

ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย

ในบทนี้จะวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพของไทยในปัจจุบันว่ามีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญ ตลอดจนขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับของกฎหมายว่าเพียงพอและเหมาะสมต่อการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพตามพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่ เพียงใด โดยมีข้อพิจารณาต่อไปนี้

1. สถานะทางกฎหมายของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ในประเทศไทย¹

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ได้เปิดให้มีการลงนาม ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ในระหว่างวันที่ 5 มิถุนายน 2535 ถึงวันที่ 14 มิถุนายน 2536 และ ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ กรุงนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 15 มิถุนายน 2535 ถึงวันที่ 4 มิถุนายน 2536 โดยประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2536 อนุสัญญาฯ มีผลบังคับ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2536 ภายหลังจากการลงนามรับรองแล้ว รัฐบาลก็มีการจัดเตรียมแผนการเพื่อการให้สัตยาบัน โดยมีหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ซึ่งมีกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในขณะนั้น แต่เกิดความเคลือบแคลงของนักวิชาการ และนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมากมายซึ่งมีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จนกระทั่งมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่ว่าอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐตามมาตรา 224 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 33/2543 สรุปความได้ว่า มาตรา 15 วรรคสอง และมาตรา 1 แห่งอนุสัญญาว่าด้วย

¹ชนภัทร วินยวัฒน์, คำอธิบายเบื้องต้นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 2535 (กรุงเทพฯ:สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2538), น. 1-3.

ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 กำหนดให้ภาคีต้องเชื้ออำนวยการให้ภาคีอื่นเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมของตน จึงมีผลต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายที่ต้องใช้ดุลพินิจในทางที่เชื้ออำนวยการให้ภาคีอื่นสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยได้ และต้องพยายามที่จะไม่กำหนดข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพและยังต้องพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมด้วย ถือได้ว่ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในอันที่จะควบคุมการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของตน ซึ่งแต่เดิมรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ในเรื่องนี้ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา²

ดังนั้น รัฐบาลจึงนำอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบตามมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบอนุสัญญา เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2546 ต่อมา วันที่ 31 ตุลาคม 2546 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 มีผลทำให้ประเทศไทยเป็นภาคีลำดับที่ 188 เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับข้อบทในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

การที่ประเทศไทยให้สัตยาบันเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 โดยมีได้มีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาดังกล่าว ในขณะที่ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่ากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นเพียงพอต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะในประเด็นขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทยว่ามีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับกฎหมายครอบคลุมกิจกรรมและกระบวนการใดตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และมีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับในบริเวณใดบ้าง

² ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, "ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติอันเป็นผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ", วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 30 เล่มที่ 4 (ธันวาคม 2543): น. 781-793.

2. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 หมายความว่าถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับความหลากหลายของชนิดพันธุ์ ความหลากหลายทางพันธุกรรม และความหลากหลายทางระบบนิเวศ แต่อย่างไรก็ตาม ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะจำแนกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพของไทยตามขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ 1. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพภายในเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย และ 2. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพภายนอกเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย ซึ่งมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพภายในเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย

กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพทุกฉบับล้วนแล้วแต่มีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ กล่าวคือ บริเวณที่อยู่ในอาณาอธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ พื้นดินที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย ทะเลอาณาเขต ห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต พื้นดินท้องทะเล (sea-bed) และดินใต้ผิวดิน (subsoil) และบริเวณที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย ซึ่งได้แก่ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยยังกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายหลายฉบับซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์การคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพแตกต่างกันไป ทั้งนี้ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

- (1) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพในบริเวณพื้นที่
- (2) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามชนิดพันธุ์

2.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพในบริเวณพื้นที่

(1) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507³

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้มีมุ่งปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิด ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยใช้มาตรการต่างๆ ในลักษณะเป็นการห้ามมิให้มีการกระทำการใดๆ ที่เป็นอันตรายหรือทำให้เกิดความเสื่อมโทรมขึ้น นอกจากนี้ การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การทำไม้ การเก็บหาของป่า การทำเหมืองแร่ การศึกษา หรือการวิจัยทางวิชาการ

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้⁴

(2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504⁵

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยใช้มาตรการในลักษณะเป็นการห้ามมิให้กระทำการใดๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเสื่อมโทรมขึ้น เพื่อสงวนทรัพยากรธรรมชาติให้คงสภาพตามธรรมชาติเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและการพักผ่อนของประชาชน

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 38 หน้า 263 ลงวันที่ 28 เมษายน 2507)

⁴ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"ป่า" หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

"ป่าสงวนแห่งชาติ" หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

⁵ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 80 หน้า 1071 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2504)

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในบริเวณที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย

(3) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484⁶

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรไม้และของป่า ซึ่งมีความหมายครอบคลุมทั้งในสิ่งมีชีวิต เช่น ไม้ พืชต่างๆ และสิ่งที่ไม่มีชีวิต เช่น หิน มูลค้างคาว น้ำผึ้ง ฯลฯ และมีเนื้อหาบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทำให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

พื้นที่ป่า ซึ่งป่าตามกฎหมายนี้หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน

(4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535⁷

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้ให้ความคุ้มครองความปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าในบริเวณที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยการกำหนดเป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”⁸ ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่าไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือไม่ใช่ ห้ามเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า

⁶ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 73 หน้า 1417 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2484)

⁷ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 หน้า 1 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535)

⁸ มาตรา 33 เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามกฎหมาย⁹ นอกจากนี้ยังกำหนดบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้¹⁰

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

กฎหมายกำหนดพื้นที่เฉพาะสำหรับการคุ้มครองดูแลสัตว์ป่า ดังนี้

1) สวนสัตว์สาธารณะ หมายความว่า สถานที่หรือบริเวณซึ่งรวบรวมสัตว์ป่าไว้เพื่อประโยชน์แก่การพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา การค้าคว่ำหรือวิจัยของประชาชน และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์ป่า

⁹ มาตรา 36 ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

¹⁰ มาตรา 42 บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(1) ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น

(2) เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่า

(3) ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วยหนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเฉพาะ

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมาย หรือปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานนั้นต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หมายความว่า การกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

3) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หมายความว่า บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด ซึ่งมีการประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใด

(5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹¹

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์¹² โดยกำหนดการใช้ประโยชน์ การกระทำหรือกิจกรรมต่างๆ ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม¹³

¹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 หน้า 1 ลงวันที่ 4 เมษายน 2535)

¹² มาตรา 43 ในกรณีที่น่าปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

¹³ มาตรา 44 ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

(6) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹⁴

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศทั้งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

¹⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 33 หน้า 8 พ.ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2518)

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับภายในราชอาณาจักรไทย หมายความว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับภายในดินแดนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ได้แก่ พื้นดิน น่านน้ำภายใน และทะเลอาณาเขตของประเทศไทยซึ่งมีความกว้าง 12 ไมล์ทะเล

2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามชนิดพันธุ์

(1) พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509¹⁵

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์ที่ตีไว้เพื่อเป็นประโยชน์ในการขยายพันธุ์ต่อไป โดยมีการกำหนดให้กฎหมายครอบคลุมถึงสัตว์ ซึ่งหมายถึง โค กระบือ และ ปศุสัตว์ หรือสัตว์พาหนะชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

เขตบำรุงพันธุ์สัตว์ หมายถึง เขตท้องที่บำรุงพันธุ์สัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490¹⁶

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สัตว์น้ำโดยเฉพาะสัตว์ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีการจับสัตว์น้ำเหล่านั้นอย่างไม่ถูกวิธี และมีการลักลอบทำการประมงอันเป็นการทำลายสภาพความเป็นอยู่ของสัตว์น้ำ และการลดน้อยถอยลงของประชากรสัตว์น้ำ กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมถึงสัตว์น้ำทุกชนิด ซึ่งหมายถึง สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำหรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ หรืออาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระ ตะพาน้ำจระเข้ รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำนั้น สัตว์น้ำจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้ รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และให้

¹⁵ พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 83 ตอนที่ 65 หน้า 1 พ.ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2509)

¹⁶ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 64 ตอนที่ 3 หน้า 81 ลงวันที่ 14 มกราคม 2490)

หมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ และผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ซึ่งหมายความถึง ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นโดยใช้สัตว์น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อเป็นวัตถุดิบ

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้งบับ

พระราชบัญญัตินี้กำหนดเขตต่างๆ ที่มีการกำหนดวิธีการจับสัตว์น้ำที่แตกต่างกันเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์สัตว์น้ำแต่ละประเภท ดังต่อไปนี้¹⁷

(1) ที่จับสัตว์น้ำ หมายถึง ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ป่า เป็นต้น และหาดทั้งปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้ และพื้นดินซึ่งน้ำท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์ และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำการประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้น ปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด

(2) บ่อล่อสัตว์น้ำ หมายถึง ที่ล่อสัตว์น้ำเพื่อประโยชน์ในการทำการประมงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ

(3) บ่อเลี้ยงสัตว์น้ำ หมายถึง ที่เลี้ยงสัตว์น้ำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ได้มีการแยกกิจกรรมที่อนุญาตให้ทำได้ในเขตต่างๆ ตามหมวด 1 และหมวด 2 ของพระราชบัญญัติ และมีการควบคุมการดำเนินการต่างๆ ในเขตแต่ละเขตไว้ในหมวด 5 ตามมาตรา 6

เมื่อวิเคราะห์จากนิยามของคำว่า "ที่จับสัตว์น้ำ" ซึ่งหมายความรวมถึง เขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำการประมง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า "ที่จับสัตว์น้ำ" ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ครอบคลุมถึงบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย ดังนั้น การทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย จึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

(3) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482¹⁸

ก. สาระสำคัญ

กำหนดเรื่องการให้อนุญาตทำการประมงในเขตการประมงไทย และควบคุมไม่ให้คนต่างด้าวทำประมงในเขตการประมงไทย

¹⁷ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4.

¹⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 56 ตอนที่ – หน้า 941 ลงวันที่ 30 กันยายน 2482)

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

"เขตการประมงไทย" หมายความว่า เขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการจับสัตว์น้ำ โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญา หรือด้วยประการใดๆ

ดังนั้น จากความหมายของคำว่า "เขตการประมงไทย" จึงหมายรวมถึงทะเลอาณาเขตตลอดถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยด้วย

(4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535¹⁹

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งมีการกำหนดมาตรการการขยายพันธุ์สัตว์ป่าที่อยู่ในภาวะจำเป็นที่ต้องมีการเพิ่มจำนวนประชากร และให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับกฎระเบียบนานาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ป่าซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศอื่นๆ ที่เป็นภาคีอนุสัญญาต่างๆ กับประเทศไทยด้วย

ทรัพยากรชีวภาพที่กฎหมายฉบับนี้คุ้มครองมีดังต่อไปนี้

(1) สัตว์ป่า หมายความว่า สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลง หรือแมง ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือในน้ำ และให้หมายความรวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะแล้ว และสัตว์พาหนะที่ได้มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะดังกล่าว

(2) สัตว์ป่าสงวน หมายความว่า สัตว์ป่าที่หายากตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และตามที่กำหนดโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(3) สัตว์ป่าคุ้มครอง หมายความว่า สัตว์ป่าตามที่กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง และ

(4) ซากของสัตว์ หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างของสัตว์ป่าที่ตายแล้วหรือเนื้อของสัตว์ป่า ไม่ว่าจะได้ปิ้ง ย่าง รุม ตากแห้ง หมัก หรือทำอย่างอื่นเพื่อไม่ให้เน่าเปื่อย และไม่ว่าจะชำแหละ แยกออก หรืออยู่ในร่างของสัตว์ป่านั้นและให้หมายความรวมถึง เขา หนัง กระดูก ฟัน งา

¹⁹ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 หน้า 1 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535)

ชนาย นอ ชน เกล็ด เล็บ กระดอง เปลือก หรือส่วนต่างๆ ของสัตว์ป่าที่แยกออกจากร่างของสัตว์ป่า ไม่ว่าจะยังมีชีวิตหรือตายแล้ว

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกิจกรรมที่อนุญาตให้กระทำได้ และกิจกรรมที่ห้ามกระทำต่อสัตว์ป่า สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง และซากของสัตว์ป่า ไว้ในหมวด 3 และ 4 ตามมาตรา 16 ถึง มาตรา 28

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

กฎหมายกำหนดพื้นที่เฉพาะสำหรับการคุ้มครองดูแลสัตว์ป่า ดังนี้

1) สวนสัตว์สาธารณะ

2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

3) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

(5) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542²⁰

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลการเข้าถึง เพื่อพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพืชของประเทศ กำหนดสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ และชุมชนที่อนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ควบคุมการเข้าถึงพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าโดยมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับภายในราชอาณาจักรไทย

(6) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518²¹

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ที่จะกำกับดูแลการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพืชบางชนิด โดยเป็นพันธุ์พืชที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศให้เป็นพืชสงวน พืชอนุรักษ์ พืชต้องห้าม รวมทั้งเมล็ดพันธุ์ควบคุม เพื่อไม่ให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพืชอย่างปราศจากการควบคุม ซึ่งอาจส่งผลให้ทรัพยากรพืชบางชนิด (พืชอนุรักษ์) สูญพันธุ์จากการ

²⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 118 ก หน้า 15 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2542)

²¹ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 40 หน้า 5 พ ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2518)

นำมาใช้ประโยชน์ในจำนวนมากเกินไป หรือส่งผลให้ศัตรูพืชจากต่างประเทศซึ่งติดมากับพืชบางชนิดทำลายพืชในประเทศ

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับภายในราชอาณาจักรไทย

(7) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507²²

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของศัตรูพืชมิให้เข้ามาระบาดในประเทศ ควบคุมและป้องกันการระบาดของศัตรูพืช ห้ามมิให้นำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้าม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพื่อมิให้ประชากรของทรัพยากรพืชถูกทำลายเสียหายอย่างรุนแรงจากศัตรูพืช พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความหมายของคำว่า "พืช" หมายความว่า พันธุ์พืชทุกชนิดทั้งพืชบก พืชน้ำ และพืชประเภทอื่น รวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช เช่น ต้น ตา ตอ แขนง หน่อ กิ่ง ใบ ราก เหง้า หัว ดอก ผล เมล็ด เชื้อ และสปอร์ของเห็ด ไม่ว่าที่ยังทำพันธุ์ได้หรือตายแล้ว และให้หมายความรวมถึงตัวน้ำ ตัวเบียน ตัวไหม ไข่ไหม รังไหม ผึ้ง รังผึ้ง และจุลินทรีย์ด้วย

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

สถานที่ซึ่งเป็นแหล่งปลูกพืช สถานที่รวบรวมเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า สถานที่ขายเมล็ดพันธุ์ควบคุม สถานที่เก็บเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า หรือสถานที่เพาะเลี้ยงพืชอนุรักษ์ และกำหนดให้ท่าเรือ ท่าอากาศยาน หรือสถานที่แห่งใดเป็นด่านตรวจพืชหรือเป็นสถานที่กักพืช ตลอดจนเขตท้องที่ที่มีศัตรูพืชชนิดที่อาจก่อความเสียหาย ร้ายแรงปรากฏขึ้นเป็นเขตควบคุมศัตรูพืช

(8) พระราชบัญญัติบำรุงพืช พุทธศักราช 2483²³

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดพื้นที่ผลิตและบำรุงพันธุ์พืชหนึ่งๆ ภายในประเทศให้เหมาะสม แต่ไม่มีการใช้บังคับอย่างจริงจัง

²² พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 81 ตอนที่ 27 หน้า 1 พ. ลงวันที่ 21 มีนาคม 2507)

²³ พระราชบัญญัติบำรุงพืช พุทธศักราช 2483 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 57 ตอนที่ - หน้า 40 ลงวันที่ 3 มกราคม 2484)

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับภายในเขตบำรุง หมายความว่า หอซึ่งประกาศ โดยพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับ

(9) พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542²⁴

ก. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม อนุรักษ์และพัฒนาเพื่อใช้ ประโยชน์จากภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย อาทิ สมุนไพร สุธรยา สนับสนุนให้เอกชน ชุมชน และ องค์กรเอกชนตระหนักถึงคุณค่าของภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยให้ความคุ้มครองสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย เกี่ยวกับตำรับยาแผนไทยและตำราการแพทย์แผนไทย รวมถึงการให้ความคุ้มครองและอนุรักษ์ ที่ดินที่เป็นแหล่งกำเนิดสมุนไพร กำหนดให้มีการป้องกัน ระวัง และบรรเทาอันตรายหรือความ เสียหายที่อาจเกิดแก่สมุนไพร

ข. ขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีเขตพื้นที่คุ้มครองสมุนไพรที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการกระทำของมนุษย์ได้โดยง่าย โดยกำหนดให้มีมาตรการ คุ้มครองสมุนไพรในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว

นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ได้กำหนด ขอบเขตการใช้บังคับอนุสัญญาเหนือกระบวนการและกิจกรรมเกี่ยวกับแสวงประโยชน์ใน ทรัพยากรชีวภาพที่กระทำภายในเขตอำนาจของรัฐหรือการควบคุมของรัฐแต่เป็นสาเหตุให้เกิด ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรือบริเวณพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ซึ่งใน เรื่องดังกล่าวมีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็น กฎหมายกลางในการรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมาตรา 78 กำหนดว่า การ ป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจาก การปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งเศษเสี้ยวและ วัตถุอื่นๆ จากการเรือเดินทะเล หรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่า ด้วยการนั้น จากการศึกษาพบว่ายังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจาก

²⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 120 ก หน้า 49 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542)

หรือมีที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งเศษของเสียและวัตถุอื่นๆ จากเรือเดินทะเลหรือเรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่นไว้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ไม่มีเพียงพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งมาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวข้องกับการทิ้งเศษของเสียและวัตถุอื่นๆ แม้ว่าวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติการเดินเรือฯ เป็นการควบคุมการเดินเรือให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อยก็ตาม แต่ในบางส่วนได้รวมถึงการควบคุมมลภาวะที่เกิดในเขตน่านน้ำไทย²⁵

(2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456²⁶ กำหนดเรื่องการเดินเรือในเขตน่านน้ำไทยให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และบางส่วนได้รวมถึงการควบคุมมลภาวะที่เกิดขึ้นในเขตน่านน้ำไทย โดยกำหนดให้ "น่านน้ำไทย" หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยและในกรณีตามมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 133 มาตรา 204 และมาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ให้ความหมายรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

"มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"น่านน้ำไทย" หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย"

"มาตรา 119 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ททราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมัน และเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย"

"มาตรา 119 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมัน และเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของ

²⁵ ปิยะรัตน์ เลิศลอย, "ปัญหามลภาวะน้ำมันที่เกิดขึ้นจากเรือบรรทุกน้ำมันในทะเลส่วนที่อยู่ในเขตอำนาจของราชอาณาจักรไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 91.

²⁶ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 30 ตอนที่ - หน้า 74 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2456)

ประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย”

“มาตรา 204 ผู้ใดเท ทิ้ง หรือปล่อยให้ น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหล ด้วยประการใด ๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ดังนั้น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ จึงเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติควบคุมการก่อให้เกิดมลภาวะทางทะเลในบริเวณน่านน้ำไทย ซึ่งจากความหมายของคำว่า “น่านน้ำไทย” ข้างต้น น่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยและน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทย คือ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่อง แต่มิได้หมายความรวมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย และประเทศไทยยังไม่มีกรออกกฎหมายรองรับเกี่ยวกับการใช้บังคับเรื่องนี้เป็นกรเฉพาะภายในบริเวณเขตต่อเนื่องของไทย ดังนั้น ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้จึงไม่ครอบคลุมถึงกรณีกการทิ้งเทที่เกิขึ้นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย

(3) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

“มาตรา 19²⁷ ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สัตว์มีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนเมา หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

คำว่า “ที่จับสัตว์น้ำ” หมายถึง ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้ และพื้นดิน ซึ่งน้ำท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์ และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อ้อยหรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำการ

²⁷ มาตรา 19 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

ประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้น ปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด

ดังนั้น พระราชบัญญัติการประมงฯ จึงห้ามมิให้มีการทิ้งวัตถุมีพิษลงในที่จับสัตว์น้ำ หมายถึง พื้นที่ที่ประเทศไทยมีสิทธิทำการประมงตามกฎหมายซึ่งครอบคลุมถึงพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพเมื่อพิจารณาจากทรัพยากรชีวภาพที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองและวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับแล้ว เห็นว่ากฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพแตกต่างกันไปในแต่ละชนิดพันธุ์ และวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองแตกต่างกันไป กฎหมายแต่ละฉบับยังมิได้คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพครบถ้วนตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992

ส่วนในเรื่องพื้นที่การใช้บังคับของกฎหมายนั้น เห็นได้ว่า กฎหมายของไทยส่วนใหญ่มีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับเฉพาะภายในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น มิได้มีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับกฎหมายครอบคลุมไปถึงบริเวณที่ประเทศไทยมีเพียงสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพมีเพียงพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 ที่มีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับครอบคลุมไปถึงบริเวณที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย แต่ยังมีได้ครอบคลุมถึงกระบวนการและกิจกรรมที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ อาทิ การอนุรักษ์ การศึกษาและวิจัยทรัพยากรชีวภาพทางทะเล และมาตรการควบคุมดูแลกระบวนการและกิจกรรมที่กระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐอื่นหรือในพื้นที่ที่อยู่ภายนอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพภายนอกเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย

บริเวณที่อยู่ภายนอกเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย หมายความว่า บริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากบริเวณที่รัฐมีสิทธิอธิปไตย คือ บริเวณทะเลหลวง (high sea) และบริเวณพื้นที่ (the Area) ถือเป็นเขตทางทะเลที่เปิดให้รัฐทั้งปวงไม่ว่ารัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ชายฝั่ง รัฐต่างๆ มีเสรีภาพที่จะใช้ประโยชน์จากทะเลหลวงได้²⁸ และไม่มีรัฐใดที่อ้างได้ว่าส่วนหนึ่งส่วนใดของทะเล

²⁸ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, Article 87.

หลวงอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของตน²⁹ ประเทศไทยจึงไม่มีสิทธิสงวนการใช้ประโยชน์ไว้แต่เพียงผู้เดียว แต่ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพบริเวณดังกล่าวได้ตามหลักเสรีภาพในทะเลหลวง

แม้ว่าประเทศไทยจะมีเสรีภาพในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบริเวณทะเลหลวงก็ตาม แต่เนื่องจากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับเหนือกระบวนการและกิจกรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพในบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐด้วย ดังนั้น การดำเนินกระบวนการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าวของประเทศไทยต้องอยู่ภายใต้พันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กล่าวคือ การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต้องคำนึงถึงหลักการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (sustainable use) และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (conservation of biological diversity)

ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่มีผลใช้บังคับในบริเวณที่รัฐมีสิทธิอธิปไตย แต่การที่ประเทศไทยจะบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพภายนอกเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทยหากพิจารณาในมิติด้านพื้นที่แล้ว เห็นว่า ประเทศไทยไม่สามารถบัญญัติกฎหมายให้มีผลใช้บังคับเหนือกระบวนการและกิจกรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติได้ เนื่องจาก อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดว่า ไม่ให้มีรัฐใดสามารถอ้างได้อย่างสมบูรณ์เพื่อที่จะทำให้ส่วนหนึ่งส่วนใดของทะเลหลวงตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนได้³⁰ แต่หากพิจารณาในมิติด้านตัวบุคคลหรือทรัพย์สิน ประเทศไทยสามารถบัญญัติกฎหมายให้มีผลใช้บังคับเหนือสัญชาติของบุคคลหรือเรือที่มีสัญชาติไทย ตลอดจนเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง หรือสิ่งก่อสร้าง ที่อยู่บริเวณทะเลหลวงได้³¹ ซึ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลรับรองสิทธิดังกล่าวของรัฐไว้ โดยกำหนดให้รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ในการใช้หรือให้ความร่วมมือกับรัฐอื่นในการใช้มาตรการสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง³² และให้รัฐซึ่งคนชาติของตนแสวงประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตประเภทเดียวกันหรือต่าง

²⁹ *Ibid.* Article 89.

³⁰ *Ibid.* Article 89.

³¹ *Ibid.* Article 87 (d) and Article 60.

³² *Ibid.* Article 117.

ประเภทในบริเวณเดียวกันร่วมกันเจรจาเพื่อใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตที่เกี่ยวข้อง³³ ประเทศไทยจึงสามารถบัญญัติกฎหมายกำหนดมาตรการการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงตามหลักกฎหมายทะเล และควบคุมมิให้ก่อมลพิษในบริเวณทะเลหลวง ซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ในเรื่องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพ บริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติ ควรบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีผลใช้บังคับเหนือตัวบุคคล เรือที่มีสัญชาติไทย ตลอดจนเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง หรือสิ่งก่อสร้างที่อยู่บริเวณทะเลหลวง ซึ่งกฎหมายเฉพาะดังกล่าวควรมีหลักการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ การคุ้มครองและการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมในบริเวณทะเลหลวง เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

3. ข้อจำกัดเรื่องขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ ของประเทศไทย

กฎหมายของประเทศไทยโดยหลักแล้วจะมีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับในราชอาณาจักรไทย ซึ่งหมายความรวมถึง พื้นที่ที่เป็นดินแดน ห้วงอากาศเหนือดินแดน น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่อง รวมถึงห้วงอากาศเหนือพื้นที่ทางทะเลดังกล่าว นอกจากนี้ ในบริเวณพื้นที่ที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยบางประการตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ คือ บริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และบริเวณไหล่ทวีป ซึ่งประเทศไทยได้ประกาศพระบรมราชโองการกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตเป็นระยะ 12 ไมล์ทะเล โดยวัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2509³⁴ ในประกาศพระบรมราชโองการดังกล่าว กำหนดให้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยขยายต่อออกไปจากอาณาเขตพื้นดินและน่านน้ำภายในจนถึงแนวทะเลประชิดชายฝั่งที่เป็นทะเลอาณาเขตรวมตลอดถึงห้วงอากาศเหนือ

³³ *Ibid.* Article 118.

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 83 ตอนที่ 92 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2509

ทะเลอาณาเขต พื้นดินท้องทะเล และแผ่นดินใต้พื้นดินท้องทะเลด้วย และประกาศพระบรมราชโองการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ซึ่งอยู่ถัดออกไปและติดกับทะเลอาณาเขต เป็นระยะ 200 ไมล์ทะเล โดยวัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 อย่างไรก็ตามการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะดังกล่าวเป็นเพียงการอ้างสิทธิตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น ในทางปฏิบัติได้มีการประกาศเขตพระบรมราชโองการหรือการทำสนธิสัญญากับประเทศเพื่อนบ้านในภายหลังด้วยเช่นกัน³⁵

แม้ว่าประเทศไทยได้ประกาศกำหนดทะเลอาณาเขตซึ่งมีความกว้าง 12 ไมล์ทะเล และประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งมีความกว้าง 200 ไมล์ทะเลแล้ว แต่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยส่วนใหญ่กลับมีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับเฉพาะภายในราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ บริเวณพื้นที่ที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย มีเพียงพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่มีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับครอบคลุมถึงบริเวณที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยบางประการตามที่กฎหมายทะเลกำหนด คือ บริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ แต่เมื่อพิจารณาสาระของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ เห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ ในการอนุญาตทำประมง การควบคุมการจับสัตว์น้ำ ไม่ให้มีการจับสัตว์น้ำอย่างไม่ถูกวิธี และการควบคุมไม่ให้มีการลักลอบทำประมงเพื่ออนุรักษ์สัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอที่จะควบคุมถึงกิจกรรมอื่นตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 อาทิ การวิจัยทางทะเลเพื่อการอนุรักษ์และการฟื้นฟูชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์ มาตรการควบคุมหรือจัดการกระบวนการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่ออนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากความหลากหลายทางชีวภาพในทะเล และการป้องกันภาวะมลพิษในทะเล เป็นต้น

นอกจากนี้ เรื่องการควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามแดน กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการควบคุมสิ่งแวดล้อมข้ามแดนในเรื่อง การทิ้งของเสีย หรือการก่อ

³⁵ ตัวอย่างเช่น ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้านอ่าวไทย ส่วนที่ประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศมาเลเซีย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2351 และประกาศพระบรมราชโองการเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้านทะเลอันดามัน ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2531 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 105 ตอนที่ 120 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2531)

มลพิษในทะเล ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีบทบัญญัติห้ามมิให้เท ทิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ³⁶ และกำหนดโทษกับผู้ทิ้ง เท หรือปล่อยให้ น้ำมันรั่วไหลในทะเลภายในน่านน้ำไทย³⁷ เช่นเดียวกัน และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีขอบเขตการใช้บังคับในบริเวณเขตต่อเนื่องและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยมีบทบัญญัติกำหนดห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ ให้สัตว์น้ำมีเมฆหรือเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ³⁸ แต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษข้ามแดนโดยตรง

ในส่วนบริเวณพื้นที่ที่อยู่ภายนอกเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย คือ บริเวณทะเลหลวง และบริเวณพื้นที่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1992 ได้กำหนดห้ามไม่ให้รัฐใดสามารถอ้างอธิปไตยเหนือพื้นที่ส่วนใดของทะเลหลวงได้ ประเทศไทยจึงไม่สามารถ

³⁶ มาตรา 119 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมัน และเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย

³⁷ มาตรา 204 ผู้ใดเท ทิ้ง หรือปล่อยให้ น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใด ๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

³⁸ มาตรา 19 ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเมฆ หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

บัญญัติกฎหมายให้มีผลใช้บังคับเหนือพื้นที่บริเวณทะเลหลวงได้ แต่สามารถบัญญัติกฎหมาย บังคับแก่บุคคลหรือเรือสัญชาติของตน ตลอดจนเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง หรือสิ่งก่อสร้างที่อยู่บริเวณ ทะเลหลวง ในเรื่องเกี่ยวกับการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน การคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 และอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้ แต่ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวใช้ บังคับในบริเวณที่อยู่ภายนอกเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย

4. แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของไทยเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพให้สอดคล้อง กับขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992

การที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 จึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการในอนุสัญญาดังกล่าว โดยจะต้องพิจารณา กฎหมายไทยที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่าเพียงพอที่จะรองรับหลักการในอนุสัญญาได้หรือไม่ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งพิจารณาในประเด็นเรื่องขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยเป็นสำคัญ ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความ หลากหลายทางชีวภาพ กำหนดขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับสนธิสัญญาไว้เป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีองค์ประกอบความหลากหลายทางชีวภาพ (components of biological diversity) ที่อยู่ในภายในเขตอำนาจอธิปไตยแห่งชาติของรัฐ

2) กรณีกระบวนการและกิจกรรม (processes and activities) ภายในพื้นที่ของเขต อำนาจแห่งชาติของรัฐ หรือในพื้นที่ถัดจากเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐนั้น ซึ่งดำเนินการภายใต้เขต อำนาจรัฐหรือการควบคุมของตน ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่าจะเกิดขึ้นที่ใด

จากข้อบทข้างต้นเห็นว่าอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 มีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับทั้งภายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ และพื้นที่ที่อยู่นอก เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ โดยพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐนั้น อนุสัญญามันจะมีผล ใช้บังคับเหนือองค์ประกอบความหลากหลายทางชีวภาพ กระบวนการและกิจกรรมที่เกี่ยวกับ ความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่หรือดำเนินการภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ส่วนพื้นที่ที่ อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐอนุสัญญาจะมีผลใช้บังคับเฉพาะกระบวนการและกิจกรรมที่ ดำเนินการภายในเขตอำนาจของรัฐหรือการควบคุมของรัฐแต่เกิดผลกระทบต่อความหลากหลาย ทางชีวภาพในบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ

เมื่อพิจารณาข้อบ่งชี้ดังกล่าวเห็นว่า แนวทางปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ควรดำเนินการตามแนวทางต่อไปนี้

1. ประเทศไทยจะต้องทำการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมไม่ว่าจะเป็นพืช สัตว์ และจุลชีพ ให้ครอบคลุมทรัพยากรชีวภาพทุกชนิดภายในดินแดนแห่งราชอาณาจักรไทย และบริเวณที่ประเทศไทยมีเขตอำนาจแห่งชาติ กล่าวคือ บริเวณทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของประเทศไทย รวมถึงทรัพยากรชีวภาพที่มีต้นกำเนิดอยู่ในประเทศไทย และทรัพยากรชีวภาพที่มีใช้ทรัพยากรของประเทศไทย แต่ประเทศไทยได้มาโดยถูกต้องตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ปัจจุบันได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการแก้ไขโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (กชช.) ขึ้น มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทาง เกี่ยวกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพในรูปแบบต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรต่างๆ ให้ดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างเป็นธรรม โดยให้สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กชช.

ขณะนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำแผนนิติบัญญัติโดยจะจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. และตามแผนพัฒนากฎหมายของกระทรวงฯ มีแผนการที่จัดทำร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาวิจัยและเพื่อการค้า พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยโดยตรง ซึ่งต้องติดตามดูต่อไปว่ากฎหมายดังกล่าวจะมีเนื้อหาอย่างไร ครอบคลุมในเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพเพียงใด และมีขอบเขตพื้นที่การใช้บังคับกฎหมายครอบคลุมไปถึงบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยด้วยหรือไม่

2. กฎหมายไทยควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การสำรวจและระบุชนิดพันธุ์สัตว์น้ำหรือส่วนประกอบความหลากหลายทางชีวภาพในอาณาเขต

ทางทะเลที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ คือ บริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปของประเทศไทยด้วย

3. ตามมาตรา 3 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 กำหนดว่า ในบริเวณพื้นที่ที่อยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐ หรือในความควบคุมของรัฐ การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ต้องไม่เป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นๆ หรือพื้นที่ที่อยู่ภายนอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีจะต้องควบคุมกิจกรรม ที่อยู่ในเขตอำนาจหรือการควบคุมของตนไม่ให้ เป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นๆ โดยมีกฎหมายควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษข้ามแดนและกฎหมายว่าด้วยมลพิษจากการทิ้งของในทะเลโดยเฉพาะ ซึ่งขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องดังกล่าวครอบคลุมถึงการบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของประเทศไทย รวมถึงบริเวณที่ประเทศไทยมีอำนาจควบคุม ได้แก่ บุคคลหรือเรือสัญชาติไทย ตลอดจนเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง หรือสิ่งก่อสร้างที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประเทศไทยในบริเวณทะเลหลวง

4. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพกำหนดให้ภาคีระบุกระบวนการและประเภทของกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จากความหลากหลายทางชีวภาพ³⁹ โดยภาคีต้องควบคุม (regulate) หรือจัดการ (manage) กระบวนการและประเภทของกิจกรรมดังกล่าว⁴⁰ รวมถึงการแจ้งให้ทราบ การแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารและการปรึกษาหารือเกี่ยวกับกิจกรรมภายในเขตอำนาจของรัฐหรือการควบคุม ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างสำคัญต่อความหลากหลายทางชีวภาพของรัฐอื่น หรือในพื้นที่นอกเหนือเขตอำนาจแห่งชาติของตน โดยการสนับสนุนให้มีข้อตกลงการดำเนินงานร่วมแบบทวิภาคี ภูมิภาค หรือพหุภาคี⁴¹ จากพันธกรณีดังกล่าวประเทศไทยจึงต้องดำเนินการระบุกระบวนการและประเภทของกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จากความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมีกฎหมายที่ควบคุมหรือจัดการกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพดังกล่าว และในกรณีที่กิจกรรมที่ดำเนินการภายในเขตอำนาจของรัฐหรือการควบคุม มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อความหลากหลายทาง

³⁹ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 มาตรา 7 (ซี).

⁴⁰ เฟิงอ๋าง, มาตรา 8 (ไอ).

⁴¹ เฟิงอ๋าง, มาตรา 14 (ซี).

ชีวภาพของรัฐอื่นหรือบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ประเทศไทยจะต้องกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบแจ้งให้รัฐที่อาจได้รับผลกระทบนั้นทราบ

5. บริเวณพื้นที่ที่อยู่ภายนอกเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย คือ บริเวณทะเลหลวงและบริเวณพื้นที่ควรบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีผลใช้บังคับเหนือตัวบุคคล หรือเรือที่มีสัญชาติไทย ตลอดจนเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง หรือสิ่งก่อสร้างที่อยู่บริเวณทะเลหลวง ซึ่งกฎหมายเฉพาะดังกล่าวควรมีหลักการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ การศึกษาวิจัย การคุ้มครองและการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมในบริเวณทะเลหลวง เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 และหลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982