

บทความวิชาการ (Academic Article)

ความท้าทายทางกฎหมายในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศภายใต้หลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่คุ้มครอง ทางทะเลในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

The Legal Challenges in Addressing Impacts of Climate
Change under the Regulations for Establishing Marine
Protected Areas Pursuant the Act on the Promotion of
Marine and Coastal Resources Management B.E. 2558

ประติภา สุวรรณรัตน์*

อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

Pradipha Suwanrat

Lecturer at Faculty of Law, Walailak University

วันที่รับบทความ 19 กุมภาพันธ์ 2568; วันที่แก้ไขบทความ 24 มีนาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 25 มีนาคม 2568

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมลติดต่อ pradipha.103@gmail.com

บทคัดย่อ

ด้วยปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีอยู่ในปัจจุบันส่งผลโดยตรงต่อระบบนิเวศทางทะเลทั้งการดำรงชีพของสัตว์ทะเล ระบบโครงสร้างของสิ่งมีชีวิตในทะเล รวมถึงการโยกย้ายถิ่นฐานของสิ่งมีชีวิตในทะเล ทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อมหาสมุทรกลายเป็นประเด็นหนึ่งที่รัฐต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยกำลังให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเหล่านี้ อย่างไรก็ตามการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นหนึ่งในมาตรการที่มีความสำคัญในการส่งเสริมการฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเล แต่ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าวกลับไม่ถูกพิจารณาในมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล ซึ่งการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการวางหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอความท้าทายของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เพื่อพิจารณาการแก้ไขปัญหาลักษณะที่มาจาก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล บทความฉบับนี้พบว่าหลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ มีความเป็นไปได้ที่จะช่วยส่งเสริมกระบวนการบรรเทาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้ว่าพระราชบัญญัติฯ จะมีข้อกำหนดที่ในการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลไว้เป็นการทั่วไปก็ตาม

คำสำคัญ: พื้นที่คุ้มครองทางทะเล; การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ; พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

Abstract

At present, the problems of climate change have been directly caused to marine ecosystems, including the habitation of marine animals, the structure of marine organisms and their migration pattern. As a result of the problems, the impact of climate change on the ocean has become a crucial issue of many states, including Thailand, which are focusing on addressing this problem. The establishment of marine protected areas is one of the marine environment measures significantly to promote marine habilitation. However, the climate change issues have not adequately considered in this measure. The regulation of marine protected area under the Act on the Promotion of Marine and Coastal Resources Management, B.E. 2558, serves as the legal instrument governing marine environmental protection and human activities. Accordingly, the this article examines the challenge of marine protected area measures under this Act and addresses the impact of climate change on the marine ecosystem in Thailand's maritime jurisdiction. Although this Act provides the general requirements for establishment of the marine protected areas, this article finds that its regulations can contribute to the mitigation and rehabilitation of the marine environment.

Keywords: Marine Protected Area; Climate Change; The Act on the Promotion of Marine and Coastal Resources Management, B.E. 2558

1. บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ณ ปัจจุบัน กำลังกลายเป็นปัญหาที่สังคมระหว่างประเทศต่างให้ความสำคัญในการมุ่งหามาตรการเพื่อบรรเทา หรือชะลอผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมในอนาคต เนื่องจากผลกระทบที่เกิดขึ้นนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ มากมายทั้ง ระดับของอุณหภูมิบนพื้นผิวสูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงของความกดอากาศไม่คงที่อันทำให้เกิดพายุในพื้นที่ต่าง ๆ ตลอดจน อุทกภัย และการขาดแคลนแหล่งอาหาร เป็นต้น¹ ในขณะเดียวกัน มหาสมุทรกลายเป็นพื้นที่อีกแห่งหนึ่งซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว เนื่องจากมหาสมุทรเป็นแหล่งกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ที่สำคัญตามธรรมชาติและอาจมีปริมาณการหมุนเวียนของ CO₂ ซึ่งดูดซับจากชั้นบรรยากาศมาถึงร้อยละ 90 ทำให้ระดับอุณหภูมิของน้ำทะเลสูงขึ้น (ocean warming) และน้ำทะเลเกิดความเป็นกรด (acidification) ได้เช่นกัน² โดยวิธีการบรรเทาให้โลกมีอุณหภูมิพื้นผิวลดลงนั้น นักวิทยาศาสตร์ได้ดำเนินการคิดค้นนวัตกรรมที่เรียกว่า วิศวกรรมธรณี (Geoengineering) ซึ่งจัดการกับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์โดยตรง และวิธีการลดความร้อนโดยจัดการรังสีจากดวงอาทิตย์ (Solar Radiation Management)³

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการที่สามารถรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล มาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (Marine Protected Area: MPA) เป็นเครื่องมือการจัดการพื้นที่ทางทะเลที่สามารถนำมาปรับเพื่อใช้ฟื้นฟู และ บรรเทา ระบบนิเวศจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการ

¹ UN, **Causes and Effects of Climate Change** [Online], 15 January 2025.
Source: <https://www.un.org/en/climatechange/science/causes-effects-climate-change>

² James Harrison, **Saving the Oceans Through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment**, (Oxford: Oxford University Press, 2017), pp. 239-240.; Duncan E. J. Currie and Kateryna Wowk, **Climate Change and CO₂ in the Oceans and Global Oceans Governance**, Carbon & Climate Law Review, Volume 3 Issue 4 (2009), p. 393.

³ กฤษฎากร ว่องวุฒิภูทก, **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายทะเล: ผลกระทบและทางออกของปัญหา**, วารสารนิติพัฒน์ นิตา, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (2561), หน้า 54.

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ เนื่องจากพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในแต่ละพื้นที่ที่แน่นอน⁴ ทั้งยังเป็นหนึ่งในเครื่องมือการจัดการเชิงพื้นที่ (Area-Based Management Tool) สำหรับการอนุรักษ์และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยเครื่องมือดังกล่าวยังสามารถออกแบบให้มีรูปแบบของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในบริเวณนั้น ๆ⁵ ด้วยหลักการในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบของมาตรการการรักษาสิ่งแวดล้อม และมาตรการควบคุมกิจกรรม หรือการกระทำอันก่อให้เกิดภาวะมลพิษ หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลจึงกลายเป็นที่ยอมรับในฐานะเครื่องมือเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (The United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)⁶ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลาย

⁴ Yoshifumi Tanaka, **The International Law of the Sea**, (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), p. 324.

⁵ Julian Roberts, Aldo Chircop and Sian Prior, **Area-based Management on the High Seas: Possible Application of the IMO's Particularly Sensitive Sea Area Concept**, The International Journal of Marine and Coastal Law, Volume 25 Issue 4 (2010), p. 484.; UNGA, **Report of the Secretary-General, Addendum, Division of the Ocean and the Law of the Sea at its Sixty-second Session**, UN Doc no. A/62/66/Add.2, (10 September 2007) [Online], Source: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n07/500/06/pdf/n0750006.pdf>, para 117.; Nawaporn Saeneewong Na Ayudhaya, **Towards Regional Cooperation in the Establishment of Marine Protected Areas**, (Doctoral thesis, The Degree of Doctor of Philosophy, Nottingham Trent University, 2018), p. 91.

⁶ **United Nations Convention on the Law of the Sea**, December 10, 1982, UNTS 1833, 3.

ทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (The Convention of Biological Diversity: CBD)⁷ ซึ่งตราสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับต่างก็ให้ความสำคัญต่อการปกป้องคุ้มครองระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพในทะเลจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแทบทั้งสิ้น

จากที่กล่าวไปข้างต้น ภายใต้หลักการพื้นฐานของการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลของอนุสัญญาทั้งสองฉบับ รัฐภาคีของอนุสัญญาทั้งสองฉบับมีหน้าที่ในการป้องกันและลดผลกระทบจากภาวะมลพิษใด ๆ ที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลตลอดจนให้ความสำคัญกับแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ดังกล่าว⁸ เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการบรรเทาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลมาตรการของทั้ง UNCLOS และ CBD เป็นมาตรการที่กำหนดหน้าที่ของรัฐภาคีไว้อย่างกว้าง ๆ เมื่อรัฐภาคีจะต้องพิจารณาหลักการใด ๆ ตามที่อนุสัญญาทั้งสองกำหนดไว้ รัฐภาคีนั้นอาจต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อมูลทางภูมิศาสตร์กับวิทยาศาสตร์เพื่อให้การออกแบบกฎหมายและข้อบังคับของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเป้าหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลในพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้นในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศของบทความฉบับนี้ คือ การพิจารณาหลักการพื้นฐานและวิธีการที่รัฐภาคีในสนธิสัญญาจะสามารถดำเนินการใช้วิธีการที่ดีที่สุดของตนในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากปัญหาของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ในขณะเดียวกัน การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของประเทศไทยนั้นมีปรากฏให้เห็นในกฎหมายหลายฉบับทั้งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 หรือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นต้น แต่พื้นที่คุ้มครองทางทะเลตาม มาตรา 18 และ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่ คือ (1) พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลอยู่ในสภาพสมบูรณ์ (2) พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์

⁷ Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, June 5, 1992, UNTS, vol. 1760, p. 79.

⁸ UNCLOS Article 192 and Article 194 และ CBD Preamble and Article 1

ทะเล และ (3) พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศ⁹ และในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติ ฯ ซึ่งกล่าวถึงมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง¹⁰ แสดงให้เห็นว่ามาตรการ ภายใต้พระราชบัญญัตินี้สามารถนำมาพิจารณาถึงแนวทางในการบริหารจัดการทะเล เพื่อรับมือกับผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ โดยหลักเกณฑ์ใน มาตราข้างต้นอาจนำมาพิจารณาถึงแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็น เครื่องมือสำหรับการรับมือปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น พื้นที่พื้นฟูระบบ นิเวศทางทะเล หรือ พื้นที่คาร์บอนสีน้ำเงิน (Blue carbon) เป็นต้น

ดังนั้น บทความฉบับนี้ จึงมุ่งหมายที่จะนำเสนอความท้าทายของการจัดการปัญหา และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในมิติของมาตรการกำหนดพื้นที่ คุ้มครองทางทะเลซึ่งปรากฏใน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 โดยผู้เขียนจะอภิปรายประเด็นต่าง ๆ ประกอบด้วย (1) หลักการของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในหลักเกณฑ์ของ กฎหมายระหว่างประเทศ (2) หลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและมาตรการ คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 (3) การวิเคราะห์ข้อจำกัด และความท้าทาย ของการบริหารจัดการพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยในปัจจุบันว่าพระราชบัญญัตินี้มี ประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มากน้อยเพียงใด

2. การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในฐานะเครื่องมือบรรเทาผลกระทบจาก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นเครื่องมือการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งได้รับ การยอมรับว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่สามารถใช้คุ้มครองระบบนิเวศของทะเลได้อย่างมี ประสิทธิภาพประเภทหนึ่ง ด้วยลักษณะที่มีการกำหนดพื้นที่เฉพาะและกำหนดมาตรการ

⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 18 และมาตรา 20

¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 22

ทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้สำหรับการปกป้องคุ้มครองระบบนิเวศในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงควรพิจารณาเสียก่อนว่า “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” คืออะไร โดยในหัวข้อนี้ ผู้เขียนขออธิบายคานิยามของ “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” ในบริบทของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง คือ CBD ตลอดจนการให้คานิยามในเอกสารขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอย่าง สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (The International Union for Conservation of Natural Resources: IUCN) ตลอดจนหลักการสำคัญในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและมาตรการของอนุสัญญาทั้งสองที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการรักษาระบบนิเวศทางทะเล ตลอดจนความเกี่ยวพันกับการจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนั้น ในหัวข้อนี้บทความจะวิเคราะห์ “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” ในฐานะที่เป็นเครื่องมือการจัดการพื้นที่ทางทะเล และการประสานแนวทางในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อสำรวจแนวโน้มและความเป็นไปได้ที่อาจนำไปสู่การพิจารณาหลักการภายใน พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในหัวข้อที่ 3 ต่อไป

2.1 คานิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเล

การให้คานิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (Marine Protected Areas: MPAs) กล่าวได้ว่าตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ มิได้มีการให้ความหมายที่ชัดเจนว่าพื้นที่คุ้มครองทางทะเลคืออะไร หากแต่พื้นที่คุ้มครองทางทะเลจะถูกกล่าวถึงในตราสารระหว่างประเทศหลาย ๆ ฉบับซึ่งมีชื่อแตกต่างกันไป เช่น “พื้นที่คุ้มครอง (Protected Area)” ใน CBD คือพื้นที่ที่ถูกกำหนดตามหลักภูมิศาสตร์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ที่เจาะจง¹¹ ซึ่งพื้นที่คุ้มครองตามนัยของ CBD มิได้ใช้เฉพาะการกำหนดพื้นที่คุ้มครองในทะเลเพียงอย่างเดียวแต่รวมถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพบนบกด้วย เช่นเดียวกัน ในขณะที่พื้นที่คุ้มครองภายใต้ MARPOL 73/75 ถูกเรียกว่า ‘Special Areas’ หรือ พื้นที่พิเศษ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษ

¹¹ CBD Article 2, “Protected area” means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives.

ทางเรือ เช่น ภาวะมลพิษจากน้ำมัน หรือก๊าซที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์และไนโตรเจนไดออกไซด์¹²

อย่างไรก็ดี เมื่อนำคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองตามความหมายของ CBD พิจารณาร่วมกับคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของ IUCN อาจเป็นการให้คำนิยามของ “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” ที่มีความหมายครอบคลุมลักษณะของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองตามพระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มากที่สุด¹³ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

เมื่อพิจารณาคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตาม The 1999 Guidelines for Marine Protected Areas ได้ให้คำนิยาม พื้นที่คุ้มครองทางทะเล คือ พื้นที่ที่ที่ใช้สำหรับการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งดำเนินการจัดการผ่านกฎหมายและวิธีที่มีประสิทธิภาพอื่น ๆ¹⁴ ต่อมา การให้คำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่กล่าวไปข้างต้น ได้รับการปรับปรุงให้มีความทันสมัยขึ้นตามกาลเวลา และภายใต้แนวทางปฏิบัติ (Guideline) สำหรับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในปี 2008 ของ IUCN ได้ให้คำนิยามลักษณะของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพิ่มเติม คือ พื้นที่ที่มีการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ที่แน่นอนทั้งได้รับการยอมรับให้ใช้สำหรับ และบริหารจัดการผ่านกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพใด ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Nature) ในระยะยาวด้วยการบริการของระบบนิเวศที่เกี่ยวข้อง (Ecosystem Services)¹⁵ และด้วยคุณค่าทางวัฒนธรรม¹⁶ ซึ่งการให้คำนิยามดังกล่าวเป็นการวางแนวทาง และข้อเสนอแนะ

¹² IMO, **Special Areas under MARPOL** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Special-Areas-Marpol.aspx>

¹³ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **พื้นที่คุ้มครองทางทะเลคืออะไร** [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_61/s_21

¹⁴ Graeme Kelleher, **Guidelines for Marine Protected Areas**, (Gland, Switzerland: IUCN, 1999)

¹⁵ การบริการของระบบนิเวศ (Ecosystem Services) คือ ประโยชน์ที่มนุษย์ได้รับจากระบบนิเวศเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีพ ไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อม

¹⁶ Nigel Dudley, **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**, (Gland, Switzerland: IUCN, 2008), p.8.

สำหรับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลให้มีการบูรณาการทั้งมาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งรัฐต่าง ๆ ย่อมสามารถประเมินศักยภาพบริเวณพื้นที่ที่จะจัดตั้งและกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองทางทะเลได้ จากข้อเสนอแนะของ IUCN นี้ อาจสรุปได้ว่าหลักการในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้น ต้องมีการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่ชัดเจนเป็นไปตามกฎหมายทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และต้องมีการกำหนดแผนการบริหารจัดการ ทั้งยังต้องเป็นการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹⁷

ในขณะเดียวกัน การพิจารณาลักษณะของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของ IUCN นั้น ยังคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นที่อาจมีการแบ่งตามวัตถุประสงค์ได้หลากหลายประเภทเช่นเดียวกัน ซึ่งประเภทของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในบทความชิ้นนี้จะขออธิบายเฉพาะ “พื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่มีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล” เท่านั้น โดยโยชิฟุมิ ทานากะ ได้อธิบายว่าพื้นที่คุ้มครองทางทะเลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ *ประเภทที่ 1* พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) และ *ประเภทที่ 2* พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อการคุ้มครองระบบนิเวศเปราะบาง (Fragile Ecosystems)¹⁸ ซึ่งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลทั้งสองประเภทนี้ หากจะพิจารณารวมถึงกระบวนการในการบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้น ๆ จะต้องพิจารณาองค์ประกอบของระบบนิเวศในบริเวณที่จะกำหนดพื้นที่คุ้มครองเพื่อตั้งวัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองที่มีลักษณะเป็นการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นอกจากนี้ หลักการในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาควบคู่กับตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ เพื่อให้ตราสารระหว่างประเทศเหล่านั้นเป็นแนวทางในการวางมาตรฐานทางวิทยาศาสตร์ และกำหนดหลักเกณฑ์และข้อบังคับ

¹⁷ Nawaporn Saeneewong Na Ayudhaya, *Towards Regional Cooperation in the Establishment of Marine Protected Areas*, pp. 94-95.

¹⁸ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, pp. 325-326.

ภายในของรัฐภาคีให้มีความสามารถที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้¹⁹ ข้อคำถามของการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและการปรับใช้ ตลอดจนถึงการเป็นสิ่งที่นำไปสู่เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ ในบริบทของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้น การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลมีบทบาทอย่างไรในการปรับสมดุลระหว่างผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลจากปัญหาดังกล่าว ด้วยข้อคำถามนี้ เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่จะนำไปสู่การพิจารณาความท้าทายของประเทศไทยในการพิจารณาและวางแผนการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อเป็นพื้นที่สำหรับบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ดังนั้น การให้คำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลใน CBD และ IUCN จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กับหลักการในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น UNCLOS และ พันธกรณีอื่น ๆ ใน CBD เพื่อพิจารณาหน้าที่ของรัฐที่จะแสวงหาความผูกพันภายใต้ตราสารระหว่างประเทศใด ๆ ในการเป็นหมุดหมายสำคัญสำหรับวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการบรรเทาผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ ในหัวข้อต่อไป ผู้เขียนจะสำรวจหลักการตามตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและพันธกรณีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวทางการใช้พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นเครื่องมือในการจัดการหรือบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทะเลที่ได้การประชุมของรัฐภาคีสันติสัญญา และตราสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกล่าวถึงมาตรการบริหารจัดการพื้นที่กับการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทะเลภายใต้อนุสัญญานั้น ๆ ต่อไป

¹⁹ Catherine Marzin and others, *Marine Protected Areas and Adaptation to Climate Change: How can MPAs Increase Climate Resilience?* in *Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges*, Edited by F. Simard, D. Laffoley. and J.M. Baxter, (Gland, Switzerland: IUCN, 2016), pp. 29-34.

2.2. กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการมาตรการจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จากคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลไม่ว่าจะคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองที่ปรากฏใน CBD หรือคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของ IUCN จะเห็นว่า การพัฒนาแนวคิดและจำแนกประเภทของพื้นที่คุ้มครองทะเลนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของรัฐในแต่ละการวางกรอบการดำเนินการตามที่ห้วงเวลานั้น ทั้งนี้ การพิจารณารูปแบบและแนวคิดสำหรับการวางแผนจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของรัฐต่าง ๆ ที่จะวางเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่านเครื่องมือเหล่านั้นอย่างไร เพื่อศึกษาถึงหลักการและหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะตราสารระหว่างประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามหัวข้อดังต่อไปนี้

2.2.1. การกำหนดพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 หรือ CBD เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับหนึ่งที่กล่าวถึงและเรียกร้องให้รัฐภาคีมีหน้าที่ ตลอดจนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองความหลากหลายในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ โดยวัตถุประสงค์หลักที่ปรากฏในข้อที่ 1 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งกล่าวว่า วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ คือ การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ส่วนประกอบและการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมกัน²⁰ จากการพิจารณาในส่วนของคำนิยาม “พื้นที่คุ้มครอง” ในหัวข้อ 2.1. จะเห็นว่าเป้าหมาย

²⁰ CBD Article 1

ของการจัดทำพื้นที่คุ้มครองทางทะเลมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งมุ่งตรงไปยังแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ในระบบนิเวศนั้น ๆ²¹

ทั้งนี้ การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพโดยกำหนดเฉพาะเจาะจง หรือ การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่ (In-Situ Conservation) ปรากฏอยู่ใน ข้อ 8 (a) ของ CBD ซึ่งกล่าวว่า รัฐภาคีจะต้องดำเนินการเท่าที่เป็นไปได้ (As Far As Possible) ในการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ที่ต้องใช้มาตรการพิเศษสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ²² ในข้อดังกล่าวมุ่งหมายให้รัฐภาคีกำหนดพื้นที่คุ้มครองซึ่งรวมถึงพื้นที่คุ้มครองทางทะเล โดยต้องดำเนินการด้วยกระบวนการบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศ (Ecosystem Approach) และในส่วนของระบบนิเวศทางทะเลนั้น ข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคีของ CBD ได้กล่าวถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลว่า การกำหนดพื้นที่คุ้มครองควรมีการบูรณาการในการปกป้องและคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพจากกิจกรรมภายนอกแหล่งพื้นที่²³ แต่อย่างไรก็ดี ลักษณะของพันธกรณีนี้กลับมีลักษณะที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน ด้วยถ้อยคำของข้อ 8 ในวรรคแรกที่ว่า “ดำเนินการเท่าที่เป็นไปได้ (As Far As Possible)” ซึ่งอาจหมายถึง การกำหนดพื้นที่คุ้มครองตาม ข้อ 8 (a) จะต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมของรัฐภาคีนั้นด้วย²⁴ นอกจากนี้ พันธกรณีในข้อ 8 (a) ยังไม่มีการกำหนดแนวทางหรือรายละเอียดด้วยว่ามาตรการอื่นใดในพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทาง

²¹ CBD Article 8; จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางชีวภาพ**, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 100.

²² CBD Article 8 (a)

²³ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, **Handbook of the Convention on Biological Diversity Including its Cartagena Protocol on Biosafety**, 3 ed. (Canada: Friesen Press, 2005), pp. 123-124.

²⁴ Ingvild Ulrikke Jakobsen, **Marine Protected Areas and Climate Change in The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints**, Edited by Elise Johansen, Signe Veierud Busch and Ingvild Ulrikke Jakobsen, (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), p. 252.

ชีวภาพนั้นจะต้องมีมาตรการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพไว้อย่างไร²⁵ ซึ่งเป็นข้อสำคัญที่รัฐภาคีจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงลักษณะพื้นที่ และความเป็นไปได้ในทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถปรับใช้ในแต่ละพื้นที่ดังกล่าว

ในเวลาต่อมา ข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ได้อธิบายว่าระบบนิเวศทางทะเลเป็นแหล่งที่ช่วยบรรเทาปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยกระบวนการที่เรียกว่า Blue Carbon ซึ่งหมายถึง ระบบนิเวศในทะเล เช่น ป่าชายเลน พื้นที่หนองน้ำ และพื้นที่ทุ่งหญ้าทะเล มีความสามารถในการเป็นแหล่งกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในมหาสมุทร (Carbon Sink) โดยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จะถูกดูดซับเข้าสู่ระบบนิเวศดังกล่าวรวมถึงกักเก็บตะกอนคาร์บอนอินทรีย์นั้นไว้ในพื้นดิน²⁶ ดังนี้ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพใน ข้อ 8 (a) จึงกลายเป็นข้อพิจารณาที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการบรรเทาและการปรับตัวของระบบนิเวศทางทะเลเพื่อเตรียมพร้อมกับการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเวลาต่อมา โดยในข้อมติที่ IX/16 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2551²⁷ และ ข้อมติที่ X/29 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553²⁸ ได้กล่าวไว้ว่ารัฐภาคีของอนุสัญญาฯ สามารถนำข้อเสนอแนะเหล่านี้ปรับใช้กับมาตรการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่ (In-Situ Conservation) ร่วมกันกับการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยร่วมบูรณาการข้อพิจารณาของผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับความ

²⁵ Ibid.

²⁶ IAEA, **What Is Blue Carbon?** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.iaea.org/newscenter/news/what-is-blue-carbon>; NOAA, **Understanding Blue Carbon** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/understanding-blue-carbon>

²⁷ COP of CBD, **Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at Its Ninth Meeting** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-09/cop-09-dec-16-en.pdf>, p.8.

²⁸ COP of CBD, **Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at Its Tenth Meeting** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-29-en.pdf>

หลากหลายทางชีวภาพร่วมกับการดำเนินการภายใต้ข้อบทของ CBD²⁹ โดย ที่ประชุมของ รัฐภาคี CBD ได้เน้นย้ำถึงการให้ความสำคัญกับวิธีการคุ้มครองความหลากหลายทาง ชีวภาพด้วยกระบวนการใช้ พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นวิธีการในการบรรเทาผลกระทบจาก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และช่วยให้ระบบนิเวศทางทะเล ณ ถิ่นที่อยู่เหล่านั้น ทั้ง แนวปะการัง (Coral Reefs) ป่าชายเลน (Mangrove) หรือแหล่งทุ่งหญ้าทะเล (Seagrass Meadows) สามารถปรับตัวได้ โดยกระบวนการเหล่านี้เป็นความพยายามที่จะสร้างระบบ นิเวศให้มีความยืดหยุ่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นกระบวนการพัฒนาพื้นที่คุ้มครองทาง ทะเลให้สอดคล้องกับการปรับตัวโดยร่วมกันพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศและ ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ขณะนั้น³⁰

ดังนั้น ภายใต้การพิจารณาตามข้อ 8 (a) ของ CBD พันธกรณีในการ กำหนดพื้นที่คุ้มครองเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่ อยู่เป็นข้อที่สามารถเรียกร้องให้รัฐต้องคำนึงถึงแนวทางในการลดและบรรเทาผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปในตัว ด้วยมาตรการที่กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองความ หลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่เฉพาะ พันธกรณีเหล่านี้เมื่อพิจารณาพร้อมกับกระบวนการ บริหารจัดการเชิงระบบนิเวศจะช่วยระบบนิเวศทางทะเลมีความยืดหยุ่นและลดความเสี่ยง จากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ³¹ ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเรียกร้องให้รัฐจะต้อง ตระหนักถึงความสำคัญของระบบนิเวศทางทะเลร่วมกับการรับมือปัญหาดังกล่าว ดังนั้น การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่ตามนัยของ CBD จึงสามารถนำไป

²⁹ Ibid., p. 2 paras. 8 (a) and (b).

³⁰ COP of CBD, **Decision XI/21** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-11/cop-11-dec-21-en.pdf>, para. 6 (2).; Ingvild Ulrikke Jakobsen, **Marine Protected Areas and Climate Change in The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints**, Edited by Elise Johansen, Signe Veierud Busch and Ingvild Ulrikke Jakobsen, pp. 253-254.

³¹ Karren N. Scott, **Integrated Oceans Management and Climate Change in Research Handbook on Climate Change, Oceans and Coasts**, Edited by Jan McDonald, Jeffrey McGee and Richard Barnes, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020), p. 300.

พิจารณาต่อการปรับตัวของสถานการณ์ที่ประเทศไทยจะใช้รูปแบบมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล อย่างเช่นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ และพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ต่อไปได้

2.2.2. การกำหนดพื้นที่ คุ้มครองทางทะเลและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

การศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ปฏิเสธไม่ได้ว่าอนุสัญญาที่มีส่วนสำคัญในการเชื่อมโยงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศเข้าด้วยกัน คือ UNCLOS เนื่องจากอนุสัญญานี้เป็นแม่บทของกฎหมายทะเลที่สำคัญ รวมถึงกำหนดหลักการที่สำคัญต่าง ๆ ทางทะเลซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดอาณาเขตทางทะเล เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง รวมทั้งหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล³²

หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลโดยตรงนั้น ไม่ปรากฏว่า UNCLOS ระบุถึงหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลแต่อย่างใด ในทางกลับกันกฎเกณฑ์ของ UNCLOS นั้นเรียกร้องให้รัฐภาคีมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลทั้งในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐภาคีและนอกเขตอำนาจของรัฐภาคีอยู่แล้ว ดังนั้นหากจะพิจารณา UNCLOS ในฐานะเครื่องมือทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ สำหรับเรียกร้องให้รัฐภาคีของอนุสัญญามีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลก็อาจจะกล่าวได้ว่า UNCLOS ควรจะต้องถูกนำมาพิจารณาในบริบทของการแสวงหาวิธีการที่จะกำหนดแนวทาง มาตรการ และมาตรฐานในการปฏิบัติสำหรับกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการควบคุมและคุ้มครองความสมดุลพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่กำหนดไว้นั้นเอง เมื่อไม่มีกฎเกณฑ์ที่เรียกร้องให้กำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลใน UNCLOS อย่างชัดเจน แต่ UNCLOS ก็เป็นเสมือนกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่พิจารณาและวางแนวทางการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้แก่รัฐภาคี ในหัวข้อนี้ผู้เขียน

³² James Harrison, *Saving the Oceans Through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*, p. 31.

จึงขอเสนอข้อพิจารณาของ UNCLOS ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งสามารถพิจารณาได้ถึง “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” สองประเด็นด้วยกันดังต่อไปนี้

1) การกำหนดเขตอำนาจของรัฐในการคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล

เบื้องต้นหากกล่าวถึง “เขตอำนาจของรัฐทางทะเล” ตามนัยของ UNCLOS นั้น UNCLOS ได้ระบุถึงเขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง (Coastal State) ในทะเลไว้คือ ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป การกำหนดเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งภายใต้ UNCLOS นี้ เป็นพัฒนาการซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการจัดทำสนธิสัญญาเพื่อประสานผลประโยชน์ระหว่างการใช้อำนาจของรัฐชายฝั่งและอำนาจของรัฐเจ้าของธง เมื่อเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งขยายกว้างและห่างจากชายฝั่งไปมากเพียงใด เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งย่อมลดน้อยลงมากเท่านั้น ในขณะที่เขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงจะมากขึ้นตามลำดับ³³ ทั้งนี้การพิจารณาเขตอำนาจของรัฐ คือ การศึกษาว่าในแต่ละบริเวณพื้นที่ที่ UNCLOS กำหนดไว้ว่ารัฐต่าง ๆ จะสามารถใช้อำนาจ (Jurisdiction) ของตนได้อย่างไรนั้นเป็นการพิจารณาถึงแนวทางในการออกกฎหมายข้อบังคับเพื่อวางแผนการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของรัฐเอง โดยในแต่ละอาณาเขตรัฐชายฝั่ง รัฐนั้นย่อมมีเขตอำนาจในการใช้บังคับและออกกฎหมายแตกต่างกัน ดังนั้น หากพิจารณาถึงเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้ข้อกำหนดของ UNCLOS สามารถพิจารณาได้เป็น เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ดังนี้

การพิจารณาเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลปรากฏในภาคต่าง ๆ ของ UNCLOS โดยพื้นที่แรก คือ “ทะเลอาณาเขต” เป็นพื้นที่ที่รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งสามารถออกกฎหมายและใช้บังคับกฎหมายได้ทุกเรื่องรวมถึงมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม³⁴ การบริหารจัดการพื้นที่เช่นนี้

³³ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, pp. 4-8.

³⁴ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 367.

เมื่อรัฐมีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในพื้นที่ รัฐชายฝั่งย่อมสามารถออกกฎหมายที่สามารถกำหนดพื้นที่คุ้มครองเฉพาะได้ ตาม UNCLOS ข้อ 21 ซึ่งระบุว่ารัฐชายฝั่งอาจออกกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการผ่านโดยสุจริตซึ่งหมายความว่ารวมถึงการออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเล³⁵ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลด้วย³⁶ ในขณะเดียวกันการใช้อำนาจของรัฐชายฝั่งในพื้นที่ดังกล่าว ยังคงต้องคำนึงถึงสิทธิในการผ่านโดยสุจริต อันเป็นการประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ³⁷

นอกจากนี้ ใน “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลตาม UNCLOS ข้อ 56 (1) (a)³⁸ และรัฐชายฝั่งมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียว (Exclusive Right) ในเขตดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล รัฐชายฝั่งสามารถออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในข้อดังกล่าว ซึ่งรัฐสามารถพิจารณามาตรการตามข้อ 56 โดยหมายความว่ารวมถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้เช่นเดียวกัน³⁹ โดยมาตรการนั้น รัฐชายฝั่งจะต้องเคารพเสรีภาพในการเดินเรือของรัฐเจ้าธงด้วย⁴⁰

หลักการทั้งสองสะท้อนให้เห็นว่า รัฐชายฝั่งเป็นผู้เดียวที่จะกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในเขตอำนาจของตน โดยเขตอำนาจเหล่านั้นถูกรับรองได้โดย UNCLOS ให้รัฐชายฝั่งสามารถใช้สิทธิดังกล่าวของตนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และเป็นการปกป้องทรัพยากรทางธรรมชาติในเขตอำนาจของตน อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้น มิได้ถูกกำหนดไว้ภายในการพิจารณาเรื่องเขตอำนาจของรัฐอย่างเดียวนั้น แต่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลยังเป็นหน้าที่

³⁵ UNCLOS Article 21

³⁶ Nawaporn Saeneewong Na Ayudhaya, **Towards Regional Cooperation in the Establishment of Marine Protected Areas**, p. 167.

³⁷ UNCLOS Article 19

³⁸ UNCLOS Article 56 (1) (a)

³⁹ UNCLOS Article 56 (1) (b) (3)

⁴⁰ UNCLOS Article 56 (2) Article 58 and Article 87

ทั่วไปซึ่งถูกกำหนดไว้โดยเฉพาะใน ภาค 12 ของ UNCLOS ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อไป

2) การคุ้มครองและสงวนรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลภายใต้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ภายใต้ภาค 12 ของ UNCLOS การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นหน้าที่ที่รัฐทั้งหลายจำเป็นต้องปกป้องและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งนี้ หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่มีไขมีเพียงรัฐชายฝั่งเท่านั้น เนื่องจากข้อ 192 ได้กำหนดไว้ว่า รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองและสงวนรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล⁴¹ หน้าที่ดังกล่าวถูกพิจารณาว่า ‘การคุ้มครองและสงวนรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล’ เป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องปกป้องผลกระทบที่กำลังเกิดขึ้นและหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลในอนาคต⁴² เมื่อรัฐมีหน้าที่ดังกล่าว ประเด็นต่อมาอันคือ UNCLOS เรียกกร้องให้รัฐเหล่านั้นต้องปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อไปอย่างไร

สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของรัฐภาคีในประการต่อมา คือ UNCLOS ได้กำหนดหลักการที่ว่าด้วยเรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากสภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย การปกป้องคุ้มครองนี้ถูกวางหลักการไว้ในข้อ 194 วรรค 1 ซึ่งระบุว่า รัฐอาจมีมาตรการที่จำเป็นใด ๆ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมสภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล⁴³ ในข้อดังกล่าวหากพิจารณาเฉพาะในวรรคแรกจนถึงวรรคสามจะพบว่า ข้อดังกล่าวเรียกกร้องให้รัฐมีหน้าที่ที่จะลดสภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล อันจำเป็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปในคำนิยามว่า “สภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล” มีความหมายที่อนุมาณได้ถึงสภาวะจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วยหรือไม่

จากความเห็นเชิงแนะนำ หรือ Advisory Opinion ของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal on the Law of the Sea) หรือ

⁴¹ UNCLOS Article 192

⁴² *Philippines v. China* (South China Sea Arbitration), Award, PCA Case No. 2013-19, July 12, 2016, paras. 939-941.

⁴³ UNCLOS Article 194

ITLOS ในกรณีที่ The Commission of Small Island States on Climate Change and International Law หรือ COSIS ได้ยื่นคำขอให้ ITLOS พิจารณาว่าอะไรคือพันธกรณีเฉพาะที่จะใช้จัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและอะไรคือพันธกรณีที่จะใช้คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบดังกล่าว⁴⁴ ซึ่งก่อนพิจารณาพันธกรณีต่าง ๆ นั้น ITLOS ได้พิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นอยู่ในขอบเขตการพิจารณาภายใต้ UNCLOS ข้อ 1 (1) (4) หรือไม่ ซึ่งศาลได้กล่าวว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรง (Deleterious Effect) ต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล⁴⁵ ดังนั้น พันธกรณีในการจัดการกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ปรากฏในภาค 12 ของ UNCLOS จึงถูกนำมาพิจารณาในประเด็นของการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ หน้าที่ของรัฐภาคีของ UNCLOS คือ การพยายามใช้ความระมัดระวังอย่างมากที่สุด (Due Diligence) เพื่อประกัน (Ensure) ว่ารัฐจะปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลทั้งจากภัยคุกคามอย่าง ความเป็นกรดของน้ำทะเล ปัญหาอุณหภูมิที่สูงขึ้นของน้ำทะเล หรือการลดระดับของออกซิเจนในน้ำทะเล โดยอาศัยมาตรการทั้งในทางกฎหมายและมาตรการใด ๆ ที่จำเป็นรวมถึงการบังคับใช้มาตรการเหล่านั้นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุม การปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเป็นสาเหตุของผลอันตรายเหล่านี้ได้⁴⁶ พันธกรณีในการป้องกัน ลด และควบคุมของมลพิษจึงเป็นการมุ่งเป้าหมายไปที่การจัดการกับ

⁴⁴ ITLOS, **Request for an Advisory Opinion of 12 December 2022** [Online], 15 January 2025. Source: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf

⁴⁵ **Request for an Advisory Opinion Submitted by Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Advisory Opinion)**, ITLOS cases no.31, May 21, 2024, paras 161-164 and paras. 172-174.; ประติภา สุวรรณรัตน์, ประเทศไทยกับการจัดการปัญหาความเป็นกรดในมหาสมุทรที่มีแหล่งกำเนิดจากเรือและการทิ้งเท, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 26-28.

⁴⁶ ITLOS, **Advisory Opinion**, para. 250, paras. 259-280 and paras. 281-287.

แหล่งกำเนิดของภาวะมลพิษนั้นโดยตรง⁴⁷ ดังนั้น หากพิจารณาพันธกรณีของ UNCLOS ในเรื่องของการป้องกัน ลด และควบคุม การปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเป็นสาเหตุของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจึงกล่าวได้ว่า มาตรการในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลมิใช่มาตรการที่ใช้จัดการสาเหตุโดยตรง แต่มาตรการเช่นว่านั้นย่อมหมายถึงการดำเนินการของรัฐในการจัดให้มีกฎหมายและข้อบังคับสำหรับการบรรเทาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แหล่งกำเนิดโดยตรงซึ่งข้อเหล่านี้อยู่นอกเหนือขอบเขตที่ผู้เขียนศึกษาในบทความฉบับนี้

ในขณะเดียวกัน COSIS ยังได้ถามถึงประเด็นพันธกรณีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อ ITLOS ด้วย⁴⁸ และ ITLOS ได้อธิบายไว้ว่าพันธกรณีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลข้อ 192 เป็นพันธกรณีที่กำหนดหน้าที่แก่รัฐเพื่อใช้ในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการฟื้นตัวจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁴⁹ โดยลักษณะของหน้าที่ในการคุ้มครองทางทะเลจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ข้อ 192 เป็นเหมือนพันธกรณีที่ถูกใช้กำหนดหน้าที่ให้แก่รัฐที่จะดำเนินการมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบต่าง ๆ เช่น ความเป็นกรดของน้ำทะเล ในขณะเดียวกันศาลยังได้อธิบายต่อไปว่าพื้นที่ที่เป็นป่าโกงกาง และทุ่งหญ้าทะเล เป็นระบบนิเวศทางทะเลที่สามารถบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในฐานะที่เป็นแหล่งกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เช่นเดียวกัน⁵⁰

ทั้งนี้ ใน Advisory opinion ดังกล่าว ITLOS ได้กล่าวถึงเครื่องมือการจัดการเชิงพื้นที่ (Area-based Management Tools) ซึ่งการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้การดำเนินการ (Implement) ตามข้อ 192 ถือเป็นแนวทางที่

⁴⁷ Ibid., para.258.

⁴⁸ ITLOS, **Request for an Advisory Opinion of 12 December 2022** [Online], 15 January 2025. Source: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf

⁴⁹ ITLOS, **Advisory Opinion**, paras. 384-385 and 389.

⁵⁰ Ibid., paras. 390 and 400.

ดำเนินการตามพันธกรณีของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด⁵¹ โดยศาลเล็งเห็นว่าแม้ “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” จะไม่ปรากฏใน UNCLOS โดยตรงแต่ถูกกล่าวถึงไว้ใน CBD และรัฐภาคีของ UNCLOS ก็ยังคงมีหน้าที่ในการใช้พันธกรณีในการใช้ความระมัดระวัง (Due Diligence Obligation) ที่จะต้องประสานแนวทางที่ดีที่สุดของตนเพื่อให้การปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้รับการบรรเทาอย่างดีที่สุด⁵² ดังนั้น การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลใน Advisory Opinion ดังกล่าวจึงถือเป็นหน้าที่ที่รัฐภาคีสามารถนำไปปรับใช้เพื่อตอบวัตถุประสงค์ในการจัดทำเครื่องมือการจัดการเชิงพื้นที่สำหรับการบรรเทาและการปรับตัวของระบบนิเวศทางทะเล โดยรัฐเองจะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงของระบบนิเวศและการตอบสนองของระบบนิเวศนั้นต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย⁵³

ในขณะเดียวกันจากคดี Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom) ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่ศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (Permanent Court of Arbitration) หรือ PCA ได้กล่าวถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองและพันธกรณีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ว่า พื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้น คือ การกำหนดพื้นที่เพื่อบู่มั่นการอนุรักษ์และสงวนรักษาระบบนิเวศทางทะเลที่หายาก (Rare) และเปราะบาง (Fragile) ตามข้อ 194 (5) UNCLOS⁵⁴

เมื่อพิจารณาจากการตีความของ Advisory opinion และ คดี Chagos Marine Protected Area Arbitration พบว่า การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นส่วนเสริมให้กับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตามข้อ 192 ของอนุสัญญาฯ พร้อมกันนี้พันธกรณีในข้อดังกล่าวยังสามารถนำไปพิจารณาร่วมกัน

⁵¹ Ibid., para. 437.

⁵² Ibid., paras. 389 and 396-400.

⁵³ IPCC, **Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Online], 15 January 2025. Source: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf

⁵⁴ *Mauritius v. United Kingdom* (Chagos Marine Protected Area Arbitration), Award, PCA Case No. 2011-03, March 18, 2015. para. 538.

กับ CBD ซึ่งมีเป้าหมายในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ด้วยข้อ 237 (2) ของ UNCLOS ที่ระบุว่าพันธกรณีเฉพาะซึ่งรัฐได้ยอมรับในอนุสัญญาอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นย่อมได้รับการปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ของ UNCLOS⁵⁵ ดังนั้น การประสานประโยชน์ร่วมกันในการใช้มาตรการของทั้ง 2 อนุสัญญาสามารถนำไปสู่การพิจารณาของประเทศไทยในการหาแนวทางเพื่อกำหนด มาตรการทางการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลต่อไปได้

2.3. แนวทางในการประสานประโยชน์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจาก การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล

เมื่อพิจารณาตราสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับซึ่งได้กล่าวถึงทั้งมาตรการ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ใดพื้นที่ หนึ่ง ภายใต้หลักการของตราสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับเมื่อผนวกกับแนวทางการ บรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผู้เขียนพบว่าข้อเรียกร้องภายใต้ เป้าหมายของตราสารทั้งสองฉบับเป็นแนวทางในการบรรลุเป้าหมายเพื่อใช้เครื่องมือที่ เรียกว่า “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” เป็นกลไกในการช่วยแก้ไขปัญหาจากผลกระทบของ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และช่วยบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในคราวเดียวกัน จากการศึกษาตราสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ ผู้เขียนสามารถสรุป ประเด็นแนวทางในการประสานประโยชน์ร่วมกันดังนี้

ประการแรก การกำหนดหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษ ต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ในประเด็นนี้ หน้าที่ดังกล่าวปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนใน UNCLOS ซึ่งได้ระบุถึงหน้าที่ของรัฐที่จะต้องมิกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ เพื่อเป็น การจัดการกับภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งในข้อนี้ ผู้เขียนเล็งเห็นว่ามาตรการ ดังกล่าวเป็นพันธกรณีโดยตรงซึ่งมุ่งเป้าไปยังการจัดการปัญหาที่สาเหตุ คือ กิจกรรมของ มนุษย์ที่มีโอกาสก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังเช่นที่ ITLOS ใน Advisory Opinion ได้อธิบายไว้ตามข้อ 2 ในหัวข้อ 2.2.2)

ประการที่สอง การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อเป็นเครื่องมือในการ บรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในหัวข้อนี้ถือเป็นประเด็นหลักที่ผู้เขียน

⁵⁵ UNCLOS Article 237

ทำการศึกษา จากการศึกษาพบว่าคำนิยามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่ปรากฏใน CBD และ ข้อเสนอแนะของ IUCN เป็นคำนิยามที่สามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามลักษณะที่ประเทศไทยสามารถตั้งเป้าหมายในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองได้ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 3 ต่อไป นอกจากนี้พันธกรณีของตราสารระหว่างประเทศทั้ง CBD และ UNCLOS ต่างวางหลักการเพื่อให้รัฐสามารถกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล โดย CBD มุ่งเน้นไปที่ลักษณะของการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่ ในขณะที่ UNCLOS มุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลแบบองค์รวมอันหมายถึง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งไม่สนใจว่ารัฐจะต้องดำเนินการเฉพาะแต่ในพื้นที่ที่รัฐนั้นมีเขตอำนาจของตนเหนือพื้นที่ทางทะเลเหล่านั้นหรือไม่ จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าลักษณะของพันธกรณีของอนุสัญญาทั้งสองฉบับมีความทับซ้อนกันอยู่ แต่หากพิจารณาต่อไปในข้อ 237 ของ UNCLOS จะทำให้ทราบว่า พันธกรณีใด ๆ ที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาอื่น ๆ สามารถนำมาพิจารณาร่วมกันกับ UNCLOS ได้โดยเท่าที่ไม่ขัดกับอนุสัญญานี้⁵⁶

ดังนั้นด้วยกระบวนการบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศซึ่งปรากฏอยู่ในแนวทางที่รัฐภาคีเรียกร้องให้มีการใช้มาตรการต่าง ๆ ของ CBD ให้เหมาะสมกับการปรับตัวของระบบนิเวศเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงกับสภาพภูมิอากาศตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ประสานกับหน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อใช้มาตรการที่จำเป็นใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ปรากฏในหน้าที่ของรัฐตามจะช่วยให้รัฐสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลต่อไปได้

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการออกแบบพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของรัฐนั้น รัฐควรมีแผนการดำเนินงาน แผนการติดตาม และแผนสำหรับการรับมือการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศต่อความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทะเลด้วย⁵⁷ เนื่องจากพื้นที่คุ้มครองทางทะเล

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Karren N. Scott, *Integrated Oceans Management and Climate Change in Research Handbook on Climate Change, Oceans and Coasts*, Edited by Jan McDonald, Jeffrey McGee and Richard Barnes, p. 301.

ที่ออกแบบมานั้นเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อเพิ่มความสามารถของระบบนิเวศทางทะเลให้สามารถรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ดีขึ้น⁵⁸ ดังนั้นการบูรณาการให้พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นเครื่องมือบริหารจัดการเชิงพื้นที่เพื่อลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงถือว่าการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของรัฐในการส่งเสริมและมีส่วนช่วยสนับสนุนมาตรการอื่น ๆ ของรัฐในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อไป

3. การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในประเทศไทยมีปรากฏให้เห็นอยู่ได้ในกฎหมายหลากหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในส่วนของบทความฉบับนี้ ผู้เขียนขอหยิบยกเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งต่อมานี้ผู้เขียนขอใช้คำว่า พระราชบัญญัติฯ เพื่อพิจารณาถึงหลักการสำหรับการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเลภายใต้มาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเท่านั้น ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้เขียนทำการศึกษาพระราชบัญญัติฯ และกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาหลักการ วิธีการรวมถึงแนวทางในการพิจารณาข้อกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์ว่าภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะสามารถขยายความให้รวมไปถึงการพิจารณา “การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้หรือไม่อย่างไร”

ดังเช่นที่กล่าวไปในหัวข้อที่ 2.1 เรื่อง คำนียามของพื้นที่คุ้มครองทางทะเล ซึ่งผู้เขียนกล่าวถึงการกำหนดพื้นที่คุ้มครองเพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ ณ ถิ่นที่อยู่ตาม CBD และหัวข้อที่ 2.2. เรื่องกฎหมายระหว่างประเทศกับพื้นที่คุ้มครองทางทะเล ซึ่งผู้เขียนกล่าวถึง

⁵⁸ Ibid., p. 303.

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การบำรุงรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลตามหลักของ UNCLOS ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะดำเนินการภายใต้เขตอำนาจของตน เมื่อพิจารณาประกอบกับเป้าหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่มุ่งหมายจะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลทั้งทรัพยากรที่มีชีวิตและทรัพยากรที่ไม่มีชีวิตในพื้นที่ทางทะเล⁵⁹ ด้วยความมุ่งหมายดังกล่าว การกำหนดพื้นที่คุ้มครองตามพระราชบัญญัติฯ มีลักษณะที่สำคัญที่ต้องพิจารณาอยู่หลายประการ ด้วยพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อดำเนินการบริหารจัดการ อนุรักษ์ ตลอดจนฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลทั้งที่อยู่บริเวณชายฝั่ง และในพื้นที่น่านอกชายฝั่งทะเล (Offshore)⁶⁰ หนึ่งในมาตรการที่สำคัญของพระราชบัญญัติฯ คือ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล โดยการพิจารณาลักษณะของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่เกี่ยวข้องกับบทความขึ้นนี้มีด้วยกัน 3 ประเภท คือ พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตาม มาตรา 18 พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตาม มาตรา 20 และการกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 22 โดยพิจารณาดังนี้

3.1. พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตาม มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

คำว่า “พื้นที่ป่าชายเลน” ในมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติฯ หมายถึง ระบบนิเวศที่ประกอบด้วยพันธุ์พืชและสัตว์หลายชนิดซึ่งอาศัยในพื้นที่ที่มีสภาพเป็นดินเลน น้ำกร่อย และมีน้ำทะเลท่วมถึง⁶¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พื้นที่ที่มีแนวเขื่อนระหว่างแผ่นดินกับทะเล⁶² หรือป่าโกงกาง ด้วยลักษณะที่มีความหลากหลายของระบบนิเวศทั้งยังเป็นพื้นที่

⁵⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 3

⁶⁰ เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ท้ายฉบับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

⁶¹ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **พื้นที่ป่าชายเลน** [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_11

⁶² กองอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน, **คู่มือความรู้เรื่องป่าชายเลน**, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2564), หน้า 16.; สุรศักดิ์ บุญเรือง, **กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์**, (กรุงเทพมหานคร:

อนุบาลพันธุ์สัตว์น้ำ การจัดตั้งพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตามมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติฯ จึงมีวัตถุประสงค์ คือ การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพป่าให้มีระบบนิเวศที่สมบูรณ์⁶³ โดยการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 18 นั่นคือ พื้นที่ดังกล่าวจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ครอบครองของเอกชน⁶⁴

ด้วยลักษณะพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์เป็นพื้นที่ที่มีพันธุ์ไม้โกงกางมากที่สุด จนถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ป่าโกงกาง” พื้นที่ดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการเป็นกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Sink) ที่สำคัญพื้นที่หนึ่ง⁶⁵ ด้วยการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนหรือป่าโกงกางเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการสร้างความยืดหยุ่น (Resilience) ของระบบนิเวศทางทะเล⁶⁶ ดังนั้น การตั้งเป้าหมายในการกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์อาจ

โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), หน้า 310.

⁶³ สุรศักดิ์ บุญเรือง, กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์, หน้า 309.

⁶⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 18 วรรค 2

⁶⁵ Bhavesh Choudhary, Venerability Dhar and Anil S. Pawase, **Blue Carbon and the Role of Mangroves in Carbon Sequestration: Its Mechanisms, Estimation, Human Impacts and Conservation Strategies for Economic Incentives** [Online], 25 January 2025. Source: <https://doi.org/10.1016/j.seares.2024.102504>

⁶⁶ IUCN. **Blue Carbon Technical Paper for UNFCCC COP21** [Online], 25 January 2025. Source: http://cmsdata.iucn.org/downloads/oceans_and_climate_change_ii_blue_carbon_issues_brief.pdf; John Baxter and others, **Marine Protected Areas and Climate Change Mitigation: How MPAs can Contribute to the Reduction of Greenhouse Gas Emissions?** in **Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges**, Edited by F. Simard, D. Laffoley and J.M. Baxter, (Gland, Switzerland: IUCN, 2016), pp. 44-47.

เป็นวิธีการหนึ่งที่ประเทศไทยจะปรับสมดุลระหว่างการหมุนเวียนก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และบรรเทาผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในชั้นบรรยากาศได้⁶⁷

อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตของการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวโดยอาศัยพระราชบัญญัติฯ เป็นเครื่องมือในการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง คือ พื้นที่ป่าชายเลนโดยส่วนใหญ่อาจอยู่ภายใต้บังคับ หรือถูกประกาศเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามกฎหมายอุทยาน หรือพื้นที่ป่าตามกฎหมายป่าไม้ ทำให้การดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นการไปดำเนินงานทับซ้อนกับอำนาจของหน่วยงานอื่น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน มาตรา 19 ของพระราชบัญญัติฯ จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าตามกฎหมายป่าไม้ซึ่งเป็นของอธิบดีกรมป่าไม้ ให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย⁶⁸ นอกจากนี้ เพื่อให้พื้นที่ดังกล่าวสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติฯ มาตรา 23 ยังได้กำหนดมาตรการควบคุมเพื่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศทางทะเลในพื้นที่คุ้มครองตาม มาตรา 18 ด้วย กล่าวคือ มาตรา 23 เป็นข้อซึ่งมุ่งเน้นไปที่การกำหนดมาตรการที่จำเป็นต่อพื้นที่คุ้มครองต่าง ๆ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมของรูปแบบและลักษณะของพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งอาจเป็น มาตรการห้ามดำเนินกิจกรรมที่จะเป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการคุ้มครอง อนุรักษ์ หรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่นั้น ๆ เป็นต้น⁶⁹

⁶⁷ Parkin Maskulrath and others, **Carbon Sequestration and Surface Energy Balance Measurement Using Eddy Covariance Technique for Mangrove Forest Under Influence of Treated Domestic Wastewater, Phetchaburi Province, Thailand**, Agriculture and Natural Resources, Volume 58 Issue 1 (January 2024), p. 47.

⁶⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 19

⁶⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 23; สุรศักดิ์ บุญเรือง, **กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์**, หน้า 323.

ดังนั้น ในมาตรการดังกล่าว หากพิจารณาถึงคุณสมบัติของป่าโกงกางที่มีลักษณะเป็นการกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ หรือเรียกได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็น Blue Carbon Ecosystem หรือระบบนิเวศทางทะเลที่สามารถลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ผ่านกระบวนการดูดซับลงสู่ทะเลและถูกกักเก็บในระบบนิเวศทางทะเล⁷⁰ ดังนั้นการกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ย่อมส่งผลดีต่อกระบวนการในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงความท้าทายในหัวข้อที่ต่อไป

3.2. พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตาม มาตรา 20 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์ ภายใต้มาตรา 20 เงื่อนไขของการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง คือ พื้นที่ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะที่เป็นพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามมาตราอื่น ๆ ในพระราชบัญญัติฯ และพื้นที่ดังกล่าวจะต้องเข้าเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ คือ เป็นพื้นที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในสภาพอุดมสมบูรณ์ หรือ เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์⁷¹ จากเงื่อนไขของมาตรา 20 เห็นได้ว่าพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้น ต้องเป็นพื้นที่ที่เข้าตามหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขใดตาม อนุ (1) ถึง (3) ของมาตรา 20 ก่อน จึงจะพิจารณาและกำหนดมาตรการภายในสำหรับการป้องกัน และจัดการ ตามมาตรา 23 เช่นเดียวกับมาตรา 18

ทั้งนี้ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 20 กลับไม่ปรากฏว่าพื้นที่ที่จะถูกกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น

⁷⁰ NOAA, **Understanding Blue Carbon** [Online], 15 January 2025. Source: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/understanding-blue-carbon>

⁷¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 20

จะต้องมีครบทั้งสามเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่⁷² ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง กฎกระทรวงกำหนดให้บริเวณเกาะโลซิน ตำบลบ้านน้ำบ่อ อำเภอบะนาระ จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง⁷³ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีความอุดมสมบูรณ์ และเป็นแหล่งอาหารของสัตว์ทะเลต่าง ๆ ทั้งพื้นที่ดังกล่าวควรได้รับการป้องกันมิให้กิจกรรมของมนุษย์ เช่น การทำประมงและกิจกรรมการท่องเที่ยว ทำลายระบบนิเวศทางทะเลในพื้นที่ดังกล่าวด้วย จากเหตุผลและความจำเป็นท้ายกฎกระทรวงเห็นได้ว่า สาระสำคัญของการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลในพื้นที่คุ้มครองนั้นอาจจำเป็นต้องพิจารณาทั้งสามเงื่อนไข และด้วยเงื่อนไขทั้งสามประการดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าอาจนำไปสู่การพิจารณาในเรื่องของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อไปด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 20 จึงมีความเป็นไปได้ที่พื้นที่คุ้มครองประเภทนี้จะมีส่วนช่วยสนับสนุนการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เช่นกัน ผู้เขียนพบว่าเจตนารมณ์ของมาตรา 20 คือการกำหนดพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลให้คงสภาพธรรมชาติและอุดมสมบูรณ์นั้นสะท้อนให้เห็นแนวทางที่จะกำหนดพื้นที่คุ้มครองที่มีเป้าหมายในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ นั่นคือระบบนิเวศของหญ้าทะเล⁷⁴ซึ่งในปี พ.ศ. 2567 พบว่า มีพื้นที่หญ้าทะเลของประเทศไทยมีประมาณ 97,784 ไร่ ซึ่งครอบคลุมอยู่ในพื้นที่ชายฝั่งหลายจังหวัด เช่น ตรัง กระบี่ ระนอง พังงา จันทบุรี ระยอง และ

⁷² สุรศักดิ์ บุญเรือง, กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์, หน้า 312.

⁷³ ราชกิจจานุเบกษา, กฎกระทรวงกำหนดให้บริเวณเกาะโลซิน ตำบลบ้านน้ำบ่อ อำเภอบะนาระ จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2565 [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17202624.pdf>

⁷⁴ ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์และอธิบายไปในหัวข้อที่ 2 จะเห็นว่า ระบบนิเวศเช่น หญ้าทะเลเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการลด และบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นครศรีธรรมราช⁷⁵ เมื่อเทียบกับพื้นที่หญ้าทะเลในช่วงปี พ.ศ. 2565 ที่มีพื้นที่อยู่ประมาณ 103,580 ไร่⁷⁶ ด้วยแนวโน้มของการแพร่กระจายตัวของหญ้าทะเลนั้น มีปัจจัยทั้งด้านสาเหตุทางธรรมชาติ เช่น ภาวะอุณหภูมิของน้ำทะเลที่สูงขึ้น คลื่นทะเลที่พัดพาตะกอนปกคลุมหญ้าทะเล และปัจจัยจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การปล่อยน้ำทิ้ง การสัญจรของเรือ มีโอกาสที่จะทำให้ความสมบูรณ์ของหญ้าทะเลไม่คงที่⁷⁷

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา 20 โดยเฉพาะหากจะต้องกำหนดพื้นที่คุ้มครองหญ้าทะเลนั้น ถือเป็นความท้าทายของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่จะต้องประเมินสถานการณ์ของหญ้าทะเลรายปี และวางแผนการดำเนินงานสำหรับการส่งเสริมกระบวนการปรับสภาพพื้นที่ของหญ้าทะเลให้สามารถรับมือกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น ปัจจัยจากกิจกรรมของมนุษย์ ทั้งกิจกรรมการท่องเที่ยว การเดินเรือ และปัจจัยจากธรรมชาติ เนื่องจากปัจจัยนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ตามธรรมชาติที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ในช่วงหนึ่ง ๆ ของปี อาทิ หน้ามรสุม ในขณะเดียวกัน มาตรการภายใต้พระราชบัญญัติฯ ที่ปรากฏมาตรการในการอนุรักษ์หญ้าทะเล คือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเภทสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ ในท้องที่อำเภอปะเหลียน อำเภอหาดสำราญ อำเภอย่านตาขาว อำเภอกันตัง และอำเภอสิเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. 2565⁷⁸ โดยอาศัย มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อต่อไป

⁷⁵ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **สถานภาพแหล่งหญ้าทะเล (รายจังหวัด ปีงบประมาณ 2567)** [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://www.dmcr.go.th/detailAll/73097/nws/187>

⁷⁶ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **สถานภาพแหล่งหญ้าทะเลปี พ.ศ. 2565** [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_4/d_19781

⁷⁷ กรมทรัพยากรและชายฝั่ง, **ภาวะคุกคามแหล่งหญ้าทะเล** [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_4/d_777

⁷⁸ ราชกิจจานุเบกษา, **ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเภทสัตว์ทะเลหายาก**

3.3. มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

การกำหนดมาตรการคุ้มครองในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ทรัพยากรนั้นอาจถูกทำลายหรือเสียหายเข้าขั้นวิกฤติ หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เห็นว่ามีความจำเป็นต้องสงวนรักษาความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง นั้น⁷⁹ มาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นการป้องกันความเสียหายที่ “อาจยังไม่เกิดขึ้น” โดยมาตรา 22 เป็นมาตรการที่กำหนดไว้แตกต่างจาก พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทะเลและชายฝั่งในสองหัวข้อก่อนหน้า เนื่องจากมาตรา 22 นี้ มุ่งหมายในการปกป้องและคุ้มครองความเสียหายของทรัพยากรชายฝั่งโดยตรง ซึ่ง สุรศักดิ์ บุญเรือง อธิบายว่า มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ มีลักษณะเป็นมาตรการควบคุมผลกระทบจากกิจกรรมต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงให้อำนาจแก่หน่วยงานตามพระราชบัญญัติฯ เป็นผู้ควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายนั้น⁸⁰

จากการที่ผู้เขียนได้กล่าวไปในหัวข้อ 3.2 ว่าแนวทางกำหนดพื้นที่ทางทะเลที่เหมาะสมต่อการขจัดปัญหา และช่วยบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยอาศัยมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองหญ้าทะเล ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติฯ มีความเป็นไปได้อย่างมากที่จะช่วยส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถนำมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลมาเสริมสร้างแนวทางการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่กลับปรากฏว่า ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

ยากหรือใกล้สูญพันธุ์ แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ ในท้องที่อำเภอปะเหลียน อำเภอหาดสำราญ อำเภอย่านตาขาว อำเภอกันตัง และอำเภอสิเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. 2565 [ออนไลน์], 25 มกราคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17215351.pdf>

⁷⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 22

⁸⁰ สุรศักดิ์ บุญเรือง, กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์, หน้า 325-326.

และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเภทสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ ในท้องที่อำเภอปะเหลียน อำเภอสทิงพระ อำเภอหาดสำราญ อำเภอย่านตาขาว อำเภอกันตัง และอำเภอสีเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. 2565 เป็นเพียงมาตรการเดียวที่ปรากฏในเขตอำนาจของพระราชบัญญัติฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดพื้นที่คุ้มครองและป้องกันกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อหญ้าทะเลนั้น

ในข้อดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเล็งเห็นว่า มาตรา 22 ยังคงมีความเป็นไปได้เช่นเดียวกันว่าจะเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย แต่ในอีกประเด็นหนึ่งพบว่า มาตรา 22 ยังมีความคลุมเครือในเรื่องระยะเวลาของการใช้บังคับกฎเกณฑ์ เนื่องจาก มาตรา 22 วรรค 2 กำหนดว่า การกำหนดมาตรการดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาในการคุ้มครองไว้ด้วย⁸¹ จากประกาศฯ ข้อ 8 จึงมีการระบุว่าการประกาศดังกล่าวมี ระยะเวลาใช้บังคับ 5 ปี⁸² ซึ่งทำให้การกำหนดมาตรการคุ้มครองตามนัยของ มาตรา 22 นี้ มีแนวโน้มที่จะไม่สามารถปรับใช้กับการจัดการผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาวได้เช่นเดียวกับ มาตรา 18 และมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติฯ

4. ความท้าทายของการกำหนดพื้นที่คุ้มครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

ภายใต้มาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ตามที่ได้ศึกษาไปข้างต้นจะเห็นว่า

⁸¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 22 วรรค 2

⁸² ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเภทสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ ในท้องที่อำเภอปะเหลียน อำเภอสทิงพระ อำเภอหาดสำราญ อำเภอย่านตาขาว อำเภอกันตัง และอำเภอสีเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. 2565, ข้อ 8.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายแนวนโยบายที่ออกมาเพื่อเป็นกลไกให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อดำเนินการโดยประสานการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจากการศึกษายังพบว่า มาตรา 18 และ มาตรา 20 ซึ่งกำหนดหลักการในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล รวมถึงมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในมาตรา 22 หากพิจารณาประกอบกับมาตรา 23 ซึ่งเป็นข้อบทที่วางหลักให้การกำหนดมาตรการภายในซึ่งเป็นกฎเกณฑ์และข้อบังคับเฉพาะในพื้นที่นั้น ๆ แต่ในการพิจารณาข้อบทดังกล่าวในบริบทของการพิจารณาความสามารถของ “มาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลต่อการรับมือปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” กลับพบว่าพระราชบัญญัติฯ ยังคงมีช่องว่างและแนวทางการบริหารจัดการที่ยังไม่ชัดเจน โดยในหัวข้อนี้ ผู้เขียนขอเสนอข้อจำกัดและความท้าทายที่ประเทศไทยจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการของการใช้พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นพื้นที่ฟื้นฟูและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนี้

ประการแรก มาตรการในการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้พระราชบัญญัติฯ เป็นข้อบทที่กำหนดกรอบในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างกว้างซึ่งส่งผลต่อการพิจารณาแนวทางการแก้ปัญหา จากข้อพิจารณาในหัวข้อที่ 3 พบว่าหลักการที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฯ มีเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้มีมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลทั้งหมด ซึ่งใน มาตรา 18 และมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติฯ เป็นมาตรการที่เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองโดยวางหลักไว้เพียงว่าหากปรากฏว่าพื้นที่ทางทะเลนั้น ๆ มีความเป็นไปได้ที่จะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรย่อมสามารถกำหนดพื้นที่ดังกล่าวให้กลายเป็นพื้นที่คุ้มครองได้ หรือในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติฯ กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในกรณีที่มีความจำเป็นต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบของกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งการแก้ไขปัญหาลักษณะจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในข้อเท็จจริงนั้นเป็นเพียงหนึ่งในสาเหตุของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเท่านั้น ดังนั้น สิ่งที่เป็นความท้าทายของประเด็นดังกล่าวคือ ในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามนัยของมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตาม

มาตรา 22 จะถูกตีความให้มีโอกาสใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครอง พื้นฟูระบบนิเวศจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยได้หรือไม่

จากการศึกษาพบว่า แม้ประเด็นปัญหาของพระราชบัญญัติฯ จะมีข้อจำกัดที่ตัวบทกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลไว้อย่างกว้าง ๆ แต่ผู้เขียนพบว่า โอกาสในความเป็นไปได้ที่มาตรการภายใต้พระราชบัญญัติฯ นี้จะสามารถเข้ามามีส่วนสนับสนุนต่อกระบวนการในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นั่นคือ **ลักษณะของข้อบทในพระราชบัญญัติเปิดช่องให้มีการบูรณาการ (Integration)** เพื่อรับมือกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไปในหัวข้อที่ 2 การจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจำเป็นต้องอาศัยแนวทางการตีความของกฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบกับการตีความวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฯ และปัจจัยด้านอื่น ๆ ทั้งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูล โดยหลักการในพระราชบัญญัตินี้จะเป็นตัวกลางในการประสานแนวทางการแก้ไขปัญหา เช่น การวางเป้าหมายและแนวนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์สำหรับพิจารณาปรับใช้พื้นที่คุ้มครองทางทะเลเป็นพื้นที่สำหรับบรรเทาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งถือเป็นความท้าทายอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องพิจารณา และคำนึงถึงการนำมาตราการภายใต้พระราชบัญญัติฯ มาปรับใช้เป็นเครื่องมือเพื่อจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลในประเทศไทย

ประการที่สอง คือ ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาเพื่อพิจารณาจัดตั้งเป็นพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามพระราชบัญญัติฯ นอกเหนือจากลักษณะทั่วไปของข้อกำหนดในพระราชบัญญัติที่กล่าวในความท้าทายประการแรก ระยะเวลาในการประกาศพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามมาตรา 18 และ มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติฯ เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่อาจใช้เวลานานกว่า 1 ปี ผู้เขียนขอยกตัวอย่างพื้นที่คุ้มครองของเกาะโลซินซึ่งถูกกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองตามนัยของมาตรา 20 ประกอบกับมาตรา 23 โดยกระบวนการในการดำเนินการพบว่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ริเริ่มและเตรียมประกาศให้เกาะโลซินเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในช่วง

ระยะเวลาปี พ.ศ. 2563⁸³ และถูกประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองจริงเมื่อ ปี พ.ศ. 2565 เนื่องจากการประกาศพื้นที่คุ้มครองทางทะเลจำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับการรับรู้ความเห็นของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ตลอดจนเอกชน ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ดังกล่าว เมื่อระยะเวลาในการพิจารณาประกาศพื้นที่คุ้มครองมีกระบวนการพิจารณาที่นาน จึงอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันให้พื้นที่คุ้มครองเป็นพื้นที่ที่มีส่วนในการบรรเทาและฟื้นฟูระบบนิเวศจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้

ประการที่สาม คือ เขตอำนาจของพระราชบัญญัติฯ มีเขตอำนาจในการใช้บังคับได้เฉพาะในพื้นที่ทะเลอาณาเขตเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าในพระราชบัญญัติฯ มิได้กำหนดขอบเขตของการใช้บังคับไว้ ซึ่งขอบเขตในการใช้บังคับนี้เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งกำหนดอาณาเขตที่ชัดเจน กล่าวคือ พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้กล่าวถึงเขตอำนาจของประเทศไทยไว้ โดยพระราชกำหนดการประมงฯ ได้ให้คำนิยามของ “ทะเล” ว่า “ทะเลชายฝั่ง ทะเลนอกชายฝั่ง ทะเลนอกน่านน้ำไทย ...”⁸⁴ ในขณะที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” ว่า “..เขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญาต่างประเทศ..”⁸⁵

ปัญหาต่อมาที่จะพบนั้นคือ ประเทศไทยสามารถใช้อำนาจของตนตามที่รับรองไว้ใน UNCLOS เพื่อกำหนดพื้นที่คุ้มครองในเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้หรือไม่ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จุมพต สายสุนทร และ สุรศักดิ์ บุญเรือง ได้ให้ความเห็นว่าตามนัยของพระราชบัญญัติฯ ซึ่งมีได้ระบุว่า “ทะเล” หมายถึงบริเวณใดนั้น ทำให้อำนาจบังคับใช้ตาม

⁸³ เริ่มต้นจากกระบวนการนำร่างประกาศเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โปรดดูประกอบ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, **มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 มกราคม 2564** [ออนไลน์], 20 มีนาคม 2568. แหล่งที่มาของข้อมูล: https://resolution.soc.go.th/?prep_id=402898.

⁸⁴ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5

⁸⁵ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 4

กฎหมายดังกล่าวอยู่ภายในอำนาจอธิปไตยเพียง 12 ไมล์ทะเลเท่านั้น⁸⁶ ผู้เขียนเห็นด้วยว่ากรณีดังกล่าวจำเป็นมีการระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกันกับพระราชกำหนดการประมงฯ ซึ่งให้คำนิยามของทะเลครอบคลุมไปจนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย ซึ่งเป็นเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในการสงวนและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามที่กฎหมายระหว่างประเทศรองรับไว้ ด้วยข้อจำกัดในเรื่องความไม่ชัดเจนในการกำหนดเขตอำนาจบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้ ผู้เขียนขอตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ว่าหากมีการกำหนดเขตอำนาจที่แน่นอนโดยระบุถึงคำว่า “ทะเล” ให้ครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะเช่นเดียวกับ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ก็จะเป็นประโยชน์ในการใช้บังคับพระราชบัญญัติฯ สำหรับการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง การบังคับใช้กฎเกณฑ์ข้อบังคับในพื้นที่นั้น ตลอดจนการนำมาพิจารณาในประเด็นปัญหาของบทความฉบับนี้อีก

5. บทสรุป

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันนำไปสู่ผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลอย่างมีนัยยะสำคัญในหลาย ๆ พื้นที่ทางทะเลทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย จากการศึกษาในบทความฉบับนี้ สะท้อนให้เห็นว่าระบบกฎหมายระหว่างประเทศมีได้หนึ่งนอนใจและเตรียมพร้อมในการรับมือปัญหาดังกล่าวผ่านการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ และเรียกร้องผ่านทางที่ประชุมของรัฐภาคีในอนุสัญญาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น UNCLOS หรือ CBD เพื่อให้รัฐภาคีมีกระบวนการแก้ไขปัญหาลผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดย “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” เป็นอีกหนึ่งในกระบวนการจัดการเชิงพื้นที่ทางทะเลที่สามารถสนับสนุนการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ในระดับหนึ่ง

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เพื่อบรรลุเป้าหมายในการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ถือเป็น

⁸⁶ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางชีวภาพ, หน้า 251.; สุรศักดิ์ บุญเรือง, กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์, หน้า 292-295.

ข้อท้าทายอย่างยิ่ง ด้วยลักษณะของมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของพระราชบัญญัติฯ เป็นหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่จะต้องอาศัยการพิจารณาความยืดหยุ่นและการปรับตัวของระบบนิเวศทางทะเล ตลอดจนความสามารถในการรองรับผลกระทบและการฟื้นฟูของระบบนิเวศทางทะเลในพื้นที่นั้น ๆ จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศซึ่งประเด็นทั้งสองจำเป็นต้องอาศัยข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ในการประเมินผล และอาจมีกระบวนการพิจารณาเพื่อประกอบการจัดทำร่างประกาศที่อาศัยระยะเวลาในการดำเนินงานนานนับปี

แม้ว่าด้วยกระบวนการของพระราชบัญญัติฯ จะยังคงมีข้อจำกัดต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา จากการศึกษาถึงปัญหาและความท้าทายในบทความชิ้นนี้ การบรรลุเป้าหมายในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่านมาตรการการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลนั้น ผู้เขียนเล็งเห็นว่า ด้วยพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติฯ ที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถถูกปรับใช้และพิจารณาในฐานะเครื่องมือการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่สามารถรับมือกับสถานการณ์หรือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เช่นเดียวกัน ด้วยกระบวนการบูรณาการและประสานประโยชน์ระหว่างข้อกฎหมายและมาตรฐานในทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความท้าทายอีกขั้นที่ประเทศไทยจะนำไปพิจารณาเพื่อปรับใช้กับการวางมาตรการจัดการปัญหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อไป

รายการอ้างอิง

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **พื้นที่คุ้มครองทางทะเลคืออะไร** [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_61/s_21
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **พื้นที่ป่าชายเลน** [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_11
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **สถานภาพแหล่งหญ้าทะเล (รายจังหวัด ปี งบประมาณ 2567)** [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://www.dmcr.go.th/detailAll/73097/nws/187>
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, **สถานภาพแหล่งหญ้าทะเลปี พ.ศ. 2565** [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_4/d_19781
- กรมทรัพยากรและชายฝั่ง, **ภาวะคุกคามแหล่งหญ้าทะเล** [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: https://km.dmcr.go.th/c_4/d_777
- กฤษฎากร ว่องวุฒิภูทิต, **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายทะเล: ผลกระทบและทางออกของปัญหา**, วารสารนิติพัฒน์ นิต้า, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (2561).
- กองอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน, **คู่มือความรู้เรื่องป่าชายเลน**, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2564).
- จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสีน้ำเงินทางทะเล**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560).
- จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ความหลากหลายทางชีวภาพ**, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).
- ประดิภา สุวรรณรัตน์, **ประเทศไทยกับการจัดการปัญหาความเป็นกรดในมหาสมุทรที่มีแหล่งกำเนิดจากเรือและการทิ้งเท**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).
- ราชกิจจานุเบกษา, **กฎกระทรวงกำหนดให้บริเวณเกาะโลซิน ตำบลบ้านน้ำบ่อ อำเภอบะนาระ จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.**

2565 [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17202624.pdf>

- ราชกิจจานุเบกษา, ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประเภทสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ แหล่งหญ้าทะเล และแหล่งอาศัยหรือหากินของสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ ในท้องที่อำเภอปะเหลียน อำเภอหาดสำราญ อำเภอย่านตาขาว อำเภอกันตัง และอำเภอสิเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. 2565 [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17215351.pdf>

- สุรศักดิ์ บุญเรือง, กฎหมายกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เล่ม 2 การอนุรักษ์เชิงพื้นที่และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).

- สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 มกราคม 2564 [ออนไลน์], แหล่งที่มาของข้อมูล: https://resolution.soc.go.th/?prep_id=402898.

- Bhavesh Choudhary, Venerability Dhar and Anil S. Pawase, Blue Carbon and the Role of Mangroves in Carbon Sequestration: Its Mechanisms, Estimation, Human Impacts and Conservation Strategies for Economic Incentives [Online], Source: <https://doi.org/10.1016/j.seares.2024.102504>

- Catherine Marzin and others, Marine Protected Areas and Adaptation to Climate Change: How can MPAs Increase Climate Resilience? in Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges, Edited by F. Simard, D. Laffoley. and J.M. Baxter, (Gland, Switzerland: IUCN, 2016).

- COP of CBD, Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at Its Tenth Meeting [Online], Source: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-29-en.pdf>

- COP of CBD, **Decision XI/21** [Online], Source: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-11/cop-11-dec-21-en.pdf>
- Duncan E. J. Currie and Kateryna Wowk, **Climate Change and CO₂ in the Oceans and Global Oceans Governance**, Carbon & Climate Law Review, Volume 3 Issue 4 (2009).
- Graeme Kelleher, **Guidelines for Marine Protected Areas**, (Gland, Switzerland: IUCN, 1999).
- IAEA, **What Is Blue Carbon?** [Online], Source: <https://www.iaea.org/newscenter/news/what-is-blue-carbon>
- IMO, **Special Areas under MARPOL** [Online], Source: <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Special-Areas-Marpol.aspx>
- Ingvild Ulrikke Jakobsen, **Marine Protected Areas and Climate Change in The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints**, Edited by Elise Johansen, Signe Veierud Busch and Ingvild Ulrikke Jakobsen, (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).
- IPCC, **Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Online], Source: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf
- ITLOS, **Request for an Advisory Opinion of 12 December 2022** [Online], Source: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf
- **Request for an Advisory Opinion Submitted by Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, (Advisory Opinion)**, ITLOS cases no.31, May 21, 2024.

- IUCN. **Blue Carbon Technical Paper for UNFCCC COP21** [Online], Source: http://cmsdata.iucn.org/downloads/oceans_and_climate_change_ii_blue_carbon_issues_brief.pdf
- James Harrison, **Saving the Oceans Through Law: the International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment**, (Oxford: Oxford University Press, 2017).
- John Baxter and others, **Marine Protected Areas and Climate Change Mitigation: How MPAs can Contribute to the Reduction of Greenhouse Gas Emissions?** in **Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges**, Edited by F. Simard, D. Laffoley and J.M. Baxter, (Gland, Switzerland: IUCN, 2016).
- Julian Roberts, Aldo Chircop and Sian Prior, **Area-based Management on the High Seas: Possible Application of the IMO's Particularly Sensitive Sea Area Concept**, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 25 Issue 4 (2010).
- Karren N. Scott, **Integrated Oceans Management and Climate Change in Research Handbook on Climate Change, Oceans and Coasts**, Edited by Jan McDonald, Jeffrey McGee and Richard Barnes, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020).
- Nawaporn Saeneewong Na Ayudhaya, **Towards Regional Cooperation in the Establishment of Marine Protected Areas**, (Doctoral thesis, The Degree of Doctor of Philosophy, Nottingham Trent University, 2018).
- Nigel Dudley, **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**, (Gland, Switzerland: IUCN, 2008).

- NOAA, **Understanding Blue Carbon** [Online], Source: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/understanding-blue-carbon>

- Parkin Maskulrath and others, **Carbon Sequestration and Surface Energy Balance Measurement Using Eddy Covariance Technique for Mangrove Forest Under Influence of Treated Domestic Wastewater, Phetchaburi Province, Thailand**, Agriculture and Natural Resources, Volume 58 Issue 1 (January 2024).

- *Mauritius v. United Kingdom* (Chagos Marine Protected Area Arbitration), Award, PCA Case No. 2011-03, March 18, 2015.

- *Philippines v. China* (South China Sea Arbitration), Award, PCA Case- No. 2013-19, July 12, 2016.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, **Handbook of the Convention on Biological Diversity Including its Cartagena Protocol on Biosafety**, 3 ed. (Canada: Friesen Press, 2005).

- UN, **Causes and Effects of Climate Change** [Online], Source: <https://www.un.org/en/climatechange/science/causes-effects-climate-change>

- UNGA, **Report of the Secretary-General, Addendum, Division of the Ocean and the Law of the Sea at its Sixty-second Session**, UN Doc no. A/62/66/Add.2, (10 September 2007) [Online], Source: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n07/500/06/pdf/n0750006.pdf>.

- **United Nations Convention on the Law of the Sea**, December 10, 1982, UNTS 1833, p. 3.

- **Convention on Biological Diversity**, Rio de Janeiro, June 5, 1992, UNTS, vol. 1760.

- Yoshifumi Tanaka, **The International Law of the Sea**, (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).