



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นอนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศที่รวบรวมประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายทะเลเอาไว้รวมทั้งประเด็นการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล เพื่อการคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลไว้ด้วย โดยอนุสัญญากฎหมายทะเลพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลของอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1958 ที่มีบทบังคับเกี่ยวกับประเด็นนี้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้

อนุสัญญากฎหมายทะเล พยายามที่จะสร้างหลักเกณฑ์ไว้เป็นแนวทางกว้างๆ เพื่อให้รัฐทั้งหลายยึดถือปฏิบัติ เป็นแนวทางในการออกกฎหมายภายในของตนเพื่อมิให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ และที่อยู่นอกอำนาจรัฐถูกทำลาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้เกิดมลพิษ ควบคุมมลพิษทางทะเล แต่มิได้ห้ามมิให้เกิดมลพิษขึ้นเลย โดยมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

1. รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนแต่จะต้องกระทำให้สอดคล้องกับหน้าที่ในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล โดยรัฐจะต้องใช้มาตรการต่างๆ เท่าที่จำเป็น และเหมาะสมเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลอันเนื่องมาจากแหล่งที่มาต่างๆ ภายในประเทศของตน และเพื่อป้องกันมิให้มลพิษแพร่กระจายออกไปทำความเสียหายให้แก่รัฐอื่น
2. รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือในระดับภูมิภาค หรือระดับโลกเกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์และมาตรฐานในการคุ้มครอง และรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล โดยคำนึงถึงลักษณะของภูมิภาคด้วย รวมทั้งการแจ้งเหตุอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประเทศอื่น หน้าที่ในการวางแผนควน

ต่อต้านมลพิษ (Contingency plans) ร่วมกันกับประเทศใกล้เคียง, หน้าที่ในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลร่วมกัน

3. อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐต่างๆ ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา ในทางวิชาการ และในทางวิทยาศาสตร์ ทั้งในด้านการฝึกอบรมบุคลากรและความช่วยเหลือทางอุปกรณ์

4. รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องติดตามและประเมินการเสี่ยงภัยและผลที่เกิดจากมลพิษในทะเล จากกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐได้อนุญาตให้กระทำ รวมทั้งให้รัฐต่างๆ เผยแพร่รายงานเกี่ยวกับการประเมินผลนี้ด้วย

5. อนุสัญญาได้จำแนกแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลออกเป็น 6 ประเภท โดยรัฐมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายภายใน และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายภายใน ตลอดจนการร่วมมือในการกำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลทั้ง 6 ประเภท ดังนี้

#### 5.1 มลพิษจากแหล่งบนบก

5.1.1 รัฐจะต้องกำหนดกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากสาเหตุบนบก รวมทั้งแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ท่อระบาย ระบบระบายน้ำ โดยคำนึงถึงมาตรฐานระหว่างประเทศด้วย รวมทั้งมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านั้น

5.1.2 รัฐจะต้องประสานนโยบายของรัฐกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน

5.1.3 รัฐจะต้องพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรฐานสากลหรือระหว่างภูมิภาค เพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลจากแหล่งบนบกนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของภูมิภาค และความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนานี้ด้วย

## 5.2 มลพิษจากกิจกรรมที่พื้นดินใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ

รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่นเดียวกับมลพิษจากแหล่งบนบก โดยระบุให้กิจกรรมที่พื้นดินใต้ท้องทะเลหมายรวมถึงการสร้างเกาะเทียม สิ่งติดตั้งและโครงสร้างบนพื้นทะเลด้วย

นอกจากนี้ได้กำหนดไว้ด้วยว่า กฎหมายและข้อบังคับของรัฐนั้นจะต้องมีมาตรฐานที่มีผลบังคับไม่น้อยไปกว่า มาตรฐานระหว่างประเทศ

## 5.3 มลพิษจากกิจกรรมใน "บริเวณพื้นที่"

อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดให้ "องค์กร" (Authority) มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลอันเกิดจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและการแสวงประโยชน์ "บริเวณพื้นที่" (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทะเลหลวง และไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตย หรือสิทธิอธิปไตยของรัฐใด) รวมทั้งกำหนดให้รัฐต่างๆ บัญญัติกฎหมายภายในบังคับเรือ สิ่งติดตั้ง โครงสร้างและกลอุปกรณ์อื่นๆ ของตนที่ใช้ในการสำรวจและแสวงหาประโยชน์ใน "บริเวณพื้นที่" ด้วย รายละเอียดเกี่ยวกับมลพิษในบริเวณพื้นที่นี้อยู่นอกเหนือการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

## 5.4 มลพิษจากการทิ้งเท

รัฐจะต้องตรากฎหมายและข้อบังคับ ควบคุมการทิ้ง เทมลพิษในทะเล โดยการทิ้ง เทจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน รวมทั้งให้รัฐมีหน้าที่ต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

สำหรับการทิ้ง เทภายในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือบนไหล่ทวีปจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐชายฝั่งก่อน และรัฐชายฝั่งมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมการทิ้ง เท ทั้งนี้โดยจะต้องปรึกษากับประเทศที่อยู่ใกล้เคียงอันอาจได้รับผลกระทบจากการทิ้ง เทนั้น

### 5.5 มลพิษจากเรือ

อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษ และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนี้ไว้โดยละเอียด เมื่อเทียบกับมลพิษประเภทอื่น

ก. ในส่วนที่เกี่ยวกับ "การบัญญัติกฎหมายของรัฐ" อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้

1. รัฐทั้งหลายพึงร่วมมือในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษจากเรือ
2. รัฐเจ้าของธง จะต้องตรากฎหมายควบคุมเรือของตน เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีผลในระดับเดียวกับหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป
3. รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะวางข้อกำหนดพิเศษสำหรับเรือต่างชาติ ซึ่งเดินทางอยู่ภายในทะเลอาณาเขตของตนตามที่เห็นว่าเหมาะสมและรัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะตรากฎหมายควบคุมเรือ ที่เดินทางอยู่ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ และ มาตรฐานระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

ข. ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้มีรัฐที่เกี่ยวข้องหลายรัฐคือรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า และรัฐชายฝั่ง

#### 1. รัฐเจ้าของธง

1.1 รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่บังคับให้เรือของตนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศและตามกฎหมายที่ตนตราขึ้น

1.2 รัฐเจ้าของธงจะไม่ปล่อยให้เรือของตนออกสู่ทะเล เว้นแต่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศก่อน รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกแบบ การสร้าง การจัด อุปกรณ์ และการจัดกำลังคนประจำเรือ

1.3 รัฐเจ้าของธงจะต้องจัดให้เรือของตน มีใบรับรองสภาพสมควรเดินทะเลตามมาตรฐานระหว่างประเทศ และใบรับรองนี้ย่อมเป็นที่ยอมรับโดยรัฐอื่น ๆ

1.4 ในกรณีที่เรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศ รัฐเจ้าของธงจะต้องดำเนินการสอบสวนและเริ่มกระบวนการพิจารณาในทันที ไม่ว่าการฝ่าฝืนหรือการก่อให้เกิดมลพิษนั้นจะเกิด ณ ที่ใดก็ตาม

1.5 เมื่อมีการขอจากรัฐอื่น รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนการกระทำความผิดของเรือของตน และหากปรากฏหลักฐานเพียงพอ รัฐเจ้าของธงจะต้องเริ่มกระบวนการพิจารณา โดยมีขั้กซ้ำ

## 2. รัฐเจ้าของท่า

2.1 รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจสอบสวน หรือดำเนินการกระบวนการพิจารณากับเรือที่ปล่อยทิ้งน้ำมัน ณ ที่อื่นนอกเขตน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น รัฐเจ้าของท่าจะเริ่มกระบวนการพิจารณาได้ต่อเมื่อได้รับการร้องขอจากรัฐนั้นเสียก่อน ยกเว้นถ้ารัฐเจ้าของท่าอาจได้รับความเสียหายจากการปล่อยน้ำมันลงทะเลก็ได้ดำเนินการคดีได้เลย

2.2 ในกรณีที่รัฐเจ้าของท่าตรวจพบว่าเรือใดฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับความคงทนทะเล (Seaworthiness) และอาจก่อให้เกิดมลพิษในทะเลได้ ให้รัฐเจ้าของท่าห้ามมิให้เรื่อนั้นออกเดินทาง แต่จะอนุญาตให้เรื่อนั้นเดินทางไปซ่อมยังอยู่เรือที่ใกล้ที่สุดก็ได้

## 3. รัฐชายฝั่ง

3.1 ในกรณีที่เรือใดกระทำความผิดในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศใด และเรื่อนั้นได้อยู่ ณ ท่าเรือของประเทศนั้น รัฐชายฝั่งมีสิทธิดำเนินการคดีกับเรื่อนั้นได้

3.2 กรณีเรือใดที่กำลังเดินทางอยู่ในทะเลอาณาเขตของประเทศใด และกระทำความผิดขณะเดินทางอยู่ในทะเลอาณาเขต รัฐชายฝั่งมีอำนาจตรวจเรือและอาจดำเนินการกระบวนการพิจารณา และยึดเรือได้ถ้าปรากฏหลักฐานว่ากระทำความผิดจริง

3.3 กรณีที่เรือใดกำลังเดินทางอยู่ในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และได้กระทำความผิดในขณะที่เดินทางอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งมีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรือและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้

3.4 กรณีมีเหตุผลเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดในขณะที่เรือเดินทางอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และการกระทำนั้นก่อให้เกิดมลพิษอย่างมาก รัฐชายฝั่งมีอำนาจตรวจสอบสภาพเรือได้ เมื่อเรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริง หรือข้อเท็จจริงขัดต่อหลักฐานที่ปรากฏ

3.5 กรณีที่มีเหตุผลเชื่อได้แน่ชัดว่ามีการกระทำความผิดในขณะที่เรือเดินทางอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเป็นการกระทำความผิดที่ฝ่าฝืนอย่างร้ายแรงต่อหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในที่รัฐชายฝั่งกำหนด จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชายฝั่ง รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะดำเนินคดีกับเรือนั้นได้

## 6. มาตรการป้องกันในการใช้บังคับกฎหมายของรัฐ

6.1 การใช้บังคับกฎหมายต่อเรือต่างชาติ จะต้องกระทำโดยเจ้าพนักงาน หรือโดยเรือรบ อากาศยานทหาร หรือเรือหรืออากาศยานอื่นที่มีเครื่องหมายแจ้งชัดและบ่งชัดว่าใช้ในราชการของรัฐบาลและได้รับมอบอำนาจเพื่อการนั้น

6.2 รัฐจะต้องไม่หน่วงเหนี่ยวกักเรือต่างชาติเกินกว่าความจำเป็น

6.3 รัฐจะเลือกปฏิบัติต่อเรือของบางชาติมิได้

6.4 รัฐชายฝั่งที่ดำเนินคดี เพื่อการลงโทษทางอาญา ในกรณีที่เรือต่างชาติได้กระทำความผิดนอกทะเลอาณาเขตของตน จะต้องระงับการดำเนินคดีไว้ หากรัฐเจ้าของธงได้ดำเนินคดีต่อการกระทำความผิดเดียวกันภายในหกเดือน นับแต่ที่ได้มีการฟ้องครั้งแรก (ในรัฐชายฝั่ง) ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เรือนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากแก่รัฐชายฝั่ง หรือเป็นกรณีที่รัฐเจ้าของธงละเลยต่อหน้าที่บังคับการที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอยู่เป็นประจำ

6.5 โทษทางอาญา การกระทำความผิดเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายภายใน หรือหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและการควบคุมมลพิษทางทะเล ที่กระทำโดยเรือต่างชาติและการกระทำนั้นเกิดขึ้นนอกทะเลอาณาเขต จะต้องเป็นโทษปรับเท่านั้น

6.6 ข้อบทในอนุสัญญาฯ ไม่เป็นการตัดสิทธิใดๆ ในการฟ้องคดีแพ่งเพื่อความสูญเสียและความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากมลพิษทางทะเล

## 7. ความรับผิดชอบและความรับผิดชอบของรัฐ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้

7.1 รัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

7.2 รัฐต้องจัดให้มีการไล่เบียดสำหรับการเรียกร้องค่าเสียหายโดยพลันและเพียงพอ กรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจของตน ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเลและพร้อมกันนั้น รัฐจะต้องให้ความร่วมมือกับประเทศต่างๆ เพื่อพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเงื่อนไขกำหนดความรับผิดชอบและกำหนดความเสียหายในเรื่องนี้

จากการที่อนุสัญญากฎหมายทะเลเป็นกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศทั่วไปอีกทั้งยังเป็นการประมวลหลักเกณฑ์เกี่ยวกับปัญหามลพิษทางทะเลจากกฎหมายจารีตประเพณีอนุสัญญาระหว่างประเทศทั้งหลายมารวมไว้ในที่เดียวกัน หลักเกณฑ์ในอนุสัญญานี้จึงครอบคลุมถึงแหล่งที่มาของมลพิษทั้งหมด แม้ว่าจะกำหนดไว้เป็นแนวทางกว้าง ๆ ก็ตาม ดังนั้นรัฐต่าง ๆ จึงสมควรที่จะบัญญัติกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญานี้ เพื่อทำมาตรฐานเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจะได้มีทิศทางไปในทางเดียวกัน

เมื่อพิจารณามลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นในอ่าวไทย ทั้งที่เกิดขึ้นในน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมทั้งในทะเลหลวง แบ่งออกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ

มลพิษจากแหล่งบนบก มลพิษจากกิจกรรมที่พื้นดินใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ มลพิษจากการทิ้งเทและมลพิษจากเรือ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลของไทยก็มีมากมายหลายฉบับและจากการที่ได้ศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลนี้ พบว่า

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีเนื้อหาที่ให้ควบคุมสิ่งแวดลอมทางน้ำและทางทะเลไว้อย่างกว้างๆมิได้แบ่งแยกควบคุมมลพิษตามแหล่งที่มาแต่ละแหล่งออกจากกัน เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ห้ามบุคคลทิ้งวัตถุที่เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำลงในที่จับสัตว์น้ำ โดยไม่ต้องคำนึงว่ามลพิษจะมาจากแหล่งบนบก หรือจากเรือ หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ห้ามบุคคลทิ้งเทหรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันหรือเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในน้ำอันจะเป็นพิษต่อสิ่งแวดลอมโดยมิได้คำนึงว่ามลพิษดังกล่าวจะมาจากแหล่งบนบก จากเรือหรือจากการทิ้งเท แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีกฎหมายบางฉบับเท่านั้นที่จำกัดการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษไว้เฉพาะแหล่งใดแหล่งหนึ่ง เช่น ในกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม ควบคุมเรื่องกิจกรรมที่พื้นดินใต้ท้องทะเลไว้โดยเฉพาะ

2. เขตอำนาจรัฐ ยังมีข้อบกพร่อง และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

### 2.1 ในฐานะรัฐชายฝั่ง (Coastal State)

ตามอนุสัญญากฎหมายทะเลรัฐมีเขตอำนาจ (Jurisdiction) ออกไปเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล แต่เขตอำนาจรัฐตามกฎหมายไทยฉบับต่างๆ ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 อำนาจรัฐจำกัดอยู่แค่น่านน้ำไทย ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐเท่านั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ให้อำนาจรัฐขยายออกไปตามที่มีกฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจไว้ และในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เขตอำนาจรัฐหมายรวมถึงเขตไหล่ทวีปด้วย

### 2.2 ในฐานะรัฐเจ้าของท่า (Port State)

อำนาจรัฐเจ้าของท่าในการควบคุมดูแลเรือที่เข้าท่าส่วนใหญ่จำกัดอยู่เฉพาะเรื่องความปลอดภัยของเรือเท่านั้น แต่ที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลเพื่อการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดลอมทางทะเลตามกฎหมายไทยยังมีอยู่อย่างจำกัด



### 2.3 ในฐานะรัฐเจ้าของธง (Flag State)

อำนาจรัฐเกี่ยวกับการลงโทษเรือไทยที่กระทำความผิดในเรื่องสิ่งแวดล้อมทางทะเลจำกัดอยู่ เฉพาะในน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐเท่านั้น ถ้าเรือไทยเข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเลในน่านน้ำอื่น ๆ หรือในทะเลหลวง รัฐก็ยังไม่สามารถใช้อำนาจลงโทษเรือไทยได้

3. การป้องกันและควบคุมแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลบางประเภทยังมีข้อบกพร่องแม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลจะมีอยู่มากมายหลายฉบับ แต่ก็ยังขาดการควบคุมแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลบางประเภทนั้นคือ มลพิษจากหรือผ่านชั้นบรรยากาศ

4. องค์กรในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลยังไม่มีความเหมาะสม เหตุเพราะ

#### 4.1 ความซ้ำซ้อนขององค์กร

กฎหมายไทยหลายฉบับให้อำนาจ องค์กรหลายองค์กรในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลจากแหล่งเดียวกัน เช่น กรมเจ้าท่า กรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจดูแลมลพิษจากแหล่งบนบกเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

#### 4.2 องค์กรยังขาดประสิทธิภาพ

องค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลยังขาดแคลนเครื่องมือ เครื่องใช้ บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญความรู้ ความชำนาญในการป้องกันและควบคุมมลพิษ

#### 4.3 องค์กรยังขาดความร่วมมือประสานงานกัน

การที่กฎหมายให้อำนาจแก่หลายองค์กรในการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลอาจจะเกิดการ เกี่ยงกันที่จะเป็นผู้ปฏิบัติได้ ซึ่งถ้ามีการร่วมมือประสานงานกันก็อาจจะ

ไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

## 5. มาตรการทางกฎหมายยังไม่เหมาะสม

### 5.1 มาตรการทางอาญา

บทลงโทษทางอาญาในกฎหมายไทยยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลน้ก คือโทษทางอาญาจะมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก ในขณะที่อนุสัญญาฯกำหนดไว้ว่าจะลงโทษได้เฉพาะเพียงโทษปรับเท่านั้น และอีกประเด็นคือ อัตราโทษของกฎหมายแต่ละฉบับยังมีความแตกต่างกันมาก ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กำหนดระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท ส่วนพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 กำหนดระวางโทษสำหรับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมไว้คือโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

### 5.2 มาตรการทางแพ่ง

เกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดลอมทางทะเลในกฎหมายไทยยังมีข้อบกพร่องคือบางฉบับก็มีมาตรการนี้แต่บางฉบับก็ไม่ได้กำหนดไว้ จึงไม่สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลที่กำหนดให้ใช้มาตรการทางแพ่ง นอกเหนือจากการใช้มาตรการทางอาญาได้ด้วย

จะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลค่อนข้างจะยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 และจากการที่ไทยได้ลงนามในอนุสัญญานี้จึงมีผลผูกพันให้ไทยต้องไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นการขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ดังนั้นไทยจึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับอนุสัญญานี้ด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในกรณีที่เกิดมลพิษทางทะเลนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยมีสาเหตุจากการขนส่งวัตถุอันตรายโดยเรือที่เล่นผ่านน่านน้กนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไทยจะดำเนินการอะไรได้บ้างในกรณีเช่นนี้ เนื่องจากมลพิษจากวัตถุอันตรายนี้ย่อมมี

ความรุนแรงยิ่งกว่าของเสียหรือน้ำมันจากมลพิษประเภทอื่นมาก จะเห็นได้ว่า บางรัฐไม่อนุญาตให้เรือที่ขนวัตถุอันตรายแล่นผ่านในน่านน้ำของตนเลย เพราะความเสี่ยงในการเกิดมลพิษมีสูง และผลกระทบของวัตถุอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมในทะเลก็รุนแรงมากด้วย การกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษในกรณีนี้มิได้กระทำในเขตอำนาจรัฐของไทยแต่อย่างใด เป็นการกระทำที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ แต่ผลของการกระทำอาจเกิดขึ้นในรัฐเรา เพราะมลพิษที่เกิดนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะอาจถูกกระแสน้ำพัดพา เข้าสู่ชายฝั่งของไทยได้ ซึ่งแน่นอนว่า ไทยย่อมเป็นผู้เสียหายร่วมกับรัฐชายฝั่งอื่น ที่ได้รับความเสียหายจากวัตถุอันตรายนี้ด้วย ปัญหาที่ตามมาก็คือ ใครจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้บ้าง ควรจะเป็นรัฐหรือเอกชนที่มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาล เหตุเพราะการกระทำความผิดอยู่นอกเขตอำนาจรัฐตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ดังนั้นรัฐจะมีสิทธิฟ้องร้องได้หรือไม่เป็นสิ่งที่ควรพิจารณา และถ้าเอกชนมีสิทธิฟ้องร้องได้ จะสามารถฟ้องร้องได้ที่ไหน กล่าวคือในไทยหรือในรัฐเจ้าของธง และจะดำเนินการอย่างไร นอกจากนี้การคิดคำนวณค่าเสียหาย ควรจะคิดอย่างไร เมื่อกรณีเช่นนี้มีผู้เสียหายหลายคนด้วยกัน การแบ่งสรรค่าเสียหายระหว่างรัฐที่ได้รับความเสียหายควรจะแบ่งกันอย่างไร จะนำหลักเกณฑ์ใดมาใช้เป็นมาตรฐาน และจากหลักกฎหมายทั่วไป "ผู้ใดก่อให้เกิดความเสียหาย ย่อมต้องชดใช้ค่าเสียหาย" แต่เนื่องจากเรือที่ขนวัตถุอันตรายที่แล่นผ่านมิได้มีเพียงลำเดียว ดังนั้นจึงยังไม่แน่นอนว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นผู้ใดเป็นผู้ก่อ จึงมีข้อสงสัยว่า เราจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากใครได้บ้าง และจะเรียกจากรัฐเจ้าของธง หรือจากเอกชนที่เป็นเจ้าของเรือ นั้น เหล่านี้เป็นปัญหาที่ไม่ควรละเลย สมควรจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่แน่นอน เพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้ด้วย

การจะป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลในอ่าวไทยนอกจากจะต้องมีการจัดการดูแลในระดับภายในรัฐแล้ว ความร่วมมือระหว่างรัฐในภูมิภาค เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้บรรลุผลของการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลได้ เพราะมลพิษที่เกิดขึ้นนี้ไม่สามารถจำกัดขอบเขตให้อยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่งได้มลพิษเหล่านี้สามารถที่จะเคลื่อนย้ายไปตามกระแสน้ำในท้องทะเล และก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมของรัฐมากกว่า 2 รัฐขึ้นไป ซึ่งตามอนุสัญญากฎหมายทะเล มีข้อบทเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างรัฐบัญญัติไว้ในข้อ 197-202 เพราะฉะนั้นรัฐจึงควรมีความร่วมมือตามแนวทางของอนุสัญญากฎหมายทะเลซึ่งได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้น โดยอาจจะกำหนดโครงการร่วมกันเกี่ยวกับ การแจ้งให้รัฐอื่นๆ ทราบถึงความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือที่เกิดขึ้นแล้วหรือ

มีแผนความร่วมมือด้านมลพิษ ส่งเสริมการศึกษา การดำเนินโครงการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ร่วมกัน และสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศและข้อมูล แต่เมื่อพิจารณาถึงความร่วมมือระหว่างรัฐ ประชิตอ่าวไทย เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลในปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าค่อนข้างที่จะยังไม่เห็นภาพที่ชัดเจนนักเมื่อเปรียบเทียบกับ ความร่วมมือกันระหว่างรัฐประชิดช่องแคบมะละกา ที่มีการทำความตกลงร่วมมือกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือ และการป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นว่ามีความร้ายแรงมากน้อยเพียงใด แต่ความร่วมมือเกี่ยวกับมลพิษทางทะเลก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนนัก อาจจะมีการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้บ้างแต่ก็เป็นเพียงแค่นโยบายและหลักการ เท่านั้นส่วนการปฏิบัติยังคงต้องรอดูต่อไปและเนื่องจากไทยเป็นสมาชิกของอาเซียนการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐในอาเซียน ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศระดับภูมิภาคจึงสะดวกกว่ารัฐประชิดอ่าวไทยอื่น คือ กัมพูชาและเวียดนามแต่การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐในอาเซียนที่ปรากฏก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เช่น

1. ขาดแคลนเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล
2. ขาดความรู้ความชำนาญทางด้านเทคโนโลยี เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเล
3. ความไม่พร้อมทางด้านเครื่องมือ เครื่องใช้และบุคลากร เป็นต้น

ข้อจำกัดเหล่านี้จะเป็นประเด็นที่กลุ่มประเทศอาเซียนจะต้องร่วมมือกันแก้ไขปรับปรุงต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์มาทั้งหมด พบว่า ปัญหามลพิษทางทะเลในอ่าวไทย นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากมีการเพิ่มจำนวนประชากร โรงงานอุตสาหกรรมที่ทำให้ปริมาณของเสียและสารพิษที่เพิ่มมากขึ้นในทะเล ประกอบกับการแสวงหาประโยชน์จากทะเลและการเดินเรือในบริเวณอ่าวไทยก็มีมากขึ้นเช่นกัน ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีชายฝั่งประชิดอ่าวไทย ย่อมต้องประสบปัญหามลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นในอ่าวไทยนี้อย่างแน่นอน การที่จะทำการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลในอ่าวไทย ย่อมต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมรองรับ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายภายในซึ่งควบคุมเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษ

ทางทะเลแล้ว ก่อนข้างจะยังมีข้อบกพร่องอยู่มากยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่นานาประเทศยอมรับทั่วไป

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะ แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลสำหรับประเทศไทยให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ดังนี้

1. เขตอำนาจรัฐ ประเทศไทยควรจะขยายเขตอำนาจรัฐในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลออกไปถึงบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปด้วย เพราะในปัจจุบันกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลของไทยส่วนใหญ่ จะมีเขตอำนาจแต่ในน่านน้ำภายใน และทะเลอาณาเขตเท่านั้น เมื่อเกิดการกระทำผิด เช่น มีผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป ไทยก็จะไม่มีอำนาจไปจับกุม หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีกับผู้กระทำผิดนั้นได้ แนวทางในการปรับปรุงก็คืออาจจะมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปขึ้นมาใหม่หรือแก้ไขเขตอำนาจรัฐในกฎหมายแต่ละฉบับให้ขยายไปถึงในบริเวณนั้นด้วย

2. ควรจะเตรียมการล่วงหน้าให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษทางทะเลบางประเภทคือ มลพิษจากหรือผ่านชั้นบรรยากาศ แม้ว่าโอกาสที่มลพิษประเภทนี้จะเกิดขึ้นน้อยในประเทศไทย แต่ก็เป็นเรื่องที่สามารถจะเกิดขึ้นได้ จึงเป็นเรื่องที่สมควรกระทำไว้ล่วงหน้า

3. จัดองค์กรในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กล่าวคือ

3.1 อาจแก้ไขความซ้ำซ้อนขององค์กรที่ควบคุมมลพิษจากแหล่งที่มาเดียวกัน โดยแบ่งแยกให้อำนาจองค์กรใดองค์กรหนึ่งดูแลแหล่งที่มาของมลพิษ แต่ละแหล่ง โดยไม่ปะปนกัน หรือปรับปรุงให้มีการประสานงานกันระหว่างองค์กร ในการบังคับใช้กฎหมาย ให้มีระบบมากกว่าที่เป็นอยู่

3.2 พัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรให้เพิ่มมากขึ้น โดยการจัดหางบประมาณในด้านเครื่องมือ เครื่องใช้และบุคลากร ให้มีความสามารถที่จะป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลให้ได้ผล

3.3 ควรจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลเพื่อกำหนดนโยบายเรื่องนี้อย่างชัดเจน เพื่อรวบรวมแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อปรับปรุงกฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล รวมทั้งเพื่อร่วมมือกันในการปฏิบัติการตามกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการช่วยให้องค์กรที่เกี่ยวข้องมีความร่วมมือกันมากขึ้น

#### 4. แก้ไขมาตรการทางกฎหมาย

4.1 มาตรการทางอาญา ควรจะปรับปรุงโทษทางอาญา ให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ คือมีเฉพาะโทษปรับเท่านั้น

4.2 มาตรการทางแพ่ง ควรจะกำหนดมาตรการทางแพ่งให้ชัดเจนในกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษของไทย ในเรื่องมาตรการชดเชยค่าเสียหายของผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลที่จะต้องมีความรับผิดชอบในส่วนนี้ด้วย

นอกจากประเทศไทยสมควรจะแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ซึ่งนอกจากจะเป็นเรื่องภายในของรัฐแล้วยังเท่ากับเป็นการเตรียมพร้อมที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากฎหมายทะเลด้วยในเวลาเดียวกัน ประเทศไทยควรที่จะพยายามสร้างความร่วมมือกันระหว่างรัฐประชิดอ่าวไทย กลุ่มประเทศอาเซียนและรัฐผู้ใช้ทะเลอื่นๆ ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลในอ่าวไทย เพื่อให้บังเกิดผลยิ่งขึ้นอีกด้วย โดยพยายามกระตุ้นให้ประเทศต่างๆ เห็นความสำคัญของความร่วมมือตลอดจนผลประโยชน์ที่จะได้รับนอกเหนือไปจากการที่แต่ละประเทศจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น เพราะคงจะเป็นไปไม่ได้ที่ประเทศไทยจะป้องกัน และควบคุมมลพิษในอ่าวไทยเพียงผู้เดียวแล้วจะบรรลุผลได้ จิตความสามารถของไทยย่อมต้องมีขอบเขตที่จำกัดไม่สามารถกระทำการใดๆ ได้โดยลำพัง ต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศอื่นประกอบด้วย อีกทั้งการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐจะส่งผลให้มาตรฐานการป้องกัน

และควบคุมมลพิษทางทะเลของแต่ละรัฐมีทิศทาง เป็นแนวเดียวกันและมีมาตรฐานเดียวกันกับ  
มาตรฐานระหว่างประเทศอีกด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย