

การจัดทำกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง¹

Draft Law on the Management of Marine and Coastal Zone Resources

อุดมศักดิ์ สินธิงษ์²

บทคัดย่อ

โครงการศึกษาวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกฎหมายและมาตรการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของไทย รวมทั้งข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ โดยได้เคราะห์กฎหมายนโยบาย และข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งของประเทศไทย โดยที่ร่างกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่บูรณาการการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติไว้ด้วยกัน โดยมีกลไกที่ประกอบไปด้วย คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง การจัดทำนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง การจัดการมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง การจัดการกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การกำหนดค่าเสียหายทางแพ่ง และการจัดการข้อพิพาทเชิงสmania รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนทางการเงินในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น อนึ่ง หลักการของร่างกฎหมายนี้มีความสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนอื่นๆ อาทิ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คำสำคัญ: ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การจัดการร่วม การบูรณาการการจัดการ กฎหมายเชิงนโยบาย

ABSTRACT

The purposes of this project are to study laws and practices related to the management of marine and coastal zone resources of Thailand including issues and comments from related organizations and stakeholders. Related laws, policy and issues confronting effective coastal zone management of the country were analyzed in order to improve and develop legal and regulatory framework for coastal zone management (CZM) in Thailand. The draft law is composed of several functions such as the national committee, provincial committee and local committee for CZM, coastal community, and management tools which included CZM policies and plans, marine protected areas, marine and coastal pollution control, standard of activities affecting the marine and coastal resources, environmental liability including punitive damages, and dispute resolution. This draft Act is also consistent with related laws and policy such as the United Nations Convention on the Law of the Sea, the Convention on Biological Diversity, the Constitution of the Kingdom of Thailand and the National Economic and Social Development Plan.

Keywords: marine and coastal zone resources, co-management, integrated management, policy law

¹ บทความนี้ปรับปรุงจากรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.... ซึ่งผู้เขียนได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษาวิจัยจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

² อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ e-mail: udomsak.s@bu.ac.th

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาภูมายังคงกรม³ โดยได้รับความร่วมมือจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ในการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำภูมายังคงบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้นนั้น ประกอบกับภูมายังคงกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน หลายๆ หน่วยงาน รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ และในประการสำคัญคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการขยายและเพิ่มเติมการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในประการสำคัญ คือ ขยายสิทธิชุมชนโดยการเพิ่มสิทธิของชุมชนและชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีการรวมตัวกันของบุคคลขึ้นเป็นชุมชน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการรวมตัวกันมาเป็นเวลานานจนถือว่าเป็นชุมชน หรือท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน⁴ และนอกจากนี้ในส่วนของแนวโน้มนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แนวโน้มนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องดำเนินการตามแนวโน้มนโยบายดังกล่าว อันถือเป็นหลักการใหม่ ซึ่งต้องมีการส่งเสริม เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่ ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนทั่วไปทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนี้ จึงจำเป็นต้องจัดเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ และชี้แจงแนวคิด เจตนาرمณ์ ในบริบท ของร่างกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และภารกิจ อำนาจหน้าที่ ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งปัจจุบันถูกคุกคาม ถูกทำลาย ถูกใช้

ประโยชน์ ที่ไม่ถูกวิธี และอยู่ในขั้นวิกฤติ ให้มีความอุดมสมบูรณ์ มั่งคั่ง และสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาถึงภูมายังคงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์ และการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของไทย ตลอดจนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
- เพื่อศึกษาบททวนผลการศึกษาการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- เพื่อร่วบรวม ศึกษาวิเคราะห์ และพิจารณาข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทั้งนี้เพื่อนำไปปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาภูมายังคงบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศต่อไป

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1. ศึกษา รวบรวม และประมวลผลภูมายังคงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

2. ศึกษา รวบรวมปัญหา บริบท และความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ภูมายังคงบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

3. ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ และพิจารณาข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เพื่อนำมาปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาภูมายังคงบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีเครื่องมือทางกฎหมาย และกลไกในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการบำรุงรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทั่วไปมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักการของร่างกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้ง

³ พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 แทน 67.

ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว

3. ระบบนิเวศของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับการปกป้อง ดูแล คุ้มครอง และพื้นฟูอย่างเป็นระบบตามหลักวิชาการและภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความอุดมสมบูรณ์สมดุล และสะอาดประดิษฐ์และชุมชนชายฝั่งได้รับการจัดสรรให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

ระเบียบวิธีวิจัย

ทำการศึกษาวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยดำเนินงานอย่างเป็นขั้นตอนภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งจะจัดให้มีการประชุมเป็นระยะๆ จำนวน 4 ครั้ง และในขั้นตอนสุดท้ายจะมีการนำผลการศึกษาในเบื้องต้นที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาทางนโยบายและแผนต่างๆ รวมถึงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบัน ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพปัญหาทางนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ อยู่ภายใต้นโยบายและแผนปฏิบัติการที่สำคัญ ดังนี้ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล นโยบายการพัฒนาประมาณแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2549 แผนหลักสำหรับการบริหารจัดการแนวปะการัง และโดยที่ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติโดยเฉพาะ⁵ ประกอบกับการขาดแคลนกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวอย่างบูรณาการ ในขณะที่นโยบายการพัฒนาประมาณแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2549 ได้กำหนดแนวทาง

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการประมาณทั้งการประมาณสมัยใหม่ ตามพระราชบัญญัติการประมาณ พ.ศ. 2490 โดยได้บรรจุหลักการในเรื่องสิทธิกรรมส่วนร่วมของชุมชน สิทธิการทำประมาณพื้นบ้าน และสนับสนุนเครือข่าย การประมาณ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งหลักการเหล่านี้ยังไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมาณแต่อย่างใด จึงควรบูรณาการนโยบาย แผนปฏิบัติ และกฎหมายเข้าด้วยกันเพื่อเป็นมาตรการและเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการในปัญหาดังกล่าว เพื่อที่จะพัฒนาไปสู่การจัดทำแผนรวมหรือแผนหลักเพื่อการบริหารจัดการร่วมกันแบบองค์รวมในการอุปนิสัยเดียวกันต่อไป

ในส่วนของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ได้กำหนดกรอบหรือแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของชาติไว้ เพื่อการรักษาและพื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยกระจายอำนาจการจัดการไปสู่ท้องถิ่น กำหนดมาตรฐานการพื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถสร้างทดแทนได้ ให้เข้าสู่สภาพสมดุล ตลอดจนกำหนดแนวทางในการแก้ไขและจัดปัญหามลพิษนโยบายและแผนฯ นี้ ยังขาดความเหมาะสมสมสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากขาดหลักการที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ขาดระบบและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน ในอันที่จะกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินมาตรการตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ยังไม่ครอบคลุมและสะท้อนถึงสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นได้จริงสมดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองสิทธิ์ดังกล่าวไว้ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและ

⁵ อันนันท์ กาญจนพันธุ์ พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและนโยบาย หน้า 43.

⁶ อันนันท์ กาญจนพันธุ์ หน้า 43.

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้มากร่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจเป็นผลให้การดำเนินมาตรการการรับรองสิทธิชุมชนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอซึ่งส่งผลไปถึงการจัดทำและดำเนินมาตรการตามนโยบายและแผนด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น

เนื่องจากการขาดกลไกและเครื่องมือทางนโยบายและกฎหมายในการจัดการข้อพิพาทด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้อำนาจห้องคืนให้เป็นผู้เสียหายตามความหมายของกฎหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง โดยให้ผนวกไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถฟ้องคดีแทนชุมชน หรือประชาชนที่ได้รับความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรรับรองสิทธิอำนาจในการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมของห้องคืนให้มีผลใช้บังคับได้ เพื่อลดขั้นตอนและปริมาณข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

2. สภาพปัจจุบันทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบัน ประกอบไปด้วยกฎหมายในกลุ่มต่างๆ ดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยแนวโน้มนโยบายแห่งชาติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดแนวโน้มนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไว้ รวมทั้งรับรองชุมชนให้มีสิทธิร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) กฎหมายว่าด้วยการใช้ที่ดินและการจัดการระบบนิเวศ ประกอบไปด้วย ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติจัดธุรกิจที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นต้น

3) กฎหมายการจัดการระบบนิเวศและพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติ

อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4) กฎหมายว่าด้วยกิจกรรมและโครงการ ประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบัน มีสภาพปัจจุบันทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขที่พิจารณาได้ ดังนี้

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอยู่เป็นจำนวนมากและอย่างจำกัดกระจาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอยู่จำกัดกระจายหลายฉบับและมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันตามภารกิจและความจำเป็นของกฎหมาย มีลักษณะแยกส่วนการดำเนินงานตามกฎหมาย เช่นเรื่องเหล่านี้ ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน⁷ ตัวอย่างเช่น ในการจัดการป่าชายเลนกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การที่โครงสร้างของกฎหมายมีลักษณะแยกส่วนเช่นนี้ เป็นผลมาจากการวิวัฒนาการของพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปตามพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีที่เน้นการขยายตัวและเติบโตทางเศรษฐกิจของระบบการผลิตโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและการเพิ่มขึ้นของประชากร จึงมีการตรากฎหมายออกเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องในวาระต่างๆ กัน รวมถึงมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีเจตนาหมุนเวียนที่การใช้ การผลิต และการแสวงหาประโยชน์จากการทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโนย, ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร, หน้า 13.

ที่ผ่านมาการตระกวามายจึงเป็นการตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านและเฉพาะกรณี⁸ จึงมีได้ตระกวามายสิ่งแวดล้อมเพื่อมาประมวลมองในภาพรวมอย่างมีระบบและเอกสารเชื่อมโยงและสอดคล้องต้องกัน ทำให้เกิดความชี้ช่องของกฎหมายและการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นผลให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขาดประสิทธิภาพ

ควรรวบรวมและจัดหมวดหมู่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประเภทเดียวกันไว้ด้วยกัน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ป่าชายเลนกฎหมายเกี่ยวกับดิน น้ำ และแร่ต่างๆ โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งหน้าที่ผู้ประสาน เพื่อพัฒนาไปสู่การจัดทำเป็นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อให้การจัดการครอบคลุมทั่วถึงทั้งระบบนิเวศต่อไป

2.2 ความชี้ช่องของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีมากฉบับและมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลายหน่วย ตามกฎหมายและลักษณะการบริหารราชการที่มีการบังคับการภายใต้รัฐมนตรีว่าการ เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งการบริหารจัดการจะต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาหรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนด การที่มีหน่วยงานจำนวนมากรับผิดชอบดูแลปัญหาเดียวกันภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ฉบับต่างๆ จึงเกิดปัญหาต่อแนวโน้มโดยยังและ การบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน⁹ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงถือเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ แม้ในปัจจุบันจะจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วก็ตาม ซึ่งเป็นนิมิตหมายที่ดีที่จะมีหน่วยงานหลักเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอีกหลายหน่วยงาน อาทิเช่น กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งการบริหารจัดการในพื้นที่ที่ห่างไกล โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีได้อยู่ภายใต้การ

กำกับ ดูแล ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ แต่อย่างใด อนึ่ง ในการบริหารราชการโดยทั่วไป ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงจะเป็นผู้สั่งการตามกฎหมายในกรอบของนโยบายที่กำหนด ในการประสานระหว่างต่างหน่วยงาน จะกระทำผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้สั่งการโดยตรง หากเป็นในระดับภูมิภาค การประสานจะกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่ ซึ่งการประสานงานอาจไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกรัฐ

ควรบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน โดยจัดทำกฎหมายที่มีบัญญัติในการจัดการร่วมระหว่างต่างหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน รวมทั้งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นได้ในลักษณะต่างตอบแทน เช่น ในการควบคุมและแก้ไขมลพิษทางทะเลจากเรือ โดยจัดทำบัญญัติตั้งกล่าวเข้าไว้ในกฎหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินการต่อผู้กระทำผิดได้ทันท่วงทีและช่วยลดทอนความขัดแย้งที่อาจมี พร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรประสานการจัดการเพื่อบูรณาการกฎหมายและพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเป็นระบบ

2.3 การขาดกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการอนุรักษ์

ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เมื่อพิจารณาตามประเภทของทรัพยากรแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวมีอยู่เพียงพอ¹⁰ พบว่ามีเพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสางวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และกฎหมายที่มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรประมง สัตว์ป่าและแหล่งอาศัยของสัตว์ป่าเหล่านั้นเท่านั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ส่วนทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ยังไม่ได้แก่ ดิน น้ำ และแร่ต่างๆ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมุ่งไปที่การจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นเท่านั้น แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตั้งกล่าวนั้นแต่อย่างใด

ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรเหล่านั้นอย่างยั่งยืน

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโนน, อ้างแล้ว, หน้า 11.

⁹ สุวัลกษณ์ สาธุนันสพันธุ์, กฎหมายกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล, หน้า 3.

¹⁰ สุวัลกษณ์ สาธุนันสพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 8.

2.4 ความล้าสมัยของกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่าในยุคที่วิทยาการยังไม่เจริญก้าวหน้า จึงมีแนวคิดและหลักการที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีหรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่รับรองสิทธิของประชาชนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรุงศรีฯ ในการที่จะเข้ามายื่นเรื่องร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น รวมถึงหลักธรรมาภิบาล เศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่ยั่งยืน และการจัดการร่วมหรือการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ด้วยเหตุถังกล่าวกฎหมายเหล่านี้จึงมักเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนและชุมชนไม่สามารถใช้สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสอดคล้องและเป็นธรรมอย่างแท้จริง

ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องทางเทคนิคต่างๆ ของกฎหมาย การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดการภัยใต้หลังธรรมาภิบาลมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรเหล่านี้

2.5 การขาดประสิทธิภาพของกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาทางทะเลและชายฝั่งที่ดีนั้น ควรมีมาตรการในการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอน¹¹ ตั้งแต่การวางแผนการใช้ทรัพยากร การจัดการแก้ไขปัญหา การติดตามตรวจสอบ มาตรการป้องกัน รวมทั้งการชดใช้ค่าเสียหายที่เหมาะสม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีบทบัญญัติครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวไว้ได้ทั้งหมด มีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่บรรจุมาตรการดังกล่าวไว้ในหลายเรื่อง เช่น การจัดทำนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มาตรฐานควบคุมมลพิษ และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่ครอบคลุมครบถ้วน ทั้งนี้ พบว่ากฎหมายส่วนใหญ่จะมีมาตรการในลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกัน เนื้อหาไม่ลักษณะของการควบคุมและสั่งการ (command and control) รวมทั้งมีข้อกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติ

หรือข้อห้ามไม่ให้กระทำการต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและอาญาไว้เพื่อควบคุมผู้ที่ฝ่าฝืน

ควรสนับสนุนให้มีการจัดทำกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้น หรือกฎหมายในเชิงนโยบายเพื่อให้นโยบายและการปฏิบัติสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน กฎหมายดังกล่าวควรบรรจุหลักการในเรื่องการจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการ เป้าหมายและวิธีการ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ค่าเสียหายและการแก้ไขพื้นทุก รวมทั้งมาตรการจูงใจและการให้รางวัล เป็นต้น

2.6 การขาดกฎหมายลำดับรอง

กระบวนการตราชุมนยาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยที่ผ่านมา มักจะบัญญัติโดยสะท้อนแนวคิด ทฤษฎี และหลักการไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกำหนดรายละเอียดของมาตรการในขั้นปฏิบัติการไว้ในกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวง ประกาศ หรือพระราชกฤษฎีกា ซึ่งมีความยืดหยุ่น และคล่องตัวกว่าในการตราชุมนยาที่ระดับพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านกระบวนการของสถา แต่ในปัจจุบันกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามความในพระราชบัญญัติหลายฉบับยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดที่ชัดเจนขึ้นมาประกอบกับในการกำหนดรายละเอียดเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ บางส่วนก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การตราชุมนยาที่เพื่อกำหนดรายละเอียดในการบันทึกผลและรายงานการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียตามมาตรฐาน 80 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ปัญหาที่ตามมาคือผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอาจไม่ทราบความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายลำดับรอง ทำให้เกิดความสับสนและเข้าใจผิด แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็อาจไม่ทราบและมิได้บังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะขาดความรู้ความเข้าใจ ที่มา และเจตนาของผู้บังคับใช้กฎหมาย และที่สำคัญกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็มีลักษณะต่างกฎหมายต่างกันที่ไม่สามารถนำไปใช้ร่วมกันได้ เช่น จุดเก็บน้ำเสียและวิธีการเก็บตัวอย่างน้ำเสียตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโนน, อ้างแล้ว, หน้า 9.

ควรบูรณาการการออกกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน เช่น กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้ และกรมป่าไม้ โดยประสานการออกกฎหมายลำดับรองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการปฏิบัติของหน่วยราชการตั้งกล่าว พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานประสานเพื่อเป็นแหล่งข้อมูล การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และประสานการปฏิบัติของหน่วยงานเหล่านั้น

2.7 การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งน้ำน้ำกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะมีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว แต่เพียงลำพัง¹² ตั้งแต่การควบคุม ดูแล การใช้ประโยชน์ การขออนุญาต พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามและบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืน ดังเช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ปรากฏว่ามีผู้แทนชุมชนหรือเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการแต่อย่างใด และในการดูแลรักษาอุทยาน เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีการอนุญาตให้ชุมชน หรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการแต่อย่างใด มีเพียงพระราชบัญญัติส่วนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าเป็นกรรมการใน คณะกรรมการส่วนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ” มีส่วนร่วมแก่ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสัตว์ป่าได้มากขึ้น แต่ก็ยังไม่ซัดเจนเพียงพอ กับการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67

ควรเพิ่มเติมหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ในเรื่องของการกรรมการตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง โดยเพิ่มเติมในเรื่องที่มาและสัดส่วนของกรรมการที่มาจากภาคเอกชนให้สะท้อนถึงภาคประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจการจัดการทรัพยากร โดยให้ประชาชนหรือชุมชนร่วมตัดสินใจ อนุญาตหรือดำเนินการในเรื่องที่เป็นอำนาจเฉพาะของภาครัฐ รวมทั้งสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินการและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนด

ให้หน่วยราชการที่มีอำนาจออกใบอนุญาต เช่น กรมป่าสงวน อุตสาหกรรม ต้องเปิดกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาต ดำเนินกิจการให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมรับรู้

2.8 กระบวนการตราชฎาหมายสิ่งแวดล้อมยังขาดทิศทางและแนวทางที่เหมาะสม

กระบวนการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของไทย ยังขาดทิศทางและแนวทางในการปฏิรูป เพื่อให้ได้ระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสานระหว่างกันได้ดี ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นักจะเป็นการตราชฎาหมายขึ้นในแต่ละเรื่องโดยขาดการพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมายเรื่องนั้นๆ อย่างรอบครอบ เจตนามั่นที่ตราชฎาหมายขึ้นมาแม้เป็นเพียงเพื่อรองรับสถานะและเสริมบทบาทของหน่วยงานที่เสนอกฎหมาย กฎหมายที่ตราขึ้นก็มิได้มุ่งประสงค์จะกำหนดมาตรฐานการที่มุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างแท้จริง หากแต่เป็นมาตรการที่ให้การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปตามสถานะและบทบาทของหน่วยงานของผู้ยกร่างกฎหมาย แทนที่จะปรับปรุงกฎหมายเพื่อหมายการที่เหมาะสมมาใช้ป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมของส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างแท้จริง

ควรจัดทำและบูรณาการแผนการปฏิรูปกฎหมายของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภายในกระทรวงเดียวกันและต่างหน่วยงานเข้าด้วยกัน โดยมีแนวทางและเป้าหมายในการจัดระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติอย่างยั่งยืน

2.9 ปัญหาระยะรังับข้อพิพาทที่มีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยาก

ปัญหาดังกล่าวเป็นร่องที่เกี่ยวเนื่องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยที่การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้น รัฐกระจายเพียงอำนาจบริหาร แต่ไม่ได้กระจายอำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการตัดสินคดี และการระงับข้อพิพาท ดังนั้น ข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมทั้งทางแพ่งและทางอาญาจึงต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจากส่วนกลาง ซึ่งมีข้อจำกัดและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ประกอบกับปัญหาด้านการพิสูจน์ความผิดและความเสียหายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีความแตกต่างจากความเสียหายอื่นโดยทั่วไป ทำให้การระงับข้อพิพาทด้านทรัพยากรดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ

¹² บรรทัดที่ อุวรรณโนน, อ้างแล้ว, หน้า 8.

การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการของห้องถินจะเป็นผลดีต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นการยุติปัญหาเบื้องต้นในระดับห้องถิน สร้างความสมานฉันท์ในชุมชนและสังคม สอดคล้องกับแนวคิดในการระงับข้อพิพาททางอาญาที่กำหนดให้มีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทยที่ดูแลรับผิดชอบองค์กรห้องถินกับกระทรวงยุติธรรมที่ดูแลในเรื่องของการระงับข้อพิพาท

2.10 ปัญหาการขาดใช้ค่าเสียหายและการดำเนินคดี

ปัญหาการทำลายล้างทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปจะส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายให้กับสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ การเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ มักจะกระทำโดยอาศัยหลักทั่วไปในเรื่องลงเมิดและเหตุเดือดร้อนรำคาญในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ปัญหาในเรื่องภาระการพิสูจน์การกระทำความผิด การเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งศาลไทยใช้ระบบกล่าวหา ดังนั้น ภาระการพิสูจน์จึงตกแก่โจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้อย่างแน่นชัดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของจำเลย ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษต้องอาศัยความรู้ทั้งทางเทคนิคและกฎหมายอย่างมาก ผู้เสียหายที่เป็นชาวบ้านขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวอย่างมีเสียเบรี่ยบฝ่ายจำเลยที่มีทั้งเงินทุนองค์ความรู้ และนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญ ถึงแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้แก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ไว้แล้ว โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องรับผิดทางแพ่งต่อผู้ได้รับความเสียหายจากการรุ่วไฟลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากกิจกรรมของตนซึ่งช่วยลดภาระการพิสูจน์ของโจทก์ได้ในระดับหนึ่ง แต่กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ยังมิได้มีหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้แต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษบริเวณชายฝั่งทะเลจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการจำกัดตามพิธี

สารบะเหล่านี้มีการจำกัดความรับผิดและค่าเสียหายกรณีที่มีการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายที่ถูกต้องตามกฎหมาย¹³

อีนง ในการนี้ที่รัฐเป็นผู้เสียหายเมื่อได้ใช้จ่ายเงินเพื่อการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสียหายไปแล้ว ไม่สามารถเรียกร้องจากแหล่งกำเนิดมลพิษเอกชนที่รัฐใช้เงินภาษีของประชาชนเข้าฟื้นฟูเยียวยาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นได้ จึงควรที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้องศึกษาและเตรียมความพร้อมในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย โดยตั้งและกำหนดประเด็นให้สอดคล้องกับลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อม ผลกระทบของปัญหา ค่าใช้จ่ายในการขัดมลพิษและค่าฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนดังเดิม ตลอดจนค่าเสื่อมราคาของทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างที่ไม่อาจกำหนดมูลค่าหรือราคากลางได้

ควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดของผู้กระทำผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นให้สอดคล้องกับมาตรา 96 และมาตรา 97 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การคิดค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและแนวทางที่ชัดเจนในเรื่องการฟื้นฟูทรัพยากรเหล่านั้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยผู้วิจัยพบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการดำเนินการได้อาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นมาใช้ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าว ประกอบกับปัญหาการขาดการบูรณาการของกฎหมาย นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงเห็นควรที่จะพัฒนากฎหมายเฉพาะ ที่ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้น โดยมีหลักการสำคัญที่ประกอบไปด้วย

¹³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, มาตรการทางกฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน และการจำกัดภัยได้พิธีสารบะเหล, *BU Academic Review*, 11 (1), 87-97.

1. คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ เป็นองค์กรในระดับชาติ ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ และประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดเป็นองค์กรในระดับภูมิภาค ประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับจังหวัด ท้องถิ่น และเขตชุมชนชายฝั่ง รวมทั้งประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น

องค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นเป็นองค์กรในระดับท้องถิ่น ประกอบไปด้วยสมาชิกชุมชนชายฝั่งที่มีอาชีพพื้นบ้านและ/หรืออาชีพท้องถิ่นที่มาจากการลุ่มต่างๆ ที่มีภูมิลำเนาในชุมชนชายฝั่งนั้น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียตั้งตั้งจากสมาชิกชุมชนชายฝั่ง เป็นกรรมการโดยประธานคณะกรรมการและเลขานุการมาจากการเลือกตั้งคณะกรรมการด้วยกันเอง มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น ดูแลประสานการจัดการชุมชนชายฝั่ง โดยให้มีปรึกษา ชี้แจง แต่งตั้งจากผู้ที่เป็นที่ยอมรับของชุมชนชายฝั่ง หน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น

2. ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง

กำหนดให้ชุมชนชายฝั่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹⁴ มีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรในเขตชุมชนของตน รวมทั้งประสานกับหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและ

ข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีส่วนร่วมกับรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง และหรือชุมชนท้องถิ่นอื่นในการบำรุง รักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในเขตพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขอนามัย สิ่งแวดล้อม หรือคุณภาพชีวิต

เขตชุมชนชายฝั่งประกอบไปด้วยหลายชุมชนชายฝั่ง โดยสมาชิกชุมชนชายฝั่ง มีหน้าที่ในการดูแลรักษาเขตชุมชนชายฝั่ง ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น และร่วมมือกับทางราชการในการดูแลรักษาชุมชนชายฝั่ง และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือ สนับสนุน ให้คำปรึกษาหารือ ประสานงาน และจัดการร่วมกัน

ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐ และหรือผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรดังกล่าวทางทะเลและชายฝั่ง นโยบาย แผนการ โครงการ กิจกรรมเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเรื่องหนึ่งเรื่องใด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น หรือกรณั้น พึงจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ

ให้หน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันนั้น ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรในเขตชุมชนของตน ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ โดยให้แจ้งมติดังกล่าวไปยังหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

3. นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ให้มีการจัดทำนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังกล่าวให้บูรณาการ

¹⁴ พงศ์เสวก เอนกจำนวนค์พร, สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย, วารสารนักบริหาร, 32(1), 187.

ตามสภาพของประเทศไทย จังหวัดและท้องถิ่น โดยให้เป็นไปตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นกองทุนในระดับชาติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานกองทุนอยู่ในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประกอบไปด้วยเงินและทรัพย์สินจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณเป็นรายปี เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย เงินอุดหนุนจากเทศบาล เงินส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำทางทะเล ค่าภาคหลวงแร่ และค่าสินใหม่ทดแทนหรือค่าเสียหายที่ได้รับจากการกระทำผิดตามกฎหมายนี้

กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น เป็นกองทุนในระดับท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานของแต่ละกองทุนในสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดของทุกจังหวัด ประกอบไปด้วยเงินและทรัพย์สินที่ได้จากเงินอุดหนุนจากกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนชายฝั่ง เงินบริจาค เงินเรียกเก็บจากค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ และคอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนท้องถิ่นนั้น

กองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่กิจกรรมและโครงการต่างๆ ในกรอบอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนชุมชนชายฝั่ง และผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น การบริหารจัดการกองทุนจะกระทำโดยผู้บริหารมืออาชีพที่มีได้มีส่วนได้เสีย โดยมีการตรวจสอบตามหลักการทางบัญชีที่ได้มาตรฐาน

5. การจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง

กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์ การพัฒนา และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยการกำหนดชนิดพันธุ์พืชและสัตว์เพื่อการคุ้มครองและมาตรการคุ้มครองพิเศษ

และการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ พื้นที่สงวน พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เพื่อการฟื้นฟู และพื้นที่เพื่อการพัฒนา พร้อมทั้งมาตรการคุ้มครอง พื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตพื้นที่นั้น

6. การจัดการมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง

เป็นการกำหนดมาตรการทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไข โดยให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ออกประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เขตควบคุมมลพิษ พร้อมทั้งมาตรการเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาจากมลพิษ ดังกล่าว ซึ่งเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดทั่วไป

กำหนดมาตรการห้ามปล่อยทิ้งน้ำมัน ของเสีย หรือสารอันตรายจากสิ่งติดตั้งในทะเล หรือจากเรือหรือยานพาหนะอื่นได้ลงสู่ทะเล พร้อมทั้งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมเรือ มีหน้าที่แจ้งข้อมูลสิ่งของที่ขึ้นส่องทางเรือนั้น รวมทั้งการแจ้งเหตุล่วงหน้าถึงภัยพิบัติหรือแนวโน้มของภัยดังกล่าวที่อาจสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

7. การจัดการกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการของมาตรฐานการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรม ในเขตทะเลและชายฝั่งด้านการท่องเที่ยว การกีฬา หรืออื่นๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนันท์ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้กิจกรรมต่างๆ การท่องเที่ยว หรือการกีฬาทางทะเลและชายฝั่ง ก่อให้เกิดผลกระทบ หรือความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ องค์กรเอกชน และผู้มีส่วนได้เสีย มีหน้าที่ประสานความร่วมมือในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนชายฝั่ง ดำเนินชีวิตตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่เสนอแนะตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน

8. ค่าเสียหายทางแพ่ง

กำหนดความรับผิดและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแห่งกิจการ ไม่พิเศษที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือ การแพร่กระจายของมลพิษ และเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย

กำหนดความรับผิดและการชดเชยเยียวยาค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ที่ทำลาย หรือสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์การทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ หรือ ชุมชนชายฝั่ง หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ได้รับการส่วนหุ้นคุ้มครองตามกฎหมาย โดยต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายนั้นตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพย์การที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

ผู้ที่สร้างความเสียหายต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายในเชิงลบให้อีกด้วย หากปรากฏว่าความเสียหายดังกล่าวนั้น เป็นความเสียหายที่ร้ายแรงหรือเป็นภัยพิบัติต่อสาธารณะ

9. การจัดการข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์

กำหนดมาตรการระงับข้อพิพาททางแพ่งในเบื้องต้น ได้แก่ อนุญาโตตุลาการ การประนองข้อพิพาท และคณะกรรมการพหุภาคี ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นระบบบริการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติ การเจรจาไกล่เกลี่ยนี้อาจไม่มีผลผูกพัน เว้นแต่คู่กรณีจะเห็นพ้องและยอมรับผลการไกล่เกลี่ยนั้น และเมื่อมีคำนิจฉัยอย่างได้มาตรฐานวิธีการที่คู่กรณีเลือกแล้ว ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจและประเมินผลการจัดการเหล่านั้นและรายงานต่อกองคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

ในกรณีการก่อให้เกิดมลพิษและสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม หากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่า จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหาย หรือต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น ให้อธิบดีส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาและฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดำเนินการที่เป็นผู้ประสานงานดี

หลักการของร่างกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนี้ จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง กับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังที่กล่าวถึงข้างต้นได้โดยพิจารณาได้ดังนี้

ปัญหาการจัดการจ่ายของกฎหมายและความชี้ช่องของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ร่างกฎหมายนี้ได้จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่บูรณาการการจัดการทรัพยากรในระหว่างต่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายต่างฉบับกัน มาตรการการบูรณาการพนักงานเจ้าหน้าที่โดยการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายของต่างหน่วยงานให้สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น ได้รวมถึงมาตรการในการจัดการร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐ และหรือผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในการจัดการทรัพยากรในเรื่องนั้นๆ

ปัญหาการขาดกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการอนุรักษ์ ร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดมาตรฐานการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์ การพัฒนา และการฟื้นฟูทรัพยากรฯ กำหนดชนิดพันธุ์พืชและสัตว์เพื่อการคุ้มครอง และมาตรการคุ้มครองพิเศษ และการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง พร้อมทั้งมาตรการคุ้มครองพื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตพื้นที่นั้น

ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรในเขตชุมชนของตน ประสานกับหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีส่วนร่วมกับรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง และหรือชุมชนท้องถิ่นอื่นในการบำรุง รักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ปัญหาความความเห็นไม่ตรงกัน ร่างกฎหมายลึกซึ้งและล้ำมือ ร่างกฎหมายนี้เป็นกฎหมายในเชิงนโยบาย ทำให้เนื้อหา กฎหมายและการปฏิบัติสอดคล้อง และไปในทิศทางเดียวกัน พร้อมทั้งหลักการในการจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการ วิธีการการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน การระงับข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์ การจัดการความเสียหายและการแก้ไขพื้นฟู รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่มีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดมาตรการระงับข้อพิพาททางแพ่งในเบื้องต้น ได้แก่ อนุญาโตตุลาการ การประนอง

ข้อพิพาท และคณะกรรมการพหุภาคี ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และ ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นระบบวิธีการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการเพื่อหาข้อตกลงเบื้องต้น

ปัญหาการขาดใช้ค่าเสียหายและการดำเนินคดี ร่าง กฎหมายนี้ได้กำหนดมาตรการความรับผิดและการขาดใช้ค่าสินใหม่ทดแทนของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งผู้ที่ทำลาย หรือสร้างความเสียหายแก่ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินใหม่ทดแทนหรือค่าเสียหายนั้นตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น ผู้ที่สร้างความเสียหายต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายในเชิงลักษณะอีกด้วย หากปรากฏว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายที่ร้ายแรงหรือเป็นภัยพิบัติต่อสาธารณะ

แนวคิดและหลักการของร่างกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนี้ มีความสอดคล้องกับ หลักการขององค์ความรู้ในภาคส่วนอื่น ได้แก่ Convention on Biological Diversity 1992 ที่มุ่งส่งเสริมการอนุรักษ์ ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) ที่มุ่งการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างสมดุลและเป็นธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการจัดการ ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งเป็นกรอบแผนงานของชาติในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้แก่ Convention on Biological Diversity 1992 กฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว ในประเด็นที่สำคัญ คือ ส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากร รวมทั้งอื่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ของทรัพยากรสัตว์น้ำทางทะเล โดยจัดตั้งเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งและมาตรการเพื่อการจัดการทรัพยากรฯ ในเขตพื้นที่นั้น การกำหนดมาตรการการจัดการมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อจัดการความเสียหายของทรัพยากรฯ

ทางทะเลและชายฝั่งจากปัญามลพิษทางทะเล โดยกำหนด มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลบริเวณชายฝั่ง เขตควบคุมมลพิษ พร้อมทั้งมาตรการเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาจากมลพิษนั้น กฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้ได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ในองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยจัดทำมาตรการแผนการระดับชาติเพื่อ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นให้จัดทำและปฏิบัติตาม มาตรการแก้ไขพื้นที่พื้นที่เสื่อมโทรม และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อพัฒนา วิธีการใช้ประโยชน์ในความหลากหลายของทรัพยากรฯ อย่างยั่งยืน

ในส่วนของ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 พบว่ากฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวในประเด็นที่สำคัญ คือ อนุสัญญา ได้กำหนดพันธกรณีของประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยให้ใช้มาตรการที่จัดเป็นตามที่ระบุไว้ เช่น การจัดการร่วมในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ เพื่อ ประยุกต์ให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างมีประสิทธิผลจากผลกระทบที่เป็นอันตราย ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการกิจกรรมเช่นว่า น้ำ กฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้ ได้กำหนดมาตรการ หลากหลายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยให้บูรณาการตามสภาพของประเทศ ให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งและมาตรการคุ้มครอง พื้นที่และพัฒนาทรัพยากรฯ ในเขตพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดชนิดพันธุ์พืชและสัตว์เพื่อการคุ้มครองและมาตรการคุ้มครองพิเศษ

การจัดการมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง อนุสัญญา ได้กำหนดพันธกรณีของประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการร่วมกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากปัญามลพิษทางทะเล กฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้ได้กำหนดมาตรการการจัดการมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง โดยกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลบริเวณชายฝั่ง เขตควบคุมมลพิษทางทะเล พร้อมทั้งมาตรการเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาจากมลพิษนั้น

อนึ่ง มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้สิทธิอิปไตยและดุล อำนาจเนื้อเขตเศรษฐกิจจำเพาะในการการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ประเทศไทย

ไทยมีตุลพินิจในการวางแผนนโยบายและบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความเหมาะสม แต่ร่างกฎหมายนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติที่วางหลักการในเรื่องของการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะแต่อย่างใด จึงควรกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ ในประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่แห่งรัฐบริเวณทะเลหลวง การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามร่างกฎหมายนี้มีความเกี่ยวข้องกับเขตแดนระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาข้อพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้าน และส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกัน การวางแผนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความรัดกุมในเรื่องนี้ด้วย

บรรณานุกรม

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2551). เอกสารประกอบการอบรม เรื่อง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2538). การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล. กรุงเทพฯ: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตตว์ป่าและพันธุ์พืช.

บรรจง นะแส และคณะ. (2545). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้. กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.

บาร์ศักดิ์ อุวรรณโน. (2536). ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ. สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจ การจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

มิ่งศรรพ์ ขาวсад. (2538). รายงานประกอบการประชุม เล่ม 2 กติกา เครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).

รักชนก เครื่ออบุตร. (2545). ความตระหนักรและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง. ประชาราและทรัพยากรชายฝั่ง. วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สนิท อักษรแก้ว. (2542). ป่าชายเลนนิเวศวิทยาและการจัดการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สุวลักษณ์ สาธุมนัสพันธุ์ และคณะ. (2548). กฎหมายกับการบริหารจัดการห้วยทะเล. คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2540). การจัดการและการอนุรักษ์ป่าชายเลน: บทเรียนในรอบ 20 ปี. การสัมมนาระบบนิเวศวิทยาป่าชายเลนแห่งชาติ ครั้งที่ 10 วันที่ 25-28 ส.ค. 2540.

อานันท์ กานุจันพันธุ์. (2543). พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรระบบน้ำคืนและนโยบาย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2555). มาตรการทางกฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดภายใต้พิธีสารบache. *BU Academic Review*, 11(1), 87-97.

Baur, D.C., Irvin, W.R., & Misenko. D.R. (2004). Putting “protection” into marine protected areas. *Vermont Law Review*, 28(3), 497-587.

Christie, D.R. (1994). *Coastal and ocean management law*. New York. West Group.

Kalen, S. (2006). The Coastal Zone Management Act of today: Does sustainability have a chance?. *Southeastern Environmental Law Journal*, 15, 196-220.

Kuhse, B. (2001). The federal consistency requirements of the Coastal Zone Management Act of 1972: It's time to repeal this fundamentally flawed legislation. *Ocean and Coastal Law Journal*, 6(1), 77-108.

Martin, J. C. (1991). The use of the CZMA consistency provisions to preserve and restore the coastal zone in Louisiana. *Louisiana Law Review*, 51(5), 1087-1110.

Rychlak, R. J. (1991). Coastal zone management and the search for integration. *DePaul Law Review*, 40(4), 981-1007.



รองศาสตราจารย์อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ สำเร็จการศึกษา LLM (สาขาวิชา International Legal Studies), สถาบัน The American University, USA. และ น.บ. (สาขาวิชา นิติศาสตร์) สถาบันจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย กรุงเทพ มีผลงานทางวิชาการ ประ tekstงานวิจัย ได้แก่ โครงการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่สะอาด บทความวิชาการ ได้แก่ ผลกระทบจากการรวมตัวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับความพร้อมด้านกฎหมายในการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย ประ tekstตำรา ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และกฎหมายว่าด้วยความเสี่ยหายทางสิ่งแวดล้อม