

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง: ศึกษากรณี  
การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

มานิตา มัตนาวี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชากฎหมายมหาชน  
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
ธันวาคม 2558  
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์และคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้พิจารณา  
วิทยานิพนธ์ของ มานิตา มัตนาวิ ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตาม  
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์

..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร. ชัชชม อรรถกัญญ์)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

..... ประธาน

(ดร. อุทัย อาทิวะ)

..... กรรมการ

(ดร. ชัชชม อรรถกัญญ์)

..... กรรมการ

(ดร. ธนกฤต วรชนันชากุล)

..... กรรมการ

(ดร. อรรัมภา ไวยมุข)

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน ของมหาวิทยาลัยบูรพา

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร)

วันที่ 24 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2558

## ประกาศคุณูปการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความรู้และความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากบุคคลหลายฝ่ายทั้งในด้านวิชาการ กำลังใจและทุนทรัพย์ ที่ผู้วิจัยขอสำนึกถึงพระคุณจนมิอาจลืมเลือนและปรารถนาจะแสดงความกตเวทิตาในทุกโอกาสที่เอื้ออำนวย

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ดร. ชัชชม อรรถภิญโญ ดร. อุทัย อาทิวา ดร. อรรัมภา ไวยมุกข์ และ ดร. ธนกฤต วรชนชชากุล ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อรับหน้าที่เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา คณะกรรมและประธานวิทยานิพนธ์ ประสิทธิ์ประสาทความรู้ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ให้ข้อเสนอแนะตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเรียบร้อย ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ นายประมวล เฉลียว ผู้อำนวยการกลุ่มนิติการ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รศ.ดร. สมบูรณ์ พรพิเนตพงศ์ อาจารย์ประจำคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ผู้ดูแลเว็บไซต์เครือข่ายเฟีาระวัง รักษาชายหาด และ Facebook Page เครือข่ายเฟีาระวัง รักษาชายหาด น.พ. อนันท์ บุญโสภณ นายแพทย์สำนักงานแพทย์บุญโสภณ จังหวัดสงขลา นายสิริภพ พูนเพชร หัวหน้ากลุ่มนิติการ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นายภิมุข ประยูรพรหม ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 จังหวัดชลบุรี และ ดร. ปราโมทย์ ไชยสุกร อาจารย์ประจำภาควิชาวิทยาศาสตร์ทางทะเล คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อมูล ความรู้ คำแนะนำ และข้อเสนอแนะหลายประการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณกรมสรรพากรที่ได้ให้โอกาสเพิ่มพูนความรู้ด้านกฎหมายมหาชนและให้ทุนทรัพย์เพื่อการนี้ ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ หม่ามี้ ที่ดูแล ให้กำลังใจและสนับสนุนในทุก ๆ ด้านรวมทั้งด้านการศึกษาตลอดมา และกราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาทุกท่านที่ได้ให้โอกาสและเวลาในการทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี นอกจากนี้ขอขอบคุณเพื่อน ๆ และพี่ ๆ ร่วมงานทุกคน โดยเฉพาะคุณศักดิ์ดา กล่อมจรรยา และคุณสายัณห์ เพื่อนเฟีิร์ซ ที่คอยให้กำลังใจ ให้ความช่วยเหลือในหลาย ๆ เรื่อง ขอขอบคุณเพื่อนทุกคนในสาขากฎหมายมหาชน รุ่น 1-3 สำหรับมิตรภาพและกำลังใจที่มีให้กัน โดยเฉพาะคุณอิชยา แสงจิดร์ ที่เป็นกำลังใจ คอยช่วยเหลือ รวมทั้งแบ่งปันข้อมูลในระหว่างการศึกษาให้เสมอ ขอขอบคุณพี่ ๆ น้อง ๆ ในกลุ่มไมตรียานุสรณ์ พี่พิชญ์พิมล กานดารักษ์ พี่ณัฐณิชา มณีรัตน์ คุณวุฒินันท์ ป็องป็อม คุณภมรรัตน์ ทับทิมและคุณศศิภรรรทร์ กิรติศักดิ์ ที่เป็นกำลังใจให้เสมอด้วยเช่นกัน

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์ต่อบุคคลผู้วิจัยคนใดหรือผู้ที่มีความสนใจ ผู้วิจัยขอขอบให้เป็นกตเวทิตาแต่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ และบุคคลที่ได้ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ทุกท่าน ส่วนความบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้

มานิตา มัตนาวี

54921160: สาขาวิชา: กฎหมายมหาชน; น.ม. (กฎหมายมหาชน)

คำสำคัญ: ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง/ เขตพื้นที่คุ้มครอง/ มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง/ กฎหมายสิ่งแวดล้อม

มานิตา มัตนาวิ: มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง : ศึกษากรณีการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (LEGAL MEASURES IN THE MANAGEMENT OF MARINE AND COASTAL RESOURCES : A CASE STUDY OF THE DETERMINATION OF MARINE AND COASTAL RESOURCES PROTECTED AREA.) อาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์: ชัชชม อรรถกัญญา. Ph.D., 138 หน้า. ปี พ.ศ. 2558.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะกรณีการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย และศึกษาถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสำหรับประเทศไทยต่อไป

ผลจากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยกฎหมายฉบับอื่น ๆ นอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มีมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่กระจัดกระจายกัน ทำให้เกิดความทับซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขาดการบูรณาการอย่างครบถ้วนและก่อให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพ ก่อให้เกิดความสับสนในหน่วยงานของภาครัฐ ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว พบว่าแม้หลักการ เหตุผล และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีความเหมาะสม แต่ยังมีบทบัญญัติบางมาตราหรือบางส่วนของบางมาตราที่ยังไม่มีความเหมาะสม ยังขาดความชัดเจน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และการตีความกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อการบริหาร จัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัตินี้

54921160: MAJOR: PUBLIC LAW; LL.M. (PUBLIC LAW)

KEYWORD: MARINE AND COASTAL RESOURCES / PROTECTED AREA /  
MANAGEMENT OF MARINE AND COASTAL RESOURCES /  
ENVIRONMENTAL LAW

MANITA MATANAWEE: LEGAL MEASURES IN THE MANAGEMENT OF  
MARINE AND COASTAL RESOURCES : A CASE STUDY OF THE DETERMINATION OF  
MARINE AND COASTAL RESOURCES PROTECTED AREA. THESIS ADVISORS:  
CHATCHOM AKAPIN, Ph.D., 138 P. 2015.

This thesis aims to investigate legal measures in the management of the marine and coastal resources, especially the determination of marine and coastal resources protected area. To this end, the researcher studied pertinent laws related to the determination of marine and coastal resources protected area in Thailand, the United Nations Convention on Biological Diversity and the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. The researcher also conducted the comparative study of the legal measures of the United States and Australia in order to determine the appropriate measures and effective zoning and protection of coastal and marine resources for Thailand.

As a result of the study, it is found that legal measures in the management of determination of marine and coastal resources protected area stipulated in other laws except the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act, B.E. 2558 (2015) are scattered, causing overlapping in the law enforcement between state agencies. As the result, the protection of marine and coastal resources protected area, lacks of the entire integration, these causing the problems of systematic efficiency and law enforcement, these measures are not unified, causing confusion among the government agencies and other stakeholders. However, although the researcher found that the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act, B.E. 2558 (2015) has rational principles and essence of the Act is appropriate, there are also some provisions or part of the provisions which are not appropriate and not clear. These causing problems in practice and interpretation of laws and the impact of management, maintenance, conservation, restoration of coastal and marine resources, As well as the prevention of coastal erosion, and public participation. Thus, the researcher has analyzed the legal measures to manage of marine and coastal resources of the determination of marine and coastal resources protected area of this Act.

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
สมมติฐานของการศึกษา.....	7
ขอบเขตของการศึกษา.....	8
วิธีดำเนินการศึกษา.....	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	9
2 หลักการ แนวคิด ทฤษฎี นโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการ คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.....	11
หลักการและแนวคิดการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ของประเทศไทย.....	12
กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.....	20
แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและ การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.....	27
3 การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย.....	49
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย.....	49
สภาพปัญหาของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย.....	52
มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย ก่อนมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้.....	55
มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย เมื่อมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้.....	64

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	78
มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศออสเตรเลีย.....	81
4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558.....	85
การมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน...	86
ขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ.....	87
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และพนักงานเจ้าหน้าที่.....	88
มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง..	91
มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.....	94
การกำหนดโทษปรับและโทษจำคุก.....	98
มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย.....	100
5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	104
บทสรุป.....	104
ข้อเสนอแนะ.....	110
บรรณานุกรม.....	116
ภาคผนวก.....	119
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	138

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1	พื้นที่คุ้มครองทางทะเลในประเทศไทย..... 63



## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1	พื้นที่คุ้มครองทางทะเล..... 21
2	พื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง..... 22
3	การสัมภาษณ์ น.พ. อนันต์ บุญโสภณ..... 126
4	บ้านพักที่ถูกคลื่นกัดเซาะจนได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง..... 127
5	น.พ. อนันต์ บุญโสภณ ดำรงโครงการวางกระสอบทรายเพื่อเพิ่มทรายที่หาดชลาทัศน์ จังหวัดสงขลา..... 129
6	ภาพถ่ายเก่า แนวคันมะพร้าว พ.ศ. 2535..... 130

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยตั้งอยู่บนสองฝั่งคาบสมุทรคือ ด้านคาบสมุทรแปซิฟิกเรียกว่า ฝั่งอ่าวไทย และอีกคาบสมุทรหนึ่งคือ มหาสมุทรอินเดีย ที่เรียกว่า ฝั่งทะเลอันดามัน ชายฝั่งทะเลของประเทศ ไทยมีความยาวประมาณ 3,148.23 กิโลเมตร ครอบคลุมจังหวัดชายฝั่งทะเล 23 จังหวัด โดยชายฝั่ง ทะเลด้านอ่าวไทยมีความยาว 2,055.18 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 17 จังหวัด และชายฝั่งทะเล ด้านอันดามัน มีความยาว 1,093.14 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ชายฝั่งทะเลรวม 6 จังหวัด (สมศักดิ์ พิริโยธา, 2554, หน้า, 70) นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ในทะเล 420,280 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็นพื้นที่ บริเวณฝั่งอ่าวไทย 304,000 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่บริเวณฝั่งอันดามัน 116,280 ตารางกิโลเมตร (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551, หน้า 42)

ประเทศไทยมิได้มีเพียงพื้นที่ในทะเลจำนวนมากเท่านั้นแต่ยังมีทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งที่มีความสมบูรณ์ทั้งบนบกและในทะเลด้วย ได้แก่ สัตว์ทะเลนานาพันธุ์ ป่าชายเลน หญ้าทะเล ดอกไม้ทะเลและปะการัง ซึ่งทรัพยากรป่าชายเลน หญ้าทะเลและปะการังนั้นจัดเป็น ทรัพยากรพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะป่าชายเลนช่วยป้องกันชายฝั่งจากการกัดเซาะของ น้ำทะเลและลดภาวะโลกร้อน กล่าวคือ ป่าชายเลนเป็นปราการป้องกันมิให้เกิดการกัดเซาะพื้นที่ บริเวณชายฝั่งให้แห้งเหี่ยวหรือพังทลาย และช่วยกักเก็บคลื่นลม กระแสน้ำและพายุ อีกทั้งเป็น แหล่งพลังงาน อาหารและที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ทะเลตามธรรมชาติ หญ้าทะเลนั้นเป็นแหล่ง เลี้ยงตัวอ่อนของสัตว์ทะเล ช่วยป้องกันชายฝั่งและเป็นแหล่งผลิตออกซิเจนให้พืชและสัตว์ทะเล ส่วนปะการังก็เป็นแหล่งอาหารและแหล่งแพร่พันธุ์ของสัตว์ทะเลด้วย นอกจากนี้ยังมีทรัพยากร สิ่งแวดล้อมทางกายภาพชายฝั่งทะเลคือ เกาะและชายหาดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงาม ดึงดูด นักท่องเที่ยวให้มาท่องเที่ยวและนํารายได้มาสู่ประเทศอย่างมหาศาลในแต่ละปี

จะเห็นได้ว่า ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทย นอกจากจะมีความงดงาม มากแล้วยังมีระบบนิเวศที่สมบูรณ์ มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงและ มีศักยภาพทางด้านการประมงและการท่องเที่ยว ดังนั้น ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยจึงเป็นแหล่งหล่อเลี้ยงวิถีชีวิตของคนไทยทั่วประเทศตลอดมา แต่ผลจากการเพิ่มจำนวนของประชากร ในประเทศและการพัฒนาประเทศโดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง มีการบริโภคทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย ประกอบกับมีการทำลายระบบนิเวศและ

แหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของทรัพยากร เช่น การอนุรักษ์ป่าชายเลน การทำประมงแบบผิดกฎหมาย การพัฒนาโครงสร้างด้านการคมนาคมขนส่งและพัฒนาภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเล เช่น การสร้างท่าเรือน้ำลึก การสร้างถนนเลียบริมชายฝั่งทะเล การถมทะเลเพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เป็นต้น อีกทั้งยังมีการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง เช่น การก่อสร้างโรงแรมที่พัก สถานตากอากาศใกล้ชายฝั่งทะเล การขยายตัวของร้านค้าเพื่อการพาณิชย์ การปลูกสร้างรุกกล้าแนวสันทรายเข้าไปใกล้ชายฝั่งทะเล นอกจากนี้ยังมีการก่อสร้างโครงสร้างป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเล เช่น กำแพงป้องกันคลื่นริมชายหาด รอดักทราย และเขื่อนป้องกันคลื่นนอกชายฝั่งทะเลที่มีการออกแบบไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งเพิ่มมากขึ้น หรือมีการออกแบบที่ถูกต้องแต่ในการใช้งานระยะยาวกลับส่งผลกระทบต่อให้เกิดการกัดเซาะหรือการเพิ่มพูนทรายในพื้นที่ใกล้เคียง แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดการขยายตัวของพื้นที่ที่เกิดการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเพิ่มขึ้นเป็นลูกโซ่ด้วย

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสูญเสียความสมดุล ด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งเป็นอย่างมาก และส่งผลให้ขาดความสมบูรณ์และความสวยงามตามสภาพธรรมชาติ อีกทั้งการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การดำเนินการแก้ไขปัญหาของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีลักษณะต่างคนต่างทำ และขาดการบูรณาการและการเชื่อมโยงข้อมูล นอกจากนี้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในท้องถิ่นของตนอีกด้วย

ความเป็นมาและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยเกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งในต่างประเทศก็กำลังเผชิญกับปัญหาดังกล่าวเช่นกัน ดังนั้นนานาประเทศจึงประชุมร่วมกันเพื่อวางแนวทางในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วยการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งขึ้น โดยแนวทางดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (United nations convention on biological diversity)

ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ในระหว่างการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน

พ.ศ. 2535 (List of Parties, 2014) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล จากนั้นได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ควบคู่ไปกับกฎหมายหลักของประเทศและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพของประเทศ และภายหลังการลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศไทยได้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพด้วย เพื่อเป็นการเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการอนุวัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และในที่สุดประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันและเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นลำดับที่ 188 เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547

ปัจจุบัน (กรกฎาคม 2558) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มีประเทศภาคีสมาชิก จำนวน 196 ประเทศ (List of Parties, 2014) อนุสัญญาฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และได้กำหนดมาตรการการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้ด้วย กล่าวคือ ให้มีการจัดตั้งและจัดการพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องมีมาตรการพิเศษสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ จำเป็นต้องมีการจัดตั้งสภาบริหารหรือสมัชชภาคีอนุสัญญาฯ (Conference of the Party: COP) (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 8) เพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติงานเฉพาะกิจตามพันธกรณีต่าง ๆ โดยสภาบริหารหรือสมัชชภาคีอนุสัญญาฯ จะกำหนดกลยุทธ์ โปรแกรมงานและระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายไว้ ซึ่งในเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น สภาบริหารหรือสมัชชภาคีอนุสัญญาฯ ได้กำหนดโปรแกรมงานว่าด้วยพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง (Programme of work on protected areas) ไว้แล้วโดยมีเป้าหมายว่า ให้มีการกำหนดระบบพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งและมีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพภายในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) เพื่อให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสุดยอด

โลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (The World Summit on Sustainable Development: WSSD)\* และ  
 ใ้รับรองรับแผนปฏิบัติการ โยฮันเนสเบิร์ก (Plan of Implementation of the World Summit on  
 Sustainable Development) (The Johannesburg Plan of Implementation) ไว้ว่า เป้าหมายในปี  
 ค.ศ. 2012 ก็คือมีการจัดตั้งตัวแทนเครือข่ายพื้นที่คุ้มครองทางทะเลให้สอดคล้องกับกฎหมาย  
 ระหว่างประเทศ โดยตั้งอยู่บนฐานความรู้ทางวิชาการ\*\*

จากการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ  
 สมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกเสนอแนะวิธีจำแนกประเภทการจัดการ  
 พื้นที่คุ้มครอง (Protected Area Management Categories System) ขึ้น ซึ่งภาคีสมาชิกได้เสนอให้ใช้  
 วิธีการจำแนกประเภทการจัดการพื้นที่คุ้มครองตามที่องค์การระหว่างประเทศ คือ สหภาพนานาชาติ  
 เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of  
 Nature: IUCN) ได้พัฒนาระบบการจัดการประเภทการจัดการพื้นที่คุ้มครองไว้แล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994

---

\* The overall purpose of the programme of work on protected areas is to support the establishment and maintenance by 2010 for terrestrial and by 2012 for marine areas of comprehensive, effectively managed, and ecologically representative national and regional systems of protected areas that collectively, inter alia through a global network contribute to achieving the three objectives of the Convention and the 2010 target to significantly reduce the current rate of biodiversity loss at the global, regional, national and subnational levels and contribute to poverty reduction and the pursuit of sustainable development, thereby supporting the objectives of the Strategic Plan of the Convention, the World Summit on Sustainable Development Plan of Implementation and the Millennium Development Goals.

\*\* Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development Chapter IV Protecting and managing the natural resource base of economic and social development 32. In accordance with chapter 17 of Agenda 21, promote the conservation and management of the oceans through actions at all levels, giving due regard to the relevant international instruments to:

(a) ...

(b) ...

(c) Develop and facilitate the use of diverse approaches and tools, including the ecosystem approach, the limitation of destructive fishing practices, the establishment of marine protected areas consistent with international law and based on scientific information, including representative networks by 2012 and time/area closures for the protection of nursery grounds and periods, proper coastal land use and watershed planning and the integration of marine and coastal areas management into key sectors;

(d) ...

เรียกว่า ระบบ IUCN, 1994 เพื่อเป็นกรอบให้ประเทศต่าง ๆ นำไปใช้สำหรับการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการจัดการ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2555, หน้า, 2-3)

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป (พ.ศ. 2558) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่หลายฉบับ แต่มีมาตรการบังคับทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่กระจัดกระจายกัน ทำให้เกิดความซับซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขาดการบูรณาการอย่างครบถ้วน และก่อให้เกิดปัญหาด้าน ประสิทธิภาพและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพ ก่อให้เกิดความสับสนในหน่วยงานของภาครัฐ ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในการบังคับใช้และการเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ และบางพื้นที่ยังสร้างความเหลื่อมล้ำ ทำให้เกิดความไม่สมดุลในการเข้าไปทำประโยชน์ของผู้ใช้ประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ในด้านการจัดสรรทรัพยากร เศรษฐกิจ และการกระจายรายได้อีกด้วย ประกอบกับประเทศไทยยังมิได้มีการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นระบบตามระบบการกำหนดและการจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งตามที่ได้ให้สัตยาบันและเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ประกอบกับประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไว้แล้วเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งในข้อ 56\* แห่งอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

\* ข้อ 56 สิทธิ เขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

1. ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งมี

ได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ดูแลทรัพยากรทางทะเล ระบบนิเวศต่าง ๆ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และมีเขตอำนาจเกี่ยวกับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมครอบคลุม พื้นที่ 200 ไมล์ทะเล หรือที่เรียกว่า เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive economic zone)

ด้วยเหตุนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อให้มีความเป็นเอกภาพ บูรณาการ ให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม ประกอบกับเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรม อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก็ยังไม่มีความครอบคลุมเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทั่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงได้จัดทำ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2555, หน้า 7) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอต่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2555 และร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2558 โดยมีชื่อว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาทั้งสองแล้ว

แต่อย่างไรก็ดีเมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 แล้ว ผู้วิจัยพบว่า แม้หลักการ เหตุผลและสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้จะมีความเหมาะสมก็ตาม แต่ก็ยังมีบทบัญญัติบางมาตราหรือบางส่วนของบางมาตราที่ยังไม่มีความเหมาะสม ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ และการตีความกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงความไม่เหมาะสม และความไม่ชัดเจน พร้อมทั้ง

---

(เอ) สิทธิอธิปไตยเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจและการแสวงประโยชน์การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิตในน้ำเหนือพื้นดินท้องทะเล และในพื้นดินท้องทะเลกับดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเลนั้น และมีสิทธิอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อการแสวงประโยชน์ และการสำรวจทางเศรษฐกิจในเขต อาทิเช่น การผลิตพลังงานจากน้ำ กระแสน้ำและลม

(บี) เขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของอนุสัญญานี้เกี่ยวกับ

- (1) การสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ
- (2) การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล
- (3) การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

เสนอแนวทางในการแก้ไข ปัญหาเป็นลำดับ ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าเมื่อได้ศึกษาถึงหลักการ แนวความคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมาย ก็จะสามารถ ค้นหาแนวทางเพื่อปรับปรุง แก้ไขและพัฒนาพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้ ให้มีความเหมาะสมแก่การ บังคับใช้ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยควบคู่ไป กับการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงหลักการและแนวความคิด ทฤษฎีในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการ คุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่ามีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง สามารถบังคับ ตามมาตรการดังกล่าวหรือไม่ และเป็นไปโดยสอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยตาม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือไม่
2. เพื่อศึกษานโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด เขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย
4. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรณีการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง เพื่อหาข้อสรุปในการใช้และตีความกฎหมาย
5. เพื่อให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด เขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง โดยวิเคราะห์หามาตรการคุ้มครองทางทะเล และชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

### สมมติฐานของการศึกษา

การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกลไกทาง กฎหมายประการหนึ่งในการสงวนรักษาไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมทางทะเล และการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ด้านความเปลี่ยนแปลงและความเสื่อมโทรม ของระบบนิเวศของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยประกาศใช้ บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งมีการกำหนดพื้นที่และ มาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในระดับหนึ่งอย่างกว้าง ๆ และมีการบังคับใช้กฎหมายที่



เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 เป็นต้น แต่สภาพปัญหาความเปลี่ยนแปลงและความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกลับยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จึงเห็นได้ว่า กฎหมายที่บังคับใช้อยู่จึงยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างบริบูรณ์ในด้านการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แม้ต่อมาจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 แล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้ก็ยังมีความบกพร่องกฎหมายที่ไม่เหมาะสม ขาดความชัดเจน และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และการตีความกฎหมาย จึงยังไม่มีมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างครอบคลุมในทุกมิติ จึงสมควรจะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์กฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้การใช้และการตีความกฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง เพื่อให้มีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างแท้จริง และเป็นไปโดยสอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

### ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยนี้จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เฉพาะกรณีการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยพิจารณาจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป (พ.ศ. 2558) รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พ.ศ. 2558 อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และศึกษามาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เปรียบเทียบกับต่างประเทศ เฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลียเท่านั้น เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสำหรับประเทศไทยต่อไป

### วิธีการดำเนินการศึกษา

งานวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) และการวิจัยภาคสนาม (Fieldwork research) โดยการศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หนังสือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงหลักการและแนวความคิด ทฤษฎีในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่ามีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงและสามารถบังคับตามมาตรการดังกล่าว และเป็นไปโดยสอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982
2. ทำให้ทราบถึงนโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน
3. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกรณีการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

5. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง โดยวิเคราะห์หามาตรการคุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

### หลักการ แนวคิด ทฤษฎี นโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่และ มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งมาตรการที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมีทั้งมาตรการในการควบคุม ป้องกัน แก้ไข รวมถึงมาตรการในการส่งเสริมเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ดังนั้นการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกทำให้มีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศและส่งผลถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ศึกษาถึงทฤษฎีและแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เนื่องจากแนวนโยบายแห่งรัฐ (State policy) คือ นโยบายหลักที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามที่ได้วางหลักไว้ นอกจากนี้แนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วยังมีแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และนำเสนอมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนทำให้เกิดการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่บรรลุผล สมดังเจตนารมณ์ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้ให้คงอยู่สืบไป

## หลักการและแนวคิดการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทย

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง\* และมีระบบนิเวศที่สมบูรณ์ จึงทำให้มีสัตว์ทะเลนานาชนิด ป่าชายเลน หญ้าทะเล ดอกไม้ทะเล ปะการัง เกาะ และชายหาดที่สวยงามมาก และมีศักยภาพทางการประมง การท่องเที่ยวและการอุตสาหกรรมด้วย จึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญยิ่งต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทย

เมื่อประเทศไทยมีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นและมีโครงการพัฒนาประเทศแถบชายฝั่งทะเลหลากหลายโครงการในด้านการคมนาคมทางน้ำและการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ทำให้มีการแย่งแย่งกันบริโภคมากขึ้น แย่งกันครอบครองพื้นที่ในทะเลและชายฝั่ง มีการลงทุนที่มากเกินไป มีการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่ทั้งในทะเลและชายฝั่งเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก เกินกว่าขีดความสามารถที่ทรัพยากรทางทะเลจะรองรับได้ มีการปลูกสร้าง โครงสร้างทางวิศวกรรมเพื่อป้องกันชายฝั่งในรูปแบบต่าง ๆ แต่กลับส่งผลให้เกิดการกัดเซาะชายหาดให้เกิดความเสียหาย ประกอบกับการละเลยหรือการขาดประสิทธิภาพในการดูแล การควบคุมการใช้ประโยชน์และการปกป้องคุ้มครองรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ยังไม่ดีเท่าที่ควร จึงเป็นเหตุให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งถูกนำไปใช้อย่างสิ้นเปลือง ถูกทำลายและสูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศ ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งกฎหมายที่บังคับใช้ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ยังมีลักษณะเป็นการบังคับ (Command and control) เฉพาะเรื่องและเป็นแบบแยกส่วน ทำให้มีแนวนโยบายการดำเนินการที่แตกต่างกัน และยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้น้อย ทำให้ยังมีการฝ่าฝืนหรือขาดความร่วมมืออยู่มาก

ดังนั้น การนำหลักการและแนวคิดการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการดูแลรักษา ป้องกัน ฟื้นฟู ใช้ประโยชน์ สงวนและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืนต่อไป ซึ่งจะทำให้สถานการณ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เสื่อมโทรมลง หรือถูกทำให้เสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้น

\* มาตรา 2 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ “ความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง การมีความคิดแตกต่างระหว่างสิ่งมีชีวิตจากทุกแห่งรวมถึง, นอกเหนือจากสิ่งอื่นแล้ว, ระบบนิเวศทางบก, ทางทะเลและทางน้ำอื่น ๆ และการประกอบรวมทางนิเวศ ซึ่งสิ่งมีชีวิตเป็นส่วนหนึ่งในนั้นด้วย ในการนี้รวมถึงความหลากหลายภายในชนิดพันธุ์, ระหว่างชนิดพันธุ์ และของระบบนิเวศ

วิกฤติได้บรรเทาเบาบางลงน้อยลงและหมดไปในที่สุด นอกจากนี้หลักการและแนวคิดดังกล่าวยังจะนำไปสู่การมีกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นระบบ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นรูปธรรมให้ได้มากยิ่งขึ้น

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง เกิดขึ้นจากความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งความตกลงที่มีความสำคัญต่อการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งมีดังนี้

#### 1. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (United Nations Convention on Biological Diversity)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ครอบคลุมความหลากหลายทางชีวภาพ และครอบคลุมการอนุรักษ์ทั้งชนิดพันธุ์ พันธุกรรมและระบบนิเวศ ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ในมาตรา 8 ปรากฏรายละเอียด ดังนี้\*

---

\* United Nations Convention on Biological Diversity

Article 8. In-situ Conservation

Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:

(a) Establish a system of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;

(b) Develop, where necessary, guidelines for the selection, establishment and management of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;

(c) Regulate or manage biological resources important for the conservation of biological diversity whether within or outside protected areas, with a view to ensuring their conservation and sustainable use;

(d) Promote the protection of ecosystems, natural habitats and the maintenance of viable populations of species in natural surroundings;

(e) Promote environmentally sound and sustainable development in areas adjacent to protected areas with a view to furthering protection of these areas;

(f) Rehabilitate and restore degraded ecosystems and promote the recovery of threatened species, inter alia, through the development and implementation of plans or other management strategies;

(g) Establish or maintain means to regulate, manage or control the risks associated with the use and release of living modified organisms resulting from biotechnology which are likely to have adverse environmental impacts that could affect the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account the risks to human health;

1. จัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
  2. จัดทำ ในกรณีที่เป็น แนวทางสำหรับการเลือก การจัดตั้ง และการจัดการพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
  3. จัดระเบียบหรือจัดการทรัพยากรชีวภาพที่สำคัญสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพไม่ว่าอยู่ในหรือนอกพื้นที่คุ้มครอง เพื่อเป็นหลักประกันในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน
  4. ส่งเสริมการคุ้มครองระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และธำรงรักษาประชากรของชนิดพันธุ์ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ
  5. ส่งเสริมการพัฒนาที่เหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแบบยั่งยืนในพื้นที่ติดต่อกับพื้นที่คุ้มครอง เพื่อให้การคุ้มครองแก่พื้นที่นั้นต่อไป
  6. ฟื้นฟูและถนอมรักษาระบบนิเวศเสื่อมโทรมและส่งเสริมการบำรุงชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามใกล้จะสูญพันธุ์ โดยการวางแผนและดำเนินการตามแผนหรือกลยุทธ์การจัดการอื่น ๆ
  7. จัดตั้งหรือธำรงรักษาวิธีการที่จะจัดระเบียบ จัดการหรือควบคุมความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการปล่อยสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการเปลี่ยนแปลง อันเป็น

---

(h) Prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species;

(i) Endeavour to provide the conditions needed for compatibility between present uses and the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components;

(j) Subject to its national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of the benefits arising from the utilization of such knowledge, innovations and practices;

(k) Develop or maintain necessary legislation and/or other regulatory provisions for the protection of threatened species and populations;

(l) Where a significant adverse effect on biological diversity has been determined pursuant to Article 7, regulate or manage the relevant processes and categories of activities; and

(m) Cooperate in providing financial and other support for in-situ conservation outlined in subparagraphs (a) to (l) above, particularly to developing countries.

ผลมาจากเทคโนโลยีชีวภาพซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันมีผลต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ด้วย

8. ป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งคุกคามระบบนิเวศ, ถิ่นที่อยู่อาศัย, หรือชนิดพันธุ์อื่น

9. พยายามที่จะจัดวางเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการโดยสอดคล้องระหว่างการใช้ประโยชน์ในปัจจุบันกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

10. ภายใต้กฎข้อบังคับแห่งชาติ ให้ความเคารพ สงวนรักษาและดำรงไว้ซึ่งความรู้ ประดิษฐ์กรรมและการถือปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นซึ่งปรากฏในการดำเนินชีวิตที่สืบทอดมาตามประเพณี ซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและส่งเสริมการประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ด้วยมีความเห็นชอบและการเข้าร่วมของผู้ทรงความรู้ เจ้าของประดิษฐ์กรรมและผู้ถือปฏิบัตินั้น ๆ และสนับสนุนการแบ่งปันอย่างเท่าเทียมซึ่งผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ความรู้ ประดิษฐ์กรรมและการถือปฏิบัตินั้น ๆ

11. จัดทำหรือธำรงรักษากฎข้อบังคับที่จำเป็นและหรือข้อกำหนดระเบียบบังคับต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์และประชากรที่ถูกคุกคาม

12. ในกรณีที่มีพิจารณาแล้วว่ามีความเสี่ยงที่สำคัญต่อความหลากหลายทางชีวภาพตามการดำเนินงานตามมาตรา 7 ควบคุมหรือจัดการกระบวนการและกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

13. ร่วมมือในการจัดหาความสนับสนุนทางการเงินและอื่น ๆ สำหรับการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติดังได้กล่าวในอนุวรรค 1. ถึง 13.) ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นอย่างมาก จึงได้ให้สัตยาบันและเข้าเป็นภาคีสมาชิกในลำดับที่ 188 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีในการต้องนำนโยบาย แผน และมาตรการการจัดตั้งเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งซึ่งกำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวมาดำเนินการให้เกิดการบูรณาการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นรูปธรรมและมีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป



2. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) (UNCLOS) (สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 โดยสังเขป, 2557)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีกรอบกฎหมายสำหรับการให้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งในการอนุรักษ์ ค้ำครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล การจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล การสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ และการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเพื่อปกป้องและฟื้นฟูความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและมหาสมุทร ดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนเพื่อคนในรุ่นปัจจุบันและในอนาคต และใช้แนวทางด้านระบบนิเวศ (Ecosystem approach) และแนวทางป้องกันไว้ก่อน (Precautionary approach) ในการจัดการกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยในข้อ 56 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ดูแลทรัพยากรทางทะเล ระบบนิเวศต่าง ๆ กิจกรรมทางเศรษฐกิจและมีเขตอำนาจเกี่ยวกับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการคุ้มครองรักษาสีงแวดล้อมในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต\* ซึ่งปรากฏรายละเอียดดังนี้\*\*

---

\* United Nations Convention On The Law Of The Sea 1982

Article 57 Breadth of the exclusive economic zone

The exclusive economic zone shall not extend beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured.

\*\* United Nations Convention On The Law Of The Sea 1982

Article 56 Rights, jurisdiction and duties of the coastal State in the exclusive economic zone

1. In the exclusive economic zone, the coastal State has:

(a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;

(b) jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to:

(i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures;

(ii) marine scientific research;

(iii) the protection and preservation of the marine environment;

ข้อ 56 สิทธิ เขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

1. ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งมี

(เอ) สิทธิอธิปไตยเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจและการแสวงประโยชน์การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิตในน้ำเหนือพื้นดินท้องทะเล และในพื้นดินท้องทะเลกับดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเลนั้น และมีสิทธิอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อการแสวงประโยชน์และการสำรวจทางเศรษฐกิจในเขต อาทิเช่น การผลิตพลังงานจากน้ำ กระแสน้ำและลม

(บี) เขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของอนุสัญญานี้เกี่ยวกับ

(1) การสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ

(2) การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล

(3) การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

(ซี) สิทธิและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญานี้

2. ในการใช้สิทธิและการปฏิบัติหน้าที่ของตนภายใต้อนุสัญญานี้ใน

เขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งจะต้องคำนึงตามควรถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ และจะต้องปฏิบัติตามในลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญานี้

3. ให้ใช้สิทธิที่ระบุไว้ในข้อนี้เกี่ยวกับพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินตามภาค 6 อนุสัญญา ฯ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญา ฯ เป็นประเทศที่ 162 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 และอนุสัญญา ฯ มีผลบังคับใช้ในประเทศไทยเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 (กรุงเทพฯ ประดิษฐานไว้ที่ 2555, หน้า, 22-23) อนุสัญญา ฯ ฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรทางทะเลในมิติต่าง ๆ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลร่วมกันระหว่างประเทศ

3. การประหฺมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทย ดังนี้

(c) other rights and duties provided for in this Convention.

2. In exercising its rights and performing its duties under this Convention in the exclusive economic zone, the coastal State shall have due regard to the rights and duties of other States and shall act in a manner compatible with the provisions of this Convention.

3. The rights set out in this article with respect to the seabed and subsoil shall be exercised in accordance with Part VI.

3.1 การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (ผลการประชุมสหประชาชาติว่าด้วย การพัฒนาที่ยั่งยืน (Rio+20) ในหัวข้อ มหาสมุทรและทะเล, 2555)

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development – UNCED) หรือที่เรียกว่าการประชุม Rio+20\* เมื่อวันที่ 20 - 22 มิถุนายน พ.ศ.2555 ได้มีการกำหนดหัวข้อมหาสมุทรและทะเลรวมอยู่ด้วย เนื่องจากตระหนักถึงความสำคัญของมหาสมุทรและทะเลในการขจัดปัญหาความยากจน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ความมั่นคงทางอาหาร การสร้างการดำรงชีวิตอย่างยั่งยืนและงานที่ดี ในขณะที่เดียวกัน ก็จะต้องปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมทางทะเล และแก้ปัญหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย

สำหรับผลการประชุมที่ประชุมได้มีมติเรียกร้องให้ทุกประเทศตระหนักว่า ปะการังมีประโยชน์แก่สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างยิ่ง และตระหนักถึงความอ่อนไหวของปะการังและป่าชายเลนที่จะส่งผลกระทบต่อต่าง ๆ รวมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาวะความเป็นกรดของมหาสมุทร การทำประมงเกินขนาด การประมงแบบทำลาย และมลพิษ จึงควรมีการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อที่จะอนุรักษ์ปะการังและระบบนิเวศป่าชายเลน และตระหนักถึงประโยชน์ด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการให้ความร่วมมือทางด้านวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามความสมัครใจ

ส่วนนโยบายเรื่องพื้นที่คุ้มครองทางทะเล ที่ประชุมก็ได้มีมติให้ความสำคัญกับมาตรการอนุรักษ์ในเชิงพื้นที่ เช่น พื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนับเป็นเครื่องมือสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ทรัพยากรทางชีวภาพอย่างยั่งยืน อีกทั้งที่ประชุมได้รับรู้ถึงข้อมติ 10/2 ของการประชุมภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่ว่า ภายในปี พ.ศ. 2563 ร้อยละ 10

---

\* Rio+20 เป็นชื่อเรียกสั้น ๆ ของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development-UNCSD) ซึ่งจัดขึ้นที่นครริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล โดยเป็นการครบรอบ 20 ปีของการประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development-UNCED) หรือ “Earth Summit” ที่นครริโอเดจาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 และครบรอบ 10 ปีของการประชุม The World Summit on Sustainable Development (WSSD) หรือการประชุม Rio+10 ที่กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งจัดขึ้นในโอกาสครบรอบ 20 ปีการประชุม UNCED ในครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1992 ที่นครริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล และครบรอบ 10 ปี การประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development – WSSD) เมื่อปี ค.ศ. 2002 ที่นครโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้

ของพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งที่มีระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญจะได้รับการอนุรักษ์โดยการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมด้วยการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครอง

3.2 การดำเนินงานจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยตามโปรแกรมงานว่าด้วยการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครอง (Programme of work on protected area)

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญา ได้กำหนดเป้าหมายในปี ค.ศ. 2010/2012 ไว้ว่า จะจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครองที่มีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นตัวแทนระบบนิเวศ และมีการดำเนินการที่ครบถ้วนสมบูรณ์ระดับชาติ และระดับภูมิภาค ภายในปี 2553 สำหรับพื้นที่คุ้มครองบนบก และ ภายในปี 2555 สำหรับพื้นที่คุ้มครองทางทะเล โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานดังนี้ (อนุวัฒน์ นทีวัฒนม 2551, หน้า 100)

3.2.1 เพื่อจัดตั้งและเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค และพยานเข้าสู่เครือข่ายระดับโลก และเป็นการเกื้อหนุนต่อเป้าประสงค์ที่ได้รับความเห็นชอบในระดับโลก

3.2.2 เพื่อเพิ่มพูนการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ทางทะเลนอกเหนือเขตอำนาจแห่งชาติ

3.2.3 เพื่อบรรลุผลสำเร็จในการจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.4 เพื่อให้การสนับสนุนและเอื้ออำนวยการติดตามตรวจสอบระบบพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค

3.2.5 เพื่อเอื้ออำนวยการค้นคว้าวิจัย และกิจกรรมการติดตามตรวจสอบที่สะท้อนให้เห็นประเด็นปัญหาหรือช่องว่างของความรู้ในระดับโลก และการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง

ประเทศไทยมีความหลากหลายทางชีวภาพอยู่ในอันดับที่ 8 ของโลก และมีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง จึงมีพื้นที่ที่จะต้องจัดการให้เป็นพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งจำนวนมาก ทำให้ต้องมีการรวบรวม ศึกษา และจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อนำมาบูรณาการในการบริหารจัดการและกำหนดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการดำเนินงานตามโปรแกรมงานว่าด้วยการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครอง ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ก็มีขั้นตอนการดำเนินการหลาย

ขั้นตอนจึงทำให้ในปัจจุบันแม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมิได้มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งให้แล้วเสร็จตามโปรแกรมงานดังกล่าว การดำเนินการต่าง ๆ ยังอยู่ระหว่างการปฏิบัติการศึกษาในเชิงลึก การจัดประชุมสัมมนา การนำเสนอผลการศึกษา และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

## ทฤษฎีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

### 1. นิยามของพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

1.1 ในการประชุม The World Congress on National Parks and Protected Areas ครั้งที่ 4 ณ กรุงคาราคัส ประเทศเวเนซุเอลา \* เมื่อปี ค.ศ. 1992 สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Nature) (IUCN) ได้ให้คำจำกัดความของพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่อนุรักษ์ (Protected areas) ในลักษณะรวมว่า “เป็นพื้นที่บกและ/หรือพื้นที่ทางทะเลที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรทางวัฒนธรรม พร้อมมีระบบการจัดการที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายหรือวิธีการอื่นใดที่มีประสิทธิภาพ” (An area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity and of natural and associated cultural resource and managed through legal or other effective means. \*\*)

1.2 ในมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ได้ให้ความหมายของพื้นที่คุ้มครองว่า หมายถึง พื้นที่ซึ่งได้รับการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ซึ่งถูกระบุให้หรือวางระเบียบให้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2544) (Protected area means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives.)

จะเห็นได้ว่า พื้นที่คุ้มครอง (Protected Area) จะครอบคลุมทั้งพื้นที่บนบกและในทะเล เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีระบบนิเวศที่ควรอนุรักษ์ไว้ หรือเป็นพื้นที่ที่มีการบุกรุกหรือถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปจนสูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศ และทำให้ระบบนิเวศเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว เมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งก็จะทำให้เกิดการกระจายความสูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศทางทะเลอย่างเป็นวงกว้าง เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนที่ได้รับการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยเข้าไปอยู่

\* IUCN, 1994. Guidelines for Protected Area Management Categories. P. 6

\*\* IUCN, 1994. Guidelines for Protected Area Management Categories. P. 7

อาศัย ก่อสร้าง แฝวถาง เผาป่า ทำไม้และเก็บหาของป่า เป็นต้น ทำให้เสื่อมเสียสภาพของป่าสงวนแห่งชาติ กรณีที่มีการใช้เครื่องมือทำการประมงจับสัตว์น้ำ การระเบิดปลา การใช้สารเคมี เบื่อปลา เรือนำเที่ยวที่สมอเรือบนแนวปะการัง การทิ้งของเสีย สารพิษและน้ำมันลงทะเล เรือบรรทุกน้ำมันทำให้น้ำมันรั่ว และการทำเหมืองแร่ในบริเวณแนวปะการังและแหล่งหญ้าทะเล เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทำให้สัตว์น้ำลดจำนวนลง ระบบนิเวศของป่าชายเลนเกิดความเสียหาย น้ำทะเลถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษ และทำให้ปะการังซึ่งเป็นแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ทะเล เป็นแหล่งวัตถุดิบในการสกัดสารเคมีเพื่อใช้ประโยชน์ในการทดลองเกี่ยวกับโรคมะเร็งและรักษาโรคต่าง ๆ เกิดความเสียหายและถูกทำลายลง

นอกจากนี้ยังมีความสูญเสียที่ยิ่งใหญ่อีกประการหนึ่งคือ การทำกิจกรรมที่รบกวนระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งที่มากขึ้นดังกล่าวข้างต้น ทำให้ปะการังที่เจริญเติบโตเข้ามาบางชนิดมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยเพียงประมาณ 1 - 2 เซนติเมตรต่อปี เกิดการสึกกร่อน แดกย่อยเสียหาย หรือถูกทำลายลง และส่งผลให้แหล่งกำเนิดทรายบนชายหาดลดน้อยลง\* ส่วนหญ้าทะเล ซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหารขึ้นต้นและเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนานาชนิด โดยเฉพาะเต่าทะเล พะยูน และสัตว์น้ำที่ใกล้สูญพันธุ์ ก็จะตายและสูญพันธุ์ไป ดังนั้นการทำกิจกรรมที่ทำให้ปะการังและหญ้าทะเลเสียหายหรือถูกทำลายลงจึงเป็นการทำลายทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ยังมีการลักลอบจับสัตว์น้ำในพื้นที่รักษาพืชพันธุ์ในทะเล และการมีปะการัง กัลปังหา เต่าทะเล และกระ ๑ ไว้ในครอบครองเพื่อการค้า เป็นต้น (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555)

ดังนั้นพื้นที่คุ้มครองจึงเป็นพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ลูกหลานในอนาคตได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ในต่างประเทศพื้นที่คุ้มครองจะถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือกฎระเบียบอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการจัดประเภทพื้นที่คุ้มครอง เพื่อให้มีการจัดการพื้นที่อย่างหลากหลายและเหมาะสมกับระดับการคุ้มครอง ดูแล รักษาที่แตกต่างกัน

พื้นที่คุ้มครองเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

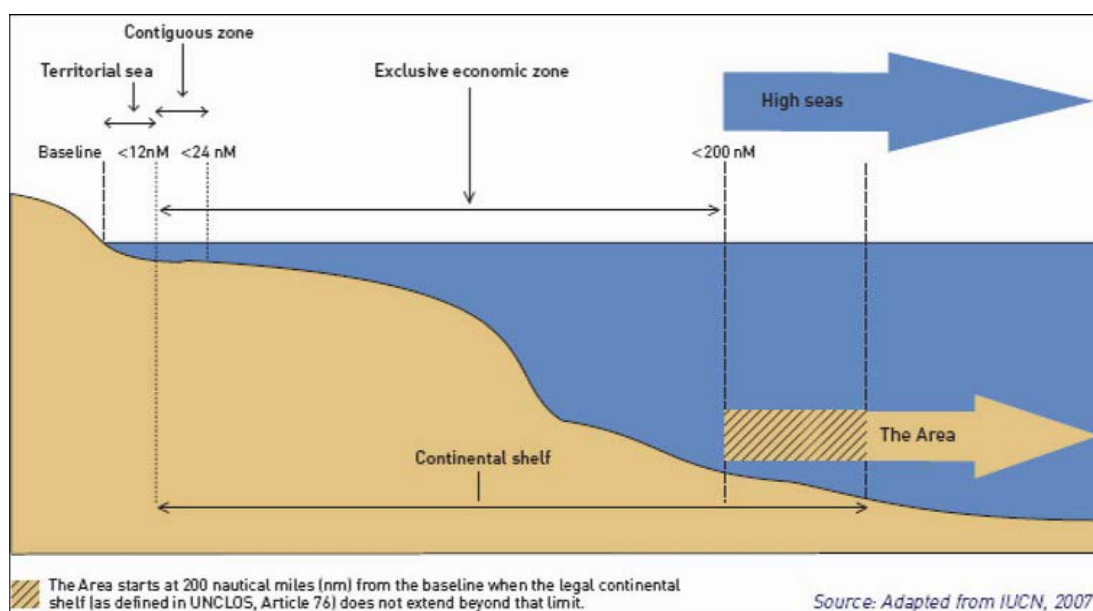
จากตัวอย่างปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งข้างต้น

ทำให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันกำหนดค่านิยมของพื้นที่คุ้มครองเพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งค่านิยมที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลมี 2 แบบ ดังนี้

1. สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature) (IUCN) ได้ให้ค่านิยมพื้นที่คุ้มครองทางทะเลไว้ดังนี้

\* แนวปะการังเป็นตัวทำให้เกิดทรายบริเวณชายฝั่งทะเล อันเนื่องมาจากการสึกกร่อนของโครงสร้างหินปูน โดยกระแสน้ำทำให้หินปูนปะการังแตกย่อยละเอียดเป็นเม็ดทรายที่ขาวสะอาด

พื้นที่คุ้มครองทางทะเล ( Marine Protected Area: MPA ) คือ พื้นที่บริเวณ น้ำขึ้นน้ำลง หรือบริเวณพื้นที่ท้องทะเลรวมทั้งมวลน้ำ สิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ ลักษณะสำคัญทาง ประวัติศาสตร์และสังคม ซึ่งต้องสงวนไว้ด้วยระเบียบกฎหมายหรือด้วยวิธีการที่มีประสิทธิภาพอื่น ใด เพื่อคุ้มครองส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดของสภาพแวดล้อมบริเวณนั้น (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 18) (Marine protected area means any area of the intertidal or subtidal terrain, together with its overlying water and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by law or other effective means to protect part or all of the enclosed environment.\* )



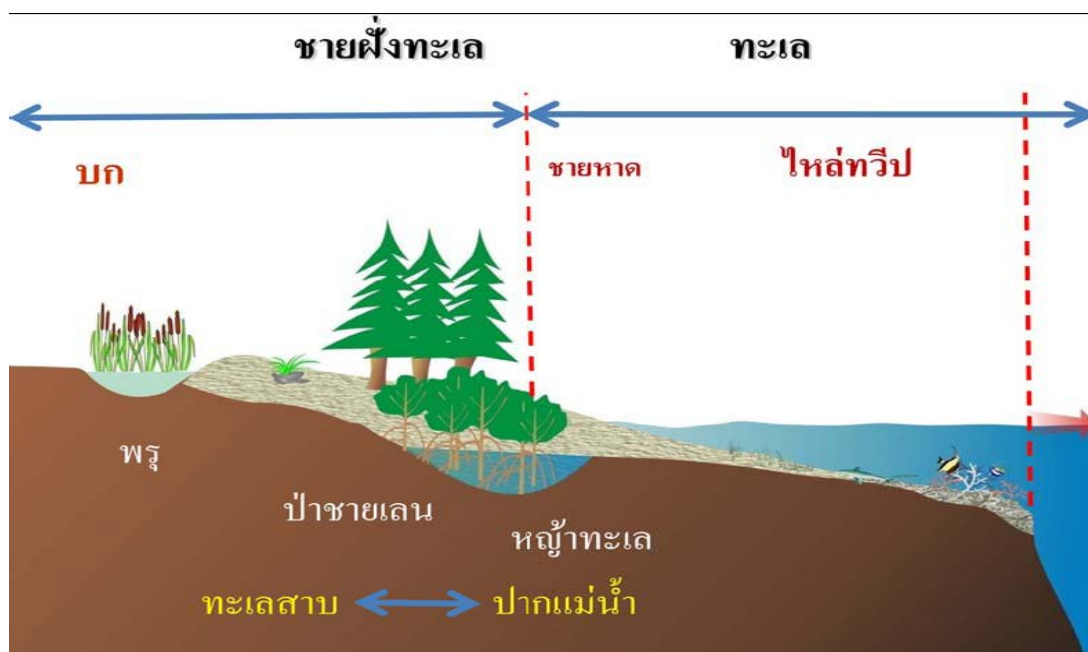
ภาพที่ 1 พื้นที่คุ้มครองทางทะเล

2. ในข้อมติที่ VII/5 ของการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ครั้งที่ 7 เมื่อปี ค.ศ. 2004 (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004) ได้ให้คำนิยามพื้นที่คุ้มครองทางทะเลไว้ดังนี้

พื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง (Marine and Coastal Protected Area: MCPA) คือ พื้นที่ที่กำหนดไว้ภายในหรืออยู่ประชิดกับสภาพแวดล้อมทางทะเล อันรวมมวลน้ำ สิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ ลักษณะสำคัญทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ซึ่งได้รับการจัดการโดยกลไกทางกฎหมายหรือวิธีการที่มีประสิทธิภาพอื่น ๆ รวมทั้งวัฒนธรรม ประเพณีเพื่อให้สามารถคุ้มครอง

\* IUCN. 2008. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories: 78 pp.

ความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและชายฝั่งและสิ่งแวดลอมเป็นอย่างดี (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 18) (Marine and Coastal Protected Area means any defined area within or adjacent to the marine environment, together with its overlying waters and associated flora, fauna, and historical and cultural features, which has been reserved by legislation or other effective means, including custom, with the effect that its marine and/or coastal biodiversity enjoys a higher level of protection than its surroundings.) (List of Parties, 2014)



ภาพที่ 2 พื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง

จะเห็นได้ว่า คำนิยาม “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” ของ IUCN ได้กำหนดขอบเขตของพื้นที่คุ้มครองไว้แน่นอนอนคือ บริเวณพื้นที่ที่มีน้ำขึ้นน้ำลงและออกไปสู่น้ำทะเล แต่คำนิยาม “พื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง” ของ CBD Secretariat (2001) กำหนดขอบเขตของพื้นที่คุ้มครองไว้ไม่ชัดเจนเนื่องจากใช้คำอธิบายว่า เป็นพื้นที่ที่กำหนดไว้ภายในหรืออยู่ประชิดกับสภาพแวดล้อมทางทะเล คำว่า ภายในหรืออยู่ประชิด (Within or adjacent) นั้น ทำให้กำหนดขอบเขตของพื้นที่คุ้มครองไม่ชัดเจน และยังมีคำว่า “ชายฝั่ง” (Coastal) อยู่ด้วย ทำให้การกำหนดพื้นที่ไม่แน่นอนและไม่ชัดเจน แต่อีกนัยหนึ่งก็ถือเป็นการรวมเขตที่เชื่อมต่อระหว่างบกและทะเลเข้าด้วยกัน



ส่วนในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ชายฝั่ง” ไว้ว่า

“ชายฝั่ง (ภูมิ) น. แถบแผ่นดินนับจากแนวชายทะเลขึ้นไปบนบกจนถึงบริเวณที่มีลักษณะภูมิประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัด” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546)

เมื่อพิจารณาคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในความหมายของหน่วยงานที่แตกต่างกันดังกล่าวมานี้ ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า ความหมายของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของแต่ละหน่วยงานมีพื้นที่ไม่เท่ากัน และมีความหมายแตกต่างกันบ้าง แม้ว่าประเทศต่าง ๆ จะนำคำนิยามและหลักการของ IUCN ไปใช้ แต่พื้นที่คุ้มครองทางทะเลของแต่ละประเทศก็อาจมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับกฎหมายหรือข้อบังคับภายในของแต่ละประเทศที่กำหนดไว้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น ๆ ดังนั้นในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทย จึงต้องวิเคราะห์ความหมายและขอบเขตของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลอย่างชัดเจนและแน่นอน โดยจะต้องกำหนดให้ครอบคลุมพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและบริเวณชายฝั่งด้วย เนื่องจากบริเวณชายฝั่ง ได้แก่ บริเวณหาดทราย หาดหินหาดเลน ที่ดินปากแม่น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง พรุชชายฝั่ง ทะเลสาบ เนินดิน เนินทราย ป่าชายเลน และป่าหิน ก็ล้วนมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต มีระบบนิเวศที่สลับซับซ้อนและมีความหลากหลายทางชีวภาพ สมควรแก่การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งด้วยเช่นกัน

2. วัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 18)

2.1 การคุ้มครอง เป้าหมายหลักของการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเล คือ การคุ้มครองป้องกันความหลากหลายทางชีวภาพทั้งธรรมชาติและวัฒนธรรม องค์ประกอบของความหลากหลายรวมถึงระบบนิเวศและชนิดพันธุ์ ถิ่นที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์หรือชนิดพันธุ์ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจที่อยู่ในสภาพวิกฤติ ความหลากหลายทางพันธุกรรมและชนิดพันธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งและรวมถึงการป้องกันอันตรายจากกิจกรรมภายนอกเขตคุ้มครองด้วย

2.2 การฟื้นฟู พื้นฟูระบบนิเวศและชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม โดยเฉพาะจากการประมง

2.3 การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด การใช้ประโยชน์ของประชาชนอยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืนของระบบนิเวศ ซึ่งรวมถึงการดำเนินงานด้านความเป็นอยู่ของประชาชนที่เกิดผลกระทบจากพื้นที่คุ้มครองด้วย

2.4 ความรู้ความเข้าใจ เพื่อนำความรู้ความเข้าใจมาใช้ในการบริหารจัดการ

2.5 นันทนาการ เพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนและนันทนาการ

## 2.6 มรดกทางทะเล ประกอบด้วย

2.6.1 ความหลากหลายทางชีวภาพและความอุดมสมบูรณ์ของสิ่งมีชีวิตในทะเล

2.6.2 ผลผลิต ความสามารถของระบบที่สามารถสร้างผลผลิตจากสิ่งมีชีวิตให้เก็บเกี่ยวได้

2.6.3 องค์ประกอบด้านวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์

อนึ่ง จากการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สมัยที่ 7 ณ ประเทศมาเลเซีย ที่ประชุมได้ย้ำถึงความสำคัญของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง ดังนี้

1. เพื่อปกป้องทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่ให้ถูกทำลายมากขึ้นและเพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพให้คงอยู่ต่อไป
  2. เพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน
  3. เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล โดยเฉพาะการแก้ปัญหาความขัดแย้งในกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตลอดจนการส่งเสริมสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่
3. การจำแนกประเภทพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งส่วนใหญ่จะยึดตามหลักการของระบบการจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Nature: IUCN) ที่เรียกว่า IUCN Protected Area Category หรือ IUCN 1994 ทั้งนี้ IUCN 1994 ได้กำหนดประเภทของพื้นที่คุ้มครองที่มีระดับการคุ้มครองไม่เท่ากันทุกพื้นที่ ขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น ๆ และผลกระทบด้านต่าง ๆ มี 6 ประเภทดังนี้ (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 29)

ประเภทที่ Ia: Strict Nature Reserve (แหล่งสงวนธรรมชาติเข้มงวด) เน้นการจัดการพื้นที่คุ้มครองเพื่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก : พื้นที่ทางบก และ /หรือ ทางทะเลที่มีระบบนิเวศหรือลักษณะทางธรณีวิทยาหรือลักษณะทางกายภาพ และ/ หรือ ชนิดพันธุ์ที่โดดเด่นหรือสามารถเป็นตัวแทน เพื่อการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์และ/ หรือการตรวจสอบติดตามผลด้านสถานะแวดล้อม

ประเภทที่ Ib: Wilderness Area (พื้นที่ธรรมชาติดั้งเดิม) การจัดการพื้นที่คุ้มครองส่วนใหญ่เพื่อป้องกันสภาพธรรมชาติดั้งเดิม : พื้นที่ทางบกและ/หรือทางทะเลที่ไม่เคยถูกเปลี่ยนแปลงหรือมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากและยังคงความเป็นธรรมชาติและอิทธิพลของธรรมชาติโดยปราศจากการอยู่อาศัยของมนุษย์อย่างถาวรเพื่อคุ้มครองและจัดการให้คงสภาพความเป็นธรรมชาติตลอดไป

ประเภทที่ II: National Park (อุทยานแห่งชาติ) การจัดการพื้นที่คุ้มครองส่วนใหญ่เพื่อการคุ้มครองป้องกันระบบนิเวศและนันทนาการ: พื้นที่ธรรมชาติทางบก และ/หรือทางทะเล จัดตั้งขึ้นเพื่อ

1. คุ้มครองรักษาระบบนิเวศที่ปรากฏในพื้นที่เพื่อประชาชนรุ่นปัจจุบันและอนาคต
2. ไม่ให้มีการใช้ประโยชน์หรืออนุญาตเข้าครอบครองที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ และ
3. เปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ด้านวิจัย ศึกษาหาความรู้ และนันทนาการที่

สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมท้องถิ่น

ประเภทที่ III: Natural Monument (อนุสรณ์สถานธรรมชาติ) การจัดการพื้นที่คุ้มครองส่วนใหญ่เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ: พื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะทางธรรมชาติ หรือธรรมชาติ/วัฒนธรรม หนึ่งอย่างหรือมากกว่าที่มีความโดดเด่นหรือมีความเป็นเอกลักษณ์ เพราะหายากหรือมีความสวยงามหรือมีความสำคัญทางวัฒนธรรม

ประเภทที่ IV: Habitat/Species Management Area (พื้นที่สำหรับการจัดการที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์) การจัดการพื้นที่คุ้มครองส่วนใหญ่เพื่อการอนุรักษ์โดยแทรกขบวนการจัดการ: พื้นที่ทางบก และ/หรือทางทะเล ที่ประกาศจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการเพื่อคงไว้ซึ่งถิ่นที่อยู่อาศัยและ/หรือชนิดพันธุ์ที่สำคัญ

ประเภทที่ V: Protected Landscape/ Seascape (พื้นที่คุ้มครองภูมิทัศน์บก/ภูมิทัศน์ทะเล) การจัดการพื้นที่คุ้มครองส่วนใหญ่เพื่ออนุรักษ์และนันทนาการภูมิทัศน์บกและทะเล: พื้นที่ทางบก/ หรือพื้นที่ชายฝั่งรวมทะเล ที่ซึ่งมนุษย์มีปฏิสัมพันธ์กับธรรมชาติมาเป็นเวลานานจนก่อให้เกิดลักษณะเฉพาะที่เป็นเอกลักษณ์พร้อมคุณค่าด้านความงาม ด้านนิเวศวิทยา และ/หรือด้านวัฒนธรรม ดังนั้น การควบคุมรักษาลักษณะการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการคุ้มครอง การดำรงไว้และวิวัฒนาการของพื้นที่

ประเภทที่ VI: Managed Resource Protected Area (พื้นที่คุ้มครองแบบมีการจัดการทรัพยากร) การจัดการพื้นที่คุ้มครองส่วนใหญ่เพื่อการใช้ประโยชน์ระบบนิเวศธรรมชาติอย่างยั่งยืน: พื้นที่ที่มีระบบธรรมชาติโดดเด่นไม่ถูกเปลี่ยนแปลงสภาพเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ และในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดผลผลิตทางธรรมชาติและค่าบริการสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างยั่งยืน

## แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ที่มีการกำหนดมาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่และคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นั้น รัฐมีแนวนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิของประชาชนในด้านต่าง ๆ โดยสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐหรือนโยบายแห่งรัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและรัฐต้องปฏิบัติตามหลักการและแนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องและสนับสนุนแนวนโยบายแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังอาจพิจารณาได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแผนแม่แบบของการวางแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ แบบแผน วิธิตำเนินการ และการกำหนดหน่วยปฏิบัติการอย่างเป็นระบบแบบแผน เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลา รวมทั้งการพิจารณาคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาก่อนการเข้ารับหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของบ้านเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ที่จะต้องเร่งดำเนินการเป็นอันดับแรก ๆ

รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่หลายประการ ตั้งแต่การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยถือเป็นหน้าที่และแนวนโยบายของรัฐที่จะต้องจัดการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยการทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อีกด้วย (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2553, หน้า 87)

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีการเพิ่มเติมหลักการใหม่ ๆ ที่ช่วย

เสริมสร้างบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นให้ร่วมกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย และเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายในระดับนโยบาย และการใช้มาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง ในเวลาต่อมา

1. แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับยังมีได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง เพียงแต่บัญญัติไว้ในทำนองที่ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดี มีการรักษาสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและเหมาะสมแก่การดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามการจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน

ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 77 ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดิน น้ำ ลำธารและน่านน้ำ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สถานิติบัญญัติได้ตระหนักว่า เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดี มีการรักษาสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและเหมาะสมแก่การดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ส่วนในมาตรา 78 ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมการค้นหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์กรรม” และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 65 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดตั้งเป็นพิสัยที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

ต่อมาในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในสมัยของคณะรัฐมนตรีที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการออกคำแถลงนโยบายของรัฐบาล เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม อนุรักษ์และ

พัฒนาการใช้พลังงาน และป้องกันแก้ไขปัญหาล้างแ้วดล้อม มีการกำหนดนโยบายที่มุ่งเน้นด้านการอนุรักษ์และป้องกันการทำลายทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำและทรัพยากรอื่น ๆ โดยเสริมสร้างขีดความสามารถของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทโดยตรงในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก กฎหมายฉบับสำคัญคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้มีการขยายขอบเขตการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในทุกด้าน นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การจัดตั้งกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2539, หน้า 13) เพื่อทำหน้าที่แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเดิม ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศ

#### 1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (2540) มีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่ให้การยอมรับและรับรอง สิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก โดยมีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม มีรายละเอียดดังนี้

สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2.1 สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บัญญัติไว้ในมาตรา 46 ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

1.2.2 สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง

ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคน  
ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทน  
สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ  
ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ  
ราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตาม  
วรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

#### 1.2.3 สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

“มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะใน  
ครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การ  
เปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอัน  
พึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

1.2.4 สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่มี  
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

“มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ  
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ  
หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้  
เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่อง  
ดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

### 1.3 หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### 1.3.1 หน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“มาตรา 69 บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร  
ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิ  
ปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

1.3.2 หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ  
อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

1.4 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1.4.1 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

1.4.2 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

1.4.3 การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

สืบเนื่องจากแนวนโยบายแห่งรัฐตามมาตราดังกล่าวข้างต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกคำแถลงนโยบายของรัฐบาลแสดงความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กลับฟื้นคืนมาและดียิ่งขึ้น โดยให้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ครบทุกจังหวัด ร่วมมือกับต่างประเทศในการดูแลและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก ภูมิภาค และของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (การแถลงนโยบายรัฐบาล, 2539)

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสภาพบังคับใช้ ก็ทำให้มีการใช้สิทธินั้นเพื่อเอาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพจนเสียสมดุล และสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ความวิตกกังวลถึงความเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมจึงทำให้เกิดแนวคิดว่า “สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ”



(Common heritage of mankind) ทุกคนจึงมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาสืบเผ่าพันธุ์ให้ดำรงอยู่ตลอดไป ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2550) จึงกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกหลานที่เกิดขึ้น เพื่อลดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการไม่ตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กลับฟื้นคืนดี

อีกทั้งนับแต่มีการบังคับใช้กฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปีพุทธศักราช 2550 นั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้มีปฏิรูปให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

ดังนั้นกรณีหน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจให้มีการเพิ่มและขยายโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง จนทำให้เกิดปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มว่าจะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ประชาชนในจังหวัดระยองจึงยื่นฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อศาลปกครองระยอง ฐานละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้เขตมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59 กรณีดังกล่าวศาลปกครองระยองได้มีคำพิพากษาศาลปกครองที่ 192/2550 พิพากษาว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ศาลปกครองจึงมีคำสั่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ ภายใน 60 วันนับแต่มีคำพิพากษา

จากปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดกรอบแนวความคิดว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมไม่ควรถูกผูกขาดอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมและการกำกับดูแลโดยภาครัฐฝ่ายเดียวเหมือนในอดีต แต่ต้องเป็นกระบวนการที่มีธรรมาภิบาล และมีภาคีที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ได้แก่ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการกำหนดบทบาท สิทธิชุมชน และสิทธิของบุคคลในการอนุรักษ์ บำรุง รักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความรอบคอบและตรวจสอบได้ ดังมีรายละเอียดดังนี้

สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บัญญัติไว้ในมาตรา 66 ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

2. สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

3. สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

“มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

4. สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

“มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. หน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ สาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักภัย ปกป้อง และสืบสาน ศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2. หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

3. จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4. จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

5. ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน”

3. หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าวทำให้คณะรัฐมนตรีที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกคำสั่งนโยบายของรัฐบาล กำหนดนโยบายการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ รักษาความหลากหลายทางชีวภาพในทะเล ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม รวมทั้งพัฒนาองค์ความรู้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับภาคอุตสาหกรรมเข้าสู่อุตสาหกรรมสร้างสรรค์ที่ใช้ปัญญา ใช้เทคโนโลยี และใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี มีการวิจัย และนวัตกรรมที่เร่งพัฒนาประเทศไทย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

4. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป (พ.ศ. 2558)

ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการส่งเสริม การบริหารจัดการ และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบทั้งระบบนิเวศ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 63 ได้บัญญัติไว้ว่า “ชุมชนย่อมมีสิทธิปกป้อง ฟื้นฟู อนุรักษ์ สืบสานและพัฒนาขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญา อันดีงามของชุมชน ท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางวัฒนธรรมและทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน

นอกจากนี้ในมาตรา 64 วรรคแรก ก็ได้บัญญัติไว้ว่า “สิทธิของพลเมืองที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรม และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดีและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา 64 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน โดยบุคคลซึ่งมิได้มีส่วนได้เสีย และในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกันด้วย ตลอดจนจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว” (กลุ่มงานประธานรัฐสภา, 2558)

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งเน้นการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และเพิ่มกลไกปกป้องสิทธิชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งยังป้องกันมิให้นโยบายแผนโครงการหรือกิจกรรมด้านการพัฒนาก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังที่ระบุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2517 - พุทธศักราช 2550 รวมถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป (พ.ศ. 2558) มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีแนวนโยบายแห่งรัฐ เน้นเรื่องการควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเรื่องการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อีกทั้งมีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแทนที่จะให้เป็นอำนาจของรัฐ แต่ฝ่ายเดียวดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา และในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป

(พ.ศ. 2558) ก็ได้เพิ่มเติมถ้อยคำในบทบัญญัติให้มีการส่งเสริม การบริหารจัดการ และการดูแล ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งให้ประชาชนได้เข้าถึงการมีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

จากวิวัฒนาการดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่า ในอดีตนั้นประเทศไทยยังมีประชากร น้อย มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ รัฐจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากนัก แต่รัฐมุ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่าง ต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อย่างผิดวิธีก็ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน เช่น ปัญหาความเสื่อมโทรม ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาความแห้งแล้ง และปัญหามลพิษใน ดิน น้ำและอากาศ ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพของประชาชนอย่างมาก รัฐจึงเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น และ ปรับเปลี่ยนแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมุ่งเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัดและจริงจัง อีกทั้งให้มีการจัดการ ส่งเสริมและรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังเช่น บทบัญญัติ เกี่ยวกับกรณีการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องเสนอ รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมถึงต้องมีการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน

อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่ในระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปี พ.ศ. 2558 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาการเมืองอย่างรุนแรง และเกิดปัญหา เศรษฐกิจตามมา ทั้งยังเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ซึ่งนับเป็นปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า รัฐจึงให้ ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา การเมือง เศรษฐกิจ และภัยพิบัติเป็นเป้าหมายสำคัญ แม้ใน รัฐธรรมนูญจะได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในหลายหมวด หลายมาตราว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมก็นับเป็นพันธกรณีประการหนึ่งของรัฐ แต่แนวทางการดำเนินงานของรัฐด้านการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เท่าใด นัก จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและแผนการพัฒนาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ละเอียดมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดช่วงระยะเวลาในการ ดำเนินการเป็นช่วง ๆ อย่างต่อเนื่อง

แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและสิ่งแวดล้อมใน  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเทศไทยมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวม 11 ฉบับ คือ  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – พ.ศ. 2509) จนถึงแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2559) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็น  
กรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงเวลา มีการนำแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับ  
การบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มากำหนดเป็น  
ยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อนำเอาแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์มาขับเคลื่อนไปสู่  
แผนการปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ โดยมีกลไกที่ใช้ในการขับเคลื่อน ได้แก่ กลไกภาครัฐ กลไกทาง  
การเงินการคลัง นโยบายสาธารณะ มาตรการทางกฎหมาย และแผนพัฒนาต่าง ๆ เป็นต้น  
ดังนั้นการพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงทำให้สามารถวิเคราะห์และตรวจสอบ  
แนวทางการดูแลรักษา การอนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละ  
ช่วงเวลาของการบริหารจัดการได้เป็นอย่างดี

#### 1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 5 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504- พ.ศ. 2529

ในภาพรวมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5 รัฐมีนโยบายที่ให้ความสำคัญ  
กับการพัฒนาเศรษฐกิจด้านการเกษตรกรรม จึงมุ่งเน้นที่การพัฒนาที่ดิน การป่าไม้และ  
การประมง เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจการเกษตร เพราะการเกษตรเป็นรากฐานของ  
ระบบเศรษฐกิจของชาติ และมุ่งเน้นการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรทั้งในด้านปริมาณ  
และคุณภาพเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลก ส่วนทางด้านอุตสาหกรรม รัฐมุ่งเน้น  
การผลิตแร่และการจัดตั้งอุตสาหกรรมหนักขึ้นภายในประเทศ เพื่อเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมให้  
ก้าวหน้ายิ่งขึ้นเป็นลำดับ เป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเพื่อให้เกิดการเพิ่มจำนวนการ  
ผลิตที่สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และยังมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการ  
ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม และการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อให้สามารถ  
ส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการผลิตในระบบอุตสาหกรรมไปจำหน่ายในต่างประเทศอีกด้วย

ทั้งนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525- พ.ศ. 2529) รัฐได้  
กำหนดนโยบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเน้นการ  
พัฒนาพื้นที่ในจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก อันได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัด  
ฉะเชิงเทรา ให้เป็นศูนย์กลางความเจริญและแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลักของประเทศ เพื่อ  
กระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมให้ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ

จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1- 5 รัฐมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจด้านการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวไม่ซบเซา จึงทำให้ต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งดิน น้ำ ป่าไม้และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างหมดเปลือง และทำให้เกิดการทำลายคุณภาพของระบบนิเวศ เช่น ดินเสื่อมคุณภาพ น้ำในแหล่งน้ำและทะเลเกิดมลภาวะเน่าเสียและมีสารพิษเจือปน และป่าไม้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความเป็นอยู่ และการดำรงชีวิตของมนุษย์และสัตว์ จึงเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น นโยบายของรัฐได้มีส่วนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงเพื่อแลกกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐยังไม่มีกำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

## 2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – พ.ศ. 2534)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับก่อน ๆ รัฐกำหนดนโยบายในการใช้ทรัพยากร ธรรมชาติ เพื่อการเพิ่มผลผลิตและเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจน จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณลดลง มีสภาพเสื่อมโทรม และมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 รัฐจึงมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยคำนึงถึงความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคต และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ด้วยเหตุนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จึงกำหนดแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแผนงานเฉพาะเป็นครั้งแรก นอกจากนี้ยังได้กำหนดแผนพัฒนาและจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลเป็นครั้งแรกอีกด้วย เพื่อพัฒนาทรัพยากรประมง วางแผนการใช้ทรัพยากรประมง ควบคุมการทำประมง และฟื้นฟูทรัพยากรประมง อันเนื่องมาจากการทำประมงในช่วงที่ผ่านมา มีการขยายตัวในการพัฒนาเครื่องจักร อุปกรณ์ขนาดใหญ่ จำนวนเรืออวนลากเพิ่มขึ้น ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำไทยถูกจับไปมากเกินกว่าความเจริญพันธุ์ตามธรรมชาติ และแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำในทะเลถูกทำลายลงอย่างมาก

นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง และบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ไว้ ซึ่งได้มีการดำเนินการในขั้นตอนของการศึกษา จัดทำรายงานความเหมาะสม การออกแบบรายละเอียดโครงสร้างวิศวกรรมพื้นฐานต่างๆ ไว้แล้ว และในช่วง



แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นั้นเป็นช่วงที่มีการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ได้แก่ ทำเทียมเรือ เชื้อถ่านหิน และนิคมอุตสาหกรรมและชุมชน โดยรัฐได้วางนโยบายเกี่ยวกับการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมสถานะแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่างใกล้ชิดไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในช่วงการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นั้น รัฐก็ยังมีได้ตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาทรัพยากรประมง และสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เสื่อมโทรมลงอันเนื่องมาจากการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเท่าที่ควร จึงทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเต็มที่แต่กลับเพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ

### 3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-พ.ศ. 2539)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 รัฐมีแนวนโยบายหลักที่จะยกระดับการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบท รวมทั้งเป็นมรดกของชาติสำหรับอนุชนรุ่นหลัง และเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ จึงมีการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบมากขึ้นเพื่อจัดปัญหามลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษจากกากของเสีย และมลพิษจากสารอันตราย เป็นต้น มีการนำหลักการ “ผู้สร้างปัญหามลพิษ จะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษด้วย” มาใช้ในระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 นอกจากนี้รัฐยังกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม และองค์กรที่กำหนดนโยบายฟื้นฟูและพัฒนาสภาพแวดล้อมระดับชาติและระดับพื้นที่ขึ้นด้วย

ส่วนทรัพยากรประมง ทั้งประมงน้ำจืด การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง และประมงทะเลที่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรม ทำให้ประมงน้ำจืด และประมงทะเลประสบปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำจืดและน้ำทะเลมีปริมาณลดน้อยลง และในด้านของทรัพยากรชายฝั่งทะเล ก็ประสบภาวการณ์สูญเสียความอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าชายเลนถูกบุกรุกนำไปใช้ในกิจกรรมประเภทอื่น ทรัพยากรปะการังถูกทำลายเสียหายเนื่องจากปัจจัยธรรมชาติและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การท่องเที่ยว การประมง เป็นต้น นอกจากนี้ทรัพยากรชายฝั่งประเภทหาดทรายแนวฝั่งทะเลพื้นที่บนบก เขตติดต่อฝั่งทะเลก็ประสบการเสื่อมโทรมมากขึ้นด้วยเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงกำหนดแผนการใช้ที่ดินชายฝั่งทะเลเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ชายฝั่งทะเล และการอนุรักษ์ป่าชายเลน โดยมุ่งเน้นที่การกำหนดนโยบายการอนุรักษ์และฟื้นฟูให้ชัดเจนและเข้มงวดยิ่งขึ้น

#### 4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544)

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 รัฐกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นปัจจัยเกื้อหนุนการดำรงชีวิตและการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการฟื้นฟูบูรณะให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทั้งในด้านระบบนิเวศและสภาพแวดล้อม นอกจากนี้รัฐได้มีนโยบายเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีการสนับสนุนจากภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังดำเนินการได้ในขอบเขตจำกัด ไม่ทันต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและแนวโน้มการเกิดมลพิษต่าง ๆ เนื่องจากขาดประสิทธิภาพในการจัดทำและบริหารแผนงานให้สามารถนำไปสู่การประสานทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพทั้งกับหน่วยงานราชการภาครัฐเองและฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2549)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับก่อน ๆ รัฐมีนโยบายในการให้ใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ ป่าชายเลน ประมง ละชายฝั่ง เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยไม่มีการฟื้นฟูอย่างจริงจัง การบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มงวด และไม่มีประสิทธิผล ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในภาวะเสื่อมโทรมส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างกว้างขวาง และทำให้แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติเสื่อมโทรมลง สูญเสียคุณค่าและความงามไปตามลำดับ

ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 รัฐจึงให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม มุ่งเน้นประสิทธิภาพการกำกับควบคุมที่มีประสิทธิผล มีความโปร่งใส สุจริต ตลอดจนมีการศึกษาวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

สำหรับนโยบายการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่ จัดทำระบบพื้นที่คุ้มครองแห่งชาติเพื่ออนุรักษ์ รวมทั้งกำหนดมาตรการคุ้มครองระบบนิเวศที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผืนป่าขนาดใหญ่และระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ การฟื้นฟูชายฝั่งและทะเลไทยให้คืนความอุดมสมบูรณ์ โดยจัดทำแผนหลักฟื้นฟูชายฝั่งและทะเลไทยให้ครอบคลุมทั้งในด้านการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่ง ทรัพยากรทะเล แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและประมงพื้นบ้าน ประกาศเขตและกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ตลอดแนวชายฝั่งทะเล การคุ้มครองปะการัง หาดูทะเล และสาหร่ายทะเลให้คืนความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งฟื้นฟูชายฝั่งทะเลที่เสื่อมโทรมจากระบบการกัดเซาะ จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดขยะจากชุมชนและกิจกรรมการพัฒนาตามแนวชายฝั่ง และอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – พ.ศ. 2554)

สถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศในช่วงที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าจะได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แต่โดยภาพรวมยังมีสภาพเสื่อมโทรมอยู่มาก จึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน ทำให้รัฐตระหนักว่า ทนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเคยเป็นจุดแข็งของประเทศ และเป็นรากฐานที่มั่นคงของการพัฒนาและการดำรงชีวิตของชุมชนและสังคม ได้รับผลกระทบจากแผนการพัฒนาที่ไม่สมดุล ทั้งยังไม่มีกำหนดแนวทางการบริหารจัดการในเชิงยุทธศาสตร์อย่างชัดเจนและจริงจัง รัฐจึงจำเป็นต้องทบทวนนโยบายที่ได้กำหนดไว้และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 จึงกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาความหลากหลายทางชีวภาพและความมั่นคงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

สำหรับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รัฐได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งอย่างผสมผสานภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลนชุมชน การคุ้มครองปะการัง หาดูทะเล พื้นที่จับสัตว์น้ำ พื้นที่เพาะเลี้ยง และการทำประมงชายฝั่ง นอกจากนี้ยังนับเป็นครั้งแรกที่รัฐได้กำหนดจุดยืนเชิงยุทธศาสตร์ต่อพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อตกลงทางการค้าที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมกับนานาประเทศในระดับโลก ภูมิภาค ทวิภาคี และพหุภาคี เพื่อคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพให้คงอยู่อย่างสมดุล

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2559)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยมีสภาวะการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นรัฐจึงนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ เพื่อมุ่งให้เกิดภูมิคุ้มกัน

และมีการบริหารจัดการความเชื่อมโยงอย่างเหมาะสม เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคี การพัฒนาทุกส่วนทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่คน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม

ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ยังพบว่ายังบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง จากการบุกรุกป่าชายเลน การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในทะเล การท่องเที่ยว และการทำประมงโดยขาดการควบคุมอย่างเหมาะสม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ อันได้แก่ ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งซึ่งรุนแรงมาก ดังนั้นภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 รัฐจึงให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูดูแลฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่กับการใช้อย่างตระหนักรู้คุณค่า บริหารจัดการอย่างดี สร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และคำนึงถึงต้นทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศ ตลอดจนพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรม รวมทั้งการเพิ่มบทบาทเกี่ยวกับกรอบความตกลงและพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศด้วย

จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึง ฉบับที่ 11 นั้น รัฐมีนโยบายที่พัฒนาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์ เงื่อนไข และการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) รัฐได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกส่วนในสังคม เพื่อพัฒนาเป็นบูรณาการแบบองค์รวมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้บัญญัติ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” นำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ก็ยังคงมุ่งเน้นที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง และให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คน สังคมและ

ระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม และสามารถพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของประชาชน

3. แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559

ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจำเป็นจะต้องมีนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงจะดำเนินไปได้โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้แผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดเป็นนโยบายและแนวทางการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นระยะเวลาที่ยาวนานถึง 20 ปี จาก พ.ศ. 2540 ถึง 2559 เนื่องด้วยลักษณะงานการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องใช้เวลา และต้องมีความต่อเนื่องในการดำเนินงานจึงจะสัมฤทธิ์ผล

แผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ได้จัดทำขึ้นตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 (1) กล่าวคือ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เสนอ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนโยบายหลัก 6 ประการ ได้แก่ นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ นโยบายแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน นโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม และนโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม

4. แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 – 2559

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น เกิดขึ้นจากมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้จัดทำโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1) และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งได้กำหนดว่า ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีการประกาศใช้มาแล้ว 3 ฉบับ ได้แก่ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540- 2544 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545- 2549 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 -2554 และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555- 2559 จัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบชี้นำแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาทุก ๆ 5 ปี เพื่อเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแนวทางการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้มีความสอดคล้องและต่อยอดกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ซึ่งได้ให้ความสำคัญแก่การสร้างเศรษฐกิจ สร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการสร้างสมดุลการพัฒนาในทุกมิติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณภาพการสร้างความเป็นธรรมในสังคมและการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยงในมิติต่างๆ อย่างยั่งยืน

5. แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

มาตรา 6\* ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ได้กำหนดให้ภาคีสมาชิกจัดทำนโยบายและกลยุทธ์ระดับชาติเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และประเทศไทยได้เริ่มจัดทำนโยบายและมาตรการระดับชาติด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ด้วยเห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีกรอบและทิศทางการดำเนินงานเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพในภาพรวมของประเทศ โดยที่ขณะนั้นประเทศไทยจะยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

แผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ได้จัดทำขึ้นแล้วจำนวน 3 ฉบับ แต่ละฉบับใช้ระยะเวลาการดำเนินการเป็นระยะเวลา 5 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีนโยบายระดับชาติในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพให้ครอบคลุมทุกประเด็น ตลอดจนสอดคล้องกับมาตรา 6 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเสริมสร้างบทบาทของหน่วยงานนั้น ๆ ปรากฏรายละเอียดดังนี้

---

\* มาตรา 6 บัญญัติว่า แต่ละภาคีจะต้องดำเนินการ

(1) จัดทำกลยุทธ์ แผนการหรือโปรแกรมระดับชาติ เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนหรือปรับกลยุทธ์ แผนการหรือโปรแกรมให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายดังกล่าวซึ่งจักต้องคำนึงถึงมาตรการซึ่งกำหนดในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับภาคี

แผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2541-2545

มีสาระสำคัญคือ เสริมสร้างสมรรถนะให้แก่บุคลากร การให้ความรู้ความตระหนักแก่สาธารณชน การเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่พื้นที่คุ้มครอง การสร้างแรงจูงใจให้แก่ท้องถิ่นในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครองชนิดพันธุ์และสายพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์และระบบนิเวศที่อยู่ในสภาพวิกฤต ตลอดจนการควบคุมและติดตามตรวจสอบกิจกรรมที่คุกคามความหลากหลายทางชีวภาพ

แผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2546-2550

มีสาระสำคัญคือ ลดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย การสร้างเครือข่ายอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง การฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้เพื่อเป็นป่าชุมชนและเพื่อประโยชน์ใช้สอย การสำรวจวิจัยด้านความหลากหลายทางชีวภาพด้านพืช สัตว์ แมลง และจุลินทรีย์ในพื้นที่คุ้มครองและพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนทุกระดับ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การรณรงค์ให้มีการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนในพื้นที่ป่าชุมชนที่มีอยู่ การอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

แผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2551-2555

มีสาระสำคัญคือ เสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นฐานที่มั่นคงของการดำรงชีวิตของคนไทย ควบคู่กับการวิจัยคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพให้นำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งสร้างกลไกในการเข้าถึงและมีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาความหลากหลายทางชีวภาพให้แก่ประเทศอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม

(ร่าง) แผนบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2556 – 2564

ประเทศไทยให้ความสำคัญแก่ความหลากหลายทางชีวภาพ และมุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ประกอบกับพันธกรณีตามมาตรา 6 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีที่กำหนดให้ภาคีดำเนินการจัดทำกลยุทธ์ แผนหรือโครงการระดับชาติ เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมถึงจะต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของแผนกลยุทธ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

พ.ศ. 2554-2563 ที่กำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานในช่วงทศวรรษแห่งความหลากหลายทางชีวภาพของสหประชาชาติ (United Nations Decade on Biodiversity) ในปี พ.ศ. 2554-2563 ให้มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่อย่างสอดคล้องและปรองดองกับธรรมชาติ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556, หน้า 2-7)

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2555 มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาทบทวนและบูรณาการการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อเป็นแผนหลักด้านความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ได้ยกร่างแผนบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2556-2564 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขมูลเหตุรากฐานของการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยการอนุรักษ์ฟื้นฟู ฟื้นฟู ฟื้นฟู เพิ่มพูนผลประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพและบริการจากระบบนิเวศภายในปี พ.ศ. 2563

อย่างไรก็ตาม จากการติดตามผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพปี พ.ศ. 2556 – 2557 พบว่า โครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินงานยังตอบสนองต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูและลดภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพไม่มากนัก และบางโครงการยังไม่มีการรายงานผลการดำเนินงาน (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557, หน้า 7)

(ร่าง) แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เสนอ (ร่าง) แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564 ต่อสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2558 พิจารณาเห็นชอบ (ร่าง) แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564 ซึ่งถ่ายทอดแนวคิดและหลักการจัดทำกลยุทธ์ แผนหรือโครงการระดับชาติ เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อันเป็นพันธกรณีหลักที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการในฐานะประเทศภาคี โดย (ร่าง) แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564 มีมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่สำคัญ ได้แก่ มาตรการเสริมสร้างประสิทธิภาพและสมรรถนะในการบังคับใช้กฎหมาย ข้อบังคับ มาตรการและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ฟื้นฟู ฟื้นฟู ฟื้นฟู เพิ่มพูนผลประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน มาตรการ



ควบคุมและป้องกันทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำ และระบบนิเวศเปราะบางอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของชุมชน ภาวะมลพิษ การประมงเกินขีดจำกัด และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมาตรการพัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลความหลากหลายทางชีวภาพ พื้นที่คุ้มครอง และชนิดพันธุ์ที่ถูคุกคามและใกล้สูญพันธุ์ของประเทศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินการด้านความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ เป็นต้น (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557, หน้า 14-15, 18)

## การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งใน ประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย

การศึกษาในบทนี้จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่องกับระบบนิเวศ ศึกษาถึงสภาพปัญหาของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเลอย่างไม่เหมาะสม และศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

### ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทยจัดได้ว่า มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง จึงทำให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่องกับระบบนิเวศป่าชายเลน ระบบนิเวศหญ้าทะเล และระบบนิเวศปะการัง ซึ่งระบบนิเวศทั้งสามระบบนี้มีความสัมพันธ์กัน และแต่ละระบบยังทำหน้าที่เป็นแหล่งวางไข่ อาหารและเจริญเติบโตของสัตว์น้ำวัยอ่อน พร้อมทั้งเป็นแหล่งหลบภัยของสัตว์น้ำอีกด้วย นอกจากนี้ระบบนิเวศดังกล่าวยังมีคุณค่าในด้านอื่น ๆ ที่มีอาจประเมินได้คือ การมีส่วนช่วยปกป้องแนวชายฝั่งจากการกัดเซาะ และช่วยบรรเทาหรือลดความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดจากภัยธรรมชาติได้เป็นอย่างดี ส่วนบริเวณชายฝั่งก็มีระบบนิเวศที่มีความหลากหลายอยู่ด้วยเช่นกัน ได้แก่ บริเวณน้ำกร่อยปากแม่น้ำ หาดเลนหรือหาดโคลน หาดทรายและหาดหิน รวมถึงเกาะอีกด้วย ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทยมีดังนี้

#### 1. ทรัพยากรป่าชายเลน

ป่าชายเลนคือ สังคมพืชที่ประกอบด้วยพันธุ์ไม้หลายชนิดเติบโตในบริเวณชายฝั่งทะเลที่มีน้ำทะเลท่วมถึงหรืออ่าว หาดเลน และบริเวณที่อยู่ในอิทธิพลของน้ำจืด และน้ำเค็ม เรียกว่า เขตน้ำกร่อย (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2558) เป็นระบบนิเวศที่เป็นแหล่งกำเนิด อาหารและเจริญเติบโตของสัตว์น้ำและสัตว์บกหลายชนิด อีกทั้งยังเป็นแหล่งหลบภัยให้สัตว์น้ำอีกด้วย ป่าชายเลนจึงมีความสำคัญทางด้านความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสูง เนื่องจากเป็นแหล่งกำเนิดพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ต่าง ๆ ทั้งยังทำหน้าที่ป้องกันคลื่นลมพายุ และเป็นกำแพงป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งได้อย่างดี ช่วยรักษามวลดิน มวลทราย มิให้ถูกพัดพาออกจากขอบฝั่งและริมตลิ่ง ช่วยให้มีการงอกตัวของแผ่นดินเนื่องจากแนวป่าชายเลนขวางกั้นการไหลของน้ำทำให้เกิดตะกอนทับถม

ช่วยกักตะกอนสิ่งปฏิกูลและสารมลพิษต่าง ๆ จากบนบกไม่ให้ไหลลงสู่ทะเล และเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ

## 2. ทรัพยากรแหล่งหญ้าทะเล

หญ้าทะเลเป็นพืชชั้นสูงที่มีการปรับโครงสร้างให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในทะเลจึงเติบโตได้ดีในบริเวณชายฝั่งทะเลน้ำตื้นในเขตร้อนและเขตอบอุ่น (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2558) ในประเทศไทยแหล่งแพร่กระจายอยู่ในบริเวณน้ำตื้นชายฝั่งทะเลในจังหวัดชายฝั่งทะเล 19 จังหวัดจาก 23 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ 104 ตารางกิโลเมตร (สุวลักษณ์ สารุมนัสพันธ์, 2548, หน้า 345 – 432) และพบว่า มีอยู่ทางฝั่งทะเลอันดามัน 79 ตารางกิโลเมตร ฝั่งอ่าวไทย 25 ตารางกิโลเมตร แหล่งหญ้าทะเล เป็นแหล่งผสมพันธุ์วางไข่ แหล่งเลี้ยงตัวของสัตว์น้ำวัยอ่อนหลายชนิด เช่น ปลา กุ้งมังกร กุ้งทะเลที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เต่าทะเล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแหล่งอาหารของพะยูน สัตว์ทะเลที่ใกล้สูญพันธุ์อีกชนิดหนึ่ง เนื่องจากแหล่งหญ้าทะเลมีระบบรากที่ยึดเกาะจึงเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและบรรเทาการกัดเซาะชายฝั่งได้เป็นอย่างดี (อุดมศักดิ์ สันธิพงษ์, 2556, หน้า 102)

## 3. ทรัพยากรปะการัง

ปะการังเป็นสัตว์ขนาดเล็กประเภทหนึ่งที่มีโครงสร้างหินปูนห่อหุ้มตัวอ่อนอ่อนนุ่มของมันไว้เป็นชั้นนอก เจริญเติบโตได้ดีเฉพาะบริเวณน้ำทะเลที่มีอุณหภูมิตั้งแต่ 18 – 27 องศาเซลเซียส มีแสงแดดพอประมาณ น้ำไม่ขุ่น มีระดับน้ำไม่เกิน 50 เมตร ด้วยเหตุนี้จึงพบเห็นแหล่งปะการังเฉพาะบริเวณน่านน้ำเขตอบอุ่นเท่านั้น นอกจากนี้ปะการังยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เปราะบาง และต้องใช้เวลาอันยาวนานในการเจริญเติบโต และด้วยความเปราะบางและความยาวนานในการเจริญเติบโตนี้เองที่ปะการังกลับให้ความอุดมสมบูรณ์แก่สรรพชีวิตเป็นแหล่งอาหารของมนุษย์และแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงาม ปะการังทำหน้าที่ป้องกันชายฝั่งจากการกัดเซาะชายฝั่งที่เกิดจากกระแสน้ำ กระแสน้ำโดยตรง เป็นตัวสร้างทรายให้แก่ชายหาด โดยเกิดการสึกกร่อนของโครงสร้างหินปูนจากคลื่นลมและสัตว์บางชนิด เป็นแหล่งอาหารของมนุษย์เพราะสัตว์น้ำอาศัยปะการังเป็นแหล่งอาหาร (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2558, หน้า 62) ดังนั้นทรัพยากรปะการังจึงเป็นขุมทรัพย์มูลค่ามหาศาลมีคุณค่าทางด้านการประมง การท่องเที่ยว และป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง นอกจากนี้ปะการังยังนำมาใช้เป็นยาทางเภสัชกรรมและใช้ในทางอุตสาหกรรมได้ด้วย

ประเทศไทยมีแนวปะการังประมาณ 153 ตารางกิโลเมตร แพร่กระจายอยู่ทางฝั่งทะเลอันดามันประมาณร้อยละ 51 หรือ 78 ตารางกิโลเมตร เช่น ที่หมู่เกาะ อาดัง-ราวี หมู่เกาะหลีเป๊ะ หมู่เกาะพีพี หมู่เกาะสิมิลันและหมู่เกาะสุรินทร์ โดยเฉพาะแนวปะการัง บริเวณหมู่เกาะสิมิลันและ

หมู่เกาะสุรินทร์นั้นจัดได้ว่าเป็นแนวปะการังที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 25.6 ตารางกิโลเมตร ส่วนอีกร้อยละ 49 หรือประมาณ 75 ตารางกิโลเมตร แพร่กระจายอยู่ในพื้นที่ฝั่งอ่าวไทย แหล่งที่สำคัญ ได้แก่ แนวปะการังเกาะสมุย เกาะเต่าและเกาะช้าง (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2556, หน้า 102-103)

#### 4. บริเวณน้ำกร่อย ปากแม่น้ำ

เป็นบริเวณที่มีการผสมผสานระหว่างน้ำจืดและน้ำทะเล มีการเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล บริเวณนี้จะมีความอุดมสมบูรณ์ของแร่ธาตุ อาหารและผลผลิตชีวภาพสูง เนื่องจากได้รับสารอาหารจากแม่น้ำ จึงเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อนที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 47)

#### 5. หาดเลนหรือหาดโคลน

เป็นหาดที่ประกอบด้วยโคลนเลนที่มีขนาดตะกอนเล็กกว่า 63 ไมครอนในปริมาณที่มากกว่าตะกอนขนาดอื่น ๆ หาดเลนมักพบอยู่บริเวณที่เชื่อมต่อกับแนวป่าชายเลน บริเวณปากแม่น้ำและอ่าวปิดที่กำบังลมและคลื่น ธรรมชาติของหาดเลนเป็นแหล่งที่มีความอุดมสมบูรณ์ เนื่องจากมีธาตุอาหารถูกพัดมาสะสมอยู่ เป็นพื้นที่ที่มีปริมาณสารอินทรีย์สูงกว่าระบบนิเวศอื่น ๆ จึงมีความหลากหลายของชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตสูง เช่น หอยแครง หอยกะพง หอยปากเป็ด หอยจิ้งก ปูก้ามดาบ ปูแสม ปูหิน แมงดาทะเล ไข่เดือนทะเล ปลาตีน ปลานานาชนิด และนกหลายสายพันธุ์ (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 48)

#### 6. หาดทราย

เป็นหาดที่ประกอบด้วยตะกอนทรายหลายขนาด มักมีทรายผสมปนกับโคลนเลนหรือเศษเปลือกหอยและปะการัง ในทรายมีช่องว่างระหว่างตะกอนค่อนข้างมาก ทำให้เป็นระบบนิเวศหนึ่งที่มีสิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่จำนวนมาก เช่น ปูลม ปูก้ามดาบ ปูทหาร จะอยู่ในบริเวณส่วนบนของหาด ส่วนปูเสฉวน หอยฝาเดียว หอยสองฝาและไข่เดือนทะเลจะอยู่บริเวณตอนกลางของหาด และไข่เดือนทะเล หอยสองฝา ดาวทะเล เม่นทะเล ดอกไม้ทะเล อีแปะทะเล ปู ปลาและกุ้งจะอยู่บนพื้นทรายและฝังตัวอยู่ในทราย นอกจากนี้หาดทรายเป็นที่วางไข่ของนก สัตว์เลื้อยคลานและเต่าทะเลด้วย ส่วนพืชที่เกิดขึ้นบริเวณชายหาด ได้แก่ ผักบู่ทะเล ต้นโพทะเล ต้นहुกวาง ต้นจิกทะเล เป็นต้น ช่วยรักษาสภาพชายหาด ยึดเกาะทรายไม่ให้ถูกคลื่นย้ายไปโดยแรงลมและน้ำทะเล (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2556, หน้า 48-49)

#### 7. หาดหิน

เป็นบริเวณชายฝั่งที่มีแนวหาดหินหรือก้อนหินขนาดใหญ่และขนาดเล็ก กระจายตัวอยู่บริเวณกว้างตามลักษณะลาดชันของชายหาด ทำให้มีรูปร่าง ขนาด เนื้อผิวของหินแตกต่างกันไปทำให้เกิดชอกหลืบมากมายที่สิ่งมีชีวิตหลายชนิดมาอาศัยอยู่ เช่น เปรียงหิน หอยนางรม ฟองน้ำและสาหร่าย เป็นต้น การอาศัยตามชอกหลืบของหินก็เพื่อป้องกันอันตรายจากกระแสคลื่นที่ซัดสาดรุนแรง และได้อาหารจากการพัดพาของคลื่นที่นำเศษซากของสิ่งมีชีวิตมาตกสะสมอยู่ในบริเวณนี้ ระบบนิเวศของหาดหินจึงเป็นระบบนิเวศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพมากแห่งหนึ่งในบริเวณชายฝั่งทะเล (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 49)

#### 8. เกาะ

เกาะเป็นระบบนิเวศที่มีลักษณะพิเศษ เนื่องจากมีน้ำล้อมรอบทำให้กระบวนการทางธรรมชาติของเกาะและสิ่งต่าง ๆ บนเกาะมีโอกาสที่จะสร้างเอกลักษณ์เฉพาะขึ้นมา เกาะประกอบด้วยระบบนิเวศหลาย ๆ ระบบเข้าด้วยกัน เช่น ชายหาด หน้าผา ป่าไม้ ทุ่ง ลาน ภูเขา ถ้ำ น้ำตก แม่น้ำ ลำธาร แนวปะการัง แหล่งหญ้าทะเล ป่าชายเลน สิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ เกาะในน่านน้ำไทยมีจำนวน 936 เกาะ จึงมีความหลากหลายทางชีวภาพแตกต่างกันบ้าง (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 49)

### สภาพปัญหาของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย

#### 1. สภาพปัญหาเนื่องจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

##### 1.1 ทรัพยากรป่าชายเลน

กิจกรรมต่าง ๆ ที่ใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน ทำให้ป่าชายเลนถูกทำลายเสื่อมโทรมลง และลดลง กิจกรรมดังกล่าวได้แก่ การบุกรุกตัดไม้ในป่าชายเลน การทำนาเกลือ การทำนาเกลือในป่าชายเลนทำให้อ่างตัดไม้ในป่าชายเลน การขยายตัวของชุมชน การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในทะเล การระบายของเสีย น้ำเสียและขยะมูลฝอยลงสู่ทะเล การสร้างถนน การก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม และการพัฒนาอื่น ๆ ในบริเวณป่าชายเลน (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2558, หน้า 41) รัฐบาลจึงตระหนักถึงความสูญเสียป่าชายเลนจึงเริ่มดำเนินการออกกฎระเบียบการให้สัมปทาน การปลูกทดแทนป่าชายเลน และมีมติคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกสัมปทานป่าชายเลนในปี พ.ศ. 2542 จนกระทั่งสัมปทานสุดท้ายหมดอายุในปี พ.ศ. 2545 รวมทั้งจัดทำแผนการจัดการป่าชายเลนของกรมทรัพยากรชายฝั่งทะเลในปี พ.ศ. 2547-2551 เพื่อปลูกป่าชายเลนเพิ่มเติม และการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2556, หน้า 102)

##### 2. ทรัพยากรแหล่งหญ้าทะเล

แหล่งหญ้าทะเลอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมลงเนื่องจากการทำกิจกรรมของมนุษย์ในรูปแบบต่างๆ เช่น การประมง อวนรุน อวนลาก การก่อดมพิษจากกิจกรรมบริเวณชายฝั่ง จากบ้านเรือนอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม เช่น การระบายน้ำเสียจากนาุ้ง ตะกอนดินที่ถูกพัดพามาจากการตัดไม้ทำลายป่า การทำเหมืองแร่บริเวณชายฝั่ง และการระบายน้ำจืดลงสู่ทะเลเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่าความเค็มของน้ำทะเลในบริเวณชายฝั่งอย่างฉับพลัน (อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์, 2556, หน้า 102)

### 3. ทรัพยากรปะการัง

สาเหตุที่แนวปะการังเสื่อมโทรมจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ การเก็บปะการังเป็นของที่ระลึกหรือนำไปขาย การทิ้งสมอเรือในแนวปะการัง การทิ้งขยะและสิ่งสกปรกลงทะเล การก่อสร้าง การระเบิดปลา การทำประมงอวนลากและอวนรุน การถมพื้นที่ชายฝั่งทะเล การขุดลอกร่องน้ำ รวมทั้งภาวะมลพิษจากกิจกรรมบริเวณชายฝั่งและทะเล ส่วนสาเหตุที่ทำให้ปะการังเสื่อมโทรมจากภัยทางธรรมชาติ ได้แก่ คลื่นจากพายุและลมมรสุม รวมทั้งปรากฏการณ์ปะการังฟอกขาว (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2558, หน้า 62-63)

4. บริเวณน้ำกร่อย ปากแม่น้ำ หาดเลนหรือหาดโคลน หาดทราย หาดหิน และเกาะ การพัฒนาที่ดินบริเวณปากแม่น้ำและชายฝั่ง เพื่อรองรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การขนส่งทางทะเล และอุตสาหกรรมบนชายฝั่ง การประกอบอาชีพ การที่วิถีชีวิตของคนในชุมชนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ล้วนมีผลทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศบริเวณน้ำกร่อย ปากแม่น้ำ หาดเลนหรือหาดโคลน หาดทราย หาดหิน และเกาะ ทั้งสิ้นทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และทำให้ทรัพยากรเหล่านี้เสื่อมโทรมลงอย่างรุนแรงและรวดเร็ว และสะท้อนกลับมาส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนนั่นเอง

## 2.2 สภาพปัญหาเนื่องจากการกัดเซาะชายฝั่งทะเล

### 2.2.1 สาเหตุของการกัดเซาะชายฝั่งทะเล

ประเทศไทยมีชายฝั่งทะเลอยู่ในพื้นที่ 23 จังหวัด ประกอบด้วย ชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย 17 จังหวัด และชายฝั่งทะเลด้านอันดามัน 6 จังหวัด ระบบนิเวศชายฝั่งทะเลเป็นพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างระบบนิเวศบกและทะเล เมื่อมนุษย์มีกิจกรรมการใช้ประโยชน์ทั้งพื้นที่บนบกและทะเลอีกทั้งการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติจึงส่งผลกระทบต่อและทำให้เกิดการสูญเสียแนวกำแพงธรรมชาติคือ พื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือชายหาดไปจำนวนมาก โดยมีสาเหตุที่สำคัญดังนี้

2.2.1.1 กระบวนการตามธรรมชาติ ได้แก่ ลมมรสุมและพายุ กระแสน้ำ และภาวะน้ำขึ้น น้ำลง ลักษณะทางกายภาพของชายฝั่งทะเล และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดย

ปัจจัยเหล่านี้จะมีอิทธิพลร่วมกันต่อกระบวนการเคลื่อนย้ายดินตะกอนและมวลทรายชายฝั่งทะเลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่งทะเลทั้งการงอกและการกัดเซาะ

2.2.1.2 กิจกรรมของมนุษย์ เกิดจากการมุ่งเน้นพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติและในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยเกินไป ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลเกิดการเปลี่ยนแปลงและการเร่งให้กระบวนการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเกิดความรุนแรงมากขึ้น ได้แก่ การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเล การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง การสร้างเขื่อน ฝายและอ่างเก็บน้ำ การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลน การขุดลอกตะกอนดินออกนอกพื้นที่ การขุดลอกร่องน้ำและทำเหมืองแร่บริเวณชายฝั่งทะเล การสูบน้ำบาดาล และการแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งด้วยการปลูกสร้าง โครงสร้างป้องกันการกัดเซาะ โดยขาดความรู้ความเข้าใจ เป็นต้น เหล่านี้ทำให้การกัดเซาะชายฝั่งเกิดการขยายตัวมากขึ้นและเกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศที่สำคัญบริเวณชายฝั่ง ได้แก่ ระบบนิเวศชายหาด ป่าชายเลน ระบบนิเวศห้วยทะเล และแนวปะการังทำให้ระบบนิเวศเสื่อมโทรมลง และสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ของสิ่งมีชีวิตในทะเลและชายฝั่ง

#### 2.2.2 สถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งทะเล

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้สรุปผลการตรวจสอบสถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งทะเลประเทศไทยไว้สรุปได้ว่า ความยาวของแนวชายฝั่งทะเลประเทศไทย รวมระยะทางทั้งประเทศมีความยาว 3,148 กิโลเมตร (รวมแนวชายฝั่งรอบเกาะภูเก็ต) แยกเป็นชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยความยาวประมาณ 2,055 กิโลเมตร และชายฝั่งทะเลด้านอันดามันความยาวประมาณ 1,093 กิโลเมตร (รวมแนวชายฝั่งรอบเกาะภูเก็ต)

#### แนวชายฝั่งทะเลทั่วประเทศที่ประสบปัญหาการกัดเซาะ

รวมระยะทางประมาณ 830 กิโลเมตร แยกเป็นแนวชายฝั่งด้านอ่าวไทยที่ประสบปัญหาการกัดเซาะระยะทางประมาณ 730 กิโลเมตร โดยในจำนวนนี้แยกเป็นการกัดเซาะปานกลาง 502 กิโลเมตร และการกัดเซาะรุนแรง 228 กิโลเมตร และแนวชายฝั่งทะเลด้านอันดามันที่ประสบปัญหาการกัดเซาะระยะทางประมาณ 100 กิโลเมตร โดยในจำนวนนี้แยกเป็นการกัดเซาะปานกลาง 75 กิโลเมตร และการกัดเซาะรุนแรง 25 กิโลเมตร (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2555, หน้า 13-14)

จะเห็นได้ว่า สภาพปัญหาของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีสาเหตุมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือ มุ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยมิได้มีการทำนุบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง มีการใช้เทคโนโลยีที่มีศักยภาพสูงจึงทำลายล้างและสร้างผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ

สิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วและรุนแรงมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรก็ทำให้มีความต้องการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย หากมองในเชิงการบริหารจัดการของภาครัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจเพียงฝ่ายเดียวในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็จะพบว่ายิ่งขาดความตระหนักถึงความสำคัญของคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขาดการบูรณาการบริหารจัดการในด้านแผนงาน งบประมาณ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ และขาดองค์ความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะ ตลอดจนขาดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่จะเข้ามาจัดการทรัพยากร

### **มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย ก่อนมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้**

ก่อนมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้ ประเทศไทยพยายามใช้กฎหมายที่มีสภาพบังคับอยู่เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งระบุว่า จุดมุ่งหมายมิได้อยู่ที่การเพิ่มจำนวนพื้นที่คุ้มครองเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองจึงควรกำหนดให้พื้นที่คุ้มครองตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ดีที่สุดสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสิ่งสำคัญ (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 94) และสามารถจำแนกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็น 4 กลุ่ม มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

กฎหมายว่าด้วยแนวนโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วย

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในมาตรา 56 ระบุถึงสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และมาตรา 79 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลที่กำหนดแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ รวมทั้งรับรองชุมชนให้มีสิทธิร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

2. กฎหมายว่าด้วยการใช้ที่ดินและการจัดการระบบนิเวศ ประกอบไปด้วย

2.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497



ประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติความหมายของคำว่าที่ดิน\* ให้หมายความรวมถึง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อันได้แก่ เกาะและที่ชายทะเลด้วย และที่ดินของรัฐ ห้ามผู้ใด ครอบครอง ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพ หรือทำสิ่งอื่นใดอันเป็นอันตรายต่อทรัพยากรในดิน ซึ่ง รวมถึงเกาะและที่ชายฝั่งทะเล และมีบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่ดินของรัฐที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามใน ราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่มีสิทธิครอบครองหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่\*\*

## 2.2 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

บทบัญญัติมาตรา 6\*\*\* ใช้บังคับเกี่ยวกับกิจกรรมการใช้ทะเลว่าด้วยการป้องกันการ พังทลายของดินและทราย หรือสิ่งปลูกสร้างตลอดจนการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง

## 2.3 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ ทางน้ำ หมายความว่า รวมถึงทะเลด้วย\* และมาตรา 23 บัญญัติห้ามมิให้ ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือเศษวัตถุก่อสร้างลงในทะเลทางน้ำ

---

\* มาตรา 1 “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

\*\* มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิ ครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ใน บริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

\*\*\* มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างตลอดจนการอื่นที่จำเป็น เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) บริเวณห้ามขุดดินหรือถมดิน

(2) ความสัมพันธ์ของความลาดเอียงของบ่อดินหรือเนินดินตามชนิดของดินความลึกและขนาดของ บ่อดินที่จะขุดดิน ความสูงและพื้นที่ของเนินดินที่จะถมดิน และระยะห่างจากขอบบ่อดินหรือเนินดินถึงเขตที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างของบุคคลอื่น

(3) วิธีการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง

(4) วิธีการให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยแก่คนงานและบุคคลภายนอก

(5) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขอื่น ในการขุดดินหรือถมดิน

หรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ หากฝ่าฝืน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการจัดการขนย้ายวัตถุนั้นออกไป และให้แก้ไขให้ทางน้ำนั้นคืนสู่สภาพเดิม และมาตรา 30 และมาตรา 33 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใด ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะ จากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ และ ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ หากฝ่าฝืน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

2.4 กฎหมายว่าด้วยการจัดการระบบนิเวศและพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประกอบไปด้วย

#### 2.4.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

มีผลบังคับใช้กับพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดรวมถึงป่าชายเลน ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย เพื่อคุ้มครองที่ดินซึ่งเป็นป่าและควบคุมไม้หวงห้าม ควบคุมไม้ในลำน้ำ ผลผลิตจากป่า และการแปรรูปไม้หวงห้าม ทั้งนี้มาตรา 4 (1) บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน” และมาตรา 54 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะได้กระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภท เกษตรกรรม และรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่” บทบัญญัติข้างต้นทำให้ป่าชายเลนได้รับการคุ้มครอง

#### 2.4.2 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 2558 โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนี้

##### มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สัตว์น้ำ” หมายความว่า สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำเป็นปกติ สัตว์จำพวกสะเทินน้ำสะเทินบกสัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณน้ำท่วมถึง สัตว์ที่มีการดำรงชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ สัตว์ที่มีวงจรชีวิตช่วงหนึ่งที่อาศัยอยู่ในน้ำเฉพาะช่วงชีวิตที่อาศัยอยู่ในน้ำ รวมทั้งไข่และน้ำเชื้อของ สัตว์น้ำ และสาหร่ายทะเล ซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และให้หมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์ไม้น้ำนั้นด้วย

---

\* มาตรา 3 "ทางน้ำ" หมายความว่า ทะเล ทะเลสาบ หาดทรายชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วยหนอง คลอง คับคลอง บึง คูลำราง และหมายความรวมถึงที่ระบายน้ำด้วย

“การประมง” หมายความว่า การทำการประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การดูแลรักษาสัตว์น้ำหลังการจับ หรือการแปรรูปสัตว์น้ำ

“ผู้ประกอบการประมง” หมายความว่า บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งมีอาชีพเป็นผู้ประกอบการประมงเป็นอาชีพปกติ

“ที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ” หมายความว่า บ่อ คอก กระชัง หรือที่ที่ใช้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ลักษณะอื่นใดไม่ว่าจะอยู่ในที่ดินของเอกชน หรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือในที่จับสัตว์น้ำใด ๆ ที่ผู้ขุด ผู้สร้าง ผู้จัดทำ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองมีความมุ่งหมายโดยตรงที่จะใช้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

“ที่จับสัตว์น้ำ” หมายความว่า ที่ที่มีน้ำขังหรือไหล และหาดทั้งปวงที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งป่าไม้และพื้นดินที่มีน้ำท่วมตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็ สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของเอกชนและภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิจะใช้ในการทำการประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏ โดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือกฎหมายระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญา หรือด้วยประการอื่นใด

“น่านน้ำไทย” หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ในราชอาณาจักร และให้หมายความรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้วย

“แนวชายฝั่งทะเล” หมายความว่า แนวความลึกน้ำศูนย์เมตรหรือแนวที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง ชายเกาะ หรือขอบนอกของพื้นที่ที่มีการถมทะเลตามแผนที่เดินเรือของกรมอุทกศาสตร์

มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

- (1) ปล่อย เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุอันตรายตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ
- (2) กระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำมีนเมา
- (3) ปล่อย เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงสู่ที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ
- (4) ทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำอันจำเป็นโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหาร หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 38 เขตการประมงแบ่งออกเป็นสามเขต ได้แก่ เขตประมงทะเลชายฝั่ง เขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง และเขตประมงน้ำจืด

### 3. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายที่ตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ และมีบทบัญญัติที่ใช้บังคับเกี่ยวกับกิจกรรมการใช้ประโยชน์ทางทะเลตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 เกี่ยวกับการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อคุ้มครอง ควบคุม ดูแลระบบนิเวศและถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของพืชและสัตว์ ทั้งนี้ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามเก็บหา นำไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นออกไป ห้ามนำสัตว์ออกไปหรือทำอันตรายแก่สัตว์ ห้ามเก็บหา นำออกกกล้วยไม้ ห้ามเก็บหรือทำอันตรายดอกไม้ ใบไม้หรือผลไม้ ห้ามดำเนินกิจกรรมเพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัว

### 4. พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายที่กำหนดคำจำกัดความของคำว่า โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ สิ่งเทียมโบราณวัตถุและสิ่งเทียมศิลปวัตถุ ซึ่งเกี่ยวข้องกับพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในรูปแบบพื้นที่คุ้มครองโบราณคดีใต้ทะเล และพื้นที่คุ้มครองทางวัฒนธรรมด้วย อาทิ พื้นที่ซากเรือโบราณจมในอ่าวไทยและ ประภาคารประวัติศาสตร์ เป็นต้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และการดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถานด้วย

### 5. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า รวมทั้งป่าชายเลนซึ่งเป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์อยู่ต่อไป โดยบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทำไม้ เก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ นอกจากนั้นมาตรา 6 ยังกำหนดว่า หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร อาจกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้

ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ก็สามารถกระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

#### 6. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ ซึ่งรวมถึงสิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่งด้วย โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการค้า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง การค้าและการเคลื่อนย้ายสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ การยึดถือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน แผ้วถาง เผาหรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หินหรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้ลำน้ำ ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งประจำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ได้ โดยคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อเป็นบริเวณที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยตลอดถาวร เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

#### 7. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติอันโดดเด่นพิเศษเฉพาะ หรืออันอาจถูกทำลายได้ง่ายเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงทะเลด้วย ทั้งนี้ในเขตพื้นที่คุ้มครองจะต้องมีการจัดการโดยเฉพาะ และมีการคุ้มครองตามความเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินปนเปื้อน น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลาย เนื่องมาจากการขยายตัวของประชากร การใช้ทรัพยากรอย่างไม่ถูกต้อง โดยส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายว่าด้วยกิจกรรมและโครงการ ประกอบไปด้วย

#### 1. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือในน่านน้ำไทยและอาณาเขตต่อเนื่อง โดย “น่านน้ำไทย” หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของราชอาณาจักรไทย เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับแหล่งน้ำ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจ

ออกกฎกระทรวงกำหนดแนวแม่น้ำลำคลองหรือทะเลอาณาเขตแห่งใดเป็นเขตท่าเรือหรือเขตจอดเรือ และกำหนดทางเดินเรือได้ และห้ามมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเพื่อประกอบธุรกิจ การเท ทิ้งสิ่งของและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนเคมีภัณฑ์ และสิ่งที้อาจก่อให้เกิดอันตรายลงในแหล่งน้ำ ซึ่งอาจเกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ สิ่งของ และสิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

## 2. พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

กำหนดนโยบายหรือมาตรการเพื่อป้องกันการทำลายสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว ไว้ในมาตรา 9 (5) ที่กำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจสำรวจกำหนดพื้นที่และสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ และอยู่ในความควบคุมของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และมาตรา 9 (6) กำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทำการสำรวจวางแผน ดำเนินการจัดการอนุรักษ์ฟื้นฟู ทรัพยากรการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

## 3. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กำหนดเขตห้ามก่อสร้างอาคารบริเวณชายฝั่งตามมาตรา 8 เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีแนะนำโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

## 4. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มีบทบัญญัติห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งรวมถึงทะเลด้วย โดยให้อำนาจท้องถิ่นออกข้อกำหนด ตามมาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

กระบวนการและขั้นตอนการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย  
(อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 95-97)

### 1. ขั้นตอนการประกาศพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

#### 1.1 ขั้นตอนการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง มีการดำเนินงาน 2 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1 พิจารณาขอบเขตพื้นที่และมาตรการ โดยหน่วยงาน ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมพิจารณา

แนวทางที่ 2 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือตามความเหมาะสม และนำเขตพื้นที่และมาตรการไปร่วมพิจารณากับหน่วยงาน ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่โดยแต่ละกรณีนั้นมีวิธีการหลักที่นำมาใช้ในการพิจารณาการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. พิจารณาความสำคัญ สภาพปัญหา และกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 43 หรือมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2. พิจารณากำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสม

3. ประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานท้องถิ่น จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จัดทำกฎกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

#### 1.2 ขั้นตอนของกฎหมาย

1.2.1 นำร่างกฎกระทรวงที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

1.2.2 คณะรัฐมนตรีส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวง

1.2.3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวง โดยเชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมในการตรวจพิจารณา

1.2.4 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งร่างกฎกระทรวงที่ตรวจพิจารณาแล้วให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง

1.2.5 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งร่างกฎกระทรวงที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้รัฐมนตรีลงนามในกฎกระทรวง

1.2.6 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน

## รูปแบบพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย

รูปแบบพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทย จำแนกตามกฎหมายที่บังคับใช้ก่อนพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 แบ่งออกเป็น 12 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่รักษาพืชพันธุ์ พื้นที่กำหนดมาตรการในการทำประมง พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม พื้นที่คุ้มครองโบราณคดีใต้น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ พื้นที่สงวนชีวมณฑล พื้นที่มรดกแห่งอาเซียน อุทยานแห่งชาติทางทะเล เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่ป่าชายเลน แหล่งปะการัง และแหล่งหญ้าทะเล ซึ่งเกิดขึ้นจากการกำหนดพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายต่าง ๆ ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในประเทศไทย ดังนี้

ตารางที่ 1 พื้นที่คุ้มครองทางทะเลในประเทศไทย

รูปแบบ	จำนวน (แห่ง)	กฎหมายหลัก	พื้นที่รวม (ตร.กม.)	พื้นที่บก (ตร.กม.)	พื้นที่ทะเล (ตร.กม.)	ประเภท (IUCN)
1. ที่รักษาพืชพันธุ์	223	พรบ. ประมง พ.ศ. 2558	-	191	30	Ia
2. พื้นที่กำหนดมาตรการ ในการทำประมง	25	พรบ. ประมง พ.ศ. 2558	50,814.94	-	50,814.94	IV
3. พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม	6	พรบ. ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	9,499.27	4,981.48	4,517.79	VI
4. พื้นที่คุ้มครองโบราณคดี ใต้น้ำ	44	พรบ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ ฯ พ.ศ. 2504	44	2	42	V
5. พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ ระหว่างประเทศ	9	อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่ม น้ำ (The Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat 1971)	1,213.88	1,196.27	17.61	-
6. พื้นที่สงวนชีวมณฑล	1	โครงการมมนุษย์และชีว มณฑล (The UNESCO Man and Biosphere Programme)	304.13	175.77	128.36	-



## ตารางที่ 1 (ต่อ)

รูปแบบ	จำนวน (แห่ง)	กฎหมายหลัก	พื้นที่รวม (ตร.กม.)	พื้นที่บก (ตร.กม.)	พื้นที่ ทะเล (ตร.กม.)	ประเภท (IUCN)
7. พื้นที่มรดกแห่งอาเซียน	2	อุทยานมรดกอาเซียน (ASEAN Declaration on Heritage Parks and Reserves)	2,154.75	424.49	1,730.26	-
8. อุทยานแห่งชาติทางทะเล	22	พรบ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	6,927.75	2,137.07	4,790.68	II
9. เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	9	พรบ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	777.47	705.73	71.74	IV
10. พื้นที่ป่าชายเลน	24	พรบ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 , พรบ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	2,440.10	2,440.10	-	-
11. แหล่งปะการัง	16	พรบ. ประมง พ.ศ. 2558 , พรบ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	205.21	-	205.21	-
12. แหล่งหญ้าทะเล	17	อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Ramsar or Wetlands Convention)	189.87	-	189.87	-

**มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย เมื่อมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้**

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มี 30 มาตรา สามารถแยกพิจารณาได้ 5 หมวด ดังนี้

1. มาตรา 1 - 4 เป็นบทบัญญัติเรื่อง คำจำกัดความ ขอบเขตการบังคับใช้ ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

2. มาตรา 5 - 15 เป็นบทบัญญัติเรื่อง คณะกรรมการ นโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

3. มาตรา 16 เป็นบทบัญญัติเรื่อง ชุมชนชายฝั่ง

4. มาตรา 17 - 23 เป็นบทบัญญัติเรื่อง การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

5. มาตรา 24 - 26 เป็นบทบัญญัติเรื่อง พนักงานเจ้าหน้าที่

## 6. มาตรา 27 – 30 เป็นบทบัญญัติเรื่อง บทกำหนดโทษ

ผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงรายละเอียดของพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งวิเคราะห์เชื่อมโยงถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นพันธกรณีของประเทศไทยที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีรายละเอียดดังนี้

### 1. หลักการและเหตุผล

หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ว่า “โดยที่ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ประกอบกับได้มีการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรม ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการคุ้มครองเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบางพื้นที่ สมควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันกักเคาะชายฝั่ง รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปลูก การบำรุงรักษาการอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

### 2. การมีผลบังคับใช้และขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ

#### 2.1 การมีผลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ

มาตรา 2\* แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการมีผลบังคับใช้พระราชบัญญัติว่า ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือนับแต่วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2558

#### 2.2 ขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดนิยามศัพท์สำหรับศัพท์เฉพาะต่าง ๆ ไว้เพื่อวางขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติ โดยมีความหมาย รายละเอียด และประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

##### 2.2.1 ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

\* มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

คำว่า ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัตินี้ มีความหมายครอบคลุมถึงพื้นที่บนบกและในทะเล โดยกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์อย่างละเอียด และชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งที่มีความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพ \*

นิยามศัพท์ดังกล่าวมีประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสังเกต กล่าวคือ

1. นิยามนี้มีความสอดคล้องกับมาตรา 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ได้ให้ความหมายของพื้นที่คุ้มครองว่าหมายถึง “พื้นที่ซึ่งได้รับการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ซึ่งถูกระบุให้หรือวางระเบียบให้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์”

2. นิยามศัพท์ดังกล่าวสอดคล้องกับคำจำกัดความของพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่อนุรักษ์ (Protected areas) ซึ่งสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Nature: IUCN) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “เป็นพื้นที่บนบกและ /หรือพื้นที่ทางทะเลที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรทางวัฒนธรรม พร้อมมีระบบการจัดการที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายหรือวิธีการอื่นใดที่มีประสิทธิภาพ”

3. นิยามศัพท์ดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งมีบทบัญญัติในข้อ 56 ให้สิทธิอธิปไตยแก่รัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพื่อการอนุรักษ์ คุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล การจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล การสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้งและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ และการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เพื่อปกป้องและฟื้นฟูความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและมหาสมุทร เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

ชุมชนชายฝั่ง

คำว่า “ชุมชนชายฝั่ง” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะ “ชุมชนชายฝั่ง” จึงเป็นถ้อยคำที่มีลักษณะ

\* มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชมัจฉริยะ พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเล หรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาดที่ชายทะเล เกาะ หมู่เกาะ ปะการัง ดอนหอย ฟัน และสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

เป็นการกำหนดพื้นที่ทางกายภาพไว้อย่างกว้าง ๆ หมายถึง ประชากรที่เป็นคนในชุมชนท้องถิ่น เป็นคนพื้นเมืองที่อยู่ในท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะ เพราะพวกเขาอาศัยอยู่ในพื้นที่มาช้านานและมีบทบาทในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและชนิดพันธุ์ในหลายรูปแบบ โดยขึ้นอยู่กับวิถีชีวิต เศรษฐกิจ ประเพณี วัฒนธรรม ความงดงามและจิตวิญญาณของคนในชุมชนท้องถิ่น เช่น หมู่บ้านชาวประมง และชาวเกาะ เป็นต้น \*

นอกจากนี้ยังได้มีการบัญญัติถึงการให้ชุมชนชายฝั่งได้มีส่วนร่วมภายในชุมชนและการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนชุมชนชายฝั่ง ในการจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอีกด้วย \*\* ซึ่งการบัญญัติให้ชุมชนชายฝั่งและส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งนั้น สอดคล้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 (ก) ว่า “จัดทำหรือธำรงรักษากฎข้อบังคับที่จำเป็นและหรือข้อกำหนดระเบียบบังคับต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์และประชากรที่ถูกคุกคาม”

#### เขตอนุรักษ์

คำว่า “เขตอนุรักษ์” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่คุ้มครอง

\* มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ชุมชนชายฝั่ง” หมายความว่า ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะ

\*\* มาตรา 16 เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และจังหวัด

(2) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการ หรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่องดังกล่าว

(3) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(4) เรื่องอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

การสนับสนุนและช่วยเหลือชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด

สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่รักษาพืชพันธุ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด \*

จากนิยามศัพท์ดังกล่าว การกำหนดเขตอนุรักษ์มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครอง โดยการบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่บังคับใช้ก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้จะใช้บังคับ มาใช้บังคับในพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งให้ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ที่มีปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

นิยามศัพท์ดังกล่าวมีประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสังเกตคือ สอดคล้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 (ก) ว่า “จัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ”

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และพนักงานเจ้าหน้าที่

#### 1. คณะกรรมการ

คำว่า “คณะกรรมการ” ตามมาตรา 3 \*\* แห่งพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ซึ่งมีองค์ประกอบคือ บุคคลสำคัญในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และผู้แทนชุมชน แต่งตั้งขึ้นเพื่อเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการต่าง ๆ องค์ประกอบของคณะกรรมการคณะนี้ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้

\* มาตรา 3 “เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่รักษาพืชพันธุ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

\*\* มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

จากรายละเอียดองค์ประกอบของคณะกรรมการ ทำให้เห็นว่า บทบัญญัตินี้มีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหากรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีมากมายและมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน และเกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการต่าง ๆ การจัดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้จะทำให้สามารถกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และแก้ไขปัญหาททรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มากยิ่งขึ้น โดยประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรด้วย

## 2. คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ตามมาตรา 12\* แห่งพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดสำหรับจังหวัดใดที่มีพื้นที่เพื่อการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในกรุงเทพมหานคร ก็ถือเป็นคณะกรรมการตามมาตรานี้ด้วย องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ คือ บุคคลสำคัญในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระดับจังหวัด และผู้แทนภาค

\* มาตรา 12 ให้มีคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดสำหรับจังหวัดใดที่มีพื้นที่เพื่อการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาจังหวัด ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ประมงจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ผู้แทนกองทัพเรือ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนภาคประชาชนหรือชุมชนชายฝั่งในจังหวัดนั้นซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์หรือเป็นที่ยอมรับด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการท่องเที่ยว หรือด้านการประมง จำนวนไม่เกินแปดคน

สำหรับกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมเจ้าท่า ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ผู้แทนกองทัพเรือ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสภากรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากผู้แทนภาคประชาชนหรือชุมชนชายฝั่งในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์หรือเป็นที่ยอมรับด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการท่องเที่ยว หรือด้านการประมง จำนวนไม่เกินแปดคน

ให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่อยู่อาศัยจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ

ประชาชน แต่งตั้งขึ้นเพื่อเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการต่าง ๆ โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรด้วย

### 3. พนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัตินี้ได้ให้นิยามของ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ว่าหมายถึง ข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับปฏิบัติการหรือเทียบเท่าซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้\*

จากนิยามดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะความหมายอย่างกว้าง เพื่อให้ข้าราชการในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่จะดำเนินการประสานการใช้อำนาจกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กล่าวมาแล้ว เพื่อบริหารจัดการร่วมกันอย่างเป็นองค์รวมและเกิดการบูรณาการ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 \*\* หลายประการ เช่น การเข้าไปตรวจสอบ ควบคุม ตรวจสอบสถานที่

\* มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับปฏิบัติการหรือเทียบเท่าซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

\*\* มาตรา 24 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจสอบและควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ตรวจสอบสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้จะมีการยกย้าย ชุกซ่อน ส่ง หรือนำออกนอกราชอาณาจักรหรือทำลายทรัพย์สิน วัตถุ สิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

(3) ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน วัตถุ สิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี

(4) สั่งให้บุคคลใด ๆ ออกจากเขตพื้นที่ตามมาตรา 18 มาตรา 20 มาตรา 21 หรือมาตรา 22 หรือคว้นการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าว

เมื่อตรวจสอบหรือยึดหรืออายัดตาม (2) หรือ (3) แล้วถ้ายังดำเนินการไม่แล้วเสร็จจะกระทำต่อไปในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด ตรวจสอบยานพาหนะ ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน วัตถุ สิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด สั่งให้บุคคลออกจากเขตพื้นที่ หรืองดเว้น การกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืน

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง

### 1. พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ในพระราชบัญญัตินี้เพื่อคุ้มครองทรัพยากรใน นิเวศป่าชายเลน\* เพราะทรัพยากรป่าชายเลนมีความสำคัญทางด้านความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างมาก เนื่องจากเป็นแหล่งกำเนิดพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ต่าง ๆ ป้องกันคลื่นลมพายุ ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ช่วยให้มีการงอกตัวของแผ่นดินเนื่องจากการขวางกั้นการไหลของน้ำทำให้เกิด ตะกอนดินงอกทับถมเป็นแผ่นดิน

### 2. พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติเรื่องการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งไว้ในมาตรา 20\*\* ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นเจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัติฉบับ นี้ เนื่องจากการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรม จึง

\* มาตรา 18 เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน ให้คงสภาพธรรมชาติและมี สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออก กฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณหนึ่งบริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์

พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอุทยาน แห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วย การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของ บุคคลใดซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ

\*\* มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีในพื้นที่ป่า ชายเลนตามมาตรา 18 ให้คงสภาพธรรมชาติและสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(1) พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้คงอยู่ในสภาพ ทางธรรมชาติเดิม

(2) พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์

(3) พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์พื้นที่ที่กำหนดให้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามวรรคหนึ่งต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอนุรักษ์ หรือเขตที่ ได้รับอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามกฎหมายว่าด้วยการประมง



จำเป็นต้องมีมาตรการในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้ฟื้นคืนมาและทำให้มีความสมดุล

การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเช่นนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสังเกตคือ สอดคล้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 (ข) ว่า “จัดทำ ในกรณีที่เป็น แนวทางสำหรับการเลือก การจัดตั้ง และการจัดการพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ”

### 3. เขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว และป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน \* ทั้งนี้เพราะชายฝั่งทะเลไทยเกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งมายาวนานและรุนแรงถึงขั้นวิกฤตจากกระบวนการตามธรรมชาติและกิจกรรมของมนุษย์ ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศของสัตว์น้ำ ชายหาด ป่าชายเลน ระบบนิเวศห้วยทะเลและแนวปะการัง เป็นต้น

#### วิธีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวิธีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้ในหลายมาตรา กล่าวโดยสรุปคือ ในมาตรา 9 (6) \*\* แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติไว้มีใจความว่า คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ตามมาตรา 18 \*\*\* การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตาม

\* มาตรา 21 เพื่อป้องกันปัญหากัดเซาะชายฝั่งและป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

\*\* มาตรา 9 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(6) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรา 21

\*\*\* มาตรา 18 เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน ให้คงสภาพธรรมชาติและมิสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณหนึ่งบริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์...

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 23 และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา 20\* และการกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ตามมาตรา 21\*\*

ทั้งนี้ มาตรา 4\*\*\* แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดพื้นที่คุ้มครองดังกล่าว และให้มีการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตอนุรักษ์ตามมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรา 21 แนบท้ายกฎกระทรวงไว้ด้วย เพื่อความสะดวกและชัดเจนในการดำเนินการต่าง ๆ

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

1. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์

ตามมาตรา 18 วรรคสาม\*\*\*\* แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์โดยใช้มาตรการทางกฎหมายตามความร้ายแรงและสภาพของพื้นที่ป่าชายเลน แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

---

\* มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีในพื้นที่ป่าชายเลนตามมาตรา 18 ให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 23 และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

\*\* มาตรา 21 เพื่อป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งและป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายกฎกระทรวง

\*\*\* มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวง และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

\*\*\*\* มาตรา 18 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ไว้ในมาตรา 23 ซึ่งได้กำหนดมาตรการคุ้มครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้

(1) ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(2) กำหนดมาตรการในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

1.1 การป้องกันการบุกรุกป่าชายเลน เป็นการกำหนดห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำ การใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

1.2 การฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน เป็นการกำหนดมาตรการในการสงวน การอนุรักษ์ การ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่ นั้น ๆ

1.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนภายในพื้นที่ที่ ประกาศกำหนด เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ

1.4 การกำหนดมาตรการในการคุ้มครองชายหาด เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
มาตรา 20 วรรคสาม \* แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้ในมาตรา 23 \*\* ซึ่งได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้เช่นเดียวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ ป่าชายเลนอนุรักษ์ ดังกล่าวข้างต้น

(3) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศ ตามธรรมชาติ

(4) กำหนดมาตรการในการคุ้มครองชายหาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

\* มาตรา 20 วรรคสาม

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 23

\*\* มาตรา 23 การกำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรา 22 ให้กำหนดในเรื่อง หนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้

(1) ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง

(2) กำหนดมาตรการในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

(3) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศ ตามธรรมชาติ

(4) กำหนดมาตรการในการคุ้มครองชายหาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

### 3. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

เนื่องจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งเป็นปัญหาสำคัญที่ทำลายทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างมาก ดังนั้นมาตรา 21 วรรคสอง \* แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงกำหนดมาตรการคุ้มครองเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งไว้ โดยกำหนดการห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำที่อาจส่งผลหรือก่อให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งเพิ่มขึ้น กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการกับสิ่งก่อสร้างหรือกิจกรรมที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ที่กำหนด ก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตพื้นที่ที่ประกาศกำหนด และการกำหนดมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควร

จากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. การไม่ให้ดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการกัดเซาะเพิ่มขึ้น
2. การพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการดำเนินการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างที่เป็นโครงสร้างวิศวกรรมในทะเล หรือการทำกิจกรรมใด ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วว่าสามารถจัดการ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลได้หรือไม่ อย่างไร และวิเคราะห์ให้ละเอียดรอบคอบว่าจะเลือกการดำเนินการต่อไป หรือระงับการดำเนินการ หรือรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยให้ได้รับค่าชดเชยตามความเหมาะสมด้วย

---

\* มาตรา 21 วรรคสอง

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายกฎกระทรวงและต้องกำหนดมาตรการดังต่อไปนี้

- (1) ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำใด ๆ ที่อาจส่งผลหรือก่อให้เกิดปัญหาในการกัดเซาะชายฝั่งเพิ่มขึ้น
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการกับสิ่งก่อสร้างหรือกิจกรรมที่ได้ดำเนินการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวง โดยจะกำหนดให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือให้ระงับการดำเนินกิจกรรม หรือรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยได้รับค่าชดเชยตามความเหมาะสม
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตพื้นที่ที่ประกาศกำหนด
- (4) กำหนดมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

3. การกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแนวเขตพื้นที่ที่ประกาศกำหนด เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรการทางกฎหมายกรณีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรณีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 17\* แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ระวังการกระทำหรือกิจกรรมนั้น และประสานกับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่เพื่อเป็นการบูรณาการการบริหารจัดการนโยบายและแผนงาน กฎหมาย และพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการบังคับใช้กฎหมายร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหากรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีมากมายและมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน แต่หากไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

---

\* มาตรา 17 ในกรณีปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้น ระวังการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม

เมื่อได้มีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว หากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแจ้งประสานหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องนั้น โดยมีชักชวนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเสียหายเพิ่มขึ้น หรือไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณดังกล่าว ในการนี้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลตามวรรคหนึ่งดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้ว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณายกเลิกคำสั่งที่ออกตามวรรคหนึ่ง

มาตรการทางกฎหมายกรณีปรากฏว่า ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือกรณีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้

กรณีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งถูกทำลาย หรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือกรณีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 22 วรรคหนึ่ง\* แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา 23 และกำหนดหน่วยงานของรัฐผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ซึ่งเป็นการบูรณาการการบริหารจัดการนโยบายและแผนงาน กฎหมาย และพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการบังคับใช้กฎหมายร่วมกันแก้ไขปัญหากรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีมากมายและมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันนั้นเอง ความรับผิดชอบและบทบาทของไทย

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ผู้ที่สร้างความเสียหายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้ด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายในเชิงป้องกัน โดยการสร้างมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยกำหนดความรับผิดชอบและบทลงโทษไว้ในมาตรา 27 – 30 แห่งพระราชบัญญัตินี้\*\*

---

\* มาตรา 22 ในกรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้าเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 23 และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น

\*\* มาตรา 27 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 28 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 18 มาตรา 20 หรือมาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 21 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 24 (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

## มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การศึกษา อุตสาหกรรม และกฎหมาย โดยในด้านกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิของประชาชนและการเคารพสิทธิของผู้อื่น ซึ่งในเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นเรื่องสำคัญที่ประชาชนตระหนักกว่า เป็นสิทธิของตนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติร่วมกันของคนในชาติ ทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีโอกาสใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพเสมอกัน รัฐจึงมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่อย่างยั่งยืนเพื่อให้ประชาชนรุ่นปัจจุบันและรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตลอดไป ดังนั้นรัฐจึงกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้ตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับเพื่อเป็นมาตรการบริหารจัดการ อนุรักษ์ ป้องกันและแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมรวมถึงปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เสื่อมโทรมลง เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นภาคีสมาชิก ดังจะเห็นได้จากกฎหมายต่อไปนี้

### 1. The National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA) (พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969)

พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 เป็นพระราชบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดกรอบการทำงานเกี่ยวกับนโยบายแห่งชาติในการส่งเสริม สนับสนุน ให้นโยบายอยู่ในสิ่งแวดล้อมอย่างมีความสุข ทั้งยังส่งเสริมความพยายามที่จะป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายหรือกำจัดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและชีวมณฑล เพื่อสวัสดิภาพของร่างกายมนุษย์ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจอันดีในความสำคัญของระบบนิเวศ และการใช้ทรัพยากรซึ่งล้วนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นไปเพื่อให้มีการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมก่อนที่รัฐบาล

---

มาตรา 29 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตาม  
มาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 30 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

กลางจะมีการดำเนินการใด ๆ ที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยจะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสียก่อน นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตราพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับเพื่อบังคับใช้ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น The Coastal Zone Management Act of 1972) (CZMA) (พระราชบัญญัติการจัดการแนวชายฝั่ง ค.ศ. 1972) The Coral Reef Conservation Act of 2000) (CRCA) (พระราชบัญญัติการอนุรักษ์แนวปะการัง ค.ศ. 2000) และยังมี The Comprehensive Environmental Response, Compensation, Liability Act of 1980) (CERCLA) (กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980) เป็นกฎหมายที่ประเมินมูลค่าความเสียหายเพื่อเยียวยาหรือฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้น

2. The Coastal Zone Management Act of 1972 (CZMA) (พระราชบัญญัติการจัดการแนวชายฝั่ง ค.ศ. 1972)

พระราชบัญญัติการจัดการแนวชายฝั่ง ค.ศ. 1972 เป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องที่กำหนดนโยบายแห่งชาติที่จะรักษาปกป้อง พัฒนาและฟื้นฟู ทรัพยากรชายฝั่งทะเล ช่วยส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลรักษาชายฝั่งทะเลด้วยการพัฒนาและทำให้เกิดผลของโปรแกรมการจัดการ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรดินและน้ำอย่างชาญฉลาด ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงนิเวศวิทยา วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และค่านิยม ความงาม รวมทั้งความต้องการ สำหรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะรองรับโปรแกรมการพัฒนาด้วย\*

3. The Coral Reef Conservation Act of 2000 (CRCA) (พระราชบัญญัติการอนุรักษ์แนวปะการัง ค.ศ. 2000)

พระราชบัญญัติการอนุรักษ์แนวปะการัง ค.ศ. 2000 เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศของแนวปะการัง และส่งเสริมการบริหารจัดการที่ชาญฉลาดและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของระบบนิเวศแนวปะการังเพื่อประโยชน์แก่ชุมชน

---

\* The Coastal Zone Management Act of 1972.

Section 303 The Congress finds and declares that it is the national policy-

(1) to preserve, protect, develop, and where possible, to restore or enhance, the resources of the Nation's coastal zone for this and succeeding generations;

(2) to encourage and assist the states to exercise effectively their responsibilities in the coastal zone through the development and implementation of management programs to achieve wise use of the land and water resources of the coastal zone, giving full consideration to ecological, cultural, historic, and esthetic values as well as the needs for compatible economic development,



ท้องถิ่นและประเทศชาติ<sup>11</sup> และสืบเนื่องจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ฝ่ายบริหาร จึงได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการสงวนรักษาระบบนิเวศของแนวปะการังในหมู่เกาะฮาวายตะวันตกเฉียงเหนือ (Northwestern Hawaiian Islands Coral Reef Ecosystem Reserve)\* ให้เป็นเขตอนุรักษ์ระบบนิเวศแนวปะการังมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และการป้องกันระบบนิเวศของแนวปะการัง สัตว์ทะเล รวมถึงน้ำ และผืนดินที่จมอยู่ใต้น้ำ และที่อยู่ติดกับทะเล โดยกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล เป็นบริเวณกว้าง มีการห้ามมิให้มีการทำประมง การเก็บปะการัง และการปฏิบัติอื่นใดในทำนองเดียวกัน

The Comprehensive Environmental Response, Compensation, Liability Act of 1980 (CERCLA) (กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980)

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 ในมาตรา 111 ระบุถึงกรณีความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมว่าเป็นเรื่องที่สามารถประเมินมูลค่าความเสียหายโดยบุคคลที่ระบุไว้ในแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมของชาติได้ โดยที่มาตรการในการคุ้มครองความเสียหายจะครอบคลุมในเรื่องการทำลายหรือการสูญหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากร รวมทั้งการฟื้นฟูในต้นทุนของทรัพยากรที่เสียหายนั้น (อดัมส์ คัด สิ้นชีพิตักษัย, 2556, หน้า 390) หรือเรียกว่า Superfund Law เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการที่จะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไป โดยให้มีเงินกองทุนทดแทน (Superfund) ขึ้นเพื่อเยียวยาความเสียหายหรือฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเรียกร้องให้ชดเชยและเยียวยาความเสียหาย โดยเงินกองทุนจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก มาจากรายได้ของรัฐบาลกลางและจากการเรียกเก็บภาษีจากการผลิตปิโตรเลียม และการผลิตสารอินทรีย์เคมีบางประเภทที่มีการผลิตปริมาณมาก ๆ และแหล่งเงินได้

<sup>11</sup> The Coral Reef Conservation Act of 2000

Section 202 “ The purposes of this title are

(1) to preserve, sustain, and restore the condition of coral reef ecosystems;

(2) to promote the wise management and sustainable use of coral reef ecosystems to benefit local communities and the Nation;

\* National Ocean Council. Legal Authorities Relating to the Implementation of Coastal and Marine Spatial Planning. 40 pp.

อื่น ๆ ได้แก่ จากผู้ผลิต ผู้ขนส่ง และผู้กำจัดวัตถุอันตราย เงินกองทุนนี้จะใช้ในการกำจัดวัตถุอันตรายในทันทีที่มีการปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม แม้ว่าค่าเสียหายเหล่านี้จะมีคู่มือที่จะรับผิดชอบก็ตาม ส่วนที่สอง มาจากรายได้ภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดวัตถุอันตราย โดยเงินส่วนนี้จะใช้เมื่อมีการขนย้ายวัตถุที่มีอันตรายจากโรงงานที่ถูกปิดเพื่อใช้ในการกำจัด ทำความสะอาด บำรุงสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่สูญเสียไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการที่มีวัตถุอันตรายแพร่กระจายออกมาในขณะที่มีการขนย้าย

### มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่ถูกล้อมรอบด้วยทะเลและเต็มไปด้วยพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งแนวปะการัง และสัตว์น้ำนานาชนิด ดังนั้นประเทศออสเตรเลียจึงให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเนื่องจากมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง ในปี ค.ศ. 1974 รัฐบาลกลางแห่งประเทศออสเตรเลียได้ประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตลอดจนควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวให้คงอยู่อย่างยั่งยืนทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ และเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศออสเตรเลียเป็นภาคีสมาชิก ดังจะเห็นได้จากกฎหมายต่อไปนี้

1. The Environment Protection (Impact of Proposals) Act of 1974 \* (พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ผลกระทบจากข้อเสนอ) ค.ศ. 1974)

\* The Environment Protection (Impact of Proposals) Act 1974.

Section 5.

(1) The object of this Act is to ensure, to the greatest extent that is practicable, that matters affecting the environment to a significant extent are fully examined and taken into account in and in relation to:

- (a) the formulation of proposals;
- (b) the carrying out of works and other projects;
- (c) the negotiation, operation and enforcement of agreements and arrangements (including agreements and arrangements with, and with authorities of, the States);
- (d) the making of, or the participation in the making of, decisions and recommendations; and
- (e) the incurring of expenditure; by, or on behalf of, the Australian Government and authorities of Australia, either alone or in association with any other government, authority, body or person.

พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ผลกระทบจากข้อเสนอ) ค.ศ. 1974 เป็นกฎหมายที่ประกาศนโยบายแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับใช้ต่อโครงการของรัฐบาลกลางทั้งหมด ไม่ว่าจะ เป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลกลาง หรือโครงการที่รัฐบาลกลางพิจารณาเห็นว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังครอบคลุมถึงโครงการของมลรัฐที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางและโครงการของมลรัฐ หรือเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางด้วย (วิวรรพณี ปานเกษม. 2556, หน้า 30)

## 2. The Great Barrier Reef Marine Park Act of 1975 \* Queensland

---

(2) The matters referred to in subsection (1) extend to matters of those kinds arising in relation to direct financial assistance granted, or proposed to be granted, to the States.

\* The Great Barrier Reef Marine Park Act 1975

### Section 2A Objects of this Act

(1) The main object of this Act is to provide for the long term protection and conservation of the environment, biodiversity and heritage values of the Great Barrier Reef Region.

(2) The other objects of this Act are to do the following, so far as is consistent with the main object:

(a) allow ecologically sustainable use of the Great Barrier Reef Region for purposes including the following:

(i) public enjoyment and appreciation;

(ii) public education about and understanding of the Region;

(iii) recreational, economic and cultural activities;

(iv) research in relation to the natural, social, economic and cultural systems and value of the Great Barrier Reef Region;

(b) encourage engagement in the protection and management of the Great Barrier Reef Region by interested persons and groups, including Queensland and local governments, communities, Indigenous persons, business and industry;

(c) assist in meeting Australia's international responsibilities in relation to the environment and protection of world heritage (especially Australia's responsibilities under the World Heritage Convention).

(3) In order to achieve its objects, this Act:

(a) provides for the establishment, control, care and development of the Great Barrier Reef Marine Park; and

(b) establishes the Great Barrier Reef Marine Park Authority; and

(c) provides for zoning plans and plans of management; and

(พระราชบัญญัติอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครองทางทะเลขนาดใหญ่ ค.ศ. 1975) มลรัฐควีนส์แลนด์

มลรัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ได้ออกพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่ออนุรักษ์พื้นที่คุ้มครองทางทะเลขนาดใหญ่ คือ The Great Barrier Reef Marine Park ซึ่งมีลักษณะเป็นพืดหินปะการังที่ยาวที่สุดในโลก ครอบคลุมพื้นที่ 344,400 ตารางกิโลเมตร ตามแนวชายฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศออสเตรเลีย หรือตอนใต้ของทะเลคอรัล บริเวณชายฝั่งของมลรัฐควีนส์แลนด์ เพื่อเป็นเขตอนุรักษ์ระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล เพื่อให้เป็นมรดกอันทรงคุณค่าของแนวปะการัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน โดยมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกป้องรักษาและการจัดการโดยบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย ให้มีการประสานความช่วยเหลือในการประชุม ความรับผิดชอบระหว่างประเทศของประเทศออสเตรเลียในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและการคุ้มครองในฐานะเป็นแหล่งมรดกโลก

3. Coastal Protection and Management Act of 1995 Queensland (พระราชบัญญัติการคุ้มครองและการจัดการชายฝั่งทะเล ค.ศ. 1995) มลรัฐควีนส์แลนด์

นอกจากพืดหินปะการังที่ยาวที่สุดในโลก The Great Barrier Reef บริเวณชายฝั่งทะเลของมลรัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย จะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่ทำให้เกิดระบบนิเวศอันทรงคุณค่า สนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของมลรัฐแล้ว ชาวมลรัฐควีนส์แลนด์ก็ยังมีความต้องการใช้ประโยชน์ในบริเวณที่ดินชายฝั่งทะเลอีกด้วย จึงส่งผลให้สภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลเสื่อมโทรมลง มลรัฐควีนส์แลนด์จึงได้ตราพระราชบัญญัติการคุ้มครองและการจัดการชายฝั่งทะเล ค.ศ. 1995 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดให้มีการคุ้มครอง การอนุรักษ์ พื้นฟูและการบริหารจัดการเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลรวมทั้งทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดแนวทางยุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาการใช้ประโยชน์เขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างยั่งยืน และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาชีวิตและป้องกันทรัพย์สินจากภัยพิบัติเนื่องจากอันตรายจากชายฝั่งทะเล ตลอดจนการส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรชายฝั่งทะเลและผลกระทบที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์บนเขตชายฝั่งทะเล\* นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุ

- 
- (d) regulates, including by a system of permissions, use of the Great Barrier Reef Marine Park in ways consistent with ecosystem based management and the principles of ecologically sustainable use; and
  - (e) facilitates partnership with traditional owners in management of marine resources; and
  - (f) facilitates a collaborative approach to management of the Great Barrier Reef World Heritage area with the Queensland government.

\* Coastal Protection and Management Act, 1995

วัตถุประสงค์ ได้แก่ การวางแผนการประสานงานและบูรณาการเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเล การประกาศเขตการจัดการชายฝั่งทะเลที่เป็นพื้นที่ที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ การประกาศเขตพื้นที่เสี่ยงภัยในการกัดเซาะชายฝั่งทะเล และการใช้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้\*\*

---

Part 2 3 The main objects of this Act are to—

- (a) provide for the protection, conservation, rehabilitation and management of the coastal zone, including its resources and biological diversity; and
- (b) have regard to the goal, core objectives and guiding principles of the National Strategy for Ecologically Sustainable Development in the use of the coastal zone; and
- (c) ensure decisions about land use and development safeguard life and property from the threat of coastal hazards; and
- (d) encourage the enhancement of knowledge of coastal resources and the effect of human activities on the coastal zone.

\*\* Coastal Protection and Management Act, 1995

Part 2 4 How objects of Act are to be achieved

The objects of this Act are to be achieved by coordinated and integrated planning and decision-making, involving, among other things, the following—

- (a) Coastal zone
  - Defining the coastal zone, which is the area to which this Act applies.
- (b) Coastal plan
  - Preparing a coastal plan that—
  - identifies coastal resources
  - states policies for coastal management
  - is developed in consultation with the public
  - has regard to the Aboriginal tradition of Aboriginal people and Island custom of Torres Strait Islanders.
- (c) Coastal management districts
  - Declaring coastal management districts in the coastal zone as areas requiring special development controls and management practices.
- (d) Erosion prone areas
  - Declaring erosion prone areas in the coastal zone as areas where particular development requirements are applied.
- (e) Use of other legislation

## บทที่ 4

# วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครอง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ในสิ่งที่ได้ศึกษามาในบทที่ 2 และบทที่ 3 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (United Nations Convention on Biological Diversity) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) (UNCLOS) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก

แม้ผู้วิจัยจะพบว่า หลักการ เหตุผล และสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ จะมีความเหมาะสม และช่วยแก้ไขปัญหการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความเป็นเอกภาพ และเกิดการบูรณาการได้ก็ตาม แต่ผู้วิจัยเห็นว่า ยังมีบทบัญญัติบางมาตราหรือบางส่วนของบางมาตราที่ยังไม่มีความเหมาะสม ยังขาดความชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และการตีความกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันกักตุนขยะชายฝั่ง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยจะได้พิจารณาถึงประเด็นเพื่อวิเคราะห์ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกำหนดโทษปรับและโทษจำคุกว่า

---

- Using other relevant legislation wherever practicable to achieve the objects of this Act.

(f) Monitoring, reporting and review

- Requiring the chief executive to prepare and publish a report on the state of the coastal zone on a regular basis.

มีความไม่เหมาะสมและความไม่ชัดเจนอย่างไรบ้าง ตลอดจนวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย ในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศ สหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อนำไปสู่วิธีการและ ข้อเสนอแนะต่อไป

### การมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน

พระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มี ค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน แตกต่างจากมาตรา 120\* แห่งพระราชบัญญัติ สุลการ พุทธศักราช 2469 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่องการมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับ เหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน โดยบัญญัติไว้มีความสำคัญว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือประกาศอื่นที่บังคับใช้อยู่ ถ้าแตกต่างจากพระราชบัญญัติสุลการ ก็ให้ใช้ บังคับพระราชบัญญัติสุลการเป็นหลัก รวมทั้งกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะได้ ให้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลง หรือถอนไปซึ่งอำนาจแห่ง พระราชบัญญัติสุลการ เว้นแต่กฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใหม่ นั้น จะแสดงไว้โดย ชัดแจ้งว่ามีความประสงค์ให้แตกต่างเป็นอื่น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เนื่องจากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความหลากหลายทาง ชีวภาพสูง ทำให้การใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครอง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงควรมีบทบัญญัติเรื่องการมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกว่า กฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน เพราะย่อมจะเกิดผลดีในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการ บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมากกว่า เนื่องจากจะทำให้การปฏิบัติงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่จะเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีเอกสิทธิ์เด็ดขาดใน การปฏิบัติหน้าที่ ช่วยจัดปัญหาความถกถันหรือทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับอื่น

---

\* มาตรา 120 เมื่อใดบทพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับบทกฎหมายพระราชบัญญัติหรือประกาศอื่นที่ใช้อยู่ ณ บัดนี้ ท่านว่าในเรื่องอันเกี่ยวแก่สุลการนั้น ให้ยกเอาบทพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับ และกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะได้ให้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอนจำกัดเปลี่ยนแปลงหรือ ถอนไปเสียซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นไว้แต่ในกฎหมายพระราชบัญญัติหรือประกาศใหม่ นั้น จะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่า มีประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น

### ขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบัญญัติว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพรุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ หมู่เกาะ ปะการัง คอนหอย ฟันและสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นจะพบว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้โดยอาศัยจุดเกาะเกี่ยวอย่างใดอย่างหนึ่งกับประเทศไทย จึงสามารถบังคับใช้ได้เฉพาะในทะเลอาณาเขตและชายฝั่ง และทำให้เกิดการตีความว่า การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติถ้อยคำที่ชัดเจนว่า บังคับใช้กฎหมายได้เฉพาะในเขตพื้นที่ทะเลอาณาเขตและชายฝั่ง ก็จะถือว่าพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับครอบคลุมถึงพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยหรือไม่ ซึ่งทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่อผู้บังคับใช้กฎหมายได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มีขอบเขตการบังคับใช้เพียงใด

นอกจากนี้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 56 (บี) ได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ดูแลทรัพยากรทางทะเล ระบบนิเวศต่าง ๆ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และมีเขตอำนาจเกี่ยวกับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม ครอบคลุมพื้นที่ 200 ไมล์ทะเล คือ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งเป็นสิทธิของรัฐภาคีในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ เช่น หากรัฐอื่นเข้ามากระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเล หากกฎหมายภายในของรัฐภาคีกำหนดครอบคลุมอยู่ รัฐภาคีก็สามารถดำเนินการบังคับใช้กฎหมายได้ ดังนั้นการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้จึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพราะยังไม่มี การกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งจะส่งผลให้สัตว์ทะเลหายาก เช่น เต่าทะเล วาฬ โลมา พะยูน สัตว์ที่อพยพย้ายถิ่นระยะไกลระหว่างประเทศเกินกว่าขอบเขตในทะเลอาณาเขต ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า นิยามศัพท์คำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” มีความไม่เหมาะสม



## อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และพนักงานเจ้าหน้าที่

### 1. วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ว่าประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ผู้บัญชาการทหารเรือ และเลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบสองคน และ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรณี ด้านสมุทรศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล ด้านการท่องเที่ยว ด้านการประมง ด้านเศรษฐศาสตร์หรือด้านนิติศาสตร์ ทั้งนี้จะต้องเป็นผู้แทนชุมชนชายฝั่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

นอกจากนี้ มาตรา 9 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ ดังต่อไปนี้

1. เสนอนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ
2. ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และคำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ
3. พิจารณาให้ความเห็นชอบเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง
4. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

5. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่ามีมติตามที่เห็นสมควรในกรณีที่น่าปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

6. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 18 มาตรา 20 และ มาตรา 21

7. เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

8 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในประเด็นนี้ผู้วิจัย ขอแยกการวิเคราะห์เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. ประเด็นการสร้างมาตรการบริหารสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงสุด

ตามมาตรา 5 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการระดับนโยบายของชาติทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐ และเป็นเจ้าภาพผู้รับผิดชอบการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อีกทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของบุคคลและองค์กรเอกชนในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกับรัฐ ทำให้คณะกรรมการจำเป็นต้องมีข้อมูลและองค์ความรู้อย่างกว้างขวาง เพื่อประกอบการพิจารณาในระดับนโยบายและการแก้ไขปัญหาของชาติ ดังนั้นการที่คณะกรรมการจำเป็นต้องมีข้อมูลและองค์ความรู้ก็เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดหรือเสียหายแก่ทางราชการและทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติเรียกหน่วยงานหรือบุคคลมาชี้แจง ให้ข้อเท็จจริง คำแนะนำ ความเห็น หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการสร้างมาตรการบริหารสนับสนุนการทำงานให้แก่คณะกรรมการ

2. วิเคราะห์ความสอดคล้องของอำนาจหน้าที่คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

ในมาตรา 13 คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจหน้าที่สัมพันธ สอดคล้องกับคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ

ชายฝั่งแห่งชาติ โดยคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีหน้าที่จัดทำและเสนอความเห็นแก่คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ได้แก่ นโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ความเห็นในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณหนึ่งบริเวณใดในจังหวัดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ความเห็นในการออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ความเห็นในการพิจารณาให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ความเห็นเพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรในกรณีปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งภายในบริเวณจังหวัดได้รับความเสียหายหรือจำเป็นต้องได้รับการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ หรือการฟื้นฟู รายงานผลการดำเนินการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง แต่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบนโยบาย แผนการจัดการและความเห็นของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดแต่อย่างใด

## 2. วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

บัญญัติไว้ในมาตรา 13 (6) ว่า คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรืออธิบดีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรในกรณีปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งภายในบริเวณจังหวัดได้รับความเสียหายหรือจำเป็นต้องได้รับการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ หรือการฟื้นฟู

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรณีที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งภายในบริเวณจังหวัดได้รับความเสียหายหรือจำเป็นต้องได้รับการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ หรือการฟื้นฟู คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรืออธิบดีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรเท่านั้น

ผู้วิจัยจึงมีประเด็นที่จะวิเคราะห์ว่า กรณีที่เกิดความเสียหายหรือมีความจำเป็นดังกล่าว การบัญญัติให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรืออธิบดีเพื่อพิจารณาดำเนินการนั้น เป็นการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าและอาจก็ให้เกิดความเสียหายและสูญเสียเพิ่มมากขึ้น โดยอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหากรณีที่มีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง มาตรา 17 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เท่านั้น ไม่มีการกระจายอำนาจในการ

บริหารงานให้แก่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในพื้นที่ที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกิดความเสียหายด้วย

### 3. วิเคราะห์กระบวนการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

ในเรื่องของพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดนิยามศัพท์ไว้ดังนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับปฏิบัติการหรือเทียบเท่าซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

จากนิยามศัพท์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่บุคคลใดจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ จะถูกแต่งตั้งตามดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายได้กำหนดกรอบให้รัฐมนตรีฯ แต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติ 2 ประการดังนี้

1. ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ ปฏิบัติการหรือเทียบเท่าซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับปฏิบัติการหรือเทียบเท่า ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

การที่นิยามศัพท์ “พนักงานเจ้าหน้าที่” กำหนดให้ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับปฏิบัติการหรือเทียบเท่า นั้น อาจทำให้จำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับปฏิบัติการในสังกัดกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ในการสงวน รักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีพื้นที่ในการปฏิบัติงานทั่วประเทศ และการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นมาเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานอื่นก็มีภาระงานตามสังกัดหน่วยงานของตนอยู่แล้ว จึงอาจทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ดีเท่าที่ควร และอาจหาบุคคลที่สามารถแต่งตั้งได้น้อย เพราะจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย

## มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทย หากเป็นพื้นที่คุ้มครองในน้ำจะจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 หากเป็นพื้นที่คุ้มครองบนบกจะจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2540 (ซึ่งรวมถึงอุทยานทางทะเล) และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แต่มีกฎหมายฉบับหนึ่งที่ครอบคลุมการกำหนดพื้นที่คุ้มครองได้ทั้งบนบกและทะเลคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลบางครั้งก็อาจสับสน ไม่ทราบว่าจะใช้กฎหมายใดมารองรับและการดำเนินการจะใช้กระบวนการวิธีดำเนินงานอย่างไรจึงจะเหมาะสมเนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 3

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ก็พบว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้ถึง 3 ประเภทคือ การกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ตามมาตรา 18 เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน ให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีในพื้นที่ป่าชายเลนให้คงสภาพธรรมชาติและสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ และการกำหนดพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ตามมาตรา 21 เพื่อป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งและป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการกับสิ่งก่อสร้างหรือกิจกรรมที่ได้ดำเนินการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวง โดยจะกำหนดให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือให้ระงับการดำเนินการ หรือรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยได้รับคำชดเชยตามความเหมาะสม

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรา 21 ดังกล่าวทำให้สถานะทางกฎหมายในเรื่องการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงไปจากมาตรการทางกฎหมายเดิมที่ต้องใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับในการบังคับใช้ และถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจัดตั้งเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งขึ้นเป็นครั้งแรกอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ มีหน่วยงานที่กำกับดูแลและรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ เป็นการแก้ไขปัญหาพื้นที่คุ้มครองที่ทับซ้อนกัน และมีมาตรการที่เป็นรูปธรรมสำหรับการดำเนินการ

กับสิ่งก่อสร้างหรือกิจกรรมที่ได้ดำเนินการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดก่อนที่จะมีการออก  
กฎกระทรวง ทำให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างมีเอกภาพ มีการ  
บูรณาการและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ  
ในการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และลดความสูญเสียความ  
หลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ บทบัญญัติในส่วนของการดำเนินการกับสิ่งก่อสร้างหรือกิจกรรมที่ได้  
ดำเนินการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวง ยังสอดคล้องกับกรณี  
ที่ น.พ. อนันท์ บุญโสภณ (22 พฤษภาคม 2557, สัมภาษณ์) ได้ให้คำสัมภาษณ์ในประเด็นปัญหาและ  
อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทาง  
ทะเลและชายฝั่ง ไว้ว่า

“การสร้างเขื่อนกันทราย การเอาหินทิ้งเป็นทางยาวเพื่อไม่ให้ทรายมากลบ  
ปากแม่น้ำทำให้กลายเป็นเขื่อนคักทราย คักทรายไว้ด้านหนึ่งแต่ก็ทำให้หาดทรายอีกด้านหนึ่ง  
ถูกกัดเซาะอย่างรุนแรง และมีการสร้างเขื่อนกันคลื่นทำให้คลื่นปะทะกับเขื่อนกันคลื่นและ  
กลายเป็นคลื่นสะท้อนกลับมาชนหรือปะทะกับคลื่นที่ตามมา เป็นคลื่นที่เสริมกันที่ใหญ่ขึ้นแรงขึ้น  
ส่งผลให้ชายฝั่งพังทลาย กระแสน้ำพัดพาเอาทรายและชายหาดไปและไม่มีทรายมาชดเชยทรายที่  
ถูกพัดหายไป ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณริมหาดได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากคลื่น  
ได้กัดเซาะถึงตัวบ้านแล้วและชั้น 90 องศา จนเป็นความชันที่จะพังลงไปวินาทีหนึ่งวินาทีใดก็ได้  
แล้ว ปัจจุบันไม่กล้าเข้าไปอยู่อาศัยแล้ว และได้ให้คนงานทุบกำแพงบ้านตรงชิดดินที่พังเข้ามาชิด  
บ้านออกบางส่วนแล้ว เพื่อลดน้ำหนักบ้าน แต่หากน้ำทะเลเซาะด้านล่างเข้ามาอีกก็คงพังแน่  
ความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่ที่ตำบลสะกอมเท่านั้น แต่เกิดปัญหาไปทั่วประเทศ ชายฝั่ง  
ของไทยพังทลายไปแล้วกว่าครึ่ง”

“ปัญหาและอุปสรรคจึงเกิดจากแนวคิดและนโยบายของหน่วยงานทางราชการ และ  
ความเสียหายจากโครงการก่อสร้างเขื่อนปากแม่น้ำ และจากการการสร้างเขื่อนกันคลื่นและ  
กำแพงกันคลื่นที่หน่วยงานราชการทำไว้ ทำให้เกิดเสียหายมากมายตลอดรอบอ่าวไทย ตั้งแต่  
ปากแม่น้ำคูโกลก ขึ้นมาถึงปัตตานี สงขลา นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร... จนอ้อมไป  
ภาคตะวันออกถึงจันทบุรีและตราด แม้กระทั่งฝั่งทะเลอันดามันทุกจังหวัด เสียบบประมาณทะเล  
ไปมากแล้ว”

จะเห็นได้ว่า บทสัมภาษณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไข  
ปัญหาการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่เมื่อได้ดำเนินการก่อสร้างหรือมี  
กิจกรรมใด ๆ ภายในพื้นที่ที่กำหนดแล้วมีปัญหาเกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์  
กฎหมายก็ได้

บัญญัติแนวทางในการแก้ไขปัญหาไว้ให้โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจะได้รับค่าชดเชยตามความเหมาะสมด้วย

### มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

1. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายกรณีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรณีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 17 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้เป็นลำดับขั้นตอน ดังนี้

1. ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม และอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลนั้นดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

2. เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้มีคำสั่งดังกล่าวแล้ว หากเห็นว่า การกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงนั้น มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะแจ้งประสานให้หน่วยงานนั้นแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว

3. เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้มีคำสั่งดังกล่าวแล้ว หากเห็นว่า การกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงนั้น ไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเสียหายเพิ่มขึ้น ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

4. เมื่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้ว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณายกเลิกคำสั่งที่ออกไว้ได้

ในประเด็นนี้ผู้วิจัย ขอแยกการวิเคราะห์เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. ประเด็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้ามากำกับดูแลความเสียหายที่เกิดขึ้น

ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีปัญหาด้านการทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขาดการบูรณาการอย่างครบถ้วนและก่อให้เกิดปัญหาด้าน

ประสิทธิภาพและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ อนันท์ บุญโสภณ (สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2557) ในประเด็นเรื่อง การทำงานของข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยได้ให้คำสัมภาษณ์ไว้ว่า

“การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ทั้งกรมเจ้าท่า กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะการทำงานแบบต่างคนต่างทำ หน่วยงานหนึ่งดำเนินการและทำให้เกิดปัญหา อีกหน่วยงานหนึ่งก็มาแก้ไขปัญหา จึงทำให้มีเจ้าภาพในการบริหารจัดการหลายราย ไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

เมื่อเกิดปัญหากระทบถึงประชาชน การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐก็ไม่เกิดประโยชน์ในทางการเยียวยาแก้ไขปัญหา เพราะมีขั้นตอนการไต่สวนและพิจารณาพิพากษาที่ล่าช้ามาก หากจะมองหาข้อดีของการฟ้องร้องดำเนินคดีก็มีเพียงเพื่อให้เป็นหลักทางวิชาการได้เท่านั้น ดังเช่น คดีที่กรมเจ้าท่าสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม เพื่อไม่ให้ตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำปากคลองสะกอมเพื่อแก้ไขปัญหาในการที่รัฐต้องขุดลอกคลองสะกอมทุกปี แต่ทำให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงชายฝั่งบริเวณชายหาดสะกอมและผู้อยู่อาศัย ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และเป็นความเสียหายอย่างต่อเนื่องที่ยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข

นอกจากนี้หน่วยงานราชการยังมอบหมายให้นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มาทำการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือได้ว่า ยังมีความรู้ความเข้าใจไม่ลึกซึ้งและไม่เชี่ยวชาญด้านสมุทรศาสตร์และวิศวกรรม และมีการแก้ไขปัญหาย่างผิดวิธี เช่น การวางกระสอบทรายเพื่อเพิ่มทรายที่หาดชลาลัย จังหวัดสงขลา ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาคัดเซาะชายฝั่ง เพราะทรายที่ถมลงบนทรายบนชายหาด จะถูกคลื่นชะเอาทรายลงทะเลไปอย่างรวดเร็ว เพราะน้ำทะเลที่คลื่นซัดขึ้นมาซึมผ่านทรายได้น้อยกว่าหาดทรายตามธรรมชาติ และเกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย เพราะทรายที่เอามากลบกระสอบนั้น ถ้าเอามาจากชายหาดหรือแม่น้ำที่ใด ที่นั่นก็จะพังทลายไม่เหลือเหลือ”

นอกจากนี้ยังปรากฏคำสัมภาษณ์ของ ภิมุข ประยูรพรหม (สัมภาษณ์, 26 มิถุนายน 2557) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยคำสัมภาษณ์มีดังนี้

“ยังไม่มีกฎหมายที่ควบคุมการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นระบบ และไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยตรง กฎหมายส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการอนุญาตและควบคุมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทำให้การปฏิบัติงานด้านนี้ยังไม่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม”



ส่วน สิริภพ พูนเพชร (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2557) ก็ได้ให้คำสัมภาษณ์ไปในทางเดียวกับ น.พ. อนันท์ บุญโสภณ และกิมข ประยูรพรหม ว่า

“กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันล้าสมัย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ มีลักษณะเป็นการควบคุมบังคับ แต่ไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น จึงสามารถแก้ปัญหาได้เพียงร้อยละ 10 เท่านั้น

มีปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่หย่อนยาน ไม่ตรวจสอบการกระทำความคิด ละเมิดกฎหมาย

ปัญหาหน่วยงานของรัฐมีภาระงานและดำเนินการด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกระจุกกระจายกัน และทับซ้อนกัน”

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การวางมาตรการให้มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยเร็ว เป็นมาตรการคุ้มครองชั่วคราวทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันและเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย และไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้ามากำกับดูแลความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 17 ได้แก้ไขปัญหานี้ได้เป็นอย่างดี ช่วยสร้างความเป็นเอกภาพและบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในประเด็นนี้ จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรา 17 มีความเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว

2. ประเด็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไปยังคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรา 17 บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเท่านั้น ในการที่จะสั่งให้บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระงับการกระทำหรือกิจกรรมนั้นเป็นการชั่วคราว และกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเสียหายเพิ่มขึ้น หรือกรณีที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น กรณีดังกล่าวทำให้ต้องรอกำสั่งและดุลพินิจจากอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาจากส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่สะดวกรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

3. ประเด็นการตีความถ้อยคำ “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ในมาตรา 17 วรรคหนึ่ง

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัตินิยามศัพท์ คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ไว้ในบทบัญญัติเรื่องคำจำกัดความ จึงทำให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความไม่ชัดเจน โดยอาจถูกตีความได้หลายทาง เพราะเป็นการกำหนดระดับความเสียหายอย่างร้ายแรง โดยการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายในการพิจารณาว่า ความเสียหายแค่ไหนเพียงใด จึงจะเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง และนำไปสู่อำนาจที่จะตัดสินใจออกคำสั่งให้บุคคลระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองชั่วคราว และการใช้มาตรการดังกล่าวเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงควรจะต้องมีการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจไว้อย่างชัดเจน และอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะต้องมีข้อมูลทางวิชาการประกอบการให้เหตุผลในการใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งว่า เหตุที่ต้องสั่งให้ระงับการกระทำหรือกิจกรรม เป็นเพราะเกิดจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เพราะการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและอาจมีการเพิกถอนคำสั่งโดยศาลปกครองได้

## 2. วิเคราะห์การตีความถ้อยคำ “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ”

กรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดว่า หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้าเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา 23 และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น

ในประเด็นที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ ตามมาตรา 22 นี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์การตีความถ้อยคำ “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ” ในมาตรา 22 วรรคหนึ่ง ดังนี้

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัตินิยามศัพท์ คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ” ไว้ในบทบัญญัติเรื่องคำจำกัดความ จึงทำให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความไม่ชัดเจนว่าระดับ “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง กับ ระดับ “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ” ตามมาตรา 22 นั้นแตกต่างกันอย่างไร จึงต้องอาศัยการตีความถ้อยคำแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้

## การกำหนดโทษปรับและโทษจำคุก

### 1. วิเคราะห์ความเหมาะสมของการกำหนดโทษปรับและโทษจำคุก

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นสมบัติร่วมกันของคนในชาติและของมนุษยชาติ เป็นทรัพยากรที่สามารถรักษาให้คงอยู่ได้ แต่ต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการปลูก สงวน บำรุง รักษาให้เกิดขึ้นและคงอยู่เพื่อทดแทนทรัพยากรที่สูญสลายไปตามธรรมชาติและที่ถูกทำลายโดยมนุษย์ การจะทำให้ทรัพยากรคงอยู่ในสภาพสมบูรณ์และเพิ่มจำนวนขึ้นในระบบนิเวศ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นโทษทางอาญาคือ โทษปรับทางอาญาและโทษจำคุก เพื่อคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นผู้ใดมาทำลายหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติบทกำหนดโทษไว้ดังนี้

1. มาตรา 27 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 17 ที่สั่งให้บุคคลระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. มาตรา 28 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ตามมาตรา 18 เขตพื้นที่ที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา 20 เขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ตามมาตรา 21 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้บุคคลออกจากเขตพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น รวมถึงพื้นที่ที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ ตามมาตรา 24 (4) หรืองดเว้นการกระทำใด อันเป็นการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. มาตรา 29 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอัตราโทษปรับและโทษจำคุกไว้เป็นอัตราที่แน่นอนโดยระบุเฉพาะโทษในอัตราขั้นสูง ทำให้ศาลปรับได้ไม่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่มูลค่าความเสียหายหรือการถูกทำลายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีมูลค่าสูงกว่าเงินจำนวนหนึ่งแสนบาทหรือสองแสนบาทตามอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้

ในพระราชบัญญัตินี้ เช่น พะยูนมีมูลค่าตัวละห้าร้อยล้านบาท เป็นต้น รวมถึงระยะเวลาในการฟื้นฟู

ของทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดก็ใช้เวลานาน เช่น ปะการังบางชนิดเจริญเติบโตเพียงปีละหนึ่งเซนติเมตร เป็นต้น \*

บทสรุปที่ผู้วิจัยวิเคราะห์ดังกล่าว สอดคล้องกับที่ สิริภพ พูนเพชร (สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2557) ได้ให้คำสัมภาษณ์ ในประเด็นปัญหากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังนี้

“กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่ไม่ให้อำนาจในการลงโทษ ปรามปราม ผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า บทกำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือไม่เกินสองแสนบาทและโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือไม่เกินสองปีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังไม่มีความเหมาะสม กล่าวคือ บทกำหนดโทษปรับและโทษจำคุกในอัตราที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่สามารถปรามปรามและยับยั้งผู้กระทำความผิด ไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและยินยอมที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะการลงโทษปรับเป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด แต่ในเมื่อผู้กระทำความผิดได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดเป็นจำนวนมากกว่าอัตราค่าปรับที่ค่อนข้างต่ำมาก หากเปรียบเทียบกับ การกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ ผู้กระทำความผิดจึงไม่เกรงกลัวการถูกลงโทษ แต่กลับมีความกล้าที่จะกระทำความผิดเพราะมีผลประโยชน์มหาศาลเป็นมูลเหตุจูงใจให้กระทำความผิด การลงโทษปรับในอัตราดังกล่าวจึงไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกเจ็บปวดและเกิดความยับยั้งชั่งใจ ส่วนโทษจำคุกก็กำหนดในอัตราที่ไม่สูง ทำให้ผู้กระทำความผิดยอมเสี่ยงที่จะกระทำความผิดเพื่อผลประโยชน์ที่มากกว่า หากถูกจับได้และถูกลงโทษจำคุกก็เป็นระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนักที่ต้องสูญเสียอิสรภาพ จึงสมควรที่จะแก้ไขอัตราโทษปรับและโทษจำคุกให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดและระดับของพฤติการณ์ความร้ายแรงของการกระทำความผิด

## 2. วิเคราะห์การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้กำหนดให้มีการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดควบคู่กับการลงโทษทางอาญาเพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งไม่ให้บุคคลผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำอีก เช่น การห้ามเข้าไปในเขตพื้นที่คุ้มครอง

\* บันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2557 วันจันทร์ที่ 15 ธันวาคม 2557 ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2 หน้า 20.

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ตนได้กระทำ ความผิดภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด การเรียกประกันทันทีบนว่าจะไม่กระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือการห้ามมิให้ประกอบอาชีพทางการประมงภายในเวลาที่กำหนด เป็นต้น ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า วิธีการเพื่อความปลอดภัยมีความจำเป็นและจะช่วยแก้ไขปัญหาคือได้เป็นอย่างดีและสามารถทำให้มาตรการทางอาญาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่บัญญัติเพื่อการคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. วิเคราะห์ความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษของนิติบุคคล

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล มาตรา 30 กำหนดให้ ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการ อันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่า เนื้อความแห่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลมีความเหมาะสมแล้วเพราะนิติบุคคลต่าง ๆ เข้ามาดำเนินธุรกิจหลายรูปแบบ เช่น การทำประมง การประกอบธุรกิจท่องเที่ยว การประกอบธุรกิจโรงงานอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเล และการขนส่งทางทะเล เป็นต้น ทำให้เกิดมลพิษทางทะเลและชายฝั่ง ป่าชายเลนถูกบุกรุกหรือเสื่อมโทรม เกิดการกัดเซาะชายฝั่ง และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเสื่อมโทรม ยากแก่การฟื้นฟูและต้องใช้เวลาานานมาก ๆ ดังนั้นกรณีผู้แทนนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการในนามของนิติบุคคลแล้วก่อให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งย่อมต้องรับผิดชอบในการดำเนินการแทนนิติบุคคลนั้นด้วย

## มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย

### 1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีการพัฒนารอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ อย่างมากมาย โดยมีกฎหมายกลางคือ The National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA) (พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969) ตราขึ้นเป็นกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อเป็นแม่บทกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมก่อนที่รัฐบาลกลางจะมีการดำเนินการใด ๆ ที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยจะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสียก่อน

นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้ตราพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับเพื่อบังคับใช้ในการดูแลรักษาและการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแต่ละประเภท เช่น The Coastal Zone Management Act of 1972 (CZMA) (พระราชบัญญัติการจัดการแนวชายฝั่ง ค.ศ. 1972) บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้มีมาตรการรักษาชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะด้วยการพัฒนา และทำให้เกิดผลของโปรแกรมการจัดการ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรดินและน้ำอย่างชาญฉลาด The Coral Reef Conservation Act of 2000 (CRCA) (พระราชบัญญัติการอนุรักษ์แนวปะการัง ค.ศ. 2000) บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้มีมาตรการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศของแนวปะการัง และส่งเสริมการบริหารจัดการที่ชาญฉลาดพร้อมกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และมีกฎหมาย The Comprehensive Environmental Response, Compensation, Liability Act of 1980 (CERCLA) หรือกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 หรือที่เรียกว่า Superfund Law เป็นกฎหมายที่แตกต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นตรงที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน (Superfund) เพื่อเป็นมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเยียวยาความเสียหายหรือฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเรียกร้องให้ชดเชยและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

อีกทั้งเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองเป็นการปกครองจากรัฐบาลกลางและการปกครองจากรัฐบาลมลรัฐ จึงมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมของมลรัฐแต่ละมลรัฐด้วย และกฎหมายนั้นก็กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการดำเนินชีวิตอันเป็นปกติสุขของมนุษย์ (อัศวภัทร นรัตถรักษา, 2556)

## 2. ประเทศออสเตรเลีย

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลียมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว และมุ่งเน้นมาตรการทางกฎหมายด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างมาก เนื่องจากประสบปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติบ่อยครั้งทั้งความแห้งแล้งและฝุ่นละอองในชั้นบรรยากาศเพราะมีทะเลทรายอยู่ตอนกลางของประเทศ และเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติหลากหลาย ทั้งบนบกและในทะเล จึงให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศออสเตรเลียนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ามีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เข้มงวด และประสานสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายที่ออกจากสหพันธรัฐ และกฎหมายที่ออกจากมลรัฐ ซึ่งกฎหมายที่ออกจากสหพันธรัฐ ได้แก่

The Environment Protection (Impact of Proposals) Act of 1974 (พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ผลกระทบจากข้อเสนอ) ค.ศ. 1974) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดนโยบายแห่งชาติ และบังคับใช้กับโครงการของรัฐบาลกลาง โครงการของรัฐบาลมลรัฐที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง รวมถึงโครงการของมลรัฐหรือเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง

ส่วนกฎหมายที่ออกจากมลรัฐ ซึ่งเป็นผู้ปกครองพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตั้งอยู่ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของแต่ละมลรัฐจึงต่างกันและมีมาตรการทางกฎหมายแตกต่างกันด้วย ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกศึกษากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของมลรัฐควีนส์แลนด์ เนื่องจากมีพีคหินปะการัง (The Great Barrier Reef) ยาวที่สุดในโลก และได้รับคัดเลือกให้เป็นแหล่งมรดกโลก ตั้งอยู่แนวชายฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศออสเตรเลีย โดยในแนวปะการังดังกล่าวเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตที่สวยงามทางทะเลเป็นจำนวนมากและสมบูรณ์อย่างมาก ทำให้ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล โดยการกำหนดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเล และกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองปะการัง ตลอดจนควบคุมการใช้ประโยชน์ปะการังด้วย เพื่อให้คงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้มลรัฐควีนส์แลนด์ ยังได้ออกกฎหมาย Coastal Protection and Management Act of 1995 (พระราชบัญญัติการคุ้มครองและการจัดการชายฝั่งทะเล ค.ศ. 1995) ด้วย เนื่องจากบริเวณชายฝั่งทะเลของมลรัฐควีนส์แลนด์ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติสำคัญที่ทำให้เกิดระบบนิเวศอันทรงคุณค่า มลรัฐควีนส์แลนด์จึงตราพระราชบัญญัติการคุ้มครองและการจัดการชายฝั่งทะเล ค.ศ. 1995 เพื่อกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองชายฝั่งทะเล ประกาศเขตพื้นที่เสี่ยงภัยในการกัดเซาะชายฝั่งทะเล และกำหนดมาตรการคุ้มครอง อนุรักษ์ พื้นฟูและบริหารจัดการเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเล ทรัพยากรชายฝั่งทะเลและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่มลรัฐแต่ละแห่งกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ของตนเป็นกลยุทธ์ที่ดี ทำให้สามารถเข้าใจและเข้าถึงปัญหาได้อย่างแท้จริง จึงดำเนินการกำหนดมาตรการทางกฎหมายได้อย่างเต็มที่ รวดเร็วและสามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี อันจะเป็นการส่งผลโดยตรงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

จากการศึกษาวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาการกำหนดพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ผู้วิจัยสังเกต

เห็นว่า ประเทศทั้งสองมีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องทำให้มาตรการทางกฎหมายมีวิวัฒนาการในทางที่ดียิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จึงช่วยแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วและตรงจุด อีกทั้งประเทศทั้งสองจะบัญญัติกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมไว้ก่อนและบัญญัติกฎหมายที่มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมแต่ละชนิดเป็นการเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งจะทำได้กำหนดรายละเอียดของวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์และมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเรื่องได้อย่างครอบคลุมและบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม และเพ็งจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ก็ยังเป็นกฎหมายกลางที่ยังรวมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทุกประเภทอยู่ในพระราชบัญญัติฯ ฉบับเดียวกัน ซึ่งจะแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียที่มีพระราชบัญญัติที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการชายฝั่งทะเลและปะการังแยกออกจากกัน

นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ยังมิได้บัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายในการสนับสนุนทางการเงินเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อเยียวยาความเสียหายหรือฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเรียกร้องให้ชดเชยและเยียวยาความเสียหาย นั่นคือ มิได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนทดแทน หรือกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือ Superfund ดังที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมาย The Comprehensive Environmental Response, Compensation, Liability Act of 1980 (CERCLA) หรือกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

ประเทศไทยในฐานะที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งบนบกและในทะเล มีระบบนิเวศสมบูรณ์ มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี มีศักยภาพทางด้านการ ประมงและการท่องเที่ยว แต่ผลจากการเพิ่มจำนวนประชากร การพัฒนาประเทศโดยไม่คำนึงถึง ความยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพ การบุกรุกป่าชายเลน การทำประมงแบบผิดกฎหมาย การพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่งและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเล การถมทะเล เพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล นอกจากนี้ยังมีการก่อสร้าง โครงสร้างป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลที่ออกแบบไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ สิ่งเหล่านี้ ได้ส่งผลให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงไป ได้รับความเสียหายและเสื่อมโทรมลง ส่งผลให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งเพิ่มมากขึ้น และแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีนโยบาย และมาตรการการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่แท้จริง ทั้งที่มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องใช้บังคับอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ แต่ก็เป็นมาตรการที่อยู่ กระจัดกระจายกัน ทำให้เกิดความทับซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขาดความเป็นเอกภาพและขาดการบูรณาการ อย่างครบถ้วน

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้มีความเป็นเอกภาพ บูรณาการ และให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม ประกอบกับ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่มีการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2558 และมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแบบองค์รวม เป็นการจัดการทั้งระบบนิเวศของทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง มิได้แบ่งแยกประเภทของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการจัดการเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีพระราชบัญญัติการจัดการแนวชายฝั่ง ค.ศ. 1972 (The Coastal Zone Management Act of 1972)

(CZMA) และพระราชบัญญัติการอนุรักษ์แนวปะการัง ค.ศ. 2000 (The Coral Reef Conservation Act of 2000) (CRCA) บังคับใช้ และประเทศออสเตรเลีย ในมลรัฐควีนส์แลนด์ ก็มีพระราชบัญญัติอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครองทางทะเลขนาดใหญ่ ค.ศ. 1975 (The Great Barrier Reef Marine Park Act of 1975) และพระราชบัญญัติการคุ้มครองและการจัดการชายฝั่งทะเล ค.ศ. 1995 (Coastal Protection and Management Act of 1995) บังคับใช้

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 แล้ว ผู้วิจัยพบว่า แม้หลักการ เหตุผล และสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้จะมีความเหมาะสมและช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีบทบัญญัติบางมาตราหรือบางส่วนของบางมาตราที่ยังไม่มีความเหมาะสม ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และการตีความกฎหมาย ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์พระราชบัญญัตินี้ และภายหลังจากที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงเนื้อหาแห่งบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ ได้วางแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งไว้หลายประการ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด เป็นองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่บริหารจัดการและป้องกันทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยบูรณาการสรรพกำลังหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีองค์ความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะในด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงช่วยขจัดปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันของหน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

2. มีการจัดตั้งและรองรับสถานะของชุมชนชายฝั่ง และให้ชุมชนชายฝั่งมีส่วนร่วมกับการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในท้องถิ่นของตน

3. มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยแบ่งเป็นเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ เขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่า มีบทบัญญัติบางมาตราหรือบางส่วนของบางมาตราที่ยังไม่มีความเหมาะสม ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และการตีความกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 สรุปได้ ดังนี้

### 1. การมีผลบังคับใช้และขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ

1.1 การมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน พระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน จึงควรมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ พนักงานเจ้าหน้าที่มีเอกสิทธิ์เด็ดขาดในการปฏิบัติหน้าที่ ช่วยขจัดปัญหาความสับสนหรือทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับอื่น

### 2. ขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ไว้ โดยไม่ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้โดยอาศัยจุดเกาะเกี่ยวอย่างใดอย่างหนึ่งกับประเทศไทย จึงสามารถบังคับใช้ได้เฉพาะในทะเลอาณาเขตและชายฝั่ง และทำให้เกิดการตีความว่า การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติถ้อยคำที่ชัดเจนว่า บังคับใช้กฎหมายได้เฉพาะในเขตพื้นที่ทะเลอาณาเขตและชายฝั่ง ก็จะถือว่าพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับครอบคลุมถึงพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยหรือไม่ ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนว่า พระราชบัญญัตินี้มีขอบเขตการบังคับใช้เพียงใด และมีขอบเขตการบังคับใช้ถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ด้วยหรือไม่

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด และพนักงานเจ้าหน้าที่

3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

3.1.1 คณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติจำเป็นต้องมีข้อมูลและองค์ความรู้อย่างกว้างขวางเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นต่าง ๆ แต่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

แห่งชาติมีอำนาจเรียกหน่วยงานของรัฐและบุคคลมาชี้แจง ให้ข้อเท็จจริง คำแนะนำ ความเห็น หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา เพื่อสร้างมาตรการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและคณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ไม่สอดคล้องกัน โดยบทบัญญัติในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติฯ ไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณา และให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดแต่อย่างใด

### 3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

ในมาตรา 13 กำหนดให้คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ เพียงเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรืออธิบดีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามความเห็นสมควรในกรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งภายในบริเวณจังหวัดได้รับความเสียหายหรือจำเป็นต้องได้รับการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ หรือการฟื้นฟูเท่านั้น เป็นการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าและอาจก่อให้เกิดความเสียหายและสูญเสียเพิ่มมากขึ้น เป็นการไม่กระจายอำนาจในการบริหารงานให้แก่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในพื้นที่ที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกิดความเสียหาย

### 3.3 กระบวนการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

ในมาตรา 3 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับปฏิบัติการหรือเทียบเท่า นั้น อาจทำให้จำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ และการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ บุคคลเหล่านั้นก็มีภาระของตนอยู่แล้ว จึงอาจทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ดีเท่าที่ควร และอาจหาบุคคลที่สามารถแต่งตั้งได้น้อย เพราะจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย

4. มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
ผู้วิจัยมีความเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรา 21 มีความเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ทั้งนี้เพราะเป็นบทบัญญัติที่มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งขึ้นเป็นครั้งแรกอย่างเป็นระบบครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ มีหน่วยงานที่กำกับดูแลและรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ เป็นการแก้ไข

ปัญหาพื้นที่คุ้มครองที่ทับซ้อนกัน ทำให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างมีเอกภาพ มีการบูรณาการและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ในการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ลดความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

## 5. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

### 5.1. มาตรการทางกฎหมายกรณีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

#### 5.1.1 หน่วยงานของรัฐที่เข้ามากำกับดูแลความเสียหายที่เกิดขึ้น

ผู้วิจัยเห็นว่า การวางมาตรการให้มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยเร็ว เป็นมาตรการคุ้มครองชั่วคราวทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันและเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 17 ช่วยสร้างความเป็นเอกภาพและบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงมีความเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้แล้ว

#### 5.1.2 การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไปยังคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด

มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติฯ ให้อำนาจอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเท่านั้น ในการสั่งให้บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงระงับการกระทำหรือกิจกรรมนั้นเป็นการชั่วคราว และกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้น หรือไม่มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบ ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น กรณีดังกล่าวทำให้ต้องรอคำสั่งและดุลพินิจจากอธิบดีหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาจากส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้าไม่สะดวกรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

#### 5.1.3 การตีความถ้อยคำ “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ในมาตรา 17 วรรคหนึ่ง

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัตินิยามศัพท์ คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ไว้ในบทบัญญัติเรื่องคำจำกัดความ จึงทำให้ถ้อยคำมีความไม่ชัดเจน โดยอาจถูกตีความได้หลายทาง และนำไปสู่อำนาจที่จะตัดสินใจออกคำสั่งให้บุคคลระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองชั่วคราว และเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและอาจมีการเพิกถอนคำสั่งโดยศาลปกครองก็ได้

5.2 การตีความถ้อยคำ “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ” ในมาตรา 22  
วรรคหนึ่ง

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัตินิยามศัพท์ คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ” ไว้ในบทบัญญัติเรื่องจำกัดความ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรเพิ่มเติมบทบัญญัตินิยามศัพท์ คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ” ไว้ เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของ  
เจ้าพนักงานและการใช้บังคับกฎหมาย

## 6. การกำหนดโทษปรับและโทษจำคุก

### 6.1 ความเหมาะสมของการกำหนดโทษปรับและโทษจำคุก

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอัตราโทษปรับและโทษจำคุกไว้เป็นอัตราที่แน่นอน ทำให้ศาลปรับได้ไม่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่มูลค่าของทรัพยากรสูงกว่า  
เงินค่าปรับ รวมถึงระยะเวลาในการฟื้นฟูของทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดก็ใช้เวลานาน  
ดังนั้นอัตราโทษปรับและโทษจำคุกจึงควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สูงขึ้นโดยกำหนดเป็นช่วงชั้น  
ต่าง ๆ กัน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดย  
ผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลควรต้องรับโทษในอัตราที่สูงกว่าบุคคลธรรมดา อีกทั้งยังควรต้อง  
กำหนดอัตราโทษจำคุกให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดและระดับพฤติการณ์ความร้ายแรงของการ  
กระทำความผิดด้วย ทั้งนี้เพื่อปราบปรามและยับยั้งผู้กระทำความผิดให้เกิดความเกรงกลัวและ  
ยินยอมที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

### 6.2 การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดให้นำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวล  
กฎหมายอาญามาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดควบคู่กับการลงโทษทางอาญาเพื่อป้องกันและยับยั้ง  
ไม่ให้เกิดความผิดซ้ำขึ้นอีก ผู้วิจัยเห็นว่า วิธีการเพื่อความปลอดภัยมีความจำเป็นและจะช่วย  
แก้ไขปัญหาก็ได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ

### 6.3 ความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษของนิติบุคคล

เนื่องความแห่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลมีความ  
เหมาะสมแล้วเพราะนิติบุคคลต่าง ๆ เข้ามาดำเนินธุรกิจหลายรูปแบบ ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและ  
ชายฝั่งเสื่อมโทรมลงมากยากแก่การฟื้นฟูและต้องใช้เวลาานาน ดังนั้นกรณีผู้แทน  
นิติบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งย่อมต้องรับผิดชอบใน  
การดำเนินการแทนนิติบุคคลนั้นด้วย

7. มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย

ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียมีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ทำให้มาตรการทางกฎหมายมีวิวัฒนาการในทางที่ดียิ่งขึ้น โดยจะมีการบัญญัติกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมและกฎหมายที่มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทเป็นการเฉพาะ ทำให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์และมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเรื่องได้อย่างครอบคลุม ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย เห็นว่า ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม และมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่รวมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทุกประเภทอยู่ด้วยกัน แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียที่มีพระราชบัญญัติที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรแต่ละประเภท ได้แก่ การจัดการชายฝั่งทะเล และปะการัง เป็นต้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ยังมิได้บัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายในการสนับสนุนทางการเงินเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อเยียวยาความเสียหายหรือฟื้นฟู ความเสียหายของทรัพยากรที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเรียกร้องให้ชดเชยและเยียวยาความเสียหาย

### ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแล้ว เพื่อให้การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะมาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ควรแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ ให้มีบทบัญญัติเรื่องการมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน โดยบัญญัติข้อความต่อไปนี้

“เมื่อใดบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับบทกฎหมายพระราชบัญญัติหรือประกาศอื่นที่ใช้อยู่ ในเรื่องอันเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น

ให้ยกเอาบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับ และกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะได้ให้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลงหรือถอนไป เสียซึ่งอำนาจและบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นไว้แต่ในกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือ ประกาศใหม่นั้น จะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่า มีประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 นิยามศัพท์ “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ให้มีขอบเขต การบังคับใช้ถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา สหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาแล้ว เพื่อให้ เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดการยอมรับจากต่างประเทศว่าประเทศไทย ได้มีการบัญญัติกฎหมายครอบคลุมเขตเศรษฐกิจจำเพาะแล้ว โดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อความจาก “มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติใน บริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพายุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณ พื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ หมู่เกาะ ปะการัง คอนหอย ฟีชีและสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อ ประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการ กัดเซาะชายฝั่ง” เป็น

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติใน บริเวณทะเลตั้งแต่แนวชายฝั่งจนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมถึงพายุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเล เข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ หมู่เกาะ ปะการัง คอนหอย ฟีชีและสัตว์ ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง”

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการ บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ โดยบัญญัติข้อความต่อไปนี้ เป็นอนุมาตรา ของมาตรา 9 ว่า “เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งเอกสารหลักฐานหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และเชิญบุคคลมาชี้แจง ให้ข้อเท็จจริง คำแนะนำ ความเห็น หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่ เกี่ยวข้องได้” เพื่อสร้างมาตรการบริหารสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการให้เกิดความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงสุด

4. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการ บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ โดยบัญญัติข้อความต่อไปนี้



เป็นอนุมาตราของมาตรา 9 ว่า “พิจารณา และให้ความเห็นชอบนโยบาย แผนการจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด”

5. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการ บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด โดยบัญญัติข้อความต่อไปนี้ เป็นอนุมาตราของ มาตรา 13 ว่า “สั่งให้บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระงับการ กระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายในเขตจังหวัด”

6. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 นิยามศัพท์ “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยเพิ่มลูกจ้างประจำ ดังกิจกรรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือสังกัดหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่น เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเพิ่มจำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลตามคุณวุฒิ ทักษะ ความชำนาญไว้อย่างชัดเจน และต้องกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ไว้ด้วย

อย่างไรก็ตามไม่ควรแต่งตั้งบุคคลภายนอกเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากข้าราชการ พลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงลูกจ้างประจำ มีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน และมี ระยะเวลาสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งจากการเกษียณอายุราชการ แต่บุคคลภายนอกไม่มีกำหนดวาระ การสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะทำให้เกิดการผูกขาดการแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จาก พรรคพวกของตน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสม

7. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 โดยบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเสียหายอย่างร้ายแรงเกิดขึ้น และผู้แทนภาค ประชาชนหรือชุมชนชายฝั่งในจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดปัญหามากกว่าได้มีส่วนร่วมในการ บำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย

8. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 วรรคหนึ่ง นิยามศัพท์ คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้มีมาตรการกำหนดหลักเกณฑ์ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อเป็นขอบเขตการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมของ เจ้าพนักงานและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

9. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 22 วรรคหนึ่ง นิยามศัพท์ คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง เข้าขั้นวิกฤต” ไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้มีมาตรการกำหนดหลักเกณฑ์ความเสียหายอย่าง ร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้าขั้นวิกฤตเพื่อเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกความแตกต่าง ระหว่าง “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง กับ “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้า

ขั้นวิกฤต” ตามมาตรา 22 และเพื่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมของเจ้าพนักงานและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 10. ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษปรับดังนี้

10.1 กรณีผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา ควรกำหนดช่วงของค่าปรับให้มีขั้นต่ำและขั้นสูงเพื่อให้มีระยะที่ห่างกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับ ซึ่งศาลจะต้องกำหนดอัตราโทษปรับให้ได้สัดส่วนและเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละราย แต่การที่จะกำหนดช่วงของค่าปรับได้นั้นต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการกำหนดค่าปรับที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละรายด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ต้องมีการศึกษาและพิจารณาในเชิงของการประเมินมูลค่าในทางเศรษฐกิจของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างละเอียดรอบคอบ

10.2 กรณีผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ควรกำหนดค่าปรับแตกต่างจากกรณีผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา คือ กำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เพราะผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลกระทำความผิดเยี่ยงองค์กรอาชญากรรมมีเครือข่ายทางธุรกิจการค้ามากมาย จึงเป็นผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและมีกำลังในการทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤตแก่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มากกว่าผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งการกระทำความผิดก็เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนเป็นกำไรอย่างมหาศาล ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและความหลากหลายทางชีวภาพ จึงควรกำหนดโทษปรับที่หนักกว่าเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิด หรือเจ็ดหลาย ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก

#### 11. ควรแก้ไขบทกำหนดโทษจำคุกดังนี้

11.1 อัตราโทษจำคุก ควรแบ่งตามลักษณะของพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองที่เข้มข้นแตกต่างกัน และแบ่งตามระดับความรุนแรงของการกระทำความผิด ซึ่งแบ่งการกำหนดโทษเป็น 3 ระดับคือ

11.1.1 ระดับที่หนึ่ง มาตรา 27 บัญญัติถึงความผิดฐานทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วไป ไม่ใช่ในเขตพื้นที่คุ้มครอง จึงเห็นว่าสามารถกำหนดโทษจำคุกให้ต่ำกว่ากรณีการกระทำความผิดในเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้

11.1.2 ระดับที่สอง มาตรา 28 บัญญัติถึงความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่ พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์

ตามมาตรา 18 เขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา 20 เขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ตามมาตรา 21 และการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้บุคคลออกจากเขตพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น รวมถึงพื้นที่ที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ ตามมาตรา 24 (4) จึงเห็นว่าควรพิจารณาจากปัจจัยของพื้นที่หรือความสำคัญของพื้นที่เป็นเกณฑ์ในการกำหนดอัตราโทษจำคุกด้วยว่าแม้ว่าฐานความผิดจะเหมือนกัน แต่พื้นที่ที่กระทำความผิดมีความสำคัญแตกต่างกัน เพราะฉะนั้นลำดับความรุนแรงของการกำหนดอัตราโทษก็ต้องมีความแตกต่างกันด้วย และต้องอยู่ในระดับที่สูงกว่าโทษของกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วไป

11.1.3 ระดับที่สาม มาตรา 29 บัญญัติถึงความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดในเขตพื้นที่ที่มีความเสียหายเข้าขั้นวิกฤตรุนแรงจึงเป็นความผิดที่รุนแรงมากที่สุด จึงเห็นสมควรจะต้องมีการกำหนดอัตราโทษในระดับที่สูงที่สุด

ทั้งนี้การกำหนดอัตราโทษจำคุกเป็น 3 ระดับโดยเพิ่มโทษจำคุกให้สูงขึ้นเป็นลำดับนั้นเป็นการให้ความสำคัญกับคุณค่าของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่สูญเสียไป

## 12. ควรแก้ไขเพิ่มเติมหมวดบทกำหนดโทษใหม่เป็นดังนี้

12.1 มาตรา 27 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

12.2 มาตรา 28 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 18 และมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

12.3 มาตรา 29 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

12.4 มาตรา 30 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 24 (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

12.5 มาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสามล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

12.6 มาตรา 32 ในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 17 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่

กำหนดตามมาตรา 18 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 ต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกิน สองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไว้หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตราดังกล่าว แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท

13. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตาม ประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดควบคู่กับการลงโทษทางอาญา เป็นการ ป้องกันและยับยั้ง ไม่ให้บุคคลผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำอีก โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเพื่อ ความปลอดภัย ดังนี้

“ห้ามมิให้เข้าไปในเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ได้กระทำ ความผิด ภายใต้งบฏหมายที่กำหนด”

“เรียกประกันพันชนว่าจะไม่กระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้”

“ห้ามมิให้ประกอบอาชีพทางการประมงภายในเวลาที่กำหนด”

14. กรณีความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษของนิติบุคคลตามมาตรา 30 ควรเพิ่มเติม ข้อความต่อไปนี้ท้ายมาตรา 30 ว่า “เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนร่วมในการ กระทำความผิด” เพื่อเป็นการสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้แทนนิติบุคคลและทำให้บทบัญญัติมาตรานี้ มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการศึกษาจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่คุ้มครองทางทะเล. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.
- \_\_\_\_\_. (2555). ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- \_\_\_\_\_. (2555). การจัดการการกัดเซาะชายฝั่งทะเลในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.
- \_\_\_\_\_. (2556). ประเภทของพื้นที่คุ้มครองทางทะเล. เข้าถึงได้จาก <http://marinegiscenter.dmcr.go.th/km/marine-conservation-02/#.UtEYntIW33g>
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2558). คู่มือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำหรับอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทสม.). เข้าถึงได้จาก. <http://www.deqp.go.th/service-portal/news-system/news-detail/?id=40405>
- กลุ่มงานประธานรัฐสภา. (2558). เทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 กับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป (ปี 58). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- การแถลงนโยบายรัฐบาล. (2539). เข้าถึงได้จาก. [http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol\\_52.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol_52.htm).
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2555). สารสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 โดยสังเขป. เข้าถึงได้จาก <http://www.mkh.n.th/index.php/2010-03-22-18-03-43/unclos-1982>
- \_\_\_\_\_. (2555). ผลการประชุมสหประชาชาติว่าด้วย การพัฒนาที่ยั่งยืน (Rio+20) ในหัวข้อ มหาสมุทรและทะเล. เข้าถึงได้จาก <http://www.arri.chula.ac.th/Academic/marine%20Science%203%202012/powerpoint/Unclos/Srisuda.pdf>
- ตารางพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในประเทศไทย. (2557). เข้าถึงได้จาก. <http://marinegiscenter.dmcr.go.th/km/marine-conservation-02/#.UtEYntIW33g>.
- ผลการประชุมสหประชาชาติว่าด้วย การพัฒนาที่ยั่งยืน (Rio+20) ในหัวข้อ มหาสมุทรและทะเล. (2555). เข้าถึงได้จาก. <http://www.arri.chula.ac.th/Academic/marine%20Science%203%202012/powerpoint/Unclos/Srisuda.pdf>.

- ภูษงค์ ประดิษฐ์ธีระ, นาวาเอก. (2555). การเข้าเป็นภาคี UNCLOS 1982. *นาวิกศาสตร์*, 95(2), 22-23.
- กิมุข ประยูรพรหม. (2557, 26 มิถุนายน.) วิศวกรและผู้อำนวยการเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6. สัมภาษณ์. ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมี บุ๊คส์พับลิเคชันส์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หน้า 40.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)*. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 50.
- วิวรรตนิ ปานเกษม. (2556). ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ศึกษากรณีจังหวัดชลบุรี. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 โดยสังเขป. (2557). เข้าถึงได้จาก. <http://www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-03-43/unclos-1982>.
- สมศักดิ์ พิริโยธา. (2554). การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งประเทศไทย. *วารสารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*, 1 (1), 70.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2539). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุวลักษณ์ สาธมนัสพันธุ์. (2548). *กฎหมาย นโยบายและแผนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งในภาพรวม*. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง.
- สิริภพ พูนเพชร. (2557, 28 เมษายน). หัวหน้ากลุ่มนิติการ และกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... สัมภาษณ์.
- สมบูรณ์ พรพิเนตพงศ์. (2557, 13 มีนาคม). อาจารย์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. สัมภาษณ์.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). *การดำเนินงานตามโปรแกรมว่าด้วยพื้นที่คุ้มครองของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- \_\_\_\_\_. (2544). *อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ*. ม.ป.ท.
- \_\_\_\_\_. (2556). *เอกสารประกอบการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) แผนบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2556-2564*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

- \_\_\_\_\_. (2557). *แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564*.  
กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549). *คำการแถลงนโยบายของรัฐบาล วันที่ 27 สิงหาคม 2529*.  
เข้าถึงได้จาก [http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol\\_44.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol_44.htm)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549). *คำการแถลงนโยบายของรัฐบาล วันที่ 25 สิงหาคม 2531*.  
เข้าถึงได้จาก [http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol\\_45.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol_45.htm)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549). *คำการแถลงนโยบายของรัฐบาล วันที่ 4 เมษายน 2534*.  
เข้าถึงได้จาก [http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol\\_47.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol_47.htm)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549). *คำการแถลงนโยบายของรัฐบาล วันที่ 11 ธันวาคม 2539*.  
เข้าถึงได้จาก [http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol\\_52.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/pol_52.htm)
- อัครภัทร นรัตถรักษา. (2556). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล*. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อนุวัฒน์ นทีวัฒนา. (2551). *พื้นที่คุ้มครองทางทะเลในประเทศไทย: เป้าหมายปี ค.ศ. 2010/2012 ภายใต้อกฤษฎาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ*. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.
- อนันท์ บุญโสภณ. (2557, 22 พฤษภาคม). นายแพทย์ และพยานบุคคล ในคดีหมายเลขแดงที่ 130/2554 ศาลปกครองสงขลา. สัมภาษณ์.
- อุดมศักดิ์ สีนธิพงษ์. (2553). *รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม*. *วารสารนักบริหาร (Executive Journal)*, 30(3), 87.
- อุดมศักดิ์ สีนธิพงษ์. (2556). *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท*. ม.ป.ท.
- List of Parties*. (2014). เข้าถึงได้จาก [www.cbd.int/information/parties.shtml](http://www.cbd.int/information/parties.shtml).
- National Ocean Council. (2011). *Legal authorities relating to the implementation of Coastal and Marine Spatial Planning*. Washington DC: National Ocean Council.
- IUCN. (1994). *Guidelines for protected area management categories*. Cambridge: Page Brothers (Norwich).

ภาคผนวก



แบบสัมภาษณ์ประกอบงานนิพนธ์

เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง : ศึกษากรณี  
การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558  
(Legal Measures in the Management of Marine and Coastal Resources : A Case Study of the  
Determination of Marine and Coastal Resources Protected Area  
Under the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act, B.E. 2558)

แบบสัมภาษณ์ข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักวิชาการที่มีบทบาท  
และหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

แบบสัมภาษณ์นี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของ  
รัฐและนักวิชาการที่มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
เพื่อประโยชน์ในการนำข้อมูลด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมาวิเคราะห์  
เพื่อปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทาง  
ทะเลและชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายสิริภพ พูนเพชร

ตำแหน่ง หัวหน้ากลุ่มนิติการ หน่วยงาน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ตำแหน่ง กรรมการวิสามัญ ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ...  
หน่วยงาน สถาบันบัญญัติแห่งชาติ

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 28 เมษายน พ.ศ. 2557

## 1. บทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

นายสิรภพ พูนเพชร ดำรงตำแหน่ง หัวหน้ากลุ่มนิติการ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการวิสามัญ ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ...

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ\* รับผิดชอบงานราชการด้านการวิเคราะห์ จัดทำ รวบรวมข้อมูลเพื่อ ยกร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

## 2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เก่า ล้าสมัย เป็นไปในเชิงการบังคับ ห้ามปราม แต่ลักษณะนิสัยของคนไทย ยังห้ามเหมือนยิงยุ และหลีกเลี่ยงการปฏิบัติ ตามกฎหมาย นอกจากนี้โทษทางกฎหมายก็ไม่รุนแรง ทำให้ไม่มีสภาพบังคับเต็มที่ จึงทำให้ไม่ได้ผลในการใช้กฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรณีมีกฎหมายกำหนดห้ามใช้เครื่องมือจับปลาประเภทหนึ่ง ก็ดัดแปลงไปใช้อีกประเภทหนึ่ง แต่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากเป็นการทำลายระบบนิเวศทางทะเล หรือกรณีการใช้อวนยักษ์ เป็นอวนขนาดใหญ่มาก ปากอวนกว้าง 200 -300 เมตร และเป็นอวนตาถี่มากๆ ใช้จับปลาในเวลากลางคืนที่ปลานอนหลับ ทำให้ปลาน้อยใหญ่ติดอวนมาทั้งหมดเพราะปลาหนีไม่ได้ ปลาโลมา ปลาวาฬ ก็ติดอวนมาด้วย เป็นการทำลายสายพันธุ์ปลาให้ลดลงอย่างรวดเร็ว

จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ชุมชนเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความต้องการอาหาร ที่อยู่อาศัย แหล่งท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ทำให้ต้องมีการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางชายฝั่งทะเลมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีการบุกรุกพื้นที่ชายฝั่งทะเลเพื่อเป็นแหล่ง ทำกิน ท่องเที่ยวและอยู่อาศัยมากขึ้น

---

\* บันทึกการประชุม คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2557 วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2557 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2 หน้า 1

3. ปัจจุบันใช้กฎหมายใดบ้างในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคใดที่ยังแก้ไขไม่ได้บ้างหรือไม่

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันล้าสมัย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ มีลักษณะเป็นการควบคุม บังคับ แต่ไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น จึงสามารถแก้ปัญหาได้เพียงร้อยละ 10 เท่านั้น

มีปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่หย่อนยาน ไม่ตรวจสอบการกระทำความผิด ละเมิดกฎหมาย

ปัญหาหน่วยงานของรัฐมีภาระงานและดำเนินการด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกระจัดกระจายกัน และทับซ้อนกัน

กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่ไม่ให้อำนาจในการลงโทษ ปราบปราม ผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5. กรณีที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีวิธีแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างไร

ขอความร่วมมือจากประชาชนและชุมชนชายฝั่งทะเล ให้ช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ชี้แนะแนวทางและให้ความรู้ความเข้าใจให้ตระหนักถึงการจัดการ อนุรักษ์

และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างถูกต้องเพื่อประชาชนอยู่ดีกินดี และมีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน

6. หากมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร

มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และมีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้ทุกหน่วยงานและทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม

7. ข้อเสนอแนะและแนวทางในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและรับผิดชอบร่วมกัน ควรมีการจัดตั้งชุมชนชายฝั่งในท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานราชการและเจ้าหน้าที่

หากจะมีการก่อสร้างสถานที่ท่องเที่ยว โรงแรมที่พัก หรือท่าเทียบเรือ ก็ควรอยู่ในบริเวณชายฝั่งที่ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมไม่ได้ และจะต้องให้นิติบุคคลที่มีก่อสร้างแบ่งกำไรให้แก่อำเภอด้วย นอกจากนี้ผู้ประกอบการเรือประมงขนาดใหญ่ที่ใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำขนาดใหญ่จะต้องถูกจำกัดการจับสัตว์น้ำด้วย และจะต้องแบ่งกำไรให้แก่อำเภอด้วยเช่นกัน

จะต้องมีหน่วยงานราชการที่เป็นสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทำหน้าที่ดูแลและปราบปรามผู้กระทำความผิดที่ทำให้เกิดความเสียหายด้านมลพิษทางสิ่งแวดล้อมในทะเล

## แบบสัมภาษณ์ประกอบงานนิพนธ์

เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง : ศึกษากรณี  
การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558  
(Legal Measures in the Management of Marine and Coastal Resources : A Case Study of the  
Determination of Marine and Coastal Resources Protected Area  
Under the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act, B.E. 2558)

แบบสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

แบบสัมภาษณ์นี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการ  
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อประโยชน์ในการนำข้อมูลด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเล  
และชายฝั่งมาวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการ  
คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์ น.พ. อนันต์ บุญโสภณ

ตำแหน่ง นายแพทย์ หน่วยงาน สำนักงานแพทย์บุญโสภณ จังหวัดสงขลา

สถานะ พยานบุคคล ในคดีหมายเลขแดงที่ 130/2554 ศาลปกครองสงขลา ระหว่าง

นายสาตี มะประสิทธิ์ นายเจ้หมัด สังข์แก้ว และนายคลรอราน โต๊ะกาหวิ

ผู้ฟ้องคดี และกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

## 1. ความเกี่ยวข้องของท่านกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

น.พ. อนันต์ บุญโสภณ เป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพักอาศัย ตั้งอยู่บ้านบ่อโชน หมู่ที่ 6 ตำบลสะกอม อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา และเป็นพยานบุคคลในคดีหมายเลขแดงที่ 130/2554\* ศาลปกครองสงขลา คดีระหว่าง นายสาตี มะประสิทธิ์ นายเจหมด สังข์แก้ว และ นายดรอหาน โต๊ะกาหวิ ผู้ฟ้องคดี กรมเจ้าท่า อธิบดีกรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย บ้านพักของ น.พ. อนันต์ ๑ อยู่ห่างจากเขื่อนกันทรายปากคลองสะกอม เป็นระยะทาง 1 กิโลเมตร ไปทางทางทิศเหนือ และติดกับเขื่อนกันคลื่นที่กรมเจ้าท่าสร้างไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 กรมเจ้าท่าสร้างเขื่อนกันทรายขึ้นเพื่อไม่ให้ตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำปากคลองสะกอมเพื่อแก้ไขปัญหาในการที่รัฐต้องขุดลอกคลองสะกอมทุกปีเพื่อให้เรือประมงเข้าออกทางร่องน้ำได้สะดวก



\* คำพิพากษาศาลปกครองสงขลาที่ 130/2554 ระหว่าง นายสาตี มะประสิทธิ์ นายเจหมด สังข์แก้ว นายดรอหาน โต๊ะกาหวิ ผู้ฟ้องคดี และกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมเจ้าท่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้ถูกฟ้องคดี หน้า 7



น.พ. อนันต์ บุญโสภณ และบ้านพักที่ถูกคลื่นกัดเซาะจนได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง

## 2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

น.พ. อนันต์ ฯ ให้ความเห็นว่าการสร้างเขื่อนกันทราย การเอาหินทิ้งเป็นทางยาว เพื่อไม่ให้ทรายมากลบปากแม่น้ำทำให้กลายเป็นเขื่อนดักทราย กักทรายไว้ด้านหนึ่งแต่ก็ทำให้หาดทรายอีกด้านหนึ่งถูกกัดเซาะอย่างรุนแรง และมีการสร้างเขื่อนกันคลื่นทำให้คลื่นปะทะกับเขื่อนกันคลื่นและกลายเป็นคลื่นสะท้อนกลับมาชนหรือปะทะกับคลื่นที่ตามมา เป็นคลื่นที่เสริมกันที่ใหญ่ขึ้นแรงขึ้น ส่งผลให้ชายฝั่งพังทลาย กระแสน้ำพัดพาเอาทรายและชายหาดไปและไม่มีทรายมาชดเชยทรายที่ถูกพัดหายไป ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณริมหาดได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากคลื่นได้กัดเซาะถึงตัวบ้านแล้วและชั้น 90 องศา จนเป็นความชันที่จะพังลงไป วินาทีหนึ่งวินาทีใดก็ได้แล้ว ปัจจุบันไม่กล้าเข้าไปอยู่อาศัยแล้ว และได้ให้คนงานทุบกำแพงบ้านตรงซิดคินที่พังเข้ามาชิดบ้านออกบางส่วนแล้ว เพื่อลดน้ำหนักบ้าน แต่หากน้ำทะเลเซาะด้านล่างเข้ามาอีกก็คงพังแน่ ความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่ที่ตำบลสะกอมเท่านั้น แต่เกิดปัญหาไปทั่วประเทศ ชายฝั่งของไทยพังทลายไปแล้วกว่าครึ่ง

มีนักวิชาการพยายามอธิบายว่า สาเหตุของการกัดเซาะ เป็นเพราะภาวะโลกร้อน ทำให้น้ำแข็งขั้วโลกละลาย ทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น คลื่นก็เลยสูงขึ้น มากัดเซาะชายหาดมากขึ้น และมีมรสุมที่แรงเป็นพายุในบางปี ทำให้เกิดคลื่นใหญ่มากัดเซาะ... ก็ได้แต่ตั้งคำถามว่าทำไมคลื่นจากระดับน้ำทะเลสูงเพราะ โลกร้อน หรือจากพายุในบางฤดู จึงลำเอียงมากัดเซาะเฉพาะด้านล่างของกระแสน้ำชายฝั่ง แต่อีกด้านของเขื่อนปากแม่น้ำที่สร้างออกไปกลับมีทรายเพิ่มขึ้น ธรรมชาติเลือกกัดเซาะอย่างนั้นหรือ ?

ปัญหาและอุปสรรคจึงเกิดจากแนวคิดและนโยบายของหน่วยงานทางราชการ และความเสียหายจากโครงการก่อสร้างเขื่อนปากแม่น้ำ และจากการการสร้างเขื่อนกันคลื่นและกำแพงกันคลื่นที่หน่วยงานราชการทำไว้ ทำให้เกิดความเสียหายมากมายตลอดรอบอ่าวไทย ตั้งแต่ปากแม่น้ำสุโขทัยไกลถึงปัตตานี สงขลา นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร.... จนอ้อมไปภาคตะวันออกถึงจันทบุรีและตราด แม้กระทั่งฝั่งทะเลอันดามันทุกจังหวัด เสียบบประมาณถมทะเลไปมากแล้ว

3. การทำงานของข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นไปอย่างเต็มประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ทั้งกรมเจ้าท่า กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะการทำงานแบบต่างคนต่างทำ หน่วยงานหนึ่งดำเนินการและทำให้เกิดปัญหา อีกหน่วยงานหนึ่งก็มาแก้ไขปัญหา จึงทำให้มีเจ้าภาพในการบริหารจัดการหลายราย ไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

เมื่อเกิดปัญหากระทบถึงประชาชน การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐก็ไม่เกิดประโยชน์ในทางการศึกษาแก้ไข้ปัญหา เพราะมีขั้นตอนการไต่สวนและพิจารณาพิพากษาที่ล่าช้ามาก หากจะมองหาข้อดีของการฟ้องร้องดำเนินคดีก็มีเพียงเพื่อให้เป็นหลักทางวิชาการได้เท่านั้น ดังเช่นคดีที่กรมเจ้าท่าสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม เพื่อไม่ให้ตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำปากคลองสะกอมเพื่อแก้ไข้ปัญหาในการที่รัฐต้องขุดลอกคลองสะกอมทุกปี แต่ทำให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงชายฝั่งบริเวณชายหาดสะกอมและผู้อยู่อาศัย ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และเป็นความเสียหายอย่างต่อเนื่องที่ยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข้

นอกจากนี้หน่วยงานราชการยังมอบหมายให้นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มาทำการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือได้ว่า ยังมีความรู้ความเข้าใจไม่ลึกซึ้งและไม่เชี่ยวชาญด้านสมุทรศาสตร์และวิศวกรรม และมีการแก้ไข้ปัญหาอย่างผิดวิธี เช่น การวาง



กระสอบทรายเพื่อเพิ่มทรายที่หาดชลาทัศน์ จังหวัดสงขลา ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง เพราะทรายที่ถมลงบนถุงทรายบนชายหาด จะถูกคลื่นชะเอาทรายลงทะเลไปอย่างรวดเร็ว เพราะน้ำทะเลที่คลื่นซัดขึ้นมาซึมผ่านถุงทรายได้น้อยกว่าหาดทรายตามธรรมชาติ และเกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย เพราะทรายที่เอามากลบกระสอบนั้น ถ้าเอามาจากชายหาดหรือแม่น้ำที่ใด ที่นั่นก็จะพังทลายไม่เหลือหลอ



น.พ. อนันต์ บุญโสภณ สํารวจโครงการวางกระสอบทรายเพื่อเพิ่มทรายที่หาดชลาทัศน์ จังหวัดสงขลา

4. ได้รับผลกระทบและความเสียหายจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือไม่ อย่างไร หากได้รับ ท่านจัดการกับเรื่องนี้อย่างไร และสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ใด ได้หรือไม่ อย่างไร

ภาพถ่ายที่เห็นต้นมะพร้าวอยู่ริมตลิ่งถึง 3 แถวนั้น ถ่ายไว้ตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัดนี้ไม่มีแล้ว เพราะเมื่อมีการสร้างเขื่อนกันทรายปากแม่น้ำ และสร้างเขื่อนกันคลื่นในปี พ.ศ. 2540 ก็ทำให้ตลิ่งถูกกัดเซาะเข้ามา จนมะพร้าวทั้ง 3 แถวถูกกัดเซาะลงทะเลไปหมดแล้ว และน้ำยังกัดเซาะอ้อมกองหินกันคลื่นตัวสุดท้าย กัดพื้นดินลึกเข้ามาประมาณเกือบ 150 เมตร จนถึงบ้านพักอาศัย (ดังภาพบน) การสร้างเขื่อนกันทรายปากแม่น้ำ และสร้างเขื่อนกันคลื่น จึงก่อให้เกิดความเสียหาย



ภาพถ่ายเก่า แนวต้นมะพร้าว พ.ศ. 2535

การจัดการแก้ไขปัญหา ก็ได้มีการนำเสนอข้อเท็จจริงผ่านสื่อสาธารณะและอินเทอร์เน็ต เข้าร่วมการประชุมเสวนาการแก้ไขปัญหา และการติดตามผลการฟ้องร้องคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด โดยยังไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของทางราชการได้

5. ข้อเสนอแนะและแนวทางในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครอง

เสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐ ตระหนักถึงปัญหาของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างแท้จริง และแก้ปัญหาให้ถูกต้อง

หน่วยงานของรัฐต้องมีประชุมทางวิชาการและมีการวางแผนก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างรอบคอบ รัดกุม เพื่อมิให้เกิดปัญหาที่แก้ไขได้ยากในภายหลังและต้องสูญเสียงบประมาณในการแก้ไขปัญหาอีกมหาศาล

สิ่งปลูกสร้างบริเวณชายฝั่งที่ทำให้เกิดปัญหาล้างแควล้นหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว ต้องรื้อถอนออกไปและถ่ายเททรายให้กลับคืนสู่หาด อันเป็นการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแควล้นให้กลับคืนมา

ต้องมีการให้ความรู้ที่ถูกต้องและนำเสนอข้อมูลตามความเป็นจริงถึงข้อเสียของโครงการสิ่งปลูกสร้างทางทะเล แก่ประชาชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

แก้ไขปัญหาคาราคาเสียดียรภาพทางการเมืองและการคอร์รัปชัน และร่วมกันแก้ไข  
ปัญหาแบบองค์รวม มีการปรึกษาหารือความเชื่อมโยงกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของ  
รัฐทุกหน่วยงานอย่างเป็นระบบ

มีการออกกฎหมายกำหนดระยะเวลาถอยร่นทางทะเล และบังคับใช้อย่างจริงจัง

## แบบสัมภาษณ์ประกอบงานนิพนธ์

เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง : ศึกษากรณี  
การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558  
(Legal Measures in the Management of Marine and Coastal Resources : A Case Study of the  
Determination of Marine and Coastal Resources Protected Area  
Under the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act, B.E. 2558)

แบบสัมภาษณ์ข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักวิชาการที่มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายภิมุข ประยูรพรหม  
ตำแหน่ง วิศวกร ระดับ ผู้อำนวยการ  
หน่วยงาน สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 จังหวัดชลบุรี  
วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2557

แบบสัมภาษณ์นี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักวิชาการที่มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อประโยชน์ในการนำข้อมูลด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมาวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมต่อไป

1. บทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กำหนดแนวแม่น้ำลำคลองหรือทะเลอาณาเขตแห่งใดเป็นเขตท่าเรือหรือเขตจอดเรือ และกำหนดการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้มีความปลอดภัย ควบคุมและห้ามมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเพื่อประกอบธุรกิจ ห้ามการเท ทิ้งสิ่งของและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนน้ำมัน เคมีภัณฑ์ และสิ่งทีอาจก่อให้เกิดอันตรายลงในแหล่งน้ำ ซึ่งอาจเกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ สิ่งของและสิ่งแวดล้อม

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ยังไม่มีกฎหมายที่ควบคุมการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นระบบ และไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยตรง กฎหมายส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการอนุญาตและควบคุมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทำให้การปฏิบัติงานด้านนี้ยังไม่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

3. ปัจจุบันใช้กฎหมายใดบ้างในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจกรมเจ้าท่าในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ทะเล หรือชายหาดนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวมีความไม่ชัดเจนในการตีความบางประการ ทำให้ต้องส่งเรื่องและปัญหาไปให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสียก่อนซึ่งมีขั้นตอนการประชุมคณะกรรมการที่ล่าช้า ทำให้การพิจารณาและแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างล่าช้าตามไปด้วย

4. กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคใดที่ยังแก้ไขไม่ได้บ้างหรือไม่

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้กรมเจ้าท่ากำหนดหลักเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือในน่านน้ำไทยและอาณาเขตต่อเนื่อง และให้อำนาจกรมเจ้าท่าในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ทะเล หรือชายหาด ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาการเดินเรือให้มีระเบียบและปลอดภัยได้เป็นอย่างดี

ส่วนการแก้ไขปัญหาลำน้ำและทรัพยากรทางทะเล มีการกำหนดให้โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการเสียก่อน เมื่อโครงการใดได้รับอนุมัติและได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 โครงการนั้นก็สามารรถดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังกำหนดโทษในอัตราที่ต่ำ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวกฎหมาย และยังขาดพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบอย่างทั่วถึง

5. กรณีที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีวิธีแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างไร

กรณีที่มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกิดขึ้น แต่กรมเจ้าท่ายังไม่มีความเฉพาะในการบังคับใช้ จึงมีความจำเป็นต้องปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นต่าง ๆ หรือกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน ก็มีความจำเป็นต้องใช้วิจารณญาณและดุลพินิจในการพิจารณาแก้ไขปัญหาภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานคือ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

6. หากมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร

เห็นด้วย เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างรอบด้าน และครอบคลุม

7. ข้อเสนอแนะและแนวทางในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

เห็นควรให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ บำรุงรักษาและปกป้องคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน

### แบบสัมภาษณ์ประกอบงานนิพนธ์

เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง : ศึกษากรณี การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 (Legal Measures in the Management of Marine and Coastal Resources : A Case Study of the Determination of Marine and Coastal Resources Protected Area Under the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act, B.E. 2558)

แบบสัมภาษณ์ข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักวิชาการที่มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

แบบสัมภาษณ์นี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักวิชาการที่มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อประโยชน์ในการนำข้อมูลด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมาวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายสมบูรณ์ พรพิเนตพงศ์

ตำแหน่ง รองศาสตราจารย์ ดร. หน่วยงาน คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 13 มีนาคม พ.ศ. 2557

1. บทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ปฏิบัติงานสอนและวิจัยด้านวิศวกรรมชายฝั่งทะเล โดยเป็นอาจารย์ประจำคณะ วิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และเป็นผู้ดูแลเว็บไซต์เครือข่ายเฝ้าระวัง รักษา ชายหาด (Beach Watch Network BWN) ([www.bwn.psu.ac.th](http://www.bwn.psu.ac.th)) และ Facebook Page เครือข่ายเฝ้า ระวัง รักษาชายหาด

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ชายหาดยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบและไม่มีกฎหมายคุ้มครอง และขาดการจัดการทรัพยากรชายฝั่งที่ถูกต้อง ที่ผ่านมามีเพียงการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่ง ไม่มีการอนุรักษ์ใดๆ

3. ปัจจุบันใช้กฎหมายใดบ้างในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่มีกฎหมายคุ้มครอง และอนุรักษ์ชายหาด ทั้งๆที่ชายหาดมีความอ่อนไหวมากต่อการรุกรานของมนุษย์ ขณะที่กรมเจ้าท่ามีกฎหมายและหน้าที่ในการให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งได้

4. กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคใดที่ยังแก้ไขไม่ได้บ้างหรือไม่

กรมเจ้าท่าแต่เพียงหน่วยงานเดียว มีอำนาจหน้าที่และถือกฎหมายการใช้ประโยชน์ชายฝั่งอยู่ เช่น การสร้างเขื่อนกันคลื่น เขื่อนกันทราย และ กำแพงชายฝั่ง ขณะที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นเพียงกำหนดนโยบาย ไม่มีกฎหมายใดๆอยู่ในความดูแล

5. กรณีที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีวิธีแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างไร

ปัญหาการพังทลายของชายหาด การแก้ไขในทางเทคนิคที่ถูกต้องด้วยการรักษาสมดุล ปริมาณทรายชายหาดยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงทำได้เพียงการให้ความรู้ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ผ่านทางสื่อโทรทัศน์ และสื่อ Internet ฯ และการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เช่นในกรณีของชายหาด สะกอม อ.จนะนะ จ.สงขลา พังทลายจากเขื่อนกันทรายและคลื่น เพื่อให้ชดเชยค่าเสียหายต่อทรัพย์สินและอาชีพ

6. หากมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร

เป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องมียกกฎหมายว่าด้วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ เพราะเป็นหน้าที่ของพลเมืองดีที่ต้องทำ เพื่อให้เป็นมรดกแก่ลูกหลานสืบไป

7. ข้อเสนอแนะและแนวทางในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ถ้าตั้งแต่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ไม่เรียกว่าเป็นการพัฒนาหรือสร้างความเจริญ การพัฒนาที่ถูกต้องนั้น ต้องมาพร้อมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเสมอ



## แบบสัมภาษณ์ประกอบงานนิพนธ์

เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง: ศึกษากรณี  
การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558  
(Legal Measures in the Management of Marine and Coastal Resources : A Case Study of the  
Determination of Marine and Coastal Resources Protected Area  
Under the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act, B.E. 2558)

แบบสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

แบบสัมภาษณ์นี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการ  
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อประโยชน์ในการนำข้อมูลด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเล  
และชายฝั่งมาวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการ  
คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายสมบุญ พรพิเนตพงศ์

ตำแหน่ง รองศาสตราจารย์ ดร. หน่วยงาน คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ 13 มีนาคม พ.ศ. 2557

1. ความเกี่ยวข้องของท่านกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากร  
ทางทะเลและชายฝั่ง

ใช้เป็นแหล่งท่องเที่ยว พักผ่อนหย่อนใจ และใช้สำหรับการเรียนการสอนและงานวิจัย

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการ  
คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ชายหาดเกิดความเสียหายพังทลายในทุกแห่งที่มีสิ่งก่อสร้างชายฝั่งที่เกิดจากภาครัฐ และ  
การปล่อยปะละเลของภาครัฐทำให้ภาคเอกชนรุกล้ำเข้าสู่เขตชายหาด จนก่อให้เกิดความเสียหาย  
ต่อชายหาดเป็นลูกโซ่

3. การทำงานของข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการทรัพยากรทาง  
ทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ  
หรือไม่ อย่างไร

กรมเจ้าท่าซึ่งมีหน้าที่ดูแลชายฝั่งโดยตรง กลับกลายเป็นผู้ทำลายชายหาดเสียเอง และให้ข้อมูลผิดๆต่อประชาชนและสังคมโดยรวม ทำให้ปัญหาลูกกลมไม่มีการแก้ไขที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ขณะที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ก็ไม่มีความพร้อมทั้งทางด้านกฎหมายและบุคลากรในการอนุรักษ์และแก้ไขการพังทลายของชายหาดที่เกิดขึ้น

4. ได้รับผลกระทบและความเสียหายจากการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือไม่อย่างไร หากได้รับ ท่านจัดการกับเรื่องนี้อย่างไร และสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ใดได้หรือไม่อย่างไร

ขาดแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ และแหล่งเรียนรู้เกี่ยวกับชายหาด ไม่สามารถบอกกล่าวใคร เพราะหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะกรมเจ้าท่าเป็นตัวสร้างปัญหาเสียเอง

5. ข้อเสนอแนะและแนวทางในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

- ภาครัฐต้องคำนึงถึงและเห็นคุณค่าของชายหาด
- ต้องส่งเสริมองค์ความรู้ที่ถูกต้องให้กับประชาชนตามแนวชายฝั่ง
- การใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ เช่น เมื่อเป็นแหล่ง

ท่องเที่ยว ก็จะต้องไม่มีสิ่งก่อสร้างชายฝั่ง ๆ

- สิ่งก่อสร้างชายฝั่งที่ไม่ใช้ประโยชน์แล้วต้องรื้อถอนออกไปโดยเร็ว
- ชายหาดใดที่พังทลายเนื่องจากสิ่งก่อสร้างชายฝั่ง จะต้องได้รับการฟื้นฟูให้กลับคืนด้วยวิธี

รักษาสมดุลปริมาณทราย

- ต้องมีหน่วยงานอิสระทำการประเมินโครงการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งของภาครัฐอย่างเร่งด่วน เพื่อหาทางเยียวยาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น