



เอกสารประกอบการพิจารณา

พิธีสาร ค.ศ. 1996

ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเล
เนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972

อ.พ. 3/2563 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง



อ.พ. 3/2563

การประชุมร่วมกันของรัฐสภา
สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง



เอกสารเพิ่มเติมฯ

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๒

พิธีสาร ค.ศ. 1996

ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเล
เนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายมานิช อินทนิม

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นางมาลินี คงริน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 3

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นางสาวณิชา บุรณสิงห์

วิทยากรเชี่ยวชาญ

นายอนุชา ดีสวัสดิ์

นิติกรชำนาญการ

นายนรากร นันทไตรภพ

วิทยากรปฏิบัติการ

นางมัลลิกา สมบัติศิริ

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางสาวเมษณีญา สอนทรัพย์

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางสาวอัมภา ไตรมาลัย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวภา วาสนา

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวพรพรรณ เสวกวิหารี

เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

กรกฎาคม 2563

บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การทิ้งเทของเสียลงในทะเลไม่ว่าจะโดยการปล่อยทิ้งจากแผ่นดินหรือการนำไปทิ้งลงในทะเลโดยเรือ เป็นวิธีการกำจัดของเสียที่ปฏิบัติกันมาเป็นระยะเวลาหลายปีโดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรม ช่วงก่อนที่จะเริ่มมีกฎเกณฑ์ในการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล และมีเหตุการณ์อุบัติเหตุการรั่วไหลของน้ำมันหรือจากการปล่อยน้ำมันออกจากเรือเดินสมุทรลงในทะเลด้วย จนเป็นที่ตระหนักในระดับนานาชาติว่า ปัญหาภาวะมลพิษทางทะเล เป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่การเริ่มทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในเรื่องการทิ้งเทที่สำคัญคือ “อนุสัญญาเพื่อป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทจากเรือและอากาศยาน ค.ศ. 1972” และ “อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่น ค.ศ. 1972” หรือที่เรียกว่า “อนุสัญญากรุงลอนดอน 1972 (London Convention 1972)” ซึ่งอนุสัญญากรุงลอนดอนได้มีการแก้ไขหลายครั้ง จนกระทั่งปี ค.ศ. 1996 ได้มีการจัดทำพิธีสาร ค.ศ. 1996 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม อนุสัญญากรุงลอนดอน 1972 ทั้งฉบับ เรียกว่า “พิธีสาร ค.ศ. 1996 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่น ค.ศ. 1972”

ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982 (The United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเล ต้องผูกพันตามพันธกรณีของอนุสัญญา โดยจะต้องดำเนินการออกกฎหมายและข้อบังคับ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล จากภาวะมลพิษจากการทิ้งเท แต่ปรากฏว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ หากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีแห่งพิธีสาร ค.ศ. 1996 ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทโดยเฉพาะ เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ดำเนินการส่งเสริมให้มีการป้องกัน ลด และ ควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเท ซึ่งถือเป็นการรับรองพันธกรณีใน “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982”

พิธีสาร ค.ศ. 1996 มีหลักการสำคัญ คือ การห้ามทิ้งเทของเสียและวัสดุอื่นลงในทะเล เว้นแต่ได้รับอนุญาตหรือเข้าข้อยกเว้นตามพิธีสารฯ โดยกำหนดหน้าที่และให้อำนาจอรัฐในการควบคุม และกำกับดูแลกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงในทะเล ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยกำหนดระบบการอนุญาตและระบบการประเมินการทิ้งเทวัสดุลงทะเล เพื่อดูแลกิจกรรมการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นในทะเล

สาระสำคัญของพิธีสาร ค.ศ. 1996

1. กำหนดให้มีผลใช้บังคับบริเวณทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป ยกเว้นบริเวณน่านน้ำภายใน
2. กำหนดกิจกรรมที่ต้องมีการขออนุญาต

3. กำหนดให้การทิ้งทะเลของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล และการเก็บวัสดุต่าง ๆ ได้ทะเลหรือดินใต้ผิวดินในทะเล

4. กำหนดให้ของเสียหรือวัสดุอื่นที่สามารถทิ้งลงทะเลได้จะต้องได้รับอนุญาตก่อนทำการทิ้งทะเลจำนวน 8 ประเภท ได้แก่ วัสดุที่ขุดลอก กากตะกอนน้ำเสีย ของเสียจากอุตสาหกรรมประมงและวัสดุจากการปฏิบัติการอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ เรือหรือแท่นขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล วัสดุทางธรณีวิทยาหรืออนินทรีย์สารที่มีความเฉื่อย วัสดุอินทรีย์จากธรรมชาติ วัตถุขนาดใหญ่ และกระแสดำรงบอนไดออกไซด์

5. กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ประกอบการพิจารณาประเมินการทิ้งทะเล

6. กำหนดข้อยกเว้นให้รัฐภาคีสามารถออกใบอนุญาตให้สามารถทิ้งวัสดุหรือของเสียลงทะเลได้

ดังนั้นประเทศไทยมีความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ค.ศ. 1996 เนื่องจากกรมเจ้าท่าได้ทำการศึกษาและจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร 1996 และจัดทำร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งทะเลของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล พ.ศ. เพื่อรองรับพันธกรณีตามพิธีสารนี้ อีกทั้งการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ค.ศ. 1996 ซึ่งช่วยส่งเสริมและป้องกันสิ่งแวดล้อมในทะเลจากการทิ้งวัสดุหรือของเสียอื่นลงในทะเล โดยสร้างระบบการอนุญาตและตรวจสอบก่อนดำเนินการทิ้งวัสดุหรือของเสียใดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อป้องกันการทำลายสภาพแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทย

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา	ก
ส่วนที่ 1 สรุปสาระสำคัญ พิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเล เนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	1
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	4
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาพิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะ ทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972	6

ส่วนที่ 1

สรุปสาระสำคัญ

พิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้
และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

1. ความเป็นมา¹

1.1 ในการประชุม Intergovernmental Conference on the Convention on Dumping of Waste at Seas ณ กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 10-13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ที่ประชุมที่ได้รับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 (International Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972) หรือ อนุสัญญาลอนดอน ค.ศ. 1972 โดยอนุสัญญาลอนดอน ค.ศ. 1972 มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกลไกในการควบคุมการทิ้งของเสียในทะเลโดยห้ามทิ้งของเสียและวัสดุอย่างอื่นจากเรือ อากาศยาน แท่น หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ต่อมาเพื่อปรับปรุงอนุสัญญาฯ ให้มีความทันสมัย และเคร่งครัดมากขึ้น องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization: IMO) จึงได้จัดการประชุมรัฐภาคีและมีการรับรองพิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเล เนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 (1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972) หรือพิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 โดยปัจจุบันมีรัฐภาคี จำนวน 53 ประเทศ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40.74 ของระวางน้ำหนักบรรทุกของกองเรือโลก

1.2 ประเทศไทยโดยกรมเจ้าท่าได้เข้าร่วมโครงการภายใต้ข้อตกลงระหว่างองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) และองค์กรความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแห่งนอร์เวย์ (The Norwegian Agency for Development Cooperation: NORAD) หรือ IMO/NORAD Project เพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล IMO และได้กำหนดให้พิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 หรือพิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996 เป็นอนุสัญญาภายใต้โครงการฯ ของประเทศไทย โดยปัจจุบันโครงการใช้ชื่อว่า Marine Environment Protection of Southeast Asian Seas (MEPSEAS) Project มีระยะเวลาดำเนินการ 4 ปี (2561-2564)

¹ กระทรวงคมนาคม. (23 มกราคม 2563). เรื่อง ขอความเห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972. [หนังสือราชการ] (คค (ปคร) 0202/25)

1.3 กรมเจ้าท่าได้ว่าจ้างคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำการศึกษาการเข้าร่วมเป็นภาคี พิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996 รวมทั้งตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของกฎหมายภายในของประเทศไทย จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีพิธีสารดังกล่าว เนื่องจากเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณี ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) ข้อ 210 ซึ่งระบุให้รัฐภาคี ออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลภาวะของสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้สอดคล้องกับ มาตรฐานระหว่างประเทศ และในการอนุวัติการพิธีสารนั้นควรออกเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้สามารถรองรับ พันธกรณีตามที่พิธีสารฯ กำหนดไว้ได้ครบถ้วน

2. เหตุผลความจำเป็น²

พิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการ ทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 หรือพิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996 และภาคผนวกซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง ของพิธีสารฯ จึงมีสถานะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การค้า หรือ การลงทุนของประเทศ อย่างกว้างขวางตามมาตรา 178 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันต่อไป

3. สาระสำคัญ³

พิธีสาร ค.ศ. 1996 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดกลไกในการควบคุมการทิ้งแหล่งในทะเลโดยห้ามทิ้ง เทของเสียและวัสดุอย่างอื่นจากเรือ อากาศยาน แท่นหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ดังนี้

3.1 กำหนดให้มีผลใช้บังคับบริเวณทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป ยกเว้น บริเวณน่านน้ำภายใน อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีจะพิจารณาการใช้บังคับบทบัญญัติในพิธีสารกับการทิ้งเทหรือเผา ในเขตน่านน้ำภายใน หรือใช้ระบบการอนุญาตและมาตรการทางกฎหมายอื่นที่มีประสิทธิภาพ เพื่อควบคุมการทิ้งของเสียหรือวัสดุอย่างอื่นอย่างจริงจังลงทะเลในเขตน่านน้ำภายในก็ได้

3.2 กำหนดกิจกรรมที่ต้องมีการขออนุญาต ได้แก่ การทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล การเก็บวัสดุ ต่าง ๆ ใต้ทะเลหรือดินใต้ผิวดินในทะเล และการห้ามเผาวัสดุทุกชนิดและทุกประเภทในทะเล

3.3 กำหนดให้การทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล และการเก็บวัสดุต่าง ๆ ใต้ทะเลหรือดินใต้ผิวดิน ในทะเลจะต้องเป็นการทิ้งเทหรือเก็บวัสดุจากเรือหรืออากาศยานซึ่งไม่รวมถึงเรือและอากาศยานที่ได้รับความ ค้ำกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ แท่นขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล

3.4 กำหนดให้ของเสียหรือวัสดุอื่นที่สามารถทิ้งแหล่งทะเลได้จะต้องได้รับอนุญาตก่อนทำการทิ้งเท จำนวน 8 ประเภท ได้แก่ วัสดุที่ขุดลอก กากตะกอนน้ำเสีย ของเสียจากอุตสาหกรรมประมงและวัสดุจากการ ปฏิบัติการอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ เรือหรือแท่นขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล วัสดุ ทางธรณีวิทยาหรืออนินทรีย์สารที่มีความเฉื่อย วัสดุอินทรีย์จากธรรมชาติ วัตถุขนาดใหญ่ และกระแส

^{2,3} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (7 เมษายน 2563). ขอความเห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ค.ศ. 1996 ของ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972. [มติคณะรัฐมนตรี]. สืบค้น 18 กรกฎาคม 2563 จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/28560>

คาร์บอนไดออกไซด์ ทั้งนี้ วัสดุทั้ง 8 ประเภทข้างต้นจะต้องได้รับการอนุญาตก่อนทำการทิ้งเทโดยหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาต ให้เป็นไปตามที่รัฐภาคีกำหนด

3.5 กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ประกอบการพิจารณาประเมินการทิ้งเท ได้แก่ การป้องกันการเกิดของเสีย ทางเลือกในการจัดการของเสีย คุณสมบัติทางเคมี กายภาพและชีวภาพ รายการ จัดชั้นสาร สถานที่ทิ้งเท และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

3.6 กำหนดข้อยกเว้นให้รัฐภาคีสามารถออกใบอนุญาตให้สามารถทิ้งเทวัสดุหรือของเสียลงทะเลได้ หากเข้ากรณีต่อไปนี้

3.6.1 มีเหตุจำเป็นต้องรักษาความปลอดภัยต่อชีวิตมนุษย์ เรือ อากาศยาน แ่นซุดเจาะหรือ สิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ไม่ว่าจะด้วยเหตุสุดวิสัยจากความรุนแรงของสภาพอากาศ หรือด้วย เหตุสุดวิสัยใด ๆ ก็ตามที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ ภัยคุกคามต่อเรือ อากาศยาน แ่นซุดเจาะ หรือ สิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล โดยที่การทิ้งเทหรือเผาของเสียหรือวัสดุในทะเลนั้นเป็นเพียงหนทางเดียว ที่จะป้องกันมิให้เกิดภัยคุกคามดังกล่าว รวมถึงป้องกันอันตรายต่อชีวิตมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตในทะเล

3.6.2 เหตุฉุกเฉินจำเป็นที่ก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพมนุษย์ ความปลอดภัยหรือ สิ่งแวดล้อมทางทะเล อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีอาจสละสิทธิ์ในการใช้ข้อยกเว้นข้างต้นได้ โดยให้แจ้ง ณ เวลาที่ได้มีการให้สัตยาบันหรือการภาคยานุวัติพิธีสารนี้

สาระสำคัญของพิธีสาร ค.ศ. 1996 เป็นการเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล และส่งเสริมการใช้ และการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน ภายใต้กรอบของอนุสัญญาว่าด้วยการ ป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาให้เป็นไปตามแนวทางที่อยู่บนพื้นฐานของการระมัดระวังและการป้องกัน รวมถึงการมีส่วนร่วมใน ระดับภูมิภาคและระดับชาติของรัฐภาคี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล เพื่อป้องกัน ลด และกำจัดมลภาวะทางทะเลอันเกิดจากการทิ้งในทะเล ซึ่งต้องดำเนินการโดยไม่มีความชักช้าเพื่อปกป้องและ รักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และบริหารจัดการกิจกรรมของมนุษย์ในลักษณะที่จะทำให้ระบบนิเวศทางทะเล ยังคงความยั่งยืน เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากทะเลอย่างชอบธรรมและสามารถดำเนินการต่อไป เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในยุคปัจจุบันและในอนาคต

ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์

องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและผลักดันให้รัฐต่าง ๆ ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเท รวมทั้งการควบคุมและป้องกันปัญหาจากมลพิษดังกล่าว คือ องค์การพาณิชย์นาวีระหว่างประเทศ (International Maritime Organization : IMO) โดยดำเนินการผ่านทางที่ประชุมระหว่างประเทศเพื่อวางกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศในการแก้ไขและควบคุมปัญหาภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทให้เป็นไปตามพิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 และส่งเสริมความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อให้การแก้ไขและควบคุมปัญหาภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นเอกภาพ

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ต้องผูกพันตามพันธกรณีของอนุสัญญา โดยจะต้องดำเนินการออกกฎหมายและข้อบังคับ เพื่อป้องกัน สด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการทิ้งเทอันเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน สด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล จากภาวะมลพิษจากการทิ้งเท ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะหากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีแห่งพิธีสาร ค.ศ. 1996 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทโดยเฉพาะ การปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสาร และการอนุวัติการให้เป็นไปตามพิธีสารดังกล่าว จะถือเป็นการรับรองพันธกรณีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไปด้วย¹

สาระสำคัญของพิธีสาร ค.ศ. 1996 มีดังนี้²

1. กำหนดให้มีผลใช้บังคับบริเวณทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป ยกเว้นบริเวณน่านน้ำภายใน
2. กำหนดกิจกรรมที่ต้องมีการขออนุญาต
3. กำหนดให้การทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล และการเก็บวัสดุต่าง ๆ ใต้ทะเลหรือดินใต้ผิวดินในทะเล
4. กำหนดให้ของเสียหรือวัสดุอื่นที่สามารถทิ้งลงทะเลได้จะต้องได้รับอนุญาตก่อนทำการทิ้งเทจำนวน 8 ประเภท ได้แก่ วัสดุที่ขุดลอก กากตะกอนน้ำเสีย ของเสียจากอุตสาหกรรมประมงและวัสดุจาก

¹ นัยนัปพร ขุนจันทร์ (2559). ความเป็นไปได้ของประเทศไทยในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสาร 1996 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและสารอื่น. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (7 เมษายน 2563). เรื่อง ขอความเห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972. [มติคณะรัฐมนตรี]. สืบค้น 18 กรกฎาคม 2563 จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/28560>

การปฏิบัติการอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ เรือหรือแท่นขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล วัสดุทางธรณีวิทยาหรืออินทรีย์สารที่มีความเฉื่อย วัสดุอินทรีย์จากธรรมชาติ วัตถุขนาดใหญ่ และกระแสคาร์บอนไดออกไซด์

5. กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ประกอบการพิจารณาประเมินการทิ้งเท

6. กำหนดข้อยกเว้นให้รัฐภาคีสามารถออกใบอนุญาตให้สามารถทิ้งเทวัสดุหรือของเสียลงทะเลได้

ดังนั้น ภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่นลงในทะเล เป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยควรมีมาตรการในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากการทิ้งเท เพื่อช่วยส่งเสริมในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นอีกหนึ่งวิธีการในการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้ยั่งยืน จากการศึกษามาตรการในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทตามพิธีสาร ค.ศ. 1996 พบว่าการเข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสาร ค.ศ. 1996 เป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยอย่างมาก อันเป็นการส่งเสริมให้การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทยมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและการพัฒนาคุณภาพชีวิต เรื่อง การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคม เศรษฐกิจภาคทะเล และความเป็นมิตรต่อภูมิอากาศ กรมเจ้าท่าได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอย่างอื่นลงทะเล พ.ศ. เพื่อรองรับพันธกรณีตามพิธีสารนี้ โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะช่วยลดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สิ่งมีชีวิตในทะเล ตลอดจนความเสียหายต่อการใช้ประโยชน์ทางทะเล สภาพแวดล้อมชายฝั่ง รวมถึงการส่งผลกระทบต่อปัญหาสภาวะโลกร้อนและอื่น ๆ

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

พิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้
และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972

ที่มาของพิธีสาร ค.ศ. 1996¹

เนื่องจากวิวัฒนาการของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศประกอบกับข้อจำกัดบางประการของอนุสัญญา ค.ศ. 1972 จึงมีการผลักดันให้ปรับปรุงกฎหมายในเรื่องการทิ้งทะเลให้เคร่งครัดมากขึ้น จึงเป็นที่มาของพิธีสาร ค.ศ. 1996 พิธีสารฉบับนี้มีสถานะเป็นสนธิสัญญา ระหว่างประเทศที่เป็นเอกเทศจากอนุสัญญา ค.ศ. 1972 โดยนำหลักเกณฑ์และกระบวนการเกี่ยวกับการทิ้งทะเลที่ปรากฏในอนุสัญญา ค.ศ. 1972 มาปรับปรุงให้ทันสมัยและเคร่งครัดมากขึ้น ซึ่งในกรณีนี้ที่รัฐภาคีเป็นภาคีทั้งอนุสัญญา ค.ศ. 1972 และพิธีสาร ค.ศ. 1996 ข้อ 23 ของพิธีสาร ค.ศ. 1996 จึงได้กำหนดว่า “พิธีสารฉบับนี้แทนที่อนุสัญญาในความสัมพันธ์ระหว่างภาคีพิธีสารฉบับนี้ซึ่งเป็นภาคี ในอนุสัญญาด้วย” ดังนั้น อนุสัญญาลอนดอน 1972 ยังมีผลบังคับใช้อยู่ มิได้ถูกยกเลิกไปโดยพิธีสาร ค.ศ. 1996 โดยมีผลบังคับใช้กับรัฐที่เป็นภาคีในอนุสัญญา แต่ไม่ได้เป็นภาคีในพิธีสาร ค.ศ. 1996

พิธีสารฉบับนี้สะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐภาคีในการเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและส่งเสริมการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล และเพื่อการนี้จึงผลักดันพิธีสารฉบับนี้ในฐานะเป็นกฎหมายที่พัฒนาต่อจากอนุสัญญาลอนดอน 1972 โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการป้องกันล่วงหน้าและหลักการเชิงป้องกัน (Precaution and Prevention)

ข้อบทของพิธีสาร ค.ศ. 1996 ทั้งหมดมีอยู่ 29 ข้อ ประกอบกับภาคผนวกอีก 3 ภาคผนวก มุ่งที่จะพัฒนากฎหมายและระบบการควบคุมการทิ้งทะเลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นจากกฎหมายที่ปรากฏในอนุสัญญา ค.ศ. 1972 โดยภาพรวมของพิธีสาร ค.ศ. 1996 มีดังนี้

1. วัตถุประสงค์

ให้รัฐภาคีออกมาตรการที่มีประสิทธิภาพตามความสามารถทางวิทยาศาสตร์ เทคนิค และเศรษฐกิจ เพื่อป้องกัน และลด และทำให้หมดไปเท่าที่สามารถทำได้ ซึ่งมลพิษที่เกิดขึ้นจากการทิ้งหรือการเผาในทะเล ซึ่งของเสียและวัสดุอย่างอื่น (ข้อ 2) จากข้อบทนี้เห็นได้ว่าพิธีสารคำนึงถึงความไม่เท่าเทียมกันในศักยภาพทางด้านองค์ความรู้ ระดับการพัฒนาของประเทศต่างๆ ดังนั้น กรอบวัตถุประสงค์ในข้อนี้จึงสะท้อนเจตนารมณ์ของพิธีสารที่เปิดโอกาสให้รัฐภาคีที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเท่าเทียมกัน แต่ก็อยู่บนพื้นฐานของศักยภาพของแต่ละรัฐภาคีตามความเป็นจริง

¹ คณະนิติตาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2560). รายงานฉบับย่อ โครงการศึกษาการเข้าร่วมพิธีสารลอนดอน 1996 ของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

2. พันธกรณีทั่วไป

ลักษณะเด่นของพันธกรณีทั่วไป ซึ่งไม่ได้กำหนดในอนุสัญญาลอนดอน 1972 คือ การกำหนดหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) (ข้อ 3 วรรค 1) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ที่อยู่ในข้อ 3 วรรค 2

3. ขอบเขตการบังคับใช้ของพิธีสาร

- กิจกรรม

พิธีสารใช้บังคับกับการจงใจทิ้งทะเลของเสียหรือวัสดุอย่างอื่นลงทะเล จากเรือ อากาศยานและสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้น การจงใจทิ้งเรือ อากาศยานและสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นลงทะเล การเก็บ (Storage) ของเสียและวัสดุอย่างอื่นในท้องทะเลและดินใต้ท้องทะเล และการละทิ้งหรือการทำลายสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล (ข้อ 4.1) และรวมถึงการห้ามเผาในทะเล (ข้อ 5)

- พื้นที่ทางทะเล

พิธีสารใช้บังคับกับพื้นที่ทางทะเลทุกเขต ยกเว้นน่านน้ำภายใน (ข้อ 1.7) เว้นแต่รัฐภาคีจะยอมรับพันธกรณีตามพิธีสารไปใช้ในน่านน้ำภายใน หรือออกกฎเกณฑ์ใช้บังคับในน่านน้ำภายในเป็นการเฉพาะในเรื่องนี้ และแจ้งให้องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ทราบ (ข้อ 7.2, 7.3)

- เรือที่ไม่บังคับใช้

เรือและอากาศยานที่ได้รับความคุ้มกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ เรือ/อากาศยานของรัฐบาล หรือที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐบาล ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพิธีสารฉบับนี้ (ข้อ 10.4)

4. การห้ามทิ้งทะเลของเสียหรือวัสดุอย่างอื่น

- หลักการ

พิธีสารกำหนดหลักการว่า ห้ามทิ้งทะเลของเสียหรือวัสดุอย่างอื่น ยกเว้นกรณีของเสียหรือวัสดุอย่างอื่นที่กำหนดในรายการของภาคผนวก 7 ซึ่งมี 8 รายการด้วยกัน

- 1) วัสดุที่ขุดลอก (Dredged material)
- 2) กากตะกอนน้ำเสีย (Sewage sludge)
- 3) ของเสียจากอุตสาหกรรมประมงและวัสดุจากการปฏิบัติการอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ (Fish waste)
- 4) เรือและแท่น หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล (Vessels and platforms or other man-made structures)
- 5) วัสดุทางธรณีวิทยา อนินทรีย์สารที่มีความเฉื่อย (Inert, inorganic geological material)
- 6) วัสดุอินทรีย์จากธรรมชาติ (Organic material of natural origin)
- 7) วัตถุขนาดใหญ่ (Bulky items)
- 8) กระแสคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon dioxide streams)

ซึ่งการทิ้งเตตามข้อ 1-8 จะต้องพิจารณาตามเกณฑ์และกระบวนการประเมินของเสียตามทีละบรูว์ในภาคผนวก 2 ว่าจะสามารถดำเนินการที่เหมาะสมโดยวิธีอื่น ๆ ก่อนหรือไม่ เช่น การนำกลับมาใช้ใหม่ การรีไซเคิล เป็นต้น เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแทนที่จะนำมาทิ้งเท นอกจากนี้ ยังห้ามรัฐภาคีส่งออกของเสียหรือวัสดุอย่างอื่นเพื่อไปทิ้งเทในรัฐอื่น (ข้อ 6)

- ข้อยกเว้น

หลักการห้ามทิ้งเทไม่นำมาใช้กับสถานการณ์ที่มีความจำเป็นต้องปกป้องชีวิตมนุษย์ หรือเรือหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นที่อยู่ในสภาวะเหตุสุดวิสัย (ข้อ 8)

5. การออกใบอนุญาตและการรายงาน

ผู้ที่จะทิ้งเทต้องขออนุญาต โดยรัฐภาคีต้องกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาต จัดทำบันทึกการอนุญาตทิ้งเท ตลอดจนตรวจติดตามการดำเนินการตามใบอนุญาตที่ออกให้ โดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของพิธีสารสำหรับการทิ้งเทในดินแดนของรัฐที่ออกใบอนุญาต และการทิ้งเทโดยเรือที่ชกธงของรัฐที่ออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในภาคผนวก 1 และ 2 ตลอดจนกระบวนการ ขั้นตอนการประเมินที่ปรากฏอยู่ในเอกสารแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) (ข้อ 9 และข้อ 10)

6. อื่น ๆ

นอกจากนี้ ยังมีพันธกรณีอื่น ๆ อีก เช่น การกำหนดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ (ข้อ 17) ความรับผิดชอบและความรับผิดชอบ (ข้อ 15) และการระงับข้อพิพาท (ข้อ 16) ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายภายในอนุวัติการ

การวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

(1) ก่อนอื่นปัญหาของแนวคิด (Concept) หรือหลักการในทางกฎหมาย (Principle) ควรเป็นอย่างไร พิธีสาร ค.ศ. 1996 มีสาระสำคัญทางกฎหมายเป็นเรื่องอะไรบ้าง การแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายภายในนั้นมิใช่แก้ไขได้เลย แต่จะต้องทำความเข้าใจแนวคิด (Concept) ของหลักการที่ต้องการแก้ไขเสียก่อน

เมื่อได้ศึกษาพิธีสาร ภาคผนวก และแนวทางปฏิบัติแล้ว พิธีสารลอนดอน 1996 เป็นเรื่อง สิ่งแวดล้อมทางทะเล และมีเรื่องผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิต การเดินเรือ และการวิจัยทาง วิทยาศาสตร์ อยู่บ้าง เกี่ยวกับการป้องกันมลภาวะทางทะเล อันเนื่องมาจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้ และวัสดุอย่างอื่น โดยสืบเนื่องมาตั้งแต่อนุสัญญาลอนดอน 1972 จนปัจจุบัน คือ พิธีสาร ค.ศ. 1996 จะเห็นได้จากคำปรารภของพิธีสารฯ ว่า “เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเลและ ส่งเสริมการใช้ อย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล” และวัตถุประสงค์ในข้อ 2 ของพิธีสารฯ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แต่เพียงฉบับเดียวเท่านั้น คงไม่ตรงวัตถุประสงค์เท่าใดนัก เพราะพระราชบัญญัตินี้เดิมเมื่อยกร่างนั้นมีเจตนารมณ์หลักเกี่ยวกับการเดินเรือเป็นหลัก (และพันธกิจของกรมเจ้าท่านั้นก็ควรมุ่งไปที่การเดินเรือหรือความสะดวกในการเดินเรือ ไม่ใช่พันธกิจในการสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งยังมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ) ส่วนพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (ทางทะเล) นั้นก็มีกระจัดกระจายหลายฉบับและมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ดังนั้น เพื่อความสะดวกในการร่างและใช้กฎหมายตามพันธกรณี รวมทั้งเพื่อแสดง

พันธกรณีการมีกฎหมายภายในที่ชัดเจนต่อความเข้าใจระหว่างประเทศ ผู้วิจัยเสนอให้รวมแก้ไขหรือมีกฎหมายเป็นฉบับเดียว มิฉะนั้นแล้วจะร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาทั้งด้านสารบัญญัติ กระบวนการการบังคับใช้ตามพันธกรณีไม่ได้ครบถ้วน ซึ่งจะเสนอแนะในหัวข้อทางเลือกในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในหัวข้อถัดไปต่อไป

(2) ถ้าจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในเป็นรายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2453 มาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ ที่เป็นฐานสำคัญของการที่อาจเป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายรายฉบับได้ กรมเจ้าท่าก็อาจกระทำได้ แต่ต้องมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้สอดคล้องกันด้วย มิฉะนั้นแล้วจะเกิดการตีความการใช้กฎหมายในระหว่างกฎหมายสองฉบับหรือหลายฉบับ

(3) ปัญหาโครงสร้างของกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2453 ยกร่างมานานมากแล้ว (มากกว่า 100 ปี) แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาโดยตลอดเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีความตกลงระหว่างประเทศหลายครั้ง แต่โครงสร้างและการจัดหมวดหมู่ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ นั้นค่อนข้างซับซ้อน ไม่เป็นไปตามหลักสากลของกฎหมายการเดินเรือ (Maritime Law) ซึ่งเมื่อจะต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับพันธกรณีในกฎหมายนี้ นั้น นิติกรจะหา “หมวดหมู่” หรือที่จะแก้ไขเพิ่มเติมยากขึ้นมาก หรือหากแก้ไขแทรกได้ก็จะทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มีความซับซ้อนเข้าไปอีก ทำให้เป็นการยากที่จะค้นหาและบังคับใช้ และยากที่จะสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ และจะเกิดปัญหาความเข้าใจและสับสนของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ หากวิเคราะห์ในแง่การแบ่งอำนาจหน้าที่ (Division Of Power) ของส่วนราชการตามความคิดของ ก.พ.ร. การรวมอยู่ในกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย จะทำให้กรมเจ้าท่าต้องมีการจัดทำหน้าที่ซ้ำกับที่มีหน่วยงานอื่นทางด้านสิ่งแวดล้อม

(4) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เนื่องจากร่างมานานย่อมขาดความคิดสมัยใหม่ในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นวิพิจารณา (Procedure) การบังคับใช้ (Enforcement) หรือ บทลงโทษ (Sanction) จึงยากที่จะออกกฎหมายภายในที่มีประสิทธิภาพให้เป็นไปตามพันธกรณีและบังคับใช้ อย่างเป็นธรรมและเป็นผลได้ เพราะพันธกรณีระหว่างประเทศนั้นไม่ได้มีเนื้อหาที่เป็นสารบัญญัติ (Substance) เท่านั้น แต่ยังมีวิพิจารณา (Procedure) การบังคับใช้ (Enforcement) หรือ บทลงโทษ (Sanction) อยู่ด้วย รวมทั้งส่วนที่ประเทศภาคีต้องมีแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) ที่ให้การทำหน้าที่บรรลุผล

จากข้อสรุปทั้งสี่ประการ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรดำเนินการตามแนวทางโดยการออก กฎหมายเป็นเอกเทศในเรื่องการเดินเรือของหรือวัสดุอย่างอื่นในทะเล

แนวทางยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่มีข้อดี ดังนี้

(1) กฎหมายเป็นเอกภาพ เข้าใจได้ตามหลักสากล และอธิบายต่อนานาชาติได้ง่ายว่ามีกฎหมายภายในครบถ้วนหรือไม่ โดยไม่ต้องค้นหากฎหมายหลายที่หลายฉบับ

(2) เมื่อวางโครงสร้างกฎหมายดีแล้ว การแก้ไขกฎหมายต่อไปในภายหลัง (จากพันธกรณีอื่น ๆ ความตกลงหรือพิธีสารอื่นที่เกี่ยวข้อง) ย่อมกระทำได้ง่าย

(3) สามารถบัญญัติกฎหมายได้ทั้งกลไกด้านสารบัญญัติ (Substance) วิธีปฏิบัติหรือกระบวนการ (Procedure) การบังคับใช้ (Enforcement) และบทลงโทษ (Sanction) ซึ่งจะทำให้กฎหมายบังคับการตามพันธกรณีได้

(4) แนวทางการกำหนดให้มีกฎหมายลำดับรองจะกระทำได้ง่ายกว่า (เนื้อหาของพิธีสารส่วนหนึ่งควรเขียนเป็นกฎหมายลำดับรอง) และเข้าใจได้ว่ามีเนื้อหาเช่นใด (โดยกฎหมายแม่บทให้แนวหรือกำหนดขอบเขต)

(5) การบริหารกฎหมายทำได้ง่ายกว่า โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะสร้างชิ้นการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่จะชัดเจนขึ้น ปรากฏจากความคลุมเครือในการใช้อำนาจตามกฎหมาย

สำหรับพิธีสาร ค.ศ. 1996 มีเนื้อหาตามวิธีการร่างกฎหมายไทยซึ่งที่ต้องตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเนื่องจากการกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ประชาชน หรือออกเป็นกฎหมายลำดับรอง (กฎกระทรวง หรือระเบียบ ข้อบังคับ) เพื่อกำหนดรายละเอียดได้ นอกจากนี้แล้วในส่วนที่เป็นแนวปฏิบัติ (Guidelines) ซึ่งจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นแนวทางในการทำงานก็สามารถกำหนดเป็นระเบียบได้ หรือถ้าเป็นเรื่องภายในของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถออกเป็นหนังสือเวียนได้

7. ความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง²

7.1 ความเห็นกระทรวงการต่างประเทศ

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศขอให้พิจารณาให้ข้อคิดเห็นการเข้าเป็นภาคีพิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996 ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นดังนี้

7.1.1 ประเด็นด้านสารัตถะ โดยที่พิธีสารนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่นลงทะเลโดยกำหนดกิจกรรมที่ห้ามมิให้กระทำ กิจกรรมที่ต้องได้รับอนุญาตก่อนดำเนินการ และกรณีที่เข้าข่ายเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีพิธีสารดังกล่าวจะเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีของไทยในฐานะรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1996 โดยเฉพาะข้อ 210 ที่กำหนดให้รัฐภาคีออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากการทิ้งเท และข้อ 216 ที่กำหนดให้รัฐชายฝั่งบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับภาวะมลพิษจากการทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีปของตนอีกทั้งยังเป็นการยกระดับกฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่นลงทะเลให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล ประกอบกับได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุลงทะเล พ.ศ. เพื่อรองรับพันธกรณีตามพิธีสารนี้แล้ว จึงไม่ขัดข้องในหลักการต่อการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ค.ศ. 1996

² กระทรวงคมนาคม. (23 มกราคม 2563). เรื่อง ขอความเห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972. [หนังสือราชการ] (คค (ปคร) 0202/25)

โดยประเทศไทยสามารถเข้าเป็นภาคีพิธีสารดังกล่าวได้โดยการภาคยานุวัติ (Accession) ตามระบุไว้ในข้อ 24 ของพิธีสาร ค.ศ. 1996

7.1.2 ประเด็นมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เนื่องจากพิธีสาร ค.ศ. 1996 มีถ้อยคำและบริบทที่มุ่งก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหากการเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามพิธีสารดังกล่าว พิธีสาร ค.ศ. 1996 ก็จะใช้เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

7.2 กรมเจ้าท่า มีความเห็นดังนี้

7.2.1 ความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีพิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996

ประเทศไทยมีความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ค.ศ. 1996 เนื่องจากได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล พ.ศ. เพื่อรองรับพันธกรณีตามพิธีสารดังกล่าวแล้ว อีกทั้งการเข้าเป็นภาคีพิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996 จะช่วยส่งเสริมและป้องกันสิ่งแวดล้อมในทะเลจากการทิ้งวัสดุหรือของเสียอื่นลงในทะเล โดยสร้างระบบการอนุญาตและตรวจสอบก่อนดำเนินการทิ้งวัสดุหรือของเสียใดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อป้องกันการทำลายสภาพแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทย โดยควรตั้งข้อสงวนตามข้อ 7 ของพิธีสาร ค.ศ. 1996 ในเรื่องขอบเขตการใช้บังคับ ให้พิธีสาร ค.ศ. 1996 ไม่ใช่บังคับบริเวณน่านน้ำภายในของประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 6 (1) ของร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล พ.ศ. เนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีกฎหมายอื่นใช้บังคับอยู่แล้ว

7.2.2 ประเด็นสถานะของพิธีสาร ค.ศ. 1996

พิธีสารฯ มีผลเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

8. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่ปรากฏในพิธีสาร

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) (ข้อ 3 วรรค 1) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ที่อยู่ในข้อ 3 วรรค 2

8.1 หลักการป้องกันล่วงหน้า Precautionary Principle (PP)³

จากข้อจำกัดของหลักกฎหมายที่มีอยู่ เช่น หลักกฎหมายละเมิด และหลักการเรื่องผู้เสียหาย ว่าการจะเรียกร้องค่าเสียหาย หรือเรียกร้องให้ยุติการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น จะต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นก่อน จึงจะสามารถดำเนินการทางกฎหมายต่อไปได้ แต่ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น

³ นัท (มปป.มน คงเจริญ). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. สืบค้นวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 จาก <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374128.pdf>

มีลักษณะอย่างหนึ่งคือ หากเกิดความเสียหายขึ้นความเสียหายนั้นอาจจะร้ายแรง และส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อระบบทางธรรมชาติอื่น ๆ

เนื้อหาของหลักการระวางไว้ก่อน มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลที่ได้มาอันเป็นสาเหตุของการดำเนินการระวางไว้ก่อนนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้ ไม่ได้เกิดจากจินตนาการ ดังเช่นกรณีภาวะโลกร้อน ซึ่งมีสถิติและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์อธิบายปรากฏการณ์นี้อยู่ แม้ว่าจะไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ถึงสาเหตุของปรากฏการณ์ได้อย่างแน่ชัด และยังไม่อาจจะบ่งถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่าจะก่อความเสียหายเท่าใดในบริเวณใดบนพื้นที่โลก แต่ก็สามารถบอกถึงแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นได้ เป็นต้น

มาตรการที่จะต้องดำเนินการนั้น ต้องมีลักษณะที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับระดับความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้การดำเนินการที่อาจมีค่าใช้จ่ายนั้นเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (cost-effective measure) เนื่องจาก เราไม่สามารถห้ามกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้ เท่าที่ทำได้คือการเปลี่ยนภาระในการดำเนินการไปให้ผู้ที่จะดำเนินกิจกรรมนั้น ต้องสร้างมาตรการในการป้องกัน เช่น การศึกษาหาข้อมูลว่ากิจกรรมที่ตนเองจะดำเนินการนั้นไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือหากจะมีผลกระทบก็จะมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาอย่างไร เป็นต้น

8.2 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย Polluter Pays Principle (PPP)⁴

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ มาจากพื้นฐานแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากร และในกระบวนการผลิต ผู้ประกอบการต้องการจะลดต้นทุนการผลิต จึงผลัดภาระในการจัดการบางอย่างไปสู่สังคมภายนอก (externalized cost) ยกตัวอย่าง การผลิตจากโรงงานเกิดน้ำเสียที่ปนเปื้อนสารเคมี แทนที่โรงงานนั้นจะบำบัดน้ำให้มีคุณภาพดีดังเดิม ก่อนที่จะปล่อยน้ำเสียนั้นลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ แต่เนื่องจากการบำบัดน้ำมีค่าใช้จ่าย ต้องติดตั้งระบบบำบัดน้ำ รวมทั้งการเปิดใช้ระบบต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ซึ่งนับเป็นต้นทุนที่ผู้ประกอบการต้องเพิ่มขึ้นหากแบกภาระนั้นเอง หรือหากจะผลัดภาระให้ผู้บริโภคก็ทำให้ราคาสินค้าแพงขึ้น ดังนั้น ทางที่จะลดต้นทุนคือการผลัดภาระให้แก่สังคม คือเมื่อปล่อยน้ำเสียที่ไม่ได้บำบัดลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ สังคมต้องแบกรับภาระในการบำบัดน้ำเสียนั้น โดยรัฐหรือชุมชนต้องเป็นผู้จัดการ ทั้งที่ผู้ประกอบการเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการประกอบกิจการ ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่ว่าใครเป็นผู้ก่อมลพิษก็ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษนั้น

ต้นกำเนิดของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ เริ่มจากการสนับสนุนขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development-OECD) ที่กำหนดไว้ในแนวทางเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (PECD Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies) เมื่อ ปี 1972 ได้วางหลักเกณฑ์ ทั่วไป ว่าผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษ เพื่อให้สภาพแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ดี โดยการดำเนินตามมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น และค่าใช้จ่ายในการผลิตเหล่านี้ก็ควรจะสะท้อนอยู่ในราคาสินค้าที่เป็นต้นทุนในการผลิตที่แท้จริง ใจความสำคัญหลักของเรื่องนี้คือการผลัก

⁴ นท (มปป.มน คงเจริญ.). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. สืบค้นวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 จาก <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374128.pdf>

ค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนในการผลิต (internalization) ให้สะท้อนอยู่ในราคาของสินค้าและบริการที่เป็นจริงในสังคม จะทำให้กระบวนการผลิตที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมได้ระวังให้มากขึ้นในการจะดำเนินการ

แนวความคิดนี้ได้ขยายขอบเขตไปสู่การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ว่าผู้ที่มีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก็สมควรมีหน้าที่รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นด้วย เช่น ผู้ที่ใช้สินค้าเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็น การใช้น้ำ การใช้ถุงพลาสติก ยิ่งใช้มากยิ่งก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต้องกำจัดของเสีย จึงเกิดหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principle-UPP) และจากฐานคิดเดียวกันนี้ หลักการได้ขยายรวมไปถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่น คุณภาพอากาศที่ดี แหล่งน้ำที่สะอาด อันมีค่าใช้จ่ายในการบำบัดสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมสาธารณะให้ได้พักผ่อนหย่อนใจ ผู้ที่ได้ประโยชน์ก็ควรมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายด้วยจึงเกิดหลักผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle-BPP)

วิธีการที่นำหลักการนี้ไปใช้ อาศัยเครื่องมือการคิดคำนวณทางเศรษฐศาสตร์ ถึงต้นทุนการผลิตที่อาจก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยการคิดเป็นค่าธรรมเนียมในการผลิต การกำหนดให้เป็นภาษีสิ่งแวดล้อม เช่น carbon tax ระบบใบอนุญาตที่สามารถซื้อขายได้ (marketable permits) ที่หากผู้ผลิตพยายามปรับปรุงการผลิตของตนเองเพื่อลดการก่อมลพิษ ก็สามารถนำใบอนุญาตนั้นไปขายได้ เช่นกรณี carbon credit และระบบมัดจำและคืนเงิน (deposit refund system) เช่น การวางเงินมัดจำในกรณีผู้ได้รับสัมปทานทำเหมืองแร่ เป็นต้น

เอกสารเพิ่มเติม

1. 1996 PROTOCOL TO THE CONVENTION ON THE PREVENTION OF MARINE POLLUTION BY DUMPING OF WASTES AND OTHER MATTER, 1972 (LONDON PROTOCOL 1996)

พิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้ และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 (พิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996)