

## มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการของเรือเดินทะเล

### LEGAL MEASURES FOR THE CONTROL OF GARBAGE DISCHARGE FROM SHIP OPERATIONS

ชลธิศ รันสินโย

Chonlatit Ransinyo

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : chon\_tu51@live.com

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,

Faculty of Law, Thammasat University. Email address : chon\_tu51@live.com

Received : August 6, 2018

Revised : June 20, 2019

Accepted : June 26, 2019

#### บทคัดย่อ

ภาวะมลพิษทางทะเลอันเกิดจากเรือเดินทะเลถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศในทะเลเป็นอย่างมาก จากเหตุที่ในปัจจุบัน การคมนาคมทางทะเลเป็นที่นิยมทำให้ปริมาณเรือที่สัญจรในทะเลมีปริมาณมาก การให้ความสำคัญด้านการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือจึงจำเป็นและต้องอาศัยความร่วมมือในหลายภาคส่วน ซึ่งเมื่อกล่าวถึงลักษณะภาวะมลพิษที่เกิดจากเรือเดินทะเลมีด้วยกันอยู่ 3 ลักษณะ คือ การทิ้งเท, อุบัติการณ์ในการเดินเรือ, และการปล่อยทิ้งของเสีย อันเกิดจากปฏิบัติการของเรือ ซึ่งของเสียอันเป็นมลพิษจากปฏิบัติการของเรือนี้ประกอบไปด้วย น้ำมัน ของเหลวที่เป็นพิษในระวาง สารอันตราย สิ่งปฏิกูล ขยะ และมลพิษทางอากาศ บทความนี้จะกล่าวถึงเรื่องภาวะมลพิษอันเกิดจากการปล่อยทิ้งอันเกิดจากปฏิบัติการของเรือเฉพาะในส่วนของการปล่อยทิ้งขยะ ในส่วนมาตรการระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมภาวะมลพิษจากการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเล และพิจารณามาตรการของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าวว่ามีความสอดคล้องกับมาตรการระหว่างประเทศอันถือเป็นมาตรการสากลมากน้อยเพียงใด จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า มีมาตรการว่าด้วยการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเลปรากฏในกฎหมายภายในหลายฉบับ แต่ก็พบปัญหาสำคัญหลายประการที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาเรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายต่อเรือที่ไม่ได้ครอบคลุมถึงเรือต่างชาติที่เดินเรืออยู่ในทะเลไทย ปัญหาเรื่องเขตบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และปัญหาเรื่องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเลที่ไม่มีความชัดเจนในส่วนของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเล

#### คำสำคัญ

การปล่อยทิ้งขยะ, ปฏิบัติการของเรือ, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล, อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ

**ABSTRACT**

Pollution due to commutation of ships is a major problem that affects the environment and ecosystems in the sea. Currently, maritime transportation has become very common. This leads to a large number of the ships traveling in the sea. Therefore, the emphasis of marine pollution control is extremely crucial and requires cooperation from many sectors. There are three types of pollution that caused by ships: dumping, incidents of navigation and discharge of waste as a result of the operation of ships. The composition of these types of pollution includes oil, noxious liquid substances, harmful substances, sewage, garbage and air pollution. This article will primarily discuss about the garbage generated by the discharge of waste from ship operations, as well as the measures in the international perspective on the pollution control of ships. Furthermore, it will also examine whether the measures in Thailand is in line with the international regulation standards.

**Keyword**

Discharge of waste, Ship operations, United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS, The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978, MARPOL 73/78, Annex V

## บทนำ

ทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลกที่มนุษย์ใช้ประโยชน์ นอกจากประโยชน์ทางด้านทรัพยากรแล้ว มนุษย์ยังใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นใช้เป็นเส้นทางการคมนาคม ซึ่งก็ถือเป็นช่องทางหนึ่งที่สำคัญมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในอดีตมนุษย์ใช้ทะเลเป็นเส้นทางในการติดต่อค้าขาย การทหาร เป็นหลัก แต่ในปัจจุบัน การคมนาคมทางทะเลก็ยังถูกใช้เพื่อการสำรวจทรัพยากรทางทะเลและการท่องเที่ยวอีกด้วย เมื่อมีการใช้ประโยชน์ในทะเลมากมาย ย่อมก่อให้เกิดปัญหาภาวะมลพิษตามมาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งปัญหาหนึ่งที่เป็นที่สนใจและเป็นปัญหาสำคัญคือภาวะมลพิษจากขยะที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมในทะเลอย่างมาก

การที่เรือลำหนึ่งออกเดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง จุดหมายจะเป็นตัวประมาณว่าเรือจะต้องแล่นอยู่ในทะเลนานเพียงใด โดยการเดินเรือในภาคการขนส่งที่มีปริมาณมากที่สุดในปัจจุบันนั้น มักเป็นการเดินทางจากที่หนึ่งในรัฐหนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่งในอีกรัฐหนึ่งซึ่งมีระยะทางไกล ทำให้เรือแล่นอยู่กลางทะเลเป็นเวลานาน นอกจากกิจกรรมภายใต้ภาระกิจการขนส่งแล้ว บนเรือยังจำเป็นต้องมีการประกอบกิจกรรมของคนประจำเรือ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมในการดำรงชีพ เช่น การประกอบอาหาร หรือจะเป็นกิจกรรมสันทนาการต่าง ๆ กิจกรรมทั้งหลายของคนบนเรือนั้นในเรือลำหนึ่ง ๆ จำเป็นจะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคที่จำเป็นประกอบอยู่ด้วย เช่น ต้องมีครัวในการประกอบอาหาร มีห้องสุขา เป็นต้น และจำเป็นต้องบรรทุกเสบียงให้เพียงพอต่อการเดินเรือครั้งหนึ่ง ๆ สิ่งเหล่านี้เองเป็นแหล่งที่มาของขยะบนเรือ ซึ่งจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ถูกต้องเพื่อป้องกันไม่ให้กระทบต่อสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศในทะเล

เมื่อการคมนาคมทางทะเลโดยเรือเป็นที่นิยมมากในยุคปัจจุบัน เรือในท้องทะเลจึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ย่อมทำให้ภาวะมลพิษในทะเลมีเพิ่มมากขึ้น แม้จะมีการกำจัดขยะที่ทางท่าเรือได้จัดเตรียมไว้ แต่ก็อาจไม่เป็นที่แน่นอนว่าขยะทั้งหมดที่มาจากเรือจะถูกจัดการอย่างถูกวิธี ทั้งการละเลยของผู้ประกอบการเรือหรือคนประจำเรือที่อาจจะเห็นว่าการทิ้งขยะบางประเภทบางจำนวนลงสู่ทะเลจะสะดวกกว่า หากมีการลักลอบเช่นนี้มากขึ้นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลย่อมกระจายไปในวงกว้าง ไม่เพียงแต่พื้นที่ชายฝั่งตามแนวทางการเดินเรือเท่านั้น แต่ยังรวมถึงอาณาบริเวณทะเลทั้งหมด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐหรือประเทศต่าง ๆ ต้องมีมาตรการ เพื่อลดและควบคุมมลพิษที่เกิดจากเรือไปสู่ทะเล เพื่ออนุรักษ์สภาพแวดล้อมทางทะเลให้คงอยู่ได้ต่อไป

นอกจากนี้ ปฏิบัติการของเรือตามปกติในการกิจประจำวันเป็นเหตุหนึ่งที่มีการปล่อยของเสีย และน้ำมัน ซึ่งก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลจากการเดินเรือ<sup>1</sup> จากมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการตามปกติของเรือดังกล่าวสามารถส่งผลกระทบต่อเกิดความเสียหายแก่ชุมชนที่อยู่ชายฝั่ง การประมง และระบบนิเวศน์ท้องถิ่น เช่น มหาสมุทรอาร์กติก ซึ่งได้รับปัญหาผลกระทบจากมลพิษทางทะเลระยะยาวเนื่องจากมีปัจจัยทางสภาพอากาศมาเกี่ยวข้อง<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้การแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเมื่อเกิดภาวะมลพิษขึ้นแล้วจึงไม่เพียงพอและไม่คุ้มค่า เพราะนอกจากจะใช้งบประมาณ อุปกรณ์ และกำลังคนจำนวนมากในการทำให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลกลับคืนสู่สภาพเดิมแล้ว ยังไม่มีหลักประกันด้วยว่าวิธีการแก้ไขปัญหามลพิษดังกล่าวจะได้ผลและปลอดภัย และไม่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษที่อาจร้ายแรงมากกว่ามลพิษที่ต้องการกำจัดอีก<sup>3</sup>

ความพยายามในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือในระดับโลกจะเห็นได้จากอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือโดยเน้นที่เขตอำนาจของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐเจ้าของธง (flag state) รัฐ

<sup>1</sup> Bodansky, D., "Protection the Marine Environment from Vessel-source Pollution : UNCLOS III and Beyond," *Ecology Law Quarterly* 18, p. 724 (September 1991.)

<sup>2</sup> Patricia W., Birnie and Alan E., Boyle, *International Law and Environment*, (Oxford : Oxford University Press, 1992), p. 263

<sup>3</sup> D. Brubaker, "Marine Pollution and International Law," *British Yearbook of International Law* 64, p. 12-30 (January 1994.)

ชายฝั่ง (coastal state) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (port state) ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and the Protocol of 1978 (MARPOL 73/78)) ซึ่งกล่าวในรายละเอียดโดยตรงถึงมลพิษประเภทต่าง ๆ จากเรือ โดยกำหนดไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญา ซึ่งมีทั้งหมด 6 ภาคผนวก ได้แก่ ภาคผนวกที่ 1 ข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน (Annex I Regulations for the Prevention of Pollution by Oil) ภาคผนวกที่ 2 ข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมมลพิษจากสารของเหลวที่มีพิษในปริมาณรวม (Annex II Regulations for the Control of Pollution by Noxious Liquid Substances in Bulk) ภาคผนวกที่ 3 ข้อบังคับสำหรับการป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ (Annex III Prevention of Pollution by Harmful Substances Carried by Sea in Packaged Form) ภาคผนวกที่ 4 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษอันเกิดจากการขจัดสิ่งปฏิกูลจากเรือ (Annex IV Prevention of Pollution by Sewage from Ships) ภาคผนวกที่ 5 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ (Annex V Prevention of Pollution by Garbage from Ships) และภาคผนวกที่ 6 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือ (Annex VI Prevention of Air Pollution from Ships)

การที่ประเทศต่าง ๆ จะเข้าเป็นภาคีของ MARPOL 73/78 จะต้องผูกพันในภาคผนวกที่ 1 และ 2<sup>4</sup> ในส่วนของมลพิษจากขยะ (garbage) ที่ปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 5 แห่ง MARPOL 73/78 นี้ มีข้อกำหนดว่าด้วยประเภทของขยะที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ ข้อกำหนดว่าด้วยการทิ้งและการห้ามทิ้งขยะ ข้อกำหนดให้เรือต้องมีมาตรการจัดการขยะบนเรือ รวมไปถึงข้อกำหนดหน้าที่ให้รัฐที่เป็นเจ้าของท่าเรือจัดให้มีสิ่งรองรับของเสียจากเรือ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### 1. ลักษณะภาวะมลพิษที่เกิดจากเรือเดินทะเล

ภาวะมลพิษจากเรือ (pollution from ships) อาจเกิดได้ 3 ลักษณะ อันได้แก่

(1) การทิ้งเท (dumping) คือ การใช้เรือขนถ่ายของเสียและสารอื่น ๆ ที่มนุษย์ไม่ใช้แล้วมาทิ้งลงสู่ทะเลโดยจงใจเพื่อกำจัด

(2) การปล่อยทิ้ง (discharge) คือ การที่เรือปล่อยทิ้งของเสียที่เป็นผลมาจากปฏิบัติการตามปกติของเรือลงสู่ทะเล เช่น น้ำมัน ขยะ และการปล่อยน้ำล้างท้องเรือที่มีน้ำมันผสมอยู่ลงสู่ทะเล ขยะหรือสิ่งปฏิกูลอันเกิดจากปฏิบัติการของเรือ (operation of ships)

(3) จากอุบัติเหตุ (accidents) อุบัติการณ์ในการเดินเรือ (incidents of navigation) เช่น การเกยตื้น อุบัติเหตุเรือชนกัน<sup>5</sup> อันเป็นเหตุให้เรือจำเป็นต้องมีการสลัดทิ้งสัมภาระบนเรือหรือเป็นเหตุให้เรือต้องจมลงสู่ท้องทะเล

ภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือที่มีสาเหตุมาจากปฏิบัติการตามปกติของเรือ (normal operation of ships) มักเป็นการก่อให้เกิดภาวะมลพิษด้วยความจงใจ (willfully) ในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ บนเรือเดินทะเล ซึ่งโดยทั่วไปพบว่าเรือโดยส่วนใหญ่โดยเฉพาะเรือเดินทะเลแบบประจำเส้นทาง (sea – liners) และเรือบรรทุกน้ำมัน (tankers) เมื่อเรือได้สัญจรในพื้นที่ที่ห่างไกลหรือในบริเวณที่ยากแก่การควบคุมตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ชายฝั่ง ลูกเรือก็มักจะหละหลวมต่อมาตรการควบคุมมลพิษต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยทิ้งน้ำมัน น้ำเสีย สารเคมี ขยะ เศษชี้ถ้า เหม่า หรือไอเสียต่าง ๆ<sup>6</sup>

การปล่อยทิ้ง (discharge) จากการปฏิบัติการของเรือ (operation of ships) ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร 1978 หรือ MARPOL 73/78 หมายถึง

<sup>4</sup> R. Michael M'Gonigle and Mark w. Zacher, *Pollution Politics and International Law : Tanker at Sea*, (California : University of California Press, 1981) p. 122

<sup>5</sup> จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น. 40

<sup>6</sup> เดือนเด่น นาคสีหราช, *ภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือ*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), น. 50

การปล่อยทิ้งจากปฏิบัติการปกติของเรือไม่ว่าจะเป็นจากเหตุใดก็ตาม เช่น น้ำที่ปล่อยทิ้งจากถังอับเฉา การล้างเรือ การกำจัด (disposal) สารเคมีมากกว่าการไหลล้น (spilling) การรั่ว (leaking) การสูบ (pumping) หรือการไหลทิ้ง (emptying) รวมถึงการไหล (escape) ของน้ำมัน<sup>7</sup> ซึ่งมลพิษน้ำมันจากเรือโดยประมาณร้อยละ 66 มาจากการทิ้งน้ำเสียจากการล้างถังน้ำมันและการทิ้งน้ำอับเฉาที่มีน้ำมันปนเปื้อนมากับเรือ<sup>8</sup> แต่ไม่ใช่กรณีของการปล่อยทิ้งอันเกิดจากความตั้งใจของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือซึ่งเป็นเรื่อง “การทิ้งเท” (dumping)

ลักษณะภาวะมลพิษที่เกิดจากเรือเดินทะเลอันเกิดจากการปล่อยทิ้ง (discharge) มีความแตกต่างกับการทิ้งเท (dumping) กล่าวคือ การทิ้งเท (dumping) หมายถึง การทิ้งของเสียหรือวัตถุอื่นจากเรือลงสู่ทะเล รวมถึงการทิ้งเทตัวเรือด้วยซึ่งเป็นการกระทำโดยจงใจ (deliberate) การทิ้งเทนั้นไม่ได้พิจารณาถึงกรณีที่มาว่าของเสียหรือวัตถุอื่นที่นำมาทิ้งลงสู่ทะเลนั้นจะนำมาจากที่ใด ไม่ว่าจะเป็นแหล่งที่มาจากบนบก จากครีวเรือน จากกระบวนการอุตสาหกรรม หรือมาจากสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ในขณะที่การปล่อยทิ้ง (discharge) หมายถึงการกำจัดของเสียอันเกิดจากการปฏิบัติการของเรือเดินทะเล (operation of ships) เท่านั้น<sup>9</sup> โดยจะเกิดขึ้นบริเวณใดในทะเลก็ได้ ทั้งบริเวณที่อยู่ในเขตอำนาจรัฐ (national jurisdiction of state) อันได้แก่ ทะเลอาณาเขต (territorial sea) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) และไหล่ทวีป (continental shelf)<sup>10</sup> อีกทั้งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) ได้ให้นิยามคำว่า “ทิ้งเท” ว่าไม่รวมถึงการกำจัดของเสียหรือสารอื่นที่สืบเนื่องจากการปฏิบัติการโดยปกติของเรือ<sup>11</sup> ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การทิ้งเท (dumping) ไม่รวมการปล่อยทิ้ง (discharge) ซึ่งการปล่อยทิ้งมิได้เฉพาะแต่ของเสียหรือสารอันเกิดจากการปฏิบัติการของเรือเท่านั้น

## 2. มาตรการระหว่างประเทศในการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเล

การควบคุมภาวะมลพิษจากปฏิบัติการของเรือมีกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะทั่วไปตามที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)) โดยกล่าวถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปในการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือเดินทะเลโดยเน้นที่การใช้เขตอำนาจของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973) หรือ MARPOL 73/78 ซึ่งกล่าวถึงประเภทต่าง ๆ ของภาวะมลพิษจากปฏิบัติการของเรือ

มาตรการทางกฎหมายและการบังคับให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวในทางระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมภาวะมลพิษจากปฏิบัติการของเรือ (operation of ships) เป็นไปตามหลักการใช้เขตอำนาจของรัฐ (jurisdiction of states) ทั้งตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศและสนธิสัญญา<sup>12</sup> โดยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กล่าวถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปในการใช้เขตอำนาจของรัฐในฐานะรัฐเจ้าของธง (flag states) ที่ให้รัฐเจ้าของธงใช้เขตอำนาจของตนเหนือเรือที่ตนอนุญาตให้ชักธงไม่ว่าเรือนั้นจะอยู่ที่ใดก็ตาม<sup>13</sup> ในฐานะรัฐชายฝั่ง (coastal states) ที่ให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจเหนือเรือต่างชาติที่อยู่ในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน<sup>14</sup> ตามหลักการใช้อำนาจโดยอาศัยหลักพื้นที่ (spatiality principle)<sup>15</sup> หรือในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ (port states) ที่มีอำนาจเหนือเรือต่างชาติที่จอดแวะที่ท่าเรือของตน แม้ว่าเรือต่างชาตินั้นจะไม่ได้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเลอาณา

<sup>7</sup> MARPOL 73/78, Article 2

<sup>8</sup> David W. Abecassis, *Marine Oil Pollution*, (Cambridge : University of Cambridge, 1976), p. 17.

<sup>9</sup> จุมพต สายสุนทร, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 269

<sup>10</sup> เดือนเด่น นาควสุนทร, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น. 102

<sup>11</sup> UNCLOS, Article 1 Paragraph 1 (5) (b) Use of terms and scope

<sup>12</sup> จุมพต สายสุนทร, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 211

<sup>13</sup> UNCLOS Article 91 Paragraph 1 Nationality of ships

<sup>14</sup> UNCLOS Article 211 Paragraph 5 Pollution from vessels

<sup>15</sup> จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 13, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), น. 252

เขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเจ้าของท่าเรือเช่นว่านั้นก็ตาม แต่หากรัฐเจ้าของท่าเรือดังกล่าวเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาที่กำหนดให้รัฐท่าเรือมีอำนาจเหนือเรือของรัฐภาคีอื่นที่ได้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษจากเรือไม่ว่าในทะเลหลวง ทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่นที่เป็นภาคีในอนุสัญญาเดียวกันก็สามารถที่จะดำเนินการสอบสวนเรือดังกล่าวได้<sup>16</sup> ทั้งนี้ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับการร้องเรียนจากรัฐภาคีที่เป็นเจ้าของธงของเรือนั้น หรือจากรัฐภาคีที่ได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนข้อห้ามการปล่อยทิ้งของรัฐนั้น<sup>17</sup>

การออกกฎหมายและข้อบังคับ เพื่อควบคุมภาวะมลพิษอันเกิดจากปฏิบัติการของเรือของรัฐตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลไม่ว่าในสถานะรัฐเจ้าของธง (flag states) รัฐชายฝั่ง (coastal states) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (port states) กฎหมายและข้อบังคับนั้นต้องสอดคล้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไปซึ่งได้กำหนดโดยองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือที่ประชุมทางการทูตทั่วไป โดยหลักเกณฑ์ว่าด้วยการควบคุมการปล่อยทิ้งของเสียหรือสสารจากปฏิบัติการของเรือเดินทะเลนั้นปรากฏอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ (Protocol of 1973 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973) หรือเรียกว่า MARPOL 73/78 ที่จัดทำโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization) ซึ่งกล่าวถึงรายละเอียดโดยตรงถึงมลพิษประเภทต่าง ๆ จากเรือ โดยในส่วนของขยะ (garbage) ปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 5 (Annex V) แห่งอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งตามภาคผนวกที่ 5 นี้ เป็นส่วนที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญา MARPOL 73/78 สามารถเลือกที่จะผูกพันหรือไม่ก็ได้ (optional annex)

ข้อกำหนดว่าด้วยการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะ (garbage) ตามภาคผนวกที่ 5 แห่งอนุสัญญา MARPOL 73/78 กล่าวถึงมาตรการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการของเรือที่กำหนดให้การกำจัดขยะบางประเภทที่สามารถกำจัดได้ ขยะบางประเภทที่กำจัดได้แต่ต้องภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดรวมถึงการห้ามกำจัดขยะบางประเภทไม่ว่ากรณีใด ๆ ภายใต้เงื่อนไขของพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามนิยาม และข้อยกเว้นไม่ให้บังคับใช้ข้อกำหนดการทิ้งขยะกรณีกระทำเพื่อรักษาความปลอดภัยของเรือและบุคคลบนเรือ หรือเพื่อการช่วยชีวิตในทะเลกรณีการทิ้งเป็นผลมาจากความเสียหายของเรือและอุปกรณ์ของเรือ แต่ต้องใช้มาตรการป้องกันตามสมควรทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุเพื่อป้องกันหรือลดการปล่อยทิ้งดังกล่าว หรือกรณีการสูญเสียวางสิ่งเคราะห์โดยอุบัติเหตุ<sup>18</sup> นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงข้อกำหนดให้รัฐที่เป็นเจ้าของท่าเรือต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับขยะ และข้อกำหนดให้เรือมีหน้าที่ต้องแสดงป้ายประกาศ (placards) มีแผนจัดการขยะบนเรือ (garbage management plans) และมีบันทึกการจัดการขยะ (garbage record book)<sup>19</sup> อันเป็นมาตรการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะบนเรืออย่างหนึ่งด้วย

เรือที่อยู่ในขอบเขตการบังคับใช้ MARPOL 73/78 หมายถึง เรือประเภทใด ๆ ก็ตามที่ปฏิบัติการในสิ่งแวดล้อมทางทะเล และรวมถึงเรือไฮโดรฟอยล์ (hydrofoil boats) พาหนะเบาะอากาศ (air cushioned vehicles) เรือดำน้ำ (submersibles) ยานลอยน้ำ (floating craft) และแท่นขุดเจาะทั้งแบบที่ติดกับที่ (fixed platform) และแบบลอยน้ำ (floating platforms)<sup>20</sup> ซึ่งมีสิทธิจะชักธงของรัฐภาคีแห่ง MARPOL 73/78 หรือถึงแม้จะไม่มีสิทธิชักธงของรัฐภาคีแห่ง MARPOL 73/78 แต่ก็ปฏิบัติการภายใต้อำนาจของรัฐภาคีดังกล่าว<sup>21</sup> แต่ไม่รวมเรือรบ กองเรือช่วยรบ (naval auxiliary) หรือเรืออื่น ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือดำเนินการและใช้เพียงเพื่อราชการของรัฐบาลอันไม่ใช่ว่า

<sup>16</sup> UNCLOS Article 218 Paragraph 1 Enforcement by port States

<sup>17</sup> UNCLOS Article 218 Paragraph 2 Enforcement by port States

<sup>18</sup> MARPOL 73/78, Annex V, Regulation 6 Exception

<sup>19</sup> MARPOL 73/78, Annex V, Regulation 9 Placards, Garbage Management Plans and Garbage Record-Keeping

<sup>20</sup> MARPOL 73/78, Article 2 Paragraph 4 Definitions

<sup>21</sup> MARPOL 73/78, Article 3 Paragraph 1(a), (b) Application

พาณิชย์<sup>22</sup> เนื่องจากเป็นเรือที่มีความคุ้มกันอธิปไตย (sovereign immunity) ตามข้อ 95 และข้อ 96 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หากแต่มีเงื่อนไขว่ารัฐเจ้าของธงที่มีความคุ้มกันอธิปไตยดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมโดยไม่ทำให้การปฏิบัติการหรือสมรรถนะในการปฏิบัติการของเรือดังกล่าวต้องเสื่อมเสียไป เพื่อประกันว่าเรือเช่นว่านั้นกระทำในลักษณะที่สอดคล้องกับ MARPOL 73/78 ตามสมควรและเท่าที่ปฏิบัติได้

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา MARPOL 73/78 คือการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือเป็นหลัก ดังนั้นการบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ จึงเป็นพันธกรณีของรัฐเจ้าของธงเรือ (flag states) เป็นสำคัญ<sup>23</sup> ซึ่งต้องมีมาตรการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะต่อเรือที่ชักธงของตน แต่ประสิทธิภาพในการสอดส่องดูแลเรือที่ชักธงของรัฐที่ไม่อาจเป็นไปได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับปัญหาการชักธงของเรือเพื่อความสะดวก (flag of convenience) ที่เรือไม่ได้มีความเกี่ยวโยงอันแท้จริง (genuine link)<sup>24</sup> จึงไม่เรื่องง่ายนักที่รัฐเจ้าของธงจะบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อบทบาทของรัฐชายฝั่ง (coastal states) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (port states) มากขึ้นเป็นวิธีหนึ่งที่จะบรรเทาปัญหาความหละหลวมดังกล่าวได้ กล่าวคือ ในกรณีรัฐเจ้าของท่าเรือ (port state) ที่มีอำนาจสอบสวนเรือที่เข้าเทียบท่าที่ทำการฝ่าฝืนข้อห้ามการปล่อยทิ้งขยะนอกน่านน้ำภายในนอกทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐนั้นได้เมื่อได้รับการร้องเรียนจากรัฐที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนนั้น<sup>25</sup> รวมถึงมาตรการที่กำหนดให้รัฐท่าเรือต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับขยะ (reception facilities) และในกรณีของรัฐชายฝั่ง (coastal state) ที่มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อเรือไม่ว่าจะชักธงของรัฐนั้นหรือเรือที่ชักธงของรัฐอื่น เมื่อเรือนั้นทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ ของรัฐชายฝั่งในทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ<sup>26</sup>

### 3. มาตรการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเลโดยประเทศไทย

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยมีผลบังคับใช้ต่อประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และเป็นภาคีในอนุสัญญา MARPOL 73/78 แล้ว แต่สำหรับภาคผนวกที่ 5 (Annex V) ว่าด้วยเรื่องขยะ (garbage) ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี แม้ว่าภาคผนวกดังกล่าวรัฐภาคีสามารถที่จะเลือกผูกพันหรือไม่ก็ได้ (optional annex) แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็สมควรที่จะถูกพิจารณาเป็นมาตรฐานในการออกกฎหมายหรือข้อบังคับในการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการของเรือเดินทะเลของประเทศไทย

ในฐานะรัฐเจ้าของธง (flag state) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดให้ทุกรัฐกำหนดเงื่อนไขการให้สัญชาติของตนแก่เรือ ในการจดทะเบียนเรือในอาณาเขตของตนแก่เรือ ในการจดทะเบียนเรือในทะเลอาณาเขตของตนและในการใช้สิทธิชักธงของตน เรือย่อมมีสัญชาติของรัฐซึ่งเรือนั้นมีสิทธิชักธงและจะต้องมีความเกี่ยวโยงกันโดยแท้จริง (genuine link) ระหว่างรัฐกับเรือนั้น โดยรัฐนั้นจะออกเอกสาร เพื่อการนั้นให้แก่เรือที่รัฐนั้นได้ให้สิทธิชักธงของตน<sup>27</sup> เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการอนุญาตให้เรือชักธงของประเทศไทยเพื่อให้แน่ใจว่าเรือที่ชักธงของประเทศไทยนั้นมีความเกี่ยวโยงกันอย่างแท้จริง (genuine link) กับประเทศไทย พบว่าตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มีบทบัญญัติว่าด้วยเงื่อนไขที่เรือจะชักธงของประเทศไทยได้ต้องเป็นเรือไทยเท่านั้น ปรากฏตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเงื่อนไขการจดทะเบียนเรือไทยตามมาตรา 7 ทวิ 7 ตรี และ 7 จัตวา ซึ่งเป็นหลักประกันทางกฎหมายในระดับหนึ่งให้เรือที่ชักธงของประเทศไทยมีความเกี่ยวโยงกับประเทศไทยในระดับหนึ่ง

<sup>22</sup> MARPOL 73/78, Article 3 Paragraph 3 Application

<sup>23</sup> จุมพต สายสุนทร, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 344

<sup>24</sup> เดือนเด่น นาคสีหราช, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น. 212

<sup>25</sup> จุมพต สายสุนทร, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 348

<sup>26</sup> เพ็งอ่าว, น. 349

<sup>27</sup> UNCLOS, Article 91 Nationality of Ships

ในส่วนของการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากเรือที่ชักธงของประเทศไทยนั้น โดยอาศัยการใช้เขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงที่มีเขตอำนาจที่จะออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากเรือซึ่งชักธงของรัฐตนหรือที่จดทะเบียนกับตน<sup>28</sup> และรัฐจะต้องใช้บังคับกฎหมายและข้อบังคับของตนตลอดทั้งกฎเกณฑ์และมาตรฐานเช่นว่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะมีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ มาตรฐาน กฎหมายและข้อบังคับเช่นว่านั้น ณ ที่ใดก็ตาม<sup>29</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐเจ้าของธงต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าเรือที่ชักธงของตนหรือจดทะเบียนกับตนจะถูกห้ามมิให้เดินเรือจนกว่าเรือเหล่านั้นจะสามารถออกสู่ทะเลโดยปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดเกี่ยวกับการออกแบบ ก่อสร้าง เครื่องอุปกรณ์ (equipment) และการจัดกำลังคนประจำเรือ (manning of vessels)<sup>30</sup> โดยเรื่องเกี่ยวกับขยะบนเรือเดินทะเลปรากฏอยู่ใน MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และใกล้เคียงที่สุดปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ที่เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการห้ามเรือไทยปล่อยทิ้งสารอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารอันตรายปนอยู่ลงสู่ทะเล ปรากฏตามมาตรา 53/1 แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 แต่มีข้อสังเกตว่า เนื่องด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมีขึ้น เพื่อรองรับกรณีความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลอันเกิดจากการปล่อยทิ้งสารอันตราย ประกอบกับข้อความตามมาตรา 53/1 ที่ไม่สามารถขยายความไปถึงภาวะมลพิษจากขยะได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการของเรือที่ชักธงของประเทศไทยโดยตรง

ในฐานะรัฐชายฝั่ง (coastal state) ประเทศไทยย่อมมีเขตอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในการออกกฎหมายและข้อบังคับรวมถึงอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมภาวะมลพิษทุกประเภทไม่ว่าจากเรือที่ชักธงของประเทศไทยหรือเรือต่างชาติที่เดินเรืออยู่ในเขตอำนาจแห่งชาติ (national jurisdiction) บริเวณทะเล อันได้แก่บริเวณทั้งหมดที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย (sovereignty) คือ น่านน้ำภายใน (internal waters) ทะเลอาณาเขต (territorial sea) พื้นท้องทะเล (sea-bed) และแผ่นดินใต้ท้องทะเล (subsoil) และบริเวณทะเลส่วนที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย (sovereignty rights) อันได้แก่ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) และไหล่ทวีป (continental shelf)<sup>31</sup> ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่ว่าด้วยการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะลงสู่ทะเลของประเทศไทย โดยเขตบังคับใช้กฎหมายควรที่จะครอบคลุมทั้งทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือแล้วปรากฏตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

#### พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

บทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมภาวะมลพิษปรากฏตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยกำหนดว่าแหล่งกำเนิดมลพิษใดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และเมื่อพิจารณาคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หมายความว่ารวมถึงยานพาหนะ และนิยามคำว่า “ยานพาหนะ” ในส่วนของเรื่อนั้นหมายความว่าเรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับใช้เฉพาะเรือไทยเท่านั้น แม้ว่าเรือที่ชักธงของรัฐอื่นจะทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในเขตอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่อยู่ในข่ายที่ต้องรับผิดชอบ

ตามที่อนุสัญญา MARPOL 73/78 กำหนดให้แท่นขุดเจาะที่อยู่กับที่ (fixed platforms) และแบบลอยน้ำ (floating platforms) อยู่ในความหมายของคำว่า “เรือ” (ships)<sup>32</sup> เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้เขียน

<sup>28</sup> UNCLOS, Article 211 Paragraph 2 Pollution from vessels

<sup>29</sup> UNCLOS, Article 217 Paragraph 1 Enforcement by flag States

<sup>30</sup> UNCLOS, Article 217 Paragraph 2 Enforcement by flag States

<sup>31</sup> จุมพต สายสุนทร, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 366-367.

<sup>32</sup> MARPOL 73/78, Article 2 Paragraph 4 Definitions

เห็นว่าตามความหมายของคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” ในส่วนข้อความตามบทบัญญัติว่า “...สิ่งอื่นใด...” เพียงพอที่จะหมายความรวมถึงแท่นเหล่านี้ด้วยแล้ว อย่างไรก็ตาม หากมีการบัญญัติข้อความให้ชัดเจนว่าหมายความรวมถึงแท่นเหล่านี้ก็จะเป็นความชัดเจนมากขึ้น

ในช่วงเวลาที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษา เป็นช่วงที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ขยายเขตอำนาจการบังคับใช้ตลอดถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของประเทศไทย ซึ่งจะทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเขตการบังคับใช้อย่างครอบคลุม

#### พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

บทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือเดินทะเลปรากฏตามมาตรา 119 โดยห้ามมิให้ผู้ใด เท ทิ้ง สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลลงสู่บริเวณน่านน้ำไทย ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเพียงพอที่จะหมายความรวมถึงการห้ามปล่อยทิ้ง ขยะอันเกิดจากปฏิบัติการของเรือแล้ว แต่ในส่วนของเขตบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวพิจารณาได้จากคำว่า “น่านน้ำไทย” ตามนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหมายความรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของ ราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ซึ่งไม่เกินกว่า 24 ไมล์ทะเลเมื่อวัดจากเส้นฐานที่วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตเท่านั้น ไม่ รวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตอำนาจรัฐแห่งชาติของ ประเทศไทยทั้งหมด

ในส่วนของแท่นขุดเจาะที่อยู่กับที่ (fixed platforms) และแบบลอยน้ำ (floating platforms) ที่แม้ว่า ตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 จะให้หมายความรวมเป็นเรือ (ships) แต่เนื่องด้วยสภาพที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ นอกจากการรื้อถอน จึงไม่อาจหมายความว่า เป็นเรือได้ตามความเป็นจริง ดังนั้น เมื่อพิจารณาขอบเขต และ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ที่มุ่งบังคับต่อเรือที่เคลื่อนที่ไปมาในทะเลได้ ผู้เขียนเห็นว่าการจะเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้เรือหมายความรวมถึงแท่นเหล่านี้จะไม่เหมาะสมนัก ซึ่งควรจะไป ขยายความในพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะ เหมาะสมกว่า

#### พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

บทบัญญัติที่กล่าวถึงการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือปรากฏอยู่ในมาตรา 58, มาตรา 59 และ มาตรา 140 ซึ่งจะถือเป็นการฝ่าฝืนได้ต้องเป็นการกระทำที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ และเขตอำนาจบังคับใช้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวพิจารณาได้ตามความหมายของ “ที่จับสัตว์น้ำ” ตามบทนิยามในมาตรา 5 ของ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่าหมายถึง “ที่มีน้ำขังหรือไหลและหาดทั้งปวงที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่า ไม้และพื้นดินที่มีน้ำท่วมตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินของเอกชนรวมทั้งทะเล” ซึ่ง เมื่อพิจารณาแล้วพบว่ามีความครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางทั้งที่จับสัตว์น้ำในแผ่นดินและทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจ จำเพาะและไหล่ทวีปของประเทศไทย รวมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่งอื่น และทะเลหลวง ด้วยอย่างใดก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความมุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองทรัพยากรประมงเป็นสำคัญ ซึ่งแคบเกิน กว่าที่จะมุ่งประสงค์ถึงการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือเดินทะเล<sup>33</sup>

ในด้านการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเจ้าพนักงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่ในการปราบปราม การกระทำความผิดในทะเลคือทหารเรือ และตำรวจโดยกองตำรวจน้ำ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 มีการกล่าวถึง ลักษณะความผิดตามกฎหมายใด ๆ อย่างเฉพาะเจาะจงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ แต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงความผิดตาม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือแต่อย่างใด และพระราชบัญญัติให้อำนาจตำรวจในการป้องกันและ ปราบปรามการกระทำความผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496 ให้อำนาจตำรวจในการปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการเดินเรือ ซึ่ง หมายความถึงอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพในการดำเนินงานเมื่อเทียบกับทหารเรือแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ทหารเรือน่าจะมีศักยภาพ

<sup>33</sup> จุมพต สายสุนทร, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 402

มากกว่าโดยเฉพาะในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่จำเป็นต้องมีเรือขนาดใหญ่ในการลาดตระเวนหรือดำเนินการใด ๆ ซึ่งทหารเรือที่มีกองเรือรบประจำการในทะเลไทยอยู่จำนวนมากจึงน่าจะเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมมากที่สุดสำหรับการปราบปรามความผิดดังกล่าวในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรว่าการระบอบเขตอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ.2490 ให้ครอบคลุมถึงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ

ในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ (port state) มาตรการทางกฎหมายในด้านการประสานความร่วมมือกับรัฐอื่นกรณีมีการร้องเรียนจากรัฐอื่นว่าเรือได้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเลที่เกิดขึ้นในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐนั้น เห็นว่ามีหน่วยงาน ที่มีอำนาจประสานความร่วมมือดังกล่าวได้คืออัยการ ตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจอัยการเป็นผู้ประสานงานกลาง

ด้านมาตรการจัดเตรียมสิ่งรองรับขยะจากเรือตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 พบว่ามีการกำหนดระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการรับรองผู้ให้บริการจัดเก็บและบำบัดของเสียจากเรือประเภทขยะ และกากของเสียต่าง ๆ พ.ศ.2560 ซึ่งเบื้องต้นผู้เขียนเห็นว่าสอดคล้องกับมาตรการดังกล่าวแล้ว

ด้านมาตรการตรวจสอบมาตรฐานการจัดการขยะบนเรือที่เข้าเทียบท่าเรือของประเทศไทย มีการออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจเรือเพื่อป้องกันมลพิษจากขยะ พ.ศ. 2559 โดยมีเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมมาตรการตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ทั้งหมดโดยตรง แต่มีข้อสังเกตว่าข้อกำหนดตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ในส่วนที่บังคับกับเรือเป็นหลัก เช่น ข้อกำหนดการทิ้งขยะในหรือนอกพื้นที่กำหนดพิเศษ การกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายภายในควรที่จะอยู่ในบทบัญญัติที่บังคับต่อเรือที่ชักธงของประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มากกว่า ดังนั้น การที่รวมทุกมาตรการตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ไว้ในกฎข้อบังคับการตรวจเรือฉบับนี้เพียงแห่งเดียว ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการยากที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่เน้นการบังคับต่อเรือที่ชักธงของประเทศไทยเป็นหลัก

## บทสรุป

การจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมภาวะมลพิษอันเกิดจากเรือเดินทะเลโดยเฉพาะมาตรการด้านการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเลตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 รัฐเจ้าของธง (flag states) มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากเพราะเป็นมาตรการที่บังคับต่อเรือ อย่างไรก็ตามเป็นการยากที่รัฐเจ้าของธงจะสอดส่องดูแลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น บทบาทของรัฐชายฝั่ง (coastal states) ที่มีมาตรการทางกฎหมายภายในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจของรัฐตนอย่างครอบคลุม และบทบาทของรัฐเจ้าของท่าเรือ (port states) ด้านการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐ การตรวจสอบเรือต่างชาติที่เข้าเทียบท่าเรือของรัฐ รวมถึงการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับขยะที่ท่าเรือจึงมีความสำคัญไม่ด้อยกว่ากัน ประเทศไทยในฐานะที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลและการคมนาคมทางทะเลมีความสำคัญจึงควรให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง ซึ่งจากการพิจารณากฎหมายภายในของประเทศไทยพบว่าค่อนข้างครอบคลุมถึงการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือพอสมควร ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายภายในที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการของเรือเดินทะเลตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศก็ถือว่าเพียงพอแล้ว

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

จุมพต สายสุนทร. กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560

\_\_\_\_\_. กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561

เดือนเด่น นาคสีหราช. ภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561

### BOOKS

Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle. International Law and Environment. Oxford : Oxford University Press, 1992

R. Michael M’Gonigle and Mark w. Zacher, Pollution Politics and International Law : Tanker at Sea. California : University of California Press, 1981

### ARTICLE

Bodansky, D.. “Protection the Marine Environment from Vessel-source Pollution : UNCLOS III and Beyond.” Ecology Law Quarterly 18. (September 1991) : p. 724.

D. Brubaker. “Marine Pollution and International Law.” British Yearbook of International Law 64. (January 1994) : p. 12-30.