

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

เต่าทะเลจัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันล้ำค่าอย่างหนึ่งของประเทศไทย ในอดีตประเทศไทยพบเต่าทะเลเป็นจำนวนมาก แต่ทรัพยากรที่ทรงคุณค่านี้เริ่มถูกคุกคามทำให้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วมาโดยตลอด จนกระทั่งปัจจุบันประเทศไทยมีเต่าทะเลเหลือน้อยมากจนอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ การสูญเสียดังกล่าวเกิดมาจากหลายสาเหตุ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็น การทำประมงโดยใช้อวนลาก การบุกรุกทำลายพื้นที่ชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นแหล่งวางไข่ และเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของเต่าทะเล รวมทั้งปัญหาการล่าเต่าทะเล ไม่ว่าจะเป็นการล่าเพื่อนำมาบริโภค หรือล่าเพื่อการค้า ซึ่งสาเหตุที่กล่าวมาแล้วนับเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เต่าทะเลมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็ว และการสูญเสียดังกล่าวนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบมากมายต่อระบบนิเวศของทะเล โดยทำให้สมดุลของระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงไป

เมื่อได้ทำการศึกษาวิจัยถึงกระบวนการในการคุ้มครองเต่าทะเลของประเทศไทยจะพบว่าข้อสมมุติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ถูกต้อง เนื่องจากเมื่อได้ทำการศึกษาแนวความคิดรวมทั้งมาตรการตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบว่ากฎหมายของประเทศไทยจะมีกฎหมายจำนวนหลายฉบับ อาทิเช่นพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับอยู่ทั้งหมดครอบคลุมในเรื่องการจัดการและการพิทักษ์เต่าทะเลและแหล่งที่อยู่อาศัยของเต่าทะเล ทั้งมีความสอดคล้องกับแนวความคิดและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องแล้ว เพียงแต่มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดการและการพิทักษ์เต่าทะเลและแหล่งที่อยู่อาศัยของเต่าทะเลที่เกิดขึ้นมาอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากการนำเอากฎหมายจำนวนหลายๆ ฉบับที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองเต่าทะเลอย่างแท้จริงมาปรับใช้ โดยไม่มีแผนนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองเต่าทะเลระดับประเทศ จึงทำให้การคุ้มครองชนิดพันธุ์และแหล่งที่อยู่อาศัยของเต่าทะเลมีปัญหาในทางกฎหมายอยู่หลายประการดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐในการคุ้มครองชนิดพันธุ์และแหล่งที่อยู่อาศัยของเต่าทะเลในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีนโยบายในการคุ้มครองระดับประเทศ จึงยังไม่มีแผนงานที่นำไปสู่แผนการปฏิบัติที่มีความชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองเต่าทะเลโดยเฉพาะ อันจะทำให้การคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเลมีประสิทธิภาพ ทั้งแผนและนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในของการคุ้มครองเต่าทะเลที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามิได้จัดลำดับความสำคัญ หรือความเร่งด่วนของปัญหา จึงอาจจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการวางแผนจัดการและป้องกันปัญหาของทรัพยากรเต่าทะเล ในส่วนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 วรรคสองกำหนดไว้ว่า การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน ซึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด จึงต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เพื่อรับรองรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นภายหลัง

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของเต่าทะเล มีอยู่ด้วยกันหลายปัญหาด้วยกัน เช่น ปัญหาความไม่ชัดเจนในการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย จึงทำให้เขตอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยไม่หมายรวมถึงเขตพื้นที่ในทะเลที่น้ำท่วมตลอดเวลา ซึ่งย่อมเป็นการจำกัดเขตอำนาจของเจ้าพนักงานอุทยานแห่งชาติในการที่จะบังคับใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้เฉพาะในเขตพื้นที่บนเท่านั้น ปัญหาแหล่งที่อยู่อาศัยของเต่าทะเลบางแห่งยังไม่ได้มีการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองประเภทใด หรือแม้มีการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองแต่ก็ยังคงมีปัญหาการเสื่อมสภาพของสภาพแวดล้อมแหล่งวางไข่ของเต่าทะเลอยู่ ปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพพบว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งเนื่องจากเป็นยากที่จะพบการกระทำความผิดโดยมีหลักฐานพิสูจน์ความผิดในการกระทำความผิดในบริเวณชายฝั่งทะเล และเรื่องของการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศบางมาตรการยังไม่เป็นไปตามอนุสัญญา CITES อาทิเช่น มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยตามมาตรา 23 และมาตรา 24 มิได้กำหนดห้ามนำเข้า ส่งออกชนิดพันธุ์ตามอนุสัญญา CITES กำหนดไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดเฉพาะให้มีการขออนุญาตการนำเข้า ส่งออก สัตว์ป่าชนิดที่

กำหนดไว้ตามบัญชีของอนุสัญญา CITES เท่านั้น มิได้แบ่งมาตรการในการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างๆ ตามบัญชีชนิดพันธุ์ที่อนุสัญญา CITES กำหนดไว้แต่อย่างใด และตามอนุสัญญา CITES กำหนดให้ประเทศภาคีจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายสำหรับการรับหรือส่งกลับออกไปสำหรับชนิดพันธุ์ตามบัญชีหมายเลข 1, 2 และ 3 ที่ยึดได้แต่ประเทศไทยมีเพียงมาตรการยึดเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าด้านตรวจสัตว์ป่าที่มีอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนน้อยอยู่

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากการทำประมงมาตรการในการควบคุมโดยการขึ้นทะเบียนกำหนดให้การขึ้นทะเบียนเรือประมงต้องไปดำเนินการขึ้นทะเบียนที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ส่วนการขึ้นทะเบียนเครื่องมือการทำประมงต้องไปดำเนินการขึ้นทะเบียนที่กรมประมง ซึ่งการอาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับประชาชนที่อาจเกิดความยุ่งยากสับสน ทั้งการขึ้นทะเบียนแยกกันก็อาจเกิดความสับสนในการควบคุมของหน่วยงานระหว่างกันเอง นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการสวมทะเบียนเรือ ปัญหาในเรื่องการยึดเรือ และเครื่องมือการทำประมงเมื่อมีการกระทำความผิด ปัญหาในเรื่องการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ปัญหาชาวประมงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้ติดเครื่องมือแยกเต่า

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากการประกอบกิจกรรมท่องเที่ยว ในมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดห้ามไม่ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยลงไปในบริเวณแหล่งที่อยู่อาศัยของเต่าทะเลที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ยังมีบทกำหนดโทษต่อผู้ฝ่าฝืนที่ต่ำมากจนเกินไป รวมทั้งยังไม่มีมาตรการควบคุมกิจกรรมดำน้ำในแบบต่างๆ ที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ใดมาควบคุมการใช้ดุลพินิจ

ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองเต่าทะเลที่ได้ทำให้ปัญหาในเรื่องการลดลงของจำนวนเต่าทะเลในประเทศไทยโดยสาเหตุประการต่างๆ ก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง หากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไป เต่าทะเลคงต้องสูญพันธุ์ไปจากประเทศไทยในที่สุด

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเต่าทะเล ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะต่อแนวทางแก้ไข และปรับปรุง ดังนี้

1. ควรมีการจัดทำแผนนโยบายเต่าทะเลแห่งชาติโดยเร่งด่วนโดยนำเอาแผนการจัดการและอนุรักษ์เต่าทะเล (CMP) ตามบันทึกความเข้าใจ IOSEA มาเป็นหลักเกณฑ์ส่วนหนึ่งในการพิจารณาจัดทำแผนด้วย

2. ควรประกาศให้พื้นที่ที่ยังไม่ได้กำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองประเภทใดนั้นเป็นพื้นที่คุ้มครองเต่าทะเลวางไข่โดยอาศัยมาตรา 32 เนื่องจากพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 สามารถบังคับใช้ได้ถึง 12 ไมล์ ซึ่งกว้างกว่ากฎหมายฉบับอื่น นอกจากนี้ยังให้อำนาจในกำหนดมาตรการที่จำเป็นในคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเล สำหรับในพื้นที่ที่ได้มีการประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองใดๆ แล้วแต่ ยังคงมีปัญหาอยู่ และปัญหาที่เกิดขึ้นมีความเร่งด่วน รุนแรง อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับแหล่งวางไข่ ก็สามารถชี้แจงปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นโดยประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยสามารถกำหนดมาตรการสำหรับแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้โดยเฉพาะ

3. ควรการแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เพื่อรับรองรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นภายหลัง

4. ควรนำกฎหมายผังเมือง และกฎหมายการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งมาบังคับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการวางแผนจัดการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเล

5. ควรจัดการทรัพยากรประมงให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนด้วยการออกประกาศกำหนดข้อบังคับด้านการประมง เพื่อให้ชาวประมงและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล การกำหนดขนาด ประเภท ชนิด จำนวนของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตหรือห้ามมิให้ใช้ทำการประมง กำหนดพื้นที่หรือฤดูกาลที่อนุญาตหรือห้ามมิให้ มีการทำการประมง โดยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

6. ควรกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียวในการดูแลการขึ้นทะเบียนเรือประมง และกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานนั้น ในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาต หนังสืออนุญาต การสั่งให้ผู้รับอนุญาตหยุดทำการประมงเป็นการชั่วคราว หรือเพิกถอนใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต ซึ่งจะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมเรือและเครื่องมือทำการประมงลดลง

7. ควรศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมในเรื่องการติดตั้งอุปกรณ์ TED (Turtle Exclusive Device) เนื่องจากในขณะนี้ยังไม่แน่ชัดว่าการประมงโดยใช้วนลากในประเทศไทยกระทบต่อจำนวนของเต่าทะเลหรือไม่เพียงใด โดยอาจขอความร่วมมือในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ เงินทุน และข้อมูลโดยผ่านทางสำนักเลขาธิการของบันทึกความเข้าใจ IOSEA

8. ควรกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการส่งกลับสัตว์ป่า ชากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ป่า ตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่า ที่ได้มาจากการกระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติ ในการควบคุมการนำเข้า ส่งออก นำผ่านสัตว์ป่าตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ ป่านอกจากมีมาตรการสั่งริบสัตว์ป่าที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าวให้ตกเป็นของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 58 ที่กำหนดไว้แล้ว ควร เพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการส่งออกกลับออกไปซึ่งประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดของสัตว์ป่า ชากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ของสัตว์ป่าดังกล่าว โดยกำหนดเงื่อนไขในการส่งกลับสัตว์ป่า ชาก ของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ป่า ในเฉพาะกรณีประเทศผู้รับกลับต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายเท่านั้น เพื่อไม่ให้ประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อความจำเป็น

9. ควรมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใน การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกัน โดยอาจมีการประสานงานกัน ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกครั้งที่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เพื่อให้การบังคับใช้ กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้นและทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษอย่างเหมาะสม

10. ควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้ ประกอบกิจกรรมต่างๆ ในบริเวณอุทยานแห่งชาติเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ส่วนปัญหาใน เรื่องการจอดเรือและทิ้งสมอเรือจนเป็นเหตุให้ปะการังและสัตว์น้ำชนิดต่างๆ ถูกทำลายไป อาจ แก้ปัญหาโดยออกกฎกระทรวงกำหนดให้มีเขตจอดเรือขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวในบริเวณที่เห็นว่าการ จอดเรือโดยการทิ้งสมอเรืออาจเป็นอันตรายต่อปะการัง โดยการออกกฎกระทรวงนี้ อาจดำเนินการ ได้ตามความในมาตรา 12 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

11. ควรเร่งส่งเสริมให้มีการประกอบกิจกรรมท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยว เชิงอนุรักษ์ (Eco-tourism) ขึ้นภายในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของเต่าทะเล ทั้งนี้ก็ เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้มองเห็นคุณค่า และตระหนักถึงความจำเป็นในการร่วมกันดูแลรักษาแหล่งที่ อยู่อาศัยของเต่าทะเล

11. ควรเพิ่มบทลงโทษที่ใช้สำหรับมาตรการในการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเล ให้สูงขึ้น โดยอาจจะกำหนดโทษจำคุกให้มีอัตราโทษขั้นต่ำและมีอัตราโทษที่สูงกว่าเดิม เนื่องจากอัตราโทษ ต่างๆ เดิมนั้นน้อยเกินไป อาจทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัว และควรที่จะเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้น ด้วย พร้อมทั้งนำมาตราการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญานำเอามาใช้บังคับ

ควบคู่ไปกับการลงโทษตามบทบัญญัติที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมการประมงและการท่องเที่ยว ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม

12. ทั้งนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานในพื้นที่คุ้มครองประเภทต่างๆ ควรมีการจัดตั้งเป็นอาสาสมัครโดยให้ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลถิ่นที่อยู่ของเต่าทะเล โดยอาจมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นค่าจ้างให้อาสาสมัคร เป็นการสร้างรายได้ให้ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่น และเป็นประโยชน์ในด้านการดูแล เพราะชุมชนท้องถิ่นย่อมรู้ถึงสภาพในพื้นที่และปัญหาที่เกิดขึ้นดีกว่าเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปจากส่วนกลาง

อย่างไรก็ดี การคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเลของประเทศไทยจะประสบผลสำเร็จได้นั้น จะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างจริงจังจากทุกๆ ฝ่ายทั้งจากภาครัฐและเอกชน และที่สำคัญที่สุดคือ ประชาชนทุกคนจะต้องมีจิตสำนึกว่าเป็นหน้าที่ของทุกคน ที่จะต้องช่วยกันรักษาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติบริเวณชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นทั้งแหล่งอาหาร แหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งวางไข่ของเต่าทะเลเพื่ออนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเลไว้ให้อยู่ในน่านน้ำไทยจนถึงรุ่นลูกรุ่นหลานต่อไป