

กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาต
ให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ
ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982
Thai Legislation Relating to Promotion and Authorize of Marine Scientific
Research Activities under National Jurisdiction According to
United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS)

ฉัตรวรินทร์ ภูวทรัพย์กุล¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
2 ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี 34000, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: chatwarine@outlook.com

Chatwarine Phoowatpibool²

Faculty of Law, Ubon Ratchathani Rajabhat University
2 Nai Mueang, Mueang, Ubon Ratchathani 34000, Thailand
Email: chatwarine@outlook.com

Received: January 29, 2021 Revised: April 23, 2021 Accepted: April 30, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งศึกษาถึงกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รวมทั้งกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ กล่าวคือ ในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป เพื่อให้ทราบถึงกรอบของกฎหมายและการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาฯ ในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ตามที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 แล้วนั้น พันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ ได้ผูกพันให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามในฐาณะรัฐภาคี โดยที่ประเทศไทยต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมายภายในเพื่อให้มีความสอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว ดังนี้ ตามที่กฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายของประเทศไทยแล้ว ในประเด็นเรื่องการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐนั้น ถือว่ายังไม่มี ความก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ ได้แก่ 1) ขาดการผลักดันจากรัฐบาล 2) ด้านการอนุวัติการกฎหมาย และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 3) ด้านหน่วย

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

งานที่เกี่ยวข้อง และ 4) ด้านการบูรณาการความร่วมมือ ทั้งที่การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเป็นกิจกรรมทางทะเลที่สามารถสร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง ดังนั้นประเทศไทยจึงควรต้องเร่งดำเนินการและพัฒนาระบบการบริหารจัดการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้อนุสัญญาฯ

คำสำคัญ: ประเทศไทย; การส่งเสริมและอนุญาต; การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล; เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ; อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

Abstract

This article aims to study laws relating to marine scientific research according to United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS) as well as Thai legislation relating to promotion and authorize of marine scientific research activities under national jurisdiction including territorial sea, exclusive economic zone and continental shelf zone. The ultimate purpose is to identify Thai legal framework and administration to comply with the UNCLOS. Another objective is to analyze related obstacles and hence to identify recommendations.

Results show that; Thailand is ratified to UNCLOS. Thailand has to comply its obligations as a state member, to implementation of state law in accordance and accommodating the obligations of the convention. Marine scientific research is provided in PART XIII of the UNCLOS. However, there are little progress of Thai laws relating to the promotion and authorize of marine scientific research activities under national jurisdiction due to multiple problems and obstacle; 1) Lack of government support, 2) Law Implementation and conduct of the relevant committees, 3) Relating agencies and 4) Lack of collaboration. Marine science research is an important sea activity that can yield national sea interests as well as contribute to the national development. As a result, Thailand should accelerate the legal amendments as well as improve related administrative systems so as to achieve efficiency and effectiveness of the UNCLOS.

Keywords: Thailand; Promotion and Authorize; Marine Scientific Research; National Jurisdiction; United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS)

1. บทนำ

ตามที่มนุษย์ได้เรียนรู้การใช้ประโยชน์จากทะเลในการดำรงชีวิตมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่โบราณกาลจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นด้านโภชนาการ ด้านการคมนาคมและการขนส่ง ด้านแหล่งที่อยู่อาศัย รวมถึงด้านเศรษฐกิจ ซึ่งทะเลมีพื้นที่ครอบคลุม 3 ใน 4 ส่วนของโลก โดยคิดเป็นร้อยละ 97 ของปริมาณน้ำทั้งหมดบนโลก ดังนั้นการดำรงชีวิตของประชากรจึงล้วนต่างพึ่งพาอาศัยความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและชายฝั่ง ดังปรากฏข้อมูลว่าทะเลเป็นแหล่งอาหารโปรตีนขนาดใหญ่ที่สุดของโลก ซึ่งมีราคาถูกกว่าโปรตีนชนิดอื่นบนบก และมีประโยชน์อย่างยิ่งแก่ประเทศที่ยากจน นอกจากนี้ ทะเลยังช่วยลดผลกระทบจากปรากฏการณ์โลกร้อน

โดยการดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์เอาไว้ถึงร้อยละ 30 เป็นต้น³ อย่างไรก็ตาม แม้มนุษย์เรียนรู้การใช้ประโยชน์จากทะเลมาอย่างยาวนานก็ตาม แต่ทะเลนั้นเป็นระบบนิเวศทางธรรมชาติขนาดใหญ่ที่อุดมไปด้วยทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต โครงสร้างของทะเลประกอบไปด้วยผิวน้ำ ท้องทะเล ห้วงน้ำ พื้นดินท้องทะเล ดินใต้ผิวดิน ชั้นบรรยากาศเหนือผิวน้ำ ซึ่งภายในท้องทะเลหนาแน่นไปด้วยคลื่นเสียง ความดันและความหลากหลายทางชีวภาพของท้องทะเล ดังนั้นการศึกษาและการใช้ประโยชน์จากทะเลจึงจำเป็นต้องใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในแขนงวิชาต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องได้แก่ สมุทรศาสตร์ชีวภาพ สมุทรศาสตร์เคมี สมุทรศาสตร์ฟิสิกส์ สมุทรศาสตร์ธรณี สมุทรศาสตร์อุทุนิยม และรวมถึงอุทกศาสตร์ เพื่อทำการศึกษาทะเล ที่เรียกว่า การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล (Marine Scientific Reserch)⁴

โดยกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ได้ถูกบัญญัติไว้ในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 (ซึ่งต่อไปผู้เขียนจะขอใช้คำว่าอนุสัญญาฯ 1982) ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของโลกที่บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไว้เป็นการเฉพาะ⁵ โดยเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นเพื่อส่งเสริมให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทางระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้สิทธิแก่รัฐทั้งปวง รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจสามารถเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในพื้นที่ทางทะเลต่าง ๆ ทั้งภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ และนอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศที่ด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนาเป็นสำคัญ⁶ เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลอย่างแพร่หลายและเป็นประโยชน์ต่อสังคมระหว่างประเทศ

เมื่อก้าวถึงประเทศไทยนั้น ได้มีการลงนามในอนุสัญญาฯ 1982 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2525 และได้ให้สัตยาบันเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ 1982 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ดังนั้นประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ 1982 กล่าวคือ ประเทศไทยต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมายภายใน โดยการตรากฎหมายหรือปรับแก้ไขกฎหมายภายใน เพื่อให้มีความสอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว อีกทั้งต้องดำเนินการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลที่เชื่อมโยงสอดคล้อง และสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับ 3 ระดับ คือ ทั้งในระดับท้องถิ่น (Local Level) ระดับประเทศ (National Level) และระดับระหว่างประเทศ (International Level)⁷

แม้ว่าปัจจุบันการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้เป็นที่แพร่หลายในทางระหว่างประเทศแล้วก็ตาม แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายภายในประเทศไทยแล้ว โดยเฉพาะในแง่ขอบเขตของการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐนั้น ยังไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควรเนื่องจากพบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ 1) ขาดการผลักดันจากรัฐบาล 2) ด้านการอนุวัติการกฎหมาย และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 3) ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 4) ด้านการบูรณาการความร่วมมือ ทั้งที่การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเป็นกิจกรรมทางทะเลที่สามารถสร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศชาติอย่างยิ่ง

³ Phadermsak Jarayaphan, Sarun Petpirun and Komol Jirachaisuthikul, *National Interests at Sea Situations and Proposals* (Bangkok: Fund Office Research Support, 2013), 12. [In Thai]

⁴ Chaichan Mahasat, *Marine Science on Marine Surveys* (Bangkok: Mass, 2007), 17. [In Thai]

⁵ Andreyev E. P., *The Legal Regime of Marine Scientific Research* (n.p.: I. P. Blishenko, 1986), 55.

⁶ Tim Daniel, "Legal Aspects of Marine Scientific Research (MSR) and Part XIII of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)," ABLOS Conference, Monaco, October 10, 2005, 12.

⁷ Soparat Jarusombat, *United Nations Convention on the Law of the Sea (1982), and Its Implementation in Thailand* (Research Report) (Bangkok: Thammasat University Press, 2014), 27-28. [In Thai]

จากเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการศึกษาในเรื่องนี้ โดยบทความฉบับนี้ได้มุ่งศึกษาถึงกฎหมาย การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ของภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 รวมทั้งกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง กับการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ กล่าวคือ ในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป เพื่อให้ทราบถึงกรอบของกฎหมายและการดำเนินงาน ของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการดำเนินงานของประเทศไทย อันนำมาสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางที่เป็นประโยชน์ตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ 1982 ในที่สุด

2. ลักษณะและสาขาของการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล

ตามที่ทะเลเป็นทรัพยากรที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้นการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ต้องดำเนินการโดยบุคลากรและหน่วยงานที่มีความรู้และชำนาญการด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเลโดยเฉพาะ โดยวิทยาศาสตร์ที่นำมาศึกษาทะเลนี้ จะอยู่ในรูปแบบสหสาขาไม่ว่าจะเป็นด้านฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา ธรณีวิทยา และอุตุนิยมวิทยา มาประยุกต์ใช้ หรือที่เรียกว่าวิทยาศาสตร์ทางทะเล (Marine Science)⁸ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ต่อระบบนิเวศทางทะเลได้อย่างลุ่มลึก โดยวัตถุประสงค์ของการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้นคือ เพื่อสังเกตการณ์ และอธิบายความหลากหลายทางชีวภาพ ปრაกฏการณ์และการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติของทะเล รวมถึง เพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างสมเหตุสมผล การจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล อย่างยั่งยืน อีกทั้งในด้านการสงวนและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ด้านความปลอดภัยต่อเส้นทางการเดินเรือและจากภัยธรรมชาติทางทะเล ด้านโภชนาการและยารักษาโรค รวมถึงด้านการใช้ทะเลเพื่อการทหารอีกด้วย โดยการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น มีความสัมพันธ์กับวิทยาศาสตร์ในกระบวนการ ทางเทคนิค ดังนั้น จึงมีขอบเขตการศึกษาและการวิจัยเป็น 5 สาขา⁹ คือ

2.1 สมุทรศาสตร์ชีวภาพ (Biological Oceanography)

เป็นการศึกษาและวิจัยความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ทางทะเล ไม่ว่าจะเป็น สัตว์น้ำ ปะการัง และพืชต่าง ๆ, ความสัมพันธ์กันในระบบนิเวศ, การศึกษาชนิดพันธุ์ของปะการัง เป็นต้น

2.2 สมุทรศาสตร์เคมี (Chemical Oceanography)

เป็นการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบทางเคมีของน้ำทะเล, ความสัมพันธ์ของหินและแร่ต่าง ๆ ที่มีต่อคุณสมบัติทางเคมีของน้ำทะเล, ปฏิกิริยาทางเคมีที่เกิดขึ้นระหว่างน้ำทะเลกับอากาศ เป็นต้น

2.3 สมุทรศาสตร์ฟิสิกส์ หรือสมุทรศาสตร์กายภาพ (Physical Oceanography)

เป็นการศึกษาและวิจัยถึงคุณสมบัติทางกายภาพทางธรรมชาติและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทะเล หรือมหาสมุทรโดยใช้กระบวนการทางฟิสิกส์ เช่น หลักการความโน้มถ่วง, พลังงานแม่เหล็ก เป็นต้น

2.4 สมุทรศาสตร์ธรณี (Geological Oceanography)

สมุทรศาสตร์ธรณีแบ่งออกเป็นธรณีวิทยาทางทะเลและธรณีทางฟิสิกส์ ซึ่งเป็นการศึกษาและ วิจัยเกี่ยวกับลักษณะของพื้นมหาสมุทรโดยใช้กระบวนการทางธรณีวิทยา เช่น การศึกษาโครงสร้างและ ส่วนประกอบของพื้นทะเลและมหาสมุทร, การศึกษาการกระจายของแร่ธาตุต่าง ๆ เป็นต้น

2.5 สมุทรศาสตร์อุตุนิยม (Meteorological Oceanography)

เป็นการศึกษาและวิจัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างทะเลกับบรรยากาศ, ภูมิความชื้นในอากาศ, ทิศทางความเร็วของลม, ชนิดและปริมาณเมฆฝน เป็นต้น ซึ่งสมุทรศาสตร์อุตุนิยมมีประโยชน์อย่างมากต่อ การเดินเรือและความปลอดภัยระหว่างการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล

⁸ Odessa Streete D. "Maritime Zone (Marine Scientific Research) Regulations IMO," last modified 2017, accessed March 12, 2020, <https://www.imli.org/wp-content/uploads/2021/03/Donnette-Odessa-Streete.pdf/>

⁹ Chaichan Mahasat, *Marine Science on Marine Surveys*, 12-15. [In Thai]

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล มิใช่เพียงแต่การที่มีนักวิทยาศาสตร์เป็นกลุ่มคณะเดินทางไปสำรวจวิจัยเท่านั้น แต่ยังจำเป็นต้องใช้เรือที่ติดตั้งอุปกรณ์ สารเคมี ระบบโทรคมนาคม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างที่ทันสมัย และใช้คนประจำเรือ ผู้ช่วยนักวิจัยที่มีความรู้ความชำนาญในด้านวิทยาศาสตร์แขนงต่าง ๆ รวมถึงผู้ประสานงานกับรัฐชายฝั่ง เพื่อให้การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลสามารถดำเนินการโดยราบรื่น มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือเพื่อให้บรรลุผลของโครงการวิจัย (Achieved the Purpose the Research Project)¹⁰ จนนำมาสู่ความสำเร็จของโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในที่สุด

3. กรอบกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

กฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ถูกบัญญัติไว้ในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 ซึ่งมีทั้งหมด 6 ตอน ประกอบไปด้วยข้อกฎหมาย ข้อที่ 238 ถึงข้อที่ 265 จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า เนื้อหาแห่งกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล โดยกฎหมายได้กำหนดให้สิทธิแก่รัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจสามารถเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ในพื้นที่ทางทะเลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ หรือนอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันได้กำหนดให้สิทธิและอำนาจแก่รัฐชายฝั่งไว้ด้วยเช่นกัน จึงกล่าวได้ว่าอนุสัญญาฯ 1982 นี้ ถือเป็นกฎหมายแม่บทฉบับแรกในทางระหว่างประเทศ ที่บัญญัติถึงกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไว้อย่างสมบูรณ์และชัดเจนที่สุดในปัจจุบัน โดยเนื้อหาของกฎหมายมีการกำหนดกรอบไว้เป็นการทั่วไป (General) เพื่อให้สามารถพิจารณา ร่วมกับภาคอื่น ๆ ในอนุสัญญาฯ 1982 และอนุสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้โดยง่าย ซึ่งจะทำให้เกิดความสมบูรณ์ในเนื้อหาบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ 1982 มากยิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อให้รัฐภาคีทั้งหลายสามารถนำไปปรับใช้ภายในรัฐของตนได้อย่างไม่ยุ่งยากมากนัก¹¹

ในหัวข้อนี้ จะขอมุ่งศึกษาถึงกรอบกฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามอนุสัญญาฯ 1982 ในประเด็นด้านการส่งเสริมให้สิทธิแก่รัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ สามารถเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ดังนี้

3.1 คำนิยาม

เมื่อทำการศึกษากฎหมายการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 นั้น เป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีการบัญญัติถึงคำนิยามของการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไว้แต่อย่างใด โดยเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายไม่ได้ให้ความสำคัญกับคำนิยามของการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลมากนัก เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำที่มีความหมายชัดเจนอยู่ในตนเองอยู่แล้ว กล่าวคือ การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เป็นกิจกรรมการสำรวจ การทดลองหรือการศึกษาระบบนิเวศทางทะเลโดยอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์ ดังนั้นการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลจึงมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง ซึ่งสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นครอบคลุมถึงผิวน้ำ พื้นดิน ชั้นใต้ผิวน้ำ ก้นทะเลลึกบรรยากาศเหนือท้องทะเล รวมถึงปรากฏการณ์ทางธรรมชาติของทะเล ดังนั้นการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลจึงถือว่าเป็นการสำรวจทางวิทยาศาสตร์ โดยมีสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นวัตถุประสงค์ของการวิจัยนั่นเอง¹²

3.2 ขอบเขตของบทบัญญัติทั่วไป และวัตถุประสงค์ของการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล

ภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้อย่างกว้างขวางในทุกพื้นที่ทางทะเล แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ การทำวิจัย

¹⁰ Nipihcha Phoowatpiboon, "Direction for Thailand's Implementation of the UNCLOS 1982 Convention Concerning Marine Scientific Research," (Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2012), 13-16. [In Thai]

¹¹ Alfred H. A. Soons, *Marine Scientific Research and the Law of the Sea 1982* (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2009), 20-21.

¹² Tim Daniel, "Legal Aspects of Marine Scientific Research (MSR) and Part XIII of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)," 35.

วิทยาศาสตร์ทางทะเลถูกจำกัดภายใต้ข้อบังคับแห่งอนุสัญญาฯ 1982 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลอย่างเกินขอบเขต ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้เสื่อมโทรม อีกทั้งต้องเคารพและคำนึงถึงสิทธิและอำนาจของรัฐชายฝั่ง และรวมไปถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐอื่นที่พึงมี¹³ ซึ่งปรากฏในตอนที 1 ของภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 ประกอบด้วยข้อที่ 238 ถึงข้อที่ 241 โดยมีสาระสำคัญกล่าวคือ

1) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการสันติ¹⁴ กล่าวคือ ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการทหาร และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมทางทะเลของรัฐชายฝั่ง รวมถึงไม่แสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ อีกทั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนความรู้ของสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อมวลมนุษยชาติ และแบ่งปันผลประโยชน์โดยผ่านความตกลงร่วมกัน

2) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลต้องเป็นไปตามวิธีและปัจจัยทางวิทยาศาสตร์ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1982 ตลอดจนข้อบังคับสำหรับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล¹⁵

3) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลต้องไม่เป็นรบกวนต่อการใช้ทะเลโดยชอบธรรมอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1982¹⁶ เช่น สิทธิการผ่านโดยสุจริต เป็นต้น

4) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไม่ก่อให้เกิดสิทธิพื้นฐานทางกฎหมาย¹⁷ เหตุผลนั้นเพื่อเป็นการเคารพอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือทะเลอาณาเขต รวมถึงสิทธิอธิปไตยเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่ง ดังนั้นจึงไม่มีรัฐใดหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจใดสามารถอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรทางธรรมชาติจากการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐชายฝั่งได้ และรวมถึงไม่สามารถกล่าวอ้างเขตอำนาจเหนืออุปกรณ์ สิ่งติดตั้ง หรือเกาะเทียมในดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน

3.3 ขอบเขตของการทำและการส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ

เมื่อกล่าวถึงการทำและการส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐนั้น ได้แก่ ทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ซึ่งปรากฏในตอนที 3 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 ประกอบไปด้วยข้อที่ 245 ถึงข้อที่ 257 โดยมีสาระสำคัญกล่าวคือ

1) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทะเลอาณาเขต

ในพื้นที่ทะเลอาณาเขตนั้น รัฐชายฝั่งมีอธิปไตยโดยสมบูรณ์ (Sovereignty) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลจึงต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขของรัฐชายฝั่งอย่างเคร่งครัด

- การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทะเลอาณาเขตต้องได้รับความยินยอมจากรัฐชายฝั่งโดย “ชัดแจ้ง” เท่านั้น¹⁸ ซึ่งความยินยอมโดยชัดแจ้งนั้น ต้องมีการสื่อสารเป็นทางการ เช่น หน่วยงานของรัฐบาลได้แจ้งผ่านเป็นหนังสือ หรืออาจทำการแถลงการณ์ แต่ต้องเป็นข้อความที่ชัดเจน ไม่ใช่ในลักษณะข้อความสันนิษฐานหรือข้อความคลุมเครือ

- โดยหากรัฐชายฝั่งได้อนุญาตให้ดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล รัฐชายฝั่งสามารถกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยได้ ซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่ง โดยรัฐอื่นและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจต้องปฏิบัติตามโดยอย่างเคร่งครัด¹⁹

¹³ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982), Article 238.

¹⁴ *Ibid.*, Article 240.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, Article 241.

¹⁸ *Ibid.*, Article 245.

¹⁹ *Ibid.*

2) การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป

ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปนั้น เป็นพื้นที่ภายใต้สิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) ซึ่งอำนาจของรัฐชายฝั่งมีเพียงตามที่กฎหมายรับรองให้ ดังนั้นการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปนั้น จะเป็นไปตามข้อบังคับของอนุสัญญาฯ 1982

- รัฐชายฝั่งเป็นผู้มีสิทธิออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามเงื่อนไขและข้อกำหนดที่สอดคล้องอนุสัญญาฯ 1982²⁰

- ความยินยอมของรัฐชายฝั่งให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป มี 2 กรณี กล่าวคือ

1) กรณีแรก ความยินยอมโดยชัดแจ้ง ในกรณีเป็นพฤติการณ์ปกติ และการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลมีวัตถุประสงค์เพื่อความมุ่งประสงค์ทางสันติ และเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพื่อคุณประโยชน์ของมนุษยชาติทั้งปวง ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กำหนดให้รัฐชายฝั่งต้องให้ความยินยอมแต่อนุสัญญาฯ 1982 ไม่ได้กำหนดขอบเขตของสภาวะการปกติว่าเป็นเช่นไร ดังนั้น ในเรื่องพฤติการณ์ถือเป็นเรื่องภายในของแต่ละรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป โดยในกรณีที่มีข้อพิพาทเรื่องดินแดนระหว่างกัน ก็ถือได้ว่าเป็นพฤติการณ์ที่ไม่ปกติ²¹

2) กรณีที่สอง ความยินยอมโดยปริยาย ถือเป็นความยินยอมโดยอัตโนมัติ ในกรณีที่เมื่อรัฐชายฝั่งได้รับข้อมูลในโครงการวิจัยจากรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจแล้ว รัฐชายฝั่งต้องพิจารณาความยินยอมภายในเวลา 4 เดือนนับจากที่ได้รับข้อมูลในโครงการวิจัยดังกล่าวแล้ว ดังนั้นรัฐชายฝั่งต้องมีการบอกกล่าวโดยชัดแจ้งถึงความยินยอมหรือปฏิเสธความยินยอม หากรัฐชายฝั่งไม่ทำการปฏิเสธหรือแสดงคำคัดค้านใด ๆ ภายในเวลาดังกล่าวแล้ว ย่อมถือว่าเป็นความยินยอมโดยปริยายให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล โดยรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจสามารถเริ่มโครงการวิจัยได้ภายใน 6 เดือน นับจากที่แจ้งข้อมูลในโครงการวิจัยดังกล่าวแก่รัฐชายฝั่ง²²

3.4 การระงับชั่วคราว หรือการยุติการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามอนุสัญญาฯ 1982

เมื่อรัฐชายฝั่งได้ให้ความยินยอมแก่โครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลแล้ว ไม่ว่าจะด้วยความยินยอมโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม ดังนี้ อนุสัญญาฯ 1982 ไม่ตัดสิทธิรัฐชายฝั่งที่จะระงับโครงการวิจัยโดยชั่วคราว หรืออาจยุติโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล หากโครงการวิจัยนั้นดำเนินการโดยไม่ชอบธรรมตามกฎหมาย หรือมีวิธีทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไม่เหมาะสมทางวิทยาศาสตร์ หรือไม่สอดคล้องต่อข้อบังคับแห่งอนุสัญญาฯ 1982²³ เหตุที่กฎหมายกำหนดให้มีการระงับโครงการวิจัยโดยชั่วคราวนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้รัฐชายฝั่งใช้อำนาจสั่งให้ยุติโครงการวิจัยได้อย่างอำเภอกใจ ขณะเดียวกันเพื่อให้รัฐชายฝั่งใช้อำนาจบังคับการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย

เมื่อรัฐชายฝั่งสั่งให้มีการระงับชั่วคราวหรือยุติในโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล รัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจต้องยุติในโครงการวิจัยดังกล่าวทันที และเรื่องวิจัยต้องไม่เคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ แต่ยังคงมีอิสระในการเดินเรือภายใต้บังคับกฎหมายข้อที่ 58 แห่งอนุสัญญาฯ 1982

²⁰ Ibid., Article 246.

²¹ Alfred H. A. Soon, *Marine Scientific Research and the Law of the Sea 1982*, 150-160.

²² United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982), Article 246 - Article 249 and Article 252.

²³ Ibid., Article 253.

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทย

ในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทยนั้น จะขอมุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ได้แก่ ทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1 การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทะเลอาณาเขต

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายภายในที่เป็นรูปของพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้นักวิจัยต่างประเทศเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจของประเทศไทย ซึ่งในเรื่องของการอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศสามารถเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น ปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับรอง คือ ระเบียบสภาวิจัยแห่งชาติว่าด้วยการอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศเข้าทำการวิจัยในประเทศไทย พ.ศ. 2550 (ต่อไปจะขอเรียกว่า ระเบียบสภาวิจัยฯ พ.ศ. 2550) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนในการขออนุญาต รวมถึงขั้นตอนในระหว่างการดำเนินโครงการวิจัยจนเสร็จสิ้นโครงการวิจัย ดังนี้ มีการกำหนดขั้นตอนในการขออนุญาตเข้ามาทำโครงการวิจัยในประเทศไทย, การรายงานตัว, การชำระค่าประกัน, การส่งรายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์, ขั้นตอนระหว่างการดำเนินโครงการวิจัยในประเทศไทย, การขออนุญาตขยายระยะเวลาโครงการวิจัย และการยุติโครงการวิจัย²⁴ ซึ่งระเบียบนี้มีอำนาจบังคับใช้เพียงแค่ทะเลอาณาเขต ดังนั้นแล้ว ชาวต่างประเทศที่ประสงค์เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในพื้นที่ทะเลอาณาเขตของประเทศไทย ต้องขออนุญาตตามแบบคำร้องที่สภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) กำหนด โดยขั้นตอนในการขออนุญาตเป็นไปตามระเบียบสภาวิจัยฯ พ.ศ. 2550

ทั้งนี้ สภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) เป็นเพียงหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการวิจัยเท่านั้น ดังนั้น ในการพิจารณาอนุญาตแก่โครงการวิจัย จำเป็นที่สภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) ต้องทำการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อพิจารณาว่าควรให้อนุญาตหรือไม่อย่างไร โดยเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตนั้น ยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ซึ่งการพิจารณาอนุญาตในปัจจุบันยึดถือแนวทางในโครงการวิจัยครั้งก่อน ๆ ที่ได้เคยอนุญาตไปแล้ว

โดยระเบียบสภาวิจัยฯ พ.ศ. 2550 เป็นข้อกำหนดที่พิจารณาอนุญาตในกรณีที่นักวิจัยต่างประเทศประสงค์เข้าทำการวิจัยในประเทศไทยเท่านั้น ไม่ได้มีสภาพบังคับเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต รวมถึงสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่อย่างใด ระเบียบดังกล่าวจึงเสมือนเป็นตัวเชื่อมโยงกฎหมายอื่น ดังนั้น การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล จำเป็นต้องอาศัยข้อบังคับจากกฎหมายอื่นร่วมด้วย เช่น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุมอุปกรณ์ ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องทะเลมากกว่า 50 ฉบับ ดังนั้นจึงเกิดความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งในการดำเนินงาน ต้องประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่เฉพาะของตนเอง ดังนั้น การประสานงานจึงไม่เป็นในทิศทางเดียวกัน จึงเกิดความล่าช้าและขาดความเป็นเอกภาพในการประสานงาน²⁵

ผู้เขียนเห็นว่าการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทะเลอาณาเขตดูไม่เป็นปัญหามากนัก เนื่องจากประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่ทะเลอาณาเขตอย่างสมบูรณ์เช่นเดียวกับพื้นที่ทางบกและน่านน้ำภายใน การบังคับกฎหมายเกี่ยวกับการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น รัฐบาลอาจใช้กลไกสั่งการในด้านบริหารเพื่อให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบเกี่ยวกับการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ ซึ่งมาตรการของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในพื้นที่ทะเลอาณาเขต ยังถือว่ามี ความเพียงพอกับพันธกรณีในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญา 1982

²⁴ The National Research Council of Thailand Regulation on the Permission of Foreign Research to Conduct research Thailand B.E. 2550, Article 7-17, Royal Gazette Krisdika Version vol. 124 Section 88 ง (July 25, 2007): 25-27. [In Thai]

²⁵ Nipichcha Phoowatpiboon, "Direction for Thailand's Implementation of the UNCLOS 1982 Convention Concerning Marine Scientific Research," 100-101. [In Thai]

4.2 การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป

เมื่อพิจารณาถึงประเทศไทยพบว่า ยังไม่มีกฎหมายภายในในเรื่องของการส่งเสริมและอนุญาตให้นักวิจัยชาวต่างประเทศเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป เนื่องจากระเบียบสภาวิจัยฯ พ.ศ. 2550 มีเขตอำนาจทางกฎหมายเพียงแค่ทะเลอาณาเขตเท่านั้น ยังไม่ได้ขยายอำนาจไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป แต่ทั้งนี้ ตามกรอบกฎหมายของการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาฯ 1982 นั้น กำหนดให้สามารถทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ครอบคลุมทั้งในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ดังนั้นในเรื่องการอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปนั้น เป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องทบทวนและเร่งดำเนินการ

ส่วนกฎหมายภายในอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลที่มีเขตอำนาจขยายไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปแล้ว ได้แก่ พรบ. ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514, พรบ. ประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้ในช่วงที่มีการดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ซึ่งในส่วนของการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปนั้น ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่มีเขตอำนาจไปถึงพื้นที่ดังกล่าว

5. คณะกรรมการในการดำเนินงานของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1982

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ 1982 โดยคณะกรรมการชุดสำคัญ ได้แก่ 1) “คณะกรรมการอำนวยการและประสานการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (อปท.)” และ 2) “คณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย” ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะจะมีคณะอนุกรรมการย่อย มีอำนาจหน้าที่และแนวทางในการดำเนินงานเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982²⁶ ดังนี้

1) คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการอำนวยการและประสานการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (อปท.) มีอยู่ 3 คณะ ได้แก่

1.1) คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (อจชล.) (Marine Knowledge Management Subcommittee)

1.2) คณะอนุกรรมการด้านการให้ความรู้เกี่ยวกับผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล

1.3) คณะอนุกรรมการด้านกฎหมายและองค์กรในการรักษาสผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล

2) คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย มีอยู่ 5 คณะ ได้แก่

2.1) คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

2.2) คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมีชีวิตให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

²⁶ Soparat Jarusombat, *United Nations Convention on the Law of the Sea (1982), and Its Implementation in Thailand* (Research Report), 27-28. [In Thai]

2.3) คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรไม่มีชีวิตให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

2.4) คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

2.5) คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางภาษีและศุลกากร การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การถ่ายทอดเทคโนโลยี มลพิษและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข และโบราณคดีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลแล้ว ถือว่าอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางภาษีและศุลกากร การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การถ่ายทอดเทคโนโลยี มลพิษและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข และโบราณคดีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย ที่ 1384/2556 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพันธุ์กรรม ให้ข้อคิดเห็นในการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางภาษีและศุลกากร การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การถ่ายทอดเทคโนโลยี มลพิษและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขและโบราณคดีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1982 และเชิญส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล²⁷

สำหรับแนวทางในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการทั้ง 5 คณะที่กล่าวนั้น จะใช้การประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายภายใน ไปจนถึงการพิจารณายกร่างกฎหมายฉบับใหม่ เช่น การยกร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ปี พ.ศ. ... เป็นต้น ก่อนนำเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติต่อไป²⁸ ซึ่งปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลปรากฏทั้งในส่วนในเรื่องการให้อนุญาต และทั้งในส่วนในเรื่องระหว่างดำเนินการดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ได้แก่ ระเบียบสภาวิจัยแห่งชาติฯ พ.ศ. 2550, พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พรบ. ประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น อีกทั้งในการดำเนินการนั้น มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเจ้าท่ากรมศุลกากร, กรมควบคุมมลพิษ, สภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) เป็นต้น ซึ่งในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลตามอนุสัญญาฯ 1982 นั้น มีกรรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยหลักในการประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ เพื่อให้การพัฒนาและการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และขับเคลื่อนการดำเนินงานผ่านคณะอนุกรรมการฯ ตามที่ปรากฏนั้น ซึ่งมีข้อดี กล่าวคือ ทำให้การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ 1982 ในแต่ละด้านมีผู้รับผิดชอบชัดเจน สามารถติดตาม ตรวจสอบความก้าวหน้าและปัญหาของการดำเนินงานจากผู้รับผิดชอบหลักได้ทันที ช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ มีข้อจำกัดในเรื่องของการประชุมที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง เนื่องจากกรรมการแต่ละท่านล้วนเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักวิชาการ หรืออาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยที่มีคุณวุฒิสูง เช่น อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย อัยการสูงสุด เป็นกรรมการ เป็นต้น ส่งผลให้การประชุมในแต่ละครั้งเกิดขึ้นได้ยาก จึงนำมาสู่การขับเคลื่อนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ 1982 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร²⁹ ทั้งนี้กิจกรรมการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลสามารถ

²⁷ lbids., 34.

²⁸ lbids.

²⁹ lbids., 82.

สร้างและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล แต่ถูกลดลำดับความสำคัญไว้ให้เป็นประเด็นที่ไม่เร่งด่วน เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายด้านการเมืองหรือด้านเศรษฐกิจ จึงส่งผลให้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982 ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เห็นควรในการเพิ่มอำนาจเรื่องการตัดสินใจให้แก่คณะอนุกรรมการฯ แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างรัดกุมของคณะกรรมการฯ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตัดสินใจของคณะอนุกรรมการสร้างความเสียหายในภายหลัง นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดกรอบของระยะเวลาในการดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานนั้นสามารถวางแผนงานได้ทันทั่วถึง และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982

6. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1982

ลักษณะภูมิศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทยได้เอื้ออำนวยต่อการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลอย่างยิ่ง เนื่องจากมีพื้นที่ทางทะเลกว้าง มีแนวชายฝั่งทะเลทอดยาวกว่า 2,800 กิโลเมตร รวมถึงมีทรัพยากรทางทะเลที่อุดมสมบูรณ์ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ³⁰ ซึ่งสามารถช่วยสร้างองค์ความรู้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลได้เป็นอย่างมากทั้งภายในประเทศของตน และแก่ประเทศอื่น ๆ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจร่วมด้วย แต่ปรากฏว่าการใช้ประโยชน์จากทะเลของประเทศไทยยังมีอยู่น้อยมาก เมื่อศึกษาถึงเรื่องการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทยแล้ว พบว่ายังไม่มีควมก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งที่การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเป็นกิจกรรมทางทะเลประเภทหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้และผลประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีประเทศที่พัฒนาแล้วหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ที่ประสงค์เข้ามาดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งสามารถเข้าร่วมดำเนินโครงการวิจัยหรือได้รับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลร่วมด้วย (จากการเผยแพร่ผลของโครงการวิจัย, จากการเข้าร่วมโครงการวิจัย และรวมถึงให้โอกาสแก่รัฐชายฝั่งและที่เสียเปรียบทางภูมิศาสตร์เพื่อนบ้าน มีสิทธิเข้าร่วมโครงการวิจัยร่วมด้วย) ซึ่งย่อมเกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยได้ไม่น้อย โดยที่ประเทศไทยนั้นไม่จำเป็นต้องลงทุนด้านทุนทรัพย์ในการดำเนินโครงการวิจัย เนื่องจากการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลต้องใช้เทคโนโลยีและทุนทรัพย์ที่สูง รวมถึงต้องดำเนินการโดยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและชำนาญการ โดยเฉพาะ จึงมักดำเนินการโดยประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่

แม้ว่าในทางระหว่างประเทศมีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลมาหลายศตวรรษ แต่อย่างไรก็ตาม การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลยังคงถือเป็นเรื่องที่ทำหายสำหรับประเทศไทย ซึ่งการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาฯ 1982 ในเรื่องดังกล่าว ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

1) ขาดการผลักดันจากรัฐบาล

การขาดการผลักดันจากรัฐบาล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย นโยบายจึงไม่ต่อเนื่อง รวมถึงรัฐบาลไม่ค่อยส่งเสริมและผลักดันให้ทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล และจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ 1982 ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ในการพิจารณาข้อกำหนดให้อนุญาตเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล อาจต้องมีการลงสำรวจลงพื้นที่ทางทะเลเพื่อประกอบการดำเนินการด้วย ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น

³⁰ Thawisak Piyakan, *Problems of Marine Scientific Research and Survey from New Line of the Sea from the Protection of Thailand's Marine Interests and New Line of the Law of the Seas* (Bangkok: Ramkhumhang University, 2006), 13. [In Thai]

2) ด้านการอนุวัติการกฎหมาย และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

การอนุวัติการกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1982 ถือว่าเป็นภารกิจสำคัญของประเทศไทย และจากการที่ประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับทะเลหลายฉบับ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานนั้น จึงส่งผลให้การอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยประสบกับปัญหาหลายประการ ทั้งในเรื่องความล่าช้า ความไม่ต่อเนื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมไปถึงผู้พิจารณากฎหมายขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายที่กำลังพิจารณา อีกทั้งเมื่อเข้าสู่กระบวนการแก้ไขแล้ว กฎหมายที่เสนอไปก็อาจถูกปรับแก้ ตัดทอน หรือบางครั้งอาจถูกตีตกไป³¹

แม้ปัจจุบัน ประเทศไทยมีระเบียบสภาวิจัยฯ พ.ศ. 2550 เพื่อบังคับใช้ในเรื่องการพิจารณาอนุญาตการให้เข้าทำโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลก็ตาม แต่ข้อกฎหมายดังกล่าว มีเขตอำนาจเพียงแค่ทะเลอาณาเขต และแม้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทะเลอยู่มากกว่า 50 ฉบับก็ตาม ซึ่งดูเหมือนว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อทะเลอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายภายในของประเทศไทย ที่เกี่ยวกับการใช้ทะเลนั้น ส่วนใหญ่มีเขตอำนาจเพียงแค่ทะเลอาณาเขตเท่านั้น มีเพียงไม่กี่ฉบับที่มีเขตอำนาจขยายไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป เช่น พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยจึงมีปัญหาในเรื่องของเขตอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งส่งผลทำให้หน่วยงานที่ถือกฎหมายนั้น มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพียงแค่ทะเลอาณาเขต โดยไม่มีอำนาจขยายไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปตามไปด้วย

และทั้งนี้ แม้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และขับเคลื่อนการดำเนินงานผ่านคณะอนุกรรมการฯ ที่ปรากฏนั้น แต่ทั้งนี้ การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ มีข้อจำกัดในเรื่องของการประชุมที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง เนื่องจากกรรมการแต่ละท่านล้วนเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักวิชาการ หรืออาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยที่มีคุณวุฒิสูง เช่น อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เป็นต้น จึงส่งผลให้การประชุมในแต่ละครั้งเกิดขึ้นได้ยาก (ตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนข้างต้น) จึงทำให้การขับเคลื่อนในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ 1982 ไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

ดังนั้น จึงเห็นควรให้กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982 เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดกรอบระยะเวลาให้แล้วเสร็จของการดำเนินงานในแต่ละด้าน

3) ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในด้านหน่วยงานนั้น แม้มีสภาวิจัยแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางในการพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล แต่เขตอำนาจของสภาวิจัยแห่งชาติมีเพียงแค่ทะเลอาณาเขต และแม้จะมีกระทรวงการต่างประเทศที่ทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ และหน่วยงานภายในประเทศที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่กระทรวงการต่างประเทศก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจหรือดุลพินิจในการอนุญาต หรือระงับชั่วคราว หรือยุติการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล อีกทั้งบุคลากรในหน่วยงานยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และตามประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทะเลหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีลักษณะแบ่งแยกหน้าที่เฉพาะกัน ดังนั้นการประสานงานในเรื่องการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลจึงมักประสบปัญหาความล่าช้า เนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพในการประสานงานที่เป็นทิศทางเดียวกัน

ดังนั้น จึงเห็นควรให้ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของสภาวิจัยแห่งชาติ ให้สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ภายในหน่วยงานของตนเอง โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2502

³¹ Soparat Jarusombat, *United Nations Convention on the Law of the Sea (1982), and Its Implementation in Thailand* (Research Report), 84-85. [In Thai]

หรือทำการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินการด้านวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในภาพรวม

4) ด้านการบูรณาการความร่วมมือ

ในด้านการบูรณาการนั้น พบว่าในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982 จะต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาบูรณาการ แต่ในทางปฏิบัติมีหลายหน่วยงานที่ไม่สามารถบูรณาการร่วมกันได้เท่าที่ควร เช่น ในเรื่องการทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานที่ถือกฎหมายกับหน่วยงานที่คอยให้คำแนะนำ เช่น กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ กับหน่วยงานอื่น อาจมีความเข้าใจไม่ตรงกัน³² รวมถึงแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่แบ่งแยกเฉพาะกัน การประสานงานและแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายจึงไม่เป็นทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ 1982 ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

7. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผล

ตามที่มนุษย์เรียนรู้การใช้ประโยชน์จากทะเลมาอย่างยาวนานก็ตาม ทั้งในเรื่องการดำรงชีวิต การค้า การท่องเที่ยว การคมนาคมและการขนส่ง ด้านโภชนาการ และแหล่งที่อยู่อาศัย จึงกล่าวได้ว่าทะเลเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและมวลมนุษยชาติซึ่งนำมาสู่ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล แต่ทั้งนี้ ทะเลนั้นเป็นระบบนิเวศทางธรรมชาติขนาดใหญ่ที่อุดมไปด้วยทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต และมีความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้นการเรียนรู้ การบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากทะเล จึงต้องดำเนินการโดยบุคลากรและหน่วยงานที่มีความรู้และชำนาญทางด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเลมาทำการการศึกษา และแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ที่เรียกว่า การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล (Marine Scientific Research) เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อระบบนิเวศทางทะเลได้อย่างลุ่มลึก และก่อให้เกิดผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้อย่างคุ้มค่า

กฎหมายการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ได้ถูกบัญญัติไว้ในภาคที่ 13 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของโลกที่บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นเพื่อส่งเสริมให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในทางระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้สิทธิแก่รัฐทั้งปวง รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจสามารถเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในพื้นที่ทางทะเลต่าง ๆ ทั้งภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ และนอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศที่ด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนาเป็นสำคัญ เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลอย่างแพร่หลายในทางระหว่างประเทศ

เมื่อกล่าวถึงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ (ได้แก่ ทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป) เป็นที่พิจารณาได้ว่า

- 1) กรณีทะเลอาณาเขตนั้น รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ (Sovereignty) การเข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1982 นี้ โดยเคร่งครัด
- 2) กรณีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปนั้น เป็นพื้นที่ภายใต้สิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) ซึ่งอำนาจของรัฐชายฝั่งมีเพียงตามที่กฎหมายรับรองให้ ดังนั้นการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปนั้น เป็นไปตามข้อบังคับของอนุสัญญาฯ 1982

เมื่อพิจารณาถึงประเทศไทย ซึ่งได้ให้สัตยาบันเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ 1982 แล้วนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีจึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ 1982 ซึ่งประเทศไทยต้องดำเนินการ

³² lbids., 86.

อนุวัติการกฎหมายภายใน โดยการตรากฎหมายหรือปรับแก้กฎหมายภายใน เพื่อให้มีความสอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งในเรื่องการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น แม้ว่าจะเป็นที่แพร่หลายในทางระหว่างประเทศมาหลายศตวรรษ โดยส่วนใหญ่ปรากฏให้เห็นในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลยังคงถือเป็นเรื่องที่ทำหายสำหรับประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า ในประเด็นเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทย ภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐตามอนุสัญญาฯ 1982 ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ 1) ขาดการผลักดันจากรัฐบาล 2) ด้านการอนุวัติการกฎหมาย และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 3) ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 4) ด้านการบูรณาการความร่วมมือ ทั้งที่การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลสามารถสร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง จากปัญหาที่กล่าวมานั้น อาจส่งผลและก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องขาดความชัดเจนในการพิจารณาใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในประเทศไทย เมื่อมีรัฐอื่น ๆ หรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจได้ประสงค์ยื่นข้อเสนอโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลมายังประเทศไทย อีกทั้งในเรื่องแนววิธีการปฏิบัติในการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์การอนุญาตหรือคำสั่ง การกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหรือใช้อำนาจในประเมินและติดตามโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลเพื่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยขาดโอกาสในการรับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลร่วมกับ (จากเผยแพร่ผลของโครงการวิจัย การเข้าร่วมโครงการวิจัย รวมถึงการให้โอกาสแก่รัฐไร้ชายฝั่งและที่เสียเปรียบทางภูมิศาสตร์เพื่อนบ้านมีสิทธิเข้าร่วมโครงการวิจัยร่วมด้วย) เนื่องจากการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลนั้น ไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ต่อรัฐที่ทำโครงการวิจัยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเทศไทยและรัฐอื่น ๆ ที่กำลังพัฒนาซึ่งไม่สามารถดำเนินโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้ด้วยตนเอง แต่สามารถเข้าร่วมโครงการหรือนำผลของโครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลไปทำการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรทางทะเล สร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ภายใต้เขตพื้นที่ทางทะเลของรัฐตนเองได้ ดังนี้แล้ว จึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทยควรทบทวนและตระหนักถึงอย่างยิ่ง

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในเรื่องกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและอนุญาตให้เข้าทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เห็นควรมีข้อเสนอแนะดังนี้

7.2.1 รัฐบาลควรให้ความสำคัญในเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่อง รวมถึงส่งเสริมและผลักดันให้ทำการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล และจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวกับการดำเนินการกำหนดหน่วยงานเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ 1982 โดยตระหนักถึงด้านนโยบายในด้านการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ซึ่งเป็นกิจกรรมทางทะเลประเภทหนึ่ง ที่สามารถสร้างผลประโยชน์และพัฒนาความก้าวหน้าของประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – พ.ศ. 2580) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ...”

7.2.2 ในด้านการอนุวัติการกฎหมาย และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เห็นควรให้กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ 1982 เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกรอบระยะเวลาของการดำเนินงานในแต่ละด้านให้แล้วเสร็จ

7.2.3 ในด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นควรให้ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของสภาวิจัยแห่งชาติ ให้สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ภายในหน่วยงานตนเอง โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2502 หรือทำการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินการด้านวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในภาพรวม

7.2.4 ในด้านการบูรณาการความร่วมมือ เห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการบูรณาการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน เช่น ในเรื่องการทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การประสานงานและหาแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามอนุสัญญาฯ 1982

References

- Chumphon Patjusanond, Pornchai Danwivat, and Thamnit Sumantakul. *Study of the Process of Becoming a Party to the Convention United Nations on the Law of the Sea 1982*. Bangkok: Office of Research Fund, 2010. [In Thai]
- Chumphon Patjusanond. *Challenges of Managing National Interests at Sea in Thailand under the Rules International: United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 and Thailand's Supporting Legislation*. Bangkok: Research Fund Office, 2013. [In Thai]
- Daniel, Tim. "Legal Aspects of Marine Scientific Research (MSR) and Part XIII of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)." ABLOS Conference, Monaco, October 10, 2005.
- Hilde, Woker, Bernhard Schartmuller, Knut OlaDolvenc, and Katalin Blix. "The Law of the Sea and Current Practices of Marine Scientific Research in the Arctic." *Marine Policy* 115, (February 2020): 1-9.
- Nipihcha Phoowatpiboon. "Direction for Thailand's Implementaion of the Unclos 1982 Convention Concerning Marine Scientific Research." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2012. [In Thai]
- Phadermsak Jarayaphan, Sarun Petpirun, and Komol Jirachaisuthikul. *National Interests at Sea Situations and Proposals*. Bangkok: Fund Office Research Support, 2013. [In Thai]
- Sarun Petpirun. *Samut Tha-Koranee*. Bangkok: Kasetsart University Press, 2006. [In Thai]
- Soon, Alfred H. A. *The Legal Regime of Marine Scientific Research: Current Issues*. N.p.: Brill Nijhoff, 2007.
- Soon, Alfred H. A. *Marine Scientific Research and the Law of the Sea 1982*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2009.
- Sopharat Jarusombat. *United Nations Convention on the Law of the Sea (1982) and Its Implementation in Thailand* (Research Report). Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University, 2016. [In Thai]
- Thawisak Piyakan. *Problems of Marine Scientific Research and Survey from New Line of the Sea from the Protection of Thailand's Marine Interests and New Line of the Law of the Seas*. Bangkok: Ramkhumhang University, 2006. [In Thai]
- United Nations. *Marine Scientific Research a Revised Guide to the Implementation of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. New York: United Nations, 2010.
- Yu, Chuxiao. "Implications of the UNCLOS Marine Scientific Research Regime for the Current Negotiations on Access and Benefit Sharing of Marine Genetic Resources in Areas Beyond National Jurisdiction." *Ocean Development & International Law* 51, no. 1 (2020): 2–18.