

Chapter

16

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และ มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

Legal Measures in the Determination of Marine and Coastal Resources Protected Area

มานิตา มัตนาวิ*
ชัชชม อรรถภิญญ์**



* นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มสาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยบูรพา
** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

บทคัดย่อ



มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นมาตรการในการสงวนรักษาไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ความเปลี่ยนแปลงและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยวิธีการและขั้นตอนตามกฎหมาย ในระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งกฎหมายฉบับอื่น ๆ เหล่านี้ มีมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่กระจัดกระจายกัน ทำให้เกิดความทับซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขาดการบูรณาการอย่างครบถ้วนและก่อให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพ ก่อให้เกิดความสับสนในหน่วยงานของภาครัฐ ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พบว่า แม้หลักการเหตุผล และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีความเหมาะสมก็ตาม แต่ก็ยังมีบทบัญญัติบางมาตราหรือบางส่วนของบางมาตราที่ยังไม่มีความเหมาะสม ขาดความชัดเจน และก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และการตีความกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราหรือบางส่วนของบางมาตราของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและการกำหนดโทษจำคุก เพื่อให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ประเทศไทยได้มีกฎหมายกลางที่เป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก

คำสำคัญ: ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง/ เขตพื้นที่คุ้มครอง/ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

Abstract



The legal measures in the determination of marine and coastal resources protected area are the measures for preserving and upholding the integrity of natural resources and marine environment, and help resolve the crisis change and the degradation of marine and coastal resources. So far,

Thailand has enforced many laws related to protection of marine and coastal resources along with the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act, B.E. 2558 (2015). As these

laws, apart from the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act, B.E. 2558 (2015) has scattered measures in protection and management of marines and coastal resources, thus causing overlapping in the law enforcement between state agencies. As a result, the protection of marine and coastal resources protected area lack the entire integration, thus causing the problems of systematic efficiency and law enforcement, resulted in the confusion among the government agencies and other stakeholders.

The study of legal measures in the determination of marine and coastal resources protected area under the Promoting Marine and Coastal Resources Management Act, B.E. 2558 found that although the act has rational and appropriate principles and essence, there are also some provisions or part of the provisions which are neither appropriate, nor clear and are 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.

To solve problems, the author has suggested that certain provisions or part of certain provisions in this Act in relation to the scope of enforcement, legal measures in the determination of marine and coastal resources protected area, determination of fines and imprisonment be amended so that the legal measures in this Act will be more effectuation and efficiency; the country has a comprehensive legislation on the management and

การบุกรุกป่าชายเลน การทำประมงแบบผิดกฎหมาย การพัฒนาโครงสร้างด้านการคมนาคมขนส่งและพัฒนาภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเล การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง และการก่อสร้างโครงสร้างป้องกันกรกัดเซาะชายฝั่งทะเล ได้ส่งผลให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สูญเสียความสมดุลด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งเป็นอย่างมาก

ความเป็นมาและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว เกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นมีอยู่มากมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างบริบูรณ์ในด้านการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เนื่องจากยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งในต่างประเทศก็เผชิญกับปัญหาดังกล่าวเช่นกัน ดังนั้น นานาประเทศจึงประชุมร่วมกันเพื่อวางแนวทางในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วยการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้น โดยแนวทางดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (United Nations Convention on Biological Diversity) (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 3) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันและเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าวเป็นลำดับที่ 188 เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 25 มิถุนายน 2558) และจากการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ประชุมได้กำหนดให้

ประเทศภาคีสมาชิกเสนอแนะวิธีจำแนกประเภทการจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area Management Categories System) ตามที่องค์กรระหว่างประเทศ คือ สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Nature) (IUCN) ได้พัฒนาระบบไว้แล้วตั้งแต่ปีค.ศ. 1994 เรียกว่า ระบบ IUCN, 1994 (International Union for the Conservation of Nature (IUCN), 1994, p. 7) เพื่อเป็นกรอบให้ประเทศต่าง ๆ นำไปประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการจัดการ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2555, หน้า 3-2) นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไว้แล้วด้วย เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งในข้อ 56 และข้อ 57 แห่งอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ดูแลทรัพยากรทางทะเล ระบบนิเวศต่าง ๆ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และมีเขตอำนาจเกี่ยวกับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการคุ้มครองรักษาสีงแวดล้อมครอบคลุมพื้นที่ 200 ไมล์ทะเล หรือที่เรียกว่า เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) (คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (อจชล.), 4 มกราคม 2558)*

* 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;

ด้วยเหตุนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาก่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความเป็นเอกภาพ บูรณาการ ให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2550, หน้า 7) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และต่อมาได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายชื่อว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (United Nations Convention on Biological Diversity) (อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, 2551, หน้า 3) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาทั้งสองแล้ว

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 แล้ว ผู้เขียนพบว่า แม้หลักการเหตุผล และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีความเหมาะสมและช่วยแก้ไขปัญหการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความเป็นเอกภาพ และเกิดการบูรณาการได้ก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า ยังมีบทบัญญัติ

(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.

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.

บางมาตราหรือบางส่วนของบางมาตราที่ยังไม่มีความเหมาะสม ขาดความชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และการตีความกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันการค้าหยาบของชายฝั่ง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้เขียนจึงขอเสนอการวิเคราะห์ปัญหาพร้อมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเป็นลำดับ เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเหมาะสมแก่การบังคับใช้ และเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยควบคู่ไปกับการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนต่อไป

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทยก่อนมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้

ก่อนมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้ ประเทศไทยพยายามใช้กฎหมายที่มีสภาพบังคับเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยสามารถจำแนกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็น 4 กลุ่ม มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กฎหมายว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. กฎหมายว่าด้วยการใช้ที่ดินและการจัดการระบบนิเวศ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

3. กฎหมายว่าด้วยการจัดการระบบนิเวศและพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4. กฎหมายว่าด้วยกิจกรรมและโครงการ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีผลบังคับใช้กฎหมายในเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และมีมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งไว้อย่างไม่เป็นเอกภาพ และไม่มีการบูรณาการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเชื่อมโยงกันจึงทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น เช่น หน่วยงานของรัฐมีภาระงานและดำเนินการด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจัดกระจายกันและทับซ้อนกัน ทั้งกรมเจ้าท่า กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบในการคุ้มครอง ดูแล สงวนและรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ที่รับผิดชอบ แต่ลักษณะการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นแบบต่างคนต่างทำ หน่วยงานหนึ่งดำเนินการและทำให้เกิดปัญหา อีกหน่วยงานหนึ่งก็มาแก้ไขปัญหา จึงทำให้มีเจ้าภาพในการบริหารจัดการหลายราย ไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ก็มีกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่ไม่ให้อำนาจในการลงโทษ ปรามปราม ผู้กระทำความผิด หรือมีบทลงโทษที่ต่ำเกินไป ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวการกระทำความผิด อีกทั้งกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและรับผิดชอบทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเท่าที่ควร เป็นต้น

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทย เมื่อมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้

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

1. มาตรา 1-4 เป็นบทบัญญัติเรื่อง คำจำกัดความ ขอบเขตการบังคับใช้ ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัตินี้
2. มาตรา 5-15 เป็นบทบัญญัติเรื่อง คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
3. มาตรา 16 เป็นบทบัญญัติเรื่อง ชุมชนชายฝั่ง
4. มาตรา 17-23 เป็นบทบัญญัติเรื่อง การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
5. มาตรา 24-26 เป็นบทบัญญัติเรื่อง พนักงานเจ้าหน้าที่
6. มาตรา 27-30 เป็นบทบัญญัติเรื่อง บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งไว้หลายประการ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด เป็นองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่บริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยบูรณาการสรรพกำลังหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีองค์ความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะในด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงช่วยจัดปัญหาอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันของหน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ตามมาตรา 5 และมาตรา 12

2. มีการจัดตั้งและรองรับสถานะของชุมชนชายฝั่งและให้ชุมชนชายฝั่งมีส่วนร่วมกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในท้องถิ่นของตน ตามมาตรา 16

3. มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยแบ่งเป็นเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ เขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ตามมาตรา 17 - 23

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า ยังมีบทบัญญัติบางมาตราหรือบางส่วนของบางมาตราที่ยังไม่มีความเหมาะสม ไม่มีความชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และการตีความกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อการบริหาร

จัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันกีดกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ●●●●

ในการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงประเด็นปัญหาที่สำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยพิจารณาเชื่อมโยงกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นพันธกรณีของประเทศไทยที่จะต้องปฏิบัติตาม

1. การมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน

พระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน แตกต่างจากมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พุทธศักราช 2469 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่องการมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน โดยบัญญัติไว้มีใจความสำคัญว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือประกาศอื่นที่บังคับใช้อยู่ ถ้าแตกต่างจากพระราชบัญญัติศาลการ ก็ให้ใช้บังคับ

พระราชบัญญัติศุลกากรเป็นหลัก รวมทั้งกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะได้ให้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลง หรือถอนไปซึ่งอำนาจแห่งพระราชบัญญัติศุลกากร เว้นแต่กฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใหม่นั้น จะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่า มีความประสงค์ให้แตกต่างเป็นอื่น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า เนื่องจากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง ทำให้การใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงควรมีบทบัญญัติเรื่องการมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกัน โดยมีค่าบังคับที่เหนือกว่าในเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นหลัก หากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศอื่นที่บังคับใช้อยู่แตกต่างจากพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้เป็นหลัก รวมทั้งกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะใช้บังคับในภายหน้า ก็มีให้ถือว่าเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลง หรือถอนไปซึ่งอำนาจแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้เพราะจะเกิดผลดีในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ

ชายฝั่งมากกว่า เนื่องจากจะทำให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ พนักงานเจ้าหน้าที่มีเอกสิทธิ์เด็ดขาดในการปฏิบัติหน้าที่ ช่วยขจัดปัญหาความลักลั่นหรือทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับอื่น

2. ขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ

การที่กฎหมายบัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ว่าหมายความถึง สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพรุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ หมู่เกาะ ปะการัง ดอนหอย พืช และสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่นและการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นจะพบว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้โดยอาศัยจุดเกาะเกี่ยวอย่างใดอย่างหนึ่งกับประเทศไทย จึงสามารถบังคับใช้ได้เฉพาะน่านน้ำภายในเท่านั้น และทำให้เกิดการตีความว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ใช้บังคับครอบคลุมถึงพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะไม่มีการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งจะส่งผลให้สัตว์ทะเลหายาก เช่น เต่าทะเล วาฬ โลมา พะยูน สัตว์ที่อพยพย้ายถิ่นระยะไกลระหว่างประเทศเกินกว่าขอบเขตในทะเลอาณาเขตไม่ได้รับความคุ้มครอง จึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 3 นิยามศัพท์ “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ให้มีขอบเขตการบังคับใช้ถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยโดยมีการเพิ่มเติมมาตรา 3 นิยามศัพท์ “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ดังนี้

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลตั้งแต่แนวชายฝั่งจนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมถึงพรุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ หลุ้าทะเล ปะการัง ดอนหอยพิช และสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกัน การกัดเซาะชายฝั่ง”

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดการยอมรับจากต่างประเทศว่า ประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายครอบคลุมเขตเศรษฐกิจจำเพาะแล้ว สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งมีบทบัญญัติในข้อ 56 ให้สิทธิอธิปไตยแก่รัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพื่อการอนุรักษ์ คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล การจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล การสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้งและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ และการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เพื่อปกป้องและฟื้นฟูความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและมหาสมุทร เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาแล้ว

3. มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

3.1 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายกรณีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรณีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 17 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้เป็นลำดับขั้นตอน ดังนี้

1. ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นการชั่วคราว ตามความเหมาะสม และอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาดำเนินการเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บุคคลนั้นดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

2. เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ได้มีคำสั่งดังกล่าวแล้ว หากเห็นว่ากรกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงนั้น มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง อธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะแจ้งประสานให้หน่วยงานนั้นแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว

3. เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ได้มีคำสั่งดังกล่าวแล้ว หากเห็นว่ากรกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงนั้น ไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีความเสียหายเพิ่มขึ้น ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

4. เมื่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง หรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้ว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณายกเลิกคำสั่งที่ออกไว้ได้

ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัตินิยามศัพท์ คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ไว้ในบทบัญญัติเรื่องคำจำกัดความ จึงทำให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความไม่ชัดเจน โดยอาจถูกตีความได้หลายทาง เพราะเป็นการกำหนดระดับความเสียหายอย่างร้ายแรง โดยการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายในการพิจารณาว่า ความเสียหายแค่ไหน เพียงใด จึงจะเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง และนำไปสู่อำนาจที่จะตัดสินใจออกคำสั่งให้บุคคลระงับการกระทำ

หรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองชั่วคราว และการใช้มาตรการดังกล่าวเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงควรจะต้องมีการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจไว้อย่างชัดเจน และอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะต้องมีข้อมูลทางวิชาการประกอบการให้เหตุผลในการใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งว่า เหตุที่ต้องสั่งให้ระงับการกระทำหรือกิจกรรม เป็นเพราะเกิดจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เพราะการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและอาจมีการเพิกถอนคำสั่งโดยศาลปกครองได้ จึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 17 วรรคหนึ่ง โดยนิยามศัพท์คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ให้หมายความว่า การกระทำใด ๆ ทั้งภายนอกหรือภายในพื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้มีมาตรการกำหนดหลักเกณฑ์ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อเป็นขอบเขตการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมของเจ้าพนักงานและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.2 วิเคราะห์การตีความถ้อยคำ “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ”

กรณีที่น่าปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 22* แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า

* มาตรา 22 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้าเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 23 และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น

หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างใดที่จะต้องสงวนคุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์ หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้าเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา 23* และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุม และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น

ในประเด็นที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ ตามมาตรา 22 นี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัตินิยามศัพท์ คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ” ไว้ในบทบัญญัติเรื่องคำจำกัดความ จึงทำให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความไม่ชัดเจนว่าระดับ “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 17 วรรคหนึ่งกับ ระดับ “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ” ตามมาตรา 22 นั้นแตกต่างกันอย่างไร จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความถ้อยคำแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 22 วรรคหนึ่ง นิยามศัพท์คำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ” ให้หมายความว่า การกระทำใด ๆ ทั้งภายนอกหรือภายในพื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างสิ้นเชิงแก่พื้นที่ในวงกว้างจนยากแก่การฟื้นฟู เพื่อให้มีมาตรการกำหนด

* มาตรา 23 การกำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรา 22 ให้กำหนดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้

- (1) ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (2) กำหนดมาตรการในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น
- (3) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ
- (4) กำหนดมาตรการในการคุ้มครองชายหาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- (5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

หลักเกณฑ์ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เข้าชั้นวิกฤต เพื่อเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างคำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง กับคำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าชั้นวิกฤต” ตามมาตรา 22 และเพื่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมของเจ้าพนักงานและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 การกำหนดโทษปรับและโทษจำคุก

วิเคราะห์ความเหมาะสมของการกำหนดโทษปรับและโทษจำคุก

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นสมบัติร่วมกันของคนในชาติ และของมนุษยชาติ เป็นทรัพยากรที่สามารถรักษาให้คงอยู่ได้ แต่ต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการปลูก สงวน บำรุง รักษา ให้เกิดขึ้นและคงอยู่เพื่อทดแทนทรัพยากรที่สูญสลายไปตามธรรมชาติและที่ถูกทำลายโดยมนุษย์ การจะทำให้ทรัพยากรคงอยู่ในสภาพสมบูรณ์และเพิ่มจำนวนขึ้นในระบบนิเวศ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นโทษทางอาญาคือ โทษปรับทางอาญาและโทษจำคุก เพื่อคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเพื่อป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำลายหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติบทกำหนดโทษไว้ดังนี้

1. มาตรา 27 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 17 ที่สั่งให้บุคคลระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. มาตรา 28 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ตามมาตรา 18 เขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา 20 เขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ตามมาตรา 21 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้บุคคลออกจากเขตพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น รวมถึงพื้นที่ที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าชั้นวิกฤติ ตามมาตรา 24 (4) หรืองดเว้นการกระทำใด อันเป็นการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. มาตรา 29* ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอัตราโทษปรับและโทษจำคุกไว้เป็นอัตราที่แน่นอน โดยระบุเฉพาะโทษในอัตราชั้นสูง ทำให้ศาลปรับได้ไม่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่มูลค่าความเสียหายหรือการถูกทำลายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีมูลค่าสูงกว่าเงินจำนวนหนึ่งแสนบาทหรือสองแสนบาทตามอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และต้องใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบางชนิดยาวนาน ดังที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2557, หน้า 20) ได้ระบุว่า พะยูนมีมูลค่าตัวละห้าร้อยล้านบาทและปะการังบางชนิดเจริญเติบโตเพียงปีละหนึ่งเซนติเมตร เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า บทกำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือไม่เกินสองแสนบาทและโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือไม่เกินสองปีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังไม่มีความเหมาะสม กล่าวคือ บทกำหนดโทษปรับและโทษจำคุกในอัตราที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่สามารถปราบปรามและยับยั้งผู้กระทำความผิด ไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิด

* มาตรา 29 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เกิดความเกรงกลัวและยินยอมที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะ การลงโทษปรับเป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด แต่ในเมื่อ ผู้กระทำความผิดได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดเป็นจำนวนมากกว่า อัตราค่าปรับที่ค่อนข้างต่ำมาก หากเปรียบเทียบกับการกระทำความผิดและ ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ ผู้กระทำความผิดจึงไม่เกรงกลัวการถูก ลงโทษ แต่กลับมีความกล้าที่จะกระทำความผิดเพราะมีผลประโยชน์มหาศาล เป็นมูลเหตุจูงใจให้กระทำความผิด การลงโทษปรับในอัตราดังกล่าวจึงไม่ทำให้ ผู้กระทำความผิดรู้สึกเข็ดหลาบและเกิดความยับยั้งชั่งใจ ส่วนโทษจำคุกก็ กำหนดในอัตราที่ไม่สูง ทำให้ผู้กระทำความผิดยอมเสี่ยงที่จะกระทำความผิด เพื่อผลประโยชน์ที่มากกว่า หากถูกจับได้และถูกลงโทษจำคุกก็เป็นระยะเวลา ที่ไม่นานนักที่ต้องสูญเสียอิสรภาพ จึงสมควรที่จะแก้ไขอัตราโทษปรับ และโทษจำคุกให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดและระดับของพฤติการณ์ ความร้ายแรงของการกระทำความผิด ดังนี้

กรณีโทษปรับ แบ่งผู้กระทำความผิดเป็น 2 พวก คือ

- กรณีผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา ควรกำหนดช่วงของ ค่าปรับให้มีขั้นต่ำและขั้นสูงเพื่อให้มีระยะที่ห่างกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับ ซึ่งศาลจะต้องกำหนดอัตราโทษปรับให้ได้สัดส่วน และเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละราย แต่การที่จะกำหนดช่วงของ ค่าปรับได้นั้นต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการกำหนดค่าปรับที่เหมาะสมกับ ผู้กระทำความผิดแต่ละรายด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ต้องมีการศึกษาและพิจารณา ในเชิงของการประเมินมูลค่าในทางเศรษฐกิจของทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งอย่างละเอียดรอบคอบ

- กรณีผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ควรกำหนดค่าปรับ แตกต่างจากกรณีผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา คือ กำหนดค่าปรับเป็น จำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เพราะผู้กระทำ ความผิดที่เป็นนิติบุคคลกระทำความผิดเยี่ยงองค์กรอาชญากรรมมีเครือข่าย

ทางธุรกิจการค้ามากมาย จึงเป็นผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและมีกำลังในการทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าชั้นวิกฤตแก่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มากกว่าผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งการกระทำความผิดก็เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนเป็นกำไรอย่างมหาศาล ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและความหลากหลายทางชีวภาพ จึงควรกำหนดโทษปรับที่หนักกว่า เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิดหรือซ้ำเติม ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก

กรณีโทษจำคุก แบ่งอัตราโทษจำคุกตามลักษณะของพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองที่เข้มข้นแตกต่างกัน และแบ่งตามระดับความรุนแรงของการกระทำความผิด ซึ่งแบ่งการกำหนดโทษเป็น 3 ระดับ คือ

- ระดับที่หนึ่ง ความผิดฐานทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วไป ไม่ใช่ในเขตพื้นที่คุ้มครอง จึงเห็นว่าสามารถกำหนดโทษจำคุกให้ต่ำกว่ากรณีการกระทำความผิดในเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้

- ระดับที่สอง ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่ พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ตามมาตรา 18 เขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา 20 เขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ตามมาตรา 21 และการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้บุคคลออกจากเขตพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น รวมถึงพื้นที่ที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าชั้นวิกฤติ ตามมาตรา 24 (4) จึงเห็นว่า ควรพิจารณาจากปัจจัยของพื้นที่หรือความสำคัญของพื้นที่ เป็นเกณฑ์ในการกำหนดอัตราโทษจำคุกด้วย แม้ว่าฐานความผิดจะเหมือนกัน แต่พื้นที่ที่กระทำความผิดมีความสำคัญแตกต่างกัน เพราะฉะนั้นลำดับความรุนแรงของการกำหนดอัตราโทษก็ต้องมีความแตกต่างกันด้วยและต้องอยู่ในระดับที่สูงกว่าโทษของกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วไป

- ระดับที่สาม บัญญัติถึงความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤต ซึ่งเป็นกรกระทำความผิดในเขตพื้นที่ที่มีความเสียหายเข้าขั้นวิกฤตรุนแรงจึงเป็นความผิดที่รุนแรงมากที่สุด จึงเห็นสมควรจะต้องมีการกำหนดอัตราโทษในระดับที่สูงที่สุด

ทั้งนี้การกำหนดอัตราโทษจำคุกเป็น 3 ระดับ โดยเพิ่มโทษจำคุกให้สูงขึ้นเป็นลำดับนั้น เป็นการให้ความสำคัญกับคุณค่าของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่สูญเสียไป ดังนี้

- มาตรา 27 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- มาตรา 28 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 18 และมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- มาตรา 29 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- มาตรา 30 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 24 (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- มาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสามล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- มาตรา 32 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 17 หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา 18 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 ต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตราดังกล่าว แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท

ตารางเปรียบเทียบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 กับพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558		พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	
กฎหมาย	พื้นที่ที่บังคับใช้กฎหมาย	กฎหมาย	พื้นที่ที่บังคับใช้กฎหมาย
ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	ชายฝั่งทะเล	พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	ในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพรุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คู แพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาดที่ชายทะเล เกาะ ภูเขาทะเล ปะการัง ดอนหอย ฟิซและสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง
พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543	บนบกและในทะเล		
พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	บนบกและในทะเล		
พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484	ป่าชายเลน		
พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558	บริเวณน้ำท่วมถึงและในทะเล เช่น แหล่งปะการัง แหล่งหญ้าทะเล		

ตารางเปรียบเทียบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีพระราชบัญญัติส่งเสริม
การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 กับพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558		พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง พ.ศ. 2558	
กฎหมาย	พื้นที่ที่บังคับใช้กฎหมาย	กฎหมาย	พื้นที่ที่บังคับใช้กฎหมาย
พระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504	บนบกและในทะเล ที่มีสภาพ ธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวน ไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษา และรื่นรมย์ของประชาชน เช่น อุทยานแห่งชาติทางทะเล		
พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุและ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	บนบกและในทะเล ในพื้นที่ คุ้มครองโบราณคดีใต้น้ำ		
พระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507	ป่าชายเลน		
พระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	บนบกและในทะเล เช่น แหล่ง ปะการัง แหล่งหญ้าทะเล		
พระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	บนบกและในทะเล ในพื้นที่ คุ้มครองสิ่งแวดล้อม		
พระราชบัญญัติการเดินเรือใน น่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456	ในทะเลบริเวณน่านน้ำไทย		
พระราชบัญญัติการท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	บนบกและในทะเล		
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	ชายฝั่งทะเล		
พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	บนบกและในทะเล		

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียทำให้พบว่า มีมาตรการทางกฎหมายแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยหลายประการ กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายกลางคือ The National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA) (United States Department of Energy, 30 มิถุนายน 2558) (พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969) ตราขึ้นเป็นกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นแม่บทกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมก่อนที่รัฐบาลกลางจะมีการดำเนินการใด ๆ ที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยจะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสียก่อน นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้ตราพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับเพื่อบังคับใช้ในการดูแลรักษาและการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแต่ละประเภท เช่น The Coastal Zone Management Act of 1972 (CZMA) (National Oceanic and Atmospheric Administration, 30 มิถุนายน 2558) (พระราชบัญญัติการจัดการแนวชายฝั่ง ค.ศ. 1972) บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้มีมาตรการรักษาชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะด้วยการพัฒนาและทำให้เกิดผลของโปรแกรมการจัดการ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรดินและน้ำอย่างชาญฉลาด The Coral Reef Conservation Act of 2000 (CRCA) (National Oceanic and Atmospheric Administration Coral Reef Conservation Program, 30 มิถุนายน 2558) (พระราชบัญญัติการอนุรักษ์แนวปะการัง ค.ศ. 2000) บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้มีมาตรการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศของแนวปะการังและส่งเสริมการบริหารจัดการที่ชาญฉลาดพร้อม

กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และมีกฎหมาย The Comprehensive Environmental Response, Compensation, Liability Act of 1980 (CERCLA) (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2554, หน้า 390) หรือกฎหมายว่าด้วยความรับผิดและการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 หรือที่เรียกว่า Superfund Law เป็นกฎหมายที่แตกต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นตรงที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน (Superfund) เพื่อเป็นมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเยียวยาความเสียหายหรือฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเรียกร้องให้ชดเชยและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองเป็นการปกครองจากรัฐบาลกลาง และการปกครองจากรัฐบาลมลรัฐ จึงมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมของมลรัฐแต่ละมลรัฐด้วย และกฎหมายนั้นก็กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการดำเนินชีวิตอันเป็นปกติสุขของมนุษย์ (อัศรัทธ นรัตถรักษา, 2556, หน้า 118)

ส่วนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศออสเตรเลียนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เข้มงวดและประสานสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายที่ออกจากสหพันธรัฐ และกฎหมายที่ออกจากมลรัฐ ซึ่งกฎหมายที่ออกจากสหพันธรัฐ ได้แก่ The Environment Protection (Impact of Proposals) Act of 1974 (Australian Government Com Law, 30 มิถุนายน 2558) (พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ผลกระทบต่อข้อเสนอ) ค.ศ. 1974) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดนโยบายแห่งชาติ และบังคับใช้กับโครงการของรัฐบาลกลาง โครงการของรัฐบาล มลรัฐที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง รวมถึงโครงการของมลรัฐหรือเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง ส่วนกฎหมาย

ที่ออกจากมลรัฐ ซึ่งเป็นผู้ปกครองพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งอยู่ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของแต่ละมลรัฐจึงต่างกันและมีมาตรการทางกฎหมายแตกต่างกันด้วย ดังเช่น มลรัฐควีนส์แลนด์มีพืดหินปะการัง (The Great Barrier Reef) ยาวที่สุดในโลกและได้รับคัดเลือกให้เป็นแหล่งมรดกโลก ตั้งอยู่แนวชายฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศออสเตรเลีย โดยในแนวปะการังดังกล่าว เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตที่สวยงามทางทะเลเป็นจำนวนมากและสมบูรณ์อย่างมาก ทำให้ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล จึงได้ออกกฎหมาย The Great Barrier Reef Marine Park Act of 1975 (Australasian Legal Information Institute, 30 มิถุนายน 2558) (พระราชบัญญัติอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครองทางทะเลขนาดใหญ่ ค.ศ. 1975) ขึ้นเพื่อเป็นมาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองปะการัง ตลอดจนควบคุมการใช้ประโยชน์ปะการังด้วย เพื่อให้คงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ มลรัฐควีนส์แลนด์ ยังได้ออกกฎหมาย Coastal Protection and Management Act of 1995 (Queensland Government, 30 มิถุนายน 2558) (พระราชบัญญัติการคุ้มครองและการจัดการชายฝั่งทะเล ค.ศ. 1995) ด้วย เนื่องจากบริเวณชายฝั่งทะเลของมลรัฐควีนส์แลนด์ ก็ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติสำคัญที่ทำให้เกิดระบบนิเวศอันทรงคุณค่า มลรัฐควีนส์แลนด์จึงตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองชายฝั่งทะเล ประกาศเขตพื้นที่เสี่ยงภัยในการกัดเซาะชายฝั่งทะเล และกำหนดมาตรการคุ้มครองอนุรักษ์ พื้นฟู และบริหารจัดการเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเล ทรัพยากรชายฝั่งทะเล และความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน ผู้เขียนเห็นว่า การที่มลรัฐแต่ละแห่งกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ของตนเป็นกลยุทธ์ที่ดี ทำให้สามารถเข้าใจและเข้าถึงปัญหาได้อย่างแท้จริง จึงดำเนินการกำหนดมาตรการทางกฎหมายได้

อย่างเต็มที่ รวดเร็ว และสามารถแก้ไขปัญหาลงมือได้ด้วยดี อันจะเป็นการส่งผลโดยตรงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ผู้เขียนสังเกตเห็นว่า ประเทศทั้งสองมีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ทำให้มาตรการทางกฎหมายมีวิวัฒนาการในทางที่ดียิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จึงช่วยแก้ไขปัญหาลงมือได้อย่างรวดเร็วและตรงจุด อีกทั้งประเทศทั้งสองจะบัญญัติกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมไว้ก่อนและบัญญัติกฎหมายที่มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมแต่ละชนิดเป็นการเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดรายละเอียดของวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์และมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเรื่องได้อย่างครอบคลุมและบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายได้อย่างแท้จริง ส่วนประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมและเพิ่งจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 บังคับใช้เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ก็ยังเป็นกฎหมายกลางที่ยังรวมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทุกประเภทอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งจะแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียที่มีพระราชบัญญัติที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการชายฝั่งทะเลและปะการังแยกออกจากกัน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ยังมีได้บัญญัติถึง

มาตรการทางกฎหมายในการสนับสนุนทางการเงินเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อเยียวยาความเสียหาย หรือฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเรียกร้องให้ชดเชยและเยียวยาความเสียหาย นั่นคือ มิได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนทดแทน หรือกองทุนทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือ Superfund ดังที่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมาย The Comprehensive Environmental Response, Compensation, Liability Act of 1980 (CERCLA) หรือกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980

สรุปและเสนอแนะ



ประเทศไทยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบังคับใช้เพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมานานแล้ว แต่ยังคงมีปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ขาดความเป็นเอกภาพและขาดการบูรณาการอย่างครบถ้วน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่การตีความกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 จึงควรมีการนำบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอไว้มาพิจารณาและดำเนินการเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแบบองค์รวม ผู้เขียนเห็นว่าหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ตามที่ผู้เขียนเสนอแนะจะทำให้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

และการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก มีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น



รายการอ้างอิง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2550). *ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.*. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). *รายงานการประชุมหารือ เรื่อง การดำเนินงานตามโปรแกรมว่าด้วยพื้นที่คุ้มครองของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ. ครั้งที่ 1 วันที่ 27 มีนาคม 2551 ครั้งที่ 2 วันที่ 10 เมษายน 2551. กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.*

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่คุ้มครองทางทะเล. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.*

คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล. (2555). *สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยสังเขป. วันที่ค้นข้อมูล 4 มกราคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-03-43/unclos-1982>*

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558. (2558). *ราชกิจจานุเบกษา, 132(21ก) 49-60.*

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2557, 15 ธันวาคม). *บันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... ครั้งที่ 6/2557*

สมศักดิ์ พิริโยธธา. (2554). การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งประเทศไทย. *วารสารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*, 1(1), 70.

อนุวัฒน์ นทีวัฒนา. (2551). *พื้นที่คุ้มครองทางทะเลในประเทศไทย: เป้าหมาย ปี ค.ศ. 2010/ 2012 ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ*. เอกสารเผยแพร่สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฉบับที่ 35. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

อัศวิน นรัตถรักษา. (2556). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา.

Australasian Legal Information Institute. *The Great Barrier Reef Marine Park Act of 1975*. Retrieved June 30, 2015, from Australasian Legal Information Institute Web site: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/gbrmpa1975257/s2a.html

Australian Government Com Law. *The Environment Protection (Impact of Proposals) Act of 1974*. Retrieved June 30, 2015, from Australian Government Com Law Website: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004C03783>

IUCN. (1994). *Guidelines for Protected Area Management Categories*. Cambridge: Brothers (Norwich).

National Oceanic and Atmospheric Administration. *Coastal Zone Management Act of 1972*. Retrieved June 30, 2015, from Office of Ocean and Coastal Resource Management Web site: <http://coastalmanagement.noaa.gov/about/czma.html#section303>

National Oceanic and Atmospheric Administration Coral Reef Conservation Program. *Coral Reef Conservation Act of 2000*. Retrieved June 30, 2015, from National Oceanic and Atmospheric Administration Web site: http://www.coris.noaa.gov/activities/actionstrategy/08_cons_act.pdf

Queensland Government. Coastal Protection and Management Act of 1995. Retrieved June 30, 2015, from The State of Queensland (Office of the Queensland Parliamentary Counsel) Web site: <https://www.legislation.qld.gov.au/legisltn/current/c/coastalprota95.pdf>

Secretariat of the Convention on Biological Diversity. *The Convention List of Parties*. Retrieved June 25, 2015, from Secretariat of the Convention on Biological Diversity Web site: <http://www.cbd.int/information/parties.shtml>

United States Department of Energy. *The National Environmental Policy Act of 1969, as amended*. Retrieved June 30, 2015, from United States Department of Energy Web site: http://energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf

