



## มาตรการในกฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งรวมไว้ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ฯลฯ โดยเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางน้ำก็มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ รวมไปถึงคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง และมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิดต่างๆ เช่น โรงแรม โรงงาน ซึ่งมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่างๆ กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยการกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดเป้าหมายของคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลโดยตรง แต่ก็มีบทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับ ที่มีบทบังคับใช้และมีบทลงโทษกับผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งนำมาใช้ได้กับการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยในการศึกษาบทนี้ ผู้เขียนจะดำเนินการศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน การลด และการควบคุมมลพิษแต่ละประเภทตามอนุสัญญากฎหมายทะเลที่ผู้เขียนได้ศึกษาไว้ในบทที่ 2

ก่อนที่จะได้ทราบถึงมาตรการที่มีอยู่ตามกฎหมายไทยนั้น ผู้เขียนจะขอเสนอเกี่ยวกับที่มาของกฎหมายไทยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อความเข้าใจหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยและความสัมพันธ์ของกฎหมายไทยแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น ผู้เขียนก็จะกล่าวถึงบทบัญญัติและมาตรการของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมจากมลพิษทางทะเลแต่ละประเภท รวมถึงปัญหาที่มีอยู่ในการบังคับใช้กฎหมายของไทยต่อไป

### 3.1 ที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยเริ่มมีปรากฏเมื่อกิจการอุตสาหกรรมได้เริ่มขยายตัวมากขึ้นภายใต้ระบบทุนนิยม และกิจการอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้เริ่มสร้างผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเป็นลำดับ รัฐจึงได้เริ่มเล็งเห็นว่าผลพลอยได้จากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมอาจนำไปสู่ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของประชาชนและอาจรบกวนวิถีชีวิตของประชาชนในสังคม จึงเริ่มมีการควบคุมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังปรากฏในเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.

2482<sup>153</sup> แต่ประเทศไทยมีความเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2518 หลังจากที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมุ่งเน้นถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างมาก ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่ความรุนแรงมากขึ้นจนส่งผลกระทบต่อประชาชน ประกอบกับได้รับผลกระทบจากภายนอกประเทศ กล่าวคือ การประชุมสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 เพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการครั้งแรก เนื่องจากก่อนหน้านั้นไม่มีกฎหมายที่จัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม มีเพียงกฎหมายอื่นที่มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เป็นต้น จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กระบวนนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมและจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยปรับปรุงจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ให้อำนาจในการควบคุมดูแลด้านสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบเพียงหน่วยเดียวให้สามารถดำเนินการได้อย่างครบวงจร ตั้งแต่การกำหนดนโยบายวางแผนปฏิบัติและการติดตามตรวจสอบปรับปรุงระบบการทำงาน โดยแบ่งส่วนราชการใหม่เป็น 3 หน่วยงานคือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นกลไกทางการเงินและเพื่อผลักดันการดำเนินงานฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดสิทธิที่จะรับรู้ข่าวสารของประชาชน (Right to know) มีการสนับสนุนองค์การเอกชนให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีการกำหนดหลักความรับผิดชอบตามกฎหมายของผู้ก่อให้เกิดมลภาวะ มีหน้าที่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (Polluter pays principle) ทั้งในด้านการรับผิดชอบทางแพ่งและค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>154</sup>

<sup>153</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2539), หน้า 147.

<sup>154</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพและสิ่งแวดล้อม), หน้า 11-12.

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด เนื่องจากการพัฒนาประเทศมีอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม นโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งสำคัญจำเป็นที่จะทำให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักการเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเพื่อเป็นหลักประกันการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากปัจจุบันได้มีการนำเอาประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมมาเป็นมาตรการทางการค้า ตัวอย่างเช่น การกีดกันการนำเข้าสินค้าที่เห็นว่ามีผลในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยจึงได้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นหลายฉบับเพื่อแสดงความร่วมมือและความรับผิดชอบร่วมกันของนานาชาติในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษาพืชและสัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ และแผนปฏิบัติการที่ 21 ที่เกิดขึ้นจากการประชุม Earth Summit เมื่อปี ค.ศ. 1992 เป็นต้น โดยเฉพาะแผนปฏิบัติการ 21 ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะนำมาปฏิบัติโดยตลอดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ตามกระแสการตื่นตัวของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีการนำหลักการบำบัดน้ำเสียรวม และหลักการเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมากำหนดไว้เป็นรายละเอียดโครงการภายใต้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 - 2549 และในนโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 เพื่อการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ

### 3.2 กฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้โดยเฉพาะดังเช่นอนุสัญญากฎหมายทะเล แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยตรง โดยมีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 52 ถึงมาตรา 93 ซึ่งมีมาตราในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่ครอบคลุมแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท และเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรงเพียงฉบับเดียวโดยเน้นไปในการกำหนดนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทุกเรื่อง คือ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง รวมทั้งมลพิษอื่นและของเสียอันตราย แต่ทั้งนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่วางกรอบในการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในภาพรวม เท่านั้น กฎหมายและหน่วยงานอื่นๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ

การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่องที่มีอยู่แล้วก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป เว้นแต่ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้กฎหมายฉบับนี้สามารถใช้ควบคู่ไปกับกฎหมายฉบับอื่นใด ซึ่งหากมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเรื่องใดเรื่องหนึ่งอยู่แล้ว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับวัตถุอันตราย กฎหมายเกี่ยวกับขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลหรือกฎหมายเกี่ยวกับพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เป็นต้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะไม่ถูกนำไปใช้กับกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและหน่วยงานอื่นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เท่านั้น ไม่มีอำนาจเพียงพอตามกฎหมายที่จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>155</sup>

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายไทยส่วนใหญ่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง แต่กฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่พอจะนำมาพิจารณาได้ อาทิ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน และมาตรา 55 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐาน

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2535 มาตรา 119 ให้อำนาจกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีในการดูแลรักษาแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำภายใน โดย การทิ้งสิ่งใด ลงในน้ำอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรกโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

<sup>155</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2550), หน้า 45.

มาตรา 119 ทวิ กำหนดให้ การทิ้งน้ำมันหรือเคมีภัณฑ์ลงในน้ำอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ มีโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย

มาตรา 204 กำหนดให้การทิ้งน้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลลงในน้ำมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 53/1 ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใดๆ เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 19 และมาตรา 62 ทวิ กำหนดให้กรมประมงมีอำนาจดูแลรักษาที่จับสัตว์น้ำซึ่งหมายถึง ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวงบรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้และพื้นดินซึ่งน้ำท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์และภายในเขตน่านน้ำเหล่านั้น ปราบปรามโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณีหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใดๆ ผู้ใดทิ้ง ระบายหรือทำให้วัตถุมีพิษลงไปในที่จับสัตว์หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษมีโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 75 และ 108 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องป้องกันโดยมาตรการอันเหมาะสมตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี เพื่อมิให้ที่ใดใดโครกด้วยน้ำ โคลน หรือสิ่งอื่นใด และในกรณีที่เกิดความใดโครกต้องบำบัดป้องกันโดยเร็วที่สุดและการฝ่าฝืนจะมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

ที่กล่าวมาเป็นบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลโดยสังเขป ส่วนรายละเอียดของบทบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่แล้วจะไม่ได้บ่งบอกโดยชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลจากแหล่งที่มาประเภทใด มีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดไว้เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำ โดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเล และการ

ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งจะเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบก

ส่วนการห้ามกระทำอันก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำมีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติอื่น เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเท หรือจากเรือจึงต้องอาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในบางกรณี เช่น การอนุญาตให้มีการทิ้งเทของเสียจากเรือก็ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 การปล่อยสารที่มีอันตรายลงสู่ท้องทะเลโดยเรือไทย ก็จะมีควมรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เป็นต้น

เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลมีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ การศึกษาในบทนี้ ผู้เขียนจึงจำเป็นต้องจำแนกหน้าที่ของกฎหมายตามปัญหาภาวะมลพิษที่ได้จำแนกไว้โดยอนุสัญญากฎหมายทะเล คือ ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท และภาวะมลพิษจากเรือ เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ว่ามีความสอดคล้องกันกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลหรือไม่ เพียงใด โดยจะแบ่งเป็นส่วนของกฎหมายสารบัญญัติ อันเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ของรัฐ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องของการดำเนินการกับผู้กระทำการฝ่าฝืน องค์การที่เกี่ยวข้องในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละประเภทมลพิษ ดังจะกล่าวต่อไป

### 3.2.1 มาตรการในกฎหมายไทยเกี่ยวกับการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก

ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกเป็นภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงเป็นเรื่องของประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน และมีสิทธิและหน้าที่ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษจากแหล่งบนบก โดยพื้นที่ที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย คือ พื้นที่ไม่เกินความกว้างของทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล

ห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต พื้นดินท้องทะเล และดินใต้ผิวดินของทะเลอาณาเขตเท่านั้น<sup>156</sup> ส่วนในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป รัฐไม่มีอำนาจอธิปไตย แต่มีสิทธิอธิปไตยซึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญากฎหมายทะเล กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง และเขตไหล่ทวีป ซึ่งประเทศไทยได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปแล้ว โดยพระบรมราชโองการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 (ไหล่ทวีป)<sup>157</sup> และปีพ.ศ. 2524 (เขตเศรษฐกิจจำเพาะ)<sup>158</sup> การกำหนดเขตแดนทางทะเลดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดเพื่อให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือพื้นที่ทางทะเลเพื่อสิทธิในการแสวงหาและประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีการรองรับ โดยที่ประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยเฉพาะ และหรือมีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษทางทะเลอย่างชัดเจน แต่กฎหมายไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งรวมไว้ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ฯลฯ โดยเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางน้ำก็มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ รวมไปถึงคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง และมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิดต่างๆ เช่น โรงแรม โรงงาน ซึ่งเป็นภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก ทั้งนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่ที่เป็นราชอาณาจักรไทย อันได้แก่พื้นที่ที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งไม่เกินความซอกของทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล ห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต พื้นดินท้องทะเล และดินใต้ผิวดินของทะเลอาณาเขตเท่านั้น โดยไม่ขยายไปใช้บังคับถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป<sup>159</sup> กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบกโดยตรง โดยมีบทบัญญัติในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติ

<sup>156</sup> ประกาศกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 92 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2509 หน้า 703.

<sup>157</sup> พระบรมราชโองการประกาศเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทยประกาศ เมื่อ 18 พฤษภาคม 2516.

<sup>158</sup> พระบรมราชโองการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยประเทศไทย ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะครั้งที่ 1 เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2524.

<sup>159</sup> จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 295.

รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นต้น ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนช่วยในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกดังนี้

### 3.2.1.1 กฎหมายสารบัญญัติ

#### 3.2.1.1.1 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกมีอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ แต่บทบัญญัติที่นำมาใช้ในการควบคุมภาวะมลพิษทางน้ำโดยตรง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในมาตรา 32 ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2537) วันที่ 20 มกราคม 2537 ข้อ 1 กำหนดให้ "น้ำทะเลชายฝั่ง" หมายถึง "น้ำที่อยู่นอกเขตปากแม่น้ำและปากทะเลสาบ ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงน้ำรอบเกาะที่อยู่ในทะเลด้วย"<sup>160</sup> และแบ่งประเภทคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งออกเป็น 7 ประเภท คือ (1) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการสงวนรักษาธรรมชาติ (2) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งประมง (3) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติอื่นๆ นอกจากแหล่งประมง (4) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (5) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการว่ายน้ำ (6) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการกีฬาทางน้ำอย่างอื่นนอกจากการว่ายน้ำ และ (7) คุณภาพน้ำทะเลบริเวณแหล่งอุตสาหกรรม โดยที่คุณภาพน้ำทะเลแต่ละประเภทจะถูกกำหนดขึ้นตามปริมาณความปนเปื้อนของสารที่มีอยู่ในน้ำทะเลซึ่งแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเภท เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลในข้อ 3 จะต้องไม่มีวัตถุที่นํารังเกียจลอยอยู่บนผิวน้ำ ไม่มีน้ำมันหรือไขมันที่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่าลอยอยู่บนผิวน้ำ ความโปร่งใสมีค่าเปลี่ยนแปลงจากสภาพธรรมชาติไม่เกินร้อยละ 10 จากค่าโปร่งใสต่ำสุด และกลิ่นต้องไม่เป็นที่นํารังเกียจ เป็นต้น ซึ่งมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ได้ถูกนำไปเป็นเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และเป็นมาตรฐานคุณภาพน้ำที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าสภาพแวดล้อมได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะร่วมมือกัน

<sup>160</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 177.



ดำเนินการให้สภาพแวดล้อมมีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง ได้ถูกนำมาเป็นมาตรฐานในการวางเป้าหมายตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 และเป็นมาตรฐานคุณภาพน้ำที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าสภาพแวดล้อมได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะร่วมมือกันดำเนินการให้สภาพแวดล้อมมีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐาน

นอกจากมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดไว้ซึ่งมาตรฐานควบคุมมลพิษทางแหล่งกำเนิด โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม และมาตรา 69 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55

มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดอาจแยกพิจารณาออกได้ตามลักษณะของมลพิษ 4 ประเภท<sup>161</sup> คือ

- 1) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในรูปของเหลว หมายถึง การกำหนดปริมาณสูงสุดของมลพิษในน้ำทิ้งที่สามารถระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมได้
- 2) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในรูปของก๊าซ หมายถึง การกำหนดปริมาณสูงสุดของมลพิษในก๊าซที่ปล่อยทิ้งออกสู่บรรยากาศได้
- 3) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในรูปของของเสีย หมายถึง การกำหนดปริมาณสูงสุดของมลพิษประเภทขยะ มูลฝอย สิ่งปฏิกูล และของเสียอันตรายที่ผ่านการกำจัดหรือทำลายอย่างถูกวิธีและสามารถปล่อยทิ้งออกสู่ธรรมชาติได้
- 4) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในรูปอื่นๆ หมายถึง การกำหนดปริมาณสูงสุดของมลพิษอื่นๆ ที่สามารถปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ เช่น การกำหนดระดับเสียงของรถยนต์และอื่นๆ

<sup>161</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 244.

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ได้มีการออกประกาศกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้หลายประการ มีที่เกี่ยวกับมลพิษทางทะเลจากแหล่งบนบก เช่น มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม<sup>162</sup> มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด<sup>163</sup> มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร<sup>164</sup> มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง<sup>165</sup> มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากบ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง<sup>166</sup> มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากท่าเทียบเรือประมง สะพานปลา และกิจการแพปลา<sup>167</sup> เป็นต้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นี้ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดในเขตควบคุมมลพิษ ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หรือจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัด โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย<sup>168</sup> ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle) ตามนโยบายในการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของรัฐในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยปัจจุบันมีนโยบายและแนวทางดำเนินการ 4 ประการ โดยหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มีกำหนดไว้ว่า “ผู้ก่อมลพิษทางน้ำต้องมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษทางน้ำ” บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และนโยบายในการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของประเทศให้มีระบบการบำบัดน้ำเสียโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนี้ จึงเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary principle) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle) อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับเฉพาะแหล่งกำเนิดในพื้นที่ที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย (ทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่อง) ไม่รวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปแต่อย่างใด

<sup>162</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539).

<sup>163</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พ.ศ. 2548).

<sup>164</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>165</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พ.ศ. 2545).

<sup>166</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พ.ศ. 2547).

<sup>167</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พ.ศ. 2549).

<sup>168</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535. มาตรา 70, 71 และ 72.

### 3.2.1.1.2 การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในการกำหนด ประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าว รัฐมนตรีฯ ได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2539 กำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ และอาคารอยู่อาศัย ตามกฎหมายควบคุมอาคารที่มีห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป รวมถึงโรงงานทุกขนาดต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสนอต่อคณะกรรมการก่อน ซึ่งรายงานจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการชดเชย รวมถึงมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย จึงจะสามารถดำเนินการก่อสร้างได้ ข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นข้อกำหนดในลักษณะของการป้องกันล่วงหน้า และเป็นข้อกำหนดเพื่อการควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบกได้เป็นอย่างดี

### 3.2.1.1.3 การควบคุมการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษ

นอกจากพระราชบัญญัตีดังกล่าวแล้ว มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนโดยการเททิ้งสิ่งของหรือวัตถุต้องห้ามลงในแหล่งน้ำหรือทะเลน่านน้ำไทย อยู่ในพระราชบัญญัติอื่นๆ ซึ่งผู้กระทำการฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษทางอาญาเป็นโทษปรับและโทษจำคุก และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัด หรือแก้ไขสิ่งเป็นพิษ หรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย ซึ่งเป็นการนำหลักเรื่องความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาใช้บังคับซึ่งเป็นผลดีต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้ หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่ง ปรักฎูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับ

อนุญาตจากกรมเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดเชยเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย”

นอกจากนี้ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเททิ้งของเสีย และประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพของน้ำทิ้งก็มีอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งมีประกาศของรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2532 กำหนดรายชื่อของวัตถุมีพิษที่ไม่อนุญาตหรืออนุญาตโดยมีเงื่อนไขในการระบายลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2539 กำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน ซึ่งต้องเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง มาตรฐานที่จะนำมาใช้บังคับการปล่อยทิ้งน้ำหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำจึงแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งอาจนำมาซึ่งความสับสนในการบังคับใช้ได้

### 3.2.1.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งจะบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนที่ก่อให้เกิดมลพิษในเขตอำนาจแห่งรัฐได้ ซึ่งในเรื่องภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกมีกฎหมายที่บังคับใช้ได้หลายฉบับดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก มีประเด็นที่พิจารณาได้ดังนี้

#### 3.2.1.2.1 บทกำหนดโทษทางอาญา

พระราชบัญญัติที่ครอบคลุมในเรื่องการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ที่อยู่บนบก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดไม่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดกับทางราชการ<sup>169</sup> การจัดเก็บสถิติ ข้อมูล การบันทึก การรายงาน<sup>170</sup> แต่ในเรื่องมาตรฐานคุณภาพน้ำ กฎหมายดังกล่าวมิได้ประสงค์ที่จะลงโทษผู้กระทำให้คุณภาพน้ำมีมาตรฐานต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นแต่อย่างใด การไม่มีบทลงโทษทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดไม่มีความเกรงกลัว และเพิกเฉยที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางประการ

<sup>169</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 104.

<sup>170</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 106.

จึงขาดสภาพบังคับหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายบางส่วนที่ควรจะต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานตามพระราชบัญญัตินี้จึงตกไปอยู่กับหน่วยงานอื่นที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมให้อำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการขอใบอนุญาตหรือต่อใบอนุญาต<sup>171</sup> สั่งห้ามใช้เครื่องจักร<sup>172</sup> สั่งให้มีการหยุดหรือปิดโรงงาน<sup>173</sup> และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีให้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กรมประมงให้อำนาจตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีโทษกำหนดไว้เป็นทั้งโทษปรับและโทษจำคุก โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดก็จะดำเนินการกับเรื่องนั้น เช่น กรณีน้ำเสียจากโรงงานก็จะดำเนินการโดยกรมอุตสาหกรรม กรณีน้ำมันรั่วที่ท่าเรือ หรืออยู่ต่อเรือ ก็จะดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรณีปลาตายก็จะดำเนินการโดยกรมประมง เป็นต้น

### 3.2.1.2.2 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

ในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 กำหนดไว้ชัดเจนในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดมลพิษในการขจัดมลพิษและการชดเชยค่าเสียหาย โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม โดยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย หมายความว่าความรวมถึงค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษโดยราชการด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ นั้น ก็เป็นการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบโดยเคร่งครัด และเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งเป็นไปตามแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม มาตราดังกล่าวมีการกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดไว้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษพิสูจน์ได้ว่า มลพิษที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

<sup>171</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 12.

<sup>172</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

<sup>173</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 39.

มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติมาตราดังกล่าว เป็นมาตราที่ใช้ในการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งในทางปฏิบัติโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ และใช้บังคับได้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ว่าจะเป็นแหล่งกำเนิดใด เช่น กรณีที่กรมประมงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัท สระแก้วเจริญ จำกัด ต่อศาลจังหวัดกบินทร์บุรี<sup>174</sup> ในฐานะที่กรมประมง มีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ฟื้นฟู ดูแลรักษา ส่งเสริม และทำนุบำรุงทรัพยากรสัตว์น้ำที่อยู่ในแหล่งน้ำสาธารณะตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ให้บริษัท สระแก้วเจริญ จำกัด จำเลยชำระค่าเสียหายทางแพ่งในการที่โรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลัง แบริ่งสาคุ แบริ่งข้างเหนียว ได้ปล่อยกากมันสำปะหลังเจือปนน้ำที่เหลือจากการผลิตแบริ่งลงสู่คลองในพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ทำให้สภาวะสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลง คุณภาพของน้ำเน่าเสีย กุ้ง ปลา สัตว์น้ำ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐตายประมาณ 23,695 กิโลกรัม คิดเป็นมูลค่าความเสียหายจำนวน 1,746,260 บาท ซึ่งการดำเนินคดีฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าวกรมประมงได้อาศัยบทบัญญัติมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฟ้องร้องเอาากับบริษัท สระแก้วเจริญ จำกัด จำเลย เนื่องจากมาตราดังกล่าวกำหนดให้เจ้าของแหล่งกำเนิดจะต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น และในที่สุดเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2552 ศาลจังหวัดกบินทร์บุรีได้มีคำพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเสียหายให้แก่กรมประมงเป็นเงินจำนวน 500,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี<sup>175</sup>

กรณีดังกล่าว เป็นกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ แต่การดำเนินการไม่ได้กระทำโดยกรมควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจากกรณีเกี่ยวกับปลาตายเป็นเรื่องที่กรมประมงเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ส่วนการดำเนินการในทางอาญากับเจ้าของโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษ ก็ได้มีการดำเนินการโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงที่ได้ทราบจากการศึกษาพบว่า กรมควบคุมมลพิษยังไม่เคยเป็นผู้ดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายในความเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วยตนเอง การดำเนินการที่ผ่านมาทั้งหมดกรมควบคุมมลพิษจะเป็นผู้ส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ

<sup>174</sup> คดีหมายเลขดำที่ 762/2551 หมายเลขแดงที่ 57/2552.

<sup>175</sup> สัมภาษณ์ หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมายและระเบียบ กรมประมง, 3 เมษายน 2552.

### 3.2.1.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น

ก่อนหน้ามีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 นั้น มีกฎหมายอื่นที่จัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นกัน เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 โดยกฎหมายแต่ละฉบับมักมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ไม่มีกฎหมายที่จัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกและใช้กฎหมายฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวมิได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด บทบัญญัติในกฎหมายอื่นจึงยังมีผลบังคับใช้ เว้นแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะได้บทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น<sup>176</sup> แต่กรณีที่มีความแตกต่างระหว่างมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เกิดขึ้นตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มีการกำหนดมาตรฐานของเสียที่จะปล่อยทิ้งไว้เช่นกัน ก็จะต้องยึดมาตรฐานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นเกณฑ์ กล่าวคือ หากมาตรฐานใดสูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็ให้ใช้มาตรฐานนั้นต่อไป แต่หากมาตรฐานใดต่ำกว่าต้องให้เป็นไปตามมาตรฐานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>177</sup> อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายต้องดูวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับหรือจะมีอยู่แตกต่างกันไป เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสัตว์น้ำ บทบัญญัติจึงได้กำหนดความผิดแก่บุคคลใดที่เททิ้งหรือระบายวัตถุมลพิษลงไปในที่จับสัตว์น้ำอันทำให้สัตว์น้ำมีเน่า หรือเททิ้งสิ่งใดไปในลักษณะที่จะเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ การบังคับใช้มาตรฐานการควบคุมจึงต้องดูเจตนาหรือวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้เป็นหลัก มิฉะนั้นจะทำให้กฎหมายมีความเข้มงวดมากไป จนกระทั่งไม่สามารถระบายสิ่งใดลงในแหล่งน้ำได้เลย เช่น โรงงานที่ระบายน้ำทิ้งได้ตามมาตรฐานที่กำหนดตามพระราชบัญญัติโรงงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ผู้บังคับใช้กฎหมายตีความว่าการกระทำดังกล่าว

<sup>176</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 230.

<sup>177</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 56.

เป็นมลพิษต่อที่จับสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แม้ข้อเท็จจริงอาจจะเกิดการเปลี่ยนแปลงกับที่จับสัตว์น้ำเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำโดยตรง แต่ขาดบทลงโทษจึงเป็นปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การปล่อยน้ำเสียเกินมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิด และการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้มีระบบบำบัดน้ำเสียตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งกำเนิดใหญ่ๆ เช่น โรงงาน โรงแรม อาคารชุด แหล่งชุมชนต่างๆ ได้เป็นอย่างดี แต่ไม่มีบทลงโทษทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดไม่มีความเกรงกลัว และเพิกเฉยที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

### 3.2.1.3 องค์การที่มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน การลด และควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบกโดยตรง คือ กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามมาตรฐานคุณภาพน้ำ และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งกรมควบคุมมลพิษจะมีเครื่องมือ และอุปกรณ์ รวมถึงเจ้าพนักงานที่มีความรู้ในการตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ และการคำนวณการกระจายตัวของมลพิษในแหล่งน้ำ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษจึงเป็นหน่วยงานสนับสนุนในการขจัดมลพิษทางน้ำร่วมกับทหารเรือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ตามแผนการป้องกันและขจัดมลพิษจากน้ำมัน

นอกจากนี้ กรณีที่มลพิษเกิดจากเรือหรือสิ่งอื่นที่อยู่ในท้องทะเล แต่สร้างความเสียหายมาสู่แนวชายฝั่ง กรมควบคุมมลพิษก็มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษดังกล่าวได้ด้วย เช่น กรณีเรือ "แก๊สลิโอ" อับปางในอ่าวไทยบริเวณน่านน้ำอำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2550 ทำให้น้ำมันรั่วไหลออกจากเรือดังกล่าวลงสู่ทะเลและชายฝั่งประมาณ 12 ไมล์ทะเลซึ่งส่งผลกระทบต่อพืช และสัตว์น้ำ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติในทะเล กรมควบคุมมลพิษในฐานะส่วนราชการซึ่งมีอำนาจในการดำเนินการกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้เรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัท เวลด์ ไวด์ ทรานสปอร์ต จำกัด ให้ชำระค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีเรือของบริษัทอับปางดังกล่าว เป็นเงินจำนวน



2,262,195 บาท ขณะนี้กรมควบคุมมลพิษกำลังพิจารณาฟ้องร้องเรื่องดังกล่าวเป็นคดีต่อศาลที่มีอำนาจต่อไป ซึ่งจะเป็นคดีแรกที่กรมควบคุมมลพิษจะดำเนินการฟ้องร้องคดีลักษณะนี้ต่อศาลด้วยตนเอง เนื่องจากปกติจะส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการ<sup>178</sup>

นอกจากนี้ มีคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีหน้าที่ตามกฎหมายในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เป็นต้น โดยมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอแนะ นอกจากนี้หน่วยงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่น เช่น กรมประมง กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกับผู้กระทำการฝ่าฝืนตามกฎหมายได้

#### 3.2.1.4 ปัญหาในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

การควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบกของกฎหมายไทยกระทำโดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งมาตรฐานทั้งสองประการจะต้องมีความสอดคล้องกัน แต่ในความเป็นจริงการขยายตัวของชุมชนและธุรกิจมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดแต่ละแห่งจะมีมาตรฐานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม แต่การเพิ่มขึ้นของจำนวนแหล่งกำเนิดทำให้ปริมาณมลพิษซึ่งแม้จะอยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมมีจำนวนมากขึ้น แหล่งน้ำที่รองรับมลพิษไม่สามารถที่จะรองรับมลพิษในจำนวนที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นได้ ทำให้เกิดปัญหามลพิษได้ในที่สุด ในทางปฏิบัติจึงมีการกำหนดแผนการจัดการคุณภาพน้ำและมีการทบทวนเป็นครั้งคราว อย่างไรก็ตาม การดำเนินการให้ลุล่วงไปตามแผนอาจดำเนินการไม่ได้อย่างสมบูรณ์เนื่องจากข้อจำกัด ดังนี้<sup>179</sup>

- ขาดการประสานงานในการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการต่างๆ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

<sup>178</sup> สัมภาษณ์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม ระดับชำนาญการ ส่วนมลพิษทางทะเล กรมควบคุมมลพิษ, 8 เมษายน 2552.

<sup>179</sup> กรมควบคุมมลพิษ, โครงการศึกษาแนวทางการจัดการมลพิษจากแหล่งกำเนิดในพื้นที่ชายฝั่งบริเวณอ่าวไทยตอนใน, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550), หน้า 8 – 3.

- หน่วยงานท้องถิ่นมีข้อจำกัดในด้านองค์ความรู้และประสบการณ์ในการจัดการปัญหามลพิษ
- หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุม ดูแล แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ มีข้อจำกัดในด้านอำนาจหน้าที่ และการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมการระบายมลพิษลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ
- ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากมาตรการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ
- การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอในการกระตุ้นให้ผู้ก่อมลพิษลดปริมาณการระบายมลพิษ
- นโยบายและแผนการจัดการมลพิษเชิงพื้นที่ไม่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหามลพิษในพื้นที่ได้จริง

อย่างไรก็ตาม มลพิษจากสารอันตรายหรือสารที่อยู่ได้นานส่วนใหญ่จะเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม การดำเนินการโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมในเรื่องการพิจารณาต่อใบอนุญาตซึ่งจะต้องกระทำเป็นรายปี ให้มีการพิจารณามาตรฐานควบคุมมลพิษจากโรงงาน และการดำเนินการเกี่ยวกับมลพิษโดยโรงงาน ซึ่งจะทำให้การควบคุมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ ในการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พบว่า การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ควบคุมมลพิษนั้น แม้จะเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการดำเนินการเนื่องจากมีเครื่องมืออุปกรณ์ และเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ แต่การดำเนินการไม่ค่อยทันท่วงทีกรณีเหตุฉุกเฉิน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถจะมีอยู่เพียงจำนวน 5 คนประจำอยู่ที่กรม ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ที่ภาค หรือจังหวัดต่างๆ แต่อย่างไรก็ดี เพราะฉะนั้น การตรวจสอบ การคำนวณทิศทาง การกระจายของมลพิษ การขจัดมลพิษและการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการเก็บพยานหลักฐานต่างอาจกระทำไม่ได้ไม่ทันท่วงที ซึ่งเป็นอุปสรรคในการป้องกันและควบคุมมลพิษ รวมถึงการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษ<sup>180</sup>

สรุปได้ว่า กฎหมายไทยเกี่ยวกับการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกที่เป็นหลักจริงๆ ก็คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

<sup>180</sup> สัมภาษณ์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม ระดับชำนาญการ ส่วนมลพิษทางทะเล กรมควบคุมมลพิษ, 8 เมษายน 2552.

แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผ่านมาตรการการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ มาตรฐานควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งกำเนิด และการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยทิ้งสู่สิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นผู้รับผิดชอบในค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการขจัดมลพิษและความเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อม โดยมีกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่มีบทกำหนดโทษทางอาญา เป็นกฎหมายที่สนับสนุนให้การดำเนินการบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3.2.2 มาตรการในกฎหมายไทยเกี่ยวกับการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ

#### 3.2.2.1 กฎหมายสารบัญญัติ

กิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ จะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ คือ การทำเหมืองแร่และการปิโตรเลียม ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมดูแลเรื่องดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 78 ที่กำหนดให้การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการสำรวจและขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยปัจจุบันกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลในเขตอำนาจของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นการประกอบกิจการปิโตรเลียมในอ่าวไทยทั้งในเขตน่านน้ำภายในและทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ส่วนการประกอบกิจการเหมืองแร่ซึ่งเป็นกระบวนการที่นำเอาทรัพยากรแร่มาใช้โดยขุดหน้าดินและดูดแร่ขึ้นมาขึ้น เดิมเคยมีการทำเหมืองแร่ดีบุกในทะเลที่อยู่ในเขตจังหวัดภูเก็ต จังหวัดพังงา และจังหวัดใกล้เคียง เป็นจำนวนมากแต่กิจการดังกล่าวไม่ได้มีการขออนุญาตดำเนินการมาเป็นเวลานานกว่าห้าปีแล้ว ปัจจุบันจึงไม่มีการดำเนินการทำเหมืองแร่ในทะเลของประเทศไทยเนื่องจากไม่คุ้มต่อการสูญเสียทรัพยากรในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวซึ่งจะมีศักยภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการดำเนินกิจการเหมืองแร่และราคาดีบุกในตลาดโลกตกต่ำเป็นอย่างมาก<sup>181</sup>

<sup>181</sup> สัมภาษณ์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมอำนวยการ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 7 เมษายน 2552.

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่พบล่าสุดในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการร้องเรียนถึงผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ในทะเลบริเวณอ่าวภูเก็ต จากผลการตรวจสอบพบว่าเรือขุดแร่มีการปล่อยน้ำทิ้งทางท้ายเรือ สามารถเห็นตะกอนกระจายตัว และพัดพาไปได้ไกลถึงประมาณ 1 – 1.5 กิโลเมตร จากจุดระบายน้ำทิ้ง ซึ่งอาจมีผลในระยะยาวต่อระบบนิเวศและแหล่งปะการังในบริเวณนั้น โดยกฎหมายไทยที่จัดการกับเรื่องมลพิษจากการทำเหมืองแร่ นั่นคือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นพระราชบัญญัติที่ได้ถูกตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการสำรวจแร่และการทำเหมืองแร่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งการทำเหมืองแร่ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อปัญหามลพิษทางทะเลจากการตกตะกอนของดิน หางแร่ และน้ำชะล้างแร่ ทำให้เกิดการตกตะกอนบริเวณชายฝั่งและสร้างความเสียหายต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของปะการังและสัตว์น้ำอื่นๆ<sup>182</sup> พระราชบัญญัตินี้จึงมีบทบัญญัติกำหนดห้ามผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใกล้ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะ 50 เมตร<sup>183</sup> และห้ามปิดกั้นทำลายหรือกระทำการด้วยประการใดๆ เป็นการเสื่อมประโยชน์แก่ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากทรัพยากรธรณีประจำท้องที่และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น<sup>184</sup> นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ ยังห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายอันเกิดจากการทำเหมืองนอกเขตเหมืองแร่ ตามมาตรา 67 เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมดูแล โดยบทบัญญัติมาตรา 67 นี้ มีความประสงค์จะควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากการทำเหมืองแร่โดยให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในเรื่องดังกล่าวซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (2513) วันที่ 24 มีนาคม 2513 กำหนดว่า ความขุ่นข้นของมูลดินทรายจะต้องไม่เกิน 6 กรัม ในน้ำขุ่นข้น 6 ลิตร และในส่วนของข้อกำหนดโทษนั้น พระราชบัญญัติ ฯ มาตรา 138 ของพระราชบัญญัติกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้

ส่วนพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อควบคุมการขุดเจาะปิโตรเลียมซึ่งจำนวนหนึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ โดยเฉพาะการขุดเจาะปิโตรเลียมในทะเลซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษทางทะเล โดยให้อำนาจกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติในการควบคุมดูแลการประกอบกิจกรรมปิโตรเลียมในทะเล พระราชบัญญัตินี้มีพัฒนาการและรายละเอียดต่างๆ ที่เป็นไปในแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศอยู่หลายประการดังจะได้กล่าวต่อไป

<sup>182</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 380.

<sup>183</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510, มาตรา 62.

<sup>184</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510, มาตรา 63.

### 3.2.2.1.1 เขตอำนาจตามบทบัญญัติว่าด้วยการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลของไทย

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ในมาตรา 4 กำหนดให้คำว่า "ราชอาณาจักร" หมายความว่ารวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญากับต่างประเทศด้วย จะเห็นได้ว่าขอบเขตของกฎหมายไทยเกี่ยวกับการปิโตรเลียมกำหนดให้บังคับใช้ถึงพื้นที่นอกเหนือทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง คือเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปได้ด้วย ขณะที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ไม่มีบัญญัติชัดเจนให้มีขอบเขตถึงพื้นที่ดังกล่าวแต่อย่างใด

ส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจะอยู่ในมาตรา 74 และมาตรา 75 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของผู้รับสัมปทานไว้ว่า ผู้รับสัมปทานจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนโดยปราศจากเหตุอันควรต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเล และต้องป้องกันโดยมาตรการที่เหมาะสมตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดีเพื่อมิให้ที่ใดใดโครกด้วยน้ำมัน โคลน หรือสิ่งอื่นใด

นอกจากพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 แล้วยังมีพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เพื่อเตรียมการในการภาคยานุวัติอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 หรือ MARPOL 73/78 โดยมาตรา 53/1 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือ หรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใดๆ เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยเหตุใด เว้นแต่เป็นการปล่อยทิ้งจากการสำรวจ การแสวงหาประโยชน์ หรือจากกระบวนการเกี่ยวกับทรัพยากรแร่บนพื้นท้องทะเลนอกชายฝั่ง หรือเป็นการปล่อยทิ้งเพื่อวัตถุประสงค์ในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์อันชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการลด หรือควบคุมมลพิษ โดยในวรรคท้ายของมาตราดังกล่าวให้ใช้บังคับแก่ผู้ควบคุมหรือเจ้าของสิ่งก่อสร้างในทะเลทั้งที่ติดตั้งอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ ซึ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม หรือสนับสนุนการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม หรือการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลด้วย โดยวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้มุ่งบังคับเอากับเรือไทยไม่ว่าการกระทำการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด อยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่ก็ตาม และไม่จำกัดเฉพาะการปิโตรเลียมเท่านั้น แต่รวมถึงการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลคือการทำให้เหมืองแร่ด้วย ทำให้การป้องกันมลพิษจาก

กิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลครอบคลุมถึงเรือหรือแท่นขุดเจาะสัญชาติไทย ไม่ว่าจะได้ประกอบกิจกรรมอยู่ในพื้นที่ทางทะเลใดๆ ด้วย

### 3.2.2.1.2 การพิจารณาอนุญาตให้มีการประกอบกิจกรรม

การให้อนุญาตให้มีการประกอบกิจกรรมในการสำรวจหรือผลิตทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยจะเป็นระบบการให้สัมปทาน โดยที่ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายถือเป็นสมบัติของชาติ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 23 จึงมีการกำหนดว่า ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทาน โดยอำนาจในการให้สัมปทานเป็นของรัฐมนตรีตามมาตรา 22 โดยคำแนะนำของคณะกรรมการปิโตรเลียม ซึ่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ก็มีการกำหนดไว้เช่นเดียวกัน

เมื่อมีการให้สัมปทานในการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม แล้ว ก็จะต้องมีกระบวนการในการดำเนินการอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมได้ ซึ่งการอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมใดได้จะต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสียก่อน โดยประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2539 กำหนดให้การพัฒนาปิโตรเลียม คือ (1) การสำรวจ และ/หรือผลิตปิโตรเลียมทุกขนาด (2) ระบบการขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อทุกขนาด รวมไปถึงอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมทุกขนาด อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติทุกขนาด ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมฉบับที่ 1 เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 กำหนดให้กิจการการทำเหมืองแร่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้บุคคลผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการพิจารณาและทำความเข้าใจเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆของรัฐที่เกี่ยวข้อง

เช่น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมควบคุมมลพิษ และหน่วยงานอื่นๆ เพื่อพิจารณาอนุญาต ซึ่งในการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจมีการมอบหมายให้มีการตรวจสอบสถานที่ (Survey) ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการ ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ก่อนให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาอนุญาตหรือต่อใบอนุญาต โดยให้ถือเอา มาตรการที่เสนอไว้ในรายงานเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตด้วย

ข้อพิจารณาในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะอยู่หมวดมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งข้อพิจารณาต่างๆ ยังไม่ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าจะต้องประกอบด้วย มาตรการอะไรบ้าง แต่ข้อเท็จจริงในการพิจารณาอนุมัติรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการจะใช้แนวทางที่ได้เคยนำมาพิจารณาอนุญาตในกรณีก่อนๆ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การป้องกันและควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งหลักเกณฑ์ต่างๆ มีพัฒนาการเรื่อยมาตามแนวทางที่เป็นประโยชน์ และแนวโน้มของกฎเกณฑ์ที่ได้รับคำแนะนำในทางระหว่างประเทศ และขณะนี้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พยายามที่จะรวบรวมหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อที่จะใช้เป็น เกณฑ์ในการพิจารณา<sup>185</sup> โดยจากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญที่จะต้องอยู่ใน รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ

- 1) ให้มีการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพ
- 2) ให้มีการติดตั้งเครื่องแยกน้ำมัน น้ำ และแยกน้ำมันออกจากน้ำที่ระบายจากแท่น ขุดเจาะและเรือที่อาจปนเปื้อนน้ำมันและน้ำทิ้งจากใต้ท้องเรือเพื่อควบคุมปริมาณ ก่อนปล่อยทิ้ง
- 3) ให้มีการขนส่ง จัดเก็บ และกำจัดของเสียอันอาจทำให้เกิดการปนเปื้อน เกิดคราบ สกปรกในทะเล รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบนฝั่ง
- 4) แผนรองรับเหตุฉุกเฉินน้ำมันหก (Oil spill)

ทั้งนี้ มาตรการในข้อ 1) – 3) เป็นมาตรการตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ส่วน มาตรการในข้อ 4) เป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนของคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน หรือ กปน. ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดขึ้นตามข้อกำหนดของอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยการเตรียมการ การป้องกัน การกำจัด และความร่วมมือเพื่อขจัดมลพิษทางทะเลเนื่องจาก

<sup>185</sup> สัมภาษณ์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมอำนวยการ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนัก นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 7 เมษายน 2552.

น้ำมัน ค.ศ. 1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation 1990) หรือที่เรียกว่า OPRC ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี โดยมีการแบ่งปริมาณของน้ำมันที่รั่วไหลเป็น 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1 (tier 1) ไม่เกิน 20 ตัน ระดับที่ 2 (tier 2) 20 – 1,000 ตัน และระดับที่ 3 (tier 3) เกิน 1,000 ตัน โดยระดับที่ 1 จะเป็นระดับที่ผู้ประกอบการต้องดำเนินการขจัดมลพิษตามแผนด้วยตนเอง ระดับที่ 2 ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งให้ กปน. ทราบเพื่อที่จะได้ดำเนินการตามแผน ซึ่งจะมีทหารเรือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมควบคุมมลพิษ และหน่วยงานอื่นๆ เป็นผู้ดำเนินการตามแผน ส่วนระดับที่ 3 เป็นระดับที่เกินความสามารถของหน่วยงานของรัฐและจะต้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ทั้งนี้ เงื่อนไขใดๆ ที่กำหนดไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะมีผลผูกพันผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตาม และถือเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตของเจ้าหน้าที่ในการให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินกิจกรรมบนพื้นดินได้ทั้งหมดได้

### 3.2.2.1.3 ข้อบังคับในการก่อสร้างสิ่งติดตั้งหรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในกิจกรรม

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 14(1) ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียม โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2524 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการผลิตปิโตรเลียม อาศัยอำนาจตามมาตรา 14(1) โดยในข้อ 13 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องสร้างแท่นประกอบการผลิตเป็นแท่นถาวร ซึ่งประกอบด้วยแท่นหลุมผลิต แท่นผลิต แท่นเผือก๊าซ และแท่นอื่นๆ ตามความจำเป็นในการผลิตปิโตรเลียม โดยจะสร้างเป็นแท่นเดี่ยวหรือแยกกันก็ได้ ส่วนข้อ 14 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องแจ้งรายการตำแหน่งที่ตั้ง มาตรฐานที่ใช้ในการออกแบบก่อสร้าง แบบก่อสร้าง วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างของแท่น โดยแจ้งให้อธิบดีทราบเป็นหนังสือไม่น้อยกว่า 45 วันก่อนลงมือสร้างแท่น หากอธิบดีเห็นว่ารายการที่แจ้งมีรายละเอียดไม่เพียงพอก็สั่งให้ผู้รับสัมปทานแก้ไขเพิ่มเติมได้ ส่วนข้อ 15 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานก่อนลงมือติดตั้งแท่นประกอบการผลิตต้องแจ้งวิธีการติดตั้งและรายละเอียดในการคำนวณเกี่ยวกับการติดตั้งพร้อมทั้งเวลาและสถานที่ที่จะติดตั้งเป็นหนังสือให้อธิบดีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ซึ่งลักษณะของข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการแจ้งให้ทราบแต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแจ้งเพื่อให้มีการอนุญาตแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัตินั้น จะมีฝ่ายวิศวกรรมระบบและมาตรฐานของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเป็นผู้รับเรื่องในการพิจารณาแบบ แบบก่อสร้างและตำแหน่งที่จะติดตั้งแท่นประกอบการผลิต แต่การพิจารณานั้น ไม่ได้มีการกำหนดว่าการดำเนินกิจกรรมใดๆ จะต้องรอให้มีการอนุมัติแบบจากหน่วยงานดังกล่าวก่อนหรือไม่ และหาก



ไม่มีการแจ้งให้แก่ผู้ประกอบการทราบเป็นประการใด ก็ถือว่าผู้ประกอบการสามารถดำเนินงานตามแผนที่ได้เสนอต่ออธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้<sup>186</sup>

นอกจากกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว ในกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 163 ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญในการจัดให้มีสมุดบันทึกน้ำมัน ให้มีการติดตั้งเครื่องกรองน้ำมันหรือเครื่องแยกน้ำมัน หรือให้มีการเก็บกักกากน้ำมันไว้บนเรือและสูบล้างในอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสีย รวมไปถึงการออกใบสำคัญรับรองระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน และกำหนดไว้ให้ "เรือ" หมายความว่ารวมถึง แท่นขุดเจาะชนิดประจำที่หรือชนิดลอยได้ (Floated or fixed platform) ข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นการนำไปใช้กับกิจการปิโตรเลียมด้วย ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องถูกกำหนดอยู่ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเป็นเงื่อนไขในการให้อนุญาตประกอบกิจการด้วย

#### 3.2.2.1.4 มาตรฐานของอุปกรณ์ที่นำมาใช้

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 80 กำหนดว่า ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมไม่ว่าสิทธิสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมจะสิ้นอายุแล้วหรือไม่ ผู้รับสัมปทานต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดีที่สุด (Best available technique and Best available practice) ส่วนกฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2514 ออกตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 14(1) ในข้อ 1 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับจ้างซึ่งได้ทำสัญญาจ้างเหมาโดยตรงกับผู้รับสัมปทานต้องบำรุงรักษาโครงสร้าง เครื่องจักร เครื่องมือ และเครื่องใช้ในการสำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียมให้คงมีสภาพใช้การได้ดีอยู่เสมอ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวเป็นมาตรฐานที่จะต้องมีการกำหนดไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการขออนุญาตประกอบกิจกรรมด้วย

#### 3.2.2.1.5 การแจ้งให้ทราบถึงการมีอยู่ของสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจกรรม

กฎกระทรวงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2524 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการผลิตปิโตรเลียม อาศัยอำนาจตามมาตรา 14(1) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ในข้อ 40 กำหนดให้

<sup>186</sup> สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่อาวุโสฝ่ายสนับสนุนโครงการ บริษัท เซฟรอน ประเทศไทย สำรวจและผลิต จำกัด, 9 เมษายน 2552.

ผู้รับสัมปทานก่อนลงมือสร้างแท่นประกอบการผลิต จะต้องแจ้งตำแหน่งที่ตั้งแท่นประกอบการผลิต ให้แก่อธิบดีทราบเป็นหนังสือไม่น้อยกว่า 15 วัน ซึ่งในการแจ้งให้ทราบดังกล่าวในทางปฏิบัติผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ต้องประสานงานกับกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ออกประกาศชาวเรือ แจ้งข้อมูลโครงการให้ชาวเรือทราบถึงบริเวณที่จะมีการติดตั้งแท่นขุดเจาะ และการวางท่อและจะต้องประสานงานกับกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเพื่อขอความร่วมมือให้มีหนังสือแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สมาคมประมงแห่งประเทศไทยให้ทราบถึงพิกัดของตำแหน่งโครงสร้างต่างๆ ในทะเลเกี่ยวกับกิจกรรม ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะทำการแจ้งให้เรือทราบถึงพิกัดดังกล่าวเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ อย่างไรก็ตามกฎหมายไทยไม่ได้มีกฎหมายกำหนดเรื่องการดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ไม่ชัดเจน แต่รายละเอียดในการดำเนินการดังกล่าวจะถูกระบุเป็นส่วนหนึ่งของรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อได้รับการพิจารณาอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็จะมีผลผูกพันให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

### 3.2.2.1.6 เขตปลอดภัย

กฎกระทรวงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2514 อาศัยอำนาจตามมาตรา 14(2) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ในข้อ 1 ให้มีการกำหนดเขตปลอดภัยและเครื่องหมายในบริเวณที่มีสิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์ที่ใช้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในทะเล ผู้รับสัมปทานต้องวางทุ่นสีส้มสลับลีขาวบนผิวน้ำทะเลล้อมรอบแท่นเจาะ หรือสิ่งติดตั้งอื่นอย่างน้อยสีทุ่นเป็นระยะเท่ากันให้ห่างจากส่วนนอกสุดของแท่นเจาะหรือสิ่งติดตั้งดังกล่าวออกไปไม่เกิน 500 เมตร แสดงให้เห็นว่าเป็นเขตปลอดภัย

### 3.2.2.1.7 การรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ไม่ได้ใช้งาน

เรื่องการรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีกำหนดอยู่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2524) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการผลิตปิโตรเลียม อาศัยอำนาจตามมาตรา 14(1) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ในข้อ 40 กำหนดให้ผู้ซึ่งสัมปทานสิ้นอายุหรือถูกเพิกถอนต้องรื้อถอนฐานคอนกรีต โครงก่อสร้าง และอาคารที่อยู่อาศัย นำเครื่องจักร อุปกรณ์ และวัสดุอื่นใดที่ไม่ใช่ประโยชน์ต่อไปแล้วออกจากบริเวณหลุมสำรวจหรือหลุมผลิต<sup>187</sup> รวมถึงการขนย้ายหรือ

<sup>187</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2524 ออกตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, ข้อ 40 (4).

ทำลายสิ่งที่เกิดขวาง รบกวน หรือเป็นอันตรายต่อการคมนาคม การประมง หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือบุคคลอื่น เว้นแต่อธิบดีจะสั่งเป็นอย่างอื่น<sup>188</sup>

### 3.2.2.1.8 การควบคุมสารที่ปล่อยทิ้ง

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 75 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องป้องกันโดยมาตรการอันเหมาะสมตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี เพื่อมิให้ที่ใดใดโครกด้วยน้ำโคลน หรือสิ่งอื่นใด และในกรณีที่เกิดความโลโครกต้องบำบัดป้องกันโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ให้รัฐมนตรีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตหรือประทานบัตรของผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดภาวะมลพิษโดยการปล่อยน้ำขุ่นขุ่นหรือมูลดินทรายอันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่<sup>189</sup> หรือเกิดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในสัมปทานว่าเป็นเหตุเพิกถอนสัมปทานได้<sup>190</sup>

อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยยังขาดบทบัญญัติบางเรื่องที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของอนุสัญญากฎหมายทะเล ที่ต้องการให้รัฐชายฝั่งออกกฎหมายหรือข้อบังคับเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเล ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐ หมายถึงทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป แต่เขตอำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนให้อำนาจรัฐมีไปถึงการป้องกันและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ซึ่งในความเป็นจริงแล้วภายในอาณาเขตทางทะเลดังกล่าวจะมีการประกอบกิจกรรมที่พื้นดินใต้ทะเล และมีการปล่อยของเสียจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว จึงต่างจากพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่กำหนดให้อำนาจรัฐมีไปถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือโดยทั่วไปและตามสัญญากับต่างประเทศด้วย อำนาจรัฐในเรื่องนี้จึงยังมีความแตกต่างกัน ดังนั้นจึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ให้มีการขยายขอบเขตอำนาจรัฐออกไปตามที่อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนด โดยใช้ถ้อยคำที่มีความสอดคล้องกัน

<sup>188</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2524 ออกตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, ข้อ 40 (5).

<sup>189</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510, มาตรา 138.

<sup>190</sup> พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, มาตรา 51.

### 3.2.2.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

กฎหมายไทยนอกจากจะมีการกำหนดเรื่องสิทธิในการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยการปิโตรเลียมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะแล้ว กฎหมายไทยได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบการก่อให้เกิดมลพิษทางทะเล ดังต่อไปนี้

#### 3.2.2.2.1 การขจัดมลพิษและการชดใช้ค่าเสียหาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดคราบน้ำมัน พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นระเบียบที่ประกาศขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน หรือ กปน. มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานคณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนปฏิบัติการ ดำเนินการ ควบคุมดูแล และรับผิดชอบการป้องกันและขจัดมลพิษทางทะเลเนื่องจากน้ำมันในบริเวณน่านน้ำไทย โดยผู้ปฏิบัติการจะเป็นกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกับกองทัพเรือ ทำหน้าที่ตรวจการณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงของรายงานปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมัน โดยค่าใช้จ่ายในการขจัดคราบน้ำมันต่างฝ่ายต่างทอดรองจ่ายไปจากต้นสังกัดก่อนเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจก็จะรวบรวมใบสำคัญต่างๆ ส่งให้กรมเจ้าท่าเบิกจ่ายตามกฎหมายและระเบียบกระทรวงการคลังต่อไป โดยค่าใช้จ่ายเพื่อขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการฟ้องคดี เพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำการฝ่าฝืนได้ด้วย<sup>191</sup>

ในการเรียกค่าเสียหายอันเกิดแก่สิ่งแวดล้อม และการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายไทยที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไปจะบัญญัติในมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้อย่างเดียวกันในเรื่องค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดมลพิษ ค่าสินไหมทดแทน และค่าเสียหายตามปกติโดยให้ทางราชการเรียกเอาจากผู้กระทำการฝ่าฝืนได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งบังคับแก่ผู้ควบคุมหรือเจ้าของสิ่งก่อสร้างในทะเลทั้งที่ติดตื้นอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ ซึ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม หรือสนับสนุนการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม หรือการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลด้วยนั้น ในมาตรา 67/1 กำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 53/1 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ และ

<sup>191</sup> กรมควบคุมมลพิษ, แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำมันรั่วไหลลงแหล่งน้ำ (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2550), หน้า ภาคผนวก ข.

ต้องชดใช้เงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตราย ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย หากผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตรายและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยตนเองแล้ว ผู้กระทำความผิดก็ไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด

### 3.2.2.2.2 การกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน

บทลงโทษที่จะนำมาปรับใช้กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 อยู่ในมาตรา 108 กำหนดไว้แต่เพียงโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 75 โดยการทำให้เกิดความโลโครกด้วยน้ำมัน โคลน หรือสิ่งอื่นใดเนื่องจากการประกอบกิจการปิโตรเลียม อย่างไรก็ตาม การกระทำการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติอื่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 เป็นข้อกำหนดห้ามมิให้ทิ้งเท หิน กรวด ททราย ดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่ง ปรกฏใด ๆ, น้ำมันและเคมีภัณฑ์, น้ำมันปิโตรเลียมและน้ำมัน โดยมิกำหนดโทษจำคุกไว้ด้วย ส่วนพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 67/1 กำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 53/1 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ แต่หากผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตรายและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยตนเองแล้ว มี ผู้กระทำความผิดก็ไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติที่จะนำมาใช้แก่กิจการปิโตรเลียม นั้น จะใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องนี้มาใช้แก่กรณี และกรณีน้ำมันรั่วไหลนั้น กรณีที่เกิดขึ้นในลักษณะที่มีความเสียหายร้ายแรงแทบจะไม่มีเกิดขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนมากจะมีมาตรฐานในการดำเนินงานสูง และมีความรับผิดชอบในการบำบัดและเยียวยาความเสียหายโดยทันทีเสมอ<sup>192</sup> กรณีที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่จะเกิดการรั่วไหลเพียงเล็กน้อยซึ่งผู้ประกอบการมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติในฐานะผู้กำกับดูแลทราบ และผู้ประกอบการมีหน้าที่ที่จะต้องบำบัดป้องกันความโลโครกนั้นโดยเร็วที่สุด ตามที่มาตรา 75 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดไว้ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามแผนฉุกเฉินเกี่ยวกับน้ำมันที่มีเงื่อนไข

<sup>192</sup> สัมภาษณ์ นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการ สำนักเทคโนโลยีการประกอบกิจการปิโตรเลียม กลุ่มงานวิศวกรรม ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 3 เมษายน 2552.

บังคับแก่ผู้ประกอบการตามรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านการพิจารณาอนุญาตโดยคณะกรรมการผู้ชำนาญการด้วย

### 3.2.2.3 องค์การที่มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

เดิมที่องค์การที่มีหน้าที่ตามกฎหมายไทยพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 คือ กรมทรัพยากรธรณี ในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปัจจุบันองค์การที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการปิโตรเลียมภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เปลี่ยนเป็น กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานในการปิโตรเลียมในทะเล โดยมีอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการประกอบกิจการต่างๆ เมื่อได้มีการพิจารณาอย่างเหมาะสมแล้วซึ่งองค์ประกอบต่างๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้สัมปทาน และเพิกถอนการให้สัมปทาน ตามคำแนะนำของคณะกรรมการปิโตรเลียมอันประกอบด้วย ปลัดกระทรวงพลังงาน และอธิบดีจากกรม และผู้แทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ส่วนการทำเหมืองแร่จะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 คือ เจ้าหน้าที่อุตสาหกรรมแร่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ<sup>193</sup> และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้สัมปทานหรือยกเลิกสัมปทานตามพระราชบัญญัติ

ส่วนในเรื่องการรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายหน่วยงาน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีหน้าที่ในการตรวจสอบแทนชุดเจาะต่างๆ หากพบว่ามีผลกระทบฝ่าฝืนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็มีหน้าที่ที่จะดำเนินการตามกฎหมายกับผู้รับสัมปทานที่ดำเนินการฝ่าฝืนต่อไป

ในเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษจากน้ำมัน ก็จะมีคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันเป็นผู้ดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในการขจัดมลพิษ

<sup>193</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 153.

อย่างไรก็ดี องค์การที่จะเข้าไปดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานในการทำเหมืองแร่หรือการปิโตรเลียมในทะเลว่าได้ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลหรือไม่ได้เป็นอย่างดี คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมทางน้ำและมีบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการตรวจตรากิจการทางทะเลอยู่แล้วแต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 ก็มิได้ให้อำนาจกรมเจ้าท่ามีไปถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปแต่อย่างใด

ในเรื่องนี้ มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กำหนดห้ามมิให้มีการทิ้งวัตถุมีพิษตามประกาศกระทรวงลงในที่จับสัตว์น้ำหรือกระทำการใดๆ ให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ โดยที่จับสัตว์น้ำหมายความถึงทะเลน่านน้ำไทยและน่านน้ำอื่นๆ ซึ่งรวมถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป โดยกรมประมงเป็นองค์การที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้อำนาจของกรมประมงจะมีไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะไหล่ทวีป แต่วัตถุประสงค์หรือหน้าที่หลักของกรมประมงจะมุ่งเน้นการอนุรักษ์สัตว์น้ำและที่จับสัตว์น้ำ รวมถึงการส่งเสริมอาชีพการประมง ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับกิจการทางน้ำ เช่น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงกล่าวได้ว่ากรมประมงมีหน้าที่โดยทางอ้อม เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษประเภทนี้เท่านั้น

#### 3.2.2.4 ปัญหาในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมเชื้อเพลิงนั้น พบว่าแท่นขุดเจาะน้ำมันที่อยู่ในทะเลนั้น มีอยู่ไม่น้อยกว่า 1,000 แห่ง แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้านการกำกับดูแลกิจการปิโตรเลียมที่จะต้องออกตรวจแท่นขุดเจาะว่ามีการดำเนินการโดยถูกต้องหรือไม่นั้น มีจำนวนน้อยไม่ถึง 10 ท่าน การดำเนินการตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของแท่นขุดเจาะจึงเป็นลักษณะของการสุ่มตรวจ ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการและการอำนวยความสะดวกจากผู้ประกอบการในลักษณะที่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า<sup>194</sup> ดังนั้น การตรวจตราจึงอาจมีการเตรียมความเรียบร้อยทำให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจตรวจพบได้ว่าการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องขัดแย้งกับมาตรการที่ให้ไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างใด อย่างไรก็ตาม ในการตรวจแท่นขุดเจาะนั้น หากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเห็นว่าการดำเนินการไม่ถูกต้อง ก็จะมีการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และมีคำสั่ง

<sup>194</sup> สัมภาษณ์ นักวิทยาศาสตร์ ชำนาญการ สำนักเทคโนโลยีการประกอบกิจการปิโตรเลียม กลุ่มงานวิศวกรรม ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 3 เมษายน 2552.

ให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่การดำเนินการตรวจสอบติดตามอาจกระทำไม่ได้ไม่ทั่วถึง เนื่องจากจำนวนของเจ้าหน้าที่มีน้อย

นอกจากนี้ กิจการเหมืองแร่แม้ปัจจุบันจะไม่ได้มีการขออนุญาตดำเนินการมาเป็นระยะเวลากว่าห้าปีแล้ว แต่ก็มีแนวโน้มเป็นไปได้ว่าในอนาคตอาจมีการดำเนินการทำเหมืองแร่ที่มีความต้องการทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น เช่น แร่แมงกานีส ซึ่งใช้ในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมเหล็กกล้า โลหะผสม โลหะเชื่อม ใช้ในอุตสาหกรรมเคมี ทำถ่านไฟฉาย ทำสี เป็นต้นฟอกในอุตสาหกรรมแก้ว ใช้ทำน้ำยาเคมีและเคมีภัณฑ์ นอกจากนี้ยังใช้ในการทำปุ๋ย และเวชภัณฑ์ต่างๆ และมีอยู่มากบนผิวดินใต้ท้องทะเล<sup>195</sup> แต่การทำเหมืองแร่นี้จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกากแร่และสารเคมีที่มีการปล่อยทิ้งจากการทำเหมืองแร่ลงสู่ทะเล<sup>196</sup> โดยกฎหมายระหว่างประเทศนั้นให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยในการแสวงหาและใช้ประโยชน์ รวมถึงการวางแผนและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปในอาณาเขต 200 ไมล์ทะเลจากเส้นเขตแนวชายฝั่ง แต่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจในการใช้บังคับว่ามีไปถึงพื้นที่ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้มีการอนุญาตให้มีการทำเหมืองแร่ในทะเลได้ แต่ไม่มีคำจำกัดความว่าทะเลนั้นหมายความว่าถึงทะเลพื้นที่ใด นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการก่อสร้างสิ่งติดตั้ง สิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่จะต้องใช้ในกิจกรรม รวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือ แต่อย่างไร

### 3.2.3 มาตรการในกฎหมายไทยเกี่ยวกับการป้องกัน การลด และควบคุมภาวะมลพิษจากการทิ้งเท

กฎหมายไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการทิ้งเทอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 19 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.

<sup>195</sup> <http://www.geocities.com/dhachemeca/mang1.html> (20 มกราคม 2552).

<sup>196</sup> John Warren Kindt, *Dispute Settlement in International Environmental Issues: The Model provided by the 1982 Convention on the Law of the Sea* (Tennessee : Vanderbilt Journal of Transnational of Law, 1989), <http://www.westlaw.com> ref. 22 Vand. J. Transnat'l L. 1097 (15 February 2009)



2535 แต่กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรง คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

### 3.2.3.1 กฎหมายสารบัญญัติ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กำหนดไว้เกี่ยวกับการทิ้งทะเลของที่เป็นมลพิษทางทะเลไว้ในมาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว มีพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างๆ เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษต่อที่จับสัตว์น้ำ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

กฎหมายไทยไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของประเทศในฐานะรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าไว้อย่างชัดเจน แต่บทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเล คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไป ในการห้ามการทิ้งสิ่งของหรือวัตถุมีพิษลงในแหล่งน้ำ โดยไม่ได้จำแนกความแตกต่างระหว่างภาวะมลพิษจากการทิ้งทะเลและภาวะมลพิษจากเรือไว้ กล่าวคือ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะนำมาใช้บังคับกับทั้ง 2 กรณี บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษจากการทิ้งทะเล มีดังต่อไปนี้

#### 3.2.3.1.1 การอนุญาตให้มีการทิ้งทะเล

ข้อกำหนดของมาตรา 119 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้ หิน กรวด หวาย ดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่ง ปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย"

ในเรื่องนี้มีข้อสงสัยกันว่า การทิ้งทะเลตามมาตรา 119 อาจกระทำได้หากได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ส่วนมาตรา 119 ทวิ ไม่มีการให้อำนาจกรมเจ้าท่าในการพิจารณาอนุญาต

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากน้ำมันและเคมีภัณฑ์เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่ไม่ควรให้เกิดขึ้น ส่วนมาตรา 204 ก็เช่นเดียวกัน กฎหมายไม่ได้ให้มีการอนุญาตให้มีการทิ้งเท และจะถือเป็นความผิดทันทีที่มีการฝ่าฝืนโดยไม่ต้องพิจารณาว่าการทิ้งเทนั้นจะก่อให้เกิดการตื่นขึ้น ตกตะกอน สกปรกต่อแหล่งน้ำตามมาตรา 119 หรือเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 119 ทวิ หรือไม่ แม้ว่าการฝ่าฝืนจะกระทำโดยการทิ้งเทหรือการปล่อยให้รั่วไหลก็ถือเป็นความผิดตามมาตราที่ทันที เนื่องจากมาตรานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้เรือต่างๆ ต้องถ่ายเท หรือปล่อยน้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนกับน้ำเฉพาะในบริเวณที่จัดไว้เท่านั้น

นอกจากบทบัญญัติมาตรา 119 ที่มีการกำหนดให้มีการอนุญาตให้มีการทิ้งเทแล้ว มีการกำหนดระเบียบแนวทางปฏิบัติสำหรับเจ้าพนักงานในการพิจารณาอนุญาตให้ทิ้งเทโดยพิจารณาตามบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อ 31 ของระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. 2526 ว่า

“ภายในน่านน้ำไทย ผู้ใดจะทิ้งสิ่งใดๆ ที่อาจจะเป็นการทำให้เกิดการตื่นขึ้นหรือตกตะกอนหรือสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เช่น หิน ดิน กรวด ทราย น้ำมัน ฯลฯ ทิ้งลงในน่านน้ำไทย ต้องได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าก่อน

31.1 การทิ้งเทไม่ทำให้ร่องน้ำทางเรือเดินเสื่อมเสียไปด้วยประการใดๆ และไม่เป็นเหตุให้เกิดความไม่สะดวกแก่การจราจรทางน้ำด้วย

31.2 การทิ้งต้องกระทำโดยมิให้เกิดความเสียหายแก่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามริมฝั่งของลำน้ำต่อนั้นๆ

31.3 การทิ้งต้องไม่ทำความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น

31.4 กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นเช่น จำนวน หรือขนาดของสิ่งที่จะทิ้ง ฯลฯ และมีแผนที่สังเขปประกอบด้วย

31.5 วัสดุที่จะทิ้งหรือพื้นที่ที่จะทิ้งและการอนุญาตให้ทิ้งเทวัสดุใดๆ พิจารณาตามบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น (International Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matters) ตามภาคผนวกแนบท้ายระเบียบนี้”

นอกจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แล้ว พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 2490 มาตรา 19 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์

น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีนเมา หรือเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำ เกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ส่วนในเรื่องเขตอำนาจของรัฐในการอนุญาตให้ทิ้งเทได้้นั้น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ยังให้อำนาจบังคับไปไม่ถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือไหล่ทวีป เนื่องจากในมาตรา 3 ให้คำจำกัดความของคำว่า "น่านน้ำไทย" ว่าหมายถึง น่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และในกรณีตามมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 204 และมาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้ความหมายรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทย ด้วย ซึ่งบริเวณที่ขยายออกไป ได้แก่เขตต่อเนื่อง (contiguous zone) ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความกว้างไม่เกิน 24 ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน (baseline) เท่านั้น<sup>197</sup> อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4 ให้ความหมายของคำว่า "ที่จับสัตว์น้ำ" หมายความว่ารวมถึงน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นๆ ซึ่งประเทศไทยใช้อ้อยหรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำประมงโดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใดๆ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 จึงมีอำนาจบังคับใช้ไปถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปด้วย แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้มีการอนุญาตให้ทิ้งเทได้เฉพาะการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น และประเภทของวัตถุมีพิษตามพระราชบัญญัตินี้เน้นไปที่ลักษณะอันเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลโดยตรง จึงเป็นเพียงบทบัญญัติที่ช่วยในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลโดยทางอ้อมเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ไม่มีการอนุญาตให้มีการดำเนินการทิ้งเทได้ตามมาตรา 119 ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. 2526 ซึ่งโดยหลักการแล้ว ทะเลสามารถเป็นพื้นที่ที่สามารถรองรับของเสียได้ในระดับหนึ่ง หากพิจารณาถึงความสามารถในการรองรับของเสียของทะเลและพื้นที่ที่เหมาะสม การจัดให้มีการทิ้งเทของเสียได้ในทะเลก็จะเป็นการดำเนินการที่ช่วยลดปริมาณของเสียหรือมลพิษต่างๆ ได้ ทั้งนี้ต้องพิจารณา

<sup>197</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 33 (2).

ความเหมาะสมของสิ่งของหรือสารที่จะต้องนำไปทิ้งทะเลด้วยว่า จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลมากน้อยเพียงใดหรือไม่ การที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไม่ให้มีการอนุญาตทิ้งทะเลได้เลย อาจทำให้มีการลักลอบทิ้งทะเลได้เนื่องจากขออนุญาตไปก็ไม่มีการให้ และการตรวจสอบติดตามโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจดำเนินการได้ไม่ทั่วถึงเนื่องจากทะเลเป็นพื้นที่ที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล

ปัจจุบันการทิ้งเทที่มีเกิดขึ้นในทะเลน่านน้ำไทยนั้น ส่วนใหญ่เป็นการทิ้งเทดินที่เกิดจากการขุดลอกร่องน้ำโดยกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี หรือผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการขุดลอกร่องน้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 120 โดยมาตราดังกล่าวเป็นเรื่องการอนุญาตให้ดำเนินการขุดลอกร่องน้ำ แต่การกำหนดให้ทิ้งเทของเสียจากการขุดลอกก็ถูกระบุเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตให้มีการดำเนินการ ซึ่งจริงๆ แล้วอำนาจในการอนุญาตให้มีการทิ้งเทจะอยู่ในมาตรา 119 แต่กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไม่ได้แยกการพิจารณาอนุญาตตามมาตราดังกล่าวแต่อย่างใด<sup>198</sup> เท่ากับว่าการอนุญาตให้มีการทิ้งเทตามมาตรา 119 นี้ ไม่ได้มีการให้อนุญาต หรือใช้บังคับแก่กรณีใดๆ

ส่วนการให้อนุญาตตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการขออนุญาตใช้ยาเบื่อปลาเพื่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ แต่การบังคับใช้ในลักษณะที่เป็นข้อห้ามในการทิ้งเทนั้น ไม่ได้มีการบังคับใช้มาตราดังกล่าวแก่ผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด<sup>199</sup>

### 3.2.3.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

#### 3.2.3.2.1 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่ง

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ให้อำนาจกรมเจ้าท่าในการอนุญาตให้ทิ้งเท หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของ หรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ลงในทะเลได้ แต่ไม่ให้อำนาจในการอนุญาตให้ทิ้งน้ำมันหรือเคมีภัณฑ์ และน้ำมันปิโตรเลียมลงในทะเล ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประมงมีอำนาจในการให้อนุญาตในการทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตาม

<sup>198</sup> สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกลุ่มสิ่งแวดล้อม สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, 27 มีนาคม 2552.

<sup>199</sup> สัมภาษณ์ หัวหน้าฝ่ายทะเบียนและอากรทำการประมง กรมประมง, 3 เมษายน 2552.

ประกาศกระทรวงลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีนเมาหรือเป็นอันตราย แต่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ ได้หากกรณีเป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติทั้งสองมีจุดประสงค์ในการป้องกันภาวะมลพิษ และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้มีการทิ้งเทได้ แต่พระราชบัญญัติทั้งสองได้กำหนดประเภทของเสียหรือวัตถุที่อาจทิ้งเทได้ไว้ต่างกัน ตลอดจนเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้มีการทิ้งเท และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอนุญาตก็มีความแตกต่างกัน ซึ่งในทางปฏิบัติอำนาจของเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 จะมีความครอบคลุมมากกว่า เนื่องจากอำนาจในการให้อนุญาตทิ้งเทได้นั้นเป็นไปแบบไม่มีเงื่อนไขแต่อย่างใด จึงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุญาตให้ทิ้งเทในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยนี้ ไม่ครอบคลุมถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป ซึ่งอาจเป็นปัญหาในกรณีการบังคับใช้กฎหมายหากเรือต่างชาตินำวัตถุหรือสิ่งของมาทิ้งเทในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีป

ขณะเดียวกัน หากพิจารณาเรื่องการปราบปรามการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีเขตอำนาจในการใช้บังคับครอบคลุมไปถึงพื้นที่ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป แต่ถ้าดูจากวัตถุประสงค์กฎหมายแล้ว พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 จะมีความครอบคลุมมากกว่า และเป็นพระราชบัญญัติที่เหมาะสมในการกำกับดูแลเรื่องนี้ อีกทั้งในทางปฏิบัติ ไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 19 ในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปแต่อย่างใด จะมีแต่เพียงการดำเนินการเกี่ยวกับการให้อนุญาตให้มีการใช้สารที่มีอันตรายเพื่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เท่านั้น<sup>200</sup>

### 3.2.3.2.2 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธง

พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 53/1 ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใดๆ เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะครอบคลุมการกระทำการฝ่าฝืนโดยการทิ้งเทโดยเรือไทยไม่ว่าการกระทำการฝ่าฝืนจะเกิดในพื้นที่

<sup>200</sup> สัมภาษณ์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม ระดับชำนาญการ ส่วนมลพิษทางทะเล กรมควบคุมมลพิษ, 8 เมษายน 2552.

ทางทะเลใด โดยสารที่เป็นอันตรายนั้น กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือฉบับที่ 27 พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามว่า หมายถึง สารที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรและสิ่งมีชีวิตในทะเล อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการอนุวัติการอนุสัญญา MARPOL 73/78 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือ หมายถึง มลพิษซึ่งเป็นสารที่เป็นอันตราย คือ น้ำมันหรือน้ำมันที่ปล่อยทิ้งจากเรือจากการทำงานปกติของเรือหรืออันเนื่องมาจากเรือ ซึ่งจะต่างจากการทิ้งทิ้งซึ่งไม่ได้จำกัดว่าเป็นสารที่เป็นอันตราย และการทิ้งทิ้งจะต้องเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับเมื่อเดือนมิถุนายน 2550 และการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มี การดำเนินการให้เห็นเป็นกรณีศึกษาแต่อย่างใด

### 3.2.3.2.3 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่า

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 189 ให้เจ้าท่าโดยอนุมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชั้นของสิ่งของและสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้ มาตรา 194 กำหนดให้นายเรือต้องตรวจสอบอย่างระมัดระวังมิให้มีการนำสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นบนเรือโดยฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 190 ซึ่งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการขนส่งสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตราย แต่ไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนให้มีอำนาจในการตรวจค้นเรือและวัสดุหรือของเสียที่ขนมา หรือมีอำนาจในการควบคุมการบรรทุกของเสียไปทิ้งเทโดยการอนุญาตหรือการติดตามตรวจสอบใดๆ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในพื้นที่ที่จะต้องเดินทางไปกับเรือที่จะทำการทิ้งเทเพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินการทิ้งเทนั้นจะกระทำในพื้นที่หรือบริเวณที่กำหนดไว้ แต่ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่า การทิ้งเทที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ยังไม่มีการอนุญาตให้ดำเนินการในทางปฏิบัติ แต่การติดตามตรวจสอบจะเป็นการทิ้งเทของเสียที่เกิดขึ้นจากการชุดลอร่องน้ำ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ชุดลอร่องตาม มาตรา 120 ของพระราชบัญญัติไม่ใช่อำนาจการอนุญาตให้ทิ้งเทโดยทั่วไปตามมาตรา 119 แต่อย่างใด<sup>201</sup>

<sup>201</sup> สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกลุ่มสิ่งแวดล้อม สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, 27 มีนาคม 2552.

### 3.2.3.2.4 การกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีบทกำหนดโทษทางอาญา เป็นโทษปรับและโทษจำคุกกับผู้กระทำการฝ่าฝืนในทะเลน่านน้ำไทย โดยมาตรา 119 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้ หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่ง ปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ ลงในทะเล มีกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่มาตรา 119 ทวิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการทิ้งเทน้ำมัน และเคมีภัณฑ์ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ จะมีโทษสูงกว่า คือ โทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 6 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา 204 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการทิ้งเทหรือปล่อยให้น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลลงด้วยประการใดๆ ลงใน แม่น้ำลำคลอง ทะเลสาบ หรือภายในน่านน้ำภายใน ก็มีโทษสูงกว่ามาตรา 119 คือ โทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับตั้งแต่ 2 พันถึง 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ เนื่องจากผลกระทบของการกระทำความผิดตามมาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 มีความผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่า

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 62 ทวิ กำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 19 ให้มีโทษจำคุกหกเดือนถึงห้าปี และปรับหนึ่งหมื่นถึงหนึ่งแสนบาท ส่วนพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 67/1 กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ แต่หากผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตรายและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยตนเองแล้ว ผู้กระทำความผิดก็ไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด

ในเรื่องความรับผิดทางแพ่งนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ทวิ กำหนดรวมไปถึงความรับผิดในการชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิด และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือ ค่าเสียหายกรณีก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเสียหายแก่ทรัพย์สิน โดยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายที่ทาง

ราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งเป็นการเน้นย้ำถึงหลักเรื่องความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

### 3.2.3.3 องค์การที่มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลการทิ้งเทที่มีอำนาจตามกฎหมาย คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งมีอำนาจในการอนุญาตให้ทิ้งเท และการติดตามตรวจสอบในทางปฏิบัติเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลกิจการทางน้ำโดยตรง ส่วนเรื่องการควบคุมการบรรทุกของเสียหรือมีวัตถุไปทิ้งเทโดยรัฐเจ้าของท่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ก็มีอำนาจตามกฎหมายในการติดตามตรวจสอบการทิ้งเทที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะเดินทางไปกับเรือที่จะดำเนินการทิ้งเทโดยมีเครื่องมือที่บ่งชี้ลักษณะทางภูมิศาสตร์ หรือที่เรียกว่า GPS รวมถึงการถ่ายรูปทำหลักฐานไว้เกี่ยวกับพื้นที่ที่มีการทิ้งเท แต่การติดตามตรวจสอบจะเป็นการทิ้งเทของเสียที่เกิดขึ้นจากการขุดลอกร่องน้ำ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตตามมาตรา 120 ของพระราชบัญญัติไม่ใช้การอนุญาตให้ทิ้งเทโดยทั่วไปตามมาตรา 119 แต่อย่างไร

### 3.2.3.4 ปัญหาในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ดังที่ผู้เขียนได้ชี้แจงมาข้างต้นว่า ในทางปฏิบัติกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ไม่มีการอนุญาตให้มีการทิ้งเทตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 แต่อย่างไร ขณะที่ว่าวัตถุประสงค์ของการให้มีการทิ้งเทในทะเลได้นั้น เนื่องจากทะเลเป็นพื้นที่ที่สามารถรองรับของเสียได้ในระดับหนึ่ง และข้อเท็จจริงมีการอนุญาตของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี แต่จะจำกัดอยู่เพื่อการทิ้งเทของเสียที่เกิดจากการขุดลอกร่องน้ำเท่านั้น ซึ่งการที่ไม่อนุญาตให้มีการทิ้งเทในกรณีอื่นๆ เลย อาจก่อให้เกิดการลักลอบทิ้งเทได้

นอกจากนี้ หลักการในการกำหนดพื้นที่ที่ให้มีการทิ้งเทของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จะใช้บริเวณที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการเดินเรือน้อยที่สุด และในบริเวณพื้นที่ที่ไกลจากชายฝั่งออกไปเพื่อที่จะลดผลกระทบที่จะมีต่อแนวชายฝั่ง ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงความกระทบกระเทือนต่อประเทศใกล้เคียงทางภูมิศาสตร์หรือมีการหารือกับประเทศดังกล่าวก่อนที่จะให้มีการทิ้งเท



ส่วนในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายนั้น กรมประมงซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งครอบคลุมไปถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปด้วยนั้น ไม่ได้มีการบังคับใช้อำนาจที่ตนมีตามพระราชบัญญัติ มาตรา 19 ที่กำหนดเกี่ยวกับการทำด้วยประการใด ๆ ให้ที่จับสัตว์น้ำเป็นมลพิษแต่อย่างใด ทั้งนี้ กรมประมงจะเข้าไปดูแลในส่วนที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในทะเล เช่น กรณีที่เกิดปลาตาย หรือมีการใช้ยาเบื่อยาเมาในการจับปลา การดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับเรื่องการก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลในทางปฏิบัติ คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ตามอำนาจที่มีตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แต่อำนาจในการอนุญาตและการปราบปรามการกระทำผิดไม่มีไปถึงพื้นที่นอกทะเลอาณาเขตแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การดำเนินการกับเรือไทยนั้น พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดไว้เฉพาะเรื่องมลพิษจากเรือ ไม่รวมถึงภาวะมลพิษจากการทิ้งเท ซึ่งการดำเนินการทิ้งเทซึ่งกระทำการฝ่าฝืนโดยเรือไทยก็ควรจะต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติเรือไทยด้วย เพื่อป้องกันการกระทำผิดโดยเรือไทยที่ไปกระทำการฝ่าฝืนในทะเลนอกน่านน้ำไทย

### 3.2.4 มาตรการในกฎหมายไทยเกี่ยวกับการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือ

ภาวะมลพิษจากเรือในประเทศไทยส่วนใหญ่ก็จะเกิดจากการเกิดอุบัติเหตุของเรือในท้องทะเล ทำให้เกิดการปนเปื้อนของน้ำมันลงสู่ทะเล โดยมีสถิติอุบัติเหตุทางเรือที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันเกิดขึ้นเกือบจะทุกปี ปีละหลายครั้ง โดยอุบัติเหตุครั้งใหญ่ๆ ที่มีน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลในเขตอำนาจของไทย มีดังนี้<sup>202</sup>

10 เมษายน 2516 เรือบรรทุกน้ำมัน "วิสาหกิจ" ชนกับเรือสินค้า "ตาลูก้า" ที่ปากแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเหตุให้น้ำมันดีเซลและน้ำมันเตาปริมาณ 14,000 บาร์เรล รั่วไหลลงสู่แหล่งน้ำ

29 พฤษภาคม 2520 เรือบรรทุกน้ำมัน "วชิระ" ชนกับเรือสินค้าลำหนึ่งที่ปากแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเหตุให้น้ำมันไม่ทราบชนิดปริมาณ 300 ตัน รั่วไหลลงสู่แหล่งน้ำ

<sup>202</sup> กรมควบคุมมลพิษ กองจัดการคุณภาพน้ำ, แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหา (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2539), หน้า ค-1.

16 เมษายน 2522 เกิดเพลิงไหม้เรือ "ซันเฟลาเวอร์" ที่เกาะสีชัง เป็นเหตุให้น้ำมันเตาปริมาณ 300 ตัน รั่วไหลลงสู่ทะเล

25 เมษายน 2535 เรือณัฐพรนาวี 8 จม ที่แม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณปากคลองลาดหลวง เป็นเหตุให้น้ำมันเตาปริมาณ 10,000 ลิตร รั่วไหลลงสู่แหล่งน้ำ

6 มีนาคม 2537 เรือบรรทุกน้ำมันวิสาหกิจ 5 ถูกเรือบรรทุกสินค้าของประเทศปานามาชน เหตุเกิดที่เกาะสีชัง เป็นเหตุให้น้ำมันดีเซลปริมาณ 4 แสนลิตร รั่วไหลลงสู่ทะเล

30 ตุลาคม 2539 เกิดการรั่วไหลระหว่างการขนถ่ายน้ำมันดิบจากเรือ Once สู่สถานีรับน้ำมันดิบของบริษัท สตาร์ปิโตรเลียมรีไฟนิ่ง จำกัด ที่สถานีส่งน้ำมันดิบบริเวณนอกชายฝั่งจังหวัดระยอง เป็นเหตุให้น้ำมันดิบปริมาณ 160,000 ลิตร รั่วไหลลงสู่ทะเล

15 มกราคม 2545 เรือ Eastern Fortitude สัญชาติปานามา ชนกับหินฉลาม ณ อ่าวเภอสด์หีบ จังหวัดชลบุรี ทำให้มีน้ำมันเตารั่วไหลออกมามากกว่า 200 ตัน โดยนายเรือไม่ได้แจ้งให้ทราบโดยทันทีที่เกิดเหตุ ทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างมาก

17 ธันวาคม 2545 เรือ Kota Wijaya สัญชาติสิงคโปร์ และเรือ Sky Ace สัญชาติปานามา โดนกัน ใกล้บริเวณทางเข้าท่าเรือแหลมฉบัง ด้านใต้เกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี เป็นเหตุให้น้ำมันเตารั่วไหลลงสู่ทะเลปริมาณ 20 ตัน ส่งผลกระทบต่อชายฝั่งบริเวณหัวแหลมฉบัง

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL 73/78 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2551 โดยก่อนที่มีจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทยได้มีการออกพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550\* เป็นการเพิ่มเติมเรื่องการป้องกันมลพิษจากเรือเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ให้กฎหมายไทยมีอำนาจบังคับใช้กับเรือไทยที่กระทำการฝ่าฝืนโดยการก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลไม่ว่าการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้นในพื้นที่ทะเลใด แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเรือไทยฯ ดังกล่าว เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เดิมซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับทะเลเบียนเรือและการจดทะเบียนเรือไทยเสียส่วนใหญ่ แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือแต่อย่างใด นอกจากพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 แล้ว ยังมีพระราชบัญญัติการเดินเรือน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งใช้บังคับกับเรือต่างชาติด้วย โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษจากเรือ มีดังต่อไปนี้

\* ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2550 เล่ม 124 ตอนที่ 26 ก

### 3.2.4.1 กฎหมายสารบัญญัติ

#### 3.2.4.1.1 เขตอำนาจในการใช้บังคับของกฎหมายไทย

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากเรือโดยตรงมีอยู่ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 และพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 โดยมีพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยทางอ้อม เนื่องจากไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการบังคับกับเรือดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีขอบเขตของกฎหมายครอบคลุมไปถึงพื้นที่ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ตามมาตรา 4 ซึ่งให้ความหมายของคำว่า "ที่จับสัตว์น้ำ" หมายความว่าความรวมถึงน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นๆ ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำการประมงโดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งหมายถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปด้วย ขณะที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ให้ใช้บังคับแก่บริเวณน่านน้ำไทย คือ ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องเท่านั้น<sup>203</sup> แต่ในทางปฏิบัติพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นพระราชบัญญัติที่ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่ง ได้นำไปใช้ในการควบคุมดูแลชายฝั่งและน่านน้ำไทยกับเรือไทยและเรือต่างชาติ รวมถึงการก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลโดยเรือดังกล่าว ส่วนพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เป็นพระราชบัญญัติที่มุ่งบังคับกับเรือไทย ไม่ได้คำนึงถึงเขตทางทะเลแต่อย่างใด

#### 3.2.4.1.2 การออกใบสำคัญรับรองแก่เรือ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจเรือ เพื่อการออกใบอนุญาตแก่เรือ และการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือ โดยการตรวจเรือเพื่อการออกใบอนุญาตแก่เรือถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 163 ให้อำนาจแก่กรมเจ้าท่าออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกใบสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) ใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่ออนุญาตให้ใช้เรือ
- 2) ใบสำคัญแสดงการตรวจเรือเพื่อจดทะเบียนเรือในไทย
- 3) ใบสำคัญรับรองเกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล

<sup>203</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 3.

- 4) ใบสำคัญรับรองแนวน้ำมันบรรทุก
- 5) ใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่อการอื่นๆ

ซึ่งกรมเจ้าท่าได้อาศัยบทบัญญัติข้อ 5. “ใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่อการอื่นๆ” ออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542 นำข้อกำหนดที่มีอยู่ในอนุสัญญา MARPOL 73/78 มาบัญญัติไว้เพื่อรองรับการอนุวัติการ จึงมีข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญในการจัดให้มีสมุดบันทึกน้ำมัน ให้มีการติดตั้งเครื่องกรองน้ำมันหรือเครื่องแยกน้ำมัน หรือให้มีการเก็บกักกากน้ำมันไว้บนเรือและสูบทิ้งในอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสีย รวมไปถึงการออกใบสำคัญรับรองระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน (International Oil Pollution Prevention Certificate) หรือที่เรียกว่า “IOPP Certificate” ซึ่งเป็นใบสำคัญรับรองที่ใช้ได้ในระหว่างประเทศ และจะได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าเป็นใบรับรองที่ถูกต้อง โดยไม่ต้องมีการตรวจเรือทางกายภาพ ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศไทยก็นำมาปฏิบัติกับเรือต่างชาติที่มี IOPP Certificate นี้แล้ว

เมื่อเรือได้ผ่านการตรวจจากกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แล้ว จะได้รับใบสำคัญแสดงการตรวจเรือเพื่อนำไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนเรือตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ซึ่งได้บัญญัติถึงการรับจดทะเบียนเรือไว้ว่า เรือที่ขอลจดทะเบียนเป็นเรือไทยนั้น จะต้องมิใบสำคัญแสดงการตรวจเรือไปแสดงต่อนายทะเบียนเรือว่า เรือ นั้นได้รับการตรวจจากพนักงานตรวจเรือกรมเจ้าท่าถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และเมื่อจดทะเบียนแล้วนายทะเบียนเรือจะออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่ผู้ขอจดทะเบียน ซึ่งใบสำคัญนี้จะเรียกว่า “ใบทะเบียน” ใบทะเบียนเรือนั้นก็คือ ใบอนุญาตหรือใบรับรองเรือที่ผู้ควบคุมเรือต้องรักษาไว้ในเรือ ในระหว่างเวลาที่ยังคงใช้เรือนั้น ซึ่งถือเป็นเอกสารประจำเรือผู้ใดจะเอาไปจากเรือไม่ได้และเมื่อเจ้าพนักงานขอตรวจผู้ควบคุมเรือต้องนำออกแสดงทันที

มีข้อสังเกตว่า การดำเนินการออกใบอนุญาตตามข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นนั้น ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการออกใบอนุญาตให้แก่เรือไทยเท่านั้น หากเรือต่างชาติมีความประสงค์ที่จะให้เจ้าท่าออกใบสำคัญรับรองแก่เรือดังกล่าวให้ เจ้าท่าในฐานะเจ้าหน้าที่ที่กำกับดูแลในเรื่องนี้ก็จะดำเนินการให้ และใบสำคัญรับรองดังกล่าวที่ได้ออกให้แก่ทั้งเรือไทยและเรือต่างชาติก็เป็นไปตามข้อกำหนดที่สอดคล้องกับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ซึ่งจะได้รับการยอมรับและใช้ได้ระหว่างประเทศ

### 3.2.4.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

#### 3.2.4.2.1 การตรวจเรือ และการสอบสวนเรือ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 160 กำหนดให้เจ้าท่ามีอำนาจในการตรวจสอบเรือก่อนว่าเรือที่ได้รับใบอนุญาตให้ใช้เรือมีอุปกรณ์และเครื่องใช้ประจำเรือถูกต้องหรือไม่ ใช้การได้หรือไม่ ตามใบอนุญาตให้ใช้เรือหรือใบสำคัญรับรองเรือที่ออกตามมาตรา 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

นอกจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ยังมีพระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือในการปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือ มีอำนาจสืบสวนและสอบสวนได้เมื่อมีการกระทำหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งรวมถึงกฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประมง โดยเจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจที่จะทำการหรือสั่งให้กระทำการเฉพาะเท่าที่จำเป็นดังนี้

- 1) ตรวจ ค้น และบังคับผู้ควบคุมเรือ และคนประจำเรือให้เรือหรือขนส่งของในเรือเพื่อการตรวจค้น
- 2) จับเรือ และบังคับผู้ควบคุมเรือ และคนประจำให้พวงเรือ หรือให้ทำการอื่น เพื่อให้เรื่อนั้นไปยังที่ซึ่งสะดวกแก่การตรวจค้น การสอบสวนหรือการดำเนินคดี
- 3) ยึดเรือ ที่จับไว้จนกว่าจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา หรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ฟ้องผู้ต้องหา

- 4) จับ และควบคุมผู้ต้องหาว่า การกระทำความผิดไว้ได้ไม่เกินเจ็ดวัน เมื่อพ้นกำหนดปล่อยตัวหรือส่งตัวให้พนักงานสอบสวน พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนเท่าที่ทำได้<sup>204</sup>

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ทหารเรือยังมีอำนาจจะสั่งและบังคับให้ผู้ควบคุมเรือและคนประจำเรือลำที่ใช้ หรือสงสัยว่า ใช้ในการกระทำความผิด หรือที่ความผิดเกิดขึ้น หรือสงสัยว่า ใช้ในการกระทำความผิด หรือที่ความผิดเกิดขึ้น หรือสงสัยว่า เกิดขึ้นทำการหยุดเรือ หรือนำเรือไปยังที่ใดที่หนึ่ง ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ได้มีอำนาจดำเนินการใดๆ เพื่อบังคับให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อนำเรือไป หรือเพื่อป้องกันการหลบหนี<sup>205</sup>

อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ใช้กับความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ซึ่งหากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารเรือรวมถึงการทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว จะทำให้กฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลอย่างมาก

นอกจากอำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารเรือตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เจ้าหน้าที่ทหารเรือ ซึ่งหมายความถึง นายทหารเรือชั้นสัญญาบัตรประจำการ ตำแหน่งผู้บัญชาการกองเรือยุทธการ ผู้บัญชาการกองเรือภาค ผู้บัญชาการกองเรือ ผู้บังคับหมวดเรือ ผู้บังคับหมู่เรือ ผู้ควบคุมเรือ และนายทหารเรือชั้นสัญญาบัตรผู้รักษาการ หรือรักษาราชการแทน หรือผู้ทำการแทนตำแหน่งดังกล่าว เป็นผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าท่าในการดำเนินการตรวจเรือตามอำนาจของเจ้าท่าที่มีตามมาตรา 158 ในการขึ้นเรือเพื่อตรวจว่าเรือมีใบอนุญาตหรือไม่ หรือมีการละเมิดข้อบังคับตามพระราชบัญญัติหรือกฎข้อบังคับหรือไม่ด้วย<sup>206</sup>

<sup>204</sup> พระราชบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534, มาตรา 4.

<sup>205</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 5.

<sup>206</sup> คำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ 151/2536 เรื่องมอบหมายอำนาจ "เจ้าท่า" ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย.

### 3.2.4.2.2 การดำเนินคดี และการกักเรือที่กระทำการฝ่าฝืน

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้อำนาจแก่เจ้าท่าในการดำเนินการตรวจใบรับรอง และใบสำคัญขออนุญาตเรือ รวมถึงการตรวจเพื่อดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดข้อกำหนดของพระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ไม่ได้ให้อำนาจประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งดำเนินการกับเรือต่างชาติที่กระทำความผิดนอกเขตน่านน้ำไทยได้ ขณะที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 สามารถใช้บังคับกับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปได้ แต่ก็ไม่ได้เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาวะมลพิษจากเรือโดยตรง และไม่นำมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

ส่วนในเรื่องการกักเรือนั้น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ไม่ได้กำหนดไว้ เพียงแต่ให้อำนาจเจ้าท่าในการสั่งไม่ให้เรือออกจากท่าจนกว่าจะได้มีการแก้ไขสภาพของเรือให้ถูกต้องตามหนังสือรับรองหรือใบสำคัญขออนุญาตเรือ แต่อำนาจในการกักเรือที่มีการกระทำความผิดนั้นไม่ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเรามีกฎหมายเกี่ยวกับการกักเรือโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติกักเรือ พ.ศ. 2534 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ในมาตรา 3 กำหนดให้ "เจ้าหนี้" หมายความว่า ผู้มีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเรือ โดยที่ "สิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเรือ" หมายรวมถึง ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลใดๆ ที่มีเหตุมาจากเรือหรือการดำเนินงานของเรือ การช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล และ มาตรา 4 กำหนดว่า ก่อนฟ้องคดีต่อศาล เจ้าหนี้ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรอาจขอให้ศาลสั่งกักเรือ ลำหนึ่งลำใดที่เป็นของลูกหนี้ หรือที่ลูกหนี้ครอบครองไม่ว่าลูกหนี้จะมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้เพียงพอที่จะเป็นการประกันการชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเรือนั้นได้ โดยทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลที่เรือซึ่งเจ้าหนี้ขอให้สั่งกักอยู่หรือจะเข้ามาอยู่ในเขตศาล แต่พระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าเจ้าหนี้จะหมายถึงเจ้าหนี้ละเมิดซึ่งในที่นี้คือรัฐ ในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมด้วยหรือไม่ แต่หากพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ รวมถึงพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 67/1 ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า ผู้กระทำการฝ่าฝืนมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายในการแก้ไขและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมด้วย ซึ่งการกำหนดไว้ในกฎหมายเช่นนี้ เป็นความต้องการให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด (Strict Liability) ดังนั้น รัฐชายฝั่งถือเป็นเจ้าหนี้ในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติในอธิปไตยของรัฐอันเกิดจากการดำเนินงานของเรือ และถือว่าการเรียกร้องเอาค่าเสียหายดังกล่าวเป็นสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับ

เรือตามพระราชบัญญัติได้ ดังเช่นกรณีการกักเรือ Eastern Fortitude ที่จะกล่าวต่อไป ส่วนการปล่อยเรือที่กักไว้ตามคำสั่งศาลนั้น พระราชบัญญัติกักเรือ พ.ศ. 2534 มาตรา 21 ให้ลูกหนี้ร้องขอปล่อยเรือได้โดยทำเป็นคำขอต่อศาล วางหลักประกันตามที่ศาลกำหนดเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้

การดำเนินคดีในประเทศไทยเกี่ยวกับมลพิษจากเรือ มีเหตุการณ์ที่ยกมาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

1) กรณีเรือ Eastern Fortitude

เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2545 เวลา 19.50 นาฬิกา เรือ Eastern Fortitude เป็นเรือสัญชาติปานามาบรรทุกสารเคมีเดินทางออกจากท่าเรือกรุงเทพฯมุ่งหน้าสู่ท่าเรือนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้เกิดอุบัติเหตุชนกับหินฉลาม อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ทำให้มีน้ำมันเตารั่วไหลออกมามากกว่า 200 ตัน โดยไม่ได้แจ้งว่ามีน้ำมันรั่วไหลออกมา แจ้งแต่เพียงว่าเกิดกระแสไฟฟ้าขัดข้องจนกระทั่งวันที่ 17 มกราคม 2545 กองเรือภาคที่ 1 กองเรือยุทธการ ได้ตรวจพบเรือและคราบน้ำมันดังกล่าว จึงได้แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และได้จัดตั้งศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากน้ำมันขึ้นทันที เหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากทางด้านสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวและการประมง เนื่องจากคราบน้ำมันกระจายเป็นรัศมีวงกว้างและไปถึงชายหาดในจังหวัดที่ใกล้เคียง ทั้งนี้ได้มีการดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้กระทำผิด ตามมาตรา 119 ทวิ ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และได้มีการกักเรือไว้ตามพระราชบัญญัติกักเรือ พ.ศ. 2534 เพื่อเป็นประกันว่าผู้กระทำความผิดจะชดใช้ค่าเสียหายในความเสียหายที่เกิดแต่สิ่งแวดล้อม และเกิดขึ้นในการขจัดมลพิษ ต่อมาโดยศาลตัดสินลงโทษจำคุกนายเรือเป็นเวลา 6 เดือน ส่วนการดำเนินคดีทางแพ่ง บริษัทประกันภัยของเรือดังกล่าวได้ชดใช้และมอบหลักประกันสำหรับความเสียหายเป็นเงินจำนวน 101,609,245 บาท จึงได้มีการปล่อยเรือดังกล่าวออกจากประเทศไทย<sup>207</sup>

2) กรณีเรือ Kota Wijaya และเรือ Sky Ace โดนกัน

เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2545 เรือขนส่งสินค้าสัญชาติสิงคโปร์ชื่อ Kota Wijaya และเรือน้ำมันสัญชาติปานามาชื่อ Sky Ace เจียวชนกันใกล้บริเวณทางเข้าท่าเรือแหลมฉบังด้านใต้ เกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี เป็นเหตุให้มีน้ำมันเตารั่วไหลลงสู่ทะเลปริมาณ 20 ตัน ส่งผลกระทบต่อ

<sup>207</sup> กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2545 (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2546), หน้า 26.



ชายฝั่งบริเวณหัวแหลมฉับังเป็นระยะทางประมาณ 200 เมตร และบริเวณหน้าท่าเรือแหลมฉับัง และอ่าวศรีราชา อ่าวพัทยา และอ่าวอื่นๆ และชายหาดในบริเวณใกล้เคียงด้วย จึงได้ทำการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากเจ้าของเรือและบริษัทประกัน ต่อมาบริษัทประกันตัวแทนเรือได้วางหลักประกันไว้กับกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี จำนวน 40 ล้านบาท<sup>208</sup>

3) กรณีน้ำมันรั่วไหลที่อู่ซ่อมเรือ บริษัท เอเชียน มารีน เซอร์วิส จำกัด

เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2551 บริษัท เอเชียน มารีน เซอร์วิส จำกัด ได้ดำเนินการผิดพลาดในการซ่อมเรือ Chol San Bong สัญชาติเกาหลี ทำให้น้ำมันรั่วไหลออกจากรอยร้าวที่เกิดจากอุบัติเหตุ และไหลลงสู่ม่าน้ำเจ้าพระยาโดยไม่ทราบจำนวน และไหลไปตามกระแสน้ำไปถึงปากแม่น้ำเจ้าพระยา ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรชายฝั่งตั้งแต่บริเวณปากแม่น้ำจนถึงชายฝั่งบางปู ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินคดีตามกฎหมายกับบริษัท เอเชียน มารีน เซอร์วิส จำกัด โดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีเป็นหน่วยงานที่เรียกร้องค่าใช้จ่ายในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน และสำหรับส่วนของการเรียกร้องความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการ<sup>209</sup>

3.2.4.2.3 การดำเนินคดีกับเรือไทยโดยไม่ต้องคำนึงว่าการฝ่าฝืนได้เกิดขึ้นที่ใด

พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 53/1 ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใดๆ เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด โดยการปล่อยทิ้งตามให้รวมถึงการรั่ว การกำจัดกาก การซึม การสูบ การแพร่กระจาย หรือการเท สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ด้วย การที่พระราชบัญญัติใช้คำว่า "ไม่ว่าบริเวณใดๆ" เป็นการกำหนดเพื่อให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่ฝ่าฝืนไม่ว่าเกิดขึ้น ณ พื้นที่ทะเลใดๆ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการเตรียมการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา ระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 หรือ MARPOL 73/78 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

<sup>208</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>209</sup> สัมภาษณ์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม ระดับชำนาญการ ส่วนมลพิษทางทะเล กรมควบคุมมลพิษ, 8 เมษายน 2552.

### 3.2.4.2.4 การกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน

มลพิษจากเรือส่วนใหญ่ในความเป็นจริง เกิดจากน้ำมันไม่ว่าจะเป็นน้ำมันจากการทำงาน ปกติของเรือหรืออุบัติเหตุจากเรือ ทั้งเรือบรรทุกน้ำมันโดยตรงและเรือประเภทอื่นๆ ซึ่งอาจเกิดจากอุบัติเหตุ เรือชนกัน เรืออัปปาง หรือเกิดจากการจงใจสูบน้ำทิ้งเรือหรือน้ำที่มีน้ำมันปนเปื้อนลงสู่ทะเล ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากการรั่วไหลของคราบน้ำมันนั้นมีหลายฉบับ และประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งจะต้องมีอำนาจในการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลในเขตอำนาจทางทะเลของรัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้อำนาจรัฐในการควบคุมการเดินเรือและมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้งน้ำมัน และเคมีภัณฑ์<sup>210</sup> และน้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหล<sup>211</sup> ลงในแหล่งน้ำ ซึ่งรวมไปถึงทะเลภายในน่านน้ำไทย ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับและโทษจำคุกตามกฎหมายซึ่งพระราชบัญญัตินี้นำมาใช้ลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน นอกจากนี้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตียังกำหนดให้ ผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นมลพิษ หรือชดใช้ค่าเสียหาย ที่เกิดจากการฝ่าฝืนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายด้วย ส่วนการดำเนินการขจัดมลพิษจากน้ำมันที่มีจำนวนมากนั้นจะดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน หรือ กปน. ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนปฏิบัติการ ดำเนินการ ควบคุมดูแล และรับผิดชอบการป้องกันและขจัดมลพิษทางทะเลเนื่องจากน้ำมันในบริเวณน่านน้ำไทย โดยผู้ปฏิบัติการจะเป็นกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกับกองทัพเรือ ทำหน้าที่ตรวจการณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงของรายงานปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมัน โดยค่าใช้จ่ายในการขจัดคราบน้ำมันต่างฝ่ายต่างทรงจ่ายไปจากต้นสังกัดก่อน เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจก็จะรวบรวมใบสำคัญต่างๆ ส่งให้กรมเจ้าท่าเบิกจ่ายตามกฎหมายและระเบียบกระทรวงการคลังต่อไป โดยค่าใช้จ่ายเพื่อขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการฟ้องคดี เพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำการฝ่าฝืนได้ด้วย<sup>212</sup>

ส่วนการกระทำการฝ่าฝืนในเขตทะเลอื่น เช่น ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ได้กำหนดโทษทางอาญาเป็นโทษจำคุกไว้ด้วย แม้ว่าการกระทำผิดจะเกิดนอกทะเลอาณาเขตก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นเรือต่างชาติหรือเรือไทย แต่ในทางปฏิบัติ

<sup>210</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546, มาตรา 119 ทวิ.

<sup>211</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 204.

<sup>212</sup> กรมควบคุมมลพิษ, แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำมันรั่วไหลลงแหล่งน้ำ (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2550), หน้า ภาคผนวก ข.

พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้นำมาใช้บังคับกับการปล่อยทิ้งมลพิษจากเรือแต่อย่างใด เว้นแต่กรณีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติทางการประมง เช่น กรณีมีปลาตายเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

ส่วนการกระทำความผิดโดยเรือไทยนั้น พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 67/1 กำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 53/1 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ และต้องชดใช้เงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตราย ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย และหากผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตรายและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยตนเองแล้ว มีผู้กระทำความผิดก็ไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด กล่าวได้ว่า เรือไทยมีสิทธิที่ดีกว่าเรือต่างชาติ เนื่องจากมีโอกาสในการดำเนินการกำจัดแก้ไขมลพิษและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมก่อน หากไม่ดำเนินการจะต้องถูกดำเนินคดีและรับโทษตามกฎหมาย ขณะที่เรือต่างชาติ จะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการกับเรือต่างชาติที่เป็นเรือเดินระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกันภัย ค่าเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษ หรือค่าเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อม ก็จะมีการรับผิดชอบโดยบริษัทประกันภัย ส่วนคดีอาญาที่จะต้องดำเนินการแก่ผู้ควบคุมเรือ หรือเจ้าของเรือ นั้น ก็จะมีการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวนในท้องที่ที่มีเขตอำนาจ ตามกระบวนการของกฎหมายไทยแยกต่างหากออกไป ดังเช่นกรณีเรือ Eastern Fortitude ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

#### 3.2.4.4 องค์กรที่เกี่ยวข้องในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากเรือดังที่ได้กล่าวมา คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ในการตรวจเรือเพื่อการออกไปลำคัญรับรองแก่เรือ และการตรวจสภาพเรือในการต่อใบอนุญาต และมีอำนาจตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ในการออกไปลำคัญรับรองแก่เรือ อีกทั้ง มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินคดีกับผู้กระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดมลพิษแก่ทะเลโดยการเท ทิ้ง สิ่งของหรือวัตถุ น้ำมันและเคมีภัณฑ์ หรือปิโตรเลียมลงสู่ทะเล แต่อำนาจตามกฎหมายของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษดังกล่าวยังไม่ไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป และยังไม่สามารถบังคับใช้อำนาจเหนือเรือไทยที่แล่นอยู่ในเขตทะเลอื่นใดนอกเหนือทะเลอาณาเขต นอกจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี แล้ว หน่วยงานที่อาจมีอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษใน

ทางอ้อมคือ กรมประมง ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในการป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษแก่ที่จับสัตว์น้ำ

ส่วนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการแก้ไขปัญหามลพิษจากเรือคือ กปน. ซึ่งมีหน่วยปฏิบัติการประกอบด้วยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กองทัพเรือ จังหวัดในพื้นที่เกิดเหตุ กรุงเทพมหานคร และสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน นอกจากนี้ยังมียังมีหน่วยสนับสนุน ที่ประกอบด้วยองค์กรหลายองค์กร โดยมีศูนย์ประสานงานและศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการที่มีผู้แทนจากกรมการขนส่งทางน้ำและ พาณิชยนาวี และกองทัพเรือ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และมีการทำงานอย่างเป็นระบบเพื่อการแก้ไขปัญหาน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลได้ทันที่

มีข้อสังเกตว่า ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่กล่าวไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลได้ เช่น อำนาจการตรวจค้นเรือ อำนาจการสอบสวนเรือที่ต้องสงสัยว่ากระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดภาวะมลพิษแก่สิ่งแวดล้อม แต่เจ้าหน้าที่ทหารเรือตามพระราชบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและสั่งการให้มีการตรวจค้น จับเรือ ยึดเรือ ไว้ได้ในความผิดที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ทหารเรือเป็นผู้รับมอบอำนาจของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ในการดำเนินการขึ้นเรือเพื่อตรวจใบอนุญาตของเรือว่ามีอยู่หรือไม่ และกรณีสงสัยว่าเรือได้ละเมิดต่อบทบัญญัติหรือข้อบังคับใดๆ ตามพระราชบัญญัติ

สรุปได้ว่า กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษจากเรือ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 โดยมีพระราชบัญญัติกักเรือ พ.ศ. 2534 เป็นพระราชบัญญัติที่มีส่วนร่วมในกระบวนการการดำเนินคดีกับผู้กระทำการฝ่าฝืน และดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า มลพิษที่เกิดขึ้นจากเรือส่วนใหญ่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมัน หรือน้ำมันที่รั่วไหลจากเรือ ไม่ว่าจะโดยการทำงานโดยปกติหรือโดยอุบัติเหตุ ซึ่งกฎหมายไทยที่จะนำมาบังคับใช้แก่กรณี และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยตรง คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งใช้บังคับกับทั้งเรือไทยและเรือต่างชาติ ส่วนพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เดิมไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือ แต่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติมข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือไว้ให้บังคับใช้กับเรือได้ไม่ว่าการกระทำการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้น ณ พื้นที่ทางทะเลใด

### 3.2.4.5 ปัญหาในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ยังไม่มีเขตอำนาจใช้บังคับไปถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปเนื่องจากคำว่า "น่านน้ำไทย" จะหมายความรวมถึงทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องเท่านั้น ในการดำเนินการกับเรือต่างชาติที่กระทำความผิดนอกน่านน้ำไทย ซึ่งในทางปฏิบัติการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี จะแจ้งให้รัฐเจ้าของธงให้ดำเนินการกับเรือดังกล่าว ซึ่งรัฐเจ้าของธงจะดำเนินการหรือไม่อย่างไรนั้น ก็ไม่ได้มีมาตรการในการตรวจสอบติดตามที่ชัดเจน และหากการดำเนินการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อทะเลอาณาเขต หรือแนวชายฝั่ง ก็อาจจะเป็นการยากในการเรียกร้องเอาากับเรือที่กระทำการฝ่าฝืน หากเรือดังกล่าวไม่ได้เข้ามาจอดที่ท่าเรือของไทย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แม้จะมีเขตอำนาจไปถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ แต่ในทางปฏิบัติ กรมประมงไม่ได้ดูแลโดยตรงเกี่ยวกับมลพิษจากเรือ แต่จะดูแลกำกับและใช้บังคับกฎหมายตามพระราชบัญญัติประมงในเรื่องการปล่อยวัตถุมีพิษลงในที่จับสัตว์น้ำ เท่านั้น ไม่ได้ใช้บังคับกฎหมายในลักษณะของการกระทำโดยทั่วไปทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ แต่อย่างใด

### 3.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศของไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

จากการศึกษา ไม่พบว่ามีการกำหนดหน้าที่และรายละเอียดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลไว้ในกฎหมายไทยแต่ประการใด ซึ่งอันที่จริงแล้วอนุสัญญากฎหมายทะเลมีความประสงค์ให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความประสงค์และประโยชน์ของรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศที่เน้นประโยชน์ของประเทศชาติและการตอบสนององความต้องการในประเทศในการออกบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลัก<sup>213</sup> อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศโดยได้เข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศและยอมรับหลักการเรื่องความร่วมมือในระดับโลก อีกทั้ง ได้ให้

<sup>213</sup> 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), pp. 487 – 488.

สัตยาบันเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน เป็นต้น ส่วนการให้ความร่วมมือในระดับภูมิภาค ประเทศไทยในฐานะหนึ่งในประเทศอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความมุ่งหมายที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่มีร่วมกันในอาเซียนที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรมรวมทั้งปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงยิ่งขึ้น จึงได้มีการกำหนดให้มีโครงการด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน (Asean Environment Program) โครงการสิ่งแวดล้อมของอาเซียน ซึ่งสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ถูกบรรจุไว้ในโครงการนี้ด้วย

ประเทศอาเซียนได้มีการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลไว้ในประกาศกรุงเทพเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาเซียน วันที่ 29 พฤศจิกายน 1984 (Bangkok Declaration on the ASEAN Environment) กำหนดถึงวัตถุประสงค์ และแนวทางนโยบายของความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนในการที่จะคุ้มครองสภาพแวดล้อมของภูมิภาคนี้ รวมทั้งสภาวะแวดล้อมทางทะเลด้วย และต่อมาได้มีการจัดตั้ง ASEAN Senior Officials on the Environment (ASOEN) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเรื่องสิ่งแวดล้อม ASOEN ได้จัดประชุมเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1990 และได้มีการจัดตั้งคณะทำงานด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เรียกว่า ASEAN Working group on ASEAN Seas and Environment ซึ่งเป็นสำหรับคณะทำงานที่เกี่ยวกับทะเลโดยตรง ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานแล้วได้มีการทำข้อตกลง ชื่อ 1985 ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and National Resource มีหลักการเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศกำหนดอยู่ในข้อ 18 ว่า "รัฐคู่ภาคีจะร่วมมือซึ่งกันและกันภายใต้องค์การระหว่างประเทศและจะร่วมมือกันเพื่อการประกอบกิจกรรมร่วมกันในเรื่องการรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ" และข้อ 20 ของข้อตกลงนี้กำหนดว่า

"1) คู่ภาคีจะต้องรับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยจะต้องควบคุมกิจกรรมภายใต้อำนาจรัฐของตนไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายใต้อำนาจรัฐของรัฐอื่นหรือบริเวณอื่นที่อยู่นอกอำนาจรัฐของตน

2) คู่ภาคีจะต้องหลีกเลี่ยงอย่างที่สุด และลดให้มากที่สุดเท่าที่ทำให้เกี่ยวกับการประกอบกิจกรรม ซึ่งมีผลต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้อำนาจของตน ซึ่งรวมถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเหนืออำนาจรัฐของตนด้วย"

บทบัญญัติในข้อ 18 และ ข้อ 20 นี้ เป็นการนำเอาหลักการของอนุสัญญา กฎหมายทะเลใน ข้อ 197 และ 194 วรรค 2 เกี่ยวกับความร่วมมือกันระหว่างรัฐตามลำดับมา กำหนดไว้ เป็นการย้ำให้เห็นว่านโยบายด้านความร่วมมือระหว่างประเทศมีอยู่ในภูมิภาคนี้ ซึ่งในปัจจุบันมีความร่วมมือกันในอาเซียนหลายด้าน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษา สิ่งแวดล้อมทางทะเลก็มีแผนปฏิบัติงานในอาเซียนเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน คือ ASEAN Oil Spill Preparedness and Response Plan (OSPAR) โดยโครงการนี้มีประเทศญี่ปุ่น ให้ความสนับสนุนช่วยเหลือด้านเงินทุนและการจัดหาเงินทุน ในการสร้างแผนการปฏิบัติการแก้ไข ภาวะมลพิษจากการรั่วไหลของน้ำมัน ซึ่งประเทศในอาเซียนได้ประโยชน์ร่วมกันและได้นำมาปฏิบัติ กันอย่างจริงจัง โดยประเทศไทยก็มีองค์กรในประเทศที่ดูแลในเรื่องการรั่วไหลของน้ำมันคือ กปน. การสอดคล้องกับข้อกำหนดระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการ การป้องกัน การกำจัด และ ความร่วมมือเพื่อขจัดมลพิษทางทะเลเนื่องจากน้ำมัน ค.ศ. 1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation 1990) หรือที่เรียกว่า OPRC ซึ่ง ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างประเทศใน ASEAN เกี่ยวกับการป้องกันและ ควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลนอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษจากน้ำมันยังไม่มีเกิดขึ้น อย่างเป็นทางการ ประเทศไทยในฐานะหนึ่งในประเทศอาเซียนซึ่งมีอาณาเขตทางทะเลทั้งในฝั่งอ่าว ไทยและทะเลอันดามัน จึงควรผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองและ รักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์ร่วมกันของนานาประเทศในภูมิภาค ถึงแม้ว่าจะมี อาณาเขตทางทะเลบางส่วนยังแบ่งแยกกันไม่ได้ก็ตาม

ข้อกำหนดในความร่วมมือระหว่างประเทศที่ควรจะนำมาปฏิบัติใช้ในภูมิภาคจะก็ ได้แก่ข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเลและอนุสัญญาระหว่าง ประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ประสานนโยบายร่วมกันเกี่ยวกับการป้องกันภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกโดยการ กำหนดประเภทของสิ่งของ สาร หรือวัตถุที่ห้ามปล่อยทิ้งลงแหล่งน้ำและทะเล รวมถึงการกำหนด มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลให้มีความสอดคล้องกัน และเป็นเป้าหมายในการดำเนินการควบคุม ภาวะมลพิษทางทะเลจากแหล่งบนบก

- 2) สร้างข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกอบกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ ในเรื่องแบบของการติดตั้ง อุปกรณ์ ส่วนประกอบต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานให้มีมาตรฐานเดียวกันในการบำบัดหรือกำจัดของเสียหรือสารที่เกิดจากการดำเนินงานก่อนปล่อยทิ้งลงสู่ทะเล
- 3) กำหนดให้มีมาตรฐานในการออกใบอนุญาตให้ทิ้งเท่วมกัน ซึ่งจะรวมไปถึงการกำหนดประเภทของวัตถุหรือสิ่งของที่จะนำมาทิ้งเท พื้นที่ที่จะทำการทิ้งเท และการติดตามตรวจสอบ
- 4) จัดให้มีมาตรฐานในการตรวจเรือและการออกใบสำคัญรับรองแก่เรือที่เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการควบคุมภาวะมลพิษ
- 5) กำหนดให้มีความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายแก่เรือที่กระทำการฝ่าฝืน
- 6) กำหนดให้มีความรับผิดชอบแห่งของรัฐ

การกำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศตามกรอบดังที่กล่าวมาจะทำให้เกิดความเอกภาพในการใช้มาตรการร่วมกันในการแก้ไขปัญหามลพิษ และลดความขัดแย้งในการใช้มาตรการของรัฐ และประเทศไทยจะได้รับประโยชน์อย่างมากโดยเฉพาะทะเลฝั่งอ่าวไทยที่มีมาเลเซีย กัมพูชา และเวียดนาม เป็นประเทศที่มีพื้นที่ติดกับอ่าวไทย และมีการขนส่งทางเรือผ่านเข้ามาโดยประเทศต่างๆ มากมาย การมีข้อกำหนดในระดับภูมิภาคอันเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับโดยทั่วกันก็จะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลของไทยเป็นอย่างยิ่ง

ที่กล่าวมานั้นเป็นเรื่องมาตรการในกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลแต่ละประเภท โดยจะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยที่มีอยู่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลมีอยู่มากพอสมควรและที่สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลก็มีอยู่ไม่น้อย ซึ่งผู้เขียนได้จัดทำตารางสรุปมาตรการในกฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษแต่ละประเภทไว้ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2 ท้ายบทนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการเปรียบเทียบและวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างกฎหมายไทยและอนุสัญญากฎหมายทะเล

ผู้เขียนเห็นว่า อนุสัญญากฎหมายทะเลเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ยอมรับโดยทั่วกันในประชาคมโลก การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญากฎหมายทะเลจึงเป็นเรื่องที่สำคัญจำเป็นและต้องเร่งดำเนินการเพื่อกฎหมายไทยในเรื่องนี้จะได้มี



ความเป็นสากลและเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมี ประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล ดังนั้น ในบทต่อไปผู้เขียนจะ ดำเนินการวิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายไทยและอนุสัญญากฎหมายทะเล พร้อมแนวทาง ในการปรับปรุงกฎหมายไทยให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลตามวัตถุประสงค์ ของการวิจัยนี้

ตารางที่ 2 ตารางสรุปมาตรการในกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

มาตรการในกฎหมายไทย	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
การป้องกันและควบคุมมลพิษ	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ รวมถึงมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ มาตรา 55 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 78 กำหนดให้การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการสำรวจและขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 23 กำหนดว่าปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทาน	พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 เป็นข้อกำหนดห้ามมิให้ทิ้งเท หิน กรวด ททราย ดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่ง ฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงินตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า	พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 53/1 ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือ หรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใดๆ เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด โดยการปล่อยทิ้งให้รวมถึงการรั่ว การกำจัดกาก การซึม การสูบ การแพร่กระจาย หรือการเทสารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ด้วย กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความ

มาตรการในกฎหมายไทย	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
	<p>การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม</p> <p>มาตรา 46 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง</p> <p>มาตรา 70, 71 และ 72 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดในเขต</p>	<p>ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2539 กำหนดให้การพัฒนาปิโตรเลียม คือ (1) การสำรวจและ/หรือผลิตปิโตรเลียมทุกขนาด (2) ระบบการขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อทุกขนาด รวมไปถึงอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมทุกขนาด อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติทุกขนาด ต้องมีการจัดทำ รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม</p>	<p>ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. 2536 ข้อ 31 “ภายในน่านน้ำไทย ผู้ใดจะทิ้งสิ่งใดๆ ที่อาจจะเป็นการทำให้เกิดการตื่นเงินหรือตกตะกอนหรือสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เช่น หิน ดิน กรวด ททราย น้ำมัน ฯลฯ ที่ลงในน่านน้ำไทย ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าก่อน</p> <p>31.1 การทิ้งเทไม่ทำให้อ่างน้ำทางเรือเดินเสื่อมเสียไปด้วยประการใดๆ และไม่เป็นที่ให้เกิดความไม่สะดวกแก่การจราจรทางน้ำด้วย</p> <p>31.2 การทิ้งต้องกระทำโดยมิให้เกิดความเสียหายแก่ดินหรือสิ่ง</p>	<p>ในมาตรา 163 เกี่ยวกับการออกใบรับรองลำคัญแก่เรือซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ออกตาม MARPOL 73/78 โดยข้อกำหนดดังกล่าวเป็นข้อกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันภาวะมลพิษจากน้ำมัน</p> <p><b>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456</b></p> <p>มาตรา 119 ทวิ กำหนดห้ามเททิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันหรือเคมีภัณฑ์ลงในทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ</p> <p>มาตรา 204 กำหนดห้ามเททิ้ง หรือ ปล่อยให้ทิ้งน้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนกับ</p>

มาตรการในกฎหมายไทย	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
	<p>ควบคุมมลพิษ ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หรือจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัด โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาตรา 80 ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือสำหรับการควบคุมการปล่อยอากาศเสียหรือมลพิษระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิด</p>	<p>กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 163 เกี่ยวกับการออกใบรับรองสำคัญแก่เรือซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ออกตาม MARPOL 73/78 กำหนดไว้ให้ "เรือ" หมายความรวมถึง แท่นขุดเจาะชนิดประจำที่หรือชนิดลอยได้ (floated or fixed platform) โดยข้อกำหนดดังกล่าวเป็นข้อกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันภาวะมลพิษจากน้ำมัน</p>	<p>ปลูกสร้างตามริมฝั่งของ ลำน้ำ ตอนนั้นๆ</p> <p>31.3 การทิ้งต้องไม่ทำความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น</p> <p>31.4 กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นเช่น จำนวน หรือขนาดของสิ่งที่จะทิ้ง ฯลฯ และมีแผนที่สังเขปประกอบด้วย</p> <p>31.5 วัสดุที่จะทิ้งหรือพื้นที่ที่จะทิ้งและการอนุญาตให้ทิ้งเทวัสดุใดๆ พิจารณาตามบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น (International Convention on the prevention of marine pollution by dumping of</p>	<p>น้ำ รั่วไหลลงในท้องทะเลภายในน่านน้ำไทย</p>

มาตรการในกฎหมายไทย	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบน พื้นดินท้องทะเลภายใต้เขต อำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
	<p>มลพิษนั้น และจัดทำรายงาน สรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และ เครื่องมือดังกล่าวส่งให้เจ้า พนักงานท้องถิ่นอย่างน้อยเดือน ละ 1 ครั้ง และจัดทำความเห็น ประกอบการพิจารณาของเจ้า พนักงานควบคุมมลพิษไปพร้อม กับรายงานที่รวบรวมส่งไปนั้น</p>		<p>wastes and other matters) ตามภาคผนวกแนบท้าย ระเบียบนี้"</p>	

มาตรการในกฎหมายไทย	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
เขตอำนาจของรัฐ	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับกับพื้นที่ที่เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ	พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 4 กำหนดให้คำว่า "ราชอาณาจักร" หมายความรวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญากับต่างประเทศด้วย	<p><u>ในฐานะรัฐชายฝั่ง</u> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2540 มาตรา 3 ให้คำจำกัดความของคำว่า "น่านน้ำไทย" ว่าหมายถึง น่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และในกรณีตามมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 204 และมาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้หมายความรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย</p> <p><u>ในฐานะรัฐเจ้าของธง</u> พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 53/1 ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือ หรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใดๆ</p>	
สารที่ห้ามปล่อยทิ้ง	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 19 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใด เท ทิ้ง ระบาย หรือ ทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรี	พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 75 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องป้องกันโดยมาตรการอันเหมาะสมตาม	พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 เป็นข้อกำหนดห้ามมิให้ทิ้งเท หิน กรวด ททราย ดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่ง ปฏิกูลใด ๆ, น้ำมันและ เคมีภัณฑ์, น้ำมันปิโตรเลียม และน้ำมันที่ปนกับน้ำ	

มาตรการในกฎหมายไทย	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
	<p>ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำหรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ</p> <p><b>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456</b>  <b>มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204</b> เป็นข้อกำหนดห้ามมิให้ทิ้งเท หิน กรวด ทรายดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่ง ปฏิกูลใด ๆ, น้ำมันและเคมีภัณฑ์, น้ำมันปิโตรเลียมและน้ำมันที่ปนกับน้ำ</p>	<p>วิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี เพื่อมิให้ที่ใดใดโครกด้วยน้ำ โคลนหรือสิ่งอื่นใด</p> <p><b>พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 67</b> ห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายอันเกิดจากการทำเหมืองแร่ ออกนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่น้ำนั้นจะมีความขุ่นข้นหรือมูลดินทรายไม่เกิดอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p><b>มาตรา 68</b> ผู้ถือประทานบัตรจะต้องจัดการป้องกันมิให้น้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายอันเกิดจากการทำเหมืองแร่ไปทำให้ทางน้ำสาธารณะตื้นเขินหรือเสื่อมประโยชน์แก่การใช้ทางน้ำนั้น</p>		<p><b>พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 53/1</b> ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือ หรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ</p>

มาตรการในกฎหมายไทย	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
<p>ความรับผิดชอบทางแพ่งและบทลงโทษทางอาญา</p>	<p>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม โดยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ให้ หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษโดยราชการด้วย</p>	<p>พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 75 วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ใดเกิดควมโศโครกด้วยน้ำมัน โคลน หรือสิ่งอื่นใด เนื่องจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัมปทานต้องบำบัดป้องกันความโศโครกนั้นโดยเร็วที่สุด มาตรา 108 กำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 75</p> <p>พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 131/1 วรรคแรก กำหนดให้ผู้ถืออาชญาบัตรประทานบัตร หรือใบอนุญาตอื่นใดตามประทานบัตรนี้ ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน</p>	<p>พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 62 ทวิ กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 19 ต้องรับโทษจำคุกหกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท</p> <p>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 กำหนดว่าผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย</p>	<p>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ทวิ กำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย มาตรา 204 กำหนดโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 67/1 กำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 53/1 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี</p>



มาตรการในกฎหมายไทย	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
	<p>มาตรา 104 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 71 หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 72 เรื่องการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดกับทางราชการ หรือไม่เสียค่าบริการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>มาตรา 106 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ควบคุม หรือผู้รับจ้างให้บริการ บำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย ผู้ใดไม่จัดเก็บสถิติ ข้อมูล หรือไม่ทำการบันทึกรายงาน ตามมาตรา 80 ต้องระวางโทษ</p>	<p>ต่อความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญใดอันเกิดขึ้นแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม มาตรา 138 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 67 และ 68 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทและรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้</p>		<p>หรือทั้งปรับทั้งจำและต้องชดใช้เงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตราย ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย และหากผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตรายและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยตนเองแล้ว ผู้กระทำความผิดก็ไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด</p>

มาตรการในกฎหมายไทย	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
	จำกัดไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ			
องค์กรที่มีอำนาจ	กรมควบคุมมลพิษ มีอำนาจในการตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดและดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมรวมทั้งแนวชายฝั่ง กรมประมง เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการในกรณีการทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษและเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ	กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กำกับดูแลกิจการปิโตรเลียมและมีหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามมาตรฐานในการดำเนินกิจการรวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีคณะกรรมการปิโตรเลียม เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้สัมปทานและเพิกถอนสัมปทาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กำกับดูแลกิจการเหมืองแร่ มีเจ้าหน้าที่อุตสาหกรรมเหมืองแร่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง		กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในดูแลกิจการที่เกี่ยวกับทางน้ำและพื้นที่ทางทะเล เช่น การอนุญาตให้ทิ้งเท การออกใบอนุญาตแก่เรือ การตรวจสอบการทิ้งเทใบอนุญาตเรือ การออกใบสำคัญแก่เรือ และการขึ้นเรือเพื่อตรวจสอบการกระทำการละเมิด ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2482 รวมทั้งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายในการขจัดมลพิษและค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล

มาตรการในกฎหมายไทย	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบน พื้นดินท้องทะเลภายใต้เขต อำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
		<p>อุตสาหกรรมเป็นผู้มีอำนาจออก            ประทานบัตรและเพิกถอน            ประทานบัตร</p>		