



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์ได้เรียนรู้ที่จะใช้ประโยชน์จากทะเลทั้งเพื่อการดำรงชีพและเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจมาตั้งแต่โบราณกาล เช่น การใช้ทะเลเพื่อการขนส่งและคมนาคม ในปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติบนบกกำลังจะหมดสิ้นไปจึงได้มีการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลโดยการใช้วิทยาการสมัยใหม่มากขึ้น เช่น การสำรวจและการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ได้แก่ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ต่าง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวอาจมีการปล่อยสารเคมี น้ำมันเชื้อเพลิง ลงสู่ทะเลไม่ว่าจะด้วยความประมาท อุบัติเหตุ หรือเจตนา ซึ่งเมื่อสารเหล่านี้ไหลลงสู่ทะเลแล้วก็จะกระจายแขวนลอย หรือละลายปนไปกับน้ำทะเลทำให้เป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของคนและสัตว์ในบริเวณใกล้เคียงได้ นอกจากนี้ การทิ้งสิ่งของที่ใช้แล้วหรือขยะมูลฝอยต่างๆ ซึ่งสลายตัวตามธรรมชาติได้ยาก เช่น ถุงพลาสติก หรือการทิ้งเศษของเสียและสิ่งปฏิกูลต่างๆ ลงสู่ทะเลก็อาจเป็นการทำลายทัศนียภาพที่สวยงามของธรรมชาติ ซึ่งถือเป็น ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล*

สำหรับประเทศไทย ภาวะมลพิษทางทะเลส่วนใหญ่จะเกิดจากการปล่อยของเสียจากแหล่งชุมชนลงทะเล และการใช้ประโยชน์จากทะเลอื่นๆ เช่น การแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในทะเล การขยายตัวของ การคมนาคมทางน้ำ อุบัติเหตุจากการทำงานของเรือเดินทะเล ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำของมนุษย์ทั้งสิ้น โดยปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวของอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ซึ่งหากไม่ได้รับการป้องกันและแก้ไขแล้วย่อมจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศและเศรษฐกิจของประเทศเป็น

* อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มาตรา 1 (4) "ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล" หมายถึง การที่มนุษย์นำวัตถุหรือพลังงานเข้าไปสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งเป็นผล หรือน่าจะเป็นผลร้าย เช่น ที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรมีชีวิตและสิ่งมีชีวิตทางทะเล ภัยอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ อุปสรรคต่อกิจกรรมต่างๆ ทางทะเล รวมทั้งการประมงและการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยชอบอื่นๆ การทำให้คุณภาพการใช้น้ำทะเลเสื่อมเสีย และการลดความรื่นรมย์ลง"

อย่างมาก เนื่องจากทะเลเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นด้าน การท่องเที่ยว การประมง หรือการพาณิชย์ นอกจากนี้ทรัพยากรทางทะเลยังเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้ว หมดไป หรือจะต้องใช้เวลานานและยากที่ทรัพยากรดังกล่าวจะกลับคืนสู่สภาพเดิม ปัญหาเรื่อง สิ่งแวดล้อมทางทะเลจึงเป็นปัญหาจะต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างต่อเนื่อง และต้องมีมาตรการ ทางกฎหมายมาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าปัจจุบันจะมีมาตรการทางกฎหมายในกฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครอง และรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลมีอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครอง และรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลมีอยู่อย่างกระจัดกระจายในกฎหมายดังกล่าว และไม่มีกฎหมาย ฉบับใดกล่าวถึงการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งกฎหมายที่ได้ใช้ อยู่ในปัจจุบันมีบางส่วนที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน ทำให้การอนุรักษ์และรักษา สิ่งแวดล้อมทางทะเลของไทยขาดประสิทธิภาพและการใช้บังคับกฎหมายยังไม่เป็นไปตาม วัตถุประสงค์เท่าที่ควร¹

กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่มี อยู่อย่างชัดเจนมากที่สุด คือ อนุสัญญาสหประชาชาติกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมาย ทะเล ค.ศ. 1982 (หรือต่อไปนี้เรียกว่า "อนุสัญญากฎหมายทะเล") ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ที่วางกรอบเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ในภาค 12 ที่ได้รับการ ยอมรับจากนานาประเทศ โดยได้รวบรวมประเด็นเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้เป็นเรื่องๆ คือ ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก (Pollution from land – based sources) ภาวะมลพิษจาก กิจกรรมที่พื้นใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ (Pollution from sea-bed activities subject to national jurisdiction) ภาวะมลพิษจากกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ (Pollution from activities in the area) ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท (Pollution from dumping) ภาวะมลพิษจากเรือ (Pollution from vessels) ภาวะมลพิษจากหรือผ่านบรรยากาศ (Pollution from or through the atmosphere) โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นอนุสัญญาที่วางกรอบของหลักเกณฑ์ในการ

¹ กมลวิทย์ โสภิกุล, "ความจำเป็นในการมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลในกฎหมายไทย", อุล พาท 47 (กันยายน-ธันวาคม 2543) :94.

คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมได้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้รัฐทั้งหลายยึดถือปฏิบัติ แต่ไม่ได้บัญญัติไว้โดยละเอียดเกี่ยวกับแหล่งที่มาหรือการแก้ไขปัญหามลพิษทางทะเลแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม อนุสัญญากฎหมายทะเลได้แฝงไว้ด้วยแนวคิดและหลักการในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่างๆ อีกทั้ง ให้รัฐภาคีนำกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษแต่ละประเภท มาพิจารณาในการออกกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐเพื่อป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษในแต่ละเรื่องได้

ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยในฐานะรัฐผู้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีภาระหน้าที่ในการที่จะไม่กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา และต้องสำรวจกฎหมายภายในของตนว่าสอดคล้องต่ออนุสัญญาเพียงใด หากเห็นว่าไม่สอดคล้องก็มีภาระที่ต้องทำให้สอดคล้องมิฉะนั้นอาจทำให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศได้² จึงจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องพิจารณาถึงแนวคิดและหลักการเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญา และกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่อยู่ล้อมรอบอนุสัญญา เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการอนุวัติการกฎหมายไทย ให้กฎหมายไทยมีความเป็นสากล และได้รับการยอมรับจากนานาประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งผู้เขียนได้เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

1.2 สมมติฐานของการศึกษา

ในการพิจารณาประเด็นเรื่องการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จำต้องคำนึงถึงสนธิสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศอื่นว่าด้วยสิ่งแวดล้อมทางทะเล ดังนั้น หากประเทศไทยจะอนุวัติการกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเล ประเทศไทยจำเป็นต้องทบทวนกฎหมายไทยเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง

² ประเสริฐชัย ทัพนิกรณ์, "การบังคับใช้กฎหมายอาญาในทะเลอาณาเขต: ศึกษากรณีการกระทำ ความผิดอาญาเหนือเรือเอกชนต่างชาตินขณะผ่านโดยสุจริต" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 96.

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวความคิดและหลักการในการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล
- 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์มาตรการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ภาค 12 และกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลของมาตรการการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลที่มีต่อกฎหมายไทย
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้มาตรการในการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลของไทย และพิจารณาถึงประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการมีหลักเกณฑ์การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลของไทยที่ชัดเจนสมบูรณ์

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

- 1) การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะมุ่งพิจารณาหลักเกณฑ์การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่เกี่ยวข้อง
- 2) นำเสนอแนวคิดและหลักการ การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล และกฎหมายไทย และนำมาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ของอนุสัญญากับกฎหมายไทย โดยจะพิจารณาเหตุผลทางกฎหมายและแนวทางปฏิบัติประกอบกัน
- 3) พิจารณาแนวทางการอนุรักษ์ตามกฎหมายไทยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในข้อกำหนด ภาค 12

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้านี้จะทำการวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล

ค.ศ. 1982 อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมไปถึงการสัมภาษณ์พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล แล้วจึงนำข้อมูลทั้งหมดมารวบรวมวิเคราะห์วิจัย เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

ในการศึกษานี้ผู้เขียนได้วิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ รวมถึงกรณีศึกษาและเหตุการณ์ต่างๆ ที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเล และการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะอยู่ในบทที่ 2 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ส่วนการวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจะอยู่ในบทที่ 3 ซึ่งผู้เขียนได้ดำเนินการวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับภาวะมลพิษแต่ละประเภท และได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐและบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของไทย รวมถึงกรณีศึกษาต่างๆ ที่ได้มีการดำเนินการในประเทศไทย โดยคำถามที่ผู้วิจัยได้ใช้ในการสัมภาษณ์ปรากฏตามภาคผนวกท้ายวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้เขียนได้นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายและข้อบังคับที่ใช้บังคับกับภาวะมลพิษทางทะเลประเภทต่างๆ ในประเทศไทย และแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในทางปฏิบัติ ตลอดจนหน้าที่ที่มีอยู่ในกฎหมายไทยและปัญหาในการดำเนินการเกี่ยวกับภาวะมลพิษแต่ละประเภท ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบความสอดคล้องระหว่างกฎหมายไทย และอนุสัญญากฎหมายทะเลและกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังที่ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4

ทั้งนี้ ในการศึกษานี้ผู้เขียนจะไม่ได้ศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับภาวะมลพิษจากกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ (Pollution from activities in the Area) เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกิดในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐใดและเป็นเรื่องเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศ และเรื่องภาวะมลพิษจากหรือผ่านบรรยากาศ (Pollution from or through the atmosphere) ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีอยู่มากนักเพียงใด อีกทั้งไม่มีความชัดเจนของปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะสามารถนำมาพิจารณาเปรียบเทียบความสอดคล้องได้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- 1) ทำให้ทราบถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลของไทย
- 2) ทำให้ทราบแนวคิดหลักเกณฑ์การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 อนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 3) ทำให้ทราบข้อดีของการมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ
- 4) ทำให้ทราบแนวทางในการอนุวัติการกฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982