

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมการทิ้งของเสียทางทะเลจากเรือในประเทศไทย

Legal Measure for Prevention and Control of Dumping of Pollution in Thailand

เดียนเด่น นาคสีหาราช¹

Dauenden Nakseeharach¹

Received: 29th July 2021

Revised: 21st September 2021

Accepted: 28th December 2021

บทคัดย่อ

การทิ้งเท่นั้นเป็นกระบวนการกำจัดของเสียหรือสิ่งอื่นใดที่ไร้ประโยชน์จากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์อีกกระบวนการหนึ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษบนบกลงสู่ทะเล การทิ้งเท่นั้นเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก หลายรัฐทั่วโลกใช้ทะเลเพื่อกำจัดขยะกฎหมายระหว่างประเทศจึงได้กำหนดพันธกรณีทั่วไปของรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง และรัฐท่าเรือในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล นั่นคืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งการทิ้งเท่นั้นเป็นแหล่งก่อภาวะมลพิษอีกประการหนึ่งทางทะเล โดยมีพิธีสาร 1996 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและสารอื่น ค.ศ. 1972 เป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ จึงได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

จากผลการวิจัยพบว่า ไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวนี้ก็ตามแต่ก็ยังไม่มีการอนุวัติการตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าว ส่งผลให้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับมาตรการของกฎหมายระหว่างประเทศในหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นเขตอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งควรขยายให้ครอบคลุมทั้งทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมถึงความหมายของการทิ้งเทควรปรับปรุงเพิ่มเติมทั้งประเด็นที่กล่าวถึงการกระทำที่เป็น “การทิ้งเท” และการกระทำที่ไม่เป็น “การทิ้งเท” ซึ่งประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้การป้องกันและควบคุมการทิ้งของเสียทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

คำสำคัญ: การทิ้งเท, การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล, อย่างยั่งยืน

¹ รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

¹ Associate Professor, Faculty of Law, Mahasarakham University

Abstract

Dumping is the process of discharging waste or anything else judged useless for human activities into marine or terrestrial environments. Dumping is a global environmental problem. Many states around the world use the sea for waste disposal. International law provided the general obligations of the flag state, coastal state, and port state for protection and preservation of the marine environment that is The United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. Dumping is one source of marine pollution. By 1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972 is a specific law. Thailand is party to the protocol. However, Thailand has not implemented that specific law. Therefore, this research article studied the relevant laws, namely: Enhancement and Conservation of National Environment Quality Act, B.E. 2535, navigation in the Thai Waters Act, B.E. 2456, and Thai Vessel Act, Buddhist Era 2481.

As a result, legal measures in Thailand are inconsistent with international law, that extends territorial jurisdiction over maritime spaces both in territorial seas and the exclusive economic zone. The dumping definition should include meanings both actions of “dumping” and actions not considered “dumping”. Thailand should provide legal measure according to international law for the efficient and sustainable prevention and control pollution of dumping.

Keywords: Dumping, prevention and control the marine pollution, sustainable

บทนำ

ทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญแหล่งหนึ่งของโลกที่มนุษย์ได้รับประโยชน์และแสวงหาประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นแหล่งอาหาร แหล่งพักผ่อน แหล่งรวมของเหลือใช้จากการทิ้งของมนุษย์ที่สำคัญทะเลเป็นวิถีทางการเชื่อมต่อระหว่างประเทศแต่โบราณกาล การสัญจรทางทะเลจึงถือเป็นช่องทางหนึ่งที่สำคัญมากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในอดีตมนุษย์ใช้ทะเลเป็นเส้นทางในการติดต่อค้าขาย และการทหารเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันการคมนาคมทางทะเลก็ยังถูกใช้เพื่อการสำรวจทรัพยากรทางทะเลและการท่องเที่ยวอีกด้วย เมื่อมีการใช้ประโยชน์ในทะเลมากขึ้นย่อมก่อให้เกิดผลพวงแห่งปัญหาภาวะมลพิษตามมาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งปัญหาหนึ่งที่น่าสนใจและเป็นปัญหาสำคัญคือภาวะมลพิษจากการทิ้งเท

(dumping) ที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างมาก (อำนาจศุภบัณฑิต, 2562: 29-31) ทั้งนี้การทิ้งเท (dumping) มีความแตกต่างกันกับปฏิบัติการบนเรือ (operation of ship) เนื่องจากปฏิบัติการของเรือเป็นลักษณะการขับเคลื่อนของเรือตามปกติในการกิจประจำวันซึ่งเป็นอีกเหตุหนึ่งที่มีการปล่อยของเสียทางทะเลอันก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลจากการเดินเรือได้อีกประการหนึ่งตามที่กล่าวมาข้างต้น (เตือนเด่น นาคสีหราช, 2561: 97-102) อย่างไรก็ตามไม่ว่ามลพิษจะเกิดจากสาเหตุใด ผลกระทบของมลพิษสามารถส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนที่อยู่ชายฝั่ง การประมง และระบบนิเวศน์ท้องถิ่น เช่น มหาสมุทรอาร์กติก ซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษทางทะเลระยะยาวเนื่องจากมีปัจจัยทางสภาพอากาศมา

เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้การแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เมื่อเกิดภาวะมลพิษขึ้นแล้วจึงไม่เพียงพอและไม่คุ้มค่า เพราะนอกจากจะใช้งบประมาณ อุปกรณ์ และกำลังคนจำนวนมากในการทำให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลกลับคืนสู่สภาพเดิมแล้ว ยังไม่มีหลักประกันด้วยว่าวิธีการ แก้ไขปัญหาภาวะมลพิษดังกล่าวจะได้ผลและปลอดภัย และไม่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษที่อาจร้ายแรงมากกว่ามลพิษที่ต้องการกำจัดอีกความพยายามในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือในระดับโลกจะเห็นได้จากอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือโดยเน้นที่เขตอำนาจของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐเจ้าของธง (flag state) รัฐชายฝั่ง (coastal state) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (port state) ซึ่งอนุสัญญาเฉพาะที่สำคัญอันเกี่ยวข้องกับการทิ้งทะเลของเสียและสสารอื่น ที่มักกล่าวอย่างกระชับว่า “อนุสัญญาลอนดอน 1972” (London Convention 1972) หรือกล่าวในชื่อของอนุสัญญาฉบับเต็มเป็นทางการว่า “อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งทะเลของเสียและสสารอื่น ค.ศ. 1972” (Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972) ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนกระทั่งถึงพิธีสาร 1996 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งทะเลของเสียและสสารอื่น ค.ศ. 1972 (1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาทำโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) เป็น

หลัก ทั้งจากตัวบทกฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารจากการประชุมและสัมมนา โดยเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และลักษณะทั่วไปของการทิ้งทะเลตามอนุสัญญาลอนดอน ค.ศ. 1972 พิธีสาร ค.ศ. 1996 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รวมทั้งเอกสารต่างๆ บทความที่เกี่ยวข้องวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงมาตรการที่เหมาะสมที่จะปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากการทิ้งทะเลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างยิ่ง

ผลการวิจัย

การทิ้งทะเลนั้นเป็นกระบวนการกำจัดของเสียหรือสิ่งอื่นใดที่ไร้ประโยชน์จากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์อีกกระบวนการหนึ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษบนบก ด้วยปริมาณสารไม่ว่าจะกักเก็บได้เพียงพอบนแผ่นดิน จึงได้มีการนำของเสียและสสารต่างๆ ที่เหลือทิ้งเหล่านั้นไปทิ้งทะเลในทะเลซึ่งได้ถือปฏิบัติกันมายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศอุตสาหกรรม ทั้งนี้การทิ้งทะเลดังกล่าวเกิดขึ้นโดยจงใจกำจัดทิ้งของเสียและสสารต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือกระบวนการผลิตการใช้พลังงานอย่างอื่นซึ่งอาศัยเรือ อากาศยาน แท่นลอยน้ำ หรือสิ่งก่อสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นพาหนะนำสิ่งเหล่านี้ไปทิ้งทะเล ซึ่งวิธีการทิ้งมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้อาจจะนำไปทิ้งทะเลโดยวิธีการบรรจุสสารเหล่านั้นลงในถัง หรือทิ้งทะเลสสารเหล่านั้นโดยตรงจากพาหนะที่บรรจุสสารเหล่านั้นไป สถานที่หลักสำหรับการทิ้งทะเลของเสียจากเมืองใหญ่ๆ ที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเล

ส่วนใหญ่จะถูกนำไปทิ้งลงสู่ทะเล โดยได้มีการนำเอาตะกอนน้ำเสีย ของเสียจากกิจกรรมอุตสาหกรรม และขยะไปทิ้งลงสู่ทะเลหรือมหาสมุทร โดยมีการกำหนดสถานที่ที่จะนำของเสียดังกล่าวไปทิ้งที่ ซึ่งการนำของเสียหรือสิ่งอื่นใดไปทิ้งลงจากเรือลงสู่ทะเลนั้นยังเป็นสาเหตุของการเกิดภาวะมลพิษอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามความสามารถที่จะรองรับของเสียตามธรรมชาติของสิ่งแวดล้อมมีจำนวนจำกัด หากปริมาณของเสียมีมากเกินไป กระบวนการฟื้นตัวหรือฟอกตัวเองตามธรรมชาติอาจไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากภาวะความไม่สมดุลของสภาพสิ่งแวดล้อม โดยขึ้นอยู่กับปริมาณของสารที่ทิ้งโดยเฉพาะประเภทของสารที่ทิ้ง ทั้งนี้สารบางชนิดทิ้งในปริมาณที่ไม่มากแต่สามารถก่อให้เกิดภาวะมลพิษได้อย่างฉับพลัน ดังนั้นความตกลงในทางระหว่างประเทศจึงเป็นมาตรการสำคัญ และประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวควรเร่งบังคับออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อช่วยลด ควบคุม และป้องกันมลพิษจากมาตรการระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากการทิ้งทะเลตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (The United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) ในเบื้องต้นที่ได้ศึกษาเรื่องความหมายของคำว่า “ทิ้งเท” ตามข้อ 1(5)(ก) ว่าการทิ้งเทคือการทิ้งของเสียหรือวัตถุใดๆ อย่างจงใจด้วยประการใดๆ จากเรือ รวมถึงการทิ้งเรืออย่างจงใจด้วยประการใดๆ ซึ่งได้มีการนำเอาอนุสัญญาระหว่างประเทศโดยเฉพาะแต่เดิมในเรื่องนี้ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและสารอื่น ค.ศ. 1972 (Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972) มาเป็นพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมายและข้อบังคับนี้ โดยอนุสัญญาว่าด้วย

กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและข้อบังคับในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากการทิ้งเทตามความข้อ 210 ซึ่งรัฐในที่นี้หมายถึง รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำที่ได้บรรทุกของเสียและวัตถุอื่นที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขต หรือท่าจอดเรือนอกฝั่งของตน เพราะตามอนุสัญญานี้ได้บัญญัติให้รัฐทั้ง 3 เป็นรัฐที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับในกรณีที่เกิดการทิ้งเทตามความข้อ 216 วรรค 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับภาวะมลพิษจากการทิ้งเทที่กำหนดว่ากฎหมายและข้อบังคับของรัฐภาคีที่ออกตามอนุสัญญานี้และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ซึ่งกำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ หรือที่ประชุมทางทูตเพื่อป้องกัน ลดและควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการทิ้งเท ให้ใช้บังคับโดยรัฐที่มีอำนาจดังนี้

1. รัฐชายฝั่ง ในส่วนของการทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือบนไหล่ทวีป
2. รัฐเจ้าของธงในส่วนของการทิ้งที่ชักธงหรือเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนตน และ
3. รัฐใดๆ ในส่วนของการกระทำเกี่ยวกับการบรรทุกของเสียหรือสารอื่นที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขต (territory) ของตนหรือ ณ ท่าเรือนอกชายฝั่งของตน ซึ่งกฎหมายและข้อบังคับที่รัฐบังคับใช้ก็คือ กฎหมายและข้อบังคับที่รัฐบัญญัติรวมถึงกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศนั่นเอง

ของเสียและวัตถุอื่นๆ หากไม่มีการป้องกันและควบคุมที่ดี จะก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ การป้องกันและควบคุมของรัฐนี้ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะแต่น่านน้ำภายใน

หรืออาณาเขตของรัฐเท่านั้น แต่ขยายออกไปถึง เขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปด้วย โดยในอาณาเขตทางทะเลเหล่านี้ รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะอนุญาต ออกข้อบังคับควบคุมการทิ้งเทจาก รัฐอื่น โดยพิจารณาถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ของรัฐอื่นๆ ตามความข้อ 210 วรรค 5 อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งอาจได้รับการกระทบกระเทือนจากการทิ้งเทประกอบด้วย ดังนั้น การทิ้งเทในอาณาเขตทางทะเลดังกล่าวจึงกระทำไม่ได้ถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบล่วงหน้าอย่างชัดแจ้งจากรัฐชายฝั่งก่อนตามความข้อ 210 วรรค 3 อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ส่วนในกรณีรัฐเจ้าของธง ในการบัญญัติกฎหมายว่าภายในและมาตรการเพื่อควบคุมการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่นใด ก็เพื่อให้กฎหมายภายในและมาตรการนั้นไปใช้บังคับเรือซึ่งชักธงของรัฐที่จดทะเบียนในรัฐที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการทิ้งเทของเสีย เหตุเพราะรัฐเจ้าของธงเป็นรัฐเบื้องต้นที่สามารถใช้อำนาจควบคุมตามกฎหมายต่อเรือหรืออากาศยานที่ชักธงของเรือ หรือจดทะเบียนภายในรัฐ ตามข้อ 210 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 สำหรับรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำการบรรทุกของเสียหรือสสารอื่นที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขต หรือที่ท่าจอดเรือนอกฝั่งของตน ก็เช่นเดียวกับกรณีของรัฐเจ้าของธง กล่าวคือ การที่อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดให้รัฐที่ทำการบรรทุกเกิดขึ้นบัญญัติกฎหมายภายในและข้อบังคับเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเท ก็เพื่อกำหนดเขตอำนาจรัฐในการควบคุมเรือ หรือบุคคลซึ่งการกระทำการอันเกี่ยวกับการบรรทุกของเสีย

นอกจากรัฐจะมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายและข้อบังคับแล้ว รัฐยังมีหน้าที่เพียรพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนว

ปฏิบัติและวิธีพิจารณาที่สมควรได้รับการเสนอแนะในระดับโลกและภูมิภาคโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูต เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษทางทะเลเช่นว่านั้น กฎเกณฑ์ มาตรฐาน และวิธีปฏิบัติและวิธีพิจารณาเช่นว่านั้นให้ได้รับการตรวจสอบใหม่เป็นครั้งคราวเท่าที่จำเป็นตามความข้อ 210 วรรค 4 อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

1. พิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996

พิธีสารลอนดอน 1996 ผูกพันรัฐที่ให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามพิธีดังกล่าวเนื่องจากเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น พิธีสารดังกล่าวจึงบังคับใช้บังคับต่อเรือที่ชักธงของตน ในฐานะรัฐเจ้าของสัญชาติของเรือ (nationality of ships) ไม่ว่าเรือจะอยู่ ณ ที่ใดก็ตามโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออยู่ในท้องทะเลหลวงหรือห้วงอากาศสากลเนื่องจากรัฐเจ้าของธงของเรือมีเขตอำนาจแต่เพียงผู้เดียวเหนือเรือและอากาศยานเช่นว่านั้น (จุมพต สายสุนทร, 2559: 281-289) ไม่ว่านอกจากนั้นรัฐซึ่งมีการขนของเสียหรือสสารอื่นในดินแดนของตนเพื่อนำไปทิ้งเทในทะเลก็ต้องใช้บังคับมาตรการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพิธีสาร 1996 ซึ่งรัฐมีการขนของเสียหรือสสารอื่นเช่นว่านี้อาจจะเป็นรัฐชายฝั่งมีการขนของเสียหรือสสารอื่นในดินแดนหรืออาณาเขตของตนเพื่อไปลงเรือหรือเพื่อนำไปทิ้งเทในทะเลก็ได้

พิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996 มีส่วนสำคัญในการกำหนดกลไกในการควบคุมการทิ้งเทลงในทะเลโดยห้ามทิ้งเทของเสียและวัสดุอย่างอื่นจากเรือ อากาศยาน แท่นหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ได้แก่กำหนดให้มีผลใช้บังคับบริเวณทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป ยกเว้นบริเวณน่านน้ำภายใน อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีจะพิจารณาการใช้

บังคับบทบัญญัติในพิธีสารกับการทิ้งเทหรือเผา
ในเขตน่านน้ำภายใน หรือใช้ระบบการอนุญาต
และมาตรการทางกฎหมายอื่นที่มีประสิทธิภาพ
เพื่อควบคุมการทิ้งของเสียหรือวัสดุอย่างอื่นอย่าง
จงใจลงทะเลในเขตน่านน้ำภายในก็ได้ ประการ
ต่อมายังกำหนดกิจกรรมที่ต้องมีการขออนุญาต
ได้แก่ การทิ้งของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล การ
เก็บวัสดุต่างๆ ไต้ทะเลหรือดินใต้ผิวดินในทะเล
และการห้ามเผาวัสดุทุกชนิดและทุกประเภทใน
ทะเล รวมถึงกำหนดให้การทิ้งของเสียหรือ
วัสดุอื่นลงทะเล และการเก็บวัสดุต่างๆ ไต้ทะเล
หรือดินใต้ผิวดินในทะเลจะต้องเป็นการทิ้งเทหรือ
เก็บวัสดุจากเรือหรืออากาศยานซึ่งไม่รวมถึงเรือ
และอากาศยานที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย
ระหว่างประเทศ แท่นขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่น
ที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล นอกจากนี้ยังได้กำหนด
ให้ของเสียหรือวัสดุอื่นที่สามารถทิ้งเทลงทะเลได้
จะต้องได้รับอนุญาตก่อนทำการทิ้งเท จำนวน 8
ประเภท ได้แก่ วัสดุที่ขุดลอก กากตะกอนน้ำเสีย
ของเสียจากอุตสาหกรรมประมงและวัสดุจากการ
ปฏิบัติการอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ เรือหรือ
แท่นขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้น
ในทะเล วัสดุทางธรณีวิทยาหรืออินทรีย์สารที่มี
ความเฉื่อย วัสดุอินทรีย์จากธรรมชาติ วัตถุขนาดใหญ่
และกระแสบอนไดออกไซด์ ทั้งนี้ วัสดุ
ทั้ง 8 ประเภทข้างต้นจะต้องได้รับการอนุญาตก่อน
ทำการทิ้งเทโดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการ
พิจารณาอนุญาต ให้เป็นไปตามที่รัฐภาคีกำหนด
นอกจากนั้นพิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996 ยังได้
กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้
ประกอบการพิจารณาประเมินการทิ้งเท ได้แก่ การ
ป้องกันการเกิดของเสีย ทางเลือกในการจัดการ
ของเสีย คุณสมบัติทางเคมี กายภาพและชีวภาพ
รายการจัดชั้นสาร สถานที่ทิ้งเท และผลกระทบ
ที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงกำหนดข้อยกเว้นให้รัฐภาคี
สามารถออกใบอนุญาตให้สามารถทิ้งเทวัสดุหรือ

ของเสียลงทะเลได้ เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องรักษา
ความปลอดภัยต่อชีวิตมนุษย์ เรืออากาศยาน
แท่นขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้น
ในทะเล ไม่ว่าด้วยเหตุสุดวิสัยจากความรุนแรง
ของสภาพอากาศ หรือด้วยเหตุสุดวิสัยใดๆ ก็ตาม
ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ ภัยคุกคาม
ต่อเรือ อากาศยาน แท่นขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้าง
อื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล โดยที่การทิ้งเทหรือ
เผาของเสียหรือวัสดุในทะเลนั้นเป็นเพียงหนทาง
เดียวที่จะป้องกันมิให้เกิดภัยคุกคามดังกล่าว รวม
ถึงป้องกันอันตรายต่อชีวิตมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิต
ในทะเล. Kirk, 1997, หน้า 960)

พิธีสารกรุงลอนดอน 1996 ประการ
หนึ่งที่เป็นหลักการสำคัญทางสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็น
พันธกรณีทั่วไปที่ปรากฏในเรื่องการทิ้งของเสีย
หรือวัตถุอื่น คือ หลักป้องกันไว้ก่อน (precautionary
approach) (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2562, หน้า 82) มาใช้
ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการทิ้งเท
ของเสียหรือสารอื่น โดยการใช้มาตรการป้องกัน
ที่เหมาะสมเมื่อมีเหตุที่จะเชื่อได้ว่าของเสียหรือ
สารอื่นที่นำสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นน่าจะก่อ
ให้เกิดความเสียหายแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานที่แน่ชัด
อันจะพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างของ
เสียหรือสารอื่นที่นำสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลและ
ผลกระทบของของเสียหรือสารนั้นตามความ
ข้อบทที่ 3 แห่งพิธีสาร ซึ่งหมายความว่าภายใต้
พันธกรณีดังกล่าว นอกจากรัฐภาคีจะต้องห้าม
การทิ้งเทซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสี
หายแล้ว ยังต้องห้ามการทิ้งเท หากข้อมูลไม่เพียงพอ
ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้
กล่าวคือไม่จำเป็นต้องมีคำแนะนำว่า การทิ้งเท
นั้นมีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งหากมี
ข้อสงสัยเกี่ยวกับผลกระทบของการทิ้งเทโดยไม่
ทราบผลประเมินที่แน่ชัดเกี่ยวกับความเสียหาย
ที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว รัฐภาคีอาจใช้มาตรการ
ป้องกันและควบคุมดังกล่าวโดยไม่อนุญาตให้มี

การทิ้งเทินั้น ซึ่งประเทศไทยก็เป็นภาคีในพิธีสารดังกล่าว

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ไม่มีคำนิยามของคำว่า “ทิ้งเท” และไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันและการควบคุมภาวะมลพิษจากการทิ้งเทตาม UNCLOS และพิธีสาร 1996 เพราะมาตรา 78 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การเก็บรวบรวม การขนส่งและการจัดการด้วยประการใดๆ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นๆ ที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง การป้องกันและการควบคุมภาวะมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล การป้องกันและการควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการสำรวจและขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเลหรือการป้องกันและการควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่นๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมันและเรือประเภทอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

3. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

ตามพระราชบัญญัตินี้ จำกัดอยู่เพียงน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยซึ่งได้แก่ ทะเลอาณาเขตที่มีความกว้าง 12 ไมล์ทะเลวัดจากเส้นฐาน (baselines) ตามประกาศกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทย น่านน้ำภายในของประเทศไทยตลอดจนแม่น้ำลำคลองในราชอาณาจักรไทยและในกรณีของมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 133 มาตรา 204

และมาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ให้หมายความว่ารวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย ซึ่งหมายความว่าถึงน่านน้ำที่อยู่ติดออกไปจากทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยมีความกว้าง 24 ไมล์ทะเลวัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ตามประกาศเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทย ดังนั้น คำว่า “น่านน้ำไทย” ตามพระราชบัญญัตินี้จึงไม่รวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย

4. พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 นับว่าเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงแก่เรือที่ได้รับอนุญาตให้ชักธงไทยไม่ว่าจะอยู่ที่ใดในทะเล แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้บังคับดังกล่าวที่ใช้บังคับแก่การทิ้งเทจากเรือโดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2560 เพื่ออนุวัติการการเข้าเป็นภาคีแห่ง MARPOL 73/78 ของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มาตรา 53/1 และมาตรา 53/2 ใช้ถ้อยคำที่หลากหลาย เช่น การปล่อยทิ้ง การรั่ว การกำจัด การหก การซึม การสูบ การแพร่กระจาย หรือการเทสารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใดๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ด้วย ซึ่งอาจตีความว่ารวมถึงการทิ้งเทได้บ้างแต่ก็มีข้อจำกัดอีกมากที่ไม่ครอบคลุมถึงการทิ้งเทจากเรือตามพิธีสาร 1996 เช่น การกำจัดหรือการเทนั้นต้องเกินกว่ามาตรฐานที่อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและทางพาณิชย์นาวีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีใช้กรณีของการทิ้งเทจากเรือตามพิธีสาร 1996 ที่มีได้คำนึงถึงมาตรฐานแต่เน้นที่ลักษณะของการทิ้งเทว่าต้องเป็นการกำจัดของเสียหรือสารโดยตั้งใจ

สรุปผลการวิจัย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้กำหนดมาตรการในการป้องกันมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่นลงในทะเล ซึ่งประเทศไทยก็เป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว ส่วนสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งเทโดยเฉพาะที่สำคัญได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลอันเนื่องมาจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่น ค.ศ. 1972 หรืออนุสัญญากรุงลอนดอน 1972 โดยประเทศไทยมีหน้าที่ในการร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนในการให้สัตยาบันและอนุวัติการอนุสัญญาขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดูแลสิ่งแวดล้อมทางทะเล ที่กำหนดให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในพิธีสาร ค.ศ.1996 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลอันเนื่องมาจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่น ค.ศ. 1972

เนื่องจากมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษจากการทิ้งเทในทะเลที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศไทยที่มีบทบัญญัติทั่วไปไม่มีเป็นการเฉพาะ การอนุวัติการพิธีสารลอนดอน 1996 ของประเทศไทย จำเป็นจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้การป้องกันและควบคุมมลพิษจากการทิ้งเทมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ พิธีลอนดอน 1996 มีบทบัญญัติที่เคร่งครัด โดยห้ามทิ้งเทของเสียทุกชนิด (Berlingieri F, 2016, p. 46) เว้นแต่ของเสียที่ระบุไว้ในภาคผนวกที่ 1 ซึ่งอาจจะทิ้งเทได้โดยรับการพิจารณาอนุญาตเป็นการเฉพาะในการทิ้งเทเท่านั้น และที่สำคัญพิธีสารลอนดอน 1996 ยังได้แก่เพิ่มเติมบทนิยามของการทิ้งเท ซึ่งหากไม่มีกฎหมายเฉพาะควรมีการเพิ่มเติมบางประการเพื่อให้การป้องกันและควบคุมมลพิษจากการทิ้งเทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการขยายขอบเขตอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่ครอบคลุมทั้งทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย นอกเหนือจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่มีการขยายการบังคับใช้ถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ควรเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจการบังคับใช้ขยายไปยังพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

2. ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะที่มีเกี่ยวข้องกับการทิ้งเทซึ่งมาจากเรือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรือในฐานะรัฐเจ้าของธง ได้แก่ พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ซึ่งควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทิ้งเทเนื่องจากหากเป็นการกระทำจากเรือไทยจะเป็นผลดีในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือไทยได้อีกระดับหนึ่ง

3. ในส่วนของการควบคุมเรือตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นเรื่องเฉพาะสำหรับบังคับใช้ในเรือประมงเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงการป้องกันและควบคุมมลพิษจากการทิ้งเทที่อาจเกิดจากจากเรือประมง ซึ่งควรขยายความไปถึงการทิ้งเทด้วย และควรเพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาทรัพยากรรวมถึงการป้องกันมลพิษจากการทิ้งเทไปยังเรือประเภทอื่นเพิ่มเติมด้วย

4. ในส่วนการให้คำจำกัดความของคำว่า “ทิ้งเท” ควรให้ความหมายที่ครบถ้วนและชัดเจนเพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายได้มีความเข้าใจที่ตรงกันเนื่องจากมีความสำคัญต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษจากการทิ้งเท

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคามที่ให้ทุนสนับสนุนโครงการวิจัย งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2563

ในครั้งนี้ ขอขอบคุณคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม รวมถึงเจ้าหน้าที่ห้องสมุดสำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยมหาสารคามที่ให้บริการผู้วิจัยในการศึกษาค้นคว้าอย่างดียิ่ง

เอกสารอ้างอิง

- จุมพต สายสุนทร. (2559). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 12). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เดือนเด่น นาคสีหราช. (2561). *ภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือ*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2562). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2557). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). วิญญูชน.
- Berlingieri, F. (2016). *International Marine Convention*.
- Kirk, E.A.. (1997). Protocol to the Dumping Convention and the Brent Sp. *International and Comparative Law Quarterly* 46.