



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับข้อ 14 แห่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDG 14) ว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน

ชื่อผู้แต่ง: กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล และประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช

การอ้างอิงที่แนะนำ: กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล และประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ‘การปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับข้อ 14 แห่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDG 14) ว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน’ (2565) 3 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 648.

ผู้สนับสนุนหลัก

CHANDLER MHM

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm



Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle

ผู้สนับสนุนร่วม




SAIJO DENKI

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHENKAVAT & PARTNERS LTD.

CSBC
LAW OFFICES
www.csbc-lw.com

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th



การปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับข้อ 14
แห่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ
(SDG 14) ว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จาก
มหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน*

The Improvement of Thai Laws according to
Sustainable Development Goal 14 of the United
Nations Relating to Conserve and Sustainably Use
of the Oceans, Seas and Marine Resources for
Sustainable Development

กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล[†]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Krisdakorn Wongwuthikun

Assistant Professor, Faculty of Law, National Institute of Development and
Administration

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช[‡]

ศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Prasit Pivawattanapanich

Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 25 พฤษภาคม 2565; วันที่แก้ไขบทความ 1 สิงหาคม 2565; วันที่ตอบรับบทความ 8 สิงหาคม 2565

* บทความฉบับนี้สรุปจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “การปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับข้อ 14 แห่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDG 14) ว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ทุนพัฒนาศักยภาพในการทำงานวิจัยของอาจารย์รุ่นใหม่.

[†] หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนวิจัย.

[‡] นักวิจัยที่ปรึกษา.

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ต้องการนำเสนอเรื่องการปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับข้อ 14 แห่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDG 14) ว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน โดยได้ตั้งสมมุติฐานเอาไว้ว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการทำให้ SDG 14 บรรลุผลนั้นมีบางส่วนที่พร้อมสำหรับการนำไปปฏิบัติเพื่อมุ่งไปสู่ความยั่งยืนได้ แต่ยังคงมีบางส่วนที่จำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งได้แก่ การควบคุมความเป็นกรดของมหาสมุทรที่ต้องเชื่อมโยงให้ปัญหามลพิษทางอากาศและมหาสมุทรเข้าด้วยกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากยิ่งขึ้นในการบริหารจัดการโดยใช้มาตรการการอนุรักษ์ในเชิงพื้นที่ และการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการประกันการเข้าถึงตลาดสำหรับชาวประมงพื้นบ้านรายเล็ก เป็นต้น

คำสำคัญ: เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 14 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

Abstract

This article aims to present the improvement of Thai laws according to Sustainable Development Goal 14 of the United Nations Relating to Conserve and Sustainably Use of the Oceans, Seas and Marine Resources for Sustainable Development. The hypothesis of the research is that the existing Thai laws that will be applied as one of the key tools in achieving SDG 14 are partially ready for implementation to achieve sustainable development. However, there are some legislations that need to be reviewed and updated to be in line with international agreements, in particular, the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. For example, legislations relating to ocean acidification must reflect the connection between the problem of air and ocean pollution, greater public participation in management through area-based conservation measures must also be strengthened, drafting legislation on marine science research is required and market access for small-scale fishermen has to be ensured.

Keywords: Sustainable Development Goal 14, Conserve and Sustainably Use the Oceans, seas and marine resources, 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea

1. บทนำ

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2015 ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองข้อมติ A/RES/70/1 ณ การประชุมสุดยอด (UN Sustainable Development Summit)¹ ส่งผลให้วาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (2030 Agenda for Sustainable Development)² ได้กลายมาเป็นวาระของโลกที่รัฐในประชาคมระหว่างประเทศใช้เป็นพิมพ์เขียวหรือกรอบการดำเนินงานแทนที่เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals, MDGs)³ อาจกล่าวได้ว่าวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 ดังกล่าวเป็นแผนปฏิบัติการ (plan of action) เพื่อผู้คน โลก และความเจริญรุ่งเรือง นอกจากนั้นยังมีความมุ่งมั่นและการให้คำมั่นของรัฐที่จะทำให้การพัฒนาเป็นไปโดยยั่งยืนในสามมิติ คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและบูรณาการ แผนปฏิบัติการประกอบไปด้วยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) 17 ข้อ และ เป้าประสงค์ (targets) 169 ข้อ⁴ ซึ่งเรียกร้องให้รัฐทั้งปวงดำเนินการอย่างเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาทางด้าน เศรษฐกิจและสังคม เช่น การยุติความยากจน (SDG 1) และความหิวโหย (SDG 2) การปรับปรุงคุณภาพการศึกษา (SDG 4) และการลดความเหลื่อมล้ำ (SDG 10) รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (SDG 13) และที่สำคัญคือ ทะเลและมหาสมุทร หรือ SDG 14 ซึ่งเป็นประเด็นที่งานวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับข้อ 14 แห่งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDG 14) ว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน” ได้ศึกษาและต้องการนำเสนอ บทสรุปในบทความฉบับนี้ สมมุติฐานของการวิจัย คือ มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการทำให้ SDG 14 บรรลุผลนั้นมีบางส่วนที่พร้อมสำหรับการนำไปปฏิบัติเพื่อมุ่งไปสู่ความยั่งยืนได้อย่าง แต่ยังคงมีบางส่วนที่จำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982⁵ ซึ่งเป็นขอบเขตของการศึกษาที่งานวิจัย

¹ ‘United Nations Sustainable Development Summit 2015, ‘Sustainable Development Knowledge’ (United Nations, 2015) <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>> สืบค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2565.

² UNGA Res 70/1 (25 September 2015) UN Doc A/RES/70/1.

³ แต่อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์ของหลักการพัฒนายั่งยืนสามารถสืบย้อนกลับไปได้ตั้งแต่การประชุมสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในปี ค.ศ. 1972 ซึ่งเป็นรากฐานให้กับการปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการิการโลกว่าด้วยการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาสำเร็จลุล่วงไปได้ และนำเสนอรายงานฉบับหนึ่งในปี ค.ศ. 1987 ที่มีชื่อว่า Our Common Future ที่ส่งผ่านมรดกแนวความคิดต่อมายังปฏิญญาโอวว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี ค.ศ. 1992.

⁴ ควรตั้งเป็นสังเกตว่าวาระ SDGs เป็นเป้าหมายทางการเมืองและไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ข้อมติ 70/1 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ประเทศสมาชิกสามารถออกแบบกลยุทธ์การพัฒนาระดับชาติของตนเองได้อย่างยืดหยุ่นที่จะทำให้ SDGs บรรลุผล.

⁵ United Nations Convention on the Law of the Sea (adopted and opened for signature 10 December 1982, entered into force 16 November 1994) 1833 UNTS 3 (ต่อไปนี้จะเรียกว่าอนุสัญญา หรือ UNCLOS) แม้ว่าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 14 (SDG 14) ว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนนั้นจะเป็นเพียงแค่ความตกลงในทางการเมืองที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายให้รัฐต้องปฏิบัติตาม

ฉบับนี้จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์⁶ ข้อดีของการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับ SDG 14 นั้นมีหลายด้านแต่ที่สำคัญที่สุดคือการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและส่งผลให้กับอนุชนคนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ นอกจากนี้แล้วยังแสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นและความจริงจังของไทยในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเล เพื่อให้เวทีโลกได้เห็นถึงแบบอย่างหรือแนวปฏิบัติที่ดีที่สมควรนำไปเป็นไปต้นแบบในการออกกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิมของไทยนั้นอาจต้องใช้เวลาที่ค่อนข้างนานเมื่อเทียบกับปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในด้านนิติบัญญัติจึงต้องเล็งเห็นความสำคัญปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีกฎหมายใช้บังคับหรือมีกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย และเร่งดำเนินการโดยทันที

บทความฉบับนี้แบ่งการอภิปรายออกเป็น 4 ประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งประกอบไปด้วยเป้าประสงค์ที่ 14.1 และ 14.3 ประเด็นที่สอง การบริหารจัดการและการคุ้มครองระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งประกอบไปด้วยเป้าประสงค์ที่ 14.2 และ 14.5 ประเด็นที่สาม การแสวงประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบไปด้วยเป้าประสงค์ที่ 14.4 และ 14.6 และประเด็นสุดท้าย แรงกดดันด้านสังคมและเศรษฐกิจของการแสวงประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบไปด้วย เป้าประสงค์ที่ 14.a และ 14.b โดยในแต่ละประเด็นนั้นจะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานโดยทั่วไป หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ และข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกฎหมายไทย ซึ่งข้อเสนอแนะต่าง ๆ เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้นเนื่องจากข้อจำกัดของพื้นที่ในการนำเสนอ

2. การป้องกันและการลดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลเกิดจากแหล่งกำเนิดมากมายนานัปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมบนภาคพื้นดิน ซึ่งนับเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ในหัวข้อนี้จะได้นำเสนอ วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามลำดับ

2.1 ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากขยะทะเล ราชอาณาจักรทางทะเล และความเป็นกรดของมหาสมุทร

เป้าประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการลดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ได้แก่ เป้าประสงค์ที่ 14.1 ที่ให้รัฐป้องกันและลดภาวะมลพิษทางทะเลทุกประเภท โดยเฉพาะจากกิจกรรม

แต่โดยลักษณะของเป้าประสงค์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นข้อย่อนั้นสามารถยึดโยงกับพันธกรณีทางกฎหมายที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่ได้ผูกพันตนเอาไว้ตามความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNCLOS หากประเทศไทยไม่ดำเนินการตาม SDG 14 ก็เท่ากับเป็นการไม่ปฏิบัติตาม UNCLOS ไปโดยปริยาย.

⁶ เป้าประสงค์ที่ 14.c ได้เรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้เกิดผลตามกฎหมายระหว่างประเทศตามที่สะท้อนใน UNCLOS ขอบเขตของการวิจัยจึงถูกกำหนดในกรอบของ UNCLOS โดยมีการอ้างอิงตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ เท่าที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจะได้หยิบยกพันธกรณีที่กำหนดอยู่ในบทบัญญัติแห่ง UNCLOS ขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างเป้าประสงค์ข้อนั้น ๆ กับบทบัญญัติแห่ง UNCLOS.



บนภาคพื้นดิน (land-based activities) ซึ่งจากการสำรวจพบว่าประมาณร้อยละ 80 ของมลพิษทางทะเลมีแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมบนภาคพื้นดิน⁷ เป้าประสงค์นี้ให้ความสนใจกับภาวะมลพิษจากขยะทะเล (marine debris) และธาตุอาหารทางทะเล (nutrient pollution) และเป้าประสงค์ที่ 14.3 ที่กำหนดให้รัฐลดและแก้ปัญหาผลกระทบของความเป็นกรดของมหาสมุทร (ocean acidification) เป้าประสงค์ข้างต้นนั้นได้กล่าวถึงภาวะมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ ที่เป็นภัยคุกคามต่อมหาสมุทร ในหัวข้อนี้ควรกล่าวถึงลักษณะของภาวะมลพิษในแต่ละประเภทโดยสังเขปก่อนที่จะขยับย้ายไปอภิปรายถึงหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ตาม UNCLOS ต่อไป

“ขยะทะเล” หมายถึงวัสดุแข็งคงรูป ที่ถูกผลิตขึ้น หรือที่ผ่านกระบวนการแปรรูปใด ๆ ซึ่งถูกทิ้ง ถูกกำจัด หรือถูกปล่อยลงสู่สภาพแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง⁸ ครอบคลุมวัสดุหลากหลายขนาด ตั้งแต่ mega-litter (ขนาดใหญ่กว่า 1 เมตร) macro-litter (ขนาดใหญ่กว่า 25 มิลลิเมตร) meso-litter (ขนาดใหญ่กว่า 5 มิลลิเมตร) micro-litter (ขนาดใหญ่กว่า 1 ไมครอน) และ nano-litter (ขนาดเล็กกว่า 1 ไมครอน) ขยะทะเลสามารถจำแนกได้หลายประเภท เช่น พลาสติก โลหะ แก้ว ยาง หรือไม้ หรือจำแนกตามแหล่งที่มาหรือการใช้งาน เช่น เครื่องมือทำประมงหรือพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว⁹ ขยะทะเลที่สร้างปัญหามากที่สุดคือพลาสติก จากสถิติระบุว่า ในปี ค.ศ. 2018 มีการผลิตขยะพลาสติกประมาณ 348 ล้านตันทั่วโลก โดยมีปริมาณที่ถูกทิ้งลงสู่มหาสมุทรในแต่ละปีในปริมาณ 4.8 ถึง 12.7 ล้านตัน¹⁰

ส่วนภาวะมลพิษจากธาตุอาหารทางทะเลเกิดขึ้นจากการที่มีธาตุไนโตรเจน (N) และ ฟอสฟอรัส (P) ในปริมาณมากเกินไปในระบบนิเวศชายฝั่งอันเนื่องมาจากการชะล้างธาตุอาหารเหล่านี้ลงสู่แม่น้ำ น้ำใต้ดิน และไหลลงสู่ทะเลและมหาสมุทรในท้ายที่สุด¹¹ รวมไปถึงการสะสมในชั้นบรรยากาศอันเนื่องจากการใช้ปุ๋ยสังเคราะห์ในภาคการเกษตร¹² และการผลิตปุ๋ยคอกจากของเสียจากปศุสัตว์ ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงศตวรรษที่ 20 ธาตุอาหารเหล่านี้ทำให้เกิดปรากฏการณ์ยูโทรฟิเคชัน (eutrophication) และทำให้เกิดสาหร่ายบลูม (algal blooms) สร้างสารพิษที่สามารถทำให้ปลาและอาหารทะเลอื่น ๆ ไม่เหมาะสำหรับการบริโภคของมนุษย์อีกต่อไป การเกิดสาหร่ายบลูมยังทำให้พื้นที่

⁷ UN, *The First Global Integrated Marine Assessment (World Ocean Assessment I)* (United Nations 2016).

⁸ UNEP, *Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities* (United Nations Environmental Programme 1995).

⁹ นิยามของพลาสติกคือ พอลิเมอร์ที่สังเคราะห์จากโมเลกุลของไฮโดรคาร์บอนหรือชีวมวลที่มีคุณสมบัติเป็นเทอร์โมพลาสติกหรือเทอร์โมเซต และมีคุณสมบัติรูปร่างและองค์ประกอบที่หลากหลาย. ดู GESAMP, *Sources, Fate and Effects of Microplastics in the Marine Environment: A Global Assessment* (Polestar Wheatons 2015) 14.

¹⁰ Jenna R Jambeck and others, ‘Plastic Waste Inputs from Land into the Ocean’ (2015) 347 *Science* 768, 768–771.

¹¹ GESAMP, *The Magnitude and Impacts of Anthropogenic Atmospheric Nitrogen Inputs to the Ocean* (Polestar Wheatons 2018) 8.

¹² Christel Cederberg, ‘Improving Nutrient Management in Agriculture to Reduce Eutrophication, Acidification and Climate Change’ in Ulf Sonesson, Joanna Berlin and Friederike Ziegler (eds) *Environmental Assessment and Management in the Food Industry: Life Cycle Assessment and Related Approaches* (Woodhead Publishing 2010) 3–15.

บริเวณนั้นไว้ออกซิเจน¹³ หรือที่เรียกกันว่า “เขตมรณะ” ส่งผลให้สัตว์น้ำอพยพย้ายถิ่นฐานออกไปจากบริเวณที่ปราศจากออกซิเจนหรือพร่องออกซิเจนและยังอาจสร้างอันตรายต่อสัตว์หน้าดินได้ด้วย¹⁴ ปรากฏการณ์นี้ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม เช่น ความเสียหายที่เกิดกับชาวประมงและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งความอยู่รอดของธุรกิจมักขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ (เช่น บริเวณรอบ ๆ แนวปะการัง เป็นต้น) ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องการแหล่งโปรตีนจากมหาสมุทรก็จะขาดแคลนอาหารลงไปด้วย

ความเป็นกรดของมหาสมุทรเกิดจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ต่าง ๆ ที่เป็นการเพิ่มความเข้มข้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ในชั้นบรรยากาศ ซึ่งส่งผลกระทบทางลบต่อมหาสมุทรอย่างมากเพราะมหาสมุทรเป็นแหล่งกักเก็บ (sink) CO₂ ที่สำคัญที่สุด นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมามหาสมุทรได้ดูดซับ CO₂ เอาไว้ในสัดส่วนถึงหนึ่งในสาม¹⁵ ของปริมาณที่ปล่อยออกมาจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงฟอสซิลตั้งแต่ปี 1750 เป็นต้นมา¹⁶ เมื่อเทียบสัดส่วนปริมาณก๊าซ CO₂ ที่สะสมอยู่ในชั้นบรรยากาศและในมหาสมุทรจะพบว่าปริมาณ CO₂ ในมหาสมุทรนั้นมีมากกว่าในชั้นบรรยากาศเกือบ 50 เท่า¹⁷ และมีการคาดการณ์ว่า CO₂ ที่ปล่อยออกมาจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์จะถูกดูดซับลงสู่มหาสมุทรอย่างต่อเนื่องต่อไปในปริมาณร้อยละ 30 ต่อปี¹⁸ ส่งผลให้องค์ประกอบทางเคมีของน้ำทะเลเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น ระดับของค่าความเป็นด่างและความเข้มข้นของแร่ธาตุคาร์บอเนตในน้ำทะเลที่กำลังลดลงอย่างรวดเร็ว ความเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้เรียกกันว่าความเป็นกรดของมหาสมุทร (Ocean Acidification)¹⁹ รายงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ระบุว่าผลกระทบของความเป็นกรดของมหาสมุทรที่มีต่อสิ่งมีชีวิตในทะเลและระบบนิเวศนั้นมี ความสลับซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อชนิดพันธุ์ทางทะเลแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับพันธุ์กรรมและปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ค่า pH ในน้ำทะเลที่ลดลงได้ส่งผลกระทบต่อความเข้มข้นของแคลเซียมคาร์บอเนต และเนื่องจากแคลเซียมคาร์บอเนตเป็นองค์ประกอบหลักที่อยู่ในเปลือกหอยและกระดูกของชนิดพันธุ์ทางทะเลต่าง ๆ ทำให้ชนิดพันธุ์ที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายมากที่สุด คือ สิ่งมีชีวิตที่มีโครงสร้าง

¹³ IUCN, *Ocean Deoxygenation: Everyone's Problem – Causes, Impacts, Consequences and Solutions* (IUCN 2019).

¹⁴ Allison L Schmidt and others, 'Regional-Scale Effects of Eutrophication on Ecosystem Structure and Services of Seagrass Beds' (2012) 57 *Limnology and Oceanography* 1389, 1389–1402.

¹⁵ ดู David Archer, *The Global Carbon Cycle* (Princeton University Press 2010).

¹⁶ UN (เชิงอรรถ 7) ch 5, 17.

¹⁷ M Rhein and others, 'Observations: Ocean' in TF Stocker and others (eds) *Climate Change 2013: The Physical Science Basis – Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press 2013) 255, 260.

¹⁸ เพิ่งอ้าง.

¹⁹ Jean-Pierre Gattuso and Lina Hansson, 'Ocean Acidification: Background and History' in Jean-Pierre Gattuso and Lina Hansson (eds) *Ocean Acidification* (Oxford University Press 2011) ch 1; Intergovernmental Panel on Climate Change, 'Summary for Policymakers' in TF Stocker and others (eds) *Climate Change 2013: The Physical Science Basis – Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press 2013) 5.



อันประกอบไปด้วยหินปูน เช่น pteropods สัตว์ทะเลประเภทหอย (shelled molluscs) และปะการังที่จะสร้างเปลือกห่อหุ้มร่างกาย²⁰ หรือโครงสร้างกระดูกได้ยากยิ่งขึ้น²¹ ระดับของค่า pH ที่ลดลงยังส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ปะการังฟอกขาว (coral bleaching) อีกด้วย²²

2.2 หน้าที่ของรัฐในการป้องกัน ควบคุม และลดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลตาม UNCLOS

UNCLOS กำหนดหน้าที่ให้รัฐป้องกัน (prevent) ลด (reduce) และควบคุม (control) ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่ว่าจะมีที่มาจากแหล่งใด ตามข้อ 194 (1)²³ ทั้งขยะทะเล ธาตุอาหารทางทะเล และความเป็นกรดของมหาสมุทรล้วนแล้วแต่ตกอยู่ภายใต้ नियามของคำว่า “ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล” ตามข้อ 1 (1) (4) ทั้งสิ้น เพราะเป็นการกระทำที่มนุษย์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม นำวัตถุหรือพลังงานเข้าไปสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำซึ่งก่หรือ่น่าจะก่อผลเสีย เช่น อันตรายต่อทรัพยากรมีชีวิตและสิ่งมีชีวิตทางทะเล ภัยต่อสุขภาพของมนุษย์ อุปสรรคต่อกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเล รวมทั้งการประมงและการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยชอบอื่น ๆ การทำให้น้ำทะเลเสื่อมคุณภาพสำหรับการใช้ประโยชน์ และการทำให้ความน่าอภิรมย์ลดลง จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า UNCLOS ได้กำหนดนิยามไว้อย่างกว้างเพื่อให้ครอบคลุมภาวะมลพิษทางทะเลที่มีที่มาจากแหล่งต่าง ๆ รวมไปถึงภาวะมลพิษที่มาจากขยะทะเลและพลาสติก²⁴ หน้าที่ในการ “ป้องกัน ลด และควบคุม” เป็นหน้าที่ที่ต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณี หรือที่เรียกกันว่า due diligence ศาลระหว่างประเทศได้สร้างบรรทัดฐานในเรื่องการใช้ความระมัดระวังไว้ ที่ชัดเจนที่สุดคือในคดี *Pulp Mills* โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศวางหลักว่า พันธกรณีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางน้ำและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันมลพิษเป็นพันธกรณีที่ต้องการให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

²⁰ ดูรายละเอียดใน Tavis Potts, ‘Climate Change, Ocean Acidification and the Marine Environment: Challenges for the international legal regime’ in Daud Hassan and Saiful Karim (eds) *International Marine Environmental Law and Policy* (Routledge 2018).

²¹ Iris E Hendriks, Carlos M Duarte and Marta Álvarez, ‘Vulnerability of Marine Biodiversity to Ocean Acidification: A Meta-Analysis’ (2010) 86 *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 157, 157–164.

²² ดู Dennis L Hartmann and others, ‘Observations: Atmosphere’ in TF Stocker and others (eds) *Climate Change 2013: The Physical Science Basis – Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press 2013) 161.

²³ นอกจาก UNCLOS แล้วยังมีสนธิสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น หรืออนุสัญญาลอนดอน ค.ศ. 1972 (Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972 (London Convention)) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 (MARPOL) นอกจากนั้นยังมีตราสารที่ไม่ได้จัดทำขึ้นโดย IMO คือ อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด ค.ศ. 1989 (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเลและของเสียที่เป็นพลาสติก.

²⁴ Christopher C Joyner and Scot Frew, ‘Plastic Pollution in the Marine Environment’ (1991) 22 *Ocean Development & International Law* 33, 33–69.

โดยไม่จำเป็นต้องมุ่งให้บรรลุผลที่ต้องการ หรือ obligation of conduct มิใช่ obligation of result ซึ่งเรียกร้องให้รัฐใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณี²⁵ ซึ่งได้แก่การที่รัฐออกกฎเกณฑ์หรือมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อกำกับดูแล (adoption of appropriate rules and measures)²⁶ มิใช่แต่เพียงออกกฎเกณฑ์เท่านั้น แต่รัฐต้องรักษาระดับการเฝ้าระวังในการบังคับใช้มาตรการ (a certain level of vigilance in their enforcement)²⁷ การบังคับใช้มาตรการนั้น ได้แก่ การใช้การควบคุมทางด้านปกครองต่อผู้ดำเนินการที่เป็นรัฐและเอกชน (exercise of administrative control applicable to public and private operators)²⁸ หากมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แล้ว รัฐต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังในเรื่องเทคโนโลยีที่ใช้ (careful consideration of the technology to be used)²⁹ และในกรณีที่ดำเนินโครงการใหญ่ที่มีความซับซ้อนมาก ต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA)³⁰ โดยการประเมินนั้นต้องทำก่อนที่จะเริ่มโครงการและเมื่อโครงการเริ่มแล้วยังต้องประเมินไปตลอดอายุของโครงการ (throughout the life of the project) และต้องตรวจสอบผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง (continuous monitoring of its effects on the environment) ทั้งยังต้องมีการทบทวนรายงานผลการประเมินที่ได้ทำมาแล้วตอนต้น นอกจากนี้คดี *Pulp Mills* แล้ว หน้าที่ในการใช้ความระมัดระวังได้รับการกล่าวถึงในความเห็นเชิงแนะนำ (Advisory Opinion) ขององค์คณะว่าด้วยข้อพิพาทเกี่ยวกับพื้นดินท้องทะเลแห่งศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (Seabed Disputes Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS)) ในปี ค.ศ. 2011 โดยองค์คณะกล่าวว่า เป็นข้อความคิดที่แปรเปลี่ยนได้ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา และแตกต่างกันออกไปตามความเสี่ยงที่หลากหลาย³¹ มาตรการที่ถือว่าเป็นการใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง อาจกลายมาเป็นการไม่ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอหากพิจารณาจากความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ³² นอกจากนั้นแล้ว แนวทางการป้องกันล่วงหน้า (precautionary approach) เป็นส่วนหนึ่งของพันธกรณีในการใช้ความระมัดระวังของรัฐที่ให้การสนับสนุน³³

²⁵ *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v Uruguay) (Judgment) [2010] ICJ Rep 14 para 77.

²⁶ เพิ่งอ้าง para 197.

²⁷ เพิ่งอ้าง.

²⁸ เพิ่งอ้าง. และดู *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Advisory Opinion) (1 February 2011) ITLOS Reports 2011, 10; *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River* (Nicaragua v Costa Rica) (Judgment) [2015] ICJ Rep 665; *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)* (Advisory Opinion) (2 April 2015) ITLOS Reports 2015, 4.

²⁹ *Pulp Mills on the River Uruguay* (เชิงอรรถ 25) para 223.

³⁰ เพิ่งอ้าง.

³¹ *Responsibilities and Obligations of States* (เชิงอรรถ 28) para 117 ‘Due diligence is a variable concept which may change over time and differ in respect of different risks’.

³² เพิ่งอ้าง para 117.

³³ เพิ่งอ้าง para 131 ระบุว่า ‘The precautionary approach is also an integral part of the general obligation of due diligence of sponsoring States, which is applicable even outside the scope of the Regulations.’



ในส่วนของภาวะมลพิษที่มาจากกิจกรรมภาคพื้นดินนั้น ข้อ 207 แห่ง UNCLOS ให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งดังกล่าวลง โดยการออกกฎหมายภายในของรัฐนั้น UNCLOS “ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ มาตรฐานและแนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศ” คำว่า “คำนึงถึง” นั้นสื่อความไปในทางที่รัฐสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางในการเลือกหลักเกณฑ์ มาตรฐานและแนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการ ตามที่ตนเห็นว่ามีความเหมาะสม นอกจากนั้นในวรรคสองกำหนดให้รัฐใช้มาตรการอื่นเท่าที่อาจจำเป็น (other measures as may be necessary) เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษเช่นว่านั้น มาตรการอื่นที่นี้อาจเป็นมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย แต่อาจเป็นข้อแนะนำทางวิทยาศาสตร์และเทคนิค แนวทาง โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถ โครงการความร่วมมือ และจรรยาบรรณในการดำเนินการ เป็นต้น มาตรการที่มีใช้กฎหมายมีอยู่จำนวนมากที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษจากแหล่งที่มาบนบก ตราสารที่สำคัญคือ แนวทางมอนทรีออลสำหรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกหรือแนวทางมอนทรีออล (Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment Against Pollution from Land-based Sources (Montreal Guidelines))³⁴ สำหรับการรับมือกับปัญหาขยะทะเลนั้นมีตราสารที่สำคัญคือ Honolulu Strategy: A Global Framework for Prevention and Management of Marine Debris (Honolulu Strategy) ที่พัฒนาขึ้นโดย UN Environment and National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) Marine Debris Program ซึ่งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือแรกในการจัดการกับขยะทะเลโดยตรงที่เป็นความพยายามระดับโลก เพื่อลดผลกระทบของขยะทะเลที่มีต่อระบบนิเวศ สุขภาพมนุษย์ และเศรษฐกิจ³⁵

2.3 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายกำกับดูแลภาวะมลพิษทางทะเลหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456³⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535³⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535³⁸ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535³⁹

³⁴ Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-Based Sources (Montreal Guidelines for LBS), UNEP Governing Council Decision 13/18/II (24 May 1985) reproduced in Harald Hohmann (ed), *Basic Documents of International Environmental Law* (Vol. I, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff 1992) 130–147.

³⁵ Fifth International Marine Debris Conference (5IMDC) held in Honolulu, Hawaii, 20–25 March 2011 <<https://5imdc.wordpress.com>> สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2565.

³⁶ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 119.

³⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32, 69–77.

³⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18, 20.

³⁹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 23, 30, 33.

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560⁴⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551⁴¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558⁴² พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558⁴³ และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561⁴⁴ ซึ่งทำให้เห็นว่าในภาพรวมนั้นประเทศไทยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีในส่วนของการออกกฎหมายเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล มีกฎหมายที่กำหนดให้มีการทำ EIA ในโครงการขนาดใหญ่ แต่อาจต้องปรับปรุงกฎหมายให้มีการทำ EIA ตลอดช่วงอายุของโครงการ โดยอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขสำหรับการต่อใบอนุญาตให้ดำเนินการก็ได้⁴⁵ รายละเอียดของหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานดังกล่าว ควรต้องกำหนดเอาไว้ให้ชัดเจนในประกาศกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในเรื่องสาระสำคัญของกฎหมายยังคงมีจุดอ่อนบางประการคือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลตามประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากคำว่า “น้ำทะเล” ยังคงมีขอบเขตการใช้บังคับที่แคบเนื่องจากใช้ควบคุมมาตรฐานน้ำทะเลในทะเลอาณาเขตของประเทศไทยเท่านั้น เพื่อเพิ่มขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเลที่กว้างออกไป จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีขอบเขตการบังคับใช้ในเชิงพื้นที่ให้ครอบคลุมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย ทั้งนี้ ในการแก้ไขกฎหมายควรพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 58 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นต้นแบบ กล่าวคือกฎหมายได้ห้ามมิให้ผู้ใด ปล่อย เท ทิ้ง ระบาย ทำให้วัตถุอันตรายลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ หรือทำให้เกิดมลพิษในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ ซึ่งคำว่า “ที่จับสัตว์น้ำ” ตามกฎหมายฉบับนี้หมายถึงทะเลทุกเขต รวมถึงทะเลนอกชายฝั่งที่ประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยตามมาตรา 5 นอกจากนั้น ยังมีความท้าทายของกฎหมายบางประการที่เกี่ยวข้องกับขยะทะเลที่ปัจจุบันไม่มีกฎหมายในเรื่องควบคุมการผลิต รวมไปถึงการจำกัดการจำหน่ายพลาสติก⁴⁶ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ต้นเหตุ แต่กฎหมายในปัจจุบันที่มุ่งเน้นเรื่องของการห้ามไม่ให้มีการทิ้งขยะมากกว่า ควรสร้างกฎหมายเพื่อควบคุมการผลิตทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ รวมไปถึงการกำหนดหน้าที่ในเรื่องของการบริหารจัดการขยะของเอกชนผู้ประกอบการและผู้บริโภค เช่น การนำกลับมาใช้ใหม่ และการใช้เทคนิคต่าง ๆ เช่น การเก็บภาษี เป็นต้น นอกจากนั้นควรมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมการนำเข้าพลาสติกชนิดต่าง ๆ ด้วย ส่วนขยะทะเลประเภทอวนหรืออุปกรณ์การจับสัตว์น้ำอื่น ๆ ควรจะต้องสร้างระบบการจดทะเบียนการซื้อขายอุปกรณ์จับสัตว์น้ำบางประเภทเพื่อ

⁴⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 67(8).

⁴¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 24.

⁴² พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 17.

⁴³ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 58 (กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2560 ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 67 ก หน้า 1 28 มิถุนายน 2560).

⁴⁴ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 78.

⁴⁵ ดู แนวคำพิพากษาในคดี *Pulp Mills on the River Uruguay* (เชิงอรรถ 25) para 205.

⁴⁶ ดู Naporn Popattanachai, *The Legal, Policy and Institutional Frameworks Governing Marine Plastics in Thailand* (IUCN 2020).



สามารถสืบทอดกลับมาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐในการใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณี กล่าวคือ รัฐไม่เพียงแต่ตรากฎหมายเท่านั้นแต่ยังต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่าในการออกกฎหมายภายใน รัฐควรต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์มาตรฐานและแนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศ ตามข้อ 207 แห่ง UNCLOS จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของไทยมีก้ำกึ่งถึงมาตรฐานระหว่างประเทศอยู่เสมอเมื่อต้องกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังต้องปรับปรุงอยู่คือ ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานที่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์เพื่อพิสูจน์ถึงความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่อาจเกิดขึ้นนั้น กฎหมายไม่ได้ระบุว่าต้องทำอะไร หากพิจารณาตามหลักการระงับไว้ก่อน รัฐไม่อาจนิ่งเฉยเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ออกมาตรการใด ๆ ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลได้ ดังนั้น จึงเห็นควรให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการพิจารณากำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเพิ่มเติมวิธีว่า ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักการระงับไว้ ในมาตรา 32 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพิ่มเติม

การควบคุมความเป็นกรดของมหาสมุทรตามกฎหมายไทยนั้นต้องพิจารณาจากกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเล ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2564 ได้จำแนก คุณภาพน้ำทะเลในเขตน่านน้ำไทยออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการัง คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการนันทนาการ คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอุตสาหกรรมและท่าเรือ และคุณภาพน้ำทะเลสำหรับเขตชุมชน โดยต้องควบคุมความเป็นกรดและด่าง (pH) ที่มีค่าระหว่าง 7.0-8.5 ตามข้อ 4 (6) ส่วนธาตุอาหารทางทะเล ให้มีการควบคุมค่าไนโตรเจน-ไนโตรเจน ให้มีค่าไม่เกิน 20 ไมโครกรัม-ไนโตรเจนต่อลิตร ตามข้อ 4.14 ส่วนค่าฟอสเฟส-ฟอสฟอรัสนั้นต้องมีค่าไม่เกิน 15 ไมโครกรัม-ฟอสฟอรัสต่อลิตร ปัญหากฎหมายจะเกิดขึ้นในส่วนของการควบคุมไม่ให้เกิดความเป็นกรดของมหาสมุทร กล่าวคือ หากพิจารณากฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ประกอบ จะพบว่ามี การควบคุมจากแหล่งกำเนิดบนแผ่นดินเสียเป็นส่วนใหญ่และโดยมากมีการกำหนดค่าความเป็นกรดและด่างที่ห่างกันมาก ซึ่งควรต้องปรับเกณฑ์ดังกล่าวลงให้เหมาะสมสอดคล้องกับค่าเริ่มต้นไม่ต่ำกว่า 7.0⁴⁷ เพราะหากค่า pH ต่ำกว่า 7 น้ำทะเลก็จะเริ่มมีฤทธิ์เป็นกรด แต่อย่างไรก็ตาม กรณีภาวะความเป็นกรดของมหาสมุทรนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วเกิดจากการที่มหาสมุทรดูดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงมาจากบรรยากาศและเก็บกักอยู่ในมหาสมุทร ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายด้านการลดการปล่อยมลพิษทางอากาศโดยจะต้องเชื่อมโยงประเด็นปัญหามลพิษทางอากาศและ

⁴⁷ เช่น ข้อ 4 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม และเขตประกอบการอุตสาหกรรม ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2559 กำหนดความเป็นกรดและด่างตั้งแต่ 5.5-9.0 และดู ข้อ 3 ของ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานผลิตเยื่อและโรงงานผลิตกระดาษ ลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 ข้อ 4 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทการเลี้ยงสุกร ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2563.

มหาสมุทรเข้าด้วยกัน ควรเริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติอาจใช้อำนาจตามข้อ 8 (1) แห่ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2561⁴⁸ เพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันและการแก้ไขปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย การกักเก็บและการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยให้ความสำคัญกับมหาสมุทรในฐานะที่เป็น “แหล่งเก็บกัก” ก๊าซเรือนกระจกที่ใหญ่ที่สุด ในด้านการวิจัยนั้น ต้องส่งเสริมให้มีการทำวิจัยเพื่อทำความเข้าใจถึงผลกระทบของความเป็นกรดในมหาสมุทร และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัพันธวัฏจักรน้ำที่อยู่อาศัยระบบนิเวศและประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558–2593 ที่ได้ระบุให้สร้างความพร้อมในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการประเมินภัยของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในภาคการเกษตร เช่น ความเป็นกรดของน้ำทะเล⁴⁹ นอกจากนี้ ในการปฏิบัติตามความตกลงปารีส ประเทศไทยจำเป็นต้องระบุความเกี่ยวข้องของประเด็นความเป็นกรดของมหาสมุทรลงใน biennial reports (BRs) ด้วย การดำเนินการต่าง ๆ ที่เสนอมาข้างต้นนั้นหากเป็นเรื่องของการแก้ไขกฎหมายลำดับรอง ผู้ที่มีอำนาจสามารถดำเนินการได้โดยไม่ชักช้า

3. การบริหารจัดการและการคุ้มครองระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง

ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งเป็นต้นกำเนิดของสรรพชีวิตในท้องทะเลและยังเป็นสถานที่ซึ่งหล่อเลี้ยงชีวิตของมนุษย์ซึ่งในปัจจุบันถูกทำลายลงไปอย่างมาก ในหัวข้อนี้จะได้อภิปราย วิเคราะห์ และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามลำดับ

3.1 บริหารจัดการและคุ้มครองระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง

เป้าประสงค์ที่ 14.2 กำหนดให้รัฐบริหารจัดการและคุ้มครองระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง (marine and coastal ecosystems) อย่างยั่งยืน เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบที่มีนัยสำคัญ รวมถึงโดยการเสริมภูมิต้านทาน (resilience) และการดำเนินการฟื้นฟูให้คืนกลับสภาพเดิมเพื่อบรรลุปเป้าหมายมหาสมุทรที่มีสุขภาพดีและมีผลิตภาพ ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่ แนวปะการัง ป่าชายเลน พื้นที่ ชุมน้ำ โคลนบริเวณชายฝั่ง สามเหลี่ยมปากแม่น้ำ ชายหาดและเนินทราย ภูเขาทะเล เป็นต้น ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอำนวยความสะดวกให้กับมนุษย์ทั้งด้านการให้บริการและให้ผลิตภัณฑ์เชิงนิเวศน์ เช่น อาหาร น้ำ ยา วัสดุก่อสร้าง พลังงาน การขนส่ง การรักษาเสถียรภาพแนวชายฝั่ง การป้องกันชายฝั่งและการป้องกันการกัดเซาะ การควบคุมสภาพอากาศ การบำรุงรักษา

⁴⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2561 ข้อ 8 (1).

⁴⁹ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 68 <https://climate.onep.go.th/wp-content/uploads/2019/07/CCMP_58-93_TH.pdf> สืบค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2565.

ความหลากหลายทางชีวภาพ การให้สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การให้ความงามในเชิงสุนทรียภาพ การส่งเสริมคุณค่าทางจิตวิญญาณ และการให้สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของชุมชนชายฝั่ง การจัดการระบบนิเวศอย่างยั่งยืนเกี่ยวข้องกับการสร้างความสมดุลขึ้นระหว่างการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตทางทะเลบนพื้นฐานของ ข้อมูล ความรู้ และแนวปฏิบัติที่ดีทางด้านวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ที่ดีที่สุด นอกจากนั้นพื้นฐานของการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนคือ การให้ความสำคัญกับระบบนิเวศ และแนวทางเชิงระบบนิเวศ (ecosystem approach) รวมไปถึงการเสริมสร้างภูมิทัศน์ด้านทานให้กับระบบนิเวศโดยใช้เครื่องมือในการบริหารจัดการที่หลากหลาย เช่น เครื่องมือในการจัดการเชิงพื้นที่ ซึ่งอาจนำมาประสานกับมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการอื่น ๆ ที่เหมาะสมด้วย อีกทั้งการลดผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลยังขึ้นอยู่กับผลกระทบต่อระบบนิเวศบนบกประกอบ เนื่องจากปัจจัยหลายอย่างที่สร้างความเครียดให้กับมหาสมุทรนั้นล้วนแล้วแต่มีปฏิสัมพันธ์กันทั้งสิ้น การบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลโดยแยกจากกันจึงไม่เพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายนี้ได้⁵⁰ นอกจากนั้นควรจะต้องเน้นย้ำถึงความจำเป็นของการมีกฎหมายภายในที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง การจัดองค์กรเพื่อเสริมสร้างและประกัน การปฏิบัติตามกฎหมาย การตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติตาม และการบังคับใช้กฎหมาย องค์ความรู้ ทางด้านการบริหารจัดการเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องได้รับการแบ่งปันองค์ความรู้และแนวปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาเรื่องการขาดการประสานงานกันและมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งที่เป็น ภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วย

เป้าประสงค์ที่ 14.5 ระบุให้รัฐอนุรักษ์พื้นที่ชายฝั่งและพื้นที่ทางทะเล (coastal and marine areas) บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่มีอยู่ วัตถุประสงค์หลักของมาตรการการอนุรักษ์ คือเพื่อสร้างพื้นที่ทางทะเลและพื้นที่พุทธรักษาขึ้นมาใหม่ โดยใช้มาตรการการอนุรักษ์ในเชิงพื้นที่ (area-based conservation measures) และเครื่องมือในการบริหารจัดการอื่น ๆ ที่สามารถช่วยให้ เป้าประสงค์ที่ 14.5 บรรลุผลได้ เช่น การปรับใช้แนวทางเชิงระบบนิเวศ การวางแผนเชิงพื้นที่ทางทะเล (marine spatial planning) การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งแบบบูรณาการ (integrated coastal zone management) และการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (marine protected area)

3.2 หน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการและคุ้มครองระบบนิเวศทางทะเล และชายฝั่ง

รัฐได้เจรจา UNCLOS ก่อนที่แนวทางเชิงระบบนิเวศจะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ในปัจจุบันให้เป็นกรอบที่สำคัญในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีการกล่าวถึงโดยตรงในบทบัญญัติของ UNCLOS จึงเกิดประเด็นว่า UNCLOS ได้แฝงแนวทาง

⁵⁰ BS Halpern and others, 'A Global Map of Human Impact on Marine Ecosystems' (2008) 319 Science 948, 948–952.

เชิงระบบนิเวศเอาไว้หรือไม่ ทั้งนี้ พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ UNCLOS มีลักษณะเป็นกรอบใหญ่ของการกำกับดูแลมหาสมุทรและบัพัฏญัตติของ UNCLOS เองก็มีลักษณะปลายเปิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 192 สามารถตีความเพื่อให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานและสถานการณ์ใหม่ได้⁵¹ นอกจากนั้นเนื้อหาสาระของข้อ 192 ยังค้นหาค้นได้จากกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (The corpus of international law relating to the environment)⁵² ซึ่งแนวทางเชิงระบบนิเวศถือเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาสาระในมาตรา 192 นักวิชาการได้เสนอว่า UNCLOS ได้บรรจุเอาแนวทางเชิงระบบนิเวศในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการการทำประมง⁵³ นอกจากนั้น การจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและมาตรการการอนุรักษ์ในเชิงพื้นที่อื่น ๆ ถือว่าเป็น “มาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองและรักษาระบบนิเวศวิทยาที่หายากหรือถูกทำลายได้ง่าย” ตามข้อ 194 (5) แห่ง UNCLOS⁵⁴ โดยกฎหมายให้รัฐใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองระบบทางนิเวศวิทยาและถิ่นที่อยู่อาศัยซึ่งมีลักษณะเปราะบางทำให้เข้าใจได้ว่าหากต้องออกมาตรการเพื่อคุ้มครองระบบนิเวศหรือที่อยู่อาศัยที่นอกเหนือไปจากมาตรการในการกำกับดูแลภาวะมลพิษไม่ว่าจะมาจากแหล่งที่มาใดก็ย่อมสามารถทำได้⁵⁵ ในแง่นี้อาจมองได้ว่ามาตรา 194 (5) เป็นส่วนเสริมของพันธกรณีตามทั่วไปมาตรา 192

3.3 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

การนำแนวทางเชิงระบบนิเวศมาใช้ในกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการแบบบูรณาการต้องพิจารณาถึงปัจจัยทางด้านนิเวศวิทยา สังคม และเศรษฐกิจ และการปรับใช้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นจะเห็นถึงความพยายามดังกล่าวได้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่แม้ไม่ได้กล่าวถึงแนวทางเชิงระบบนิเวศเอาไว้โดยตรงแต่บทบัญญัติบางมาตราได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของการบูรณาการปัจจัยทางด้านนิเวศวิทยา สังคม และเศรษฐกิจ เข้าด้วยกัน เช่น ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง ให้พิจารณา “หลักวิชาการ กฎเกณฑ์และหลักฐานวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน” นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึง “ความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย”⁵⁶ และเมื่อกาลเวลาผ่านไป

⁵¹ *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary v Slovakia) (Judgment) [1997] ICJ Rep 7 paras 112, 140.

⁵² *In the Matter of the South China Sea Arbitration* (Philippines v China) (Award) (12 July 2016) PCA Case No 2013-19, para 941. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น.

⁵³ Joji Morishita, ‘What is the Ecosystem Approach for Fisheries Management?’ (2008) 32 Marine Policy 19; Hanling Wang, ‘Ecosystem Management and Its Application to Large Marine Ecosystems: Science, Law, and Politics’ (2004) 35 Ocean Development & International Law 41.

⁵⁴ Daniel Owen, ‘The Application of the Wild Birds Directive Beyond the Territorial Sea of European Community Member States’ (2001) 13 Journal of Environmental Law 39, 61.

⁵⁵ Alex G Oude Elferink, ‘Governance Principles for Areas beyond National Jurisdiction’ (2012) 27 International Journal of Marine and Coastal Law 205, 232.

⁵⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 วรรคสอง.



กฎเกณฑ์เดิมอาจจะล้าสมัยไป กฎหมายยังได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม “ตามความก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ”⁵⁷ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงการบูรณาการระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ในการบริหารจัดการด้านการประมง โดยกำหนดไว้ในมาตรา 4 (5) เกี่ยวกับความมุ่งหมายทั่วไปของพระราชกำหนดว่า การดำเนินการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์นี้จะต้อง “ใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด” เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำนำไปสู่การพัฒนากระบวนเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน สอดคล้องกับแนวทางการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ นอกจากนั้นมาตรา 12 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กำหนดนโยบายและกำกับดูแล การบริหารจัดการด้านการประมง และการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้ “ใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด” และ “คำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวทางการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และหลักการป้องกันล่วงหน้า” จะเห็นได้ชัดถึงความพยายามของกฎหมายในการบูรณาการ 3 ปัจจัยเข้าด้วยกัน คือ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน ในขณะที่ข้อความในทำนองเดียวกันนี้กลับไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558⁵⁸ ซึ่งขาดมิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยให้น้ำหนักการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมากกว่า ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายแก้ไขข้อความในมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวงเพื่อใช้บังคับกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมไปถึงมาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยให้เพิ่มวลีเข้าไปในตอนท้ายว่า “โดยอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน รวมถึงเป็นไปในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ตามหลักการป้องกันล่วงหน้า” เพื่อให้การตัดสินใจใด ๆ ครอบคลุมทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในปัจจุบันกฎหมายไทยได้กำหนดกรอบทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมืออนุรักษ์ในเชิงพื้นที่ ซึ่งถือได้ว่าประเทศไทยมีความพร้อมในการปฏิบัติตามพันธกรณีตาม UNCLOS กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้นกระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562⁵⁹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507⁶⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562⁶¹ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กฎหมายฉบับต่าง ๆ ถือว่าเพียงพอต่อการทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนตามเป้าประสงค์ที่ 14.5 และตาม UNCLOS โดยจุดเด่นกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่

⁵⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 34.

⁵⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558.

⁵⁹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562.

⁶⁰ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

⁶¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ยังไม่มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในวิธีการดำเนินการทั้ง ๆ ที่การจัดตั้ง “พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์” และ “พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ตามกฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและเป็นการสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้ามาร่วมจัดตั้งวางแผน และบริหารจัดการ **ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายคือให้** เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 18 วรรคหนึ่ง เพื่อกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ นอกจากนี้ให้เพิ่มเติมข้อความเป็นอรรถวรรคหนึ่งในมาตรา 18 ว่า การสงวน การอนุรักษ์ การดำเนินการ การกำกับดูแลการใช้พื้นที่ และการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนด้วย ในกรณีของพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ว่า ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ นอกจากนี้ให้เพิ่มเติมข้อความเป็นอรรถวรรคหนึ่งในมาตรา 20 ว่า การสงวน การอนุรักษ์ การดำเนินการ การกำกับดูแลการใช้พื้นที่ และการฟื้นฟูพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนด้วย

มาตรการอนุรักษ์ในเชิงพื้นที่ยังปรากฏอยู่ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งได้บัญญัติให้มีการกำหนด “เขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ” ตามมาตรา 56 วรรคสอง และในขณนี้กฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำ เว้นแต่เป็นการจับเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการหรือเพื่อการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง เขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำนี้เป็นเขตห้ามจับหรือไม่ให้มีการทำกิจกรรมในการทำประมง แต่มาตรานี้ขาดบทบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในเรื่องของการกำหนดเขตและการบริหารจัดการภายในเขตดังกล่าว ซึ่งประชาชนควรจะเข้ามามีบทบาทในการดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลด้วย แม้จะไม่สามารถแสวงประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้ก็ตาม **ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย คือ** ควรเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 55 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวัตถุประสงค์ของมาตรการอนุรักษ์และการบริหารจัดการ โดยให้บรรจุแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มเติมเข้าไปด้วย และนอกจากนั้นให้เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 56 วรรคสอง ว่า การกำหนดเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ และเพิ่มเติมข้อความเป็นอรรถวรรคหนึ่งในมาตรา 56 ว่า การสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนด้วย

4. การแสวงประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน

มนุษย์แสวงประโยชน์จากมหาสมุทรอย่างช้านานจนในปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติร้อยละ หกร้อยไปทุกขณะ ปัญหาสำคัญคือการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และการสนับสนุนการกระทำความผิดเหล่านี้ ในหัวข้อนี้จะได้อภิปราย วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปัญหาตามลำดับ

4.1 การทำการประมงที่ยั่งยืนและการยับยั้งการอุดหนุนการประมง

เป้าประสงค์ที่ 14.4 กำหนดให้รัฐกำกับอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องการเก็บเกี่ยวและยุติ การทำการประมงเกินกำลังผลิต (overfishing) การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และ ไร้การควบคุม (illegal, unreported and unregulated fishing หรือ การทำประมงแบบ IUU) และ แนวปฏิบัติด้านการประมงที่เป็นไปในทางทำลายล้างและดำเนินการให้เป็นผลตามแผนการบริหารจัดการ ที่อยู่บนฐานวิทยาศาสตร์ เพื่อจะฟื้นฟูปริมาณสัตว์น้ำคงเหลือ (fish stock) ในเวลาที่สั้นที่สุดที่จะ เป็นไปได้ อย่างน้อยที่สุดในระดับที่สามารถไปถึงผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืน (maximum sustainable yield (MSY)) ตามคุณลักษณะทางชีววิทยาของสัตว์น้ำเหล่านั้น การประมงมีความเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้น กับการดำรงชีวิตและความยากจน การจ้างงานความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการ และอุตสาหกรรม การทำประมงแบบ IUU รวมถึงการทำประมงแบบทำลายล้างเป็นภัยคุกคามที่สำคัญต่อความยั่งยืนของ การทำการประมง ทำลายสายใยอาหารในมหาสมุทรและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร ในระดับโลก รวมไปถึงสุขภาพอนามัย และการดำรงชีพที่ยั่งยืนของมนุษย์ ความพยายามในการจัดการ กับปัญหาเรื่องนี้มีความยุ่งยากเพราะการขาดการบริหารจัดการบนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ธรรมชาติที่อ่อนแอ และสถาบันที่ไร้ความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ประกอบกับ การเก็บข้อมูลที่ไม่เพียงพอ และการขาดการตรวจตราการปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้มงวด

เป้าประสงค์ที่ 14.6 กำหนดให้รัฐ ยับยั้งการอุดหนุนการประมง (fisheries subsidies) บางอย่างที่มีส่วนก่อให้เกิดการทำการประมงเกินกำลังผลิต ขจัดการอุดหนุนที่มีส่วนก่อให้เกิดการประมง แบบ IUU และระงับการริเริ่มการอุดหนุนในลักษณะดังกล่าว นิยามแบบแคบที่สุดของการอุดหนุน คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับอุตสาหกรรม ผ่านการจ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานหรือบริษัท ส่วนนิยามแบบกว้าง คือ การกระทำการหรือการละเว้นของรัฐบาล ด้วยการเพิ่มหรือการลด ผลประโยชน์ ที่บริษัทอาจจะได้รับในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ในคู่มือฉบับหนึ่งที่เรียกว่า “Guide for Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fisheries Sector” ที่ออกโดย องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)⁶² ได้นิยามการอุดหนุนการประมงเอาไว้ว่าเป็น

⁶² แนวทางของ FAO ฉบับนี้เป็นตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีคำบังคับเป็นกฎหมาย หากแต่เป็นแค่เพียงแนวทาง ในบริบทเฉพาะที่รัฐสมาชิกสามารถนำไปพิจารณาปรับใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ภายในรัฐ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อกำเนิด ของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือต่อไปในภายภาคหน้าหากรัฐเห็นว่าเป็นสิ่งที่น่าจะนำมาบัญญัติไว้ในสนธิสัญญา ก็อาจหยิบยกเนื้อความในตราสารฉบับนี้ไปบรรจุเป็นข้อบทหนึ่งในสนธิสัญญาได้ คุณค่าในทางกฎหมายของตราสารฉบับนี้

การกระทำของรัฐบาลหรือการละเว้นที่นอกเหนือจากการปฏิบัติตามปกติ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งผลกำไรที่อาจเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมประมงทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาว นอกจากนั้น การอุดหนุนยังรวมถึงไป การแทรกแซงด้านกฎระเบียบการ แทรกแซงโดยรัฐบาลของประเทศที่สาม และการอุดหนุนแบบลดกำไร⁶³ FAO แบ่งการอุดหนุนการประมงออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ (1) การจ่ายเงินโดยตรงของรัฐบาลให้กับอุตสาหกรรมประมง (2) บริการและการโอนเงินทางอ้อม (3) การชำระเงินโดยปริยายให้กับอุตสาหกรรม (4) โครงการทั่วไปที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรม (5) ข้อบังคับ (6) การขาดการแทรกแซงของรัฐบาล⁶⁴ การอุดหนุนการประมงมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับประมงพาณิชย์มากกว่าประมงพื้นบ้านหรือประมงขนาดเล็ก ดังนั้น การอุดหนุน การประมงจึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการลงแรงประมงที่มากเกินไป ระดับที่ให้ผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืน (overfishing) รัฐให้ศักยภาพในการทำประมงที่มากเกินไป (overcapacity) ของกองเรือและ ลดต้นทุนการผลิต เมื่อรัฐเพิ่มขีดความสามารถในการทำประมงจนเกินความสามารถตามธรรมชาติของ ทรัพยากรในการฟื้นตัว ย่อมส่งผลเป็นการทำลายสมดุลของระบบนิเวศทำให้ทรัพยากรประมงลดลง สถานการณ์นี้สร้างความเสียหายให้กับชาวประมงที่ไม่ได้รับการอุดหนุนที่ต้องแข่งขันกับคู่แข่งที่ได้รับ เงินอุดหนุนที่มีศักยภาพในการผลิตมากกว่า ในอีกแง่มุมหนึ่ง การอุดหนุนการประมงโดยรัฐทำให้เกิด ความได้เปรียบในการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดอุปสรรคในทางการค้าอย่างแท้จริงอันเป็นผล มาจากการที่ต้นทุนการผลิตในประเทศที่ต่ำลงไปอย่างมากเนื่องจากการอุดหนุนภาคประมง⁶⁵ นอกจากนั้นยังส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหารเนื่องจากราคาของสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ถูกลง กว่าความเป็นจริงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือลดแรงจูงใจของการบริโภคและการผลิตที่มุ่งสู่ ความยั่งยืนอีกต่อไป

4.2 หน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการทำการประมงที่ยั่งยืนและการยับยั้งการอุดหนุน การประมง

หน้าที่ของรัฐในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตที่เหมาะสม ปรากฏอยู่ในข้อ 61 ของ UNCLOS ซึ่งเป็นกรณีของการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในกรณีของน่านน้ำภายใน น่านน้ำหมู่เกาะ และทะเลอาณาเขตนั้น UNCLOS ไม่มีบทบัญญัติ ว่าด้วยเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรประมง เพราะอาณาเขตทางทะเลดังกล่าวตกอยู่ภายใต้อำนาจ อธิปไตยของรัฐชายฝั่งแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น ศาสตราจารย์ Ellen Hey กล่าวว่า รัฐมีขอบเขตของ

เมื่อเปรียบเทียบกับความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) จะเห็นได้ว่าแตกต่างกันในแง่ที่ความตกลงระหว่างประเทศนั้นเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันรัฐภาคี.

⁶³ FAO 'Conclusions and Recommendations of the FAO Expert Consultation on Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fishing Industry' (2003) COFI/2003/8 para 4.

⁶⁴ FAO 'Report of the Expert Consultation on Economic Incentives and Responsible Fisheries - Rome, 28 November-1 December 2000' (2000) FIPP/ R638 paras 33-36.

⁶⁵ Chen-Ju Chen, *Fisheries Subsidies under International Law* (Springer 2010) 22.



การใช้ดุลยพินิจที่กว้างขวางในการกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรในเขตดังกล่าว⁶⁶ นอกจากนั้นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งเป็นเขตที่จัดตั้งขึ้นใหม่ได้กลายมาเป็นเขตที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรประมง เนื่องจากร้อยละ 90 ของทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลอยู่ในเขตนี้ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายแห่งระบอบของเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้รับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งในการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรในเขตนี้ โดยรัฐมีหน้าที่ในการประกันว่าทรัพยากรประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะไม่ได้รับอันตรายจากการแสวงประโยชน์เกินควร (overexploitation) ตามมาตรา 61 (2) อีกทั้งรัฐชายฝั่งจะต้องส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์สูงสุด (optimum utilization) จากทรัพยากรมีชีวิตในเขตนี้ ตามมาตรา 62 (1) นอกจากนั้น UNCLOS ยังให้เป็นดุลยพินิจของรัฐชายฝั่งที่จะกำหนดมาตรการอนุรักษ์ เช่น การออกกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการเข้ามาทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเรือต่างชาติ ได้แก่ การออกใบอนุญาตให้ทำประมง ชนิดพันธุ์ที่อาจจับได้ การกำหนดปริมาณการจับ ปริมาณการจับต่อเรือลำหนึ่งสำหรับระยะเวลา ถูและพื้นที่ประมง ประเภท ขนาด และจำนวนของเครื่องมือประมง ประเภทขนาดและจำนวนของเรือประมงที่อาจใช้ได้ อายุและขนาดของปลาและชนิดพันธุ์อื่นที่อาจจับได้ เป็นต้น ทั้งนี้มาตรการที่รัฐเลือกใช้นั้นอาจได้รับอิทธิพลมาจากมาตรฐานหรือนโยบายระหว่างประเทศ

UNCLOS ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการอุดหนุนการประมง แต่การอุดหนุนการประมงอยู่ในวาระการเจรจาของรัฐบาลต่าง ๆ เพื่อมุ่งหาจุดสมดุลที่ยั่งยืนระหว่างการสนับสนุนการผลิตและการอนุรักษ์ประมง ประชาคมระหว่างประเทศตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นนี้เรื่อยมา ในเอกสารอันเป็นผลลัพธ์จากการประชุม Rio+20 ที่เรียกกันว่า The Future We Want ได้กล่าวถึงการอุดหนุนไว้ว่า “เมื่อพิจารณาจากสถานะของทรัพยากรประมง...เราสนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ ยกเลิกการอุดหนุนที่ก่อให้เกิดการทำประมงเกินศักยภาพ (overcapacity) และการทำประมงเกินขนาด และงดเว้นจากการเสนอการอุดหนุนใหม่หรือการขยายหรือส่งเสริมการอุดหนุนที่มีอยู่เดิม”⁶⁷ ในปี 2016 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้แสดงข้อห่วงใยในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน โดยในข้อมติ 70/75 ได้เร่งให้รัฐดำเนินการการเจรจาที่ดำเนินอยู่ในองค์การการค้าโลกให้แล้วเสร็จ เพื่อเสริมสร้างหลักการด้านการอุดหนุนในภาคการประมง รวมถึงห้ามการอุดหนุนการทำประมงในรูปแบบที่มีส่วนทำให้เกิดการทำประมงเกินศักยภาพและการทำประมงเกินขนาด⁶⁸ และกระตุ้นให้รัฐจัดการอุดหนุนที่มีส่วนทำให้การทำประมงเกินศักยภาพและการทำประมงเกินขนาด การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ที่ไม่ได้รายงาน และที่ไม่ได้ควบคุม รวมถึงโดยการเร่งการทำงานเพื่อให้การเจรจาในองค์การการค้าโลกไปด้วย

⁶⁶ Ellen Hey, ‘The Fisheries Provisions of the LOS Convention’ in Ellen Hey (ed) *Developments in International Fisheries Law* (Kluwer Law International 1999) 20.

⁶⁷ UNGA Res 66/288 (11 September 2012) UN Doc A/RES/66/288 para 173.

⁶⁸ UNGA ‘Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments : resolution’ (22 February 2016) Un Doc A/RES/76/71 para 108.

การอุดหนุนประมงเสรีจลัน ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างหลักการการอุดหนุนการประมงโดยคำนึงถึงความสำคัญของภาคการประมงที่มีต่อประเทศกำลังพัฒนา⁶⁹

4.3 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

กฎหมายไทยในเรื่องการทำประมงแบบ IUU ได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นและมีความเข้มงวดมากขึ้นหลังจากการมีการแก้ไขกฎหมายฉบับเก่าให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่ประเทศไทยได้รับแรงกดดันจากสหภาพยุโรป เป็นสัญญาณที่ดีว่าเรื่องการทำประมงแบบ IUU จะได้รับการแก้ไขเพื่อบังคับสู่การทำประมงอย่างยั่งยืน ส่วนการดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตที่เหมาะสมตามข้อ 61 ของ UNCLOS นั้น กฎหมายไทยได้ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติมีอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในการกำหนด “ปริมาณสูงสุดของสัตว์น้ำที่จะทำการประมงในน่านน้ำไทย” ซึ่งคำว่าน่านน้ำไทยครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยตามมาตรา 19 (6) ประกอบมาตรา 5 นอกจากนั้นมาตรา 21 (5) ยังกำหนดว่านโยบายที่กำหนดขึ้นนี้กฎหมายต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในป้องกันมิให้มีการทำการประมงจนเป็นการรบกวนหรือขัดขวาง กระบวนการของธรรมชาติในการใช้เวลาผลิตและฟื้นฟูกำลังการผลิตอย่างเพียงพอ เพื่อให้การทำประมงสอดคล้องกับการผลิตสูงสุดของธรรมชาติ และสามารถใช้อย่างยั่งยืนได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้คณะกรรมการจะต้องจัดทำแผนบริหารจัดการประมงที่ครอบคลุม “แนวทางในการออกใบอนุญาตทำการประมงให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการทำประมง และปริมาณผลผลิตสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน โดยใช้จุดอ้างอิงเป็นฐานในการพิจารณา” ตามมาตรา 24 (1) และ “ปริมาณสูงสุดที่อนุญาตให้ทำประมง” จะต้องถูกระบุไว้ในใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ ตามมาตรา 36 วรรคสอง ดังนั้น ในทางทฤษฎีจึงอาจประกันได้ว่ากฎหมายไทยอาจช่วยให้เกิดการทำการประมงอย่างยั่งยืนได้

กฎหมายว่าด้วยเรื่องการอุดหนุนของประเทศไทยนั้นบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 กฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดนิยามของการอุดหนุนเอาไว้อย่างชัดเจน⁷⁰ แม้กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการปกป้อง

⁶⁹ เพิ่งอ้าง para 108. แต่อย่างไรก็ตามแม้จะยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องการอุดหนุนการประมงเป็นการเฉพาะ (เดือนมีนาคม ค.ศ. 2022) แต่รัฐยังคงต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ภายใต้กรอบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศว่าด้วยการอุดหนุนอยู่.

⁷⁰ พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 63 “การอุดหนุนตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่การได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดเนื่องจากรัฐบาลกระทำการดังต่อไปนี้

(1) ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งหมายความว่ารวมถึง

(ก) การกระทำใด ๆ เกี่ยวกับการโอนเงิน เช่น การให้เงิน การให้กู้ยืมเงิน การเข้าร่วมทุน หรือการกระทำใดเกี่ยวกับการเพิ่มขีดความสามารถทางการเงิน หรือการลดภาระหนี้ เช่น การค้ำประกัน เงินกู้

(ข) การทำให้รายได้ที่รัฐบาลพึงจะจัดเก็บได้ตามปกติต้องสูญเสียไป เช่น การให้เครดิตภาษี หรือการให้สิ่งจูงใจทางภาษีอากรอื่น แต่การให้สินค้าส่งออกได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร ประเภทที่เรียกเก็บจากสินค้าชนิดเดียวกันที่ใช้เพื่อการบริโภคภายในประเทศหรือการคืนภาษีอากรดังกล่าว ในจำนวนไม่เกินภาษีอากรที่เกิดขึ้นไม่ถือว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน



อุตสาหกรรมภายในประเทศก็ตาม แต่การที่มีบทนิยามไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำใดเป็นการอุดหนุนนั้น ย่อมทำให้รัฐบาลไทยต้องไม่กระทำการอุดหนุนอุตสาหกรรมประเภท IUU ที่ทำประมงในน่านน้ำ ไทยหรือนอกน่านน้ำไทยใดๆ เดียวกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทำการประมง IUU ตามกฎหมายไทยมีความเข้มงวดมากในการสร้างระบบเพื่อจัดการประมงในรูปแบบดังกล่าวมากกว่าการส่งเสริม โดยกลไกที่มีความสำคัญที่เอื้ออำนวยให้รัฐสามารถตรวจสอบเรื่องนี้ได้ก็คือระบบการขอใบอนุญาตเพื่อทำการประมงในเขตน่านน้ำต่าง ๆ ที่รัฐอาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือในยับยั้งในการอุดหนุนการทำประมงที่ผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ได้

หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับผู้ขอรับความช่วยเหลือในภาคการประมง รัฐอาจใช้ระบบใบอนุญาตที่รัฐออกให้ตามกฎหมายเพื่อเป็นหลักฐานที่ผู้ขอรับความช่วยเหลือจะต้องนำมาแสดงทุกครั้งไปเมื่อมีการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับการโอนเงิน เช่น การที่รัฐปล่อยสินเชื่อหรือการลดภาระหนี้ การค้ำประกัน จะต้องพิจารณาบนพื้นฐานของใบอนุญาตที่ผู้ขอรับความช่วยเหลือนำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจในการให้การอุดหนุนด้านต่าง ๆ สำหรับภาคการประมงจึงจะให้การอุดหนุนทางการเงินได้ กลไกนี้สามารถใช้ได้กับการอุดหนุนในทุกรูปแบบตราเป็นแต่ที่ไม่เป็นการส่งเสริมการทำประมง IUU ควรตั้งเป็นข้อสังเกตเอาไว้ว่า ในหลายกรณีการอุดหนุนอาจไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเพิ่มขีดความสามารถหรือลงแรงในการทำประมง เช่น เงินอุดหนุนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบความปลอดภัยของลูกเรือ เงินอุดหนุนการแปรรูปสัตว์น้ำของประชากรในท้องถิ่น การเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประมง การจัดหาเงินทุนเพื่อป้องกันวิธีการทำการประมงที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมการนำเทคโนโลยีที่ยั่งยืน เป็นต้น ในปัจจุบันมีโครงการของรัฐที่ไม่เข้าข่ายการอุดหนุนที่ไปเพิ่มศักยภาพในการทำประมง IUU เช่น โครงการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น โครงการสินเชื่อเพื่อส่งเสริมอาชีพประมงโดยถูกกฎหมาย หรือ โครงการเสริมสภาพคล่องผู้ประกอบการประมงด้วยการปล่อยสินเชื่อประมงดอกเบี้ยต่ำ⁷¹

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เพื่อ “ป้องกันมิให้มีการสนับสนุนการทำประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าในด้านการสนับสนุนบุคลากร น้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องมือทำการประมง หรือสิ่งของอื่นใด” ตามมาตรา 21 (2) จะเห็นได้ว่าตัวอย่างของรูปแบบในการสนับสนุนตามมาตรานี้เป็นแค่เพียงตัวอย่างเท่านั้น และอาจมีรูปแบบการอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการสนับสนุนบุคลากร น้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องมือทำการประมง นอกจากนั้น คำว่า “สิ่งของอื่นใด” นั้นยังไม่มีคำชัดเจนว่าหมายถึงสิ่งใด จะหมายถึงการสนับสนุนทางอ้อมด้วยหรือไม่ นโยบายเช่นนี้จะต้องได้รับการกำหนด

(ค) การจัดหาสินค้าหรือบริการอื่นใดนอกจากสาธารณูปโภคทั่วไป หรือการซื้อสินค้า หรือ

(ง) การให้เงินผ่านกลไกสนับสนุนทางการเงิน หรือการมอบหมายหรือสั่งให้เอกชน ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตาม (ก) (ข) หรือ (ค) ซึ่งไม่แตกต่างจากการดำเนินการตามปกติที่รัฐบาล พึ่งดำเนินการเอง

(2) ให้การสนับสนุนด้านรายได้หรือด้านราคาไม่ว่าในรูปแบบใดทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าใด หรือลดการนำเข้าสินค้าใด”.

⁷¹ ดูรายละเอียดใน องค์การสะพานปลา, คู่มือโครงการสินเชื่อเพื่อส่งเสริมอาชีพ การประมงอย่างถูกกฎหมาย <<https://www.fishmarket.co.th/images/uploads/Serve/Service%20Manual.pdf>> สืบค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2565.

รายละเอียดต่าง ๆ เพิ่มเติม เพื่อให้ครอบคลุมรูปแบบการอุดหนุนของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ให้ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เจตนารมณ์ ตามมาตรา 21 (2) บรรลุผลควรออกประกาศกระทรวงเรื่อง การสนับสนุนการประมงเป็นการเฉพาะ เพื่อบรรจุหลักการที่สำคัญ รวมถึงประเภทของการอุดหนุนต่าง ๆ โดยคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการอุดหนุนตามหลักการขององค์การการค้าโลก นอกจากนั้นควรประสานความร่วมมือกับองค์กรทางการเงินไม่ว่าที่รัฐเป็นเจ้าของ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน เพื่อสร้างความร่วมมือและสร้างกฎระเบียบร่วมกันที่มีวัตถุประสงค์ในการยุติการอุดหนุนการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่ได้รายงาน และไร้กฎเกณฑ์ และประเด็นที่สำคัญที่มีความเกี่ยวเนื่องที่ประเทศไทยพึงต้องระมัดระวังคือการไม่เข้มงวดกวดขันของการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องสวัสดิการและสวัสดิภาพแรงงานภาคธุรกิจประมงและอุตสาหกรรมแปรรูป เพราะมีส่วนทำให้เกิดการทำประมงแบบ IUU เพราะการลดมาตรฐานด้านแรงงานในภาคการประมงเท่ากับเป็นการลดต้นทุนในการผลิต ซึ่งเป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรทางทะเลเล็ลงหรือหายไป

5. แง่มุมทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ

ในหัวข้อนี้ต้องการนำเสนอแง่มุมของการคุ้มครองและรักษาทะเลและมหาสมุทรโดยจัดแบ่งออกเป็นด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยแบ่งออกเป็นการบริหารจัดการองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลและมหาสมุทร หากปราศจากการถ่ายทอดองค์ความรู้ระหว่างประเทศต่าง ๆ แล้วก็จะขาดเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการ นอกจากนั้นแล้วยังมีประเด็นเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลและตลาดสำหรับชาวประมงพื้นบ้านรายเล็กซึ่งถือว่าเป็นพื้นเพที่สำคัญของการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเล ดังจะได้วิเคราะห์ อภิปราย และเสนอแนะตามลำดับต่อไป

5.1 องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลและตลาดสำหรับชาวประมงพื้นบ้านรายเล็ก

เป้าประสงค์ 14.a กล่าวถึงการเพิ่มความรู้ทางวิทยาศาสตร์ พัฒนาขีดความสามารถในการวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางทะเลของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเป็นอุปสรรคต่อการดำรงไว้ซึ่งระบอบของกฎหมายทะเลโดยรวม ยิ่งช่องว่างของความรู้ในด้านดังกล่าวของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังกว้างมากขึ้นเท่าไร ยิ่งจะทำให้เกิดอันตรายต่อรากฐานความมั่นคงของกฎหมายทะเลมากขึ้นเท่านั้น⁷² แม้ว่าประเด็นเรื่องเทคโนโลยีไม่ได้รับการกล่าวถึงอย่างเฉพาะเจาะจงเอาไว้ภายใต้เป้าประสงค์ที่ 14 ในแต่ละข้อก็ตาม เช่น มลพิษทางทะเล (SDG 14.1) และความเป็นกรดในมหาสมุทร (SDG 14.3) แต่การปรับปรุงประสิทธิภาพของเทคโนโลยีทางทะเลโดยรวมนั้นนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของ

⁷² Third United Nations Conference on the Law of the Sea (1973–1982) ‘Resolution on the development of national marine science, technology and ocean service infrastructures’ (30 April 1982) UN Doc A/CONF.62/120.

เป้าหมายเหล่านี้ ดังที่รายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืนระดับโลกของสหประชาชาติ (UN Global Sustainable Development Report) ประจำปี 2016 ได้ระบุว่าเทคโนโลยีมีความสำคัญสำหรับการทำให้เป้าหมายแห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนบรรลุผลสำเร็จ⁷³

การเพิ่มขีดความสามารถและการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเลนั้นทำให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในกิจการทางทะเลต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์จากการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรของมหาสมุทรอย่างยั่งยืน และเพื่อให้รัฐสามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศในการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล องค์ความรู้และเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ยังอำนวยความสะดวกหลายประการในภาคการประมง เช่น การเพิ่มผลผลิตของทรัพยากรประมงและประสิทธิภาพของกิจกรรมการประมง กำกับดูแลการทำประมงและการดำเนินกลยุทธ์เพื่อการจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการคาดการณ์ตำแหน่งของมวลปลาโดยผ่านการวิเคราะห์โดยอาศัยองค์ความรู้ เช่น การไหลเวียนของกระแสน้ำ อุณหภูมิ และความเค็มของน้ำทะเล เป็นต้น นอกจากนี้เทคโนโลยียังมีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจของรัฐในการสร้างมาตรการอนุรักษ์ ตัวอย่างเช่น การเลือกใช้อุปกรณ์ในการทำประมงเพื่อช่วยลดการทิ้งชนิดพันธุ์ที่ไม่ต้องการและลดผลกระทบจากกิจกรรมการประมงที่กระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศทางทะเล ยิ่งไปกว่านั้นความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เช่น ระบบติดตามดาวเทียม มีความสำคัญอย่างยิ่งในการตรวจสอบการประมงแบบ IUU ซึ่งมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมเศรษฐกิจชีวภาพในมหาสมุทร⁷⁴

เป้าประสงค์ 14.b ต้องการให้รัฐต้องจัดให้มีการเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลและตลาดสำหรับชาวประมงพื้นบ้านรายเล็ก นิยามของการประมงขนาดเล็กนั้นไม่แน่นอนตายตัว เนื่องจากแต่ละประเทศและภูมิภาคมีบริบทที่แตกต่างกันออกไป ไม่สามารถหยาบย้อมหรือใช้แทนกันได้ แต่นิยามที่ครอบคลุมมากที่สุดนั้นได้แก่นิยามที่เสนอโดย FAO Advisory Committee for Fisheries Research ที่มีความเห็นว่า การประมงขนาดเล็กเป็นภาคส่วนที่มีความเป็นพลวัตและมีวิวัฒนาการ มีการใช้แรงงานเป็นหลักในการเก็บเกี่ยว แปรรูป และจำหน่ายเพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรประมงในน่านน้ำที่เป็นทะเลและน่านน้ำในแผ่นดินภายใต้เขตอำนาจรัฐ กิจกรรมของภาคย่อยนี้ (ไม่ว่าจะดำเนินการเต็มเวลาหรือบางเวลาหรือเพียงแค่ตามฤดูกาลเท่านั้น) มักมุ่งเป้าไปที่การจัดหาสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์การประมงไปยังตลาดท้องถิ่นและตลาดในประเทศและเพื่อการบริโภคเพื่อการยังชีพ นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงการผลิตเพื่อมุ่งการส่งออกที่มีเพิ่มขึ้นในช่วงหนึ่งถึงสองทศวรรษที่ผ่านมา

บทบาทของผู้ชายและผู้หญิงในการทำประมงพื้นบ้านรายเล็กนั้นแตกต่างกันออกไปผู้ชายมีบทบาทหลักในการจับสัตว์น้ำ รวมถึงกิจกรรมเสริมอื่น ๆ เช่น การทำแห การต่อเรือ การซ่อมแซมและบำรุงรักษาเครื่องยนต์ ฯลฯ ส่วนผู้หญิงมีบทบาทการแปรรูปสัตว์น้ำ ทำการตลาด และจับสัตว์น้ำในบริเวณใกล้ชายฝั่ง บางครั้งผู้ชายก็มีมีส่วนร่วมในการตลาดและการจัดจำหน่ายสัตว์น้ำด้วยเช่นกัน

⁷³ UN DESA, *Global Sustainable Development Report 2016* (UN DESA 2016) xiv.

⁷⁴ Elisa Morgera and Mara Ntona, 'Linking Small-Scale Fisheries to International Obligations on Marine Technology Transfer' (2018) 93 *Marine Policy* 295.

การประมงขนาดเล็กมีหลายประเภท ตั้งแต่ผู้ประกอบการที่ประกอบอาชีพอิสระ วิสาหกิจขนาดเล็ก อย่างไม่เป็นทางการ ไปจนถึงภาคธุรกิจที่เป็นทางการ ดังนั้น ภาคส่วนย่อยนี้จึงมีความแตกต่างกันทั้งในประเทศและภูมิภาค และรัฐต้องให้ความสนใจกับข้อเท็จจริงนี้เมื่อกำหนดกลยุทธ์และนโยบายเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในความมั่นคงด้านอาหารและการบรรเทาความยากจน⁷⁵

ปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลมักเกิดจากการที่เรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ได้รุกล้ำเข้ามาในพื้นที่ดั้งเดิมสำหรับการทำประมงขนาดเล็ก นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งที่ติดกับชุมชน ซึ่งเป็นประเด็นเรื่องการแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรระหว่างภาคการประมงและภาคส่วนอื่น เช่น ภาคการท่องเที่ยวที่พยายามขยายพื้นที่ในการทำธุรกิจ ไปยังชายหาดและแนวปะการังอันสวยงาม การขูดเจาะเพื่อแสวงประโยชน์จากแหล่งพลังงานซึ่งอาจเกิดอุบัติเหตุการรั่วไหลของน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ การดำเนินกิจการขนส่งทางทะเลที่นำเรือขนาดใหญ่เข้าท่าเรือซึ่งอาจกระทบต่อพื้นที่จับสัตว์น้ำของภาคการประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เกษตรกรรม ทำเหมืองแร่ อุตสาหกรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรม อันเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรซึ่งสร้างความตึงเครียด ให้กับพื้นที่ชายฝั่งที่ซึ่งชาวประมงต้องถอยร่นอยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ ปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลของชาวประมงทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจากการกระทำของรัฐ เช่น การออกประกาศให้พื้นที่ดั้งเดิมสำหรับการทำประมงขนาดเล็กเป็นพื้นที่คุ้มครองทางทะเลโดยไม่ได้ปรึกษาหารือกับชุมชนท้องถิ่นเสียก่อน ส่งผลให้ชาวประมงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่อนุญาตให้จับสัตว์น้ำได้อีกต่อไป

ในส่วนของปัญหาการเข้าถึงตลาด คือ ในปัจจุบันชาวประมงท้องถิ่นขนาดเล็กและผู้แปรรูปผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำขนาดเล็กในฐานะที่เป็นผู้ผลิตลำดับต้นได้รับส่วนแบ่งของผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมในห่วงโซ่แห่งคุณค่า (value chain) ปัญหาการเข้าถึงตลาดสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเด็น คือ **ปัญหาด้านการคมนาคมขนส่งสัตว์น้ำ**ที่ลำบากจากชุมชนชาวประมงที่ห่างไกลมายังตลาดที่อยู่ในเมือง ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องโครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและอุปกรณ์ที่ไม่เพียงพอที่จะจัดการและแปรรูปผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เช่น การขาดแคลนน้ำแข็งหรือระบบการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ต้องควบคุมอุณหภูมิ จึงทำให้การค้าขายสัตว์น้ำจำกัดเฉพาะพื้นที่ใกล้เคียงกับทะเลเท่านั้น **ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลของตลาดและราคาซื้อขายสัตว์น้ำ**ที่ชาวประมงพื้นบ้านเข้าถึงข้อมูลล่าสุดได้ยากลำบากทำให้ต้องพึ่งพาพ่อค้าคนกลางผู้ซึ่งเข้าถึงข้อมูลและเข้าถึงตลาดได้ง่าย พ่อค้าคนกลางมักจะเป็นผู้ที่กำหนดราคาซื้อขายสัตว์น้ำ ปัญหาเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงเทคโนโลยี ความรู้ที่มีส่วนส่งเสริมให้การจับสัตว์น้ำและการค้าขายสัตว์น้ำทำได้สะดวกมากยิ่งขึ้น และ**ปัญหาการขาดแคลนน้ำจืด**เพื่อใช้ในกระบวนการหลังการจับ ทำให้สินค้าไม่สะอาดและปลอดภัย ทำให้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้

⁷⁵ FAO 'Advisory Committee on Fisheries Research: Report of the Second Session of the Working Party on Small-Scale Fisheries. Bangkok, Thailand, 10-21 November 2003' UN Doc FIPL/R735 <<https://www.fao.org/3/y5245e/y5245e.pdf>> สืบค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2565.

5.2 หน้าที่ของรัฐด้านองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการประกันเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลและตลาดสำหรับชาวประมงพื้นบ้านรายเล็ก

UNCLOS ได้ระบุถึงหน้าที่ของรัฐในการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล การวิจัยวิทยาศาสตร์ และการพัฒนาขีดความสามารถเอาไว้ในบทบัญญัติหลายข้อ โดยส่วนใหญ่แล้วในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาขีดความสามารถนั้นมักเป็นหน้าที่ของรัฐที่พัฒนาแล้วในการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยจัดอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาที่มีเทคโนโลยีที่ทางทะเลไม่สูงมาก ในขณะที่บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้นมีความสำคัญมากกว่า เพราะเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งโดยตรง กล่าวคือ อาจมีรัฐอื่นที่ต้องการเข้ามาทำวิจัยในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย รัฐบาลจึงจำเป็นต้องทราบถึงระบอบของการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลที่กำหนดอยู่ใน UNCLOS เพื่อให้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของประเทศไทยที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทะเลอาณาเขตที่รัฐชายฝั่งใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียวนั้นจะกระทำได้ก็แต่โดยความยินยอมอย่างชัดแจ้งของรัฐชายฝั่ง และภายใต้เงื่อนไขที่รัฐชายฝั่งกำหนดเท่านั้น รัฐชายฝั่งมีสิทธิในการวางกฎเกณฑ์และอนุญาตให้ทำวิจัย รวมไปถึงรัฐชายฝั่งเองมีสิทธิที่จะทำการวิจัยด้วยตนเองเช่นกัน ตามข้อ 245

ในส่วนการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลที่ทำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและบนไหล่ทวีปนั้นมีความซับซ้อนกว่าการวิจัยในทะเลอาณาเขต เนื่องจากเป็นเขตที่ต้องคำนึงถึงสิทธิของรัฐอื่นด้วย UNCLOS วางกรอบเรื่องสิทธิในการทำวิจัย การอนุญาต และการกำกับดูแลใน 2 รูปแบบ กล่าวคือ รัฐชายฝั่งต้องให้ความยินยอมในการทำวิจัยในสภาวะการณ์ปกติ (in normal circumstance) สำหรับการวิจัยที่ดำเนินการเพื่อความมุ่งประสงค์ทางสันติ และเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติทั้งปวงตามข้อ 246 (3) และให้รัฐเพียรพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการที่สมเหตุสมผลเพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่การวิจัยที่กระทำลงนอกทะเลอาณาเขตของตน และอำนวยความสะดวกในการใช้ท่า และส่งเสริมความช่วยเหลือให้กับเรือวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ตามข้อ 255 นอกจากนั้นแล้วรัฐชายฝั่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการที่ประกันว่ารัฐจะให้ความยินยอมโดยไม่ชักช้าหรือไม่ปฏิเสธโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รัฐชายฝั่งอาจไม่อนุญาตให้ดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลบางโครงการ เช่น โครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับการสำรวจและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นชีวิตหรือไม่มีชีวิต การขุดเจาะบนไหล่ทวีป การใช้วัตถุระเบิด หรือการนำสารอันตรายเข้าสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเล การก่อสร้าง การปฏิบัติงานหรือการใช้เกาะเทียม เป็นต้น นอกจากนั้นรัฐชายฝั่งสามารถระงับชั่วคราวหรือยุติกิจกรรมวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ หากมีเหตุตามข้อ 253 ซึ่งโดยมากแล้วเป็นเรื่องเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐที่ทำวิจัย

UNCLOS มีบทบัญญัติว่าด้วยความยินยอมโดยปริยาย กล่าวคือหากพ้นกำหนดระยะเวลา 6 เดือนหลังจากวันที่รัฐที่ต้องการทำวิจัยได้จัดหาข้อเสนอสันเทศให้แก่รัฐชายฝั่งแล้ว รัฐนั้นอาจดำเนินการวิจัยได้ เว้นแต่ภายใน 4 เดือนหลังจากได้รับการติดต่อซึ่งมีข้อเสนอสันเทศเช่นว่านั้น รัฐชายฝั่ง

ได้แจ้งให้ทราบถึงเหตุ 4 ประการ คือ 1) ไม่อนุญาตเพราะเหตุตามมาตรา 246 2) ข้อสนเทศเกี่ยวกับลักษณะหรือวัตถุประสงค์ของโครงการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏอย่างชัดเจน 3) รัฐชายฝั่งต้องการข้อสนเทศเพิ่มเติม 4) มีข้อผูกพันค้างอยู่ในโครงการวิจัยที่ได้ดำเนินการมาก่อน

ในส่วนของการทำประมงขนาดเล็กนั้น UNCLOS ตระหนักถึงความเปราะบางของการประมงขนาดเล็ก ดังสะท้อนอย่างเด่นชัดในข้อ 61 ที่รัฐต้องยอมรับ “ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของชุมชนประมงชายฝั่ง” ว่าเป็นปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณากำหนดมาตรการเพื่อธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์ที่ถูกจับให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถอำนวยผลผลิตได้อย่างสูงสุดตลอดไป FAO ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษในการช่วยเหลือชาวประมงรายย่อยที่ทำงานในภาคการประมงชายฝั่ง โดยได้จัดทำแนวปฏิบัติโดยสมัครใจ (Voluntary Guidelines) เช่น แนวปฏิบัติเพื่อการสนับสนุนการทำประมงขนาดเล็กอย่างยั่งยืนโดยสมัครใจในบริบทของความมั่นคงทางอาหารและการขจัดความยากจน (Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication) เพื่อให้รัฐได้นำไปเป็นแนวทางในการดำเนินการ ถึงแม้ว่า UNCLOS จะไม่ได้กล่าวถึงในแนวทางเหล่านี้เอาไว้ แต่แนวคิดหลัก เช่น แนวทางเชิงระบบนิเวศในการประมง ที่ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการประมง ได้ถูกอธิบายโดยละเอียดในแนวปฏิบัติโดยสมัครใจ การดำเนินงานของ FAO ในการออกแนวปฏิบัติโดยสมัครใจนั้นมักมีการเชื่อมโยงระหว่าง UNCLOS และตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเข้าด้วยกันอยู่เสมอ มีการเชื่อมโยงกิจกรรมการประมงและความอุดมสมบูรณ์ของการประมงกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แนวปฏิบัติโดยสมัครใจที่ออกโดย FAO จึงเป็นการสร้างเนื้อหาบางส่วนให้กับแนวคิดที่รัฐได้เจรจาในคราวร่าง UNCLOS แต่ไม่ได้อธิบายอย่างละเอียดอยู่ในบทบัญญัติ⁷⁶ เพราะ UNCLOS เป็นเพียงกรอบในทางกฎหมายเท่านั้น โดยอารัมภบทของ UNCLOS ระบุว่าควรนำกฎหมายทะเลมาใช้เพื่อ “ส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนทั้งปวงในโลก”

ในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลนั้น แนวปฏิบัติได้แนะนำให้รัฐอำนวยความสะดวกประกัน และให้สิทธิถือครองทรัพยากรประมงชาวประมงขนาดเล็ก แรงงานภาคประมง และชุมชนประมงที่สำคัญคือ รัฐควรดำเนินการมาตรการที่เหมาะสมเพื่อค้นหา บ้านที่ก และเคารพผู้ทรงสิทธิครอบครองตามกฎหมายและสิทธิของชาวประมงขนาดเล็ก รัฐควรยอมรับ เคารพ และปกป้องบรรทัดฐานและวิถีปฏิบัติของท้องถิ่น รวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรประมงและที่ดินตามประเพณีวัฒนธรรมของชุมชนประมงขนาดเล็ก รวมทั้งชนพื้นเมืองและชนกลุ่มน้อย ในรูปแบบที่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ⁷⁷ ในกรณีที่จำเป็นรัฐควรอนุมัติให้การทำประมงขนาดเล็กได้เข้าถึงการทำประมงในน่านน้ำภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติเป็นพิเศษ เพื่อที่จะให้เกิดผลอย่างเท่าเทียมกัน

⁷⁶ Anastasia Telesetsky, ‘UN Food and Agriculture Organization: Exercising Legal Personality to Implement the UN Convention on the Law of the Sea’ in Ribeiro M, Loureiro Bastos F, Henriksen T (eds) *Global Challenges and the Law of the Sea* (Springer 2020) 214.

⁷⁷ FAO, *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication* (FAO 2015) 5.4.



สำหรับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ทุกกลุ่มตามความเหมาะสมโดยเฉพาะกลุ่มคนที่เปราะบาง⁷⁸ รัฐควรมีมาตรการในการเข้าถึงเป็นพิเศษในการใช้พื้นที่จับสัตว์น้ำและทรัพยากรดั้งเดิม (traditional fishing grounds and resources) ในน่านน้ำภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนตามความเหมาะสม⁷⁹

การเข้าถึงตลาดนั้นต้องพิจารณาตาม Chapter 7 ว่าด้วยห่วงโซ่มูลค่า (Value chain) ช่วงหลังการทำประมง (post-harvest) และการค้า (trade) ในหัวข้อต่าง ๆ เช่น รัฐควรเอื้ออำนวยการเข้าถึงตลาดท้องถิ่น ตลาดในประเทศ ตลาดภูมิภาค และตลาดระหว่างประเทศ⁸⁰ การเข้าถึงนั้นต้องเข้าถึงข้อมูลตลาดที่ถูกต้องและทันเวลาอีกทั้งต้องพัฒนาศักยภาพก็ยังคงเป็นสิ่งที่ต้องการเพื่อว่าผู้มีส่วนได้เสียในการทำประมงขนาดเล็กทุกฝ่ายและโดยเฉพาะผู้หญิงและกลุ่มคนที่เปราะบางและกลุ่มคนชายขอบจะสามารถปรับตัวและได้ประโยชน์อย่างยุติธรรมจากโอกาสของแนวโน้มตลาดโลกและสถานการณ์ในพื้นที่⁸¹ ส่วนการเข้าถึงบริการนั้น รัฐควรส่งเสริมการลงทุนในการพัฒนาบุคลากร เช่น ด้านสาธารณสุข การศึกษา การอ่านออกเขียนได้ ทักษะด้านดิจิทัล และทักษะอื่น ๆ ทางด้านเทคนิควิธีการซึ่งช่วยเพิ่มมูลค่าของทรัพยากรประมง⁸² จัดความรุนแรงและเพื่อคุ้มครองผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในชุมชนชาวประมงขนาดเล็ก⁸³ และรัฐควรส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลและระบบตำแหน่งฉุกเฉินเพื่อการกู้ภัยในท้องทะเลสำหรับเรือขนาดเล็ก⁸⁴

5.3 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยเรื่องการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ดังนั้นจึงเห็นควรให้ออกกฎหมายเฉพาะสำหรับเรื่องนี้ โดยเนื้อหาสาระนั้นควรต้องประกอบไปด้วย การขออนุญาตในการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ในเขตต่าง ๆ เช่น ทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และในแต่ละเขตทางทะเลนั้นก็จะต้องกำหนดรายละเอียดเรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขออนุญาต บทบัญญัติของกฎหมายควรต้องระบุเรื่องความร่วมมือของประเทศไทยในการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลและที่สำคัญคือการแบ่งปันข้อมูลที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นอย่างระมัดระวัง รวมถึงการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล โดยควรออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 69 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ ให้เกิดความรู้ การพัฒนา และนวัตกรรม เพื่อความเข้มแข็งของสังคม และเสริมสร้างความสามารถของคนในชาติ” สำหรับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลที่กระทำลงในเขตพื้นที่

⁷⁸ เฟิงอ้าง 5.7.

⁷⁹ FAO, *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (FAO 1995) 6.18.

⁸⁰ FAO, *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication* (เชิงอรธ 77) 7.6.

⁸¹ เฟิงอ้าง 7.10.

⁸² เฟิงอ้าง 6.2.

⁸³ เฟิงอ้าง 6.9.

⁸⁴ เฟิงอ้าง 6.17.

อุทยานแห่งชาติให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติอุทยาน พ.ศ. 2562 ออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตและการควบคุมดูแล การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเป็นการเฉพาะ

ในด้านการส่งเสริมการเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลและตลาดสำหรับชาวประมงพื้นบ้านรายเล็ก รัฐต้องพิจารณาแนวปฏิบัติที่ FAO ได้เสนอแนะเอาไว้ในแนวปฏิบัติเพื่อการสนับสนุนการทำประมงขนาดเล็กอย่างยั่งยืนโดยสมัครใจในบริบทของความมั่นคงทางอาหารและการขจัดความยากจน เนื่องจากเป็น “หลักเกณฑ์หรือมาตรการขององค์การระหว่างประเทศบรรดาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และบริหารจัดการการประมง” ตามความในมาตรา 8 วรรคหนึ่งแห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 รัฐควรออกกฎหมายลำดับรองที่ครอบคลุมประเด็น ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนิยามศัพท์ของ บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงขนาดเล็ก ให้ชัดเจนว่า หมายรวมถึงบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรใด เช่น ชุมชนประมง องค์กรวิชาชีพ องค์กรภาคประชาสังคม นิติบุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในหน่วยงานของรัฐแต่เกี่ยวข้องกับการประมงขนาดเล็กหรือมีอิทธิพลในภาคการประมงขนาดเล็กดังกล่าว เพราะในปัจจุบัน แม้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดนิยามของคำว่าประมงพื้นบ้านเอาไว้ ซึ่งเข้าใจได้ว่า หมายถึงการประมงขนาดเล็ก แต่นิยามที่ปรากฏนั้นยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอที่จะสะท้อนถึงความหมายที่แท้จริงของคำว่า การทำประมงขนาดเล็ก โดยกฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าหมายถึงการทำประมงขนาดเล็กหมายถึงการทำประมงในเขตทะเลชายฝั่งซึ่งเป็นทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไป 3 ไมล์ทะเล นั้นหมายความว่า การทำประมงพื้นบ้านขึ้นอยู่กับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หรือเขตแดนทางทะเลเป็นหลัก หากเป็นการทำประมงนอกแนวชายฝั่งทะเล (เกินกว่า 3 ไมล์ทะเล) กฎหมายก็จะถือว่าเป็นการทำประมงพาณิชย์ทั้งหมด นิยามลักษณะนี้ไม่ใช่นิยามในเชิงคุณภาพ ซึ่งไม่ได้พิจารณาจากลักษณะของการทำประมงเป็นหลัก หากเปรียบเทียบกับ ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น จะพบว่า ในกฎหมายฉบับนี้ ได้นิยามคำว่า “ชุมชนประมงท้องถิ่น” ในเชิงคุณภาพ โดยให้หมายถึง กลุ่มประชาชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด ที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประมงร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกันหรือทำกิจกรรมร่วมกัน มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการ และการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ ดังนั้น การปรับปรุงในระดับพระราชกำหนดจึงต้องนำกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องมาเทียบเคียงด้วย เพื่อให้สามารถกำหนดค่านิยามได้อย่างสอดคล้องและกำหนดขอบเขตของการใช้กฎหมายได้อย่างชัดเจน โดยนิยามที่กำหนดขึ้นนั้น ต้องครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง ซึ่งรวมถึงการประมงพื้นบ้าน ซึ่งโดยทั่วไปกระทำลงโดยบุคคล ครอบครัว หรือกลุ่มชุมชนหรือองค์กรชุมชนชายฝั่ง โดยใช้เรือและเครื่องมือทำการประมงที่ใช้เทคโนโลยีในการจับตัว ที่สำคัญคือต้องกำหนดขอบเขตของกิจกรรมการทำประมงขนาดเล็กให้ชัดเจนทั้งในเชิงพื้นที่และเนื้อหาของกิจกรรม



2. กฎหมายควรกำหนดเรื่อง สิทธิในการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการทรัพยากร โดยให้รัฐพิจารณาจาก Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security เพื่อสร้างกลไกเพื่อกำหนดและควบคุมการเข้าถึงของบุคคล ชุมชน หรือกลุ่มต่าง ๆ ในที่ดิน การประมง และป่าไม้ นอกจากนี้ยังต้องกำหนดว่าบุคคลใดสามารถใช้ทรัพยากรใดได้นานเท่าใดและภายใต้เงื่อนไขใด การออกแบบกลไกนี้จะต้องพิจารณาจากกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนประเพณีและแนวปฏิบัติที่ไม่ได้เขียนไว้ประกอบด้วย

3. กำหนดหลักการพื้นฐานในการทำประมงขนาดเล็กเอาไว้ในกฎหมายลำดับรอง โดยให้ครอบคลุมหลักการดังต่อไปนี้เอาไว้อย่างชัดเจนหรืออย่างน้อยให้สะท้อนอยู่ในบทบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ 1) การหารือและการมีส่วนร่วม 2) สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ 3) แนวทางแบบองค์รวมและบูรณาการ 3) ความยุติธรรมและความเสมอภาค 4) ความยุติธรรมและความเสมอภาคทางเพศ 5) ความเป็นไปได้และศักยภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ 6) การไม่เลือกปฏิบัติ 7) หลักการมีความรับผิดชอบ 8) การเคารพวัฒนธรรม 9) ความรับผิดชอบต่อสังคม 10) ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม 11) ความโปร่งใสตรวจสอบได้ ทั้งนี้การกำหนดหลักการดังกล่าวนี้ ควรอ้างอิงวัตถุประสงค์ที่กำหนดอยู่ในมาตรา 4 (2) ที่บัญญัติว่า พระราชกำหนดประมงนั้นมีวัตถุประสงค์ “เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนประมงพื้นบ้านและชุมชนประมงท้องถิ่น” โดยกฎหมายที่จะแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ต้องใช้มาตรานี้เป็นฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์ในกฎหมายลำดับรองโดยละเอียดต่อไป

4. รับรองสิทธิ ดังต่อไปนี้ ให้แก่ ชาวประมงขนาดเล็ก แรงงานในภาคประมง และชุมชนประมงขนาดเล็ก 1) สิทธิในการถือครองทรัพยากรประมงตามประเพณีวัฒนธรรม 2) สิทธิในการใช้น่านน้ำและทรัพยากรประมงร่วมและบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะร่วมกัน

5. รัฐอาจกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการทำประมงขนาดเล็ก โดยให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงจังหวัดอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 71 (1) ประกาศพื้นที่ดังกล่าว โดยคำนึงถึงพื้นที่ทำประมงและพื้นที่ชายฝั่งตามประเพณีของชุมชนชาวประมงขนาดเล็ก

6. รัฐควรกำหนดหน้าที่ให้บุคคลที่ทำการประมงขนาดเล็กต้องใช้วิธีการทำประมงที่ลดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางน้ำและพันธุ์สัตว์ พันธุ์พืชต่าง ๆ โดยให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงจังหวัดอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 71 (1) ประกาศกฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว

7. รัฐต้องกำหนดให้มีการคุ้มครองประเด็นอาชีวอนามัยและสภาพการทำงานของชาวประมงขนาดเล็กและแรงงานภาคประมงโดยละเอียด โดยให้อธิบดีกรมประมงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 วรรคสองกำหนดเงื่อนไขด้านอาชีวอนามัยและสภาพการทำงาน ก่อนออกใบอนุญาตให้ผู้ใดทำการประมงพื้นบ้าน

6. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยมีความพร้อมสำหรับรองรับการปฏิบัติตาม SDG 14 เพียงบางส่วนเท่านั้น และมีอีกหลายส่วนที่ยังคงต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังที่ปรากฏอยู่ในข้อเสนอแนะข้างต้น โดยมีข้อสรุป 4 ประการ ดังต่อไปนี้ **ประการแรก** ในเรื่องของการป้องกัน การลด และการควบคุมมลพิษนั้นจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีการทำ EIA ตลอดช่วงอายุของโครงการ เพิ่มขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และต้องมีกฎหมายในเรื่องควบคุมการผลิต รวมไปถึงการจำกัดการจำหน่ายพลาสติก และกฎหมายที่ควบคุมความเป็นกรดของน้ำทะเลที่ใช้ค่ามาตรฐานใหม่ ทั้งนี้ให้พิจารณาตามหลักการระวังไว้ก่อน **ประการที่สอง** แก้ไขบทบัญญัติเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติในการตัดสินใจใด ๆ เพื่อครอบคลุมทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนั้นการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ **ประการที่สาม** รัฐต้องออกกฎหมายว่าด้วยการห้ามการอุดหนุนการทำประมงที่ผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ โดยอาจใช้ระบบการอนุญาตและการแสดงหลักฐานที่เข้มงวดเพื่อขอรับการอุดหนุนจากรัฐ และรัฐต้องเพิ่มระดับการออกแบบโครงการเพื่อช่วยเหลือชาวประมงเพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีส่วนส่งเสริมให้เกิดการทำประมงแบบ IUU และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานภาคการประมงอย่างเข้มงวด **ประการที่สี่** ในเรื่องการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลรัฐต้องให้ออกกฎหมายเฉพาะสำหรับเรื่องนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน นอกจากนั้นจะต้องเร่งออกกฎหมายที่ส่งเสริมการเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลและตลาดสำหรับชาวประมงพื้นบ้านรายเล็ก โดยพิจารณาแนวปฏิบัติที่ FAO ได้เสนอแนะเอาไว้ในแนวปฏิบัติเพื่อการสนับสนุนการทำประมงขนาดเล็กอย่างยั่งยืนโดยสมัครใจในบริบทของความมั่นคงทางอาหารและการจัดการความยากจน

หลักสำคัญสำหรับการออกกฎหมายที่มุ่งไปสู่ความยั่งยืนได้คือการทำความเข้าใจว่าความยั่งยืนนั้นเน้นการบูรณาการและความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับปัจจัยต่าง ๆ เนื่องจากปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวคิดที่ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ มีวิวัฒนาการอยู่เสมอ วิธีการที่จะบรรลุการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงต้องปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ในแต่ละเวลานั้นแปรเปลี่ยนไป กฎหมายที่จะต้องแก้ไขนั้นควรผสมผสานปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมเข้าด้วยกัน โดยต้องไม่ให้ความสำคัญกับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งแต่เพียงปัจจัยเดียว การปกป้องคุ้มครองมหาสมุทรจึงต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ ข้อเสนอแก้ไขกฎหมายข้างต้นจึงมีการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อให้มิติทางด้านสังคมเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย และที่สำคัญต้องไม่ลืมว่ามหาสมุทรมันมีความเชื่อมโยงกับสิ่งอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างเรื่องความเป็นกรดของมหาสมุทรที่เกี่ยวพันกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย แน่นนอนว่าปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมเป็นสิ่งที่ผันแปรอยู่ตลอดเวลา การบูรณาการและการสร้าง



ความสมดุลระหว่างการพัฒนาและสังคมสิ่งแวดล้อมให้ได้ผลสำเร็จนั้น ย่อมต้องเข้าใจถึงควมมีพลวัตของปัจจัยดังกล่าว แนวคิดการพัฒนายั่งยืนจึงต้องสามารถปรับเปลี่ยนได้ เช่นเดียวกัน การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือไปสู่ความยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงต้องสามารถปรับเปลี่ยนให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง มิใช่เป็นกฎหมายที่หยุดนิ่งตายตัวไร้วิวัฒนาการ ซึ่งนั่นก็หมายความว่าองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์จากการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก รวมไปถึงการเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับในแง่มุมมองของสังคมเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับมหาสมุทรจะต้องทำควบคู่กันไปในเวลาเดียวกัน เพื่อให้ปัจจัยทั้งหมดเหล่านี้ไปปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับกับกิจกรรมของมนุษย์ต่าง ๆ ที่กระทำลงในทะเลและมหาสมุทร รวมไปถึงกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมทุกประเภทที่กระทำลงบนผืนแผ่นดินและส่งผลกระทบต่อทะเลและมหาสมุทรด้วย