



วิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และแนวทางการปรับปรุงกฎหมายไทยเพื่อการอนุรักษ์การตามอนุสัญญา

ในการศึกษาส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และแนวทางในการปรับปรุงเพื่อรองรับการอนุรักษ์การกฎหมายไทยตามอนุสัญญา แต่ในตอนต้นของการศึกษานี้ ผู้เขียนจะขอชี้แจงให้ทราบถึงพันธกรณีของประเทศไทยที่มีต่ออนุสัญญากฎหมายทะเล ในการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา และการเคารพต่อพันธกรณีของอนุสัญญา เพื่อให้ทราบถึงสถานะของประเทศไทยที่มีต่ออนุสัญญากฎหมายทะเล หลังจากนั้น ผู้เขียนจะวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงกฎหมายไทยในกรณีในประเทศไทยในการจะเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญากฎหมายทะเล เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาของกฎหมายไทยที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ดังจะได้ชี้แจงต่อไป

4.1 พันธกรณีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งประเทศที่ให้สัตยาบันจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญา ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวเป็นอนุสัญญาที่แสดงถึงหลักการทางกฎหมายที่สำคัญและเป็นพันธกรณีที่สำคัญของสหประชาชาติ โดยภาค 12 ของอนุสัญญาก็ได้กล่าวถึงการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งได้กำหนดไว้เป็นกรอบอย่างกว้างๆ (General Framework) ที่เข้าใจได้ง่าย อีกทั้งมีผลผูกพันและบังคับใช้ได้โดยตรงกับเรื่องสิ่งแวดล้อมทางทะเล อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาดังกล่าวก็มีได้ให้รายละเอียดในแต่ละเรื่องไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศภาคีสามารถนำหลักการนั้นไปกำหนดรายละเอียดในแต่ละเรื่องได้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์หรือสภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศในแต่ละภาคพื้นทวีป

สำหรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รัฐแต่ละรัฐจะมีพันธะในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา จำแนกได้ดังนี้

1) รัฐที่ไม่ได้ลงนามในอนุสัญญา

อนุสัญญากฎหมายทะเลเป็นอนุสัญญาที่เปิดให้มีการลงนามโดยรัฐต่างๆ โดยให้มีการลงนามได้จนถึงวันที่ 9 ธันวาคม 2527²¹⁵ โดยในการลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวนั้น เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวเป็นอนุสัญญาซึ่งต้องมีการให้สัตยาบันจึงจะมีผลผูกพัน ดังนั้น รัฐที่ไม่ได้ลงนามในอนุสัญญากฎหมายทะเลจึงไม่มีพันธะใดๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของอนุสัญญาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม รัฐที่ไม่ได้ลงนามควรที่จะคำนึงถึงหลักสุจริตในการดำเนินการใดๆ เพื่อไม่ให้ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวเป็นอนุสัญญาที่เกิดขึ้นจากหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และเป็นที่ยอมรับของรัฐอื่นโดยทั่วกัน และแม้รัฐนั้นจะไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาภายในกำหนดข้างต้น อนุสัญญาดังกล่าวก็ยังเปิดให้รัฐมีการภาคยานุวัติอนุสัญญาได้²¹⁶ ซึ่งผลของการภาคยานุวัตินี้ก็เสมือนกับการให้สัตยาบัน อันเป็นผลให้รัฐนั้นเป็นภาคีอนุสัญญาและมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดของอนุสัญญาทุกประการ

2) รัฐที่ได้ลงนามในอนุสัญญา

เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวเป็นอนุสัญญาที่ต้องมีการให้สัตยาบันดังกล่าวข้างต้น การลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวก่อนที่จะมีการให้สัตยาบันจึงเป็นการยอมรับชั่วคราวว่าอนุสัญญามีข้อความที่ถูกต้องตามที่ได้ตกลงกันแล้ว และเป็นการยอมรับหลักการของอนุสัญญาดังกล่าว แต่ทั้งนี้ อนุสัญญาดังกล่าวจะยังไม่ผลผูกพันรัฐที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อกำหนดของอนุสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม รัฐที่ได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวแล้วมีหน้าที่ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ข้อ 18 ที่บัญญัติไว้ว่า

“รัฐจะต้องงดเว้นการกระทำใดๆ ที่อาจมีผลทำให้วัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาตกเป็นอันไร้ผล

²¹⁵ UN Convention on the Law of the Sea, Article 305.

²¹⁶ Ibid., Article 307.

ก) เมื่อรัฐนั้นได้ลงนามในสนธิสัญญาหรือได้แลกเปลี่ยนตราสารก่อตั้งสนธิสัญญาภายใต้เงื่อนไขแห่งการให้สัตยาบัน การยอมรับหรือการให้ความเห็นชอบ ตราบเท่าที่รัฐนั้นยังมีได้แสดงเจตจำนงที่จะไม่เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา หรือ

ข) เมื่อรัฐนั้นได้แสดงเจตจำนงเข้าผูกพันตนตามสนธิสัญญาในระยะเวลาที่เป็นช่วงก่อนที่สนธิสัญญานั้นจะมีผลใช้บังคับ และภายใต้เงื่อนไขที่ว่าระยะเวลาก่อนที่สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับนั้นมิได้เลื่อนขยายให้ล่าช้าออกไป"

ดังนั้น รัฐที่ให้การลงนามในอนุสัญญากฎหมายทะเลแม้จะยังไม่มีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดของอนุสัญญา แต่ก็มีความหน้าที่ที่จะต้องงดเว้นการกระทำใดๆ อันอาจมีผลทำให้วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ตกเป็นอันไร้ผล หรือขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ดังกล่าว

3) รัฐที่ได้ลงนามในอนุสัญญาและให้สัตยาบันแล้ว

รัฐที่ได้ลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญากฎหมายทะเลถือเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญานี้ด้วยความสุจริต²¹⁷ โดยไม่อาจตั้งข้อสงวนหรือข้อยกเว้นในอนุสัญญาดังกล่าวได้ เว้นแต่จะได้อนุญาตไว้อย่างชัดเจนโดยข้ออื่น ๆ แห่งอนุสัญญา²¹⁸

ประเทศไทยได้ลงนามผูกพันตนตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 แล้ว แต่ยังไม่ได้อำนาจให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งในภาค 12 ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างๆ โดยได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และในการดำเนินการดังกล่าวให้รัฐคำนึงถึงกฎเกณฑ์ มาตรฐาน แนวปฏิบัติ และวิธีพิจารณาระหว่างประเทศ หรือ กฎหมายและข้อบังคับเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่องของอนุสัญญา นอกจากนี้ บทบัญญัติของภาค 12 ไม่มีผลกระทบต่อพันธกรณีอันเฉพาะเจาะจงที่รัฐมีภายใต้อนุสัญญาและความตกลงพิเศษที่ได้กระทำขึ้นก่อนหน้าเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลและ

²¹⁷ Ibid., Article 300.

²¹⁸ Ibid., Article 309.

เกี่ยวกับความตกลงซึ่งอาจกระทำขึ้นสืบต่อจากหลักทั่วไปที่ระบุไว้ในอนุสัญญา²¹⁹ โดยพันธกรณีอันเฉพาะเจาะจงที่รัฐมีภายใต้อนุสัญญาพิเศษดังกล่าวนั้น จะต้องได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักและวัตถุประสงค์ทั่วไปของอนุสัญญากฎหมายทะเลด้วย²²⁰

ดังนั้น ในการศึกษาแนวทางอนุวัติการกฎหมายตามวิธีข้างต้น นอกจากจะต้องศึกษาบทบัญญัติของอนุสัญญากฎหมายทะเลภาค 12 แล้ว ก็จะต้องศึกษาไปถึงอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐ และมาตรการต่างๆ ตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องด้วย โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลดังกล่าว

ส่วนการที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ถือเป็นกรยอมรับว่าอนุสัญญามีข้อความถูกต้อง ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและข้อกำหนดของอนุสัญญา อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวได้เมื่อมีการให้สัตยาบันตามบทบัญญัติข้อ 306 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982²²¹ พันธกรณีดังกล่าวจึงยังไม่มีผลผูกพันประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญากฎหมายทะเล ประเทศไทยจะต้องมีการเตรียมการโดยพิจารณากฎหมายภายในของตนว่ามีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลหรือไม่ การแก้ไขกฎหมายภายในซึ่งขัดแย้งกับอนุสัญญาจะทำได้มากน้อยเพียงใด หากประเทศไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ควรให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทยก็สามารถที่จะอนุวัติการตามเนื้อหาของอนุสัญญากฎหมายทะเลได้ โดยเลือกเฉพาะสิ่งที่เห็นว่าเกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยและสามารถปฏิบัติได้เท่าที่เหมาะสม แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายใดมีความไม่ชัดเจนเพียงพอ ก็นำเอาบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์บางประการของอนุสัญญาที่มีความเหมาะสมมาใช้ในการอนุวัติการกฎหมายไทย ซึ่งจะถือเป็นการอนุวัติการอนุสัญญาบางส่วน อันจะทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เหมาะสม บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

²¹⁹ Ibid., Article 237 (1).

²²⁰ Ibid., Article 237 (2).

²²¹ Ibid., Article 306.

4.2 วิธีการในการอนุวัติการกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล

การอนุวัติการ (implementation) หมายถึง ขั้นตอนของการทำให้อนุสัญญาระหว่างประเทศมีผลใช้บังคับเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายใน²²² โดยการที่รัฐเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาใดๆ ไม่ว่าจะโดยการให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ การภาคยานุวัติ หรือโดยวิธีการอื่นแล้วแต่จะตกลงกัน ประเทศภาคีจะมีพันธกรณีในการทำให้อนุสัญญามีผลใช้บังคับตามรูปแบบหรือวิธีการที่เหมาะสมโดยเนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในแต่ละอนุสัญญาหรือรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ โดยการอนุวัติการไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติเหมือนกับอนุสัญญาทุกประการแต่กฎหมายที่มีจะอนุวัติการต้องสะท้อนถึงวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของอนุสัญญานั้นได้²²³

เกี่ยวกับเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลนั้น เนื่องจากกฎหมายไทยมีบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลและทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว และมีบทบัญญัติบางฉบับที่จะต้องปรับปรุงเพียงเล็กน้อย บางส่วนยังไม่มีอยู่เลยในกฎหมายไทย การอนุวัติการในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า อาจจะเป็นการอนุวัติการกฎหมายบางส่วนโดยเลือกเฉพาะที่กฎหมายไทยยังไม่มี หรือมีแล้วแต่ยังไม่ดีพอตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญากฎหมายทะเล มาดำเนินการอนุวัติการโดยแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หรือกำหนดกฎหมายขึ้นใหม่ ดังที่จะได้วิเคราะห์ในบทนี้

4.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์กฎหมายไทยว่ามีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลและกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด และจะวิเคราะห์ถึงความสำคัญจำเป็นในการเข้าเป็นภาคีหรืออนุวัติการกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญา

²²² จุฬาลักษณ์ สุธมานพ, "การอนุวัติอนุสัญญาระหว่างประเทศ: มุมมองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นาวี", *วารสารกฎหมาย* 18 (2541): 38.

²²³ Chumporn Pachusanond, "Thailand and the Sea Law Implementation: Marine Environment Protection, SEAPOL International Conference on the Implementation of the Law of the Sea Convention, In the 1990's : Marine Environmental Protection and Other Issues," Proceedings presented at Bali, Indonesia, 28-30 May 1990, p 486.

กฎหมายทะเลและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายไทย โดยแยกเป็นเรื่องๆ ตามประเภทของภาวะมลพิษดังต่อไปนี้

4.3.1 ความสอดคล้องของกฎหมายไทยในเรื่องการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก

ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของรัฐซึ่งหมายถึงรัฐชายฝั่ง อันมีสิทธิในการเสาะหาและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายใต้เขตอำนาจของรัฐ แต่ขณะเดียวกันการใช้สิทธิของรัฐจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น โดยเฉพาะการก่อให้เกิดมลพิษทางทะเล ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเชื่อมต่อกันระหว่างรัฐ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐอื่นที่อยู่ใกล้เคียงได้ โดยมลพิษจากแหล่งบนบกเป็นมลพิษที่ปริมาณการปล่อยทิ้งลงสู่ทะเลมากที่สุดเมื่อเทียบกับมลพิษจากแหล่งอื่นๆ ซึ่งในพื้นที่อ่าวไทยก็เช่นเดียวกัน โดยประเทศไทยมีกฎหมายที่ควบคุมเรื่องมลพิษทางน้ำอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจน คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนี้มีพระราชบัญญัติอื่นๆ คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ฯลฯ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล และกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่มีการเสนอแนะในระหว่างประเทศ แต่ก็มีประเด็นที่จะต้องปรับปรุง แก้ไขตามปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.3.1.1 กฎหมายสารบัญญัติ

4.3.1.1.1 การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

อนุสัญญากฎหมายทะเล เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกในข้อ 207 (1) กำหนดให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งบนบก รวมทั้ง แม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทางท่อ และสิ่งก่อสร้างปากแม่น้ำ ซึ่งกฎหมายไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ รวมถึงมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ โดยประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2537) วันที่ 20 มกราคม 2537 ข้อ 1 กำหนดให้ "น้ำทะเลชายฝั่ง" หมายถึง "น้ำที่อยู่นอกเขตปากแม่น้ำและปากทะเลสาบ ทั้งนี้ ให้

หมายรวมถึงน้ำรอบเกาะที่อยู่ในทะเลด้วย” ซึ่งโดยลักษณะของข้อกำหนดตามอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว เป็นเรื่องการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด แต่กฎหมายไทยที่กำหนดไว้เกี่ยวกับพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ตามอนุสัญญากฎหมายทะเลโดยตรงจะมีเรื่องข้อกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม มาตรา 55 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบมาตรา 69 ให้อำนาจรัฐมนตรีฯ ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกจากเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษได้ ซึ่งมีการออกประกาศในเรื่องการกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้หลายประการ และเกี่ยวข้องกับมลพิษทางทะเลจากแหล่งบนบก เช่น มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากบ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง และมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากท่าเทียบเรือประมง สะพานปลา และกิจการแปปลา เป็นต้น นอกจากนี้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังมีพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่มีการกำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งในลักษณะเดียวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิดด้วย ซึ่งมาตรฐานในกฎหมายใดสูงกว่าก็ใช้มาตรฐานที่สูงกว่านั้นเป็นเกณฑ์

นอกจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิด หรือมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ แล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังมีข้อกำหนดเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตให้มีการดำเนินงานของสิ่งปลูกสร้างต่างๆ รวมถึงที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายฝั่ง เช่น โรงแรมหรืออาคารชุดขนาด 80 ห้องขึ้นไป หรือโรงงานทุกขนาด ซึ่งจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย และมาตรการอื่นๆ ในการป้องกันและแก้ไขมลพิษ ตลอดจนการเยียวยาแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงถือว่ากฎหมายไทยมีความครอบคลุมในเรื่องการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ในเขตอธิปไตย คือ จากแหล่งบนบก และสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลในเรื่องนี้แล้ว

4.3.1.1.2 สารและของเสียที่ห้ามปล่อยทิ้งสู่สิ่งแวดล้อม

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้กฎหมายหรือข้อบังคับที่รัฐมีหน้าที่ต้องออกเพื่อการป้องกัน การลด และการควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบกนั้น จะต้องมิใช่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยสารมีพิษ สารมีอันตรายหรือให้โทษโดยเฉพาะสารที่คงอยู่ได้นานลงไปทะเล ในเรื่องนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากมีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดแล้ว มาตรา 32 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ ซึ่งต่อมาประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ลงวันที่ 20 มกราคม 2537 แบ่งประเภทคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งออกเป็น 7 ประเภท รวมทั้งมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง บริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ และมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน ด้วย โดยที่คุณภาพน้ำทะเลแต่ละประเภทจะถูกกำหนดขึ้นตามปริมาณความปนเปื้อนของสารที่มีอยู่ในน้ำทะเลซึ่งแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเภท

ในเรื่องนี้ มีข้อพิจารณาเรื่องมาตรฐานควบคุมมลพิษไม่เท่ากัน ระหว่างกรณีมาตรฐานคุณภาพน้ำ และมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิด แม้ว่าในทางปฏิบัติจะสอดคล้องกัน แต่ในความเป็นจริงมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิดหากเป็นไปตามเกณฑ์ แต่ความหนาแน่นของชุมชนมีมาก การปล่อยน้ำเสียแม้ว่าจะอยู่ในเกณฑ์แต่มีจำนวนมากก็จะทำให้เกิดมลพิษในแหล่งน้ำได้ หากแหล่งน้ำรองรับได้ไม่เพียงพอ จึงต้องมีการประเมิน วางแผนจัดการ และให้ปฏิบัติตามได้โดยเคร่งครัด

นอกจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำแล้วนั้น กฎหมายไทยที่มีการห้ามไม่ให้มีการปล่อยทิ้งสารหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำ ที่เป็นบทบัญญัติกว้างๆ และครอบคลุมมากที่สุดและมีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้ หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย" โดยมาตรา 119 นี้ครอบคลุมถึงการทิ้งสิ่งของเกือบทุกชนิดลงในแหล่งน้ำ และแหล่งน้ำก็ครอบคลุมแหล่งน้ำทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ หรือทะเลน่านน้ำภายใน นอกจากนี้ มาตรา 119 ทวิ เรื่องการทิ้งเทน้ำมันและเคมีภัณฑ์ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ และมาตรา 204 เรื่องการทิ้งเทหรือปล่อยให้ น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใดๆ ลงใน แม่น้ำลำ

คลอง ทะเลสาบ หรือภายในน่านน้ำภายใน กฎหมายไทยจึงถือว่ามิใช่บัพัญญูติที่ครอบคลุมและเป็นไปโดยสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 19 กำหนดห้ามมิให้ ผู้ใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ บัพัญญูติตามพระราชบัญญัตินี้ และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นบัพัญญูติที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ แต่หากมีการมีนำมาใช้บังคับอย่างจริงจังก็จะช่วยในการปราบปรามการกระทำการฝ่าฝืนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.3.1.1.3 มาตรการอื่นๆ ที่จำเป็น

นอกจากมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 71 และมาตรา 72 ยังได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือจัดส่งน้ำเสียไปบำบัด โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle) นอกจากนี้ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญที่ควรนำมาใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมไว้ซึ่ง มาตรการการป้องกันล่วงหน้าและหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายด้วย มาตรการของไทยจึงเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary principle) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle) ตามหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในข้อเสนอนะของ Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land – based activities (GPA) ซึ่งเป็นแนวทางที่เกิดขึ้นหลังจากการประชุม Earth Summit เมื่อปี ค.ศ. 1992 และได้รับการยืนยันโดยการประชุมเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก เมื่อปี ค.ศ. 2002 ให้นำมาใช้กับประเทศต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทางทะเลจากแหล่งบนบก

จะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยและนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย มีการกำหนดมาตรการที่จำเป็นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ ซึ่งหากมีการนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมก็จะทำให้การป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบกมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.3.1.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในเรื่องการชดใช้ค่าเสียหาย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม โดยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ให้ความหมายรวมถึงค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษโดยราชการด้วย ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวเป็นไปในลักษณะให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบโดยเคร่งครัด อันทำให้ภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายมีน้อยลง อย่างไรก็ตาม กระบวนการในทางกฎหมายของศาลไทยยังมีความล่าช้าซึ่งอาจทำให้การชดใช้ค่าเสียหายไม่มีความรวดเร็วเพียงพอ จึงควรกำหนดให้มีระบบการประเมินความเสียหายและการพิจารณาความรับผิดในความเสียหายต่างๆ เบื้องต้น โดยไม่ต้องไปดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาล และให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มลพิษจากแหล่งบนบกเป็นมลพิษที่เกิดจากแหล่งที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งอนุสัญญากฎหมายทะเลไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของรัฐในรายละเอียดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษจากแหล่งบนบกกว่าจะเป็นโทษปรับหรือโทษจำคุกที่มีความรุนแรงหรือไม่ จึงเป็นอิสระของรัฐภาคีที่จะกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนได้อย่างเป็นอิสระในการกระทำที่เกิดจากแผ่นดินที่อยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขาดบทลงโทษทางอาญาจึงเป็นปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การปล่อยน้ำเกินมาตรฐานควบคุมน้ำจากแหล่งกำเนิด เป็นต้น การไม่มีบทลงโทษทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดไม่มีความเกรงกลัว และเพิกเฉยที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีโทษที่รุนแรงเพียงพอแก่การกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดเกินมาตรฐานคุณภาพที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การไม่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ถูกต้อง รวมถึงการปล่อยทิ้งของเสียลงแหล่งน้ำต่างๆ ด้วย

4.3.1.3 องค์การที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันภาวะมลพิษ โดยการห้ามการเททิ้งหรือระบายน้ำเสีย หรือของเสียหรือวัตถุอื่นลงแหล่งน้ำที่มีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องและมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้ เช่น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กรมประมง มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งแต่ละพระราชบัญญัติจะมีวัตถุประสงค์ต่างกันไป และหน่วยงานที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติต่างกันไป อันอาจนำมาซึ่งความไม่ชัดเจนในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทางอาญาในทางปฏิบัตินั้น จะเริ่มดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน่วยงานใดนั้นเป็นผู้ดำเนินการแจ้งความกับพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจ แต่ในการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งอันเกิดจากมลพิษจากแหล่งบนบกหรือแนวชายฝั่ง กรมควบคุมมลพิษควรที่จะเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับสภาพของมลพิษตลอดจนการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นพื้นฐานในการคำนวณค่าเสียหายและพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี อีกทั้งกรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีการกำหนดเรื่องความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดของผู้ก่อให้เกิดมลพิษในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ว่ากระทำโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม และให้รวมถึงความรับผิดชอบในการขจัดมลพิษโดยราชการด้วย ตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติ จึงเป็นเรื่องเหมาะสมที่การดำเนินการจะกระทำโดยกรมควบคุมมลพิษ

สรุปได้ว่าในเรื่องภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกนี้ มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายซึ่งมุ่งเน้นไปทางนโยบายและการจัดการ อีกทั้งมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเล และมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิด รวมถึงมาตรการทางเศรษฐกิจตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย จึงมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล และมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบก ทั้งนี้ การอนุวัติการกฎหมายไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยจะต้องบัญญัติกฎหมายหรือมีข้อบัญญัติกฎหมายเหมือนกับข้อความในอนุสัญญาหรือมาตรฐานระหว่างประเทศ

ที่อนุสัญญาประสงคินำมาปรับใช้ทุกประการ แต่กฎหมายที่มีอยู่ต้องสามารถสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ที่อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดไว้อย่างเพียงพอ²²⁴ อีกทั้งภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกเป็นเรื่องกฎหมายภายในของรัฐแต่ละรัฐ เพียงแต่ต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อให้แนวทางในการแก้ไขปัญหาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเล กฎหมายไทยจึงถือว่ามีความสอดคล้องแล้วในเรื่องนี้

4.3.2 ความสอดคล้องของกฎหมายไทยในเรื่องการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ

กิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมดูแล คือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล และกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอยู่มาก โดยกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศนอกเหนือจากอนุสัญญากฎหมายทะเลที่ผู้เขียนได้นำมาพิจารณาในการศึกษานี้คือ Kuwait Regional Protocol และ Mediterranean Offshore Protocol ซึ่งทั้งสองเป็นพิธีสารอันเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่มีข้อตกลงร่วมกันเพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลอย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม

4.3.2.1 กฎหมายสารบัญญัติ

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกันลดและควบคุมภาวะมลพิษจากการทำกิจกรรมใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ โดยกฎหมายและข้อบังคับที่รัฐออกจะต้องมีผลบังคับไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศ จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า กฎหมายไทยส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

²²⁴ SEAPOL, *Proceedings, In the 1990's : Marine Environmental Protection and Other Issues.*, SEAPOL International Conference on the Implementation of the Law of the Sea Convention, (Bandung: SEAPOL, 1992), p. 488.

4.3.2.1.1 เขตอำนาจรัฐ

อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 208 (1) กำหนดรัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกันลดและควบคุมภาวะมลพิษจากการทำกิจกรรมได้ทั้งทะเลภายในได้เขตอำนาจของตน และจากเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างภายในได้เขตอำนาจของตน ตามข้อ 60 และ 80 คือ ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป ตามลำดับ ซึ่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 กำหนดไว้ในมาตรา 4 ให้คำว่า "ราชอาณาจักร" หมายความรวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญากับต่างประเทศด้วย จะเห็นได้ว่า ขอบเขตของกฎหมายไทยเกี่ยวกับการปิโตรเลียม กำหนดให้บังคับใช้ถึงพื้นที่นอกเหนือทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง คือ ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปได้ด้วย เรื่องเขตอำนาจของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล อย่างไรก็ตาม กิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลไม่ได้จำกัดอยู่แค่การปิโตรเลียมเท่านั้น จะรวมถึงการทำเหมืองแร่ในทะเลด้วย ซึ่งกฎหมายไทยมีพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่มีความชัดเจนว่ามีขอบเขตถึงพื้นที่ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 โดยพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 53/1 ให้ใช้บังคับแก่สิ่งก่อสร้างในทะเลทั้งที่ติดตื้นอยู่กับที่และลอยน้ำได้ ซึ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม หรือสนับสนุนการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลด้วย โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวห้ามไม่ให้มีการปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายลงสู่ท้องทะเลไม่ว่าจะบริเวณใด และไม่จำกัดอยู่เฉพาะกิจกรรมเกี่ยวกับการปิโตรเลียม เขตอำนาจในการบังคับใช้จึงครอบคลุมไปถึงการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ด้วย แต่ก็จำกัดอยู่เฉพาะการกระทำโดยเรือไทย หรือแท่นขุดเจาะที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น

สิทธิของประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจของรัฐจากมลพิษอันเกี่ยวเนื่องจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายในได้เขตอำนาจแห่งชาติซึ่งรวมถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องการปิโตรเลียม ไม่ครอบคลุมถึงการเสาะหาและแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่น สิทธิของประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งตามกฎหมายไทยถือว่ามีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล แต่ไม่สอดคล้องทั้งหมด ยังขาดในเรื่องการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษจากกิจกรรมอื่นๆ นอกจากการปิโตรเลียม แม้ว่าในความเป็นจริงกิจกรรมอย่างอื่นนอกจากการปิโตรเลียมจะไม่มี การดำเนินการ แต่ก็ควรที่จะมีบทบัญญัติไว้รองรับแนวทางในอนาคตเพื่อรองรับการอนุรักษ์ตามกฎหมายทะเล จึง

จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ให้รวมไปถึงการประกอบกิจการเหมืองแร่ นอกชายฝั่ง รวมถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปด้วย

4.3.2.1.2 ข้อบังคับในการก่อสร้างสิ่งติดตั้งหรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในกิจกรรม

อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 60 กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจแต่ผู้เดียวในการ ออกข้อบังคับในการก่อสร้าง การปฏิบัติงาน และการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง หรือสิ่งก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม Kuwait Regional Protocol กำหนดให้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง หรือสิ่งก่อสร้าง นั้น จะต้องได้รับการรับรองจากองค์กรที่มีอำนาจรับรอง หรือผู้ออกแบบสิ่งติดตั้งทั้งหลายนอกชายฝั่งใน ระดับภูมิภาค ว่ามีความปลอดภัยเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้งาน และจะไม่เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล และให้มีการตรวจสอบมาตรฐานเป็นครั้งคราวด้วย

ในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับแบบของสิ่งติดตั้งที่จะนำมาใช้เป็นมาตรฐาน เพื่อการป้องกัน ภาวะมลพิษ โดยการบำบัดของเสียหรือสารต่างๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติงานบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติโดยตรง แต่กฎหมายระบุว่าจะต้องมีการแจ้งเรื่องแบบในการก่อสร้างให้แก่ เจ้าหน้าที่ทราบก่อนลงมือก่อสร้าง ซึ่งการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณา หาก เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่ถูกต้องก็ให้มีการแก้ไขได้ นอกจากนี้ มาตรการในบำบัดของเสีย ต่างหรือสารต่างๆ จะต้องอยู่ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการ อนุญาตให้ประกอบกิจกรรมได้ อีกทั้ง ในกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 163 เกี่ยวกับการออกใบรับรองสำคัญแก่เรือซึ่งเป็น ข้อกำหนดที่ออกตาม MARPOL 73/78 กำหนดไว้ให้ "เรือ" หมายความรวมถึง แท่นขุดเจาะชนิด ประจำที่หรือชนิดลอยได้ (Fixed or floated platform) และมีข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญในการ จัดให้มีสมุดบันทึกน้ำมัน ให้มีการติดตั้งเครื่องกรองน้ำมันหรือเครื่องแยกน้ำมัน การจัดให้มีสมุด บันทึกน้ำมัน การตรวจสอบ และการออกใบอนุญาต รวมถึงการจัดให้มีแผนฉุกเฉินในการแก้ไข มลพิษน้ำมัน หรือให้มีการเก็บกักกักน้ำมันไว้บนเรือและสูบน้ำทิ้งในอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสีย รวมไปถึงการออกใบสำคัญรับรองระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน ซึ่งเป็น ข้อกำหนดเพื่อการป้องกันและควบคุมมลพิษที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และจะต้อง นำมาใช้เป็นมาตรฐานในการก่อสร้างด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 80 กำหนดว่า ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมไม่ว่าสิทธิสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมจะสิ้นอายุแล้วหรือไม่ ผู้รับสัมปทานต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดีที่สุด (Best available technique and Best available practice) ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 194 และมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน Kuwait Regional Protocol ข้อ 2 อันเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่ผู้เขียนได้นำมาศึกษาเปรียบเทียบในกรณีนี้

4.3.2.1.3 การอนุญาตให้มีการก่อสร้าง การปฏิบัติงาน และการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้าง

อนุสัญญากฎหมายทะเลระบุให้เป็นอำนาจของรัฐชายฝั่งในการอนุญาตให้มีการก่อสร้าง การปฏิบัติงาน และการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้าง ซึ่ง Kuwait Regional Protocol ก็กำหนดไว้ในแนวทางเดียวกันว่า การสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จะกระทำต่อเมื่อมีใบอนุญาตให้เริ่มดำเนินการ ซึ่งในเรื่องการให้อนุญาตนี้ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 กำหนดเรื่องการให้สัมปทานไว้ และพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับยังให้อำนาจในการพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตหรือประทานบัตรของผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดภาวะมลพิษโดยการปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายอันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่²²⁵ หรือเกิดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในสัมปทานว่าเป็นเหตุเพิกถอนสัมปทานได้²²⁶

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการต้องได้รับอนุญาตสัมปทานก่อนที่จะดำเนินการ โดยจะต้องมีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ซึ่งต่อมามีการประกาศกำหนดให้กิจกรรมทำเหมืองแร่และการปิโตรเลียมจะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตหรือต่อใบอนุญาต โดยให้ถือเอามาตรการที่เสนอไว้ในรายงานเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตด้วย ซึ่งเรื่องข้อกำหนดในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่ จะมีการให้อนุญาตนี้ มีความสอดคล้องกับ Kuwait Regional Protocol จึงสรุปได้ว่า ประเทศไทยมีมาตรการและหลักเกณฑ์ในเรื่องการพิจารณาอนุญาตอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว

²²⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510, มาตรา 138.

²²⁶ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, มาตรา 51.

4.3.2.1.4 การแจ้งให้ทราบถึงการมีอยู่ของเกาะเทียม สิ่งก่อสร้าง หรือสิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจกรรม

อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 60 (3) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ทราบและมีคำเตือนถึงการมีอยู่ของเกาะเทียม สิ่งก่อสร้าง หรือสิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจกรรมอยู่เสมอ ซึ่งกฎหมายไทยมีกฎกระทรวงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2524 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการผลิตปิโตรเลียม ข้อ 15 อาศัยอำนาจตามมาตรา 14(1) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานก่อนลงมือสร้างแท่นประกอบการผลิต จะต้องแจ้งตำแหน่งที่ตั้งแท่นประกอบการผลิต ให้แก่อธิบดีทราบเป็นหนังสือไม่น้อยกว่า 15 วัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแจ้งให้อธิบดีทราบดังกล่าว ไม่ได้มีกำหนดระเบียบหรือมาตรการใดๆ ว่า เมื่ออธิบดีได้รับแจ้งแล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไป อีกทั้งรูปแบบหรือวิธีการในการที่ผู้รับสัมปทานจะต้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ก็ไม่มีบทบังคับที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องมีการระบุว่าผู้ประกอบการจะต้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ เช่น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ในการออกประกาศชาวเรือ แจ้งข้อมูลโครงการให้ชาวเรือทราบถึงบริเวณที่จะมีการติดตั้งแท่นขุดเจาะ และการวางท่อ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำการแจ้งให้เรือทราบถึงพิกัดดังกล่าวเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือด้วย ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่เพียงพอและสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว

4.3.2.1.5 เขตปลอดภัย

อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 60 (5) กำหนดให้รัฐชายฝั่งกำหนดให้มีเขตปลอดภัย ระยะ 500 เมตร รอบเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง หรือสิ่งก่อสร้างเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ การให้ก่อสร้างเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้าง รวมถึงการกำหนดเขตปลอดภัย จะต้องไม่เป็นการรบกวนต่อช่องทางเดินเรือระหว่างประเทศ ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายไทยมีความสอดคล้องทุกประการ ตามความในกฎกระทรวงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2514 อาศัยอำนาจตามมาตรา 14(2) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ในข้อ 1 ซึ่งให้มีการกำหนดเขตปลอดภัยและเครื่องหมายในบริเวณที่มีสิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์ที่ใช้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในทะเล โดยผู้รับสัมปทานต้องวางทุ่นสีส้มสลับสีขาวบนผิวน้ำทะเลล้อมรอบแท่นเจาะ หรือสิ่งติดตั้งอื่นอย่างน้อยสีทุ่นเป็นระยะเท่ากันให้ห่างจากส่วนนอกสุดของแท่นเจาะหรือสิ่งติดตั้งดังกล่าวออกไปไม่เกิน 500 เมตร แสดงให้เห็นว่าเป็นเขตปลอดภัย

4.3.2.1.6 การรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ไม่ได้ใช้งาน

อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 60 (3) กำหนดให้ต้องรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่ไม่ใช้แล้วออกไปเสียเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ ซึ่งกฎหมายไทยในเรื่องนี้มีกำหนดอยู่ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2524) กำหนดให้ผู้ซึ่งสัมปทานลึ้นอายุหรือถูกเพิกถอนต้องรื้อถอนฐานคอนกรีต โครงก่อสร้าง และอาคารที่อยู่อาศัย นำเครื่องจักร อุปกรณ์ และวัสดุอื่นใดที่ไม่ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วออกจากบริเวณหลุมสำรวจหรือหลุมผลิต²²⁷ รวมถึงการขนย้ายหรือทำลายสิ่งกีดขวาง รบกวน หรือเป็นอันตรายต่อการคมนาคม การประมง หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือบุคคลอื่น เว้นแต่อธิบดีจะสั่งเป็นอย่างอื่น²²⁸ กฎหมายไทยจึงสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลในเรื่องนี้

4.3.2.1.7 มาตรการอื่นๆ ที่จำเป็น

นอกจากกฎเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว ยังมีมาตรการอื่นๆ ที่กำหนดอยู่ในอนุสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องนำมาพิจารณาในที่นี้คือ

1) การควบคุมการปล่อยทิ้งสารหรือน้ำมันที่เกิดจากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเล

หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เรื่องการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary principle) มีกำหนดอยู่ใน Kuwait Regional Protocol ข้อ 9 (d) ซึ่งกำหนดให้รัฐใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้าที่เป็นทั้งหมดในการลดจำนวนการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่ทะเล และมีการกำหนดห้ามมิให้มีการทิ้งสิ่งของอันเป็นมลพิษที่เกิดจากการปฏิบัติงานและของเสียที่เกิดจากบุคคลซึ่งต้องไปทำงานอยู่ที่สิ่งติดตั้งนั้นด้วย เช่น ขยะจากอาหาร และของเสียทางร่างกายต่างๆ²²⁹ ในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 75 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องป้องกันโดยมาตรการอันเหมาะสมตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี เพื่อมิให้ที่ใดโสโครกด้วยน้ำโคลน หรือสิ่งอื่นใด และในกรณีที่เกิดความโสโครกต้องบำบัดป้องกันโดยเร็วที่สุด ซึ่งบทบัญญัติ

²²⁷ กฎกระทรวงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2524 ออกตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, ข้อ 40 (4).

²²⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 40 (5).

²²⁹ Kuwait Regional Protocol, Article 10.

ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีอยู่อย่างกว้างๆ ไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการในการควบคุมสิ่งโสโครกต่างๆ แต่ในเรื่องนี้จะต้องถูกระบุไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในส่วนของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งจะมีผลผูกพันให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม

2) แผนการจัดการมลภาวะน้ำมันแบบฉุกเฉิน

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการแก้ไขและความร่วมมือด้านมลพิษจากน้ำมัน ค.ศ. 1990 หรืออนุสัญญา OPRC ได้กำหนดให้รัฐดำเนินการที่เหมาะสมตามอนุสัญญาเพื่อการเตรียมการและการตอบสนองต่อเหตุการณ์มลภาวะจากน้ำมัน ซึ่งการดำเนินการจะต้องครอบคลุมถึงมลภาวะจากน้ำมันที่เกิดจากสิ่งที่อยู่นอกชายฝั่ง (Offshore unit) นอกจากนี้ ผู้ควบคุมสิ่งที่อยู่นอกชายฝั่งดังกล่าวจะต้องจัดให้มีแผนการจัดการมลภาวะน้ำมันแบบฉุกเฉิน (Emergency plan) เช่นเดียวกับ Kuwait Regional Protocol และ Mediterranean Offshore Protocol ภายใต้อนุสัญญาเพื่อป้องกันทะเลเมดิเตอร์เรเนียนจากมลพิษ ค.ศ. 1974 ที่กำหนดให้มีการจัดทำแผนการแก้ไขฉุกเฉิน (Contingency Plans) ซึ่งในเรื่องนี้ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีแผนฉุกเฉินมลพิษจากน้ำมันของเรือตามภาคผนวกที่ 5 ของ MARPOL 73/78 นอกจากนี้ เรื่องแผนการจัดการมลภาวะน้ำมันแบบฉุกเฉิน เป็นเรื่องที่ได้รับสัมปทานจะต้องนำเสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในหมวดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชย อันเป็นหนึ่งในสาระสำคัญที่ต้องระบุไว้ในรายงานที่ผู้รับสัมปทานจะนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา และเมื่อมีการอนุญาตให้ดำเนินการสำรวจหรือผลิตแล้ว แผนการจัดการมลภาวะน้ำมันแบบฉุกเฉินจะเป็นข้อผูกมัดที่ผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตาม อีกทั้ง แผนของคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน หรือ กปน. ก็จะเป็นแผนที่สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวและมีความสอดคล้องกันกับแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และอนุสัญญา OPRC จึงกล่าวได้ว่า มีมาตรการเพียงพอเกี่ยวกับเรื่องแผนฉุกเฉินในการรับมือกับมลพิษน้ำมันอยู่ในกฎหมายไทยแล้ว

4.3.2.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในเรื่องภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติให้รัฐชายฝั่งเป็นผู้ออกกฎหมายเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษในเรื่องดังกล่าว และให้บังคับให้

เป็นไปตามกฎหมายที่ตนได้ออกมาเพื่อการนั้น ในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งใช้บังคับถึงพื้นที่ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของไทย และหากมีการกระทำการฝ่าฝืน มาตรา 75 ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากกิจกรรม ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท นอกจากนี้ หากการดำเนินกิจกรรมกระทำโดยเรือไทยหรือแท่นขุดเจาะที่มีสัญชาติไทย พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่เรือไทย กำหนดให้ใช้บังคับแก่สิ่งก่อสร้างในทะเลทั้งที่ติดตื้นอยู่กับที่และลอยน้ำได้ที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม หรือสนับสนุนการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลด้วย โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวห้ามไม่ให้เกิดการปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายลงสู่ท้องทะเลไม่ว่าจะบริเวณใด และไม่จำกัดอยู่เฉพาะกิจกรรมเกี่ยวกับการปิโตรเลียม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการป้องกันและควบคุมมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลมีความครอบคลุมเนื่องจากกระทำได้กับกิจกรรมอื่นใดนอกจากการปิโตรเลียมด้วย และพระราชบัญญัตินี้ควรที่จะนำมาบังคับใช้อย่างจริงจังในกรณีและผู้ประกอบการไม่รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษและค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีโทษทางอาญาซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการเกรงกลัวและจะปฏิบัติตามกฎหมาย แต่หากการกระทำการฝ่าฝืนเกิดจากเรือต่างชาติที่ใช้ในกิจกรรมก็ให้บังคับเป็นโทษปรับตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว ส่วนโทษที่กำหนดในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 138 กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นโทษปรับเพียงสองพันบาท ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นบทลงโทษที่เบาเกินไป หากการกระทำความผิดเกิดในเขตอำนาจอธิปไตย และทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อสิ่งแวดล้อม โทษที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนจะได้รับควรที่จะเป็นบทหนักกว่านี้ จึงควรที่จะต้องแก้ไขบทลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้มีความเข้มข้นด้วย

4.3.2.3 องค์กรที่เกี่ยวข้อง

องค์กรที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 คือ กรมทรัพยากรธรณี และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 คือ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ แต่โดยทางภูมิศาสตร์กายภาพแล้ว องค์กรที่จะเข้าไปดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานในการทำเหมืองแร่หรือการปิโตรเลียมในทะเลได้เป็นอย่างดี คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีในปัจจุบัน ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมทางน้ำและมีบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการตรวจตรากิจการทางทะเลอยู่แล้ว และมีการประสานงานและมอบอำนาจบางอย่างแก่เจ้าหน้าที่ทหารเรือให้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มิได้ให้อำนาจกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไปถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่

ทวีปแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการในเรื่องนี้ โดยการตรวจแท่นขุดเจาะจะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ซึ่งมีจำนวนน้อย และการตรวจสอบจะกระทำโดยการสุ่มตรวจแต่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการตรวจโดยวิธีดังกล่าวอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากอาจมีการเตรียมการโดยผู้ประกอบการได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าว กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติอาจมอบอำนาจให้หน่วยงานที่มีความพร้อมในด้านบุคลากรและการตรวจตรากิจการทางทะเลมาเป็นเจ้าหน้าที่ที่ร่วมในการปฏิบัติงานดังกล่าว เช่น เจ้าหน้าที่ทหารเรือ หรือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี เป็นผู้ดำเนินการ หรือร่วมดำเนินการซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า กฎหมายไทยในเรื่องกิจการปิโตรเลียม คือ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล และกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ในเรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาต แบบ และมาตรฐานที่ใช้ในการก่อสร้าง สิ่งปลูกสร้าง สิ่งติดตั้ง ซึ่งรวมถึงแท่นขุดเจาะที่จะใช้ในการดำเนินการ ส่วนการทำเหมืองแร่ในน้ำ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ในทะเลว่ามีเขตอำนาจไปถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีป อย่างไรก็ตาม หากการทำเหมืองแร่และการปิโตรเลียมกระทำโดยเรือไทยหรือแท่นขุดเจาะที่มีสัญชาติไทย เรือและแท่นขุดเจาะนั้นจะตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางทะเลไว้โดยชัดเจน ไม่ว่าเรือหรือแท่นขุดเจาะนั้นจะดำเนินงานอยู่ ณ พื้นที่ทะเลใด จึงควรที่จะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจัง แต่หากการกระทำการฝ่าฝืนโดยเรือต่างชาตินอกทะเลอาณาเขต จะยังไม่มีกฎหมายไทยบังคับใช้ในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม การทำเหมืองแร่และการปิโตรเลียมเป็นการดำเนินการที่จะต้องมีการให้อนุญาตสัมปทาน และมีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งจะเป็นเงื่อนไขผูกพันให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม หากไม่ดำเนินการหรือมีการฝ่าฝืนร้ายแรง ก็อาจถูกถอนใบอนุญาตหรือยกเลิกสัมปทานได้ มาตรการดังกล่าวจึงเพียงพอต่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว

4.3.3 ความสอดคล้องของกฎหมายไทย และแนวทางปรับปรุงกฎหมายไทยในเรื่องการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากการทิ้งเท

อนุสัญญากฎหมายทะเลได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของท่าไว้อย่างชัดเจนในการดำเนินการหรือการป้องกันและ

ควบคุมภาวะมลพิษจากการทิ้งเทโดยให้รัฐชายฝั่งบังคับใช้กฎหมายในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของตน รัฐเจ้าของธงบังคับใช้กฎหมายกับเรือที่ชักธงหรือเรือที่จดทะเบียนกับตน และรัฐเจ้าของท่าบังคับใช้กฎหมายกับการบรรทุกที่เกิดขึ้นในท่าเรือของตนโดยอนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้กฎหมายที่รัฐจะนำมาใช้บังคับจะต้องมีผลบังคับใช้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับเดียวที่กล่าวถึงเรื่องการป้องกันภาวะมลพิษจากการทิ้งเทไว้อย่างครอบคลุมที่สุด คือ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 และพิธีสาร ค.ศ. 1996

4.3.3.1 กฎหมายสารบัญญัติ

กฎหมายไทยไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของประเทศในฐานะรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าไว้อย่างชัดเจน แต่พอจะจำแนกบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลและอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 โดยกฎหมายไทยมีพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไป ในการห้ามการเททิ้งสิ่งของหรือวัตถุมีพิษลงในแหล่งน้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ซึ่งการกำหนดห้ามไม่ให้มีการทิ้งเทโดยไม่ได้รับอนุญาต จะสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ที่กำหนดให้การทิ้งเทจะต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการทิ้งเทในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีปมิให้กระทำโดยปราศจากความเห็นชอบล่วงหน้าอย่างชัดแจ้งจากรัฐชายฝั่ง แต่กฎหมายไทยที่จะเกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ทิ้งเทในทางปฏิบัติมีอยู่มาตราเดียว คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 เป็นข้อกำหนดห้ามมิให้ทิ้งเท หิน กรวด ททราย ดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการกำหนดเรื่องการอนุญาตให้ทิ้งเท และกำหนดประเภทของสิ่งที่ยกเว้นให้ทิ้งเทไว้อย่างกว้างขวางมาก

นอกจากนี้ ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. 2526 ข้อ 31 กำหนดให้กรมเจ้าท่านำบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น มาใช้ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการทิ้งเทด้วย บทบัญญัติของกฎหมายไทย

ในเรื่องการอนุญาตให้มีการตั้งแท่น จึงรองรับข้อกำหนดของอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ไม่ครอบคลุมไปถึงพื้นที่ทางทะเลนอกเหนือทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่อง เนื่องจากมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติ ให้คำจำกัดความคำว่า "น่านน้ำไทย" ให้หมายความถึงพื้นที่ทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่องเท่านั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 จะได้กำหนดให้การบังคับใช้มีอำนาจไปถึงพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปก็ตาม แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อจำกัดในเรื่องการให้อำนาจว่าจะต้องเป็นเรื่องการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งเจ้าท่ามีอำนาจในการอนุญาต และมีบทบัญญัติและระเบียบที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศอยู่แล้ว ให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล โดยเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้มีการตั้งแท่น ให้มีขอบเขตไปถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ทั้งนี้ การตั้งแท่นจะต้องมีการหารือกับประเทศใกล้เคียงที่อาจได้รับผลกระทบด้วย อีกทั้ง ควรสนับสนุนให้มีการตั้งแท่นในทะเลได้ตามข้อกำหนดของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องดังกล่าวโดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะการขุดลอกร่องน้ำเพื่อไม่ให้เกิดการลักลอบการตั้งแท่น และใช้ประโยชน์พื้นที่ทางทะเลได้โดยไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยา นอกจากนี้จะต้องมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. 2526 ให้มีความสอดคล้องกับพิธีสาร ค.ศ. 1996 ที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญา ค.ศ. 1972 ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศในปัจจุบัน

4.3.3.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

4.3.3.2.1 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในฐานะรัฐชายฝั่ง

ในเรื่องมลพิษจากการตั้งแท่น การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายมีพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง แต่จำกัดอำนาจในการบังคับใช้อยู่เพียงพื้นที่น่านน้ำไทย อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนเป็นในลักษณะของการปราบปรามการกระทำผิด ในเรื่องนี้มีพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐในการดำเนินการกับผู้กระทำการฝ่าฝืน โดยเขตอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้จะมีไปถึงพื้นที่ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปด้วย แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด กฎหมายไทยจึงมีบทบัญญัติในเรื่องสิทธิในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับภาวะมลพิษจากการตั้งแท่นครอบคลุมไปถึงเขตอำนาจแห่งรัฐสอดคล้องตามอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว แต่กรมประมงในทางปฏิบัติไม่ได้

เป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้โดยตรง จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 เพื่อให้อำนาจเจ้าท่ามีอำนาจในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ดังกล่าวได้

4.3.3.2.2 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในฐานะรัฐเจ้าของธง

ปัจจุบันไทยมีพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ที่ห้ามไม่ให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใดๆ เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า "บริเวณใดๆ" ซึ่งหมายถึงทุกบริเวณอาณาเขตทางทะเลไม่ว่าอยู่ในอำนาจอธิปไตยของรัฐหรือไม่ด้วย แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีกลไกทางกฎหมายในเรื่องการอนุญาตให้มีการทิ้งเทแก่เรือไทยแต่อย่างใด และเป็นการบัญญัติไว้เป็นข้อห้ามอย่างกว้างๆ เท่านั้น และโดยวัตถุประสงค์นั้นกำหนดไว้เพื่อการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ไม่ใช่การทิ้งเทตามอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 จึงกำหนดไว้เฉพาะการปล่อยทิ้ง "สารที่เป็นอันตราย" ซึ่งหมายถึง น้ำมัน น้ำปนน้ำมัน สารเคมี เป็นต้น ไม่ได้หมายถึงการทิ้งเทของเสียโดยทั่วไป ดังนั้น การทิ้งเทโดยทั่วไปที่กระทำโดยเรือไทยนั้นประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงอาจจะบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำการทิ้งเทไม่ได้ทุกกรณีโดยไม่คำนึงว่าการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ให้สามารถบังคับใช้กับเรือไทยที่กระทำการทิ้งเทโดยฝ่าฝืนไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดด้วย

4.3.3.2.3 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในฐานะรัฐเจ้าของท่า

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐเจ้าของท่าบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนของกรกระทำเกี่ยวกับการบรรทุกของเสียหรือสารอื่นๆ ที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของตนหรือ ณ ท่าเรือนอกชายฝั่งของตน ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายไทยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 189 มาตรา 190 ประกอบมาตรา 194 ซึ่งกำหนดให้นายเรือต้องตรวจสอบอย่างระมัดระวังในการนำสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นบนเรือโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และวิธีการในการขนส่งสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายตามที่ออกตามมาตรา 190 โดยการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวจะมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจเจ้าท่าในการเข้าไปควบคุมการบรรทุกการขนส่งของเสียโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติเจ้าท่าจะเป็นผู้ควบคุมดูแลเรื่องการดำเนินการทิ้งเทโดยจะเดินทางไปกับเรือด้วย เพื่อให้มีระเบียบปฏิบัติที่

ชัดเจนจึงควรกำหนดอำนาจให้เจ้าท่ามีอำนาจในการตรวจสอบการบรรทุกของเสียที่เกิดขึ้นในทะเลอาณาเขตและท่าเรือนอกชายฝั่งของตน และให้มีอำนาจในการตรวจเรือเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้ในระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วย

4.3.3.2.4 การกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 กำหนดโทษทางอาญาไว้ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้น รวมไปถึงการชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดนั้นด้วย ซึ่งถือเป็นการกำหนดให้มีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม อนุสัญญากฎหมายทะเลประสงค์ ให้ลงโทษเพียงโทษปรับเท่านั้น สำหรับเรือต่างชาติ จึงควรมีการพิจารณาแก้ไขเรื่องโทษจำคุกให้บังคับกับเรือต่างชาติได้เฉพาะการกระทำการฝ่าฝืนในทะเลอาณาเขตโดยจงใจและรุนแรงเท่านั้น เพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล อย่างไรก็ตาม การให้เรือต่างชาติที่ได้รับเพียงโทษปรับ ขณะที่เรือไทยจะต้องได้รับโทษจำคุกนั้น อาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติระหว่างเรือไทยกับเรือต่างชาติ เนื่องจากเรือต่างชาติอาจไม่เคารพในการปฏิบัติตามกฎหมายไทยเนื่องจากโทษไม่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้เกิดความเกรงกลัว อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษปรับแก่เรือต่างชาติ ก็จะเป็นแนวทางปฏิบัติในทางระหว่างประเทศต่อไปและจะทำให้เรือไทยได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันหากถูกดำเนินการโดยรัฐชายฝั่งอื่นใด

4.3.3.3 องค์กรที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลการทิ้งเทที่มีอำนาจตามกฎหมาย คือ กรมเจ้าท่า หรือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีในปัจจุบัน ซึ่งมีอำนาจในการอนุญาตให้ทิ้งเทและการติดตามตรวจสอบในทางปฏิบัติเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลกิจการทางน้ำโดยตรง อย่างไรก็ตาม อำนาจของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลในเรื่องอำนาจของรัฐชายฝั่ง ที่จะต้องบังคับใช้กับการทิ้งเทในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะไหล่ทวีป รวมถึงการควบคุมการบรรทุกของเสียหรือมีวัตถุไปทิ้งเทโดยรัฐเจ้าของท่าจึงควรแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้อำนาจตามมาตรา 119 มีไปถึงพื้นที่ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ตลอดจนให้มีข้อกำหนดในการหารือร่วมกับ

ต่างชาติในการอนุญาตให้มีการทิ้งเทในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและให้มีระเบียบในการควบคุมการบรรทุกของเสียไปทิ้งเทในทะเลให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติด้วย

4.3.4 ความสอดคล้องของกฎหมายไทยในเรื่องการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากเรือ

อนุสัญญากฎหมายทะเลในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากเรือ โดยได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของท่า รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนโดยนำหลักการส่วนใหญ่มาจากอนุสัญญา MARPOL 73/78 มากำหนดไว้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยไม่ได้มีการจำแนกอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้เช่นเดียวกันกับอนุสัญญากฎหมายทะเล แต่กฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันก็มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญากฎหมายทะเลอยู่พอสมควรเนื่องจากประเทศไทยได้ดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์การอนุสัญญา MARPOL 73/78 ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 และความเห็นชอบของรัฐสภาเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2542²³⁰ เป็นผลให้มีความพยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่อยมา แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายประการที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

4.3.4.1 กฎหมายสารบัญญัติ

4.3.4.1.1 กฎหมายสารบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐชายฝั่ง

อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 211 (4) และ (5) กำหนดให้รัฐชายฝั่งใช้อำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษในทะเลอาณาเขตของตนจากเรือต่างชาติรวมทั้งในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ แต่ต้องไม่ขัดขวางการผ่านโดยสุจริตของเรือต่างชาติ และกฎหมายและข้อบังคับที่จะนำมาใช้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะต้องมีผลบังคับเป็นไปตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ และรัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะจัดเส้นทางทางเดินเรือ หรือจัดทำข้อกำหนดแก่เรือต่างชาติที่เข้ามาในน่านน้ำภายใน ซึ่งกฎหมายไทยที่ให้สิทธิในการดำเนินการกับเรือต่างชาติได้ก็คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งให้

²³⁰ <http://www.md.go.th/law/anusanya.htm>, (20 March 2009).

สิทธิในการตรวจใบสำคัญเรือ และตรวจเรือว่ามีความถูกต้องตามใบสำคัญหรือไม่ รวมถึงการจัดเส้นทางเดินเรือด้วย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้ใช้บังคับกับพื้นที่นอกเหนือน่านน้ำไทย การดำเนินการใดๆ กับเรือต่างชาติในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เช่น การตรวจเรือว่ามีความถูกต้องตามใบสำคัญเรือหรือไม่ หรือมีการละเมิดข้อกำหนดของพระราชบัญญัติหรือไม่ จึงไม่อาจกระทำได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีความครอบคลุมไปถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย

4.3.4.1.2 กฎหมายสารบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการของของรัฐเจ้าของธง

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ออกใบรับรองเรือตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งอนุสัญญา MARPOL 73/78 เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศเดียวที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบสำคัญรับรองแก่เรือโดยได้จำแนกมาตรฐานในการกำหนดให้เรือต้องติดตั้งเครื่องมือและอุปกรณ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาวะมลพิษ อาทิ ระบบติดตามและตรวจสอบควบคุมการทิ้งน้ำมัน เครื่องแยกน้ำออกจากน้ำมันและระบบกรองต้องติดตั้งถังอับเฉาแยกต่างหากจากถังบรรทุก เป็นต้น จากการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากเรือ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจเรือ เพื่อการออกใบอนุญาตแก่เรือ และการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือ โดยการตรวจเรือเพื่อการออกใบอนุญาตแก่เรือถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 163 ให้อำนาจแก่กรมเจ้าท่าออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการออกใบสำคัญ ซึ่งกรมเจ้าท่าโดยอนุมัติรัฐมนตรีได้อาศัยบทบัญญัติข้อ 5 "ใบสำคัญรับการตรวจเรือเพื่อการอื่นๆ" ออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542 นำข้อกำหนดที่มีอยู่ในอนุสัญญา MARPOL 73/78 มาบัญญัติไว้เพื่อรองรับการอนุวัติการ จึงมีข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญในการจัดให้มีสมุดบันทึกน้ำมัน ให้มีการติดตั้งเครื่องกรองน้ำมันหรือเครื่องแยกน้ำมัน หรือให้มีการเก็บกักกากน้ำมันไว้บนเรือและสูบทิ้งในอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสีย รวมไปถึงการออกใบสำคัญรับรองระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน โดยการออกใบรับรองดังกล่าวจะดำเนินการให้กับเรือไทยและเรือต่างชาติที่มีความประสงค์ที่จะได้รับใบสำคัญรับรองดังกล่าวเพื่อใช้ในการเดินเรือระหว่างประเทศ ดังนั้น เรื่องการออกใบรับรองแก่เรือของประเทศไทยจึงมีความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว

นอกจากนี้ อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 217 (3) ประสงค์ให้เรือที่ชักธงของรัฐหรือที่จดทะเบียนกับรัฐมีใบสำคัญรับรองที่ได้ออกตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศเก็บ

รักษาไว้บนเรือ ซึ่งในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ซึ่งได้บัญญัติถึงการรับจดทะเบียนเรือไว้ว่า เรือที่ขอจดทะเบียนเป็นเรือไทยนั้น จะต้องมิใช่ใบสำคัญแสดงการตรวจเรือไปแสดงต่อนายทะเบียนเรือว่า เรือนั้นได้รับการตรวจจากพนักงานตรวจเรือกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และเมื่อจดทะเบียนแล้วนายทะเบียนเรือจะออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่ผู้ขอจดทะเบียน ซึ่งใบสำคัญนี้จะเรียกว่า “ใบทะเบียน” ใบทะเบียนเรือนี้ก็คือ ใบอนุญาตหรือใบรับรองเรือที่ผู้ควบคุมเรือต้องรักษาไว้ในเรือ ในระหว่างเวลาที่ยังคงใช้เรือนั้น ซึ่งถือเป็นเอกสารประจำเรือผู้ใดจะเอาไปจากเรือไม่ได้และเมื่อเจ้าพนักงานขอตรวจผู้ควบคุมเรือต้องนำออกแสดงทันที บทบัญญัติดังกล่าวของประเทศไทยจึงมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว

อนุสัญญากฎหมายทะเลยังได้กำหนดให้รัฐประกันว่าเรือที่ชักธงของตนจะได้รับการตรวจเป็นครั้งคราวว่าหนังสือรับรองเช่นนั้นสอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของเรือ ซึ่งกฎหมายไทยมีกำหนดไว้ในกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการตรวจใบสำคัญรับรองทุกกำหนด 12 เดือน จึงมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าเรือที่ชักธงของตนจะถูกห้ามไม่ให้เดินเรือจนกว่าเรือนั้นจะได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่รัฐได้กำหนดขึ้น รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้างเครื่องอุปกรณ์ และการจัดกำลังคนประจำเรือ ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ ในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 21 ได้กำหนดไว้ในเรื่องเดียวกันให้เจ้าท่ามีอำนาจตรวจสอบเรือก่อนว่าปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เมื่อเห็นว่าถูกต้องแล้วจึงอนุญาตให้ออกเรือได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นไปโดยสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล

4.3.4.1.3 กฎหมายสารบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐเจ้าของท่า

อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 211 (3) ให้รัฐจัดทำข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการป้องกัน การลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพื่อเป็นเงื่อนไขสำหรับเรือต่างชาติที่จะเข้ามาสู่ท่าเรือหรือน่านน้ำภายในของตน หรือสำหรับจอดแวะยังท่าเรือนอกฝั่งได้ โดยกฎหมายไทย คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ทั้งเรือไทยและเรือต่างชาติไม่ได้มีข้อกำหนดเฉพาะสำหรับเรือต่างชาติที่เข้ามาในชายฝั่งต้องแจ้งให้ทราบว่าจะเข้ามาหรือออกไปก่อนเรือถึง 24 ชั่วโมง และนายเรือจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานทราบก่อนออกเรือไม่น้อยกว่า

6 ชั่วโมงเพื่อดำเนินการตรวจสอบเรือว่าปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายก่อนจะอนุญาตให้ออกเรือได้ ซึ่งถือเป็นข้อกำหนดสำหรับเรือต่างชาติที่จะเข้ามาสู่น่านน้ำภายในของไทย โดยการตรวจสอบนั้น ก็จะต้องนำข้อบังคับในการตรวจเรือซึ่งมีข้อกำหนดของ MARPOL 73/78 ที่เป็นข้อกำหนดเพื่อการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือมาพิจารณาด้วย การดำเนินการของไทยในเรื่องนี้จึงสอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศและอนุสัญญากฎหมายทะเล

4.3.4.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

4.3.4.2.1 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐชายฝั่ง

การตรวจเรือ และการสอบสวนเรือ

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจในการตรวจตราทางกายภาพแก่เรือและเมื่อพบหลักฐานยืนยันการกระทำฝ่าฝืน รัฐชายฝั่งก็สามารถดำเนินคดีและกักเรือนั้นไว้ได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 158 ได้ให้อำนาจเจ้าท่าขึ้นไปบนเรือเพื่อตรวจตราทางกายภาพกรณีมีการกระทำละเมิดต่อข้อกำหนดของพระราชบัญญัติ และให้อำนาจเจ้าท่าดำเนินการตรวจสอบใบอนุญาตให้ใช้เรือหรือใบสำคัญรับรองเรือที่ออกตามมาตรา 163 ตลอดจนอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ก่อนออกเรือได้ ส่วนรายละเอียดเรื่องอื่นๆ เช่น การค้นเรือ การสอบสวนเรือ รวมไปถึงการให้วางหลักประกันค่าเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมไม่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติแต่อย่างใด จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เจ้าท่ามีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ กฎหมายไทยไม่ได้มีการกำหนดในเรื่องการให้ข้อสนเทศของเรือ จะมีกำหนดไว้ก็แต่ในกรณีที่เรือโดนกันเท่านั้น จึงควรที่จะกำหนดให้รัฐมีสิทธิในการบังคับให้เรือที่กระทำการฝ่าฝืนให้ข้อสนเทศเกี่ยวกับเรือในกรณีอื่นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล

นอกจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ยังมีพระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือในการปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 ที่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือดำเนินการสืบสวนสอบสวน และใช้มาตรการอื่นที่จำเป็นเช่น ตรวจค้นเรือ ยึดเรือ จับและควบคุมผู้ควบคุมเรือที่กระทำการฝ่าฝืนความผิดตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ใช้กับความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด จึงควรมีการแก้ไขเรื่องเขตอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือดำเนินการสืบสวน สอบสวน ตรวจ

คั้น จับเรือ และยึดเรือได้ ในกรณีที่มีการกระทำความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการเดินเรือในน่านน้ำไทยด้วย สิทธิในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยจึงจะมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล

การดำเนินคดี และการกักเรือที่กระทำการฝ่าฝืน

อนุสัญญากฎหมายทะเลให้อำนาจรัฐชายฝั่งดำเนินการกับเรือที่ได้กระทำการฝ่าฝืนในทะเลอาณาเขต ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หากมีการสอบสวนและตรวจเรือแล้วพบว่ามี การฝ่าฝืนโดยการปล่อยทิ้งที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อพื้นที่แนวชายฝั่งและประโยชน์ของรัฐชายฝั่ง และให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจกักเรือนั้นได้หากมีหลักฐานยืนยันที่ชัดเจน และสามารถปล่อยเรือให้แล่นต่อไปได้หากมีหลักประกันที่เหมาะสม ซึ่งในกฎหมายไทย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ไม่ได้ให้อำนาจประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งดำเนินการกับเรือต่างชาติที่กระทำความผิดนอกเขตน่านน้ำไทยได้ ขณะที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 สามารถใช้บังคับกับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปได้ แต่ก็ไม่ได้เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาวะมลพิษจากเรือโดยตรง อำนาจในการดำเนินคดีกับเรือต่างชาติของไทยจึงมีข้อจำกัดในเรื่องเขตอำนาจ จึงต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งมีอำนาจดำเนินคดีกับเรือต่างชาติที่กระทำการฝ่าฝืนในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ด้วย

ส่วนในเรื่องการกักเรือนั้น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ไม่ได้กำหนดไว้ เพียงแต่ให้อำนาจเจ้าท่าในการสั่งไม่ให้เรือออกจากท่าจนกว่าจะได้มีการแก้ไขสภาพของเรือให้ถูกต้องตามหนังสือรับรองหรือใบสำคัญของเรือ ส่วนอำนาจในการกักเรือที่มีการกระทำความผิดนั้นไม่ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่พระราชบัญญัติกักเรือ พ.ศ. 2534 กำหนดว่าเจ้าหนี้ยะหมายถึงเจ้าหนี้ยะเมิต ซึ่งในที่นี้รัฐถือเป็นเจ้าหนี้ยะในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม อำนาจในการกักเรือตามกฎหมายไทยจึงมีในกรณีที่เรือกระทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

ส่วนการปล่อยเรือที่กักไว้ตามคำสั่งศาลนั้น พระราชบัญญัติกักเรือ พ.ศ. 2534 มาตรา 21 ให้ลูกหนี้ยะร้องขอปล่อยเรือได้โดยทำเป็นคำขอต่อศาล วางหลักประกันตามที่ศาลกำหนด เพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ยะแก่เจ้าหนี้ยะ บทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐดำเนินการในส่วนนี้จึงมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลที่กำหนดให้มีการปล่อยเรือได้เมื่อมีหลักทรัพย์ที่เหมาะสมมาประกัน

การกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน

รัฐชายฝั่งมีอำนาจในการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลในเขตอำนาจทางทะเลของรัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้กำหนดโทษทางอาญาทั้งโทษปรับและโทษจำคุกไว้แก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน แต่เนื่องจากอนุสัญญากฎหมายทะเลได้จำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเกี่ยวกับความผิดในทะเลที่ได้กระทำโดยเรือต่างชาติ โดยให้รัฐชายฝั่งกำหนดโทษทางอาญาได้แค่เพียงโทษปรับเท่านั้น เว้นแต่การกระทำดังกล่าวได้กระทำโดยจงใจและรุนแรงก่อให้เกิดมลพิษในทะเลอาณาเขต จึงต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลด้วย แต่การกำหนดโทษให้เรือต่างชาติรับผิดเป็นโทษปรับอย่างเดียวนั้น อาจทำให้เรือต่างชาติไม่เกรงกลัวต่อการกระทำการฝ่าฝืน และเป็นการให้สิทธิแก่เรือต่างชาติมากกว่าเรือไทย ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าการกำหนดโทษแก่เรือไทยและเรือต่างชาติควรที่จะกำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน และควรให้โอกาสผู้ก่อมลพิษได้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น หากไม่ดำเนินการจึงจะมีการลงโทษทางอาญา เช่นเดียวกับที่ได้รับไว้ในพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 67/1

4.3.4.2.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐเจ้าของธง

อนุสัญญากฎหมายทะเลประสงคฺให้รัฐเจ้าของธงบังคับใช้กฎหมายกับเรือของตนไม่ว่าการกระทำการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด ซึ่งอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษจากเรือโดยตรง คือ อนุสัญญา MARPOL 73/78 ซึ่งไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2551 และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ให้ใช้บังคับกับการกระทำความผิดโดยเรือไทยไม่ว่าการกระทำการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด ซึ่งโดยหลักการกฎหมายไทยจะมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว ส่วนรายละเอียดในเรื่องอื่นๆ วิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

การห้ามเดินเรือที่ไม่ได้มาตรฐาน

อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 217 (1) กำหนดให้รัฐเจ้าของธงใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าเรือสัญชาติตนจะถูกห้ามไม่ให้เดินเรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้าง เครื่องอุปกรณ์ และการจัดกำลังคนประจำเรือ ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 160 กำหนดให้เจ้าท่ามีอำนาจในการตรวจสอบเรือก่อนว่าเรือที่ได้รับใบอนุญาตให้ใช้เรือมีอุปกรณ์และเครื่องใช้ประจำเรือถูกต้องหรือไม่ ใช้การได้หรือไม่ ตามใบอนุญาตให้ใช้เรือหรือใบสำคัญ

รับรองเรือที่ออกตามมาตรา 163 หากไม่ถูกต้องเจ้าท่ามีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายเรือแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่แก้ไขให้ถูกต้องเจ้าท่ามีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้ใช้เรือได้ นอกจากนี้ ระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่า หรือเขตท่าเรือใดๆ ในน่านน้ำไทย และการออกใบอนุญาตเรือออกจากท่า พ.ศ. 2547 ข้อ 9 กำหนดให้เรือไทยและเรือต่างประเทศต้องมีใบสำคัญรับรองตามมาตรา 163 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และจะต้องได้รับการตรวจโดยเจ้าพนักงาน โดยแจ้งกำหนดออกเรือต่อเจ้าพนักงานไม่น้อยกว่า 6 ชั่วโมงก่อนออกเรือ เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องตามกฎหมาย และเรือใช้การได้ปลอดภัย จึงอนุญาตให้ออกเรือได้ กฎหมายไทยจึงมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลในเรื่องนี้ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่านำมาใช้บังคับกับเรือต่างชาติด้วย

การสอบสวนเรือ และดำเนินคดีกับเรือโดยไม่ต้องคำนึงว่าการฝ่าฝืนได้เกิดขึ้นที่ใด

พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 53/1 ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ปนจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใดๆ เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด โดยการปล่อยทิ้งตามให้รวมถึงการรั่ว การกำจัดกาก การซึม การสูบ การแพร่กระจาย หรือการเท สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ด้วย การที่พระราชบัญญัติใช้คำว่า "ไม่ว่าบริเวณใดๆ" เป็นการกำหนดเพื่อให้ครอบคลุมถึงการกระทำการฝ่าฝืนไม่ว่าเกิดขึ้น ณ พื้นที่ทะเลใดๆ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการเตรียมการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา ระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 หรือ MARPOL 73/78 กฎหมายไทยจึงสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลที่กำหนดให้รัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับเรือที่ชกธงของตนได้ไม่ว่าการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้นที่ใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยไม่ได้มีกำหนดในเรื่องหน้าที่หรืออำนาจในการสอบสวนเรือของเจ้าท่ากรณีมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นโดยเรือไทย แต่การสอบสวนและการดำเนินคดีกับเรือที่กระทำความผิดเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโดยการร้องทุกข์ของเจ้าท่าได้

นอกจากนี้ อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนเรือซึ่งชกธงของตน เมื่อมีคำร้องขอเป็นหนังสือจากรัฐอื่นให้สอบสวนการฝ่าฝืนที่เรือได้กระทำ และดำเนินคดีกับเรือดังกล่าวหากปรากฏหลักฐานเพียงพอโดยไม่ชักช้า ในเรื่องนี้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ไม่ได้มีบัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ

ทางอาญาจะสามารถดำเนินการตามที่รัฐอื่นร้องขอมาได้ ภายใต้ข้อบังคับของพระราชบัญญัติ และหลักการต่างตอบแทน

การกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน

พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 67/1 กำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 53/1 ต้องระวางโทษปรับและโทษจำคุก เว้นแต่ผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตรายและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยตนเอง ซึ่งการกำหนดโทษจำคุกไว้ใช้บังคับกับเรือไทย ถือว่าเป็นโทษที่ความรุนแรงที่จะปราบปรามการฝ่าฝืนแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลที่ประสงค์ให้รัฐเจ้าของธง ต้องกำหนดโทษที่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะปราบปรามการกระทำฝ่าฝืนได้ ไม่ว่าจะการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดก็ตาม

4.3.4.2.3 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐเจ้าของท่า

การสอบสวนและการดำเนินคดี

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจในการสอบสวนเรือที่สงสัยว่าได้กระทำการปล่อยทิ้งจากเรือลงในอาณาเขตทะเลที่อยู่นอกเหนืออำนาจของรัฐนั้น ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ แต่หากการฝ่าฝืนนั้นได้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐอื่นแล้ว รัฐเจ้าของท่าจะไปดำเนินคดีไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากรัฐนั้น รัฐเจ้าของธง หรือรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการปล่อยทิ้ง หรือเว้นแต่การฝ่าฝืนนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐที่ดำเนินคดีด้วย

ในเรื่องนี้ กฎหมายไทยยังไม่ได้มีบัญญัติไว้เกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ที่จะต้องสอบสวนเรือต่างชาติที่สงสัยว่าได้กระทำการปล่อยทิ้งจากเรือในเขตทะเลหลวง แต่หากเป็นการกระทำโดยเรือไทย พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ก็บังคับใช้กับเรือไทยได้ไม่ว่าความผิดจะเกิดขึ้นในเขตทะเลหลวง ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่าจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจเจ้าท่าในการดำเนินการสอบสวนเรือต่างชาติที่เข้ามาจอดที่ท่าเรือกรณีสงสัยว่าได้กระทำการฝ่าฝืนในทะเลหลวง โดยกำหนดเป็นกฎระเบียบว่าด้วยการตรวจเรือ และสอบสวนเรือ ในกรณีที่สงสัยว่ามีการกระทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแต่การดำเนินคดีกับเรือต่างชาติที่ไม่ได้กระทำความผิดในเขตอำนาจของประเทศไทยนั้น ยังไม่มีกฎหมายไทยรองรับให้ดำเนินการได้ ส่วนการให้ความร่วมมือในการสอบสวนและดำเนินคดีกับเรือต่างชาติที่ได้กระทำการฝ่าฝืนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลในเขตอำนาจของรัฐอื่นนั้น ประเทศไทยอาจดำเนินการตาม

หลักความร่วมมือระหว่างประเทศ และหลักการต่างตอบแทน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การให้ความร่วมมือทางอาญาในการดำเนินการสอบสวน จับกุม ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน น่าจะเป็นการดำเนินการที่เพียงพอในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศแล้ว ซึ่งไทยมีอำนาจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ส่วนการดำเนินคดีและการลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนควรที่จะเป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงหรือรัฐที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเรือเป็นผู้ดำเนินการ

4.3.4.3 องค์กรที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากเรือดังที่ได้กล่าวมา คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ในฐานะเจ้าท่ามีอำนาจในการตรวจเรือเพื่อการออกใบสำคัญรับรองแก่เรือและการตรวจสภาพเรือในการต่อใบอนุญาต และมีอำนาจตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 อีกทั้ง มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินคดีกับผู้กระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดมลพิษแก่ทะเลโดยการเท ทิ้ง สิ่งของหรือวัตถุ น้ำมันและเคมีภัณฑ์ หรือปิโตรเลียมลงสู่ทะเล แต่อำนาจตามกฎหมายของเจ้าท่าในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษดังกล่าวยังไม่สามารถบังคับใช้ได้กับเรือต่างชาติที่มีการกระทำความผิดในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป

นอกจากนี้ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวียังมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายกับเรือไทย ไม่ว่าจะการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น จะเกิดขึ้น ณ ที่ใดก็ตาม

นอกจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแล้ว หน่วยงานที่อาจมีอำนาจเกี่ยวข้องกับ การป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษในทางอ้อมคือ กรมประมง ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในการป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษแก่ที่จับสัตว์น้ำ

ส่วนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษจากเรือคือ กปน. ซึ่งมีหน่วยปฏิบัติการประกอบด้วยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี หรือกรมเจ้าท่าในอดีต กองทัพเรือ จังหวัดในพื้นที่เกิดเหตุ กรุงเทพมหานคร และสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานสนับสนุน ที่ประกอบด้วยองค์กรหลายองค์กร โดยมีศูนย์ประสานงาน และศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการที่มีผู้แทนจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และกองทัพเรือ เป็นผู้อำนวยความสะดวก และมีการทำงานอย่างเป็นระบบเพื่อการแก้ไขปัญหา น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลได้ทันที่

แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายไทยที่กล่าวไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลได้ เช่น อำนาจการตรวจค้นเรือ อำนาจการสอบสวนเรือที่ต้องสงสัยว่ากระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดภาวะมลพิษแก่สิ่งแวดล้อม แต่เจ้าหน้าที่ทหารเรือตามพระราชบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเลได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและสั่งการให้มีการตรวจค้น จับเรือ ยึดเรือ ไว้ได้ในความผิดที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติซึ่งไม่ได้รวมไปถึงความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ซึ่งหากมีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจหน้าที่รวมถึงการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการเดินเรือในน่านน้ำไทยด้วยแล้ว ก็จะเป็นส่วนที่สนับสนุนการทำงานของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีได้เป็นอย่างดี

จากการศึกษาบทนี้ ผู้เขียนได้พบว่า กฎหมายไทยมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษในทุกๆ ประเภท และมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลอยู่มากพอสมควรแล้ว เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศ และได้นำหลักการในอนุสัญญาระหว่างประเทศมากำหนดไว้เป็นมาตรการในการดำเนินการตามกฎหมาย เช่น อนุสัญญา MARPOL73/78 และอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น

อย่างไรก็ตาม มาตรการในกฎหมายไทยเกี่ยวกับคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษในบางประเภทยังคงไม่เพียงพอ เช่น มาตรการเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ในทะเล มาตรการเกี่ยวกับการทิ้งเทรนอกน่านน้ำไทย และการดำเนินการกับเรือต่างชาติที่กระทำการฝ่าฝืนในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การอนุวัติการกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลขึ้นมาใหม่เป็นการเฉพาะ แต่จะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางฉบับ และกำหนดมาตรการหรือระเบียบในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในเรื่องอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ก็จะทำให้กฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับหลักการที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว ในการนี้ ผู้เขียนได้จัดทำตารางสรุปแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ปรากฏตามตารางที่ 3 ทำยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้