.1.2 ไม่มีกฎหมายกำหนดจำนวนนักท่องเที่ยว

อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดและองค์การบริหารส่วนตำบลเพไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวบนเกาะ ทำให้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาได้อย่างไม่มีขีดจำกัด

#### 4.2 ปัญหาการควบคุมมลพิษทางน้ำและขยะมูลฝอย

##### 4.2.1 การควบคุมมลพิษทางน้ำ

การควบคุมมลพิษทางน้ำสามารถแบ่งปัญหาออกเป็น ปัญหาการควบคุมน้ำเสีย ปัญหาอ่างเก็บน้ำและปัญหาคราบน้ำมันจากเรือยนต์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์ข่าวสด, (วันที่ 6 พฤษภาคม 2551) และ สัมภาษณ์ ภาคิณี สุมน ผู้ประกอบการท่าเรือ, ระยอง, 6 เมษายน 2552.

#### 4.2.1.1 ปัญหาการควบคุมน้ำเสีย

##### (1) ปัญหาการขาดกฎหมายควบคุมน้ำเสีย มีดังนี้

จากการศึกษาพบว่า ในเขตอุทยานแห่งชาติมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมน้ำเสียเพียงพอแล้ว จึงขออธิบายเพียงเรื่องการขาดกฎหมายนอกเขตอุทยานแห่งชาติ กล่าวคือ

(1.1) อาคารนอกเขตอุทยานแห่งชาติไม่ถูกกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียก่อนระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้ขาดมาตรการในการควบคุมน้ำเสียที่ดี

แต่อย่างไรก็ตาม อาคารเหล่านี้ยังมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร ที่จะต้องมีระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ แต่ยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะขออธิบายในหัวข้อมติปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

##### (1.2) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไม่มีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน

มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535<sup>2</sup> มิได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ระบายน้ำทิ้งที่มีคุณภาพไม่เป็นไปตามมาตรฐาน การขาดบทลงโทษดังกล่าวอาจทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่มีความเกรงกลัวและฝ่าฝืนมาตรฐานนี้<sup>3</sup> และส่งผลให้น้ำทะเลรอบเกาะเสม็ดเสื่อมโทรมลงทุกวัน

##### (2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

พนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งในและนอกเขตอุทยานแห่งชาติไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การไม่บังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนอกเขตอุทยานแห่งชาติยังสามารถแบ่งรายละเอียดได้ดังนี้

เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ห้ามปรามหรือออกคำสั่งให้ระงับการปล่อยน้ำเสียซึ่งถือเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ รวมถึงไม่ดูแล ปรับปรุงทางน้ำหรือวางระบายน้ำ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กล่าวคือ

##### (2.1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่ติดตั้งบ่อดักไขมันตามข้อบัญญัติท้องถิ่น

<sup>2</sup> มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

<sup>3</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น.227.

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ลงโทษปรับตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะส่วนที่เป็นแหล่งอาศัยของชุมชนชาวบ้านดั้งเดิมนั้นมีปัญหาพื้นที่ไม่เพียงพอในการติดตั้ง หรือบางรายสามารถติดตั้งได้แต่ไม่ให้ความร่วมมือ<sup>4</sup> ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างประชาชนผู้ประกอบการกับหน่วยงานของรัฐ โดยจะขออธิบายในข้อ 4.5 ปัญหาการจัดการการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2.2) เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมักปล่อยน้ำเสียจากสิ่งปฏิกูลลงสู่ทะเล

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ดำเนินการลงโทษประชาชนที่ละเลยปล่อยให้น้ำเสียจากสิ่งปฏิกูลที่รั่วซึมหรือจงใจปล่อยลงสู่ทะเลโดยตรง ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548 ทำให้น้ำทะเลในบางชายหาดสกปรกและมีแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มและฟีคอลโคลิฟอร์มซึ่งมาจากระบบขับถ่ายของมนุษย์เกินค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดไว้โดยประเมินจากข้อมูลดังนี้<sup>5</sup>

เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2551 สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ ได้ทำการสำรวจคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรอบเกาะเสม็ดในช่วงฤดูฝนพบว่า บริเวณหาดทรายแก้วในระยะ 10 เมตรจากชายฝั่ง มีคุณภาพน้ำต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ<sup>6</sup>

พบแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์ม (Total Coliform Bacteria) วัดค่าได้ 1,300 เอ็ม.พี.เอ็น ต่อ 100 มิลลิลิตร ซึ่งเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลทุกประเภทที่กำหนดว่าต้องมีค่าไม่เกิน 1,000 เอ็ม.พี.เอ็น ต่อ 100 มิลลิลิตร

พบแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (Fecal Coliform Bacteria) มีค่าถึง 140 ซีเอฟยู ต่อ 100 มิลลิลิตร ซึ่งเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการังที่กำหนดให้ต้องมีค่าไม่เกิน 70 ซีเอฟยูต่อ 100 มิลลิลิตร รวมทั้งเกินค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลเพื่อการนันทนาการและคุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอุตสาหกรรมและทำเรือ ที่กำหนดให้ต้องมีค่าไม่

<sup>4</sup> อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด , ปัญหาและสถานการณ์ของเกาะเสม็ดในอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด, ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, (12 ธันวาคม 2551).

<sup>5</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2552, จาก <http://www.marinepco.org/coastalwater/waterquality.html>

<sup>6</sup> เฟิงอ้าง .

เกิน 100 ซีเอฟยูต่อ 100 มิลลิลิตร หาดทรายแก้วจึงมีมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดค่อนข้างมาก

แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มและแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์มจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นแบคทีเรียที่มีอยู่ในระบบขับถ่ายของคนและสัตว์เลือดอุ่น ดังนั้นปริมาณแบคทีเรียกลุ่มนี้ จึงบ่งชี้ได้ถึงสภาวะการปนเปื้อนแบคทีเรียที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น น้ำทิ้งจากห้องน้ำของครัวเรือนชุมชนและที่พังกตากอากาศโดยไม่ผ่านการบำบัดและปล่อยลงสู่ทะเล<sup>7</sup>

#### (2.3) ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ควบคุมอาคารบนเกาะเสม็ดให้ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพอย่างเข้มงวดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

#### 4.2.1.2 ปัญหาอ่างเก็บน้ำ

อ่างเก็บน้ำบนเกาะเสม็ดนั้นไม่พบปัญหาทางกฎหมายเพราะมีบทบัญญัติทางอาญาควบคุม แต่มักเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเพ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดูแลอ่างเก็บน้ำบนเกาะเสม็ดไม่ดำเนินการปลูกพืชคลุมดินรอบอ่างเก็บน้ำเพื่อป้องกันดินและฝุ่นซึ่งเป็นสาเหตุทำให้อ่างเก็บน้ำสกปรก

#### 4.2.1.3 ปัญหาคราบน้ำมันจากเรือยนต์

พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายกับเรือยนต์ที่ปล่อยคราบน้ำมันที่ปะปนออกมาพร้อมกับการระบายความร้อนของเครื่องยนต์ ถึงแม้จะมีปริมาณเล็กน้อยแต่ถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

#### 4.2.2 การควบคุมขยะมูลฝอย

(1) จากการศึกษาไม่พบปัญหาการขาดกฎหมายควบคุมขยะมูลฝอยในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่พบปัญหาในส่วนนอกเขตอุทยานแห่งชาติ กล่าวคือ

องค์การบริหารส่วนตำบลเพยังไม่มีข้อบัญญัติห้ามนำโฟมเข้ามาในเขตพื้นที่กันออกบนเกาะเสม็ด ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการตรวจตราของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติที่ห้ามนำโฟมเข้ามาซึ่งเป็นปัญหาการขาดกฎหมายในการควบคุมขยะมูลฝอย

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ ศุภวัตร กาญจนาดิเรกลาภ, นักวิชาการประมง, ศูนย์วิจัยทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอ่าวไทยฝั่งตะวันออก, ระยะเวลา, 22 เมษายน 2552.

(2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายทั้งในและนอกอุทยานแห่งชาติ กล่าวคือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินคดีแก่ผู้ทิ้งขยะมูลฝอยนอกภาชนะรองรับ ทั้งนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการหรือชาวบ้านบนเกาะ รวมถึงไม่ดำเนินการต่อเอกชนที่ให้บริการกำจัดขยะโดยมิได้รับอนุญาต

#### 4.3 ปัญหาการคุ้มครองสัตว์ป่าคุ้มครอง

จากการศึกษาพบว่ามีกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ป่าครบถ้วนแล้ว แต่มีปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ

##### (1) ไม่จับกุมผู้ล่าสัตว์ป่าคุ้มครอง

เช่น เมื่อมีประชาชนพบเห็นผู้กำลังลักลอบยิงนกแก๊ก พลเมืองดีเหล่านั้นจะรีบแจ้งให้ทางเจ้าหน้าที่ทราบโดยเร็ว แต่เจ้าหน้าที่มักจะมาช้าเกินไป ทำให้จับกุมผู้กระทำผิดไม่ทันและนกแก๊กจะถูกยิงเสียชีวิตแล้ว อีกทั้งไม่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอีกด้วย<sup>8</sup>

##### (2) ไม่จับกุมผู้จุดพลุ

เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติยอมรับว่าการจุดพลุส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของนกและสัตว์อื่นๆ แต่เมื่อลงโทษแล้วผู้ประกอบการกลับกระทำความผิดซ้ำอีก เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการลงโทษไม่เป็นผลจึงเลิกจับกุมผู้กระทำความผิดดังกล่าว<sup>9</sup> ซึ่งเป็นการไม่บังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตน

##### (3) ไม่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อุทยานแห่งชาติไม่ขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการดูแลสัตว์ป่าคุ้มครอง เช่น กองทัพบกและกองทัพเรือ โดยการขอกำลังทหารมาเสริมกำลังของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติที่มีไม่เพียงพอ

#### 4.4 ปัญหาการควบคุมที่พักรักษาอากาศ

หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกเขตอุทยานแห่งชาติไม่มีมาตรการควบคุมจำนวนที่พักรักษาอากาศและไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ธำนิ สุขกระจ่าง, ประธานชมรมคนรักสันถวสถานเกาะเสม็ด, ระยอง, 5 เมษายน 2552.

<sup>9</sup> สัมภาษณ์สิทธิชัย เสรีส่งแสง, หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2548 – 31 มีนาคม 2552, ระยอง, 26 มีนาคม 2552.

#### 4.4.1 การขาดกฎหมายในการควบคุมที่พิกตอกอากาศ

##### (1) ไม่มีการควบคุมจำนวนที่พิกตอกอากาศ

อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเพและกรมธนารักษ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ดูแลเรื่องการเปิดกิจการที่พิกตอกอากาศนั้น ไม่มีนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจำนวนที่พิกตอกอากาศ การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินกิจการที่พิกตอกอากาศนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งโดยส่วนใหญ่หากผู้ขออนุญาตยื่นเอกสารครบถ้วนพนักงานเจ้าหน้าที่มักจะอนุญาตตามคำขอ ถึงแม้ว่าขณะนี้จะมีที่พิกตอกอากาศมากเกินไปที่เกาะเสม็ดจะรองรับได้แล้วก็ตาม

(2) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ไม่อาจนำมาใช้กับการก่อสร้างบนเกาะเสม็ด

(2.1) ไม่มีกฎหมายควบคุมให้ที่พิกตอกอากาศที่มีห้องพักไม่ถึง 80 ห้องต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ทำให้ผู้ประกอบการที่ต้องการหลีกเลี่ยงกฎหมายนั้นสร้างห้องพักเพียง 79 ห้อง อันเป็นปัญหาด้านการขาดกฎหมายในการควบคุมที่พิกตอกอากาศ

(2.2) กรณีที่พิกตอกอากาศ 2 แห่งซึ่งอยู่ติดกัน โดยแต่ละแห่งมีห้องพักไม่ถึง 80 ห้อง จึงไม่อยู่ในขอบข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ในความเป็นจริง ที่พิกตอกอากาศทั้ง 2 แห่งนั้นเป็นของเจ้าของเดียวกัน หากนำจำนวนห้องพักของทั้ง 2 แห่งมารวมกันแล้วจะมีจำนวนเกิน 80 ห้อง ซึ่งจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย การแยกที่พิกตอกอากาศออกเป็น 2 แห่งนั้น อาจจะมีจุดประสงค์หลักในการสร้างกลยุทธ์ทางธุรกิจเพื่อตอบสนองนักท่องเที่ยวแต่ละกลุ่ม แต่อย่างไรก็ดี ยังแสดงให้เห็นถึงช่องว่างของกฎหมายในเรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

#### 4.2.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมที่พิกตอกอากาศ

(1) พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารที่พิกตอกอากาศ

(2) ที่พิกตอกอากาศไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

ที่พิกตอกอากาศที่มีห้องพักเกิน 80 ห้องบนเกาะเสม็ดมีประมาณ 3-4 แห่ง แต่ไม่มีที่พิกตอกอากาศรายใดจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เลยแม้แต่รายเดียว โดยผู้ประกอบการจะใช้วิธีสร้างห้องพักต่อเติมขึ้นเรื่อยๆ ภายหลังจากได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้จากหน่วยงานของรัฐแล้วจนกระทั่งเกิน 80 ห้อง ในปัจจุบันที่พิกตอกอากาศที่มีจำนวน

ห้องพักมากที่สุดบนเกาะเสม็ดมีถึง 177 ห้อง โดยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติไม่ทราบว่า ในปัจจุบันบนเกาะเสม็ดมีที่พักตากอากาศที่เข้าข่ายจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แล้ว ทราบแต่เพียงจำนวนห้องพักที่ผู้ประกอบการแจ้งไว้เพื่อขออนุญาตในตอนแรกมีไม่ถึง 80 ห้องเท่านั้น ทั้งที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติควรตรวจตราและใช้อำนาจในการห้ามการก่อสร้างอย่างเข้มงวด โดยใช้กฎหมายอุทยานแห่งชาติ จึงเป็นปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นปัญหาการตรวจตราที่พักตากอากาศที่มีการต่อเติมหลังจากได้รับอนุญาตแล้ว

#### 4.5 ปัญหาการจัดการการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

##### 4.5.1 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานของรัฐ

ปัญหาที่สำคัญที่สุดบนเกาะเสม็ดคือ ปัญหาที่ดิน ที่สร้างความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านในพื้นที่กับหน่วยงานของรัฐ 4 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง องค์การบริหารส่วนตำบลเพ และกรมธนารักษ์

หน่วยงานรัฐทั้ง 4 แห่ง ไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสาเหตุหนึ่งมาจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านและผู้ประกอบการบนเกาะเสม็ด ไม่ว่าจะเป็นการตักเตือนให้กระทำหรือไม่กระทำอย่างไร การขอความร่วมมือ รวมถึงการจับกุมและบังคับคดีให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยนั้น เกิดจากปัญหาที่ต่อเนื่องยาวนานกว่า 30 ปี กล่าวคือ

ที่มาของปัญหา เกิดจากหน่วยงานของรัฐเชื่อว่า กองทัพเรือได้ใช้เกาะเสม็ดบางส่วนเป็นสถานที่ซ้อมรบและเป็นที่ตั้งประการูจึงถือว่าเกาะเสม็ดเป็นที่ดินของรัฐ ต่อมากรมป่าไม้ในสมัยนั้นได้เข้ามาสำรวจและมีหนังสือไปยังกองทัพเรือขอให้เกาะเสม็ดมาอยู่ในความดูแลของอุทยานแห่งชาติ เมื่อกองทัพเรือให้ความยินยอมจึงได้มีการประกาศให้เกาะเสม็ดอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด

ด้านชาวบ้านในพื้นที่เชื่อว่า เกาะเสม็ดเป็นที่อยู่อาศัยของบรรพบุรุษของตนมาแต่ดั้งเดิมเมื่อหลายสิบปีก่อน โดยเข้ามาจับจองพื้นที่เพื่อประกอบอาชีพเพาะปลูก ต่อมาเมื่อนักศึกษามาท่องเที่ยวจึงเปิดเป็นที่พักขนาดเล็กเพื่อให้บริการ ในขณะที่เดียวกันกองทัพเรือได้ขอใช้ที่ดินบางส่วนของเกาะเสม็ดเพื่อซ้อมรบและก่อสร้างประการู พร้อมทั้งมีหนังสือขอขอบคุณชาวบ้านคนหนึ่งที่ได้รับอนุญาตให้กองทัพเรือใช้พื้นที่ดังกล่าว<sup>10</sup>

<sup>10</sup> แจ้งความกระทรวงทหารเรือ เรื่อง มีผู้ให้ที่ดินสำหรับสร้างที่พักเจ้าพนักงานประการูเกาะเสม็ด , ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 47 หน้า 1861 วันที่ 17 สิงหาคม 2473.

เมื่อเกาะเสม็ดถูกประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ ทำให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยมาดั้งเดิมไม่สามารถอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ และต้องย้ายออกไปอยู่บริเวณพื้นที่กันออกที่ทางอุทยานแห่งชาติจัดไว้ให้ และหากผู้ใดต้องการประกอบกิจการต่างๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่อุทยานแห่งชาติได้กำหนดไว้ รวมทั้งต้องชำระค่าธรรมเนียมตามระเบียบของอุทยานแห่งชาติด้วย ทำให้ชาวบ้านดั้งเดิมที่ประกอบธุรกิจอยู่ในเขตที่ถูกประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติไม่พอใจ เพราะเห็นว่าเป็นที่ดินที่ทำกินมาเนิ่นนานตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ แต่วันนี้กลับประกอบอาชีพในบริเวณเดิมไม่ได้และยังต้องชำระค่าธรรมเนียม หากไม่กระทำตามจะกลายเป็นผู้กระทำผิด และถูกเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติหรือถนนสิ่งปลูกสร้างของตน ชาวบ้านที่อยู่อาศัยตั้งแต่ดั้งเดิมจึงเริ่มต่อต้านอุทยานแห่งชาติ ไม่ให้ความร่วมมือในเรื่องต่างๆ รวมถึงการขัดแย้งอย่างรุนแรงในเวลาต่อมา

เมื่อเกาะเสม็ดถูกสันนิษฐานในเบื้องต้นว่าเป็นที่ดินของรัฐแล้ว จึงถูกกำหนดให้เป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งมีหน่วยงานที่ดูแลโดยตรง คือกรมธนารักษ์ซึ่งได้เข้ามาดำเนินการโดยตั้งสำนักงานธนารักษ์ พื้นที่ระยองเพื่อดูแลและจัดหาประโยชน์โดยการเก็บค่าเช่าจากผู้ถือครองและประกอบกิจการบนเกาะเสม็ด เช่น จัดหาประโยชน์จากการเช่าที่ดิน เช่าอาคารสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ดังนั้น นอกจากประชาชนที่ประกอบธุรกิจในเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องชำระค่าธรรมเนียมให้กับอุทยานแล้ว ยังต้องชำระค่าเช่าให้กับกรมธนารักษ์อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านที่อาศัยบนเกาะเสม็ดเห็นว่าที่ดินบนเกาะเสม็ดมิใช่ที่ราชพัสดุเช่นกัน ดังนั้น หากชาวบ้านชำระค่าเช่าให้กับกรมธนารักษ์ยอมเป็นการยอมรับโดยปริยายว่าที่ดินบนเกาะเสม็ดเป็นที่ราชพัสดุ แต่กลับถูกกรมธนารักษ์บีบบังคับให้ทำสัญญาและชำระค่าเช่า จึงยิ่งทำให้ชาวบ้านเกิดความไม่พอใจและต่อต้านหน่วยงานของรัฐรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งสิ่งที่ชาวบ้านต้องการมากที่สุดคือ ต้องการมีสิทธิที่จะอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายและไม่มีสัญญาเช่า<sup>11</sup> ความขัดแย้งนี้ยังส่งผลไปถึงการให้ความร่วมมือในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย เมื่อมีการประชุมกับหน่วยงานของรัฐเรื่องต่างๆ ก็มักจะมีเรื่องปัญหาที่ดินเข้ามาข้องเกี่ยวอยู่เสมอว่า ที่ดินบนเกาะเสม็ดเป็นที่ดินของชาวบ้านที่มีสิทธิอยู่อาศัยก่อนหรือเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งจัดว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สุดของชุมชน<sup>12</sup> ปัญหาปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหารองและอาจไม่ได้รับการประชุมปรึกษาและแก้ไขปัญหานั้นๆ ได้ทันที่

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ผู้นำชาวบ้านบนเกาะเสม็ด จ.ระยอง คนหนึ่ง ที่ไม่ขอเปิดเผยชื่อ, 5 เมษายน 2552.

<sup>12</sup> เฟิงอ้าง.

นอกจากนี้ประชาชนและผู้ประกอบการยังต่อต้านองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) อย่างรุนแรง เพราะไม่ไว้วางใจว่า หาก อพท. เข้ามาจัดการการท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อปัญหาเรื่องที่ดินจากการที่ อพท. ให้ประชาชนลงชื่อยอมรับว่าเป็นผู้บุกรุกอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งต้องเช่าที่ดินและอาคารจากกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมานานกว่า 20 ปี นอกจากนี้ประชาชนยังรู้สึกสับสนว่า เมื่อ อพท. ต้องการให้เกาะเสม็ดเป็นสถานที่ท่องเที่ยวระดับ 5 ดาว อาจทำให้นักท่องเที่ยวที่มีทุนทรัพย์น้อยไม่สามารถมายังเกาะเสม็ดได้อีก<sup>13</sup>

#### 4.5.2 นโยบายและแผนการจัดการไม่สามารถปฏิบัติได้จริง

ในเขตอุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทในการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดได้ เพราะประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบมักจะคัดค้านและขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เสมอ<sup>14</sup> โดยมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นรวมถึงการสูญเสียรายได้ จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสบปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการดำเนินการตามแผนดังกล่าว

ส่วนนโยบายในด้านต่างๆ นั้น ภาครัฐยังมีได้นำมาปฏิบัติให้เห็นผลเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก โดยเห็นได้จากปัญหาที่ยังคงเกิดขึ้น จึงยังเป็นปัญหาในด้านการนำนโยบายมาบังคับใช้จริง

#### 4.5.3 ด้านงบประมาณ

##### (1) อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด

แผนแม่บทในการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ได้หมดอายุลงแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2550 แต่ในปัจจุบันยังไม่มียกงบประมาณเพียงพอในการจัดทำแผนแม่บทฉบับใหม่

อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดไม่มียกงบประมาณเพียงพอในการว่าจ้างพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียม ลาดตระเวน รักษาความปลอดภัยและตรวจตราการกระทำผิด ทำให้การปฏิบัติงานในแต่ละด้านไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร<sup>15</sup>

<sup>13</sup> สุพจ จรุงจิตร และ จำนงค์ บัวเนี่ยว, “รายงานการวิจัยการพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.)”, 2550, น.56-61.

<sup>14</sup> สัมภาษณ์สิทธิชัย เสรีแสง, อ่างแล้ว เชียงอรุณที่ 9.

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ สมชาย อินทนานนท์, เจ้าพนักงานพิทักษ์ป่า, ระยอง, 20 เมษายน 2552.

## (2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลเพไม่มียงบประมาณในการซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำที่รั่วซึมและพลาสติกปูรองรับพื้นอ่างผู้ร่อน ทำให้ไม่สามารถรองรับน้ำฝนที่ตกลงมาได้ ช่วงที่ฝนตกในปริมาณน้อย อ่างเก็บน้ำจะแห้งขอดทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้น้ำได้อย่างเพียงพอ<sup>16</sup>

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีงบประมาณไม่เพียงพอในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมบนเกาะเสม็ดให้เสร็จสมบูรณ์ได้ในคราวเดียว แต่ต้องรอกงบประมาณในปีต่อไปเพื่อต่อเติมให้เป็นระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่สมบูรณ์<sup>17</sup> จึงอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย

### 4.5.5 ด้านการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในท้องถิ่นและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดและประชาชนในท้องถิ่นไม่ประสานความร่วมมือกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การอนุรักษ์นกแก๊ก ที่ผ่านมามีนายธานี สุขกระจำง เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่อนุรักษ์นกแก๊กมาโดยตลอด ซึ่งใช้เงินทุนของตนเองในการจัดทำป้ายรณรงค์สร้างจิตสำนึกอนุรักษ์นกเงือกมาเป็นระยะเวลา 15 ปี ในปัจจุบันนายธานีเป็นประธานชมรมคนรักนกเงือกบนเกาะเสม็ดที่ชาวบ้านร่วมกันก่อตั้งขึ้นมา แต่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติไม่ทราบว่าชมรมนี้และเคยไม่รู้จักนายธานีมาก่อน<sup>18</sup> จึงแสดงให้เห็นว่าความร่วมมือระหว่างอุทยานแห่งชาติกับประชาชนนั้นไม่ดีเท่าที่ควร ความร่วมมือของอุทยานแห่งชาติกับประชาชนบนเกาะเสม็ดน่าจะช่วยอนุรักษ์สัตว์ป่าได้มากกว่าที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยังขาดการประสานงานที่ดี โดยมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ซึ่งอาจเป็นเพราะว่า เจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยมีผู้บังคับบัญชาต่างกรมกัน จึงทำให้เกิดปัญหาการร่วมมือซึ่งกันและกันในการดำเนินการซึ่งต้องใช้การบูรณาการ ดังนั้น ปัญหาของเกาะเสม็ดจึงขาดการร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆ ของหน่วยงานรัฐ

โดยสรุป การมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชนและเอกชนผู้ประกอบการในพื้นที่ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง จึงทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>16</sup> สัมภาษณ์นายมงคล โพธิ์แสง, นายกองัดการปกครองส่วนตำบลเพ, ระยอง, 23 มีนาคม 2552.

<sup>17</sup> สัมภาษณ์นายปิยะ ปิตุเตชะ, นายกองัดการปกครองส่วนจังหวัดระยอง, 26 เมษายน 2552.

<sup>18</sup> สัมภาษณ์ ธานี สุขกระจำง, อ่างแล้ว เชียงพรกที่ 8.