



เอกสารสรุปผลการวิจัย

**เรื่อง “ศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหที่เกี่ยวกับช้างเลี้ยงและช้างป่า
ในประเทศไทย”**

คณะวิจัย

ในคณะกรรมการสิ่งแวดลอม วุฒิสภา

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สิงหาคม 2547

ISBN 974-92441-0-9

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ในการวิจัยเรื่อง ศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าที่เกี่ยวกับช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทย นี้ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยมีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา เป็นสถาบันสนับสนุนการวิจัย เป็นการศึกษาวิจัยของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ปีงบประมาณ 2546 เริ่มตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2546 และสิ้นสุดในวันที่ 27 สิงหาคม 2547 ใช้เวลาในการศึกษาค้นคว้าทั้งสิ้น 10 เดือน 27 วัน

การศึกษาเรื่องดังกล่าว เป็นการศึกษาเพื่อให้เข้าใจประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนที่เกิดขึ้น ในวิถีการดำเนินชีวิตของประชากรช้าง, ประชาชนชาวช้าง, ผู้ทำธุรกิจเกี่ยวกับช้างที่มีผลกระทบต่อสังคมและศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าขององค์กรต่าง ๆ ภาคเอกชน และการใช้นโยบายสาธารณะในการแก้ไขปัญหาค่าของภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับประชากรช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทยเกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน มีความซับซ้อนยากที่จะเข้าใจโดยลึกซึ้งถึงสาเหตุที่แท้จริงแห่งปัญหาได้ ประเด็นปัญหาทุกประเด็นมีความสัมพันธ์กัน มีปัจจัยสำคัญระดับพื้นฐาน แม้จะแตกต่างกันแต่มีอิทธิพลต่อผู้ได้ผู้เสียทั้งในแง่บวกและแง่ลบเท่าเทียมกัน นอกจากนั้นประเด็นปัญหาต่าง ๆ ยังมีความซับซ้อนในตัวของมันเอง ปัจจัยที่เป็นตัวแปร ทั้งตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนได้ หรือผู้ที่มีส่วนเสีย หรือตัวแปรในความยากง่ายของการบริหารจัดการล้วนสัมพันธ์กัน และล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาค่าที่เกี่ยวกับช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านทั้งสิ้น

สิ่งที่ปรากฏชัดคือ โครงสร้างของการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาค่าหรือนโยบายสาธารณะในการแก้ไขปัญหาค่า จะขึ้นอยู่กับสมรรถนะของกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ พระราชบัญญัติและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับช้างนั้นพบว่า ไม่มีฉบับใดที่สามารถจะนำไปใช้แก้ไขปัญหาค่าที่เกิดขึ้นกับช้างอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่มีฉบับใดเน้นในการอนุรักษ์และคุ้มครองช้างโดยตรง ดังนั้น แนวทางหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับช้างจึงไม่สามารถที่จะนำไปใช้ให้มีประสิทธิภาพและไม่สามารถที่จะยุติปัญหาค่าได้อย่างยั่งยืน

เอกสารสรุปผลการวิจัยเพื่อผู้บริหารฉบับนี้ประกอบด้วย ความสำคัญของปัญหาอันเป็นเหตุที่ทำให้เกิดการวิจัย วัตถุประสงค์ ขอบเขตการวิจัย และประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย ต่อมาเป็นวิธีการดำเนินการวิจัย ผลการวิเคราะห์ การสรุป และข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันเกี่ยวกับช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทยเป็นส่วนสุดท้าย

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ช้างมีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่อยู่กับคนไทยมาช้านาน ปัจจุบันช้างได้กลายเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่นำรายได้มาให้แก่ประเทศมหาศาล เป็นปัจจัยในการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ทำให้ไทยมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักไปทั่วโลก ด้วยเหตุนี้ช้างซึ่งเคยเป็นสัตว์ที่ใช้เป็นพาหนะในการเดินทางไกลและทำศึกสงครามในอดีต จึงได้กลายมาเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไปโดยปริยาย ในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดโครงสร้างนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับช้าง ถึงแม้ว่าช้างจะมีบทบาทสำคัญในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมาเป็นเวลามากกว่า 20 ปี แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ใด ๆ ที่ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อนำไปใช้ในการอนุรักษ์และคุ้มครองช้างโดยตรง ปัญหาหลายหลากจึงเกิดขึ้นกับช้างเลี้ยงและช้างป่าอย่างเลื่องลือได้ยาก และส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชากรช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทยตลอดจนประชาชนชาวช้างและสังคมโดยรวมอย่างหนัก

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่เกี่ยวกับช้างเลี้ยงนั้นมีที่มาจากสาเหตุการใช้ช้างเลี้ยงในการหารายได้จากธุรกิจต่าง ๆ เช่น ธุรกิจที่ผิดกฎหมาย, ธุรกิจการแสดงละคร, ธุรกิจนำช้างเลี้ยงเข้าไปเร่ร่อนแบบวณิพกในเมืองใหญ่ ๆ ตลอดจนธุรกิจการส่งช้างเลี้ยงออกไปทำงานแสดงยังต่างประเทศ เป็นต้น

ประเด็นปัญหาทั้งหมดส่งผลกระทบให้แก่ช้างเลี้ยงโดยตรง ช้างถูกทารุณกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ถูกบังคับให้ทำงานหนัก ถูกบังคับให้กินยาบ้าเพื่อกระตุ้นให้ทำงานอย่างหามรุ่งหามค่ำในการลากไม้เถื่อน ถูกช้างถูกบังคับให้แสดงละครในท่าที่ผิดธรรมชาติจนเกิดอันตรายถึงพิการแม้ช้างป่าถูกฆ่าเพื่อพรากเอาลูกช้างป่าไปขาย นอกจากนั้นยังมีประเด็นปัญหาหนักอีกมากมายหลายประเด็น เช่น ปัญหาการแย่งพื้นที่ แย่งแหล่งน้ำ และแหล่งอาหาร ระหว่างคนกับช้างป่า ที่เป็นปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่งอันก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นระหว่างช้างป่ากับชาวไร่อย่างรุนแรง เป็นเหตุให้เกิดการทำร้ายและฆ่ากันตายระหว่างคนกับช้างป่าอยู่เนือง ๆ

ส่วนปัญหาด้านพันธุกรรมเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ประชากรช้างมีจำนวนลดลงและทำให้ช้างมีรูปร่างลักษณะด้อยและผิดปกติ ทั้งนี้มาจากการผสมพันธุ์ในสายเลือดที่ใกล้ชิดกัน อนึ่งโอกาสผสมพันธุ์ของช้างเพศผู้และเพศเมียนั้นมีน้อยเป็นเหตุให้จำนวนช้างลดลงอย่างรวดเร็ว

สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลช้างป่าในเขตแดนทั้งบุคลากรและงบประมาณ ไม่สามารถที่จะทำแผนแม่บทหรือกำหนดโครงสร้างนโยบายการแก้ปัญหาที่ถาวรในการอนุรักษ์และคุ้มครองช้างป่าได้

ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในประเด็นปัญหาทั้งหมดซึ่งได้ทำการค้นพบในการวิจัยครั้งนี้คือ ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับหรือควบคุมการอนุรักษ์และคุ้มครองช้างเลี้ยงและช้างป่าโดยตรง ยังไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติใดที่ให้ความคุ้มครองและอนุรักษ์ประชากรช้างเลี้ยงและช้างป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ยั่งยืนแม้เพียงฉบับเดียว

อีกนัยหนึ่ง คือ ช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทยไม่มีบทบาทที่สำคัญในบริบทของกฎหมาย ซึ่งไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ช้างในฐานะที่เป็นสัตว์สงวนอันดับ 1 ของอนุสัญญาไซเตส กฎหมายเห็นช้างไม่แตกต่างไปจากสัตว์เลี้ยงและสัตว์พาหนะอื่น ๆ เช่น สุนัข โค และกระบือ ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีการบัญญัติพระราชบัญญัติเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองช้างซึ่งเป็นสัตว์สัญลักษณ์ของชาติขึ้น โดยเฉพาะ

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การศึกษานโยบายการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทยนี้ เพื่อค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับช้างที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพื่อผลักดันให้มีการอนุรักษ์และคุ้มครองช้าง ไม่ว่าจะเป็นช้างเลี้ยงหรือช้างป่าที่มีอยู่ในประเทศอย่างจริงจังและจริงจัง และเพื่อที่จะผลักดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติมองเห็นความสำคัญของปัญหา และตราพระราชบัญญัติช้างแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองช้างไม่ให้สูญหายไปจากผืนแผ่นดินไทยได้

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้ทำการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดที่เป็นตัวแบบทั่วไปของกระบวนการและโครงสร้างการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของภาคเอกชนและภาครัฐ โดยใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ขอบเขตการศึกษาได้เน้นไปที่โครงสร้างนโยบายสาธารณะของภาครัฐและแนวทางการแก้ไขปัญหาของภาคเอกชน นโยบายและแนวทางหลากหลายได้ถูกรวบรวมและนำมาวิเคราะห์ตามกรอบความคิดของ Dunn และ Mazmanian คือ การศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่เป็นตัวแปรของ

นโยบาย ปัจจัยที่เป็นตัวแปรของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และปัจจัยสิ่งแวดล้อม นโยบายตลอดจนอิทธิพล และกระบวนการในการนำนโยบายและแนวทางไปปฏิบัติเป็นสำคัญ

อันที่จริงการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง แหล่งข้าง ชุมชน ชาวข้าง ตลอดจนองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับปัญหาข้างนั้น ได้ผนวกกับข้อมูลที่คณะวิจัยได้ออกสำรวจภาคสนามมาแล้วในปี พ.ศ. 2545 ในนามของคณะ อนุกรรมการทรัพยากรธรรมชาติในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภาด้วย

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

จากการศึกษาในเชิงลึกทำให้สามารถเข้าใจตัวแปรของปัญหาได้ดีขึ้น ทำให้ได้รับความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบต่อปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสมรรถนะของกฎหมาย ซึ่งมีความสำคัญ ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ค้นพบว่า ความไม่มีสมรรถนะเพียงพอของ กฎหมายไม่สามารถทำให้ค้นพบแนวทางที่ยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับช้างเลี้ยงและช้างป่า ในประเทศไทยได้ เพื่อที่จะให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา และคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา ของวุฒิสภา นำการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้เสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ ภาครัฐ เพื่อฝ่ายนิติบัญญัติภาครัฐจะได้พิจารณาตราพระราชบัญญัติการอนุรักษ์และคุ้มครองช้าง แห่งประเทศไทยขึ้นประกาศใช้ในอนาคตอันใกล้

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับช้างเลี้ยงและช้างป่านี้ ได้ใช้ตัวแบบวิจัย เชิงคุณภาพและได้ใช้ตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ตลอดจนตัวแปรสภาพแวดล้อมที่มีต่อการ นำนโยบายหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาไปปฏิบัติ เป็นพื้นฐานในการวิจัยตามระบบการวิเคราะห์ นโยบายสาธารณะของ Dunn (William N Dunn 1981) อนึ่ง ผลกระทบที่มีต่อสมรรถนะของตัวแปร ที่เป็นกฎหมายและตัวแปรที่ไม่ใช่กฎหมาย ได้ถูกรวบรวมเป็นข้อมูลและนำมาทำการวิเคราะห์ เปรียบเทียบเพื่อค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน

ข้อมูลที่รวบรวมได้ส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิเก็บรวบรวมได้ในแหล่งต่าง ๆ เช่น การสัมภาษณ์บุคคลที่เชื่อถือได้ ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากการค้นหา จากเอกสารและสิ่งพิมพ์ ฯลฯ ได้เน้นความสำคัญให้กับกลุ่มของปัญหาโดยได้จำแนกแยกกลุ่ม

แนวทางการแก้ไขปัญหาของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนออกเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เห็นข้อแตกต่าง ความสัมพันธ์ และความขัดแย้งอย่างชัดเจน

2 วิเคราะห์สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทยได้สรุปไว้เป็น 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของช้างเลี้ยงและช้างป่าที่ค้นพบ ส่วนที่สองเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาของภาครัฐและภาคเอกชน ส่วนสุดท้ายเป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการเกี่ยวกับช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทย

2.1 ประเด็นปัญหา

2.1.1 ประเด็นปัญหาที่สำคัญของช้างในประเทศไทย ด้วยเหตุที่ช้างเป็นสัตว์ป่าที่ได้ถูกนำมาเลี้ยงจนกลายเป็นสัตว์เลี้ยงในครัวเรือน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่มนุษย์จะต้องทำความเข้าใจปัจจัยตัวแปรของปัญหา และปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อปัญหาเพื่อนำไปกำหนดโครงสร้างนโยบาย หรือแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างลึกซึ้ง ปัญหาของช้างเลี้ยงและช้างป่าแม้จะมีความสัมพันธ์กัน แต่ในการพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา นั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจพฤติกรรมของช้าง พฤติกรรมและภูมิหลังของผู้เลี้ยงช้าง และผู้มีส่วนได้เสียของนโยบาย ตลอดจนปัจจัยสภาพแวดล้อมในสังคมของช้างก่อนอย่างลึกซึ้ง อนึ่ง เพื่อช่วยให้เข้าใจประเด็นปัญหาแต่ละประเด็นในเชิงลึกจำเป็นต้องแยกปัญหาช้างเลี้ยงและช้างป่าออกจากกันเป็นเอกเทศ

2.1.2 ปัญหาที่สำคัญของช้างเลี้ยง ประเด็นแรก คือ การใช้งานช้างเลี้ยงอย่างไม่เหมาะสม ประเด็นที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ สุขภาพ วัฒนธรรมและขนบประเพณี ประเด็นสุดท้ายเป็นปัญหาด้านกฎหมาย

การใช้ช้างเลี้ยงที่ไม่เหมาะสมนั้น ได้แก่ การนำช้างไปประกอบธุรกิจนอกกฎหมาย การใช้ช้างออกไปเร่ร่อนหารายได้ตามเมืองใหญ่ ๆ การส่งช้างออกไปแสดงยังต่างประเทศ และการใช้ช้างในธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งปัญหาโดยรวมของการใช้ช้างเลี้ยงอย่างไม่เหมาะสมนั้น เป็นปัญหาช้างถูกกระทำทารุณกรรม อันเป็นเหตุให้พฤติกรรมของช้างเปลี่ยนแปลงไป ช้างเกิดความเครียดจนถึงกับฆ่าความอยู่หรือทำร้ายคนจนต้องถูกฆ่าทิ้ง เป็นต้น

ผลกระทบจากการปิดชายแดนไทย – กัมพูชา ระยะเวลาหนึ่งนั้นได้ทำให้ รายได้ของผู้มีส่วนได้เสียลดลง ประชาชนชาวข้างจำเป็นต้องนำช้างไปเร่ร่อนเพื่อหารายได้ ตามเมืองใหญ่ ๆ อันก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจราจรติดขัด เกิดอุบัติเหตุขึ้นกับช้าง ตลอดจนช้าง ไม่ได้รับอาหารที่มีคุณค่าเพียงพอ ส่งผลให้เป็นโรคขาดสารอาหารและโรคอื่น ๆ ติดตามมา ทำให้ สุขภาพเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วและทำให้อายุสั้น นอกจากนั้นทำให้เกิดการลักลอบฆ่าแม่ช้าง เพื่อเอาลูกช้างป่ามาฝึกให้แสดงละคร

เมื่อช้างที่เคยอยู่ในป่าที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยพืชพันธุ์ไม้ แต่ต้องเปลี่ยน มาอยู่ในที่ที่หนาทึบไปด้วยสิ่งก่อสร้างที่ทำด้วยอิฐและปูน ไม่มีแมกไม้ที่ร่มรื่นให้ได้อยู่อาศัยตาม ธรรมชาติที่ควรเป็นอยู่ วิถีชีวิตของช้างก็จำต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของที่อยู่อาศัยด้วย นโยบายสาธารณะของรัฐที่เน้นไปในการปลูกต้นไม้โตเร็ว เช่น ต้นยูคาลิปตัส ทำให้ช้างเลี้ยงมากกว่า 200 เชือกที่อาศัยอยู่ตามลุ่มแม่น้ำมูลต้องเปลี่ยนทิศทางในการหากิน ถูกนำออกไปหารายได้ตาม เมืองใหญ่ ๆ ทำให้วิถีชีวิตต้องเปลี่ยนไปเช่นกัน มลพิษจากฝุ่น โลหะหนักในอากาศทำให้เกิด ผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจของช้าง ทำให้มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ไม่ปกติ เกิดความเครียดออกอากาศขาดจนถูกจับชีวิตลงด้วยวิสามนัญญากรรมโดยฝีมือมนุษย์ จะเห็นได้ว่า ผลกระทบต่อสังคมที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของช้างซึ่งเป็นสัตว์ป่านั้นได้ทวีความ รุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

วัฒนธรรมและขนบประเพณีที่เกี่ยวกับช้างนั้น ชาวช้างได้ถือปฏิบัติสืบทอด มาแต่โบราณกาล ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อทางศาสนาหรือตำนานเทพเจ้าที่เกี่ยวกับช้าง ล้วนแสดง ภาพลักษณ์ของสิ่งที่ดีงามและความเป็นสิริมงคลทั้งสิ้น การศึกษาเกี่ยวกับช้างนั้นเป็นศาสตร์ที่ล้ำลึก แต่เมื่อช้างต้องกลายเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่ร้อนรุ่มเนจรไปแบบวณิพกพเนจร ทำให้ชนชาวช้างรุ่นใหม่ ไม่มีความเลื่อมใสศรัทธาช้างว่าเป็นพญาสัตว์ เป็นเจ้าแห่งอำนาจอีกต่อไป ความเชื่อเกี่ยวกับช้างว่า เป็นสัตว์คู่ทุกข์คู่ยากของมนุษย์ เป็นสัตว์ที่เข้าใจมนุษย์มากกว่าสัตว์โลกอื่น ๆ มีญาณพิเศษในการ รับรู้ ได้สูญเสียไปเกือบสิ้นในหมู่ของชนชาวช้างรุ่นใหม่ ชาวช้างรุ่นหนุ่มรุ่นสาวไม่ค่อยจะถือ เป็นเรื่องสำคัญในการปฏิบัติตามจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมาจากบรรพบุรุษอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ วัฒนธรรมและประเพณีที่เกี่ยวกับช้างจึงได้ค่อย ๆ เสื่อมสลายไปและอาจจะสูญไปจากสังคมของ คนช้างในที่สุด

ผลจากการวิจัยพบว่า มีพระราชบัญญัติเพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่มีเนื้อหา เกี่ยวกับช้างโดยตรง คือ พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พุทธศักราช 2464 และพระราชบัญญัติ ตามช้างรัตนโกสินทร์ศก 127 นอกจากนั้น เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับช้างในฐานะสัตว์เลี้ยงและ สัตว์พาหนะทั้งสิ้น กฎระเบียบและอนุสัญญาของไทย นอกจากระเบียบของกรมป่าไม้วัดด้วย

การอนุญาตให้ส่งออกช้างนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2545 แล้วก็ไม่มีกฎระเบียบใด ไม่ว่าจะเป็นข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครหรือกฎระเบียบของเทศกิจที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับช้างโดยตรงเลย

กฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่ช้างเลี้ยงเท่าที่ควร โทษสำหรับการกระทำทารุณกรรมแก่ช้างกำหนดไว้ต่ำจนเกินไป ทำให้ไม่เกิดความยำเกรงจากผู้กระทำผิด ส่วนการจดทะเบียน การทำตัวรูปพรรณช้างนั้นก็นับว่าล้าสมัยมาก การฝังไมโครชิพนั้น นอกจากจะทำการฝังโดยไม่ทั่วถึงแล้วยังไม่สามารถที่จะยึดเป็นหลักฐานที่เชื่อถือได้ การขาดการประสานงานในการใช้กฎหมายร่วมกันก็นับเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง เนื่องจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับช้างกระจัดกระจายไว้ในกฎหมายหลายฉบับและแทรกอยู่ในกฎระเบียบของกระทรวงหลายกระทรวงทำให้ยากต่อการตรวจสอบและควบคุม

ช้างเป็นสัตว์สังคมอันดับสามของโลก อยู่อาศัยกันเป็นโขลง เมื่อมนุษย์เข้าไปบุกรุกพื้นที่หากินของช้างปัญหาในสังคมของช้างก็ย่อมเกิดขึ้น พฤติกรรมของช้างเปลี่ยนแปลงไป เมื่อช้างจำเป็นที่จะต้องอยู่อาศัยในที่จำกัดจำนวนสมาชิกในสังคมของช้างก็จำเป็นที่จะต้องถูกจำกัดตามไปด้วย ดังนั้นจะค้นพบว่าช้างหลายเชือกถูกไล่ออกจากโขลง ทำร้ายกัน ต่อสู้กัน เพื่อแย่งกันผสมพันธุ์ แย่งชิงแหล่งอาหาร และแหล่งน้ำ เป็นต้น

อันที่จริงแล้วยังมีกฎหมายอีก 2 ฉบับ ที่ให้ความสำคัญแก่ช้างป่าโดยตรง กำหนดขึ้นใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2464 และ รศ. 127 ฉบับแรกเกี่ยวกับการรักษาช้างป่าและฉบับหลังเกี่ยวกับการตามช้าง พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว แม้จะเห็นชัดว่าเป็นบทบัญญัติที่ล้าสมัยไม่สามารถที่จะนำมาใช้ในโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้ได้ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติภาครัฐก็ยังไม่เคยที่จะหยิบยกขึ้นมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแต่อย่างใด

2.1.3 ปัญหาช้างป่า ผลการวิจัยสถิติของช้างป่าในประเทศไทยนับแต่ปี พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบันพบว่า ประชากรช้างป่าในประเทศไทยมีจำนวนลดลงอย่างน่าใจหาย ช้างป่าซึ่งมีความสำคัญในระบบนิเวศน์ของป่าเป็นเครื่องชี้วัดความอุดมสมบูรณ์ของป่า สร้างแหล่งอาหาร แหล่งคินโป่งให้แก่สัตว์ป่าอื่น ๆ แต่บัดนี้ช้างกำลังจะสูญไปจากป่าเขตร้อนของประเทศ จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2534 ของกรมป่าไม้ ยืนยันว่ามีช้างป่าอาศัยอยู่ในเขตอนุรักษ์สัตว์ป่า 21 เขต เพียง 1,151 เชือกเท่านั้น ในจำนวนนี้อาจเป็นช้างป่าที่อาศัยอยู่ตามชายแดนด้วย บางโขลงเดินข้ามไปข้ามมาระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงไม่สามารถชี้บ่งได้ว่าเป็นช้างของประเทศเพื่อนบ้านหรือเป็นช้างของประเทศไทย

ดังนั้นปัญหาสำคัญอันดับแรกที่เกี่ยวข้องกับช้างป่าก็คือ จำนวนประชากรของช้างป่าลดลงอย่างต่อเนื่อง ในระยะเวลาไม่กี่ปีนี้อาจจะมีช้างป่าอาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติของ

ไทยไม่เกิน 1,000 เชือก ทั้งนี้ เนื่องจากป่าส่วนใหญ่ถูกบุกรุก พื้นที่ป่าที่ช้างป่าอาศัยเป็นแหล่งอาหารและแหล่งน้ำมีขนาดเล็กลง ปริมาณอาหารและน้ำที่จะหาได้ในพื้นที่ก็ย่อมน้อยลงด้วย เป็นเหตุให้ช้างป่าขาดแคลนอาหาร และปัจจัยในการยังชีพตามวิถีชีวิต ยิ่งไปกว่านั้นประชากรของช้างก็ลดลงตามไปด้วย เนื่องจากผืนป่าไม่มีเขตต่อเนื่องกันทำให้ช้างไม่มีโอกาสที่จะไปแลกเปลี่ยนพันธุกรรมและขยายพันธุ์กับช้างในโขลงอื่น ๆ อีกต่อไป

การล่าช้างป่านั้นนับเป็นปัญหาใหญ่อีกประเด็นหนึ่งไม่ว่าจะเป็นการล่าช้างป่าเพื่อเอางาหรือการฆ่าแม่ช้างป่าเพื่อเอาลูกไปขาย ก็ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้ประชากรช้างลดลงทั้งสิ้น

ความขัดแย้งระหว่างช้างป่ากับคนนั้นเป็นปัญหาที่คาราคาซังมานาน เนื่องจากโครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาช้างกับคนล้วนขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายและผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายทั้งสิ้น จึงทำให้เกิดความซับซ้อนในปัญหาอย่างยากที่จะแก้ไขได้

ยิ่งไปกว่านั้นการบุกรุกพื้นที่ป่าของมนุษย์ยังส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างรุนแรง แหล่งอาหาร แหล่งน้ำ และแหล่งคินโป่งของสัตว์ป่าและช้างป่า ขณะนี้เกือบจะถูกทำลายไปจนหมดสิ้น อันเป็นปัจจัยทำให้วิถีชีวิตของช้างป่าต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

2.2. แนวทางการแก้ไขปัญหาช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทย

จากผลการวิจัยข้อมูลที่รวบรวมได้แนวทางแก้ไขปัญหานั้นแยกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ กลุ่มแรกเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหของภาครัฐ กลุ่มที่สองเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหของภาคเอกชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

2.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหภาครัฐ

วิกฤตในการบริหารเกี่ยวกับช้างของรัฐเป็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมนานาชาติมาโดยต่อเนื่องนับแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ทำให้รัฐต้องหันมาสนใจต่อการแก้ปัญหอย่างเร่งด่วน ในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหของช้างโดยตรงอยู่ 4 หน่วยงาน คือ กองทะเบียนสัตว์พาหนะ กระทรวงมหาดไทย, กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรมอุทยานแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์กรมการประสานงานอนุรักษ์ช้างไทยในคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

จากผลการศึกษาพบว่า กรมปศุสัตว์ได้กำหนดแนวทางการอนุรักษ์และคุ้มครองช้างไว้หลายแนวทาง ซึ่งบางแนวทางสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพได้ระดับหนึ่งนโยบายของกรมปศุสัตว์เน้นไปที่การควบคุมปางช้าง การทำมาตรฐานปางช้าง การจัดอบรมให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย ทำโครงการฝังไมโครชิพ และการให้การสนับสนุนแก่องค์กรเอกชนที่เลี้ยงช้างในด้านเวชภัณฑ์สำหรับการรักษาช้าง ฯลฯ

แนวทางการแก้ไขปัญหของกรมป่าไม้ นั้น กำหนดโครงสร้างเป็นโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการนำช้างไปใช้ในการลาดตะเวนป่า โครงการจัดการทรัพยากรและพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในพื้นที่ป่าสงวน ฯลฯ

สถาบันคชบาลแห่งชาติ นั้น นับเป็นหน่วยงานหนึ่งที่พยายามศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหของช้างอย่างมีประสิทธิภาพที่ยั่งยืน สถาบันคชบาลขึ้นสังกัดอยู่กับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) การกำหนดโครงสร้างแนวทางการแก้ไขปัญหของสถาบันคชบาลนั้น เน้นหนักไปที่สาเหตุของปัญหาซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดจากคนเลี้ยง ความรู้ และเจ้าของช้าง ดังนั้น จึงจัดตั้งโรงเรียนฝึกควาญช้างและประชากรช้างโดยถูกวิธีขึ้นเพื่อที่จะหาทางหลีกเลี่ยงวิธีฝึกที่นานาประเทศประณามว่าเป็นการกระทำ “ทารุณกรรมสัตว์” นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งโรงพยาบาลช้างขึ้นเพื่อรักษาและอนุรักษ์ช้างอย่างถูกต้อง มีสัตวแพทย์เคลื่อนที่ประจำอยู่ในโรงพยาบาลช้างซึ่งพร้อมที่จะเดินทางไปให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง

ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหของสถาบันคชบาล เป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหได้อย่างยั่งยืน

ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้น เป็นไปในแบบผสมผสานระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ เราปฏิเสธไม่ได้เลยว่า องค์การนี้เป็นหนึ่งในผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับช้าง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้ทำการศึกษารูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มีเป้าหมายในการ “สร้างโลกให้ช้าง” มุ่งไปในการพัฒนาพื้นที่ 6,225 ไร่ ให้เป็นที่อยู่อาศัยของช้างเลี้ยง จัดปลูกพืชอาหาร สมุนไพรสำหรับรักษาช้าง ในขณะที่เดียวกันก็เปิดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวในเชิงการศึกษาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไปด้วย

โครงการสร้างโลกให้แกช้างนี้ได้กำหนดพื้นที่ในป่าสงวนแห่งชาติ ภูดิน ตำบลกระโพ อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์

กรุงเทพมหานครเป็นแหล่งที่มีช้างเลี้ยงออกมาเร่ร่อนมากที่สุด ส่งผลกระทบต่อให้แก่สังคมมากที่สุดอีกเช่นกัน มาตรการในการแก้ไขปัญหของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นการกำหนดกฎระเบียบขึ้นบังคับใช้ ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ตามพระราชบัญญัตินี้กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจัดการปัญหาและควบคุมช้างเลี้ยงได้เต็มที่ นอกจากนั้นแล้ว สำนักเทศกิจยังได้อาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด พ.ศ. 2535 จับและปรับช้างเร่ร่อนได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เทศกิจและตำรวจนครบาลผลักดันให้ช้างเร่ร่อนออกไปจากเขตพื้นที่ และสกัดกั้นไม่ให้มีช้างเข้ามาในพื้นที่ได้ นอกจากนั้นยังได้มีการประชาสัมพันธ์ทางสื่อเพื่อประกาศไม่ให้ประชาชนซื้ออาหารเลี้ยงช้างเร่ร่อนในเมืองอีกต่อไปด้วย

2.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาภาคเอกชน ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายการแก้ไขปัญหาของช้างเลี้ยงและช้างป่าหลายต่อหลายกลุ่มมิได้นิ่งนอนใจ ในวิกฤตช้างที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่ละกลุ่มตื่นตัวในอันที่จะร่วมมือกับภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผลของการศึกษาพบว่า องค์กรเอกชนหรือเอกบุคลลส่วนใหญ่ที่พยายามที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้น แสดงเจตนาที่ชัดเจน แม้จะมีโครงการหลายโครงการของภาคเอกชนซึ่งมีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่น่าเชื่อถือ แต่ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายในการนำแนวทางไปปฏิบัติกลับเป็นอุปสรรคต่อการที่จะบรรลุเป้าหมายได้

หอการค้าไทยเป็นองค์กรเอกชนองค์กรหนึ่งซึ่งได้พยายามค้นคว้าศึกษาเพื่อหาแนวทางที่ยั่งยืนมาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับช้างเลี้ยงในประเทศไทย เนื่องจากเห็นว่าช้างเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่ทำรายได้เข้ามาสู่ประเทศอย่างมหาศาล ภายใต้การดำเนินการทำการศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการสิ่งแวดล้อมและป้องกันมลภาวะ หอการค้าไทย ได้ค้นพบแนวทางที่มีประสิทธิภาพระดับหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับช้างเร่ร่อนในเขตกรุงเทพมหานคร

หอการค้าไทยสนับสนุนให้ภาครัฐและภาคเอกชนจัดตั้งศูนย์ช้างเพื่อการท่องเที่ยวขึ้น และเน้นให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวด เน้นในการบริหารจัดการให้ช้างมาอยู่ร่วมกัน มีระบบบริหารที่พึ่งพาตนเองและพึ่งพาซึ่งกันและกันได้ หอการค้าได้ทำต้นแบบโครงการจัดตั้งศูนย์ช้างขึ้นเพื่อให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนนำไปใช้ได้ทันที

สมาคมช้างไทยเป็นอีกองค์กรหนึ่งซึ่งได้พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาช้างเร่ร่อนกับภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการจัดทำรูปแบบการจัดการช้างเร่ร่อนในเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวน และแหล่งท่องเที่ยว เพื่อรองรับนโยบายแก้ไขปัญหาช้างเร่ร่อนและยุติช้างเร่ร่อนอย่างถาวรของภาครัฐ รูปแบบดังกล่าวมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่รัฐจัดหาให้ทั้งหมด รูปแบบที่รัฐร่วมกับสมาคมในการตัดสินใจนโยบาย และรูปแบบที่สมาคมจัดการบริหารเองทั้งหมดรวมทั้งการตัดสินใจนโยบายด้วย โครงการที่น่าศึกษาของสมาคมช้างไทยนั้นคือ โครงการช้างเร่ร่อนกลับภูมิลำเนาและโครงการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยช้างเร่ร่อน

สมาคมช้างไทยเน้นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาช้างเร่ร่อนเป็นหลักและเห็นว่า การมีรายได้สูงจากการนำช้างไปเร่ร่อนหารายได้ในเมืองใหญ่ไม่คุ้มค่ากับการกระทำผิดกฎหมายแต่อย่างใด

ผลของการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาเรื่องช้างเลี้ยงและช้างป่าแม้จะมีหลากหลายและมีทางออกให้เลือกได้หลายต่อหลายทาง แต่ทางออกนั้นก็มักจะไม่นำไปสู่การยุติของปัญหาได้อย่างถาวร ทั้งนี้และทั้งนั้นล้วนขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ อันเป็นตัวแปรสำคัญทั้งสิ้น トラบใดที่ยังไม่แยกผู้มีส่วนได้เสียออกไปจากสภาพแวดล้อมของนโยบายได้การแก้ไขปัญหาก็ไม่อาจทำให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่ยั่งยืนได้ตราบนั้น

การที่รัฐตัดสินใจจัดให้ช้างไปอยู่ในหมวดสัตว์เลี้ยงและสัตว์พาหนะตามกฎหมายนั้น นับว่าเป็นความผิดพลาดของรัฐโดยตรง ดังนั้น หากจะอ้างว่ารัฐนั่นเองเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาก็ย่อมไม่ผิดไปจากความเป็นจริง มูลเหตุแห่งปัญหานั้นมีอยู่มากมายซึ่งส่วนใหญ่มาจากการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของฝ่ายรัฐ โดยประชาชนไม่มีโอกาสได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย ส่วนนโยบายที่จะผลักดันให้ช้างออกไปจากเมืองใหญ่นั้น เป็นนโยบายที่ไม่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาก็ถาวรได้ อื่นๆ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นมีมากมายแต่ยังไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องช้างโดยตรงทั้งหมดจึงทำให้ไม่อาจแยกได้ว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบเกี่ยวกับช้างในเรื่องใด

อนึ่ง แนวทางในการแก้ไขปัญหาคือต้นแบบในการจัดการแก้ไขปัญหาก็เพียงต้นแบบเดียวไม่อาจที่จะครอบคลุมไปถึงช้างทุกเชือกได้ เนื่องจากมูลเหตุของปัญหาแต่ละประเด็นขึ้นอยู่กับอาชีพของช้าง แนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาก็จะให้ครอบคลุมไปถึงประชากรช้างทุกเชือกและช้างในทุกอาชีพได้จะต้องคำนึงถึงความเป็นจริงเป็นหลัก แต่ที่ประจักษ์ชัดในผลการวิจัยข้อมูลครั้งนี้พบว่า มีอยู่เพียงทางเดียวที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาก็ยั่งยืนได้ คือ แยกช้างออกจากพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะแล้วตราพระราชบัญญัติอนุรักษ์และคุ้มครองช้างในประเทศไทยขึ้นใช้ในการควบคุมและแก้ไขปัญหามาโดยเฉพาะ

2.4 สรุป

2.4.1 ประชากรช้างและประชาชนช้างเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินนโยบายสาธารณะของภาครัฐ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสมรรถนะของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ประชาชนช้าง ชุมชนช้าง นักการเมือง และเอกบุคลลที่หารายได้จากช้างเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายอย่างเห็นได้ชัด อื่นๆ การแก้ไขปัญหามาโดยการเลือกปฏิบัติต่อกฎหมายทำให้ไม่สามารถที่จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ยุติลงได้โดยสิ้นเชิง จากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับช้างในฐานะที่เป็นสัตว์พาหนะเช่นเดียวกันกับโคและกระบือถึง 17 ฉบับ แต่บรรดากฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้ความคุ้มครองและอนุรักษ์ช้างโดยตรง กฎหมายแต่ละฉบับไม่มีสมรรถนะเพียงพอที่จะควบคุมและจัดวางระเบียบการใช้ช้าง ตลอดจนไม่มีสมรรถนะในการ

กำหนดโครงสร้างของนโยบายสาธารณะที่จะนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนได้ นโยบายสาธารณะบางนโยบายได้ส่งผลกระทบต่อประชากรข้างและประชาชนชาวข้างโดยตรง เช่น นโยบายการปิดสัมปทานป่าไม้ เมื่อปี พ.ศ. 2532 ทำให้เจ้าของข้างและข้างไม่มีงานทำ มีข้างตกงานมากมาย เจ้าของข้างและความรู้ข้างต้องนำข้างออกไปเร่ร่อน โดยไม่ได้รับการช่วยเหลือและการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังจากภาครัฐ

2.4.2 ปัญหาความยากจน ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาทางการเมือง และการบริหารจัดการของรัฐ

เป็นผลกระทบที่มีต่อประชากรข้าง ประชาชนข้าง และชุมชนข้าง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ความขัดแย้งทางความคิดของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาข้างในประเทศไทยทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การขาดมาตรการที่เข้มงวด ตลอดจนการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ นอกจากจะทำให้ปัญหาเกิดขึ้นอย่างไม่มีวันสิ้นสุดลงแล้ว ยังก่อให้เกิดอุปสรรคนานาประการในการนำแนวทางการแก้ไขปัญหาไปปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากนี้การกำหนดโครงสร้างของนโยบายและการตัดสินใจ ในนโยบายสาธารณะนั้นยังขาดการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบแต่กลับเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเป็นหลัก

2.4.3 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่อนโยบายการแก้ไขปัญหา

เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง นอกเหนือไปจากที่กลุ่มคนผู้เลี้ยงข้างเองไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เนื่องจากมองเห็นผลประโยชน์ของตนที่ได้จากข้างมากกว่าความสำคัญของกฎหมายและกฎระเบียบของสังคม ทำให้ยากต่อการที่จะแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุของปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.4 ประชาชนในสังคมโดยรวมเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหาทั้งหมดโดยตรงและทางอ้อม

2.4.5 จากการที่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มเข้าไปบุกรุกพื้นที่เขตป่าสงวนและเขตอุทยานแห่งชาติ

ได้ส่งผลกระทบต่อสัตว์ป่าเป็นอย่างมาก ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่สำหรับสัตว์ที่มีร่างกายใหญ่โตต้องการพื้นที่หากินกว้างใหญ่ เช่น ช้างป่าทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างคนกับข้างขึ้นอย่างรุนแรง และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับข้างนั้นยากที่จะหาทางแก้ไขได้

2.4.6 สถานะด้านการบริหารโครงการของภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพ

แม้จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับช้างมากมาย แต่ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการเรื่องช้างเลี้ยงและช้างป่าโดยตรง ทำให้ไม่มีการจัดการที่มีระเบียบแบบแผนที่เหมาะสม เมื่อนโยบายในการแก้ไขปัญหาถูกนำไปปฏิบัติ จึงขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นการขาดแคลนงบประมาณและการขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดนักวิชาการและนักวิจัยที่มีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในเรื่องพฤติกรรมของช้าง ทำให้ขาดข้อมูลที่ทันสมัยและข้อมูลที่เชื่อถือได้ อันเป็นเหตุให้การแก้ไขปัญหาในปัจจุบันเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง

2.4.7 สถานะทางวัฒนธรรมและความเชื่อของประชาชนชาวช้างและกลุ่มบุคคลในชุมชนช้างนั้นเปลี่ยนแปลงไป

การสืบทอดประเพณี วัฒนธรรม โบราณ และพิธีกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับช้าง รวมไปถึงวิชาศาสตร์นั้น ไม่ได้รับการสืบทอดกันอย่างจริงจัง คนรุ่นใหม่ในชุมชนชาวช้างไม่ให้ความสนใจในประเพณีโบราณที่เกี่ยวกับช้างอีกต่อไป กฎระเบียบทางประเพณีที่เคยเป็นกลไกในการปกครองชุมชนชาวช้างถูกละเลย ไม่นำไปปฏิบัติสืบทอดกันในสังคมชาวช้างอย่างเคร่งครัดอีกต่อไป

2.5 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยในเชิงลึกเกี่ยวกับปัญหาของช้างในประเทศไทยครั้งนี้ มีผลสรุปเป็นข้อเสนอแนะดังนี้

1. บัญญัติพระราชบัญญัติช้างแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองช้างโดยตรง
2. แยกช้างออกจากพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2482 ที่ให้ค้าขายครอบครองช้างและซากของช้างได้
3. รมรงค์ให้เลิกค่านิยมในการครอบครองช้าง งาช้าง กระดูกช้างเพื่อสร้างบารมี ฯลฯ
4. สนับสนุนในการศึกษาวิจัยเรื่องระบบสืบพันธุ์ของช้าง เพื่อใช้ในการบำรุงและขยายพันธุ์ช้าง ตลอดจนสนับสนุนในการศึกษาองค์ประกอบของอาหารที่ช้างต้องการ
5. สนับสนุนให้มีการศึกษาและสืบทอดวัฒนธรรม พิธีกรรมและประเพณีโบราณที่เกี่ยวข้องกับช้าง
6. ควรศึกษาแนวทางที่จะวิเคราะห์ทางพันธุกรรม (DNA) ของช้างเพื่อใช้ชี้ตัวช้างได้แน่นอนยิ่งขึ้น
7. เร่งสำรวจประชากรช้างเลี้ยงและช้างป่าที่มีอยู่ในประเทศทั้งหมดเป็นการด่วน

8. หาแนวทางในการทำเครื่องหมายที่มีมาตรฐานชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนและเชื่อถือได้ในช้างเลี้ยงทั้งหมด เนื่องจากความหลากหลายของชนิดไมโครชิฟ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ การบันทึกลักษณะ ประวัติ และรูปแบบของช้างอย่างละเอียดอาจมีประสิทธิภาพมากกว่า

9. ควรมีมาตรการในการควบคุมปางช้างโดยตั้งเป็นกฎระเบียบในการดำเนินกิจการอย่างเข้มงวด

10. ทำการกวาดล้างการลอบค้าสัตว์ป่าและสัตว์สงวนตามแนวชายแดนอย่างเข้มงวดอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี

11. ลงโทษผู้กระทำผิดทั้งปรับทั้งจำคุกให้หนักขึ้นกว่าเดิม

12. ในขณะที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับช้างโดยเฉพาะนั้น ต้องออกกฎระเบียบเพื่อบังคับให้เจ้าของช้างนำช้างที่คลอดใหม่ไปแจ้งเกิดภายใน 90 วันเป็นอย่างช้า ให้เพิ่ม “สัตว์ป่าคุ้มครองพิเศษ” ซึ่งหมายถึง ช้างป่าและช้างเลี้ยงที่ได้จดทะเบียนทำตัวพิมพ์รูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นการด่วน

การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาช้างเลี้ยงและช้างป่าในประเทศไทยนั้นค้นพบว่า “การตราพระราชบัญญัติอนุรักษ์และคุ้มครองช้างในประเทศไทยเป็นแนวทางเดียวเท่านั้นที่จะนำไปสู่ข้อยุติของการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับช้างทั้งหมดได้อย่างยั่งยืน”



**A Brief Report: An Extensive Study on Solving Conflicts of Domesticated and
Wild elephants in Thailand**

By

**Research group
In Committee on Environment**

Subsidized by the Research and Development Committee of the Senate

The Secretariat of the Senate

August 2004

ISBN 974-92441-0-9

Executive summary

An extensive study on solving the conflicts of domesticated and wild elephants in Thailand is funded by the Research and Development Committees, the Senate Secretariat, House of Parliament. The project is accommodated in parts by Rajchapatr Institute, Suan Sunandha. This study is under the research framework of the Senate Environmental Committees, fiscal year 2003,

The aim of the study is to analyse the complex and intertwined problems in way of living of the elephant populations (both wild and domesticated) and people involving elephant (keepers, mahouts and owners) . The inflinged impacts on socio-economic conditions and attempts from government sectors and several organizations to solve the problems are discussed.

Our research reveals that the conflicts of domesticated and wild elephants in Thailand have long been existed, still going on and is increasing with time. Problems are interconnected and have both positive and negative effects to those involved. All factors involved, dependent and independent are complex and closely knitted with tremendous impacts on both domesticated and wild elephants in Thailand and also to elephants in the neighboring countries.

The prominent and obvious point is the lack of effectiveness in law exercising and implementation on the elephant welfare. All the letter of law in practices at the present time do not cover the diversified problems on elephants. More importantly, not one article has provisions on conservation and reservation of domesticated elephant. A special law to protect and manage the domesticated elephants on the basis of their unique situation is urgently needed.

This summary comprises of background and rationale, objective and method of the study, data analysis together with conclusions and suggestions are also incorporated.

Background and rationale

Elephant (*Elephas maximus*) has been regarded as a symbolic animal of Thailand for centuries with its important role in Thai history and culture. Logging ban in 1989 has pushed elephants into tourism purposes, circus, show business (local and abroad) and also roaming into the cities. The existing laws and regulations failed to conserve protect and maximize humane treatment to elephants. Various horror stories on both domesticated and wild elephants are continuously in the news headlines. Obviously, problems and difficulties elephants are facing do have the socio-economic impacts to the elephant people (mahouts, keepers and owners) as well.

Abuse of domesticated elephants such as laborious working condition, amphetamine fed in illegal logging business and elephant in circus performing the improper tricks can cause injury and even death to the elephants. The numbers of elephant are going down and conditions are worse. Other problems include: -

lack of employment, depleted forest, loss of traditional knowledge, increasing number of incompetent mahouts, lack of funds and problems of tourism related work.

On the other hand poaching, deforestation, human encroachment and etc. are problems the wild elephants facing. Land habitation and water and food resources conflicts are the main causes for wild elephants to be killed. Inbreeding has worsen the elephant genetic traits with deformed conformations and low immune responses.

The Asian elephant is listed in Appendix I of the convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) thus the wild elephants get complete legal protection. On the contrary, the domesticated elephants status is unclear and confusing.

Objective and Method of the Study

The objective of the study is to suggest the efficient and sustainable solutions on wild and domesticated elephants conflicts in Thailand in order to conserve and reserve the wild elephants and to protect and manage the domesticated ones.

Extensive studies on laws relevant to elephants, legal status and attempts from government sectors and private organizations to solve the problems are descriptively discussed as of Dunn and Mazmanian, 1981 . Archives of data used in this study has been collected since 2002

from symposia, literature reviews, interviews and meetings with people who are concerned with the problems. As a result, we expect to thoroughly understand the influential factors on law implementation and policy administration to be able to properly update and amend the existing law concerning elephants. In addition, a special law to protect and manage domesticated elephants appropriately and efficiently is proposed. We are hopeful that our extensive studies on this matter will be brought up by the Senate Environmental and the Research and Development committees to the concerned government agencies to initiate a special law devoted solely to the domesticated elephants unique needs and be implement in the near future.

Data analysis, Conclusions and Suggestions.

Analysis on data reveals the 4 parts report

1. Problems faced by domesticated and wild elephants in Thailand
2. Government and non-government roles
3. Conclusions
4. Suggestions

Profound causes

As listed in Appendix I of CITES, the Asian Elephant gets complete legal protection as a wild animal. Many wild caught elephants adapt quickly and easily form affectionate bonds with their keepers and become domesticated. However, they have never been selectively bred and their wild temperaments still remain. Problems on wild and domesticated elephants are deeply interrelated. The legal status of wild elephants is quite obvious, while the legal status of domesticated elephants is still in doubt. Moreover, conflict of interests of several parties concerned (mahouts, keepers and owners) have the tremendous influences on conservation, reservation, protection and management of elephants.

Domesticated Elephants.

Domesticated elephants are facing the following difficulties:

1. Un-appropriate work
2. Improper living condition and health care

3. Cultural perspectives
4. Legal status

In appropriated work such as illegal logging, in walking in the town selling load feed, in circus performance as well as in tourist business, domesticated elephants were violated and threaten cruelly. All kind of improper violations and mal-threats have turned the elephants into poor state of mind and were severely injured. Some time, they were forced to commit a neurotic act and killed the mahout which brought them to be terminated by an unjustly assassination

Along the border lines between Thailand and Kampchia where jobs for domesticated elephant are limited, the income of the elephants owners have been decreased. The elephant owners have to seek any kind of illegal works to service themselves. Some of them migrate to main cities and dead domesticated elephants to town, which compel their animals to become migratory elephants. The traffic is hazardous by them and many misfortunate excidents occur on the street to the cars, to the people and to the elephants itselfes. Regardless of the improper feeding, the long journey on the concrete streets around main cities through out the night has also caused them to be in the state ill health.

Consequencely, female elephants have less chances to be conceived. When an elephants changes their surrounding from dense forest to concrete town, his way of life, naturally, becomes has also changed. He becomes more in tension and more in restlessness. New environments alter their nerves to some extent.

Moreover, the forest deterioration and public policy in planting the fast growing species as eucalyptus has caused more than 200 domesticated elephants who lived along the Mae Moon river to alter their way of life. In other word, domesticated elephants have faced city pollution, ill health, mal-nutrition, and meal behavior neurotically.

Culture and Wisdom of elephant people

The culture and wisdom of the elephant people are procreated from generation to generation. They sustain pious believes in legend of the elephant, they believe that the elephant derived from the Gods and representing goodness and brings in fortune to the elephant people. The method of training the elephant is a mysterious art, which has been handing over to them

from generation to generation. Unfortunately, the elephant now has become just a migratory workers and has become one of the economic animals instead of a holy and dignified creature. Therefore, the elephant people of the globalization declines in believing that elephant now-a-day is the animal of power .The elephant was believed to be one of the human-being best friends, but that believe is no more in existence. Therefore, culture, and wisdom as well as legend of this mighty animal gradually fade away from way of life of the elephant people.

Law

Eventhough, the elephant is one of the national symbols of Thailand but only two elephant act and declaration are in practice. The first one is an elephant Act 1921 (2546) and The second is Ratanakosin Elephant Act Ratanakosin 127. Some national Act concern an elephant solely as a domesticated animal or and animal used for transportation. There are regulation and national principle such as the principle of exportation of domesticated elephant 2002 (2543). Another reason for the elephant being mal-treated is the light punishment and low fine. Any laws concerning elephant's affairs do not prevail a perfect protection for neither wild elephant nor domesticated elephant.

Previously, there are two laws where elephant deeds are emphasized. The first one was established in 1921 (R.S. 127) it emphasized on wild elephant protection.

The second is the law of poaching the elephant. Eventhough , both of the laws are rather out of date, but they are still in use effectively .

Bangkok has the highest number of wandering elephant that causes various adverse impacts on the resident of Bangkok and certainly to a greater extent of the elephant well beings. Bangkok Metropolitan Administration has in its hands a number of laws to handle the dwelling elephants. Those laws are as follows:

- 1) Draught Animal Act 1939(BE 2482) to control the elephant possession and movement
- 2) Cleanliness and Disposition Act 1992(BE 2535) to prohibit in bringing elephants to restricted areas (street, public or state enterprise lands)
- 3) Public Health Act 1992 (BE2535) to provide a proper living conditions and for the prevention of animal transmitted disease

4) Land Traffic Act 1979(BE 2522) to prohibit against any obstruction of roadways or pavements and

5) Penal Code 1984(BE 2527) to prevent cruelty and improper use of animals. However, implementations of the above mentioned laws have been vaguely or sometimes impractical to exercise.

2.2.2 The Non-government Organizations (NGOs) and Private sectors

Both the NGOs and private sectors have been actively engaged in management and conservation of domesticated and wild elephants. The complexity and intertwining nature of the problems need a thoroughly knowledge and understanding for efficient and practical solutions.

The Thai Chamber of Commerce has suggested the “Elephant Center for Tourism” as one of an effort to exterminate elephant roaming to the cities. In addition, law enforcement to control the dwelling elephant must be exercised strictly and proficiently. The center should establish the “Elephant People Interest Group” to provide cooperation and networking among them. Prototype project is proposed for immediate implementation.

The “Thai Elephant Syndicate” is pushing forward to join with the government sectors in solving problems on wandering elephants. This group with notions of public cooperation in conflicts solving and high earning by dwelling elephants in the cities is not worthy breaking the law, has proposed 3 protocols to the Ministry of Agriculture and Co-operative in hope of to appropriately and efficiently manage the domesticated elephants. Funding should be offered to one of the 3 protocols: Totally by the government, 50:50 government and the group, or totally by the group. The main theme is to develop management protocol and sustainable employment for domesticated elephants and elephant people in tourist venues in natural habitats (not cities). Two interesting projects are included and proposed by this group: Bringing Back the Elephant to Homeland and Fund for Roaming Elephant.

Our extensive studies reveal that the domesticated and wild elephant conflicts in Thailand are complex and diversified. No single revision can sufficiently solve the problems. Strategies and law amendments should be seriously developed and urgently implement. A big mistake was to classify domesticated elephant as a draft animal under the Draught Animal Act of 1939(BE 2482). Thus domesticated elephants are clearly considered to be private property. Owners have no obligations to treat elephants properly and no fine or jailing term for cruelty,

overwork or improper employment. On the other hand it is not appropriate to put the domesticated elephants with thousand years history with man under the Wildlife Reservation and Protection Act of 1992(BE 2535) and classify them as wild. It would only be more appropriate and efficient to issue a special law to protect and manage the domesticated elephants of Thailand.

2.4 Conclusions

2.4.1 Elephants and elephant people received the direct and indirect impacts from the letter of laws in practices. The laws also affect businessmen and politicians who involved in using elephants for commercial business. Being classified as a draft animal, domesticated elephants are under the jurisdiction of 17 law Acts. Some of the Acts are outdated and impractical to apply. The Wild Elephant Protection Act of 1921 (BE 2464) gave the protection to wild elephants with primary intent to conserve a supply of elephants for logging and ceremony. Under the Draught Animal Act of 1939(BE 2482), the domesticated elephant was classified as a draft animal along with cow, water buffalo, horse, donkey and mule. Moreover, the Wildlife Reservation and Protection Act of 1992(BE2535) has defined that the term 'wild animal' does not apply to species required by the Draught Animal Act of 1939, nor to their offspring born in captivity. Both Acts (1939 and 1992) on elephants have no provisions for penalties or confiscation in cases of misused or mistreated of domesticated elephants.

The logging ban in 1989 had a tremendous effect on elephants and their owners. Unemployment has forced a new approach to earn a living, bringing elephants to big cities. The situations and also elephant welfare have never been brought up or taken care of until recently.

2.4.2 Socio-economic conditions, political influences and management problems are closely intertwined and have immense pressure on domesticated elephants and the elephant people. Lack of cooperation, conflict of interest and loosely law enforcement have worsen the circumstances.

2.4.3 Conflict of interest is a major issue that impair law implementation and solution processes.

2.4.4 Problems surrounding Thai elephants have both direct and indirect impacts to Thai people as a whole.

2.4.5 Encroaching and deforestation affect various kind of wild animals, especially elephant, tremendously. Anatomically gigantic, elephant needs vast forest space to live

their natural habitat. Moreover, encroaching creates elephant-human conflict for water and food sources.

2.4.6 Domesticated populations are inefficiently managed and lack of unity and cooperation among government units intricate the concrete solutions. In addition, lack of funds, experts and knowledge concerning elephant decelerate the appropriate resolutions.

2.4.7 The change in cultural and traditional believes of the new generation mahouts do not support the maintaining of traditional knowledges. Also the quality of the mahouts is declining.

2.5 Suggestions

2.5.1 A special law to protect and manage elephants on the basis of their unique situations is urgently needed.

2.5.2 Remove domesticated elephants from Draught Animal Act of 1939(BE 2482) to stop ivory and elephant carcass illegal trades.

2.5.3 Campaign for banning of ivory ornaments.

2.5.4 Research funding in elephant reproductive systems to replenish the number of elephants and funds to support the research in nutritional requirements are needed.

2.5.5 Support the study in elephant-keeping traditions and culture.

2.5.6 Establish the DNA fingerprint system to identify the individual elephant.

2.5.7 Surveying for accurate domesticated and wild elephant populations.

2.5.8 Proper registration with permanent identification plus full contact information and biodata.

2.5.9 Establish and strictly implement the standard elephant camp regulations.

2.5.10 Regularly execute the wildlife illegal trade crackdowns along the country border as well as in the domestic markets.

2.5.11 Increase penalties and fines

2.5.12 Meanwhile, as a special law for elephants has not been issued yet, regulations to register newborn elephants within 90days afterbirth should be developed. Immediately include domesticated elephants as a special protected animal in the wildlife Reservation and Protection Act of 1992(BE2535).

From our extensive studies we strongly suggest on a special law devoted solely to the domesticated elephants unique needs to be developed and implement urgently before extinction of this magnificent creature.