



บทความวิจัย

สนธิสัญญาทะเลหลวง (BBNJ): นวัตกรรมทางกฎหมาย ระหว่างประเทศและ ผลกระทบต่อประเทศไทย

BBNJ Agreement:
Innovations in International Law
and Implications for Thailand

ทรงชัย ชัยปฏิยกร

Songchai Chaipatiyut

กระทรวงการต่างประเทศ

Ministry of Foreign Affairs

Email: songchai.c@mfa.go.th

วันที่รับบทความ :

29 มีนาคม 2569

วันที่แก้ไขบทความ :

12 เมษายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ :

19 พฤษภาคม 2569

บทคัดย่อ

ความตกลงภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ (Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction – BBNJ Agreement) ถือเป็นพัฒนาการสำคัญและนวัตกรรมทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเป็นความตกลงฉบับแรกที่ยกเว้นข้อห้ามในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่ทะเลหลวงและพื้นทะเลลึกซึ่งไม่มีรัฐใดมีอำนาจอธิปไตย โดยยึดหลัก “มรดกร่วมของมวลมนุษยชาติ” (common heritage of humankind) และหลักความยุติธรรมระหว่างประเทศในมิติที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและแบ่งปันทรัพยากรชีวภาพของโลกอย่างเท่าเทียม

เนื้อหาหลักของความตกลงครอบคลุม 4 เสาหลัก ได้แก่ (1) การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเล (Marine Genetic Resources – MGRs) รวมถึงข้อมูลพันธุกรรมเชิงลำดับ (Digital Sequence Information – DSI) ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมสำคัญที่ผลักดันให้เกิดกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปแบบที่ไม่เคยมีมาก่อน เช่น การแบ่งปันตัวอย่าง ข้อมูล ชุดพันธุกรรม และองค์ความรู้ร่วมระดับโลก (2) เครื่องมือบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (Area-Based Management Tools – ABMTs) และพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (Marine Protected Areas – MPAs) (3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment – EIA และ Strategic Environmental Assessment – SEA) และ (4) การเสริมสร้างขีดความสามารถและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Capacity-Building and the Transfer of Marine Technology – CB&TT) ทั้งนี้ กลไกสำคัญอย่างกลไกกลางเพื่อแบ่งปันข้อมูล (Clearing-House Mechanism – CHM) และคณะกรรมการด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถ (Capacity-Building and Transfer of Marine Technology Committee – CB&TT Committee) ยังถูกออกแบบให้มีบทบาทในการสนับสนุนรัฐกำลังพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม

ในบริบทของประเทศไทย ความตกลง BBNJ เป็นโอกาสในการขยายบทบาทของประเทศไทยในเวทีพหุภาคี ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรทะเลในอนาคต เสริมสร้างความมั่นคงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางทะเล และสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566–2580) ด้านการต่างประเทศ ที่มุ่งส่งเสริมความร่วมมือเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีธรรมาภิบาล

เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2568 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในการลงนามความตกลง BBNJ และเห็นชอบการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนการเข้าเป็นภาคี BBNJ ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง อาทิ การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาพันธุ์และเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีและการขอรับการสนับสนุนโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศในการเข้าเป็นภาคีจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกและเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2568 เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ได้ลงนามในความตกลง BBNJ ถือว่าไทยเป็นรัฐลำดับที่ 113 ที่ได้ลงนามในความตกลงดังกล่าว ซึ่งสะท้อนถึงเจตจำนงทางการเมืองในการส่งเสริมบทบาทของไทยในฐานะผู้ร่วมร่างบรรทัดฐานระหว่างประเทศเพื่อการบริหารทรัพยากรโลกอย่างยั่งยืนและเสมอภาคโดยยังไม่ว่าไทยเป็นภาคีความตกลงนี้ ในลำดับต่อไปส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะหารือกันอย่างรอบด้านในกรอบของคณะกรรมการฯ ที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งไว้ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ รวมถึงการความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมายของไทย เพื่อให้ประเทศไทยได้ประโยชน์สูงสุดจากกลไกต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ความตกลง BBNJ ก่อนแสดงเจตนาเข้าเป็นภาคีต่อไป

คำสำคัญ: การกำกับดูแลมหาสมุทร, พื้นที่นอกเขตอำนาจศาลของประเทศต่างๆ, การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ, กฎหมายระหว่างประเทศ, กฎหมายทะเล

Abstract

The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (BBNJ Agreement) constitutes a significant development and an innovative advancement in international law. It is the first treaty specifically designed to govern the management of biological resources in the high seas and the deep seabed—areas beyond national jurisdiction over which no State exercises sovereignty. The Agreement is grounded in the principle of the “common heritage of humankind” and in the broader concept of international equity, particularly with respect to the fair access to and equitable sharing of the world’s biological resources.

The substantive framework of the Agreement is structured around four principal pillars: 1) Marine Genetic Resources (MGRs), including questions relating to access and benefit-sharing, as well as Digital Sequence Information (DSI). This pillar represents a notable legal innovation, establishing benefit-sharing mechanisms unprecedented in scope, including the sharing of samples, data, genetic sequences, and scientific knowledge at the global level; 2) Area-Based Management Tools (ABMTs), including Marine Protected Areas (MPAs), designed to enhance conservation and sustainable use through spatial governance measures; 3) Environmental Impact Assessments (EIAs) and Strategic Environmental Assessments (SEAs), which introduce structured procedural obligations to assess potential environmental consequences of activities in areas beyond national jurisdiction; and 4) Capacity-Building and the Transfer of Marine Technology (CB&TT), aimed at strengthening the capabilities of developing States to participate effectively in the implementation of the Agreement.

In addition, key institutional mechanisms, such as the Clearing-House Mechanism (CHM), established to facilitate information-sharing, and the Capacity-Building and Transfer of Marine Technology Committee (CB&TT Committee), have been designed to provide tangible support to developing States.

In the context of Thailand, the BBNJ Agreement presents an opportunity to expand the country’s role in multilateral diplomacy, to promote future economic utilization of marine resources, and to strengthen national capacity in marine science and technology. It is also consistent with the Master Plan under the National Strategy (2023–2037) in the field of foreign affairs, which emphasizes cooperation towards the Sustainable Development Goals and the governance of natural resources in accordance with principles of good governance.

On 27 March 2025, the Cabinet of Thailand approved the signing of the BBNJ Agreement and endorsed the necessary measures to advance Thailand's accession process. These measures include the establishment of a committee to examine treaty obligations and prepare for accession, as well as seeking capacity-building support from the Global Environment Facility (GEF). Subsequently, on 17 April 2025, the Permanent Representative of Thailand to the United Nations in New York signed the BBNJ Agreement, making Thailand the 113th signatory. This reflects Thailand's political commitment to promoting its role as a contributor to the development of international norms for the sustainable and equitable governance of global resources.

At present, Thailand is not yet a Party to the Agreement. The relevant agencies will undertake comprehensive consultations within the framework of the Committee established by the Cabinet. The objective is to formulate appropriate recommendations, including an assessment of the necessity to amend or enact domestic legislation, so as to ensure that Thailand is able to derive the maximum benefit from the various mechanisms established under the BBNJ Agreement, prior to expressing its consent to be bound and acceding as a Party.

Keywords: Ocean Governance, Areas beyond National Jurisdiction, Biodiversity Conservation, International Law, Law of the Sea

บทนำ

ความตกลงภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้อย่างยั่งยืน ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ (BBNJ) หรือที่เรียกว่า “สนธิสัญญาทะเลหลวง” เป็นความตกลงที่จัดทำขึ้นภายใต้กรอบของ UNCLOS ค.ศ. 1982 ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่แล้ว ความตกลงดังกล่าวได้รับการรับรองโดยฉันทามติในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อเดือนมิถุนายน 2566 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2569 (ภายหลังจากที่มีรัฐให้สัตยาบันครบ 60 รัฐ และพ้นกำหนด 120 วันนับแต่วันดังกล่าว อันเป็นไปตามข้อ 68 (1) ของความตกลง BBNJ) ซึ่งเป็นพัฒนาการสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศในการจัดระเบียบพื้นที่ทะเลหลวง ซึ่งครอบคลุมกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่มหาสมุทรทั่วโลก และเป็นพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐใด ๆ

ความตกลง BBNJ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการทะเลหลวง เนื่องจากกิจกรรมของมนุษย์ที่ขาดการกำกับดูแล เช่น การทำประมงเกินขนาดและมลพิษทางทะเล ได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศอย่างมีนัยสำคัญ แม้ประเทศไทยจะไม่มีทางออกสู่ทะเลหลวงโดยตรง แต่ทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าวมีความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ทั้งในมิติความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางทรัพยากร การเข้าร่วม BBNJ จะช่วยส่งเสริมบทบาทและภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ ในฐานะประเทศที่สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน และเปิดโอกาสให้ไทยมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานสากลที่อาจส่งผลต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเลในอนาคต

ในเชิงประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย สามารถพิจารณาได้หลายมิติ ประการแรก ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเข้าร่วมใน BBNJ เปิดโอกาสให้ไทยเข้าถึงข้อมูลและทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเล (MGRs) ซึ่งมีศักยภาพในการต่อยอดสู่การพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ เวชสำอาง และนวัตกรรมด้านอาหารทะเลที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ประการที่สอง ด้านความมั่นคงทางทรัพยากร BBNJ เป็นกลไกสำคัญในการกำกับและติดตามกิจกรรมของรัฐที่มีเทคโนโลยีสูงในทะเลหลวง ลดความเสี่ยงต่อผลกระทบต่อระบบนิเวศและความมั่นคงทางอาหารของประเทศชายฝั่ง รวมทั้งส่งเสริมการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและการ

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ประการที่สาม การเข้าร่วม BBNJ สนับสนุนความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ช่วยลดความเสี่ยงจากความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากร และป้องกันภัยคุกคาม เช่น การทำประมงผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ BBNJ ยังเป็นโอกาสสำคัญในการยกระดับศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเลของไทย ผ่านกลไกการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ตลอดจนกลไกการเสริมสร้างขีดความสามารถและการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล ซึ่งจะช่วยให้ไทยเตรียมพร้อมรับมือกับความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องกับทะเลหลวงและการเปลี่ยนแปลงของโลก

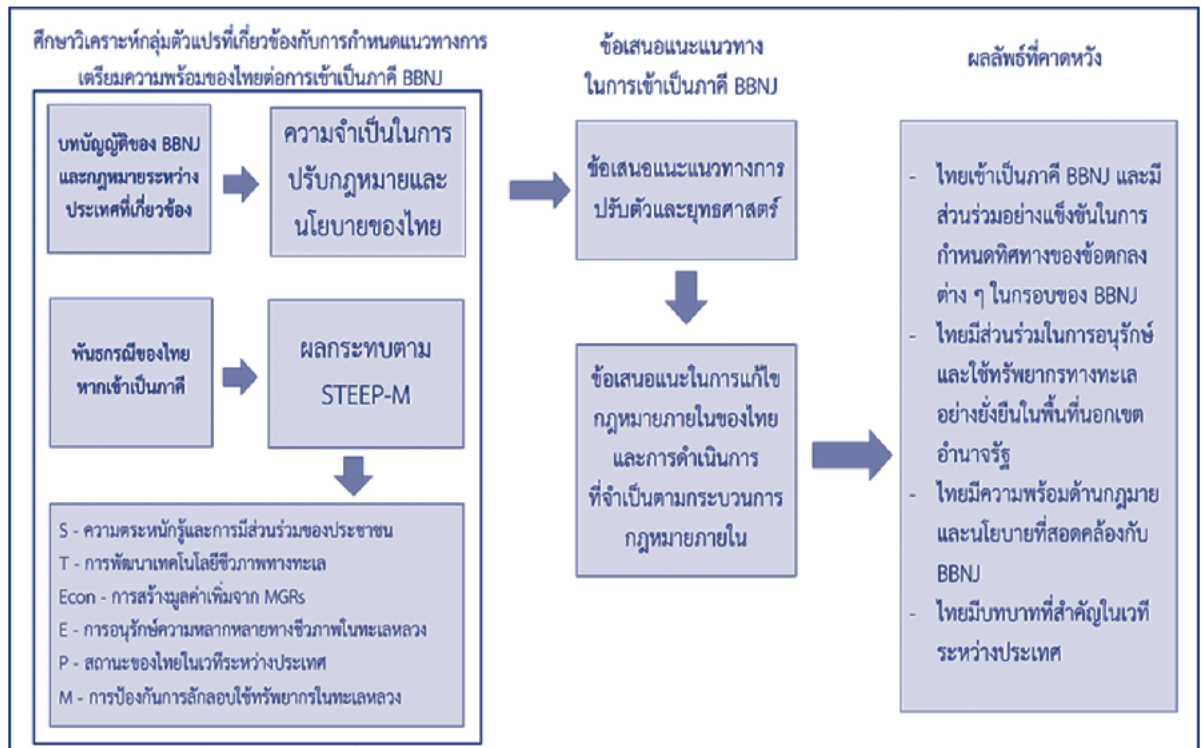
อย่างไรก็ดี หากประเทศไทยตัดสินใจเข้าเป็นภาคี จำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบภายในประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น กฎหมายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล กฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเล และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งต้องเสริมสร้างศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมประมง หน่วยงานด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานวิจัยด้านชีววิทยาและเทคโนโลยีชีวภาพ โดยกระทรวงการต่างประเทศอาจทำหน้าที่เป็นจุดประสานงานหลักในขั้นต้น รวมถึงการประสานความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติและกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก เพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อมของประเทศไทย

โดยสรุป ความตกลง BBNJ เป็นพัฒนาการสำคัญของกฎหมายทะเลระหว่างประเทศที่มีนัยเชิงยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย ทั้งในมิติด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ และภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ การพิจารณาเข้าเป็นภาคีจึงควรดำเนินการอย่างรอบคอบ ควบคู่กับการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายและสถาบัน เพื่อให้ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากกลไกของความตกลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. วิเคราะห์โครงสร้างและบทบัญญัติหลักของ BBNJ และความเชื่อมโยงกับ UNCLOS
2. ประเมินโอกาสและความท้าทายที่ไทยจะได้รับจากการเข้าร่วม BBNJ
3. เสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายภายในและยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบาย

กรอบแนวคิดของการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยอาศัยข้อมูลปฐมภูมิเป็นหลัก

โดยที่เป็นการศึกษาวิจัยเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายภาครัฐภายในประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาวิจัยจากข้อมูลปฐมภูมิเป็นหลัก ได้แก่ การศึกษาตัวบทกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องของสมาชิกสหประชาชาติ บันทึกการประชุมที่เป็นเอกสารของสหประชาชาติ กฎหมายภายใน (พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง) รวมถึงเอกสารราชการต่าง ๆ เช่น ความเห็นของส่วนราชการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง บันทึกการประชุมเตรียมการเจรจาระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยสามารถเข้าถึงเอกสารเหล่านี้ได้

2. ข้อมูลทุติยภูมิ

นอกจากเอกสารปฐมภูมิแล้ว งานวิจัยนี้อาศัยการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจำนวนมาก เพื่อช่วยการวิเคราะห์ ข้อมูลทุติยภูมิเหล่านี้ ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ บทความเชิงวิเคราะห์ของสถาบันวิชาการ องค์การระหว่างประเทศ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน แหล่งข้อมูลสาธารณะ ซึ่งเข้าถึงได้จากห้องสมุดต่าง ๆ รวมถึงห้องสมุดกระทรวงการต่างประเทศ และแหล่งข้อมูลออนไลน์

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาและกรอบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ประมวลเป็นคำอธิบายและข้อเสนอแนะต่าง ๆ

ผลการวิจัย

BBNJ เป็นพัฒนาการสำคัญและนวัตกรรมทางกฎหมายทะเลระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นเพื่อ “เติมเต็มช่องว่าง” ของ UNCLOS ในประเด็นการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพในทะเลหลวงและพื้นมหาสมุทรนอกเขตอำนาจรัฐ อันเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญระดับโลก ทั้งในเชิงระบบนิเวศ ความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ และวิทยาศาสตร์

1. ภูมิหลังและพัฒนาการของ BBNJ

นับตั้งแต่สหประชาชาติเริ่มหิวยกความห่วงกังวลต่อความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศทะเลในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐอย่างเป็นทางการในช่วงต้นทศวรรษ 2000 กระบวนการพัฒนา BBNJ ได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและเป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มจากการกำหนดให้โลกที่ปรึกษา

อย่างไม่เป็นทางการว่าด้วยทะเลและกฎหมายทะเล (United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea - ICP) พิจารณาประเด็นการใช้ประโยชน์มหาสมุทรรูปแบบใหม่ควบคู่กับการอนุรักษ์และการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ จากนั้น สมาชิกสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ (Ad Hoc Open-ended Informal Working Group) เพื่อศึกษาประเด็นดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง ซึ่งมีการประชุมหลายครั้งต่อเนื่องยาวนานและได้ตกลงเป็นข้อเสนอแนะสำคัญในปี 2014 ให้พิจารณาพัฒนาตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายภายใต้ UNCLOS

ต่อมา ภายใต้มติ 69/292 (2015) สมาชิกสหประชาชาติจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการ (PrepCom) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงเนื้อหาและองค์ประกอบของตราสาร โดย PrepCom ประชุมรวม 4 ครั้งและรายงานต่อสมัชชาสหประชาชาติในปี 2017 อันนำไปสู่มติ 72/249 (2017) ให้จัดการประชุมระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction – IGC) ภายใต้การอุปถัมภ์ของสหประชาชาติเพื่อเจรจาข้อความของความตกลงอย่างเป็นทางการ การเจรจา IGC ดำเนินรวม 5 สมัย ตั้งแต่ปี 2018 จนถึงปี 2023 และในที่สุด ที่ประชุม IGC ได้รับรองความตกลง BBNJ ด้วยฉันทามติเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2023 ณ นครนิวยอร์ก ถือเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการทหิวยาวนานเกือบสองทศวรรษ ก่อนเข้าสู่ระยะการลงนามและให้สัตยาบัน เพื่อให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในที่สุดความตกลง BBNJ ได้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2569 (120 วันภายหลังจากที่มีรัฐให้สัตยาบันครบ 60 รัฐ)

2. สาระสำคัญและโครงสร้างของ BBNJ

BBNJ เป็นความตกลงภายใต้กรอบ UNCLOS มีวัตถุประสงค์หลักเพื่ออนุรักษ์และใช้ความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลอย่างยั่งยืนในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ (ABNJ) ซึ่งครอบคลุมทั้งทะเลหลวง (High Seas) และ “บริเวณพื้นที่” (The Area) อันไม่มีรัฐใดมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่ดังกล่าว ความตกลงมีโครงสร้างหลัก 4 ด้านที่สัมพันธ์กัน

เป็นระบบ

ประการแรกทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเล (MGRs) และกลไกการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (ABS) เน้นการส่งเสริมความเป็นธรรมในการเข้าถึงข้อมูล วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และผลประโยชน์จากการวิจัยและพัฒนาใน ABNJ โดยให้ที่ประชุมรัฐภาคี (COP) กำหนดแนวทางเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างสมดุลและคำนึงถึงประเทศกำลังพัฒนา

ประการที่สองเครื่องมือบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (ABMTs) รวมถึงพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (MPAs) มุ่งปกป้องระบบนิเวศและลดผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน โดยกำหนดกระบวนการเสนอและพิจารณาจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองบนฐาน “หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด” รวมถึงการประเมินและทบทวนมาตรการเป็นระยะ และยืนยันว่าใช้กับ ABNJ โดยไม่กระทบอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง

ประการที่สามการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) กำหนดกระบวนการประเมินก่อนอนุญาตกิจกรรมที่อาจกระทบสิ่งแวดล้อมใน ABNJ โดยเน้นความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลผ่านกลไกกลาง และการติดตามประเมินผลภายหลัง รวมถึงความสอดคล้องกับตราสาร/องค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อคงมาตรฐานสากล

ประการที่สี่การเสริมสร้างขีดความสามารถและการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล (CB&TT) มุ่งลดช่องว่างระหว่างรัฐ โดยเฉพาะสนับสนุนรัฐกำลังพัฒนาให้มีศักยภาพเข้าร่วมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ผ่านการฝึกอบรม การเข้าถึงข้อมูลวิทยาศาสตร์ การสนับสนุนทางการเงิน และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

ในภาพรวม BBNJ ยังออกแบบกลไกสถาบันเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติ เช่น Clearing-House Mechanism ในฐานะแพลตฟอร์มข้อมูล และกลไก/คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อทำให้การสนับสนุนรัฐกำลังพัฒนาเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3. ความสัมพันธ์ระหว่าง BBNJ กับ UNCLOS

BBNJ มิได้เป็นตราสารที่แยกขาดจาก UNCLOS หากแต่เป็น “ส่วนขยาย” ที่จัดทำขึ้นเพื่อเสริมประสิทธิผลของระบบกฎหมายทะเลระหว่างประเทศในประเด็นที่ UNCLOS วางหลักไว้กว้างแต่ยังไม่มีการแก้ไขเฉพาะด้าน

ความหลากหลายทางชีวภาพใน ABNJ โดยหลักการสำคัญคือการตีความและการใช้บังคับความตกลง BBNJ ต้องสอดคล้องกับ UNCLOS และไม่กระทบสิทธิ เขตอำนาจ และหน้าที่ของรัฐตาม UNCLOS อันสะท้อนเจตนารมณ์การรักษาความเป็นเอกภาพของกฎหมายทะเล และการพัฒนาเครื่องมือที่ทันสมัยเพื่อรองรับความท้าทายใหม่ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มลพิษทางทะเล และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีชีวภาพ

4. ความสำคัญของ ABNJ และ BBNJ ต่อประเทศไทย แม้ประเทศไทยไม่ได้มีทางออกสู่ทะเลหลวงโดยตรง แต่ ABNJ มีนัยต่อไทยหลายมิติ ทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และทรัพยากร โดยเฉพาะความเชื่อมโยงกับห่วงโซ่อุปทานประมงในมหาสมุทร (เช่น ทรัพยากรสัตว์น้ำเศรษฐกิจ) และผลสะท้อนของความเสื่อมโทรมในทะเลหลวงต่อระบบนิเวศ และทรัพยากรในภูมิภาค นอกจากนี้ ทะเลหลวงมีบทบาทต่อระบบภูมิอากาศโลกในฐานะแหล่งดูดซับคาร์บอน และผลกระทบจากภาวะโลกร้อน/ความเป็นกรดของมหาสมุทร ย่อมส่งผลทางอ้อมต่อความมั่นคงทางอาหารและเศรษฐกิจทางทะเลของไทย การมีส่วนร่วมใน BBNJ โดยเฉพาะหากไทยเข้าเป็นภาคี จะเปิดพื้นที่ให้ไทยมีส่วนร่วมกำหนดแนวทางระดับโลกผ่าน COP และเข้าถึงกลไกสนับสนุนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพัฒนาศักยภาพ

5. บทบาทของไทยในการเจรจา และประเด็นที่ไทยให้ความสำคัญ

ไทยเข้าร่วมกระบวนการเจรจา BBNJ มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ระยะเริ่มต้น โดยช่วงก่อนการตั้ง IGC อาศัยความคล่องตัวของผู้แทนที่ประจำ ณ นครนิวยอร์ก และในช่วง IGC ได้มีการส่งผู้แทนจากกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมอย่างใกล้ชิด ซึ่งสะท้อนแนวนโยบายการ “มีส่วนร่วมจากภายใน” เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและร่วมกำหนดบรรทัดฐาน มากกว่าการติดตามจากภายนอก

สาระที่ไทยให้ความสำคัญโดยทั่วไป ได้แก่ (ก) ความเป็นธรรมในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จาก MGRs เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนามีโอกาสเข้าถึงองค์ความรู้ ข้อมูล และประโยชน์ทั้งทางการเงินและไม่ใช้การเงิน (ข) มาตรการอนุรักษ์ผ่าน ABMTs/MPAs ให้ตั้งอยู่บนฐานวิทยาศาสตร์ และสมดุลระหว่างอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์ และ (ค) การ

ถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อยกระดับศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนา ลดช่องว่างทางเทคโนโลยี และเพิ่มความสามารถในการมีส่วนร่วมเชิงสาระ

6. ความท้าทายและโอกาสของไทย (กรอบ STEEP-M) และทิศทางต่อไป

การดำเนินการเกี่ยวกับ BBNJ สะท้อนถึงความท้าทายและโอกาสของไทยในหลายมิติ ได้แก่ การรับรู้ของสังคมต่อประเด็นทะเลหลวงที่ดูไกลตัว ความจำกัดด้านเทคโนโลยีสำรวจและโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ต้นทุนด้านงบประมาณในการพัฒนาขีดความสามารถ และความซับซ้อนของการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องพันธกรณี ขณะเดียวกัน BBNJ เปิดโอกาสให้ไทยต่อยอดเศรษฐกิจสีน้ำเงิน (Blue Economy) สนับสนุนอุตสาหกรรมชีวภาพทางทะเล เข้าถึงเครือข่ายวิจัยและข้อมูลระดับโลก และเสริมบทบาททางการทูตและความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการมหาสมุทร

ในเชิงยุทธศาสตร์ชาติ BBNJ สามารถเชื่อมโยงได้กับยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน และความมั่นคงทางทะเล โดยหากไทยจะเข้าเป็นภาคี จำเป็นต้องจัดทำแนวทางเชิงนโยบายและเชิงกฎหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะการเตรียมกลไกภายในประเทศรองรับการแบ่งปันผลประโยชน์ การจัดการเชิงพื้นที่ และมาตรฐาน EIA ตลอดจนเร่งเสริมสร้างศักยภาพหน่วยงาน บุคลากร และความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้ไทยใช้ประโยชน์จากกลไกของ BBNJ ได้อย่างเต็มที่ ควบคู่กับการคุ้มครองผลประโยชน์แห่งชาติในระยะยาว

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

BBNJ ถือเป็นพัฒนาการสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างกลไกใหม่ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลในพื้นที่ทะเลหลวงและพื้นทะเลลึกที่ไม่มีรัฐใดมีอำนาจอธิปไตย หรือที่เรียกว่า “พื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ” (Areas beyond National Jurisdiction – ABNJ) อันคิดเป็นสัดส่วนประมาณสองในสามของพื้นที่มหาสมุทรทั่วโลก เนื้อหาหลักของความตกลง BBNJ ครอบคลุม 4 เสาหลักสำคัญ ได้แก่ (1) การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม

ทางทะเล (Marine Genetic Resources – MGRs) และข้อมูลพันธุกรรมเชิงลำดับ (Digital Sequence Information – DSI) (2) การจัดตั้งและบริหารพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (Marine Protected Areas – MPAs) และเครื่องมือจัดการเชิงพื้นที่ (Area-based Management Tools – ABMTs) (3) กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment – EIA) และการประเมินเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment – SEA) และ (4) การเสริมสร้างขีดความสามารถและการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล (Capacity-building and Transfer of Marine Technology – CBTMT)

ความตกลง BBNJ ยังถือเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายระหว่างประเทศในหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเล (Marine Genetic Resources – MGRs) และการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของความตกลงฉบับนี้ ภายใต้บริบทของกฎหมายทะเลในอดีตนั้น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมในพื้นที่ทะเลหลวงยังอยู่ในภาวะสุญญากาศทางกฎหมาย ไม่มีข้อกำหนดเฉพาะที่รองรับการเข้าถึง การควบคุมการนำไปใช้ และที่สำคัญคือ ไม่มีระบบที่เป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐผู้ใช้กับประชาคมระหว่างประเทศโดยรวม ความตกลง BBNJ ได้เข้ามาเติมเต็มช่องว่างนี้อย่างเป็นระบบ และมีลักษณะ “ก้าวหน้า” ทางความคิดในเชิงกฎหมายและเทคโนโลยี

ความตกลงนี้นับเป็นฉบับแรกที่ให้สถานะทางกฎหมายแก่ “ข้อมูลพันธุกรรมเชิงลำดับ” หรือ Digital Sequence Information (DSI) ซึ่งเป็นข้อมูลทางพันธุกรรมที่มีการนำไปใช้ในงานวิจัยเทคโนโลยีชีวภาพ และอุตสาหกรรมยาอย่างแพร่หลาย การระบุ DSI ไว้อย่างชัดเจนในขอบเขตของพันธกรณีภายใต้ความตกลง สะท้อนถึงความตระหนักในธรรมาภิบาลของการใช้ข้อมูลทางชีวภาพที่ไม่จำกัดเพียงตัวอย่างทางกายภาพ แต่รวมถึงข้อมูลดิจิทัลที่แยกตัวออกจากต้นกำเนิด ซึ่งเป็นมิติใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในความตกลงระหว่างประเทศมาก่อน

ในทางกลไก ความตกลง BBNJ ได้ออกแบบระบบการแจ้งและติดตามการใช้ MGRs ที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส โดยมีระบบการแจ้งข้อมูลผ่าน Clearing-House Mechanism ที่ทำหน้าที่เป็นทั้งแพลตฟอร์มการเข้าถึง

ข้อมูล และระบบติดตามทรัพยากรผ่านการกำหนด “รหัสประจำตัวชุดตัวอย่างมาตรฐาน” หรือ BBNJ Standardized Batch Identifier ซึ่งจะช่วยให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับถึงแหล่งที่มาของทรัพยากรและการใช้ประโยชน์ได้ในทุกขั้นตอน ส่งผลให้การแบ่งปันผลประโยชน์สามารถดำเนินการได้อย่างมีหลักฐานอ้างอิงชัดเจน

ที่สำคัญกว่านั้น ความตกลงนี้ได้วางกรอบแนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์แบบผสมผสาน ทั้งในรูปแบบทางการเงินและไม่ใช้ทางการเงิน โดยไม่ผูกพันเฉพาะการใช้เชิงพาณิชย์ในขั้นสุดท้าย แต่เน้นการแบ่งปันในระยะก่อนเชิงพาณิชย์ เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี การให้ข้อมูล การฝึกอบรม และการสนับสนุนทางวิชาการ ซึ่งจะเอื้อให้รัฐที่ยังไม่มีขีดความสามารถสูงสามารถเข้าถึงประโยชน์ร่วมของทรัพยากรส่วนรวมของมนุษยชาติ ทั้งยังไม่ส่งผลกระทบต่อระบบทรัพยากรทางปัญญา ซึ่งเป็นความกังวลของภาคอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ ความตกลงยังได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ ได้แก่ Access and Benefit-sharing Committee ที่จะมียุทธศาสตร์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และสัดส่วนของการแบ่งปัน ตลอดจนกำกับดูแลกองทุนกลางที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคตเพื่อสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงการประสานงานกับกลไกอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น Scientific and Technical Body และ Clearing-House Mechanism เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเลมีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และยั่งยืน

ความตกลง BBNJ ได้ยกระดับแนวคิดความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร โดยไม่ละเลย ภูมิปัญญาท้องถิ่น และองค์ความรู้ดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิชุมชนชายฝั่งในหลายภูมิภาคของโลก โดยยอมรับให้ความรู้ดั้งเดิมเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองและมีส่วนร่วมในการออกแบบระบบแบ่งปันผลประโยชน์ด้วย

นวัตกรรมทั้งหมดนี้ไม่เพียงสะท้อนความก้าวหน้าของกฎหมายทะเล แต่ยังเป็นผลพวงของการเจรจาทางการทูตที่ซับซ้อนและสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของรัฐพัฒนาแล้วกับรัฐกำลังพัฒนา อีกทั้งแสดงถึงศักยภาพของกรอบพหุภาคีของสหประชาชาติในการสร้างมาตรฐานใหม่ของ

ธรรมาภิบาลทรัพยากรส่วนรวมของมนุษยชาติในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างแท้จริง

ผลการศึกษาพบว่า หากประเทศไทยให้สัตยาบันความตกลง BBNJ และเตรียมการภายในประเทศอย่างเหมาะสม จะส่งผลกระทบและสามารถได้รับประโยชน์ในหลายมิติ ดังนี้

1. มิติวิทยาศาสตร์และนวัตกรรมชีวภาพ

BBNJ วางกรอบระบบการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม (fair and equitable benefit-sharing) จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเลในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐทั้งในรูปแบบทางการเงิน (monetary) และไม่ใช่ทางการเงิน (non-monetary) ซึ่งจะส่งผลต่อการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้านชีวภาพทางทะเลของประเทศไทย ทั้งในภาควิชาการและภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการแพทย์ อาหาร ยา และพลังงานชีวภาพ

2. มิติสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน

ข้อกำหนดว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ (ข้อ 21–24 ของ BBNJ) สอดคล้องกับพันธกรณีตามมาตรา 192–206 ของอนุสัญญา UNCLOS ที่ไทยเป็นภาคีอยู่แล้ว UNCLOS 1982 การนำข้อกำหนดเหล่านี้ไปใช้จะช่วยยกระดับมาตรฐานของกิจกรรมไทยในทะเลหลวงให้มีความรับผิดชอบและยั่งยืนยิ่งขึ้น

3. มิติการดำรงสิทธิของรัฐชายฝั่งและหลักการไม่กระทบต่อสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ที่มีข้อพิพาททางทะเล (without prejudice)

BBNJ ได้กำหนดไว้ชัดเจนในข้อ 5 และ 6 ว่า จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิที่รัฐชายฝั่งมีอยู่เดิมตาม UNCLOS และไม่ส่งผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ที่มีข้อพิพาททางทะเล การยืนยันหลักการนี้จะช่วยให้ไทยรักษาผลประโยชน์ของตนในอ่าวไทยและทะเลอันดามันได้อย่างมั่นคง

4. มิติการเสริมบทบาทระหว่างประเทศของไทย

ในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพและประสบการณ์ในเรื่องทะเล ไทยสามารถมีบทบาทนำในกลุ่มประเทศ G77 และในเวที ASEAN ในการกำหนดกรอบการแบ่งปันผลประโยชน์ ระบบข้อมูลแบบเปิด และแนวทางการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างเป็นธรรม (ข้อ 44–47 ของ BBNJ)

5. มิติการเตรียมการภายในประเทศ

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า กฎหมายภายในของไทยที่

เกี่ยวข้องกับประเด็นภายใต้ BBNJ ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ เช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ไม่ครอบคลุมพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ (Areas beyond national jurisdiction:ABNJ) พ.ร.บ.ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเล และยังมี พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเฉพาะเจาะจง ดังนั้น การให้สัตยาบันความตกลง BBNJ จำเป็นต้องมีกระบวนการแก้ไขปรับปรุง หรือจัดทำกฎหมายใหม่ รวมถึงการแต่งตั้งองค์กรกลางและจุดติดต่อประสานงานแห่งชาติ (National Focal Point)

6. มิติการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเล (MGRs)

หนึ่งในหัวใจสำคัญของความตกลง BBNJ คือระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit-sharing) อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม อันเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเลในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากข้อมูลพันธุกรรมเชิงลำดับ (Digital Sequence Information – DSI) ที่อยู่ในระบบฐานข้อมูลชีวภาพระดับโลก ความตกลงกำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่แจ้งข้อมูลการเก็บตัวอย่าง การใช้ และการถ่ายทอดทรัพยากรทางพันธุกรรมผ่านระบบ Notification and Clearing-House Mechanism ตามข้อ 10–13 และข้อ 51–52 ซึ่งมีลักษณะคล้ายระบบที่ใช้ในพิธีสารนาโกยา (Nagoya Protocol) ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

การวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายของการเข้าเป็นภาคี

ส่วนท้ายของเอกสารวิจัยอธิบายกระบวนการของประเทศไทยเกี่ยวกับความตกลง BBNJ โดยเน้นความแตกต่างทางกฎหมายระหว่าง “การลงนาม (signature)” ซึ่งเป็นขั้นตอนทางการทูตที่สะท้อนเจตจำนงทางการเมือง กับ “การแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (expression of consent to be bound)” ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ทำให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างสมบูรณ์ (เช่น การให้สัตยาบัน) และทำให้รัฐมีสถานะเป็น “ภาคี” ของความตกลง

1. กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ: จากการรับรองตัวบทสู่การมีผลใช้บังคับ

หลังการเจรจาเสร็จสิ้น ตัวบทความตกลง BBNJ ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2566 และจัดทำเป็นภาษาทางการของสหประชาชาติทั้ง 6 ภาษาครบถ้วน ทำให้ตัวบทเป็นที่ยึดในทางการเจรจาและไม่เปิดแก้ไขเพิ่มเติมอีก ผู้เก็บรักษาความตกลง (depository) คือเลขาธิการสหประชาชาติ และได้เปิดให้รัฐลงนามเป็นระยะเวลา 2 ปี สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ เพื่อให้รัฐแสดงท่าทีเห็นพ้องในหลักการและเพื่อเป็นสะพานเชื่อมสู่ขั้นตอนที่สำคัญกว่า คือการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (ตามกลไกที่ความตกลงกำหนดไว้)

BBNJ วางโครงสร้างแบบ “สองชั้น” อย่างชัดเจน กล่าวคือ การลงนามเป็นขั้นตอนที่แยกจาก การแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันซึ่งอาจทำได้โดยการให้สัตยาบัน (ratification) การให้ความเห็นชอบ (approval) การให้การยอมรับ (acceptance) หรือภาคยานุวัติ (accession) โดยต้องยื่นตราสารประเภทใดประเภทหนึ่งที่กล่าวมานี้ต่อ depository

สำหรับการมีผลใช้บังคับ BBNJ กำหนดเกณฑ์ทางการเมืองและทางกฎหมายไว้สูง โดยจะมีผลใช้บังคับเมื่อมีรัฐ/องค์การบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคยื่นตราสารครบ 60 ฉบับและพ้น 120 วันนับแต่ครบเกณฑ์ดังกล่าว หลักเกณฑ์นี้สะท้อนธรรมเนียมของสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีภาระผูกพันระดับสูง ซึ่งต้องอาศัยฉันทามติทางการเมืองและจำนวนภาคีที่เพียงพอเพื่อสร้างความชอบธรรมในระดับสากล รวมทั้งเพื่อให้กลไกสถาบันภายใต้ความตกลง (เช่น COP และกลไกกลางด้านข้อมูล) สามารถเริ่มทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่ง ความตกลง BBNJ มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2569

2. การลงนามของไทย: ขั้นตอนแยกจากการให้สัตยาบันและผลทางกฎหมายขั้นต่ำ

BBNJ เปิดให้ลงนามในช่วง 20 กันยายน 2566 ถึง 20 กันยายน 2568 โดยผู้มีอำนาจลงนามโดยไม่ต้องมีหนังสือมอบอำนาจ ได้แก่ ประมุขแห่งรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนผู้แทนอื่นต้องมีหนังสือมอบอำนาจเต็ม (full powers) ตามแนวปฏิบัติของสนธิสัญญาพหุภาคี การลงนามยังไม่ทำให้ไทยเป็นภาคีและยังไม่ทำให้เกิดพันธกรณีเต็มรูปแบบตาม BBNJ ทั้งนี้ อย่างไรก็ดี การลงนามก่อให้เกิดผลทางกฎหมายขั้นต่ำตามหลักกฎหมายจารีตที่สะท้อนอยู่ในอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 คือ รัฐผู้ลงนามต้องละเว้นการกระทำที่ขัดต่อ

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญาในระหว่างที่กำลังพิจารณาว่าจะเข้าเป็นภาคีหรือไม่

ในกรณีของไทย คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2568 เห็นชอบให้ไทยลงนาม BBNJ และอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้แทนลงนาม และเห็นชอบการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนการเข้าเป็นภาคี BBNJ ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง อาทิ การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาพันธกรณีและเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นภาคี และการขอรับการสนับสนุนโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศในการเข้าเป็นภาคีจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก

ไทยเข้าร่วมการประชุมเตรียมการ (PrepCom 1) ณ นครนิวยอร์ก (14–25 เมษายน 2568) โดยหัวหน้าคณะผู้แทนไทยได้แถลงยืนยันความพร้อมของไทยในการลงนามต่อมาเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2568 เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจเต็ม ได้ลงนาม BBNJ ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ทำให้ไทยเป็นรัฐลำดับที่ 113 ที่ลงนาม สะท้อน “เจตจำนงทางการเมือง” ของไทยในการสนับสนุนบรรทัดฐานใหม่ของการกำกับดูแลทะเลหลวง แม้ในทางกฎหมายไทยยังไม่เป็นภาคี

3. การเข้าเป็นภาคีของไทยตามกฎหมายภายใน: มาตรา 178 และแนวทางดำเนินการ

การก้าวจาก “รัฐผู้ลงนาม” ไปสู่ “รัฐภาคี” จำเป็นต้องผ่านกระบวนการภายในของไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 178 ซึ่งกำหนดให้หนังสือสัญญาบางประเภทต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา โดยเฉพาะกรณีที่ (ก) ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือ (ข) อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า/การลงทุนอย่างกว้างขวาง และในบางกรณียังต้องมี “การมีส่วนร่วมของประชาชน” และมาตรการเยียวยาตามวรรคสี่ด้วย

จากการหารือภายในของหน่วยงานไทย (เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมเจ้าท่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักนโยบายและแผนฯ กรมประมง หน่วยงานด้านเศรษฐกิจชีวภาพและวิทยาศาสตร์) มีข้อสรุปเชิงทิศทางการร่วมกันว่า ไทยควรเดินหน้านำสนธิสัญญา BBNJ และเตรียมการเข้าเป็นภาคี แต่จะต้องประเมินช่องว่างของกฎหมายและ

กลไกภายในเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้จริง โดยประเด็นที่ถูกหยิบยกอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ ความจำเป็นของฐานกฎหมายที่รองรับการดำเนินกิจกรรม/การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับ ABNJ ความพร้อมของกรอบ EIA ที่อาจเชื่อมโยงกิจกรรมภายในเขตอำนาจรัฐของไทยกับผลกระทบต่อ ABNJ กลไกด้านการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (ABS) ที่ไทยยังต้องพัฒนากฎหมายเฉพาะให้มีความครบถ้วนและการประสานบทบาทของกฎหมายที่มีอยู่ (เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรือไทย/การเดินเรือ กฎหมายประมง กฎหมายสิ่งแวดล้อม) ซึ่งหลายฉบับเน้นบังคับใช้ในเขตอำนาจรัฐ มากกว่าทะเลหลวงโดยตรง

เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2568 นางสาวศศิธรทิธิตันกุลรัตน์ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนการเข้าเป็นภาคีความตกลง BBNJ ครั้งที่ 1/2568 ซึ่งที่ประชุมเห็นควรให้ประเทศไทยเร่งรัดกระบวนการในการเข้าเป็นภาคีความตกลง BBNJ เพื่อรักษาสิทธิและผลประโยชน์สูงสุดของไทยในทะเลหลวง กล่าวคือ สิทธิร่วมตัดสินใจในการประชุมรัฐภาคี การเข้าถึงกลไกด้านการเงิน และการได้รับความช่วยเหลือและส่งเสริมด้านศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศไทยในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลการวิจัย และการสนับสนุนการเทคนิคที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลของประเทศไทยอย่างยั่งยืน ที่ประชุมได้เห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำคำแปลของความตกลงภายใต้ความตกลง BBNJ อย่างเป็นทางการ และคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณากฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีตามความตกลง BBNJ เพื่อพิจารณาและเตรียมการที่เกี่ยวข้องของไทยในการเข้าเป็นภาคีความตกลง BBNJ ต่อไป รวมทั้งกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ประสานงานหลักในระยะแรก ก่อนนำเรื่องเข้าสู่รัฐสภาตามมาตรา 178 และเมื่อกระบวนการภายในเสร็จสิ้นจึงยื่นตราสาร (เช่น สัตยาบันสาร) ต่อเลขาธิการสหประชาชาติ

4. ทิศทางหลังการลงนาม : การทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

การลงนามของไทยใน BBNJ เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญเชิงสัญลักษณ์และเชิงการทูต แต่การเข้าเป็นภาคีจะสำเร็จได้ต้องอาศัย (1) การประเมินว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ

ใดบ้าง (2) การจัดวางกลไกสถาบันและการประสานงาน
หน่วยงาน (3) การดำเนินการตามมาตรา 178 ทั้งในส่วน
รัฐสภาและการมีส่วนร่วมของประชาชนหากเข้าเกณฑ์ และ
(4) การเตรียมความพร้อมเชิงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ
ทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้พันธกรณีภายใต้ BBNJ ปฏิบัติได้จริง
ไม่ใช่เพียงการเข้าเป็นภาคีในทางนิตินัย

ข้อเสนอแนะ

หากประเทศไทยมีความประสงค์จะให้สัตยาบัน
ความตกลง BBNJ และใช้ประโยชน์จากกลไกของความตกลง
อย่างยั่งยืนในมิติวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และ
ยุทธศาสตร์ ประเทศไทยควรขับเคลื่อนควบคู่กัน 2 แนวทาง
หลัก ได้แก่ (1) การปรับปรุงกฎหมายภายในและกำหนด
นโยบายแห่งชาติให้สอดคล้องกับพันธกรณี และ (2) การเสริม
สร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศเพื่อ
เพิ่มอำนาจต่อรองและเข้าถึงทรัพยากรความรู้/เทคโนโลยี
อย่างเป็นรูปธรรม

1. ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบายภายใน ประเทศ

ประการแรก ประเทศไทยควรมีกฎหมายและนโยบาย
ภายในที่รองรับได้จริง ต่อพันธกรณีสำคัญของ BBNJ
โดยเฉพาะเสาหลักด้านทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเล (MGRs)
และข้อมูลพันธุกรรมเชิงลำดับ (DSI) ซึ่งเป็นหัวใจของระบบ
การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (ABS) หากจำเป็นอาจ
จัดทำกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุม กำกับ และติดตามการ
เข้าถึง การวิจัย และการใช้ประโยชน์จาก MGRs/DSI โดยอาจ
ยกร่างพระราชบัญญัติใหม่ หรือบูรณาการบทบัญญัติเข้ากับ
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายทรัพยากรทางทะเลและ
ชายฝั่ง หรือกฎหมายทรัพยากรสินทางปัญญา เพื่อให้รัฐสามารถ
กำกับกิจกรรมของหน่วยงานไทย ภาคเอกชน และความร่วม
มือวิจัยระหว่างประเทศได้อย่างเป็นระบบ

ประการที่สอง ควรปรับปรุงกรอบกฎหมายว่าด้วยการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการประเมิน
เชิงยุทธศาสตร์ (SEA) ให้ครอบคลุมกิจกรรมที่หน่วยงานของ
รัฐ เอกชน หรือบุคคลสัญชาติไทยไปดำเนินการในพื้นที่
นอกเขตอำนาจรัฐ โดยยึดหลักการสำคัญ เช่น การไม่ก่อ
ผลกระทบข้ามพรมแดน การพิจารณาผลกระทบเชิงสะสม
และความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้สอดคล้องกับ

มาตรฐานสากลและหลักธรรมาภิบาลของ BBNJ

ประการที่สาม เพื่อให้การขับเคลื่อนมีความต่อเนื่อง
อาจจัดตั้ง “องค์กรกลาง” หรือคณะกรรมการถาวรที่มีบทบาท
กว้างและมั่นคงกว่าคณะกรรมการเฉพาะกิจเดิม ทำหน้าที่
กำหนดทิศทาง บูรณาการหน่วยงาน และติดตามการดำเนิน
งาน BBNJ อย่างเป็นทางการ พร้อมกำหนด “จุดติดต่อแห่ง
ชาติ (National Focal Point)” อย่างเป็นทางการ เพื่อรองรับ
การประสานงานกับกลไกระหว่างประเทศของ BBNJ ใน
อนาคต

ประการที่สี่ ควรกำหนด “นโยบายแห่งชาติว่าด้วย
การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทะเลหลวง
อย่างยั่งยืน” ให้เป็นกรอบนโยบายกลางของรัฐ สำหรับการ
จัดสรรงบประมาณ วางแผนวิจัย และพัฒนากำลังคน โดย
ควรบรรจุไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น
(02) การต่างประเทศ เนื่องจาก BBNJ มีสถานะเป็นพันธกรณี
ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และต้องอาศัยการขับเคลื่อน
เชิงการทูต การสร้างพันธมิตร การติดตาม/รายงานในเวที
สหประชาชาติ รวมถึงการเชื่อมโยงกับ SDG 14 (Life Below
Water) ซึ่งเป็นวาระที่ดำเนินการผ่านความร่วมมือระหว่าง
ประเทศเป็นหลัก

ประการที่ห้า ควรพัฒนากลไก “การสื่อสารสาธารณะ”
เกี่ยวกับ BBNJ ให้เป็นระบบ ทั้งเพื่อสร้างความตระหนักรู้
แก่ประชาชน เยาวชน และผู้มีส่วนได้เสียในภาคประมง
วิจัย และการอนุรักษ์ และเพื่อเสริมความเข้าใจต่อสิทธิของ
รัฐชายฝั่งและพันธกรณีของไทย โดยใช้ทั้งสื่อออนไลน์
(เว็บไซต์ โซเชียลมีเดีย อินโฟกราฟิก) และกิจกรรมออฟไลน์
(นิทรรศการ เอกสารเผยแพร่ การอบรมในพื้นที่) เพื่อ
สนับสนุนฐานทางสังคมต่อการเข้าเป็นภาคีในระยะยาว

2. ข้อเสนอแนะด้านความร่วมมือระดับภูมิภาคและ ระหว่างประเทศ

ในมิตินอกประเทศ ไทยควรใช้ BBNJ เป็น “เวทีเสริม
กำลัง” ของการทูตทางทะเล โดยเริ่มจากการรวมกลุ่ม
ระดับภูมิภาค เสนอให้จัดตั้ง “ASEAN ABNJ Task Force”
เพื่อกำหนดจุดยืนร่วมสำหรับการประชุมรัฐภาคี (COP)
ในอนาคต และเพื่อประสานการแบ่งปันข้อมูล สนับสนุน
การวิจัย และเสนอผู้เชี่ยวชาญของภูมิภาคเข้ารับตำแหน่งใน
คณะกรรมการต่าง ๆ ของ BBNJ ซึ่งจะช่วยเพิ่มน้ำหนักของ
อาเซียนและลดความเสี่ยงที่มาตรฐานใหม่ถูกกำหนดโดย

กลุ่มประเทศที่มีศักยภาพสูงเพียงฝ่ายเดียว

พัฒนากลไกกลางภายในประเทศด้านข้อมูล (Clearing-House Mechanism) ของ BBNJ โดยพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เหมาะสม เช่น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือหน่วยงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของรัฐ ทำหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ และส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบ CHM เพื่อให้ไทยสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลสำคัญ (เช่น MGRs/DSI รายงาน EIA ข้อมูลพื้นที่คุ้มครอง การถ่ายทอดเทคโนโลยี) และใช้ประโยชน์จากความโปร่งใสของระบบได้อย่างเต็มที่

ไทยอาจพัฒนาความร่วมมือเชิงลึกแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีกับรัฐที่มีขีดความสามารถสูงในการดำเนินกิจกรรมในทะเลหลวง (เช่น กลุ่มประเทศยุโรปที่เด่นด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี) เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ อุปกรณ์วิจัย เทคโนโลยี และทุนวิจัย โดยยึดหลักความเท่าเทียมและการพัฒนาร่วมกัน ตลอดจนสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาไทยเปิดหลักสูตรแบบบูรณาการด้าน “กฎหมาย ABNJ” และ “พันธุกรรมทางทะเล” เพื่อสร้างผู้เชี่ยวชาญรุ่นใหม่รองรับความต้องการระยะยาวของรัฐ

ในระหว่างที่ไทยอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาเข้าเป็นภาคี ความจำเป็นในการศึกษาวิจัยเชิงลึกยิ่งทวีความสำคัญ โดยเฉพาะการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ (area-specific analysis) เพื่อระบุพื้นที่ที่มีความเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ของไทย ทั้งในมิติทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเล ความเปราะบางของระบบนิเวศ และความสัมพันธ์ระหว่างทะเลหลวงกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย งานวิจัยควรมุ่งประเมินศักยภาพของไทยในการใช้เครื่องมือบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (ABMTs) และการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (MPAs) ตลอดจนวิเคราะห์ความเชื่อมโยงกับแหล่งประมง ความมั่นคงทางอาหาร และภัยคุกคามข้ามชาติในพื้นที่ต่อเนื่อง

ในอนาคตกรณีที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว งานวิจัยในอนาคตควรให้ความสำคัญกับบทบาทและท่าทีของไทยในการประชุมรัฐภาคี (COP) และกลไกภายใต้ BBNJ โดยวิเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบาย การสร้างพันธมิตรในกรอบภูมิภาคและพหุภาคี และโอกาสในการเสนอผู้เชี่ยวชาญไทยเข้าสู่คณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ควบคู่กับการศึกษาการจัดตั้งกลไกแบ่งปันข้อมูลระดับชาติ (National Clearing-House Mechanism) เพื่อรองรับการแลกเปลี่ยน

ข้อมูลทรัพยากรพันธุกรรม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการติดตามมาตรการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ควรวิเคราะห์ผลกระทบของ BBNJ ต่อกรอบยุทธศาสตร์และแผนแม่บทของประเทศ โดยเฉพาะด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินการตามความตกลงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน การวิจัยในระยะถัดไปจึงควรมีลักษณะบูรณาการระหว่างกฎหมาย วิทยาศาสตร์ นโยบายสาธารณะ และความมั่นคงทางทะเล เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเป็นภาคีที่มีบทบาทเชิงรุกในธรรมาภิบาลทะเลหลวงอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

Convention on Biological Diversity, United Nations. (2011). *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity*, adopted 29 October 2010, Nagoya, Japan, 1760 U.N.T.S. 79 (entered into force 12 October 2014).

United Nations Treaty Collection. (1996). *Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission*. Concluded at Rome 25 November 1993; entered into force 27 March 1996; 1927 U.N.T.S. 329, Registration No. 32888.

United Nations. (2023). *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*. New York: United Nations, opened for signature 20 July 2023; Depositary Notification C.N.203.2023. TREATIES-XXI.10 (Opening for Signature).

United Nations. (1994). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Opened for signature 10 December 1982; entered into force 16 November 1994; 1833 U.N.T.S. 397.