

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากข้อสมมุติฐานการศึกษาของวิทยานิพนธ์ว่า เกาะเสม็ดมีกฎหมายเพียงพอแล้ว แต่เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า เกาะเสม็ดยังขาดมาตรการทางกฎหมายบางอย่างในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และมีปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายด้วย

ในบทนี้สรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายในเกาะเสม็ดยังขาดกฎหมายด้านการควบคุมมลพิษบางประการและมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เช่น ได้ออกลิข่มและผ่อนปรนการดำเนินคดีให้กับผู้กระทำความผิดมานาน ประกอบกับความบาดหมางระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนในเรื่องที่ดินบนเกาะเสม็ดอยู่เดิม ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการและประชาชนท้องถิ่นเท่าที่ควร และนอกจากนี้ยังพบปัญหาการจัดการการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

5.1 บทสรุป

5.1.1 ปัญหาการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยว

การที่มีนักท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดมากเกินไปนั้น มาจากประชาชนและผู้ประกอบการบนเกาะเสม็ดยังไม่ตระหนักถึงแนวคิดในการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดและองค์การบริหารส่วนตำบลเพ ไม่มีมาตรการหรือนโยบายในการจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยว เนื่องจากสภาพภูมิประเทศของเกาะเสม็ดที่เป็นเกาะเปิดทำให้ยากแก่การควบคุม รวมถึงไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการ

5.1.2 ปัญหามลพิษทางน้ำและขยะมูลฝอย

(1) ปัญหามลพิษทางน้ำ

สาเหตุเกาะเสม็ดประสบปัญหามลพิษทางน้ำนั้น เนื่องจากอาคารที่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติไม่ได้กำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียก่อนระบาย

ออกสู่สิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไม่มีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน ทำให้อาคารที่อยู่ภายใต้มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารไม่เกรงกลัวกฎหมาย

นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งในและนอกเขตอุทยานแห่งชาติไม่บังคับใช้กฎหมายในการควบคุมน้ำเสียโดยไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างเคร่งครัด

(2) ปัญหาอ่างเก็บน้ำและคราบน้ำมันจากเรือยนต์

ในกรณีอ่างเก็บน้ำสกปรกหรือแห้งขอดนั้น ในทางปฏิบัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงไม่ดำเนินการปลูกพืชคลุมดินเพื่อป้องกันความสกปรกจากดินและฝุ่นรอบอ่างเก็บน้ำ รวมถึงยังไม่อุดรอยรั่วโดยการเปลี่ยนผ้าพลาสติกที่ใช้รองอ่างเก็บน้ำ

ในกรณีพบคราบน้ำมันจากเรือยนต์ลอยอยู่บริเวณท่าเรือหน้าด่านพบว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มิได้จับกุมหรือตักเตือนผู้ที่ปล่อยคราบน้ำมันออกมา จึงเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่

(3) ปัญหาขยะมูลฝอย

องค์การบริหารส่วนตำบลเพียงไม่มีข้อบัญญัติห้ามนำโพงเข้ามาบริเวณนอกเขตอุทยาน รวมถึงปัญหาพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งในและนอกเขตอุทยานแห่งชาติไม่ดำเนินคดีแก่ผู้ทิ้งขยะมูลฝอยนอกภาชนะที่รองรับ และดำเนินคดีตามกฎหมายกับเอกชนที่กำจัดขยะโดยไม่ได้รับอนุญาต

5.1.3 ปัญหาการคุ้มครองสัตว์ป่าคุ้มครอง

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด โดยการไม่จับกุมผู้ที่ล่านกแก้วและไม่ดำเนินคดีกับผู้ประกอบการที่จุดพลุรบกวนวิถีชีวิตของสัตว์

อุทยานแห่งชาติยังขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กองทัพบก กองทัพเรือและกรมประมง เพื่อหาหรือแนวทางแก้ไขหรือขอกำลังสนับสนุนในการคุ้มครองสัตว์ป่าคุ้มครอง

5.1.4 ปัญหาการควบคุมที่พักตากอากาศ

ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด มีพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างใดๆจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติไม่ควบคุมการก่อสร้างอย่างเข้มงวดโดยการไม่ดำเนินคดีกับผู้ปลูกสร้างอาคารโดยไม่ได้ขออนุญาต จึงเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ

ส่วนการเปิดกิจการที่พิกัดอากาศนอกเขตอุทยานแห่งชาตินั้น องค์การบริหารส่วนตำบลเพไม่มีนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจำนวนที่พักตากอากาศ

นอกจากนี้ทั้งในและนอกเขตอุทยานแห่งชาติยังมีปัญหาพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินคดีกับผู้ประกอบการที่มีที่พักตากอากาศเกิน 80 ห้อง แต่ไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งเป็นปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงปัญหาการไม่มีกฎหมายควบคุมที่พักตากอากาศที่มีห้องพักไม่เกิน 80 ห้อง จึงไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ควรแก้ไขต่อไป

5.1.5 ปัญหาการจัดการการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาสำคัญในการจัดการการท่องเที่ยวคือ ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน ปัญหาขาดงบประมาณในการจัดทำแผนแม่บทอุทยานแห่งชาติฉบับปัจจุบัน รวมถึงในอดีตพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนแม่บทที่ใช้ในขณะนั้นได้อย่างเข้มงวดเนื่องจากชาวบ้านและผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ รวมถึงปัญหาการไม่ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 การควบคุมนักท่องเที่ยว

หน่วยงานของรัฐควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวเกาะเสม็ดให้เห็นความสำคัญของแนวคิดที่เกี่ยวกับการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยว และรณรงค์สร้างจิตสำนึกด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันโดยให้ความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐเรื่องมาตรการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยว รวมถึงการรณรงค์โดยการประชาสัมพันธ์เสริมสร้างจิตสำนึกในด้านต่างๆเพิ่มเติม เช่น การไม่ทิ้งขยะมูลฝอยนอกสถานที่ที่จัดไว้ การปล่อยน้ำเสียโดยต้องผ่านการบำบัด การไม่ล่าหรือทำร้ายสัตว์ เป็นต้น เพื่อให้ผู้ประกอบการ

นักท่องเที่ยวและประชาชนมีจิตสำนึกที่ดิ่ร่วมกันในการจัดการให้เกาะเสม็ดเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่ยั่งยืนต่อไป

นอกจากนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ควรกำหนดประกาศปิดการท่องเที่ยวและพักผ่อนในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดปีละ 1 ครั้ง ในช่วงกึ่งกลางของฤดูการท่องเที่ยว เพราะเป็นเวลาที่ธรรมชาติต้องรับภาระหนักที่สุด เช่น เกาะเสม็ดมีฤดูการท่องเที่ยวตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายนของทุกปี จึงควรปิดอุทยานแห่งชาติประมาณปลายเดือนมกราคมถึงต้นเดือนกุมภาพันธ์ประมาณ 15 วัน เพื่อให้ธรรมชาติได้พักฟื้นหลังจากต้องรองรับนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากในช่วงแรกของฤดูการท่องเที่ยว และเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับการต้อนรับการท่องเที่ยวในช่วงหลังต่อไป

5.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์บนเกาะเสม็ด

(1) ควรประกาศให้เกาะเสม็ดเป็นเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดมาตรการดังต่อไปนี้

(1.1) ควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากอาคารทุกประเภททั้งในและนอกเขตอุทยานแห่งชาติ

(1.2) ห้ามนำภาชนะโฟมเข้ามายังเกาะเสม็ดโดยเด็ดขาด

(1.3) มาตรการจำกัดจำนวนที่พักตากอากาศ เช่น ห้ามก่อสร้างที่พักตากอากาศเพิ่มเติมในบางชายหาดที่มีที่พักตากอากาศจำนวนมากแล้ว อาทิเช่น หาดทรายแก้ว เป็นต้น

(1.4) กำหนดให้ที่พักตากอากาศขนาดเล็กต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ที่พักตากอากาศที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 30 – 79 ห้อง เป็นต้น

(1.5) แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแล ติดตามผลและประสานงานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแล ติดตาม และตรวจสอบการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามประกาศนี้ และให้ความเห็นชอบการนำแผนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติการ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้ประกาศฉบับนี้มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดขึ้นกว่าการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ในปัจจุบัน

(2) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้ระบายน้ำทิ้งเกินกว่าค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยการกำหนดโทษปรับเป็นรายวันและเพิ่มค่าปรับขึ้นจนกว่าน้ำทิ้งจะเป็นไปตามมาตรฐาน

5.2.3. แนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

(1) เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติควรบังคับใช้กฎหมายอุทยานแห่งชาติและระเบียบของอุทยานแห่งชาติและเจ้าพนักงานท้องถิ่นควรบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารและจัดการน้ำเสีย การจัดการขยะมูลฝอย การควบคุมอาคารที่พังกาอากาศ และการคุ้มครองสัตว์ป่าคุ้มครองอย่างเข้มงวดตามที่กฎหมายบัญญัติและควรจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาหรือประชุมร่วมกันในการประสานงานร่วมกันอย่างบูรณาการ ด้วยการที่องค์กรและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดร่วมมือกันบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มประสิทธิภาพ

(2) องค์กรเครือข่ายชุมชนรักษ์เกาะเสม็ดซึ่งเป็นผู้ดูแลจัดการขยะโดยคิดค่าบริการ ควรดำเนินการขออนุญาตต่ออุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด และองค์การบริหารส่วนตำบลเพและชำระค่าธรรมเนียมให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือองค์การบริหารส่วนตำบลเพควรเพิ่มศักยภาพและเข้ามาดำเนินการกำจัดขยะด้วยตนเอง

5.2.4. แนวทางการจัดการการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1) ด้านความขัดแย้ง

หน่วยงานของรัฐควรปรับความเข้าใจกับประชาชนและผู้ประกอบการเพื่อลดความขัดแย้ง รวมถึงให้ความช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนโดยอาจตั้งเป็นศูนย์ช่วยเหลือประชาชน และปรับความเข้าใจกับประชาชนที่ละน้อย

(2) ด้านนโยบายและแผน

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชควรจัดสรรงบประมาณให้กับอุทยานแห่งชาติในการจัดทำแผนแม่บทอย่างต่อเนื่องสำหรับใช้ในปี พ.ศ. ปัจจุบัน โดยเน้นการบริหารจัดการที่เป็นระบบ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

(3) ด้านงบประมาณ

(3.1) อุทยานแห่งชาติ

ปัญหาการเก็บค่าธรรมเนียมเข้าอุทยานแห่งชาติรั่วไหลนั้น ไม่สามารถแก้ได้ด้วยวิธีการเก็บค่าธรรมเนียมตั้งแต่บนฝั่ง เพราะเกาะเสม็ดประกอบด้วยพื้นที่ในส่วนของอุทยานแห่งชาติและพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ นักท่องเที่ยวอาจอ้างว่า ตนเข้าไปพักด้านพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งที่ความเป็นจริงได้เข้าพักในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระ

ค่าธรรมเนียม ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรก่อสร้างด่านเก็บค่าธรรมเนียมในทุกอำเภอบนเขตอุทยานแห่งชาติรวมถึงจ้างพนักงานเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ดี การแก้ปัญหาด้วยวิธีดังกล่าวอาจทำให้มีรายจ่ายมากกว่ารายรับที่ได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมหรือไม่คุ้มค่า แต่ในอนาคต หากอุทยานแห่งชาติเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมให้สัมพันธ์กับภาระการดูแล การควบคุมพื้นที่ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแล้ว อาจช่วยให้อุทยานแห่งชาติเก็บค่าธรรมเนียมได้เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 20 และช่วยให้มีงบประมาณในการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น

ควรขอกำลังสนับสนุนจากกองทัพบกและกองทัพเรือซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดูแลสัตว์ป่าคุ้มครอง เพื่อออกลาดตระเวนและจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งจะเป็นการช่วยอนุรักษ์สัตว์ป่าคุ้มครองไม่ให้ลดจำนวนลงหรือสูญพันธุ์ไปในที่สุด

หน่วยงานของรัฐควรเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่าร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น โดยมอบหมายให้เป็นอาสาสมัครสอดส่องผู้กระทำความผิดและแจ้งเบาะแสแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างทันที่

(3.2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลเพ ควรนำภาษีที่ได้รับในแต่ละท้องที่มาแบ่งเป็นสัดส่วนที่เหมาะสม กล่าวคือ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเพเก็บภาษีจากเกาะเสม็ดได้เป็นจำนวนมาก ก็ควรจัดสรรงบประมาณให้กับเกาะเสม็ดในจำนวนที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมและเม็ดเงินที่เก็บได้ เช่น ควรนำมาซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำบนเกาะเสม็ดอย่างเร่งด่วน และควรประสานความร่วมมือกับอุทยานแห่งชาติโดยนำงบประมาณมาช่วยบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเกาะเสม็ด เป็นต้น

ด้านการจัดการขยะมูลฝอยนั้น ในปัจจุบันได้มีการตกลงร่วมกันจัดการขยะมูลฝอย 3 ฝ่าย อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเพ อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด และตัวแทนประชาชนโดยเริ่มตั้งแต่ประมาณเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2552 แต่ยังคงกำจัดขยะด้วยวิธีการเผาเช่นเดิม เพราะไม่มีงบประมาณซื้อเรือเพื่อขนขยะกลับไปกำจัดบนฝั่ง ซึ่งในขณะนี้อยู่ระหว่างการติดตามประเมินผล¹ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเพควรของบประมาณจาก

¹ สัมภาษณ์ปริญญา คุ่มสระพรหม, หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด, ระยอง, 14 กันยายน 2552

กองทุนสิ่งแวดล้อมในการจัดซื้อเรือขนขยะ เพื่อแก้ไขปัญหาการกำจัดของเสียรวมที่เกิดขึ้นบนเกาะเสม็ด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองขอความช่วยเหลือด้านงบประมาณในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมบนเกาะเสม็ดจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อมีเม็ดเงินเพียงพอในการแก้ปัญหาหน้าเสียดที่รุนแรงได้อย่างรวดเร็ว

(4) ด้านอื่นๆ

หน่วยงานของรัฐและประชาชนท้องถิ่นควรร่วมกันอนุรักษ์นกเงือกให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างกิจกรรมท่องเที่ยวในการดูนก โดยให้ประชาชนเป็นภาคีท้องถิ่นพานักท่องเที่ยวไปชมนกเงือกและสัตว์อื่นๆ ซึ่งเป็นการอนุรักษ์นกเงือกและช่วยให้ประชาชนมีรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอีกด้วย

จากบทสรุปและข้อเสนอแนะพบว่า หากทุกฝ่ายนำเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นที่ตั้ง และยอมถอยกันคนละก้าวคงจะแก้ปัญหาได้ไม่ยากนัก ทุกฝ่ายควรเคารพกฎหมายโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ผู้กระทำผิดยอมรับผิดและปรับปรุงแก้ไขความผิดของตน ย่อมจะช่วยให้เกาะเสม็ดเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้อย่างยั่งยืน