

ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ทะเลที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์

กรณีศึกษา : ปลานกแก้ว

LEGAL PROBLEMS ON THE PROTECTIONS OF OCEAN CREATURES WHICH ARE AT RISK OF THE EXTINCTION, CASE STUDY: PARROTFISH

ฐปนต ไมพานิช*

Tapanot Maipanich

บทคัดย่อ

ปลานกแก้วเป็นเครื่องมือทางธรรมชาติในการฟื้นฟูแนวปะการัง รวมทั้งการสร้างคุณสมบัติให้กับระบบนิเวศใต้ทะเล ซึ่งในปัจจุบันปลานกแก้วถูกจับมาเพื่อการบริโภคมากขึ้น แต่การเพาะขยายพันธุ์ปลานกแก้วยังสามารถทำได้ยาก อาจมีผลให้จำนวนปลานกแก้วลดลงอย่างรวดเร็ว จึงสมควรให้มีการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการใช้บังคับกฎหมายที่มีอยู่ให้เต็มประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือกันของภาครัฐ และประชาชน เพื่อให้ทรัพยากรทางทะเลของไทยได้รับการดูแลได้อย่างเป็นระบบ และคงความสมบูรณ์ได้ตลอดไป

คำสำคัญ

ปลานกแก้ว, แนวปะการัง, สัตว์ทะเล

ABSTRACT

Parrotfish is a natural tool for restoring coral reefs and the marine ecosystem. At present, parrotfish is caught for more consumption but breeding parrotfish is still difficult. This may result in a rapid decline in parrotfish populations. Therefore, it is appropriate to set policy including law enforcement with public participations to ensure that Thai marine resources are systematically managed and maintained for the years to come.

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : air.aorair@gmail.com

Keywords

Parrotfish, Coral Reef, Marine animals

บทนำ

ประเทศไทยมีพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสวยงามอุดมสมบูรณ์ และเป็นแหล่งกำเนิดของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก สังคมไทยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลสำหรับการดำรงชีวิตมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งด้านการประมง การส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ และมีแนวโน้มในการใช้ประโยชน์ที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลดังกล่าว โดยขาดการจัดการบริหารจัดการที่เหมาะสม อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในทะเลและแนวปะการังอันเป็นที่อยู่อาศัยที่สำคัญของสิ่งมีชีวิตในทะเลสำหรับสภาพปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทยอย่างชัดเจนคือ แนวปะการังมีความเสื่อมโทรมโดยมีสาเหตุทั้งจากธรรมชาติเอง และการกระทำของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาเหตุที่เกิดจากธรรมชาติ เนื่องจากอุณหภูมิของน้ำทะเลที่สูงขึ้น หรือความเค็มของน้ำทะเลที่เปลี่ยนไปเพราะปริมาณน้ำจืดจำนวนมากได้พัดพาตะกอนจากชายฝั่งลงสู่ทะเล ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้นวนปะการังอันเป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตในทะเลต้องสูญเสียไป ส่งผลถึงระบบนิเวศโดยรวมที่อาศัยแนวปะการังในการดำรงชีวิต มนุษย์จึงหาทางสำหรับการฟื้นฟูแนวปะการังด้วยวิธีการต่าง ๆ อย่างไรก็ตามกระบวนการฟื้นฟูทางธรรมชาติได้มีกลไกที่สามารถช่วยการฟื้นฟูของปะการังได้ โดยอาศัยปลานกแก้วที่จะเป็นเครื่องมือสำหรับช่วยฟื้นฟูสภาพปะการังที่เสื่อมโทรมให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้นได้¹

ปลานกแก้ว (Parrotfish) เป็นปลาทะเลขนาดกลาง มีสีส้มสวยงาม มีเกล็ดขนาดใหญ่ ส่วนปากคล้ายนกแก้ว จึงเป็นที่มาของชื่อปลานกแก้ว สามารถพบได้ทั่วโลกบริเวณทะเลเขตร้อนและเขตอบอุ่น พบได้ตามแนวปะการังในทะเลอันดามัน และอ่าวไทยของประเทศไทย ปลานกแก้วเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูแนวปะการังที่เสื่อมโทรมให้กลับมาสมบูรณ์ เนื่องจากปลานกแก้วมีพฤติกรรมในการดำรงชีวิตที่เอื้อต่อการฟื้นฟูของปะการังที่เสื่อมโทรม แต่ในปัจจุบันพบว่าปลานกแก้วจำนวนมากถูกจับมาเพื่อการบริโภคโดยพบว่ามี การนำปลานกแก้วมาจำหน่ายตามท้องตลาดและห้างสรรพสินค้าทั่วไป ซึ่งอาจมีแนวโน้มที่จะได้รับความนิยมเพื่อการบริโภคเพิ่มมากขึ้นในอนาคต จนอาจทำให้ปลานกแก้วตกอยู่ในภาวะเสี่ยงที่จะสูญหายไปจากระบบนิเวศทางทะเลของประเทศไทยในไม่ช้า

¹ University of Exeter. Coral can recover from climate change damage [Internet]. Devon, United Kingdom: The University of Exeter; 6 January 2010 ; Retrieved on 10 February 2017, From http://www.exeter.ac.uk/news/archive/2010/january/title_52379_en.html.

เพราะโดยธรรมชาติของปลานกแก้วเป็นปลาที่อาศัยอยู่ตามแนวปะการัง และการเพาะเลี้ยงปลานกแก้วยังสามารถทำได้ยากมาก อีกทั้งมาตรการในการคุ้มครองทางด้านกฎหมายและการบริหารจัดการของภาครัฐในการกำกับดูแล ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่เนื่องจากเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายระหว่างหน่วยงานของรัฐ การบังคับใช้กฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังมี ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในทางปฏิบัติและการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การคุ้มครองสัตว์ทะเลจึงยังมีไม่เต็มประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องหาแนวเพื่อนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายให้มีความชัดเจน และเป็นรูปธรรมและมีเอกภาพ เพื่อเป็นการส่งเสริมการคุ้มครองปลานกแก้วรวมถึงสัตว์ทะเลประเภทอื่นในประเทศไทยต่อไป

ลักษณะทั่วไปของปลานกแก้ว

ปลานกแก้วอยู่ในครอบครัว Scaridae มีจำนวน 9 สกุล 83 ชนิด² จากการศึกษาพบว่ามีปลาที่อาศัยอยู่ในแนวปะการังอย่างน้อยที่สุดถึง 4,000 ชนิด และพบว่าในบริเวณฝั่งตะวันตกของมหาสมุทรแอตแลนติกมีจำนวน 350 ชนิด ฝั่งอินโด-แปซิฟิก จำนวน 1,700 ชนิด พบปลาในครอบครัวปลานกแก้ว 61 ชนิด³ สำหรับประเทศไทยพบมากบริเวณแนวปะการัง ฝั่งทะเลอันดามันและอ่าวไทยปลานกแก้วมีลักษณะพิเศษคือ มีปากเล็กอยู่ทางด้านหน้า กระดูกขากรรไกรหลัง (maxillary) เชื่อมกับกระดูกขากรรไกรหน้า (premaxillary) พื้นหน้าประสานเป็นแผ่นเหมือนปากนกแก้ว จึงเป็นที่มาของชื่อปลานกแก้ว นอกจากนี้ปลานกแก้วยังเป็นสัตว์ที่สามารถเปลี่ยนเพศได้⁴ ซึ่งเหตุนี้จึงทำให้การเพาะพันธุ์ปลานกแก้วยังสามารถทำได้ยาก ในการดำรงชีวิตของปลานกแก้วจะใช้วิธีการครูดกินตามพื้นผิว โดยการกินสาหร่ายขนาดเล็กที่อยู่บริเวณปะการังที่ตายแล้ว

ปลานกแก้วถูกจับขึ้นมาเพื่อการบริโภคมากขึ้น เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ล้วนแล้วแต่เป็นการจับมาโดยฝ่าฝืนกฎหมาย กล่าวคือ ปลานกแก้วอาศัยอยู่ตามแนวปะการัง ซึ่งพื้นที่แนวปะการังแทบทั้งหมดในประเทศไทยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของมนุษย์ เช่น การประมง การเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การพัฒนาที่ดินชายฝั่ง การท่องเที่ยว ที่ทำให้เกิดการปล่อยน้ำเสีย หรือ แม้แต่การรั่วไหลของสารเคมีจากเรือ ล้วนแล้วแต่ทำให้เกิดอันตรายต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของปลานกแก้วทั้งสิ้น ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถ

² Nelson, J.S. Fish of the World, (U.S.A. : John Wiley & Sons, 1994).

³ Lieske, E. and R.Myers, Coral Reef Fishes, (London : Indo-Pacific & Caribbean Harper Collins, 1994).

⁴ Sale, P.F. The Ecology of Fish on Coral Reefs, (United Kingdom: Academic, 1991).

บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากดังที่ปรากฏว่ายังพบการกระทำความผิดโดยปราศจากการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจนจากภาครัฐ อาจมีสาเหตุจากอำนาจได้กระจายไปยังหลายหน่วยงานซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศทำให้การทำงานเป็นไปอย่างไม่มีเอกภาพ รวมทั้งขาดการร่วมมือจากภาคประชาชนที่จะสามารถเป็นหูเป็นตาให้แก่ภาครัฐในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลได้อีกทางหนึ่ง

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ทะเลและการคุ้มครองปลา

นกแก้วในต่างประเทศ

การกำหนดนโยบายหรือมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ทะเลมีหลักการสำคัญ ที่ควรได้รับการพิจารณา 5 ประการ คือ หลักความหลากหลายทางชีวภาพ หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล หลักการระวังไว้ก่อน หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งหลักการสำคัญเหล่านี้เป็นแนวทางสำคัญในการดำเนินนโยบายและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ได้ปรากฏอยู่ในหลายประเทศ โดยมีสาระสำคัญต่อไปนี้

1. ประเทศออสเตรเลีย

ในรัฐควีนส์แลนด์มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองปลานกแก้วในเรื่องการจับและการทำอันตรายต่อแหล่งที่อยู่อาศัย โดยจะปรากฏ The Queensland Fisheries Regulation 2008⁵ โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทั้งในเรื่องถิ่นที่อยู่ของปลาทะเล และปะการัง รวมถึงการคุ้มครองประเภทของสัตว์น้ำโดยแบ่งประเภทของสัตว์น้ำ ซึ่งปลานกแก้วอยู่ในกลุ่มของปลาที่อาศัยตามแนวปะการัง มีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการจับปลา ขนาดของปลาที่จับขึ้นมา ผู้จับจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตประเภทต่าง ๆ ซึ่งจะกำหนดความสามารถของใบอนุญาตแต่ละประเภทไว้ การกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับอุปกรณ์การจับปลา นอกจากนี้ยังห้ามไม่ให้จับปลาในขณะที่ลงดำน้ำ โดยหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนี้เพื่อป้องกันมิให้นักท่องเที่ยว หรือนักดำน้ำทำลายทรัพยากรทางทะเล

The Fish Resources Management Act 1994⁶ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลของรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย โดยปลานกแก้ว

⁵ State of Queensland, (Office of the Queensland Parliamentary Counsel), "The Queensland Fishery Regulation 2008," Retrieved on February 9, 2017, From <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/F/FisherR08.pdf>

⁶ Government of Western Australia (Department of the Premier and Cabinet), "The Fishery Resources Management Act 1994," Retrieved on March 9, 2017, From https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/law_a283.html

เป็นสัตว์ทะเลซึ่งจัดอยู่ในประเภทที่กำหนดให้สามารถจับได้เพียงบางช่วงเวลา ซึ่งห้ามมิให้จับในบริเวณเขตชายฝั่งทะเลตะวันตก และห้ามมิให้ปลานกแก้ว และ สัตว์ทะเลที่กำหนดไว้อยู่ในความครอบครองของเรือ หรือแม้แต่การนำขึ้นฝั่งของ ทะเลตะวันตก และได้มีการกำหนดบทลงโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิด โดยแบ่งเป็น การกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดในครั้งแรก และโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำสอง ในอัตราที่แตกต่างกัน

2. ประเทศฟิลิปปินส์

ในประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้ปลานกแก้วชนิดที่เรียกว่า ปลานกแก้วหัวโหนก เป็นปลาที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมาย Endangered and Protected Species Act of 2002 ซึ่งความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้จะมีมาตรการเกี่ยวกับการซื้อขาย การครอบครอง และการขนส่งสิ่งมีชีวิตซึ่งสอดคล้องกับแนวทางตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) กฎหมาย The Fisheries Act of 1941 and Fisheries Regulations of 1961 ของประเทศฟิลิปปินส์ได้ กำหนดห้ามมิให้ดำเนินการจับสัตว์น้ำด้วยวิธีต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อระบบนิเวศ โดยรวม เช่น การใช้ระเบิด การใช้สารพิษ เป็นต้น การกำหนดให้ผู้ทำการประมงต้อง ได้รับอนุญาต ยกเว้นการใช้เบ็ดตกปลา การกำหนดขนาดของปลาที่สามารถจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัด Kia, Isabel เป็นแหล่งที่สามารถจับปลานกแก้วได้ โดยมี กำหนดเกี่ยวกับเวลาในการจับปลานกแก้วได้เดือนละหนึ่งสัปดาห์ นอกจากนี้ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นส่วนเสริมการคุ้มครองปลานกแก้วและสิ่งมีชีวิตทางทะเล อื่น ๆ คือ มาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ทางทะเล ซึ่งได้มีแนวทางการดำเนินการที่จะคุ้มครอง และอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ในกฎหมาย Fisheries Act 1978 ซึ่งได้ให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่อันเป็นการสนับสนุนหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล

3. ประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการประมงซึ่งบัญญัติใน The Fisheries Law 31/2004 ที่มีค่อนข้างเข้มงวดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้อำนาจแก่ เจ้าหน้าที่ในการเผาหรือจมเรือประมงต่างชาติที่เข้ามาในอาณาเขตอย่างผิดกฎหมาย⁷ โดยปรากฏว่าพบหลักฐานการกระทำผิดอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้สำหรับ ป้องปรามเรือประมงที่เข้าไปลักลอบจับปลาในน่านน้ำของประเทศ ที่ทางรัฐบาล

⁷ Article 69 ...

(4) In the performance of the functions referred to in paragraph (1), the investigator and/ or Fishery Controller is entitled to take special actions in the form of burning and/or sinking a fishing ship flying a foreign flag based on sufficient initial proof.

อินโดนีเซียเห็นว่าเป็นการเข้ามาขโมยทรัพยากรภายในประเทศ นอกจากนี้ การควบคุมการทำประมงภายในประเทศได้มีจารีตประเพณีสำหรับจัดการในเรื่องการประมงมาเป็นเวลานาน แม้ได้มีการกำหนดระเบียบแบบแผนขึ้นในภายหลัง ซึ่งประเทศอินโดนีเซียก็นำหลักการจัดการทั้งสองแบบมาใช้ควบคู่กันทั้งในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย และการลงโทษผู้ฝ่าฝืน ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการในการควบคุมการจับสัตว์น้ำของประเทศอินโดนีเซียสามารถบังคับใช้ได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากได้นำหลักการจารีตประเพณีที่ประชาชนมีความเข้าใจในหลักดังกล่าวอยู่แล้วเป็นเวลานาน มาปรับใช้เป็นกฎหมายของประเทศ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มแข็งจึงทำให้มาตรการต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนทั่วทั้งประเทศอย่างต่อเนื่อง

4. ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีความโดดเด่นในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล เนื่องจากภูมิประเทศโดยรวมเป็นหมู่เกาะ ดังนั้น วิถีชีวิตของประชาชนจึงต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศ โดยมาตรการด้านการประมงจะมีการกระจายอำนาจในท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยมีสภาการประมง และการจัดการทรัพยากรทางน้ำ (Fisheries and Aquatic Resources Management Councils : FARMCs) จัดตั้งขึ้นในระดับประเทศและทุกเทศบาลหรือเมืองที่เชื่อมต่อกับเขตเทศบาลเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและแนะนำและช่วยในการบังคับใช้กฎหมาย และกฎหมายการประมงกฎและข้อบังคับอื่น ๆ โดยมี The Philippine Fisheries Code of 1998 เป็นกฎหมายหลักในเรื่องการประมงในการทำประมง โดยการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นจะต้องควบคุมให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายฉบับนี้

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ทะเลและการคุ้มครองปลานกแก้วในประเทศไทย

การคุ้มครองสัตว์ทะเลและการคุ้มครองปลานกแก้วปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับของไทย ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยาน พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยสามารถแบ่งมาตรการต่าง ๆ ออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประมง

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันผลกระทบร้ายแรงที่จะเป็นอันตรายต่อพันธุ์สัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตอื่นในทะเลที่อาจเกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก ซึ่งบทบัญญัติต่าง ๆ ได้มีการกำหนดโทษ

ทางอาญาที่สูง และโทษทางปกครองเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวในการกระทำความผิด โดยได้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้เครื่องมือการทำประมง ซึ่งในการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในทุกประเภทการทำประมงจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ

2. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองชนิดพันธุ์

ปลานกแก้วก็ได้ ถูกกำหนดอยู่ในบัญชีท้ายของประกาศกระทรวงเกษตร และ สหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์น้ำที่ห้ามนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559 โดยออกตามความมาตรา 65 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งได้กำหนดให้ปลานกแก้วทุกชนิดในวงศ์ Scaridae ได้รับความคุ้มครองโดยห้ามมิให้ บุคคลใดนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี กรมประมงหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมประมงมอบหมาย อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรการจัดการสัตว์ป่าคุ้มครอง เช่น การเพาะพันธุ์ การครอบครอง การควบคุมเกี่ยวกับการค้าภายในและการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง ได้มีการ กำหนดโทษทางอาญาสำหรับลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งปลานกแก้วไม่ได้ถูกกำหนด ให้อยู่ในบัญชีของสัตว์ป่าคุ้มครองและสัตว์ป่าสงวนซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันพบว่า ยังมีการจับปลานกแก้วโดยการทำการประมงประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประมงพื้นบ้านที่ยังพบว่าได้นำปลานกแก้วมาขายซึ่งพบในปริมาณที่ไม่มากสำหรับการ ยังชีพ หากบัญญัติให้ปลานกแก้วไว้ในบัญชีสัตว์คุ้มครอง อาจเป็นมาตรการที่จะ ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของการทำประมงพื้นบ้านเพื่อยังชีพเป็นอย่างมาก

3. มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “ที่ดิน” ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา ว่าที่ชายทะเล มีความหมายว่าพื้นดินที่มีบริเวณติดต่อกับทะเลซึ่งประกอบกันเป็นที่ริมตลิ่งของ แนวชายฝั่งทะเล และจะมีน้ำท่วมถึงเฉพาะบางฤดูเท่านั้น มิได้รวมถึงพื้นที่ทะเล ซึ่งมีน้ำท่วมถึงตลอดเวลาอันเป็นแหล่งที่อยู่ของปลานกแก้ว⁸ และแม้ว่าคณะกรรมการ กฎฎีกาได้มีการตีความคำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” ซึ่งหมายความรวมถึงพื้นที่ทะเล ที่ด้วยก็ตาม แต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกามีได้มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงไม่อาจนำมาใช้เพื่อการตีความทางกฎหมายได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงควรกำหนดคำนิยามของพื้นที่ทางทะเล โดยกำหนดให้ทะเล และทะเลอาณาเขต จัดเป็นที่ดิน ในพระราชบัญญัติอุทยาน พ.ศ. 2504 และประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ การกำหนดบทนิยามอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้มีความหมายรวมไปถึงพื้นที่ในทะเล เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

⁸ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 214/2480

เมื่อ พ.ศ. 2558 ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ได้มอบอำนาจให้แก่อธิบดีสั่งระงับการกระทำในกรณีที่ปรากฏว่า ได้มีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล รวมทั้งเป็นผู้ประสานงานให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่เกิดขึ้นโดยมิชักช้าเพื่อให้เข้ามาดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหาย และหากไม่ปรากฏว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวจนกว่าความเสียหายนั้นได้ระงับสิ้นไปแล้ว โดยมาตรการนี้เป็นช่องทางใหม่ที่สำคัญสำหรับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลโดยตรง โดยเฉพาะในเหตุการณ์ที่หากทิ้งไว้เป็นระยะเวลาอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

4. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษ

สำหรับแหล่งที่อยู่ของปลานกแก้วบริเวณแนวปะการัง จัดอยู่ในประเภทของคุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการัง⁹ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁰ กำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานเพื่อเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าคุณภาพน้ำในบริเวณต่าง ๆ ในแต่ละประเภทของแหล่งน้ำเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดค่ามาตรฐานสำหรับการปล่อยมลพิษออกสู่ภายนอก ซึ่งจะต้องมีการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษอีกชั้นหนึ่งก่อน ซึ่งยังเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้แหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ได้ปล่อยน้ำเสียออกมาในค่ามาตรฐานที่กำหนด แต่หากมลพิษได้ปล่อยออกมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งมารวมกัน ย่อมจะทำให้แหล่งน้ำสาธารณะหรือสิ่งแวดล้อมในเขต

⁹ คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการัง ได้แก่ แหล่งน้ำทะเลที่มีปะการังโดยมีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ในรัศมีแนวราบกับผิวน้ำ นับจากเส้นตรงที่ลากตั้งฉากกับเส้นที่เชื่อมจุดนอกสุดของแนวปะการังออกไปเป็นระยะ 1,000 เมตร

¹⁰ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง สภาวะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ที่ตั้งแหล่งกำเนิดมีปริมาณสารเคมีต่าง ๆ ที่เข้มข้น หรืออาจทำปฏิกิริยากันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งน้ำได้

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ที่อาจได้รับอันตรายจากการเดินเรือ โดยได้มีมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษลงสู่ที่อยู่อาศัยของปลานกแก้ว รวมทั้งกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน และยังได้มีการนำหลักการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาใช้โดยการให้ผู้ฝ่าฝืนต้องชดเชยค่าใช้จ่ายที่ทางราชการต้องเสียไปในการขจัดมลพิษ หรือชดเชยค่าเสียหาย

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตชุมชนแต่ละประเภทในพื้นที่เขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองแหล่งที่อยู่ของปลานกแก้วได้อีกช่องทางหนึ่ง

5. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจกรรมการท่องเที่ยว

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการเข้าไปท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยาน ซึ่งรวมถึงพื้นที่ตามแนวปะการังที่ถูกกำหนดให้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นเครื่องมือในการควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่จะไม่ดำเนินการใด ๆ อันเป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่นักท่องเที่ยวถึงความสำคัญของปลานกแก้วต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล หรือการจัดแผนงานการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ พร้อมกับการสร้างจิตสำนึกที่ดีแก่นักท่องเที่ยวเพื่อการคุ้มครองปลานกแก้วอย่างยั่งยืน

6. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิ หน้าที่ และบทบาทขององค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้องค์กรเอกชนสามารถดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการคุ้มครองปลานกแก้ว ซึ่งปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่าได้มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการคุ้มครองปลานกแก้วขึ้นมาโดยเฉพาะ ซึ่งรัฐควรดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าว เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสัตว์ทะเล โดยในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรเอกชนซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองและแสวงหากำไรมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และสามารถได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงานขององค์กร รวมทั้งความช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในกรณีที่องค์กรเอกชนดังกล่าวประสบปัญหาในการดำเนินกิจกรรมข้างต้นอีกด้วย

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายของไทยที่ได้กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าได้มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสัตว์ทะเลปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งผู้บังคับใช้กฎหมายอาจต้องเพิ่มความเข้มงวดในการดำเนินการ โดยอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชนเพื่อให้เกิดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปลานกแก้วเป็นตัวอย่างสำหรับการพิจารณาในเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ทั้งในเรื่องชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตที่ยังมีสัตว์ทะเลอีกหลายประเภทที่ตกอยู่ในสถานะเดียวกันกับปลานกแก้ว ซึ่งต้องมีการศึกษาข้อมูลในทางชีววิทยาต่อไป อย่างไรก็ตาม รัฐควรมีมาตรการที่จะให้กฎหมายที่บังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดย

- 1) หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมเพื่อการคุ้มครองปลานกแก้ว และรวมไปถึงสัตว์ทะเลประเภทอื่น ๆ

- 2) ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองปลานกแก้ว โดยนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เพื่อให้การทำงานสามารถไปในทิศทางเดียวกัน

- 3) สนับสนุนการสำรวจและศึกษาข้อมูลด้านต่าง ๆ รวมทั้งแหล่งเงินทุนในการศึกษาวิจัย หรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับปลานกแก้ว เช่น สายพันธุ์ชนิดพันธุ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพาะพันธุ์เพื่อเพิ่มจำนวนปลานกแก้วในธรรมชาติ และอาจนำไปสู่การเป็นสัตว์เศรษฐกิจต่อไปในอนาคต โดยการนำมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นมาใช้ควบคู่ไปด้วยกัน

- 4) ส่งเสริมการท่องเที่ยวให้เป็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่แถบที่อยู่อาศัยของปลานกแก้ว ซึ่งผู้นำเที่ยวต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่นักท่องเที่ยว และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปลานกแก้ว เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อปลานกแก้วและแหล่งที่อยู่ของปลานกแก้วให้น้อยที่สุด ซึ่งเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยเฉพาะการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อันเป็นการส่งเสริมการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลควบคู่ไปด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ

- 5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ชาวประมงพื้นบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และคุ้มครองปลานกแก้วเปิดโอกาสให้ร่วมวางแผนและแนวนโยบายเกี่ยวกับการจัดการและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งภาครัฐควรให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญในการนำความเห็นของประชาชนมาพิจารณา รวมทั้งประสานความร่วมมือกับเครือข่ายภาคประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทราบถึงสภาพพื้นที่ และปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่จะส่งผลให้การคุ้มครองปลานกแก้วสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

Nelson. J.S. Fish of the World. U.S.A. : John Wiley & Sons, 1994.

Lieske. E. and R.Myers. Coral Reef Fishes. London : Indo-Pacific & Caribbean Harper Collins, 1994.

Sale. P.F. The Ecology of Fish on Coral Reefs. United Kingdom: Academic, 1991.

เว็บไซต์

University of Exeter. Coral can recover from climate change damage [Internet]. Devon, United Kingdom: The University of Exeter ; 6 January 2010; http://www.exeter.ac.uk/news/archive/2010/january/title_52379_en.html, February 10, 2017.State of Queensland, (Office of the Queensland Parliamentary Counsel), “The Queensland Fishery Regulation 2008” <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/F/FisherR08.pdf>, February 9, 2017.

Government of Western Australia (Department of the Premier and Cabinet), “The Fishery Resources Management Act 1994.” https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/law_a283.html , March 9, 2017.