

# การจัดทำกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง<sup>1</sup>

## Draft Law on the Management of Marine and Coastal Zone Resources

อุดมศักดิ์ ลินธิพงษ์<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

โครงการการศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกฎหมายและมาตรการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของไทย รวมทั้งข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ โดยได้วิเคราะห์กฎหมาย นโยบาย และข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศ โดยที่ร่างกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่บูรณาการการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติไว้ด้วยกัน โดยมีกลไกที่ประกอบไปด้วย คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง การจัดทำนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง การจัดการมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง การจัดการกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การกำหนดค่าเสียหายทางแพ่ง และการจัดการข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์ 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

<sup>1</sup> บทความนี้ปรับปรุงจากรายงานการศึกษานี้ เรื่อง โครงการการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.... ซึ่งผู้เขียนได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษานี้จากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ e-mail: udomsak.s@bu.ac.th

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนากฎหมายของกรม<sup>3</sup> โดยได้รับความร่วมมือจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ในการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้นนั้น ประกอบกับกฎหมายดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน หลายๆ หน่วยงาน รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ และในประการสำคัญคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการขยายและเพิ่มเติมการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในประการสำคัญ คือ ขยายสิทธิชุมชนโดยการเพิ่มสิทธิของชุมชนและชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีการรวมตัวกันของบุคคลขึ้นเป็นชุมชน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการรวมตัวกันมาเป็นเวลานานจนถือว่าเป็นชุมชนหรือท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน<sup>4</sup> และนอกจากนี้ในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว อันถือเป็นหลักการใหม่ ซึ่งต้องมีการส่งเสริม เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่ ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนทั่วไปทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนี้ จึงจำเป็นต้องจัดเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ และชี้แจงแนวคิดเจตนารมณ์ ในบริบท ของร่างกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และภารกิจ อำนาจหน้าที่ ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งปัจจุบันถูกคุกคาม ถูกทำลาย ถูกใช้

ประโยชน์ ที่ไม่ถูกวิธี และอยู่ในขั้นวิกฤติ ให้มีความอุดมสมบูรณ์ มั่งคั่ง และสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์ และการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของไทย ตลอดจนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

2. เพื่อศึกษาทบทวนผลการศึกษาการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3. เพื่อรวบรวม ศึกษาวิเคราะห์ และพิจารณาข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทั้งนี้เพื่อนำไปปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศต่อไป

## ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1. ศึกษา รวบรวม และประมวลผลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

2. ศึกษา รวบรวมปัญหา บริบท และความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3. ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ และพิจารณาข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เพื่อนำมาปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีเครื่องมือทางกฎหมาย และกลไกในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการบำรุงรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทั่วไปมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักการของร่างกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้ง

<sup>3</sup> พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และ 67.

ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว

3. ระบบนิเวศของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับการปกป้อง ดูแล ค้ำครอง และฟื้นฟูอย่างเป็นระบบตามหลักวิชาการและภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความอุดมสมบูรณ์ สมดุล และสะอาดประชาชนและชุมชนชายฝั่งได้รับการจัดสรรให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

### ระเบียบวิธีวิจัย

ทำการศึกษาวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยดำเนินงานอย่างเป็นขั้นตอนภายใต้คำแนะนำของคณะทำงานของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งจะจัดให้มีการประชุมเป็นระยะๆ จำนวน 4 ครั้ง และในขั้นตอนสุดท้ายจะมีการนำผลการศึกษาในเบื้องต้นที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปปรับปรุงความคิดเห็นของประชาชน

### ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาทางนโยบายและแผนต่างๆ รวมถึงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบัน ผลการวิจัยพบว่า

#### 1. สภาพปัญหาทางนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ อยู่ภายใต้นโยบายและแผนปฏิบัติการที่สำคัญ ดังนี้ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล นโยบายการพัฒนาประมงแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2549 แผนหลักสำหรับการบริหารจัดการแนวปะการังและโดยที่ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติโดยเฉพาะ<sup>5</sup> ประกอบกับการขาดแคลนกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวอย่างบูรณาการ ในขณะที่นโยบายการพัฒนาประมงแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2549 ได้กำหนดแนวทาง

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการประมงรวมทั้งการประมงสมัยใหม่ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยได้บรรจุหลักการในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน สิทธิการทำประมงพื้นบ้าน และสนับสนุนเครือข่ายการประมง เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งหลักการเหล่านี้ยังไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงแต่อย่างใด จึงควรบูรณาการนโยบาย แผนปฏิบัติ และกฎหมายเข้าด้วยกันเพื่อเป็นมาตรการและเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการในปัญหาดังกล่าว เพื่อที่จะพัฒนาไปสู่การจัดทำแผนรวมหรือแผนหลักเพื่อการบริหารจัดการร่วมกันแบบองค์รวมในกรอบแนวทางเดียวกันต่อไป

ในส่วนของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ได้กำหนดกรอบหรือแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติไว้ เพื่อการรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยกระจายอำนาจการจัดการไปสู่ท้องถิ่น กำหนดมาตรการในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถสร้างทดแทนได้ ให้เข้าสู่สภาพสมดุลตลอดจนกำหนดแนวทางในการแก้ไขและจัดปัญหามลพิษ นโยบายและแผนฯ นี้ ยังขาดความเหมาะสมสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากขาดหลักการที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ขาดระบบและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน ในอันที่จะกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินมาตรการตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ยังไม่ครอบคลุมและสะท้อนถึงสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ได้จริงสมดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้<sup>6</sup> ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและ

<sup>5</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และนโยบาย, หน้า 43.

<sup>6</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, หน้า 43.

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้มาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจเป็นผลให้การดำเนินมาตรการการรับรองสิทธิชุมชนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอซึ่งส่งผลไปถึงการจัดทำและดำเนิน มาตรการตามนโยบายและแผนด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น

เนื่องจากการขาดกลไกและเครื่องมือทางนโยบายและ กฎหมายในการจัดการข้อพิพาทด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรเพิ่มเติม บทบัญญัติที่ให้อำนาจท้องถิ่นให้เป็นผู้เสียหายตามความหมาย ของกฎหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหาย ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง โดยให้ ผนวกไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้องค์กร เอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนกับกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถฟ้องคดีแทนชุมชน หรือ ประชาชนที่ได้รับความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรรับรองสิทธิอำนาจในการระงับข้อพิพาทด้าน สิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับได้ เพื่อลดขั้นตอน และปริมาณข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

## 2. สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบัน ประกอบไปด้วยกฎหมาย ในกลุ่มต่างๆ ดังนี้

- 1) กฎหมายว่าด้วยแนวนโยบายแห่งชาติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ กำหนดแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมไว้ รวมทั้งรับรองชุมชนให้มีสิทธิร่วมกับรัฐในการ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2) กฎหมายว่าด้วยการใช้ที่ดินและการจัดการระบบ นิเวศ ประกอบไปด้วย ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการ จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อ พัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นต้น
- 3) กฎหมายการจัดการระบบนิเวศและพันธุ์พืชพันธุ์ สัตว์ ประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติ

อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4) กฎหมายว่าด้วยกิจกรรมและโครงการ ประกอบไป ด้วย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งใน ปัจจุบัน มีสภาพปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขที่ พิจารณาได้ ดังนี้

### 2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอยู่เป็นจำนวนมากและ อย่างกระจัดกระจาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งมีอยู่กระจัดกระจายหลายฉบับและมี วัตถุประสงค์ที่แตกต่างตามภารกิจและความจำเป็นของ กฎหมาย มีลักษณะแยกส่วนการดำเนินงานตามกฎหมาย เฉพาะเรื่องเท่านั้น ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน<sup>7</sup> ตัวอย่างเช่น ในการจัดการป่าชายเลนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่ง ชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การที่โครงสร้าง ของกฎหมายมีลักษณะแยกส่วนเช่นนี้ เป็นผลมาจาก วิวัฒนาการของพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นไป ตามพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมในระบบเศรษฐกิจ พุนิยมเสรีที่เน้นการขยายตัวและเติบโตทางเศรษฐกิจของ ระบบการผลิตโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและการเพิ่มขึ้น ของประชากร จึงมีการตรากฎหมายออกเป็นกฎหมาย เฉพาะเรื่องในวาระต่างๆ กัน รวมถึงมีวัตถุประสงค์ที่ แตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีเจตนารมณ์เพื่อการใช้ การผลิต และการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ

<sup>7</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ข้อเสนอเชิงกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติ, สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจการจัดการ ทรัพยากร, หน้า 13.

ที่ผ่านมารการตรากฎหมายจึงเป็นการตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านและเฉพาะกรณี<sup>8</sup> จึงมิได้ตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อมาประมวลลงในภาพรวมอย่างมีระบบและเอกภาพเชื่อมโยงและสอดคล้องต้องกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นผลให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขาดประสิทธิภาพ

ควรรวบรวมและจัดหมวดหมู่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประเภทเดียวกันไว้ด้วยกัน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ป่าชายเลน กฎหมายเกี่ยวกับดิน น้ำ และแร่ต่างๆ โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่ผู้ประสาน เพื่อพัฒนาไปสู่การจัดทำเป็นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการครอบคลุมทั่วถึงทั้งระบบนิเวศต่อไป

## 2.2 ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย

ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีมากฉบับและมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลายหน่วย ตามกฎหมายและลักษณะการบริหารราชการที่มีการบังคับการภายใต้รัฐธรรมนูญว่าการ เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งการบริหารจัดการจะต้องขึ้นอยู่กับ การบังคับบัญชาหรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนด การที่มีหน่วยงานจำนวนมากรับผิดชอบดูแลปัญหาเดียวกันภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ฉบับต่างๆ จึงเกิดปัญหาต่อแนวนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน<sup>9</sup> การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงถือเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ แม้ในปัจจุบันจะจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วก็ตาม ซึ่งเป็นนิมิตหมายที่ดีที่จะมีหน่วยงานหลักเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอีกหลายหน่วยงาน อาทิเช่น กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งการบริหารจัดการในพื้นที่ที่ห่างไกล โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีได้อยู่ภายใต้การ

กำกับ ดูแล ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ แต่อย่างไรก็ดี อนึ่ง ในการบริหารราชการโดยทั่วไป ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงจะเป็นผู้สั่งการตามกฎหมายในกรอบของนโยบายที่กำหนด ในการประสานระหว่างหน่วยงาน จะกระทำผ่านคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้สั่งการโดยตรง หากเป็นในระดับภูมิภาค การประสานจะกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่ ซึ่งการประสานงานอาจไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกกรณี

ควรบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน โดยจัดทำกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการจัดการร่วมระหว่างต่างหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน รวมทั้งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นได้ในลักษณะต่างตอบแทน เช่น ในการควบคุมและแก้ไขมลพิษทางทะเลจากเรือ โดยจัดทำบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในกฎหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินการต่อผู้กระทำผิดได้ทันทีทั้งที่และช่วยลดทอนความขัดแย้งที่อาจมี พร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรประสานการจัดการเพื่อบูรณาการกฎหมายและพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเป็นระบบ

## 2.3 การขาดกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการอนุรักษ์

ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เมื่อพิจารณาตามประเภทของทรัพยากรแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวยังมีไม่เพียงพอ<sup>10</sup> พบว่ามีเพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และกฎหมายที่มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรประมง สัตว์ป่าและแหล่งอาศัยของสัตว์ป่าเหล่านั้นเท่านั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ส่วนทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ อันได้แก่ ดิน น้ำ และแร่ต่างๆ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมุ่งไปที่การจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นเท่านั้น แต่มิได้มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้แต่อย่างใด

ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรเหล่านั้นอย่างยั่งยืน

<sup>8</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, หน้า 11.

<sup>9</sup> สุวลักษณ์ สารมณีสพันธุ์, กฎหมายกับการบริหารจัดการทรัพยากรทะเล, หน้า 3.

<sup>10</sup> สุวลักษณ์ สารมณีสพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 8.



## 2.4 ความล้าสมัยของกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานในยุคที่วิทยาการยังไม่เจริญก้าวหน้า จึงมีแนวคิดและหลักการที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีหรือบทบาทในรัฐธรรมนูญ ที่รับรองสิทธิของประชาชนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น รวมถึงหลักธรรมาภิบาล เศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่ยั่งยืน และการจัดการร่วมหรือการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวกฎหมายเหล่านั้นจึงมักเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนและชุมชนไม่สามารถใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในในการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสอดคล้องและเป็นธรรมอย่างแท้จริง

ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องทางเทคนิคต่างๆ ของกฎหมาย การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรเหล่านั้น

## 2.5 การขาดประสิทธิภาพของกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาทางทะเลและชายฝั่งที่ตื้นเขิน ควรมีมาตรการในการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอน<sup>11</sup> ตั้งแต่การวางแผนการใช้ทรัพยากร การจัดการแก้ไขปัญหา การติดตามตรวจสอบ มาตรการป้องกัน รวมทั้งการชดเชยค่าเสียหายที่เหมาะสม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีบทบัญญัติครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวได้ทั้งหมด มีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่บรรจุมาตรการดังกล่าวไว้ในหลายเรื่อง เช่น การจัดทำนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มาตรฐานควบคุมมลพิษ และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่ครอบคลุมครบถ้วน ทั้งนี้ พบว่ากฎหมายส่วนใหญ่จะมีมาตรการในลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกัน เนื้อหามีลักษณะของการควบคุมและสั่งการ (command and control) รวมทั้งมีข้อกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติ

หรือข้อห้ามมิให้กระทำการต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและอาญาไว้เพื่อควบคุมผู้ฝ่าฝืน

ควรสนับสนุนให้มีการจัดทำกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้น หรือกฎหมายในเชิงนโยบายเพื่อให้นโยบายและการปฏิบัติสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน กฎหมายดังกล่าวควรบรรจุหลักการในเรื่องการจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการ เป้าหมายและวิธีการ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ค่าเสียหายและการแก้ไขฟื้นฟู รวมทั้งมาตรการจูงใจและการให้รางวัล เป็นต้น

## 2.6 การขาดกฎหมายลำดับรอง

กระบวนการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยที่ผ่านมา มักจะบัญญัติโดยสะท้อนแนวคิด ทฤษฎี และหลักการไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกำหนดรายละเอียดของมาตรการในชั้นปฏิบัติการไว้ในกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวง ประกาศ หรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีความยืดหยุ่น และคล่องตัวกว่าในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านกระบวนการของสภา แต่ในปัจจุบันกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามความในพระราชบัญญัติหลายฉบับยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดที่ชัดเจนขึ้นมาประกอบกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ บางส่วนก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การตรากฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดในการบันทึกผลและรายงานการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียตามมาตรา 80 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ปัญหาที่ตามมาคือผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอาจไม่ทราบความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายลำดับรอง ทำให้เกิดความสับสนและเข้าใจผิด แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็อาจไม่ทราบและมีได้บังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะขาดความรู้ความเข้าใจ ที่มา และเจตนารมณ์ของกฎหมาย และที่สำคัญกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็มีลักษณะต่างกฎหมายต่างเกณฑ์ และต่างวิธีการ มีความเฉพาะและเบ็ดเสร็จในตนเอง ก่อให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้เป็นอย่างยิ่ง เช่น จุดเก็บน้ำเสียและวิธีการเก็บตัวอย่างน้ำเสียตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

<sup>11</sup> บรรศักดิ์ อวรรณโณ, อ้างแล้ว, หน้า 9.

ควรบูรณาการการออกกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน เช่น กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้ และกรมประมง โดยประสานการออกกฎหมายลำดับรองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการปฏิบัติของหน่วยราชการดังกล่าว พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานประสานเพื่อเป็นแหล่งข้อมูล การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และประสานการปฏิบัติของหน่วยงานเหล่านั้น

## 2.7 การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะมีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว แต่เพียงลำพัง<sup>12</sup> ตั้งแต่การควบคุม ดูแล การใช้ประโยชน์ การขออนุญาต พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามและบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ดังเช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ปรากฏว่ามีผู้แทนชุมชนหรือเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการแต่อย่างใด และในการดูแลรักษาอุทยาน เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีการอนุญาตให้ชุมชน หรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการแต่อย่างใด มีเพียงพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าเป็นกรรมการใน “คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ” มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าได้มากขึ้น แต่ก็ยังไม่ชัดเจนเพียงพอกับการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67

ควรเพิ่มเติมหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ในเรื่องของกรรมการตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง โดยเพิ่มเติมในเรื่องที่มาและสัดส่วนของกรรมการที่มาจากภาคเอกชนให้สะท้อนถึงภาคประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจการจัดการทรัพยากร โดยให้ประชาชนหรือชุมชนร่วมตัดสินใจอนุญาตหรือดำเนินการในเรื่องที่เป็นอำนาจเฉพาะของภาครัฐ รวมทั้งสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินการและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนด

ให้หน่วยราชการที่มีอำนาจออกใบอนุญาต เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม ต้องเปิดกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตดำเนินการให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมรับรู้

## 2.8 กระบวนการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมยังขาด

### ทิศทางและแนวทางที่เหมาะสม

กระบวนการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของไทย ยังขาดทิศทางและแนวทางในการปฏิรูปเพื่อให้ได้ระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสานระหว่างกันได้ดี ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมักจะเป็นการตรากฎหมายขึ้นในแต่ละเรื่องโดยขาดการพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมายเรื่องนั้นๆ อย่างรอบครอบ เจตนารมณ์ที่ตรากฎหมายขึ้นมามากเป็นเพียงเพื่อรองรับสถานะและเสริมบทบาทของหน่วยงานที่เสนอกฎหมาย กฎหมายที่ตราขึ้นก็มีได้มุ่งประสงค์จะกำหนดมาตรการที่มุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างแท้จริง หากแต่เป็นมาตรการที่ให้การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปตามสถานะและบทบาทของหน่วยงานของผู้ร่างกฎหมายแทนที่จะปรับปรุงกฎหมายเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมของส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างแท้จริง

ควรจัดทำและบูรณาการแผนการปฏิรูปกฎหมายของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภายในกระทรวงเดียวกันและต่างหน่วยงานเข้าด้วยกัน โดยมีแนวทางและเป้าหมายในการจัดระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติอย่างยั่งยืน

## 2.9 ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่มีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยาก

ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยที่การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้นรัฐกระจายเพียงอำนาจบริหาร แต่ไม่ได้กระจายอำนาจตุลาการคือ อำนาจในการตัดสินคดี และการระงับข้อพิพาท ดังนั้นข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมทั้งทางแพ่งและทางอาญาจึงต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจากส่วนกลาง ซึ่งมีข้อจำกัดและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ประกอบกับปัญหาด้านการพิสูจน์ความผิดและความเสียหายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีความแตกต่างจากความเสียหายอื่นโดยทั่วไป ทำให้การระงับข้อพิพาทด้านทรัพยากรดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ

<sup>12</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, หน้า 8.

การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการของท้องถิ่นจะเป็นผลดีต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการยุติปัญหาเบื้องต้นในระดับท้องถิ่น สร้างความสมานฉันท์ในชุมชนและสังคม สอดคล้องกับแนวคิดในการระงับข้อพิพาททางอาญาที่กำหนดให้มีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทยที่ดูแลรับผิดชอบองค์กรท้องถิ่นกับกระทรวงยุติธรรมที่ดูแลในเรื่องของการระงับข้อพิพาท

## 2.10 ปัญหาการขาดค่าเสียหายและการดำเนินคดี

ปัญหาการทำลายล้างทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปจะส่งผลกระทบต่อและสร้างความเสียหายให้กับทั้งสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ การเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ มักจะกระทำโดยอาศัยหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดและเหตุเดือดร้อนรำคาญในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ปัญหาในเรื่องภาระการพิสูจน์ การกระทำความผิด การเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งศาลไทยใช้ระบบกล่าวหา ดังนั้น ภาระการพิสูจน์จึงตกแก่โจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้อย่างแน่ชัดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของจำเลย ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษต้องอาศัยความรู้ทั้งทางเทคนิคและกฎหมายอย่างมาก ผู้เสียหายที่เป็นชาวบ้านขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวย่อมเสียเปรียบฝ่ายจำเลยที่มีทั้งเงินทุน องค์ความรู้ และนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญ ถึงแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้แก้ไขปัญหานี้ไว้แล้ว โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับความเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากกิจกรรมของตนซึ่งช่วยลดภาระการพิสูจน์ของโจทก์ได้ในระดับหนึ่ง แต่กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ยังมิได้มีหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้แต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษบริเวณชายฝั่งทะเลจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดตามพิธี

สารบาเซลที่มีการจำกัดความรับผิดชอบและค่าเสียหายกรณีที่มีการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายที่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>13</sup>

อนึ่ง ในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายเมื่อได้ใช้จ่ายเงินเพื่อการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสียหายไปแล้ว ไม่สามารถเรียกร้องจากแหล่งกำเนิดมลพิษเอกชนที่รัฐใช้เงินภาษีของประชาชนเข้าฟื้นฟูเยียวยาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นได้ จึงควรที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้องศึกษาและเตรียมความพร้อมในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย โดยตั้งและกำหนดประเด็นให้สอดคล้องกับลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อม ผลกระทบของปัญหา ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษและค่าฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนดังเดิม ตลอดจนค่าเสื่อมราคาของทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างที่ไม่อาจกำหนดมูลค่าหรือราคาตลาดได้

ควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดของผู้กระทำผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นให้สอดคล้องกับมาตรา 96 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การคิดค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและแนวทางที่ชัดเจนในเรื่องการฟื้นฟูทรัพยากรเหล่านั้น

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยผู้วิจัยพบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการดำเนินการได้อาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นมาใช้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าว ประกอบกับปัญหาการขาดการบูรณาการของกฎหมาย นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงเห็นควรที่จะพัฒนากฎหมายเฉพาะ ที่ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้น โดยมีหลักการสำคัญที่ประกอบไปด้วย

<sup>13</sup> อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, มาตรการทางกฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดภายใต้พิธีสารบาเซล, *BU Academic Review*, 11 (1), 87-97.



## 1. คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ เป็นองค์กรในระดับชาติ ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ และประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดเป็นองค์กรในระดับภูมิภาค ประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับจังหวัด ท้องถิ่น และเขตชุมชนชายฝั่ง รวมทั้งประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น

องค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่นเป็นองค์กรในระดับท้องถิ่น ประกอบไปด้วยสมาชิกชุมชนชายฝั่งที่มีอาชีพพื้นบ้านและ/หรืออาชีพท้องถิ่นที่มาจากกลุ่มต่างๆ ที่มีภูมิลำเนาในชุมชนชายฝั่งนั้น ซึ่งเป็นผู้สมัครและได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกชุมชนชายฝั่งเป็นกรรมการโดยประธานคณะกรรมการและเลขานุการมาจากการเลือกตั้งคณะกรรมการด้วยตนเอง มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น ดูแลประสานการจัดการชุมชนชายฝั่ง โดยให้มีที่ปรึกษา ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นที่ยอมรับของชุมชนชายฝั่ง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น

## 2. ชุมชนชายฝั่งและเขตชุมชนชายฝั่ง

กำหนดให้ชุมชนชายฝั่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>14</sup> มีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรในเขตชุมชนของตน รวมทั้งประสานกับหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและ

ข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีส่วนร่วมกับรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง และหรือชุมชนท้องถิ่นอื่นในการบำรุง รักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในเขตพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต

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

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

ให้หน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันนั้น มติของการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันดังกล่าวให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ โดยให้แจ้งมติดังกล่าวไปยังหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

## 3. นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ให้มีการจัดทำนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังกล่าวให้บูรณาการ

<sup>14</sup> พงศ์เสวก เอนกจรรย์พร, สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย, *วารสารนักบริหาร*, 32(1), 187.

ตามสภาพของประเทศ จังหวัดและท้องถิ่น โดยให้เป็นไปตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน

#### 4. กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นกองทุนในระดับชาติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานกองทุนอยู่ในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประกอบไปด้วยเงินและทรัพย์สินจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณเป็นรายปี เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ เงินอุดหนุนจากเทศบาล เงินส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำทางทะเล ค่าภาคหลวงแร่ และค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดตามกฎหมายนี้

กองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น เป็นกองทุนในระดับท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานของแต่ละกองทุนในสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดของทุกจังหวัด ประกอบไปด้วยเงินและทรัพย์สินที่ได้จากเงินอุดหนุนจากกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนชายฝั่ง เงินบริจาค เงินเรียกเก็บจากค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ และดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนท้องถิ่นนั้น

กองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่กิจกรรมและโครงการต่างๆ ในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น การบริหารจัดการกองทุนจะกระทำโดยผู้บริหารมีอาชีพที่มีได้มีส่วนได้เสีย โดยมีการตรวจสอบตามหลักการทางบัญชีที่ได้มาตรฐาน

#### 5. การจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง

กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์ การพัฒนา และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยการกำหนดชนิดพันธุ์พืชและสัตว์เพื่อการคุ้มครองและมาตรการคุ้มครองพิเศษ

และการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ พื้นที่สงวน พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เพื่อการฟื้นฟู และพื้นที่เพื่อการพัฒนา พร้อมทั้งมาตรการคุ้มครอง พื้นที่และพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตพื้นที่นั้น

#### 6. การจัดการมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง

เป็นการกำหนดมาตรการทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไข โดยให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ออกประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เขตควบคุมมลพิษ พร้อมทั้งมาตรการเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาจากมลพิษดังกล่าว ซึ่งเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากแหล่งกำเนิดทั่วไป

กำหนดมาตรการห้ามปล่อยทิ้งน้ำมัน ของเสีย หรือสารอันตรายจากสิ่งติดตั้งในทะเล หรือจากเรือหรือยานพาหนะอื่นใดลงสู่ทะเล พร้อมทั้งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมเรือมีหน้าที่แจ้งข้อมูลสิ่งของที่ขนส่งทางเรือ นั้น รวมทั้งการแจ้งเหตุล่วงหน้าถึงภัยพิบัติหรือแนวโน้มของภัยดังกล่าวที่อาจสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

#### 7. การจัดการกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

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

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง เจ้าหน้าที่ชุมชนชายฝั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ องค์กรเอกชน และผู้มีส่วนได้เสีย มีหน้าที่ประสานความร่วมมือในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนชายฝั่ง ดำเนินชีวิตตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่เสนอแนะตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน

## 8. ค่าเสียหายทางแพ่ง

กำหนดความรับผิดและการชดเชยใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือการแพร่กระจายของมลพิษ และเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย

กำหนดความรับผิดและการชดเชยเยียวยาค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ที่ทำลาย หรือสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ หรือชุมชนชายฝั่ง หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ได้รับการสงวนหรือคุ้มครองตามกฎหมาย โดยต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายนั้นตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

ผู้ที่สร้างความเสียหายต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายในเชิงลงโทษอีกด้วย หากปรากฏว่าความเสียหายดังกล่าวนี้เป็นความเสียหายที่ร้ายแรงหรือเป็นภัยพิบัติต่อสาธารณะ

## 9. การจัดการข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์

กำหนดมาตรการระงับข้อพิพาททางแพ่งในเบื้องต้น ได้แก่ อนุญาโตตุลาการ การประนีประนอมข้อพิพาท และคณะกรรมการพหุภาคี ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นระบบวิธีการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติ การเจรจาไกล่เกลี่ยนี้อาจไม่มีผลผูกพัน เว้นแต่คู่กรณีจะเห็นพ้องและยอมรับผลการไกล่เกลี่ยนั้น และเมื่อมีคำวินิจฉัยอย่างใดตามวิธีการที่คู่กรณีเลือกแล้ว ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบและประเมินผลการจัดการเหล่านั้นและรายงานต่อคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

ในกรณีการก่อให้เกิดมลพิษและสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม หากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่า จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหาย หรือต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น ให้อธิบดีส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาและฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเสียหาย โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานคดี

หลักการของร่างกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนี้ จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้อง กับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังที่กล่าวถึงข้างต้นได้ โดยพิจารณาได้ ดังนี้

ปัญหาการกระจายกระจายของกฎหมายและความซ้ำซ้อนของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ร่างกฎหมายนี้ได้ จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่บูรณาการการจัดการทรัพยากรในระหว่างต่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายต่างฉบับกัน มาตราการจัดการบูรณาการพนักงานเจ้าหน้าที่โดยการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายของต่างหน่วยงานให้สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น ได้รวมถึงมาตรการในการจัดการร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐ และหรือผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในการจัดการทรัพยากรในเรื่องนั้นๆ

ปัญหาการขาดกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการอนุรักษ์ ร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดมาตรการการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์ การพัฒนา และการฟื้นฟูทรัพยากรฯ กำหนดชนิดพันธุ์พืชและสัตว์เพื่อการคุ้มครองและมาตรการคุ้มครองพิเศษ และการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง พร้อมทั้งมาตรการคุ้มครองฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตพื้นที่นั้น

ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรในเขตชุมชนของตน ประสานกับหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีส่วนร่วมกับรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนชายฝั่ง และหรือชุมชนท้องถิ่นอื่นในการบำรุง รักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ปัญหาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ร่างกฎหมายนี้เป็นกฎหมายในเชิงนโยบาย ทำให้นโยบาย กฎหมายและการปฏิบัติสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน พร้อมทั้งหลักการในการจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการ วิธีการการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน การระงับข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์ การจัดการความเสียหายและการแก้ไขฟื้นฟู รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่มีกระบวนการและขั้นตอนที่ยืดเยื้อ ร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดมาตรการระงับข้อพิพาททางแพ่งในเบื้องต้น ได้แก่ อนุญาโตตุลาการ การประนีประ

ข้อพิพาท และคณะกรรมการพหุภาคี ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และ ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นระบบวิธีการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการ เพื่อหาข้อยุติในเบื้องต้น

**ปัญหาการใช้ค่าเสียหายและการดำเนินคดี** ร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดมาตรการความรับผิดและการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งผู้ที่ทำลาย หรือสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายนั้นตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น ผู้ที่สร้างความเสียหายต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายในเชิงลงโทษอีกด้วย หากปรากฏว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายที่ร้ายแรงหรือเป็นภัยพิบัติต่อสาธารณะ

แนวคิดและหลักการของร่างกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนี้ มีความสอดคล้องกับ หลักการขององค์ความรู้ในภาคส่วนอื่น ได้แก่ Convention on Biological Diversity 1992 ที่มุ่งส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) ที่มุ่งการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างสมดุลและเป็นธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการจัดการ ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งเป็นกรอบแผนงานของชาติในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ

เมื่อพิจารณาอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ Convention on Biological Diversity 1992 กฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว ในประเด็นที่สำคัญ คือ ส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากร รวมทั้งถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของทรัพยากรสัตว์น้ำทางทะเล โดยจัดตั้งเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งและมาตรการเพื่อการจัดการทรัพยากรฯ ในเขตพื้นที่นั้น การกำหนดมาตรการการจัดการมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อจัดการความเสียหายของทรัพยากร

ทางทะเลและชายฝั่งจากปัญหามลพิษทางทะเล โดยกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลบริเวณชายฝั่ง เขตควบคุมมลพิษ พร้อมทั้งมาตรการเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาจากมลพิษนั้น กฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้ได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ในองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยจัดทำมาตรการแผนการระดับชาติเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นให้จัดทำและปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อพัฒนาวิธีการใช้ประโยชน์ในความหลากหลายของทรัพยากรฯ อย่างยั่งยืน

ในส่วนของ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 พบว่ากฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวในประเด็นที่สำคัญ กล่าวคือ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดพันธกรณีของประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการการคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยให้ใช้มาตรการที่จำเป็นตามที่ระบุไว้ เช่น การจัดการร่วมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ เพื่อประกันให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพจากผลกระทบที่เป็นอันตราย ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมเช่นว่านั้น กฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้ได้กำหนดมาตรการหลายประการที่สอดคล้องกับพันธกรณี ได้แก่ การจัดทำนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยให้บูรณาการตามสภาพของประเทศ ให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งและมาตรการคุ้มครอง พื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรฯ ในเขตพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดชนิดพันธุ์พืชและสัตว์เพื่อการคุ้มครองและมาตรการคุ้มครองพิเศษ

การจัดการมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง อนุสัญญาฯ ได้กำหนดพันธกรณีของประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการร่วมกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากปัญหามลพิษทางทะเล กฎหมายที่จัดทำขึ้นนี้ได้กำหนดมาตรการการจัดการมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง โดยกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลบริเวณชายฝั่ง เขตควบคุมมลพิษทางทะเล พร้อมทั้งมาตรการเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาจากมลพิษนั้น

อนึ่ง มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้สิทธิอธิปไตยและดูแลอาณาเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะในการการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ประเทศ

ไทยมีดุลพินิจในการวางนโยบายและบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความเหมาะสม แต่ร่างกฎหมายนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติที่วางหลักการในเรื่องของการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะแต่อย่างใด จึงควรกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ ในประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่แห่งรัฐบริเวณทะเลหลวง การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามร่างกฎหมายนี้มีความเกี่ยวข้องกับเขตแดนระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาข้อพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้าน และส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกัน การวางบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความรัดกุมในเรื่องนี้ด้วย

### บรรณานุกรม

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2551). *เอกสารประกอบการอบรม เรื่อง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2538). *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล*. กรุงเทพฯ: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.
- บรรจง นะแสง และคณะ. (2545). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2536). *ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ. สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจ การจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: สถาบัน ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด. (2538). *รายงานประกอบการประชุม เล่ม 2 กติกา เครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสีงแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- รักชนก เครือบุตร. (2545). *ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง*. ประชากรและทรัพยากรชายฝั่ง. วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สนธิ อักษรแก้ว. (2542). *ป่าชายเลนนิเวศวิทยาและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุวลักษณ์ สารุมนัสพันธุ์ และคณะ. (2548). *กฎหมายกับการบริหารจัดการทรัพยากรทะเล. คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล*.
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2540). *การจัดการและการอนุรักษ์ป่าชายเลน: บทเรียนในรอบ 20 ปี*. การสัมมนาระบบนิเวศวิทยาป่าชายเลนแห่งชาติ ครั้งที่ 10 วันที่ 25-28 ส.ค. 2540.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2543). *พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และนโยบาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2555). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดภายใต้พิธีสารบาเซล*. *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 สนิธิพงษ์** สำเร็จการศึกษา LLM (สาขาวิชา International Legal Studies), สถาบัน The American University, USA. และ น.บ. (สาขาวิชา นิติศาสตร์) สถาบันจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันดำรง ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร มีผลงานทางวิชาการ ประเภทงานวิจัย ได้แก่ โครงการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ สะอาด บทความวิชาการ ได้แก่ ผลกระทบจากการรวมตัว ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับความพร้อมด้านกฎหมาย ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย ประเภทตำรา ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และกฎหมายว่าด้วยความเสียหาย ทางสิ่งแวดล้อม