

บทที่ 4

มาตรการจัดการและควบคุมน้ำอับเฉาเรือของประเทศไทยและ ผลกระทบของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ของประเทศไทย

4.1 มาตรการจัดการและควบคุมน้ำอับเฉาเรือของประเทศไทย

บทที่แล้วได้ศึกษาพันธกรณีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาและตะกอนเรือ ค.ศ. 2004 พบว่ามีหลักเกณฑ์หลายประการซึ่งรัฐภาคีในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง และรัฐท่าเรือจำต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา แต่สำหรับกฎเกณฑ์และกฎหมายภายในของประเทศไทยโดยตรงที่ใช้บังคับกับการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาเรือและตะกอนเพื่อลดความเสี่ยงต่อปัญหาการแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายซึ่งติดมากับน้ำอับเฉาเรื่อนั้นยังไม่มีปรากฏ มีแต่เพียงบทบัญญัติของกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์ว่าเพียงพอสำหรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้เพียงใด สำหรับประเทศไทยในฐานะต่างๆ ทั้งที่เป็นรัฐเจ้าของธงของเรือ รัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่าเรือ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

4.1.1 ฐานะรัฐเจ้าของธง

โดยที่ประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐเจ้าของธงของเรือที่จดทะเบียนภายใต้กฎเกณฑ์และระเบียบของประเทศไทย ดังนั้น ในฐานะรัฐเจ้าของธงของเรือจึงมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งในบริเวณที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐและบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐด้วย โดยจะต้องมีกฎหมายภายในกำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมและจัดการกับปัญหามลพิษทางทะเลที่เกี่ยวกับการป้องกัน ลด และกำจัดความเสี่ยงที่เกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ติดมากับน้ำอับเฉาเรือและตะกอนจากเรื่อนั้น ซึ่งกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้มีดังนี้

4.1.1.1 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ควบคุมโครงสร้างและอุปกรณ์ต่างๆบนเรือไทย โดยก่อนที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะรับจดทะเบียนเรือหรือให้สัญชาติแก่เรือลำใด ในมาตรา 12

ของกฎหมายนี้ได้กำหนดให้เรือที่จอดทะเบียนเป็นเรือไทยนั้น จะต้องมิใช่สำคัญแสดงการตรวจเรือไปแสดงต่อนายทะเบียนเรือว่าเรือนั้นได้รับการตรวจจากพนักงานตรวจเรือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีว่าถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย¹

ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติเรือไทยนั้นไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่าเรือที่จะจอดทะเบียนเป็นเรือไทยนั้นจะต้องมิใช่สำคัญแสดงการตรวจเรือแบบใดบ้าง กฎหมายนี้กำหนดเพียงว่าเรือที่มีสัญชาติไทยต้องมีใบสำคัญแสดงการตรวจเรือถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ดังนั้นมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 จึงต้องใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

เมื่อศึกษาจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แล้วก็พบว่าในมาตรา 163 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2525 ได้กำหนดให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกใบสำคัญสำหรับเรือ

สำหรับใบสำคัญแสดงการตรวจเรือเพื่อจอดทะเบียนเรือไทย ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2546² นั้นคือ เอกสารที่เจ้าพนักงานตรวจเรือออกให้แก่เรือเพื่อรับรองว่า เรือที่ระบุชื่อในใบสำคัญแสดงการตรวจเรือนี้ได้รับการตรวจเรือโดยเจ้าพนักงานตรวจเรือหรือสมาคมจัดชั้นเรือ (Classification Society) หรือนิติบุคคลผู้รับมอบอำนาจจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีให้เป็นผู้ตรวจเรือ ได้รับการตรวจตามข้อกำหนดของกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ และข้อกำหนดของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย และมีความแข็งแรงมีความคงทนเหมาะสมในการจอดทะเบียนเป็นเรือไทยได้ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานตรวจเรือจะออกใบสำคัญแสดงการตรวจเรือเพื่อจอดทะเบียนเรือไทยให้แก่เรือที่มีใบสำคัญรับรองตามข้อกำหนดของกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือและข้อกำหนดของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย ซึ่งจากกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดใบสำคัญรับรองในเรื่องต่างๆ สำหรับเรือที่ใช้ขนส่งระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

¹ มาตรา 12 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481

² กฎข้อบังคับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2546, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 36 ก หน้า 33, ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2546.

- (1) ใบสำคัญรับรองแนวน้ำบรรทุก ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2535³
- (2) ใบสำคัญรับรองขนาดตันเรือ (Tonnage Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2539⁴
- (3) ใบสำคัญรับรองการตรวจเรือ (Certificate of Survey) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539⁵
- (4) ใบสำคัญรับรองตัวเรือโดยสาร เพื่อความปลอดภัย (Passenger Ship Safety Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539
- (5) ใบสำคัญรับรองตัวเรือของเรือสินค้า เพื่อความปลอดภัย (Cargo Ship Safety Construction Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539
- (6) ใบสำคัญรับรองเครื่องมือเครื่องใช้ของเรือสินค้าเพื่อความปลอดภัย (Cargo Ship Safety Equipment Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539
- (7) ใบสำคัญรับรองวิทยุโทรเลขของเรือสินค้าเพื่อความปลอดภัย (Cargo Ship Safety Radiotelegraphy Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539
- (8) ใบสำคัญรับรองวิทยุโทรศัพท์ของเรือสินค้าเพื่อความปลอดภัย (Cargo Ship Safety Radiotelephony Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539

³ กฎข้อบังคับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 114 หน้า 1, ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535.

⁴ กฎข้อบังคับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2539, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 51 หน้า 12, ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2539.

⁵ กฎข้อบังคับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 54 ก หน้า 30, ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2539.

(9) ใบสำคัญรับรองการยกเว้น (Exemption Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539

(10) ใบสำคัญรับรองความพร้อมสำหรับการบรรทุกแก๊สเหลวในถัง (Certificate of Fitness of the Carriage of Liquefied Gas in Bulk) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539

(11) ใบสำคัญรับรองการจัดชั้นเรือของรัฐบาลไทย (Thai Government Classification Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539

(12) ใบสำคัญรับรองจำนวนคนประจำเรือต่ำสุดเพื่อความปลอดภัย (Minimum Safe Manning Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2539

(13) ใบสำคัญรับรองระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน (International Oil Pollution Prevention Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542⁶

(14) ใบสำคัญรับรองระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษสำหรับการบรรทุกสารเหลวมีพิษในปริมาตรรวม (International Pollution Prevention Certificate for The Carriage of Noxious Liquid Substances in Bulk) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542

(15) ใบสำคัญรับรองการรักษาความปลอดภัยของเรือระหว่างประเทศ (International Ship Security Certificate) หรือใบสำคัญรับรองการรักษาความปลอดภัยของเรือระหว่างประเทศฉบับชั่วคราว (Interim International Ship Security Certificate) ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2547⁷

จากใบสำคัญรับรองทั้งหมดข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวียังไม่มีออกกฎข้อบังคับโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 163 ของพระราชบัญญัตินี้ เกี่ยวกับใบสำคัญแสดงการจัดการน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือ เพื่อป้องกัน ลด และกำจัดความเสี่ยงอันอาจเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายที่ติดมากับน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือ

⁶ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 36 ก หน้า 1, ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2542.

⁷ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2547, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 61 ก หน้า 1, ลงวันที่ 23 กันยายน 2547.

และสำหรับอุปกรณ์ต่างๆประจำเรือที่เกี่ยวกับการบำบัดดูแลน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือทั้งก่อนและขณะทำการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาและตะกอน ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายไทยออกมาบังคับให้เรือที่มาจากทะเลเบียดในประเทศไทยจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ในควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาและตะกอนแต่อย่างใด

ตามพระราชบัญญัติเรือไทยนี้ เมื่อเรือได้จอดทะเลเบียดแล้ว นายทะเบียนเรือจะออกไปสำคัญแสดงการจอดทะเลเบียดให้แก่ผู้จอดทะเลเบียด เรียกว่า “ใบทะเลเบียด” ซึ่งเป็นใบอนุญาตหรือใบรับรองเรือที่ผู้ควบคุมเรือจะต้องเก็บรักษาไว้ในเรือตลอดเวลาที่ยังคงใช้เรื่อนั้น ถือเป็นเอกสารประจำเรือที่ผู้ใดจะเอาไปจากเรือไม่ได้นอกจากเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อเจ้าพนักงานขอตรวจ ผู้ควบคุมเรือต้องนำออกแสดงได้ทันที

ตามพระราชบัญญัติเรือไทยนี้ได้บัญญัติถึงกรณีเพิกถอนใบอนุญาตหรือใบทะเลเบียดเรือไว้ในหมวดที่ 8 บทกำหนดโทษ ซึ่งเป็นการเพิกถอนในกรณีที่กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติเรือไทยเท่านั้น แต่ในกรณีที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการป้องกันและคุ้มครองภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นจากเรือที่เปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาของเรืออันส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ติดมากับน้ำอับเฉาเรือด้วยนั้น ไม่ได้มีการบัญญัติถึงมาตรการในการเพิกถอนไว้

4.1.1.2 พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นที่จะคุ้มครองทรัพยากรประมงเป็นสำคัญ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็สามารถใช้คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษจากเรือได้ด้วย เพราะสามารถใช้บังคับได้ในบริเวณกว้างมาก ซึ่งเห็นได้จากการให้ความนิยามของคำว่า “ที่จับสัตว์น้ำ” ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

“ที่จับสัตว์น้ำ” หมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวงบรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้และพื้นดินซึ่งท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใดซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำประมงโดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณีหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใดๆ”

จากคำนิยามของคำว่า “ที่จับสัตว์น้ำ” ทำให้สามารถตีความในแง่พื้นที่การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของธงของเรือต่อเรือที่มีสัญชาติไทยได้กว้าง

เพราะสามารถนำไปใช้บังคับกับเรือที่ชักธงไทยที่ได้สูบหรือถ่ายน้ำอับเฉาเรือและตะกอนที่มีความเสี่ยงของการปล่อยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายลงสู่ท้องทะเลไม่ว่าท้องทะเลนั้นจะอยู่ที่ไหน ทั้งที่เป็นทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่ในเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย⁸ หรือนอกขอบเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย⁹ เช่น ทะเลหลวง แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในนั้นจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁰

ในส่วนของบทบัญญัติที่อาจนำมาใช้เพื่อการควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือและตะกอนซึ่งนำเอาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายติดมาด้วย คือ มาตรา 19 ที่บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำหรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่” เนื่องจากถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 19 นั้นกว้างขวางพอที่จะตีความให้ครอบคลุมถึงการก่อให้เกิดภาวะมลพิษจากเรือที่ชักธงไทย โดยไม่จำกัดเฉพาะว่าจะต้องเป็นเรือประมงที่ชักธงไทยเท่านั้น หากเป็นเรือที่ชักธงไทยแล้วก็สามารถบังคับใช้มาตรา 19 ได้

ลักษณะการกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 19 นี้ มี 3 อย่าง คือ

1. การเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำซึ่งถือเป็นความผิดสำเร็จแม้จะมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่จับสัตว์น้ำก็ตาม
2. การเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดๆ ลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ
3. การกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา¹¹

⁸ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2550), น. 291-301

⁹ เพิ่งอ้าง. น. 344-347

¹⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 20 พ.ศ. 2544, น. 27-28

¹¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2549), น. 377

บทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนมาตรา 19 จะต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 62 ทวิของพระราชบัญญัตินี้

เนื่องจากการฝ่าฝืนมาตรา 19 ต้องได้รับโทษทางอาญาดังที่กล่าวข้างต้น ดังนั้นการบังคับใช้มาตรานี้ในกรณีเรือที่ชักธงของประเทศไทยทำการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาหรือตะกอนจากเรือที่มีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือเชื้อโรคที่เป็นอันตราย อันส่งผลให้เกิดเป็นมลพิษทางทะเล ในพื้นที่อื่นนอกเขตอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ย่อมเป็นไปตามหลักทั่วไปของการใช้บังคับกฎหมายอาญาตามบัญญัติไว้ในมาตรา 4 วรรคสองของประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยซึ่งบัญญัติว่า “การกระทำความผิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทย ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใดให้ถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักร” ซึ่งหมายความว่า การเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาหรือตะกอนจากเรือซึ่งนำเอาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือเชื้อโรคที่เป็นอันตราย ที่ส่งผลให้เกิดเป็นมลพิษทางทะเล ย่อมถือว่าผู้กระทำการดังกล่าวได้กระทำความผิดในราชอาณาจักร ตามนัยแห่งมาตรา 4 วรรคสองของประมวลกฎหมายอาญา และเหตุที่มาตรา 4 วรรคสองดังกล่าวใช้คำว่า “ให้ถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักร” นั้นหมายความว่า เรือไทยโดยตัวของมันเองแล้วย่อมมิใช่ราชอาณาจักรไทย หากเป็นเพียงทรัพย์สินอย่างหนึ่งซึ่งอาจเป็นของรัฐหรือของเอกชนก็ได้ แต่ด้วยเหตุที่เรือไทยเป็นทรัพย์สินที่สามารถเคลื่อนที่ไปในบริเวณที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐเจ้าของธงของเรือนั้นได้ จึงจำเป็นต้องให้รัฐเจ้าของธงมีเขตอำนาจเหนือเรือนั้นได้ไม่ว่าเรือนั้นจะอยู่ ณ ที่ใดก็ตาม

จึงเห็นได้ว่าบทบาทของรัฐเจ้าของธงของเรือสำหรับการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากการเคลื่อนที่ของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายซึ่งติดมาในระหว่างที่เรือทำการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาของเรือ ในบริเวณนอกขอบเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ¹² เช่น ทะเลหลวง นั้นจึงมีบทบาทอย่างมาก

4.1.2 ฐานะรัฐชายฝั่ง

รัฐชายฝั่งสามารถออกกฎหมายและใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่รัฐมีเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐนั้น ไม่ว่าจะเป็นแผ่นดิน (land) น่านน้ำภายใน (internal waters) ทะเลอาณาเขต (territorial sea) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) และไหล่ทวีป (continental shelf) ซึ่งเป็นพื้นที่หรือบริเวณที่รัฐสามารถใช้เขตอำนาจในการออกกฎหมายและใช้บังคับกฎหมายได้ไม่ว่าจะเรียกการใช้เขตอำนาจเช่นนั้นว่า อำนาจอธิปไตย

¹² อ้างแล้ว เิงอรธที่ 9

(sovereignty) หรือสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) หรือสิทธิ (rights) อื่นๆ ซึ่งรัฐชายฝั่งมีในเขตต่างๆดังกล่าวข้างต้น¹³

เมื่อศึกษาจากกฎหมายภายในของประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งนั้น พบว่ายังไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่ใช้ในการควบคุมและจัดการกับการบรรทุกและปล่อยน้ำอับเฉาเรือและตะกอนโดยตรง มีกฎหมายเพียงบางส่วนที่เกี่ยวข้องอาจนำมาปรับใช้ได้อย่างกว้างๆ สำหรับเตรียมความพร้อมของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ มีดังนี้

4.1.2.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเส้นทางการคมนาคมทางน้ำ ทำเทียบเรือ การเดินเรือ แล้วยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมปัญหาภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางน้ำที่เกิดจากกิจกรรมเฉพาะอย่าง ถือเป็นผลประโยชน์โดยอ้อมสำหรับคุ้มครองป้องกันภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางน้ำนั้นด้วย และสามารถใช้เพื่อป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมในน่านน้ำของไทย สำหรับบทบัญญัติที่กล่าวถึงการควบคุมการปล่อยทิ้งอับเฉาลงสู่ทะเลโดยปราศจากการบำบัดดูแล คือ มาตรา 119 ซึ่งกำหนดไว้ในหมวดที่ 6 ข้อบังคับเบ็ดเตล็ดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ททราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิภูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว คำว่า

“น่านน้ำไทย”¹⁴ หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และในกรณีตามมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 133 มาตรา 204 และมาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ให้

¹³ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 8

¹⁴ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2540

หมายความรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย “เจ้าท่า”¹⁵ หมายความว่า อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี¹⁶ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี มอบหมาย

ส่วนคำว่า “อับเฉา” ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้คำนิยามไว้ชัด ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิต พ.ศ. 2542 หมายถึง ของถ่วงเรือกันเรือโคลง มีหินและทรายเป็นต้น ดังนั้น น้ำทะเลหรือน้ำที่ใช้เป็นอับเฉาเรือ เพื่อใช้รักษาเสถียรภาพ และบูรณาภาพทางโครงสร้างของเรือ จึงอยู่ภายใต้ความหมายของคำว่า อับเฉา ตามมาตรา 119 ของพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 119 เป็นบทบัญญัติเพียงมาตราเดียวของพระราชบัญญัตินี้ที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการปล่อยทิ้งอับเฉาโดยตรง โดยมีสาระสำคัญคือ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง อับเฉาลงในทะเลภายในน่านน้ำไทย อันเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรก ดังนั้นการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือซึ่งมีสิ่งแปลกปลอมเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายลงสู่ทะเลภายในอาณาเขตและเขตต่อเนื่องของประเทศไทย อันจะเป็นผลให้การสภาพแวดล้อมทางทะเลในบริเวณนั้นสกปรก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าคำว่า “สกปรก” นั้นน่าจะหมายถึงการทำให้สภาพแวดล้อมในบริเวณที่มีการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉามีภาวะปนเปื้อนของสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตราย ซึ่งถือเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลในบริเวณนั้น อันอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล เศรษฐกิจ และสุขภาพอนามัยของมนุษย์

สำหรับกลไกการป้องกัน ควบคุม และจัดการกับการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉา ตามมาตรา 119 ของพระราชบัญญัตินี้ พอจะสรุปได้ดังนี้

1. การขออนุญาตปล่อยทิ้งน้ำอับเฉา พระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า ก่อนการทิ้งน้ำอับเฉาลงในน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย จะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐคือ กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเสียก่อน สำหรับอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยทิ้งนั้น อธิบดีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มอบหมายให้แก่ กองตรวจการขนส่งทางน้ำ

¹⁵ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2525

¹⁶ พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 16 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้แก้ไขคำว่า “กรมเจ้าท่า” เป็น “กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี” และคำว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่า” เป็น “อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี”

และสำนักงานภูมิภาคของกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หลักกฎหมายของไทยได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยทิ้งน้ำ อับเฉา ตามที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ด้วย เพียงแต่หน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมิได้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะด้านนี้เท่านั้น และไม่ถือว่าเป็นงานหลักของหน่วยงาน

2. การแก้ไขขีดจำกัดมลพิษโดยกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ในกรณีที่มีผู้ปล่อยทิ้งน้ำ อับเฉาและก่อให้เกิดมลพิษในทะเลน่านน้ำไทย พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี มีหน้าที่ขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น และเรียกให้ผู้ที่ฝ่าฝืนต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ต้องเสียไปเพื่อการดังกล่าว ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบแห่งของผู้ที่ปล่อยทิ้งน้ำ อับเฉาอันเป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางทะเล หรือที่เราเรียกว่า “หลักความรับผิดชอบและการชดใช้เสียหาย” กล่าวคือเรือที่ปล่อยทิ้งน้ำ อับเฉาจนก่อให้เกิดมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมทางทะเลในบริเวณนั้น มีหน้าที่ต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

3. กรณีที่มีการฝ่าฝืน มาตรการนี้ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ โดยกำหนดว่าผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ มาตรา 119 ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยที่สามารถนำมาใช้แล้ว ยังมีมาตรา 139 ซึ่งสามารถนำมาใช้ควบคู่กับมาตรา 119 ได้ ซึ่งมาตรา 139 บัญญัติว่า “เมื่อเจ้าท่าตรวจพบว่าเรือกำปั่นลำใดที่ใช้ในทะเลหรือเรือที่ใช้ในแม่น้ำไม่อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย หรือไม่เหมาะสมสำหรับการใช้ ให้เจ้าท่ามีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือถึงนายเรือห้ามใช้เรือนั้นและสั่งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือซ่อมแซมให้เรียบร้อยจนเป็นที่ปลอดภัยหรือมีสภาพเหมาะสมสำหรับการใช้

ถ้านายเรือนำเรือตามวรรคหนึ่งมาใช้โดยมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าที่สั่งตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าท่ามีอำนาจกักเรือไว้จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามคำสั่ง”

เห็นได้ว่า มาตรา 139 นี้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีอำนาจออกคำสั่งให้นายเรือซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลงเรือให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยหรือเหมาะสมสำหรับการใช้ในทะเล และมีอำนาจกักเรือไว้ได้หากเรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนั้นมาตรานี้จึงอาจนำมาปรับใช้กับเรื่องการปล่อยทิ้งน้ำ อับเฉาเรือโดยปราศจากการควบคุมและจัดการน้ำ อับเฉาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเมื่อเรื่อนั้นสกปรกหรือมีตะไคร้หรือเชื้อโรคที่เป็นพิษอื่น ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้มีการเข้ามาของสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นที่เป็นอันตรายโดยไม่ตั้งใจได้

แต่ในส่วนการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยนี้กับสถานการณ์การบรรทุกละและปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือและตะกอนอย่างปราศจากการควบคุมนั้น ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการดังนี้

1. ขอบเขตการใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้ จะใช้บังคับกับเรือ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้ในคำนิยามไว้ในมาตรา 3¹⁷ หมายถึง “ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด ไม่ว่าจะใช้เพื่อบรรทุกลำเลียง โดยสาร ลาก จูง ดันหรือลอก รวมทั้งยานพาหนะอย่างอื่นที่สามารถใช้ในน้ำได้ทำนองเดียวกัน”

และห้ามมิให้ทิ้งเทอับเฉาลงในทะเลภายในน่านน้ำไทยเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้ หมายถึงบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย รวมถึงเขตต่อเนื่องที่มีความกว้างไม่เกิน 24 ไมล์ทะเลวัดจากเส้นฐานที่วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตเท่านั้น แต่ไม่รวมไปถึงบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย เพราะตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำนิยามของคำว่า “น่านน้ำไทย” จำกัดอยู่เพียงไม่เกินเขตต่อเนื่องที่มีความกว้างไม่เกิน 24 ไมล์ทะเลวัดจากเส้นฐานที่วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตเท่านั้น ดังนั้นผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้แคบเกินไป

2. หลักเกณฑ์ในการอนุญาตและตรวจสอบ

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นแม้จะใช้เป็นมาตรการควบคุมมิให้มีการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาอันจะเป็นเหตุให้เกิดความสกปรกต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทยได้ แต่ก็ขาดรายละเอียดขั้นตอนว่าจะนำมาใช้อย่างไรเพราะยังไม่ขาดหลักเกณฑ์ในการจัดการว่าการให้การอนุญาตจะผ่านเงื่อนไขอย่างไรบ้าง เนื่องจากไม่มีแนวทางและวิธีการในการพิจารณาให้อนุญาต ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาให้อนุญาตหลายประการ เช่น น้ำอับเฉาที่จะปล่อยลงสู่ทะเลของประเทศไทยจะต้องผ่านการบำบัดจากอุปกรณ์ที่ได้รับการยอมรับตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศ บริเวณใดที่อนุญาตให้ทิ้งน้ำอับเฉาได้ และในปริมาณเท่าใดที่จะไม่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดมลพิษของการปนเปื้อนชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตราย การบรรทุกละและปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาในแต่ละครั้งควรจะต้องมีการจดบันทึกการปล่อยและดูน้ำอับเฉาอย่างไร หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องออกไปสำรวจรับรองการจัดการน้ำอับเฉาอย่างไร ไปรับรองดังกล่าวมีระยะเวลาที่ปี และกรณีมีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์จะมีวิธีการตรวจสอบอย่างไร จะยับยั้งโดยวิธีใด เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เป็นรายละเอียดที่

¹⁷ มาตรา 3 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2525

หากไม่มีการบัญญัติไว้เป็นกฎเกณฑ์อย่างแน่ชัดแล้วก็ยากที่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่จะตัดสินใจได้ เพราะการตัดสินใจให้อนุญาต หากก่อให้เกิดภาวะมลพิษขึ้นก็จะมีปัญหาตามมาอีกมากมาย

3. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

แม้ว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกำหนดไว้ชัดเจนว่าเป็นกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาอนุญาตการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉา แต่ก็ยังขาดบุคคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิจารณาอนุญาตโดยตรง เพราะบุคคลากรดังกล่าวควรจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานของน้ำอับเฉา วิธีการบำบัดน้ำอับเฉา อุปกรณ์ประจำเรือ การจดบันทึกการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาด้วย ซึ่งถือเป็นปัญหาใหญ่สำหรับกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

4.1.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ที่มาของพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่กำหนดนโยบายของรัฐบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติขึ้นคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสองครั้ง และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เข้ากับยุคสมัยปัจจุบัน โดยถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพราะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน ครอบคลุมถึงการจัดการปัญหามลพิษทุกรูปแบบและอย่างเป็นระบบ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์อยู่หลายประการดังที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ดังนี้

- ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
- กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

- กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน
- กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อให้เป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีส่วนที่จะนำมาใช้กับกรณีปัญหาที่เกิดจากการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายซึ่งติดมากับน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือได้ โดยจะขอก้าวในประเด็นดังนี้

(ก) แหล่งกำเนิดมลพิษ

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ “เรือ” ถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแหล่งหนึ่งตามที่นิยามไว้ในมาตรา 4 ว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ” ดังนั้นการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือที่มีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายลงสู่น้ำภายในของประเทศไทย อันส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมทางทะเล เป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางทะเลนั้น ถือว่าเป็นมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดจากเรือ

การป้องกัน ควบคุมและจัดการกับมลพิษที่เกิดจากการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาจากเรือโดยปราศจากการป้องกันควบคุมและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 78 ว่าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น¹⁸ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งมีข้อจำกัดอยู่หลายประการดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

¹⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 78 “การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใดๆ เพื่อบำบัดและจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจาก การสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล หรือการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจาก การปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งของเสียวัตถุอื่นๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

(ข) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง

ในพระราชบัญญัตินี้จะเห็นว่า ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่มาตรา 32 ถึงมาตรา 34 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานโดยใช้กฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อยึดถือเป็นหลักเกณฑ์และบรรทัดฐานเดียวกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาคุณภาพของธรรมชาติอันได้แก่สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ สำหรับคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ ได้ถูกกำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2537) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง¹⁹โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก

จากประกาศฉบับนี้สามารถนำมาใช้การกำหนดคุณภาพน้ำทะเลเพื่อลดปัญหาในการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ของสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายที่มากับน้ำอับเฉาเรือและตะกอนได้ โดยประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่ง เมื่อทราบสถานการณ์อันตรายในพื้นที่บางแห่ง เช่น เกิดการแพร่ระบาดของหรือการเพิ่มประชากรของสิ่งมีชีวิตในน้ำที่เป็นอันตราย (เช่น สาหร่ายที่มีพิษ) หรือ ใกล้เคียงทางระบายน้ำเสียชุมชน เป็นต้น ทำให้น้ำทะเลในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งที่ประกาศไว้ ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งจำต้องแจ้งเตือนเรือที่เข้ามาในบริเวณดังกล่าวถึงสถานการณ์อันตรายของการสูบน้ำอับเฉาในบริเวณนั้น เพื่อการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงของการนำเอาสิ่งมีชีวิตในน้ำและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายในบริเวณนั้นไปแพร่กระจายในท้องทะเลบริเวณอื่น

จะสังเกตได้ว่า การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้ประกาศใช้นั้นเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานกลางที่ใช้กับทุกพื้นที่โดยทั่วไป ซึ่งบางครั้งไม่เหมาะสมกับบางพื้นที่ ดังนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงมีอำนาจตามมาตรา 33²⁰ ในการที่จะออกประกาศกำหนด

¹⁹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอน 16ง (24 กุมภาพันธ์ 2537)

²⁰พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 33 ในกรณี que เห็นสมควร ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 32 เป็นพิเศษ สำหรับในเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตพื้นที่ตามมาตรา 45 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เหล่านั้นเป็นกรณีพิเศษโดยสามารถกำหนดให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั่วไปตามมาตรา 32 ได้ ซึ่งได้แก่ การกำหนดมาตรฐานในเขตอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เขตพื้นที่เฉพาะ และเขตควบคุมมลพิษ แล้วแต่กรณี โดยในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ประกาศใช้แล้วนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานนั้นให้เหมาะสมตามความก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ²¹ โดยเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงก็สามารถจัดทำและแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งได้ เนื่องจากตามมาตรา 32 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติว่า “การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งจะต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย”

(ค) พื้นที่คุ้มครองพิเศษ

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นได้แบ่งการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่กำหนดออกเป็น 3 ประเภท คือ เขตอนุรักษ์²² ตามมาตรา 42 พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 และพื้นที่ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตตามมาตรา 45

- เขตอนุรักษ์

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ได้มีการออกประกาศกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

²¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 34 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้แล้วให้เหมาะสมตามความก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

²² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 4 เขตอนุรักษ์ หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่น เพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่กฎหมายกำหนด

และสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเฉพาะที่บังคับอยู่ในขณะนั้น ดังนั้น ในการคุ้มครองและจัดการพื้นที่ตามกฎหมายเฉพาะที่มีอยู่เดิมนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้ดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม ซึ่งได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

- เขตพื้นที่คุ้มครอง

การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเฉพาะที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยจะกำหนดให้พื้นที่ใดๆ ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชน ซึ่งมีคุณลักษณะเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43²³ คือ เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ หรือที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์

พื้นที่ต้นน้ำลำธาร หมายถึง พื้นที่ที่เป็นแหล่งกำเนิดของแม่น้ำลำธารสายต่างๆโดยทั่วไป ได้แก่ พื้นที่บริเวณแหล่งน้ำตกรวมทั้งบริเวณที่เป็นตาน้ำ

พื้นที่ที่มีระบบนิเวศแตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หมายถึง พื้นที่ที่มีลักษณะทางธรรมชาติที่โดดเด่นเป็นพิเศษ หรือมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่แตกต่างจากที่อื่น ซึ่งมีความสำคัญต่อสมดุลธรรมชาติและระบบนิเวศที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ให้คงสภาพตามธรรมชาติไว้ตลอดไป เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำ แนวปะการัง น้ำตก เป็นต้น

พื้นที่ที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หมายถึง พื้นที่ที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่เปราะบางซึ่งอาจได้รับความเสียหายโดยง่ายจากการกระทำของมนุษย์ เช่น แนวปะการังในทะเล พื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์หายาก เป็นต้น

²³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 43 ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

พื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรค่าแก่การอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของโบราณสถาน โบราณวัตถุ วัตถุโบราณ เจดีย์ พระราชวัง บ้านเรือน รวมทั้งแหล่งชุมชนในอดีต ซึ่งได้รับยกย่องว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี และศิลปกรรม เช่น แหล่งชุมชนก่อนประวัติศาสตร์ เป็นต้น

อนึ่งพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเข้าลักษณะเป็นดังกล่าวข้างต้นนั้น และยังมีได้ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ คือ จะต้องไม่เป็นพื้นที่ของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว หรือเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติ ตามที่กำหนดโดยกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยให้จัดทำแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงแสดงเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพร้อมกำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่ระบุไว้ในมาตรา 44²⁴

²⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 44 ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

- (1) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
- (2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
- (3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- (4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น
- (5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

ปัจจุบัน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและมาตรการเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ดังต่อไปนี้ คือ น่านน้ำชายฝั่งบางส่วนของบริเวณเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี²⁵ พื้นที่บางส่วนของเกาะภูเก็ตและน่านน้ำชายฝั่ง²⁶ พื้นที่บริเวณหมู่เกาะพีพีของจังหวัดกระบี่และน่านน้ำรอบเกาะ²⁷ และพื้นที่บ้านนาเชือก หมู่ 1 ตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม²⁸

- พื้นที่ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤติ

มาตรการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่กำหนดนี้ นอกจากการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ยังมีพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอื่นๆ ได้แก่ เขตพื้นที่อนุรักษ์ ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตผังเมืองรวมและเขตผังเมืองเฉพาะ ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เขตควบคุมอาคารตามกฎหมายว่าด้วยอาคาร และเขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวแม้จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้ประโยชน์และมาตรการคุ้มครองปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เหล่านั้นโดยเฉพาะแล้วก็ตาม แต่หากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีความรุนแรงเข้าขั้นวิกฤติ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหา นั้นได้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถนำมาตรา 44 มาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้²⁹

²⁵ กฎกระทรวง (2535) วันที่ 30 กันยายน 2535

²⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535) วันที่ 30 กันยายน 2535

²⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (2535) วันที่ 30 กันยายน 2535

²⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (2539) วันที่ 22 ตุลาคม 2539

²⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 45 ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤติซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อ

ปัจจุบัน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ออกประกาศกระทรวงกำหนด มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่วิกฤติ ได้แก่ พื้นที่จังหวัดภูเก็ต พื้นที่เมืองพัทยา จังหวัด ชลบุรี และบริเวณหมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ เป็นต้น

สังเกตได้ว่าแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะให้อำนาจรัฐในการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อมไว้เป็นพิเศษ แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะในประเด็นปัญหาที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายของชนิด พันธุ์ต่างถิ่นที่มากับน้ำอับเฉาเรือและตะกอนนั้นยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการ หน่วยงาน ของรัฐ และหน่วยงานเอกชน ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในทะเลไทย จึงยัง ไม่มีประกาศกำหนดพื้นที่คุ้มครองเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามมาตรการ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมสามารถใช้เตรียมความพร้อมรองรับกรณีมีปัญหาจากการ เคลื่อนย้ายชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายที่ติดมากับน้ำอับเฉาเรือเมื่อเกิดขึ้นจริงได้

(ง) ความรับผิดชอบทางแพ่ง

ดังที่กล่าวไว้แล้วว่า เรือ ถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างหนึ่งจึงอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติ ของพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นเรือที่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล เจ้าของเรือหรือ ผู้รับผิดชอบจึงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายทางแพ่ง ซึ่งตามมาตรา 96 และ 97 ของ พระราชบัญญัตินี้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ทำ ให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียหาย สูญหาย หรือถูก ทำลายไว้ดังนี้

“มาตรา 96 แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือ แพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยหรือ

คณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตาม มาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหานั้นในพื้นที่นั้นได้

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่ รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองและกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการ คุ้มครองดังกล่าวในพื้นที่นั้น

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสองให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแห่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้นไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแห่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแห่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อตามวรรคหนึ่ง หมายความว่าความรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย”

“มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียไปนั้น”

แม้ว่ามาตรา 96 และมาตรา 97 เป็นบทบัญญัติกฎหมายพิเศษที่มีหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน ซึ่งมีพื้นฐานจาก “หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” เป็นความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแห่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งตามมาตรา 96 นั้นเป็นความรับผิดในลักษณะเคร่งครัดหรือโดยที่บุคคลดังกล่าวไม่มีความผิด (liability without fault) เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแห่งกำเนิดมลพิษจะพิสูจน์ได้ว่ามลพิษนั้นเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งที่ระบุไว้ในมาตรา 96 ซึ่งอาจนำมาใช้กับการกำหนดความรับผิดของเจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองเรือที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ เพียงแต่ความรับผิดดังกล่าวนั้นจำกัดเพียง “การรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ” เท่านั้น ซึ่งอาจจะแคบเกินไปที่จะรวมถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยทั่วไป และแม้ว่าจะพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 97 แล้ว ความรับผิดในทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดมลพิษก็เพิ่มขึ้นเฉพาะกรณีที่ เป็น “การทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นของ

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เท่านั้น ซึ่งยังคงเก็บไปที่จะรวมถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยทั่วไปได้

นอกจากนี้ลักษณะของปัญหาที่เกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายที่ติดมากับน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือ นั้น เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นอย่างช้าๆ แบบสะสมและทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อระยะเวลาผ่านไป เนื่องจากในช่วงที่เรือเดินทางปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือและตะกอนจากเรือ นั้น น้ำอับเฉาและตะกอนดังกล่าวคงเป็นเพียงสิ่งแปลกปลอมที่เข้าสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้น โดยยังไม่ก่อตัวเป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เด่นชัด ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการจะพิสูจน์หาเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษดังกล่าวจึงทำได้ยาก

อีกทั้งมาตรา 96 และมาตรา 97 ของพระราชบัญญัตินี้เป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สถานะเดิมได้ และไม่สามารถคำนวณมูลค่าที่จะต้องสูญเสียไปเพราะการฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนดังเดิมได้ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจึงควรมีมาตรการในการจัดการและควบคุมน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือเดินทะเล ก่อนที่เรือนั้นจะทำการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาเรือ เพื่อมิให้น้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือซึ่งมีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายติดมาด้วยที่ถูกปล่อยลงสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทย อันอาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และทรัพย์สิน

การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มีข้อจำกัดด้านขอบเขต เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่ที่เป็นราชอาณาจักรไทย อันได้แก่ พื้นที่หรือบริเวณที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ซึ่งไม่เกินความกว้างของทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเลห่างจากอากาศเหนือแผ่นดินและทะเลอาณาเขตเท่านั้น โดยไม่ขยายไปใช้บังคับถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปที่ประเทศไทยได้ประกาศกำหนดไว้ด้วย ดังนั้นภาวะมลพิษจากการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาโดยปราศจากการควบคุมและจัดการ อันส่งผลให้สิ่งมีชีวิตและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายที่ติดมากับน้ำอับเฉาซึ่งอาจก่อปัญหาในหลายด้าน ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของประเทศไทย พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ในพื้นที่ยังกล่าวได้

4.1.2.3 พระราชบัญญัติการประมง

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทำประมงในเขตน่านน้ำไทยโดยครอบคลุมทั้งสัตว์น้ำในแหล่งน้ำจืดและน้ำทะเล และยังสามารถนำมาใช้กับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ด้วย

โดยในพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมมลพิษทางทะเล คือ มาตรา 19 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำหรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

การฝ่าฝืนมาตรา 19 จะต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 62 ทวิของพระราชบัญญัติประมงฯ

ลักษณะการกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรานี้ มี 3 อย่าง ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น โดยประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งสามารถนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับได้กับเรือ ทั้งที่เป็นเรือที่ชักธงของประเทศไทยเอง หรือ เรือที่ชักธงของประเทศอื่น ซึ่งแล่นอยู่ในเขตอำนาจแห่งชาติของประเทศไทย และทำการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาหรือตะกอนซึ่งมีสิ่งมีชีวิตและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายลงสู่แหล่งน้ำในบริเวณนั้น อันมีลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำในบริเวณนั้นได้ เพราะเป็นการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ภายในดินแดนแห่งรัฐของประเทศไทย

4.1.3 ฐานะรัฐท่าเรือ

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐชายฝั่ง ก็มีบทบาทในฐานะเป็นรัฐท่าเรือด้วยหากเรือเดินทะเลเข้ามาเทียบท่าเรือภายในประเทศไทย ซึ่งกฎหมายและข้อบังคับในส่วนที่ประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐชายฝั่งก็สามารถนำมาใช้กับกรณีที่ประเทศไทยอยู่ในฐานะท่าเรือที่เรือเข้ามาเทียบท่าด้วย เพราะท่าเรือของประเทศไทยนั้นเป็นส่วนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยที่สามารถออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ภายในมาบังคับใช้ได้เช่นกัน

สำหรับการควบคุมและจัดการกับน้ำอับเฉาเรือและตะกอนนั้น โดยหลักแล้วท่าเรือและสถานีที่กำหนดให้เป็นที่ทำความสะอาดหรือซ่อมถึงอับเฉา จะต้องจัดเตรียมอุปกรณ์รองรับตะกอนอย่างเพียงพอให้กับเรือทั้งที่ชักธงของประเทศไทยและเรือต่างประเทศโดยจะต้องไม่ทำให้เรือนั้นเสียเวลาเกินสมควรและอุปกรณ์รองรับตะกอนเช่นนั้นจะต้องใช้วิธีการกำจัดตะกอนที่ปลอดภัยโดยไม่สร้างความเสียหายให้แก่สิ่งแวดล้อม สุขภาพของมนุษย์ ทรัพย์สิน หรือทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายที่ติดมากับน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือ

แต่เนื่องจากท่าเรือของประเทศไทยที่มีอยู่หลายแห่ง เช่น ท่าเรือกรุงเทพ ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือเชียงแสน ท่าเรือระนอง ท่าเรืออเนกประสงค์มาบตาพุด ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ท่าเรือประจวบ ท่าเรือสงขลา-ภูเก็ต³⁰ นั้นส่วนใหญ่เป็นท่าเรือขนาดเล็ก และท่าเรือเหล่านี้ยังไม่ตระหนักถึงปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลอันเกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มากับน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือ ดังนั้น จึงไม่พบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเตรียมอุปกรณ์รองรับตะกอนซึ่งจะนำมาใช้สำหรับเป็นมาตรการ ควบคุมและจัดการเกี่ยวกับน้ำอับเฉาเรือและตะกอนจากเรือได้

สำหรับหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้เปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาเรือและตะกอนในบริเวณท่าเรือ และการกำหนดพื้นที่ให้ทำการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉา และบริเวณพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะที่ต้อง วางกฎเกณฑ์เป็นพิเศษนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐท่าเรือมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง คือ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัตินี้สามารถนำมาใช้กับบริเวณท่าเรือของประเทศไทย ซึ่งในมาตรา 119 ซึ่ง กำหนดไว้ในหมวดที่ 6 ข้อบังคับเบ็ดเตล็ดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิภูมิต่างๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำ คลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่น บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย”

มาตรา 119 เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการปล่อยทิ้งอับเฉาโดยตรง โดยมี สาระสำคัญห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง อับเฉาลงในทะเลภายในน่านน้ำไทย อันเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก ดังนั้นการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือซึ่งมีสิ่งแปลกปลอมเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและ เชื้อโรคที่เป็นอันตรายลงสู่ทะเลภายในอาณาเขตและเขตต่อเนื่องของประเทศไทย อันจะเป็นผลให้ การสภาพแวดล้อมทางทะเลในบริเวณนั้นสกปรก อันทำให้สภาพแวดล้อมในบริเวณที่มีการปล่อยทิ้ง น้ำอับเฉามีภาวะปนเปื้อนของสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตราย ซึ่งถือเป็นมลพิษต่อ สิ่งแวดล้อมทางทะเล ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล เศรษฐกิจ และสุขภาพอนามัยของมนุษย์

³⁰ <http://www.port.co.th>

ในส่วนของการใช้บังคับนั้นมีมาตรา 139 ของพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า “เมื่อเจ้าท่าตรวจพบว่าเรือกำปั่นลำใดที่ใช้ในทะเลหรือเรือที่ใช้ในแม่น้ำไม่อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย หรือไม่เหมาะสมสำหรับการใช้ ให้เจ้าท่ามีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือถึงนายเรือห้ามใช้เรือนั้นและสั่งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือซ่อมแซมให้เรียบร้อยจนเป็นที่ปลอดภัยหรือมีสภาพเหมาะสมสำหรับการใช้ ถ้านายเรือนำเรือตามวรรคหนึ่งมาใช้โดยมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าที่สั่งตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าท่ามีอำนาจกักเรือนั้นไว้จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามคำสั่ง”

เห็นได้ว่า มาตรา 139 ให้อำนาจแก่เจ้าท่ามีอำนาจออกคำสั่งให้นายเรือซ่อมแซม แก้ไขเปลี่ยนแปลงเรือให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยหรือเหมาะสมสำหรับการใช้ในทะเล และมีอำนาจกักเรือไว้ได้หากเรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนั้นมาตรานี้จึงสามารถนำมาปรับใช้กับเรื่องการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือโดยปราศจากการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเมื่อเรือนั้นสกปรกหรือมีตะไคร้หรือเชื้อโรคที่เป็นพิษอื่น ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้มีการเข้ามาของสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นที่เป็นอันตรายโดยไม่ตั้งใจได้

พระราชบัญญัตินี้มีข้อจำกัดในการบังคับใช้เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษต่างถิ่นที่ติดมากับน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือเดินทะเลดังกล่าวมา

4.1.4 ปัญหาของกฎหมายไทยในการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาของเรือ

(1) การขาดมาตรการจัดการและควบคุมที่เป็นระบบ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายภายในที่อาจจะนำมาใช้บังคับกับการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาเรือและตะกอนเพื่อลด หรือกำจัดความเสี่ยงจากการเคลื่อนย้ายชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายได้ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกจัดทำขึ้นในยุคที่วิทยาการยังไม่เจริญก้าวหน้า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงล้าสมัย ขาดความชัดเจน จึงไม่มีบทบัญญัติหลักเกณฑ์รายละเอียดให้ครอบคลุมวิธีการในการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาเรือและตะกอนแบบครบวงจร ตั้งแต่การควบคุมการก่อสร้างเรือ อุปกรณ์ประจำเรือ การให้ใบรับรอง วิธีการอนุญาตให้เปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉา เป็นต้น

(2) การดำเนินการยังขาดความชัดเจน

การจัดการน้ำอับเฉาของเรือเดินทะเลในทางปฏิบัติยังขาดแนวทางในการดำเนินการที่เป็นระบบ ขาดหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าภาพในการประสานข้อมูลอันเป็นองค์ความรู้ในการจัดการกับ

ปัญหา ทั้งความรู้ในด้านชนิดพันธุ์ที่มาอยู่ในท้องทะเลไทย ชนิดพันธุ์ที่รุกราน อีกทั้งองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยีในกระบวนการจัดการน้ำอับเฉาอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ขาดมาตรการในการชักจูงส่งเสริม

เนื่องจากเรือมีต้นทุนสูงในการสร้างระบบการจัดการน้ำอับเฉาและตะกอนของเรือเดินทะเล ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับอุปกรณ์ประจำเรือ การฝึกฝนเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญให้กับนายเรือและคนประจำเรือในด้านการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาของเรือ การเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาของเรือ เป็นต้น ดังนั้นจึงควรจะมีมาตรการในการชักจูงส่งเสริมให้กับองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาไปพร้อมกับหน่วยงานของรัฐ เช่น การสร้างแรงจูงใจในด้านการลดภาษีขาเข้าสำหรับอุปกรณ์ประจำเรือ การจัดสัมมนาให้กับหน่วยงานเอกชน การจัดการประกวดแข่งขันในด้านการผลิตอุปกรณ์และเทคโนโลยีในการบำบัดน้ำอับเฉาของเรือและตะกอน การส่งเสริมให้มีงานวิจัย เป็นต้น

(4) ขาดมาตรการบังคับที่มีประสิทธิภาพ

แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาเรือจะกำหนดบทลงโทษไว้ แต่การบังคับใช้กฎหมายนั้นยังขาดประสิทธิภาพ เพราะแม้กฎหมายจะให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนจำต้องถูกลงโทษและจำต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายที่ทำให้เกิดมลพิษด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ด้วย แต่อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจดังกล่าวบังคับกับผู้ปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาโดยปราศจากการควบคุมและจัดการที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐ ขาดบุคลากรและทีมงานที่มีความรู้ความชำนาญในด้านการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาที่มีประสิทธิภาพ ขาดองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ดั้งเดิมในท้องทะเลไทย และชนิดพันธุ์ที่รุกราน ขาดการศึกษาถึงผลกระทบของการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายสู่ท้องทะเลไทย เป็นต้น ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าเมื่อมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้สำหรับการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาอย่างขาดความใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว จึงควรสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของตนคอยสอดส่องดูแลการกระทำละเมิดต่อกฎหมาย พร้อมกับต้องส่งเสริมสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาที่มีประสิทธิภาพ โดยอาจส่งเจ้าหน้าที่ไปดูศึกษาดูงานในประเทศที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีในการบำบัดน้ำอับเฉา เป็นต้น

4.1.5 บทบาทขององค์กรแกนนำในการดำเนินการตามอนุสัญญา

กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นกรมที่อยู่ในสังกัดกระทรวงคมนาคมถือเป็นองค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมและการจัดการน้ำอับเฉาเรือและตะกอนปี ค.ศ. 2004 โดยมีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ผลักดันให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการน้ำอับเฉา ความก้าวหน้าด้านวิชาการ เพื่อจัดเตรียมความพร้อมรองรับการตัดสินใจการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา ได้แก่ การสำรวจสิ่งมีชีวิตพันธุ์ต่างถิ่นในน้ำอับเฉาเรือ รวมถึงการศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น การรวบรวมจัดทำฐานข้อมูลทางชีวภาพของประเทศไทย การวิเคราะห์ข้อมูลทางชีวภาพและประเมินความเสี่ยงการนำเข้าคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับการจัดการน้ำอับเฉาเรือและมีกรอบผู้เกี่ยวข้องก่อนออกกฎหมายบังคับใช้ โดยจัดการดำเนินการดังกล่าว ต้องมีคณะทำงานเฉพาะกิจ (Task Force) เพื่อบูรณาการ พัฒนา และสร้างกลยุทธ์และแผนงานการจัดการน้ำอับเฉาเรือในประเทศไทยให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์

สำหรับผลการดำเนินการของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เกี่ยวกับปัญหาการนำเข้าโดยไม่ตั้งใจของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ติดมากับน้ำอับเฉาที่ได้ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2549 ดังนี้

- เข้าร่วมประชุมเรื่องการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาเรือระดับภูมิภาคอาเซียนทั้งในกลุ่มเอเชียใต้ (อินเดีย) และกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (จีน) ปี 2547
- จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจในโครงการจัดการน้ำอับเฉาเรือ และกำหนดแผนการดำเนินงานต่อไปโดยมีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นหน่วยงานหลัก (15 กุมภาพันธ์ 2548)
- จัดสัมมนาเพื่อพิจารณาจัดเตรียมโครงการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาเรือ (16 มิถุนายน 2549)
- จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาโครงการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาเรือ ในหัวข้อ “กลยุทธ์และแผนงานการจัดการน้ำอับเฉาเรือในประเทศไทย” (31 สิงหาคม 2549)
- จัดสัมมนาแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาการจัดการน้ำอับเฉา (11 มิถุนายน 2550)³¹

³¹ กลุ่มงานสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, การสัมมนาแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาการจัดการน้ำอับเฉา จัดโดย กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ร่วมกับ องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) วันที่ 11 มิถุนายน 2550

4.2 การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาและ ตะกอนของเรือ ค.ศ. 2004 ของประเทศไทย

4.2.1 ผลดีของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา

(1) การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเป็นผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพทางทะเล โดยเฉพาะบริเวณที่มีสภาวะแวดล้อมทางทะเลแบบปิด เช่น หมู่เกาะ ซึ่งมีสภาวะแวดล้อมทางทะเลที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว โดยจะส่งเสริมให้มีการสำรวจข้อมูล (Database) ของสิ่งมีชีวิตดั้งเดิมที่มีในทะเลของประเทศไทย และสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นที่เข้ามาคุกคาม รวมทั้งผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายที่ติดมากับน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือ ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจ สุขอนามัยของมนุษย์ และกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล ซึ่งพบว่าข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้เป็นข้อมูลที่ประเทศไทยยังขาดแคลนอยู่มาก และต้องเร่งศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้มาใช้เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

(2) เนื่องจากการจัดการน้ำอับเฉาเรือและตะกอนจากเรือเป็นเรื่องใหม่สำหรับหลายประเทศ ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับแนวทางในการจัดการกับน้ำอับเฉาเรือและตะกอนอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เป็นสากล และมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเลของประเทศ อีกทั้งเป็นหลักประกันว่ากฎหมายและมาตรการที่จะกำหนดขึ้นใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีมาตรฐานสากล เพราะกฎหมายและมาตรการที่จะกำหนดขึ้นใช้จะสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับอนุสัญญา

(3) การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมและการจัดการน้ำอับเฉาเรือและตะกอนปี ค.ศ. 2004 เป็นผลดีสำหรับการพัฒนาวิชาการทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีในการจัดการน้ำอับเฉาเรือและตะกอน จะมีการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทางทะเลจากการแพร่ระบาดของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาจะทำให้ได้รับความช่วยเหลือทั้งด้านวิชาการ ด้านอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็น รวมทั้งการให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังกล่าวจากองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ และจากรัฐภาคีอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาอย่างได้ผล

(4) การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาจะส่งเสริมให้ประเทศไทยได้รับข้อมูลข่าวสาร และการเตือนให้ระวังการแพร่ระบาดของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายซึ่งปรากฏอยู่ในพื้นที่ใดๆ ของรัฐภาคีของอนุสัญญา ทันท่วงที ทำให้สามารถกำหนดมาตรฐาน ข้อบังคับ แนวทางปฏิบัติ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการน้ำอับเฉาเร็วและตะกอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังสามารถป้องกันการเกิดมลภาวะทางทะเลได้ล่วงหน้าก่อนที่จะปัญหาจะรุนแรง

4.2.2 ผลเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา

(1) การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาจะก่อให้เกิดภาระหน้าที่กับหลายกิจกรรมภายในประเทศ ซึ่งได้แก่

- ภาระต่อผู้ประกอบการท่าเรือ ได้แก่ ท่าเรือและสถานีที่กำหนดให้เป็นที่ทำความสะอาดหรือซ่อมถังอับเฉาให้จัดเตรียมอุปกรณ์รองรับน้ำอับเฉาเร็วและตะกอนอย่างเพียงพอ และเหมาะสมตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดการน้ำอับเฉาเร็วและตะกอนขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ

- ภาระต่อผู้ประกอบการเดินเรือ ในด้านการควบคุมการเคลื่อนย้ายชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายในน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือ นั้น อนุสัญญาได้กำหนดกรอบเวลาการบังคับใช้มาตรฐานการจัดการน้ำอับเฉาของเรือไว้ตามขนาดของเรือและปีที่เรือต่อสร้าง อีกทั้งยังกำหนดบริเวณให้เรือสามารถทำการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาได้ โดยกำหนดว่า การเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาในทะเล ทำได้ที่ระยะห่างจากชายฝั่งอย่างน้อย 200 ไมล์ทะเลและที่ระดับความลึกอย่างน้อย 200 เมตร หรือในกรณีที่ไม่สามารถกระทำได้ ให้เปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาเร็วที่ระยะห่างอย่างน้อย 50 ไมล์ทะเลจากชายฝั่งที่ใกล้ที่สุด และที่ระดับความลึก 200 เมตร นอกจากนี้อนุสัญญายังกำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัดมาตรฐานประสิทธิภาพของน้ำอับเฉาของเรือไว้ด้วย

ด้านการจัดการน้ำอับเฉา เรือจะต้องมีอุปกรณ์และเครื่องมือสำหรับจัดการกับน้ำอับเฉาอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการจัดทำแผนจัดการน้ำอับเฉาตามแนวทางขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ อีกทั้งต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ประจำเรือให้มีความรู้ ความเข้าใจสามารถปฏิบัติตามแผนนั้นได้

เรือจะต้องได้รับการตรวจสอบและมีเอกสารสำคัญรับรอง ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมประจำเมืองท่าสามารถขอเอกสารรับรองและสมุดบันทึกการจัดการน้ำอับเฉา รวมถึงสามารถเก็บตัวอย่างน้ำอับเฉาเพื่อการวิเคราะห์ได้

(2) การเข้าเป็นภาคีกระทบต่อความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะจะเพิ่มภาระให้แก่ประเทศ เนื่องจากอนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีต้องออกมาตรการสำหรับควบคุม

และจัดการน้ำอับเฉาของเรือในอาณาเขตหรือที่ซักธงของรัฐ อีกทั้งต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดอนุสัญญาด้วย เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาถึงผลดีและผลเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแล้ว พบว่าการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบบ้าง แต่ก็ยังเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทยให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน และตกทอดสู่ชนรุ่นหลัง อีกทั้งเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาของสิ่งมีชีวิตที่เป็นอันตรายที่มากับน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือ อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สุขอนามัยของมนุษย์ และระบบนิเวศได้ และแม้ว่าประเทศไทยจะเลือกที่จะไม่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ แต่เมื่อใดที่เรือที่ซักธงของประเทศไทยเดินทางเข้าสู่ประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญานี้ หากเรือที่มีสัญชาติไทยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญานี้ก็อาจถูกประเทศที่เป็นเจ้าของท่าเรือหรือเจ้าของชายฝั่งนำเอากฎเกณฑ์ข้อบังคับของอนุสัญญานี้มาใช้บังคับกับเรือที่ซักธงของประเทศไทย อีกทั้งด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ ซึ่งต้องการยกระดับความเป็นสากลของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาและตะกอนของเรือ ค.ศ. 2004

4.2.3 พันธะหน้าที่ของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา

4.2.3.1 การอนุวัติการและการปรับใช้

การอนุวัติการและการปรับใช้หนังสือสัญญาในประเทศไทย ในเรื่องนี้แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็สามารถอนุมานจากถ้อยคำในมาตรา 190³² วรรคสอง ได้ว่าการปรับใช้หนังสือสัญญาในประเทศไทยเป็นไปตามหลักทวินิยม (dualism)

³² มาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2551

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อการให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความ

กล่าวคือ ต้องผ่านกระบวนการแปลงเป็นกฎหมายภายในเสียก่อนในรูปของกฎหมายอนุวัติการ เพื่อให้กฎหมายภายในสอดคล้องกับพันธกรณีตามหนังสือสัญญา และรัฐภาคีก็จะสามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันในหนังสือสัญญาได้ ปัญหาว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่นั้นต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 190 ซึ่งกำหนดว่าหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภามีอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท คือ

1. หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
2. หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือ
3. หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

มั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศไทยอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาใดแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในการนี้ที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน หรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 154(1) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

4. หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศ ไทยอย่างกว้างขวาง

5. หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่าง มีนัยสำคัญ

แม้ว่าอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานา ประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงกระทำ ผ่านฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี แต่การทำหนังสือสัญญาเหล่านั้นเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งและมี ผลกระทบกับประเทศสูง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เสียก่อน เนื่องจากการทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย เป็นเรื่องของดินแดน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการได้หรือเสียดินแดนถือเป็นเรื่องสำคัญจึงต้องมีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับรู้ ด้วยโดยการให้ความเห็นชอบ ตัวอย่างของหนังสือสัญญาประเภทนี้ คือ สนธิสัญญาระหว่าง ราชอาณาจักรไทยและมาเลเซียเกี่ยวกับการแบ่งเขตทะเลอาณาเขตของประเทศ ซึ่งได้กระทำขึ้น เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1979³³

ส่วนกรณีของหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเปลี่ยนแปลงเขตพื้นดินนอกอาณาเขตซึ่ง ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งคำว่า “เขตพื้นดินนอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือหรือตาม กฎหมายระหว่างประเทศ” เป็นถ้อยคำใหม่ที่ปรับเปลี่ยนมาจากคำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ตาม มาตรา 224 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น³⁴ โดยปรากฏเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้คำว่า “เขตอธิปไตยแห่งชาติ” และต่อมาได้เปลี่ยนเป็นคำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534³⁵ เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน แนวความคิดในเรื่องเขตอธิปไตยแห่งชาติเกิดขึ้นจากการประชุมอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งมีการบัญญัติถึงสิทธิอธิปไตย (sovereign right)

³³ นพนิติ สุริยะ, “ก่อนที่จะมาเป็นมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และปัญหาที่ตามมาหลังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543” วารสาร นิติศาสตร์, 2 (มิถุนายน 2545) : น.297.

³⁴ จุมพต สายสุนทร, เรื่องการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, งานสัมมนาวิชาการประจำปีคณะนิติศาสตร์ ครั้งที่ 3 วันที่ 17 ธันวาคม 2550, น.12

³⁵ นพนิติ สุริยะ, เพ็ญอักษร น. 307.

ของรัฐชายฝั่งในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและบริเวณไหล่ทวีป ตัวอย่างของหนังสือสัญญาประเภทนี้ได้แก่ ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเวียดนามว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในอ่าวไทย พ.ศ. 2540³⁶

นอกจากนี้ ในเรื่อง “เขตอำนาจแห่งรัฐ” นั้น ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543³⁷ วินิจฉัยว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยว่า การที่รัฐต้องใช้อำนาจให้รัฐภาคีอื่นเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของตน และพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดการแบ่งปันผลประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของตน ซึ่งเดิมมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ อนุสัญญาดังกล่าวจึงเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่ตีความคำว่า “เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ” ให้หมายถึง การเปลี่ยนแปลงขอบเขตอำนาจของรัฐ ที่ไม่ว่าจะเป็นการลด จำกัด ตัด หรือเพิ่มอำนาจของรัฐก็ตาม เป็นการตีความ “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ในลักษณะแนวราบ (horizontal) มีผลให้ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา นอกจากนี้การตีความในลักษณะดังกล่าว จะส่งผลให้การทำหนังสือสัญญาแทบทุกฉบับ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เพราะในการทำอนุสัญญา รัฐย่อมจะต้องเสียสิทธิหรืออำนาจไปบางส่วน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิหรือผลประโยชน์บางประการเสมอมา³⁸ อีกทั้งการตีความในลักษณะเช่นว่านั้น มีผลให้เป็นการ

³⁶ นพนิติ สุริยะ, “หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ : ความหมายและทางปฏิบัติของประเทศไทย” วารสารนิติศาสตร์, 2 (มิถุนายน 2541): น.344-351.

³⁷ คำวินิจฉัยที่ 33/2543 ลงวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 หรือไม่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 68ก หน้า 71 วันที่ 22 สิงหาคม 2544

³⁸ ประสิทธิ์ ปิวาววัฒนพานิช, “ฎีกาวิเคราะห์ : ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติอันเป็นผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพิจารณาการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 30, น.791-792, 4 (ธันวาคม 2543).

เปลี่ยนแปลงหลักการในรัฐธรรมนูญให้การทำอนุสัญญากลายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยการจัดแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันใหม่ด้วยการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วม และแบ่งอำนาจกับฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศทุกฉบับ³⁹ ซึ่งอาจขัดต่อหลักการการแบ่งแยกอำนาจอีกต่อไปโดยออกเป็น 3 ส่วน คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีอำนาจในการทำสนธิสัญญา โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเฉพาะกรณีหนังสือสัญญา 5 ประเภทดังกล่าวข้างต้น เท่านั้น

เมื่อผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ทำให้คำวินิจฉัยดังกล่าวอาจมีผลเป็นการวางหลักกฎหมาย และถูกใช้เป็นบรรทัดฐานเพื่อพิจารณากรณีอื่นๆ ที่มีลักษณะเดียวกันในอนาคตได้

กรณีของหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น ไม่มีการจำกัดความที่แน่ชัดว่ามีลักษณะเช่นใด จากการพิจารณาพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญา จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่มีการปฏิบัติตามพันธกรณีตามสนธิสัญญานั้นเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนคนไทย หรือในเรื่องดังกล่าวนั้นไม่มีกฎหมายภายในรองรับจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญา ตัวอย่างเช่น อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. 1961 ซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. 2527 เพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญานั้น

ส่วนหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศไทย อย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ตามมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น เป็นหนังสือสัญญาประเภทใหม่ที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มูลเหตุสำคัญที่มีการเพิ่มเติมประเภทหนังสือสัญญาดังกล่าวเนื่องมาจากสถานการณ์และวิธีการทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหารในช่วยทำความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Area Agreement) ในระดับทวิภาคีกับหลายประเทศโดยไม่มีการทำเสนอความตกลงดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อความเห็นชอบ ทำให้รัฐสภาในสมัยนั้นไม่สามารถพิจารณาความตกลงดังกล่าวได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อข้อบทความตกลงดังกล่าวจะกำหนดให้มีผลผูกพันรัฐที่เข้า

³⁹ คำวินิจฉัยของนายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ 33/2543 วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2543

ทำความเข้าใจโดยการลงนาม (signature) เท่านั้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของการให้สัตยาบันแต่ประการใด ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเจรจาความตกลงและลงนามได้ทันที⁴⁰

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมและการจัดการน้ำ อับเฉาเรือและตะกอน ปี ค.ศ. 2004 ถือเป็น สนธิสัญญา ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรที่สร้างขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐและตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมและการจัดการน้ำ อับเฉาเรือและตะกอน ปี ค.ศ. 2004 มิได้มีบทบัญญัติที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย แต่ในเรื่องการพิจารณาว่ามีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่นั้น คงต้องเป็นไปตามแนวทางตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว トラบเท่าที่ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัย ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาจึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน และในทางปฏิบัติมักจะมีการตรากฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีที่จะมีขึ้นตามสนธิสัญญานั้นก่อนการเข้าเป็นภาคี ส่วนในกรณีที่มีกฎหมายรองรับอยู่แล้วแต่อาจมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญานั้น ก็จำเป็นจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่เกิดขึ้นจากการเข้าเป็นภาคีเสียก่อน

4.2.3.2 การบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญา

เมื่อได้ทบทวนและพิจารณาถึงความพร้อมด้านกฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญานี้ในลักษณะกว้าง โดยเราสามารถนำพระราชบัญญัติที่มีอยู่มาปรับใช้ในการควบคุมและจัดการน้ำ อับเฉาเรือและตะกอนเพื่อลดความเสี่ยงจากการนำเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ติดมากับน้ำ อับเฉาเรือและตะกอนได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้น พระราชบัญญัติที่มีอยู่นี้ยังไม่สามารถรองรับเตรียมความพร้อมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมและจัดการน้ำ อับเฉาเรือและตะกอน ค.ศ. 2004 ได้ เนื่องจากสภาพปัญหาการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ติดมากับน้ำ อับเฉาเรือที่มีลักษณะเฉพาะ โดยผู้เขียนเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในดังนี้

⁴⁰ จุมพต สายสุนทร, เฟิ่งอ้าง, หน้า 19

1. พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของธงนั้น พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เป็นกฎหมายที่สามารถนำมาใช้กับเรือที่มีสัญชาติไทยได้ ตั้งแต่การเริ่มต้นจดทะเบียนเป็นเรือไทย การให้ใบอนุญาตเดินเรือ จนกระทั่งการเพิกถอน โดยประเทศไทยมีหน้าที่ต้องออกระเบียบ กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับมาควบคุมกับเรือที่ชักธงของประเทศไทย ซึ่งที่มีสัญชาติไทยเพื่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาในการใช้ควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาเรือและตะกอนเพื่อลดความเสี่ยงจากการนำเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ เศรษฐกิจ ทรัพยากร และสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้ แต่ในพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีการวางกฎเกณฑ์หรือระเบียบใดๆ ในเชิงปฏิบัติเพื่อใช้กับสภาพปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ติดมากับน้ำอับเฉาเรือ ดังนั้นจึงเห็นว่าประเทศไทยควรออกกฎระเบียบดังนี้

(ก) กฎระเบียบกำหนดประเภทของเรือที่อยู่ภายใต้บังคับที่ต้องมีมาตรฐานจัดการน้ำอับเฉาเรือ

เนื่องจากไม่ใช่เรือทุกประเภทที่จะอยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา เช่น เรือรบ กองเรือช่วยรบ (naval auxiliary) หรือเรืออื่นที่รัฐเป็นเจ้าของหรือใช้โดยรัฐในขณะนั้นเพื่อภารกิจของรัฐที่มีใช้การพาณิชย์⁴¹ เพราะเป็นเรือที่มีความคุ้มกันอธิปไตย (sovereign immunity)⁴² ตามข้อ 95 และข้อ 96 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982⁴³ แต่โดยหลักแล้ว เรือที่จะต้องมีมาตรฐานการจัดการน้ำอับเฉาและ

⁴¹ Article 3 paragraph 2 this convention shall not apply to (e) : any warship, naval auxiliary or other ship owned or operated by a State and used, for the time being, only on government non-commercial service, However, each Party shall ensure, by the adoption of appropriate measures not impairing operations or operational capabilities of such ships owned or operated by it, that such ships act in a manner consistent, so far as is reasonable and practicable, with this convention.

⁴² จุมพต สายสุนทร, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550, หน้า 203

⁴³ จุมพต สายสุนทร, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: นิติธรรม, มิถุนายน 2537 หน้า 84

ตะกอนนั้น คือเรือทุกลำที่มีการบรรทุกน้ำอับเฉา โดยต้องมีการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาลงสู่ทะเลจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งที่มีลักษณะแตกต่างทางภูมิศาสตร์ทางทะเล

(ข) กฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานจัดการน้ำอับเฉา และแผนจัดการน้ำอับเฉา

ในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องออกกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับแผนการจัดการน้ำอับเฉาเพื่อบังคับใช้กับเรือแต่ละลำ แผนการจัดการน้ำอับเฉา และมาตรฐานจัดการน้ำอับเฉาที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางที่ได้รับการพัฒนาจากองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ IMO ซึ่งประเทศไทยสามารถศึกษาแนวทางการจัดการน้ำอับเฉาเรือจากองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ IMO ได้ก่อนจะกำหนดกฎระเบียบเหล่านั้น

(ค) กฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการตรวจเรือและการออกใบรับรอง

กฎหมายภายในของประเทศไทยไม่ได้กล่าวถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับการตรวจเรือและการออกใบรับรองเพื่อการจัดการน้ำอับเฉาเรือและตะกอน ดังนั้นเมื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จึงจำเป็นต้องวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจเรือและการออกใบรับรองให้สอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ ซึ่งถือเป็นเรื่องการควบคุมเรือเพื่อบังคับให้เป็นตามข้อบังคับของอนุสัญญาฯของรัฐเจ้าของธง ซึ่งประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบเกี่ยวกับการตรวจเรือตั้งแต่ครั้งแรกก่อนที่เรือจะใช้งานหรือก่อนการออกใบรับรอง โดยการตรวจเรือนั้นจะกำหนดให้ตรวจในช่วงระยะเวลาต่างๆ ตามแนวทางขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ IMO เมื่อการตรวจเรือเสร็จสมบูรณ์แล้ว จะต้องออกใบสำคัญรับรองให้กับเรือดังกล่าว โดยขั้นตอนและวิธีการของการออก

“ข้อ 95 ความคุ้มกันของเรือรบในทะเลหลวง

เรือรบในทะเลหลวงมีความคุ้มกันโดยสมบูรณ์จากเขตอำนาจของรัฐใดๆ นอกเหนือไปจากรัฐเจ้าของธง

ข้อ 96 ความคุ้มกันของเรือซึ่งใช้เพียงเพื่อราชการของรัฐบาลอันมิใช่การพาณิชย์

เรือซึ่งรัฐหนึ่งเป็นเจ้าของหรือดำเนินกิจการและใช้เพียงเพื่อราชการของรัฐบาลอันมิใช่การพาณิชย์ เมื่ออยู่ในทะเลหลวง ให้มีความคุ้มกันโดยสมบูรณ์จากเขตอำนาจของรัฐใดๆ นอกเหนือไปจากรัฐเจ้าของธง”

ใบรับรองให้กับเรือนั้น ซึ่งกฎระเบียบข้อบังคับของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าวควรออกให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ

2. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

มาตรา 119 เป็นบทบัญญัติเพียงมาตราเดียวของพระราชบัญญัตินี้ที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการปล่อยทิ้งอับเฉาโดยตรง โดยมีสาระสำคัญคือ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง อับเฉาลงในทะเลภายในน่านน้ำไทย อันเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรก ดังนั้นการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือซึ่งมีสิ่งแปลกปลอมเป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายลงสู่ทะเลภายในอาณาเขตและเขตต่อเนื่องของประเทศไทย อันจะเป็นผลให้การสภาพแวดล้อมทางทะเลในบริเวณนั้นสกปรก

แต่การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยกับสถานการณ์การบรรทุกและปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือและตะกอนอย่างปราศจากการควบคุมนั้น ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขในประเด็นดังนี้

(ก) ขอบเขตการใช้บังคับ

มาตรา 119 ของพระราชบัญญัตินี้ ห้ามมิให้ทิ้งเทอับเฉาลงในทะเลภายในน่านน้ำไทยเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้ หมายถึงบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย รวมถึงเขตต่อเนื่องที่มีความกว้างไม่เกิน 24 ไมล์ทะเลวัดจากเส้นฐานที่วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย เพราะตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำนิยามของคำว่า “น่านน้ำไทย” จำกัดอยู่เพียงไม่เกินเขตต่อเนื่องที่มีความกว้างไม่เกิน 24 ไมล์ทะเลวัดจากเส้นฐานที่วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตเท่านั้น ดังนั้นผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้แคบเกินไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรแก้ไขขอบเขตการบังคับใช้ให้ขยายไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของประเทศไทยด้วย

(ข) หลักเกณฑ์ในการอนุญาตและตรวจสอบ

พระราชบัญญัติฉบับนี้แม้จะใช้เป็นมาตรการควบคุมมิให้มีการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาอันจะเป็นเหตุให้เกิดความสกปรกต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทยได้ แต่ก็ขาดรายละเอียดขั้นตอนว่า

จะนำมาใช้อย่างไร การให้การอนุญาตจะผ่านเงื่อนไขอย่างไรบ้าง ดังนั้นเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมและการจัดการน้ำอับเฉาเร็วและตะกอน ปี ค.ศ. 2004 จึงควรจะนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวมาใช้

(ค) หน่วยงานที่รับผิดชอบ

อนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการออกใบอนุญาต การเก็บบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉา และการตรวจสอบติดตามสภาวะแวดล้อมทางทะเล พันธะหน้าที่ของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ก็คือ ต้องพิจารณาว่า หน่วยงานที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันนี้สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่างๆตามที่อนุสัญญากำหนดไว้ได้หรือไม่ สมควรที่จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อการนี้โดยเฉพาะหรือไม่ หน่วยงานที่จะรับผิดชอบนั้นจะต้องมีบุคลากรที่มีความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพียงพอ นอกจากนี้ยังต้องมีเครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการตรวจสอบ ควบคุม และเก็บบันทึกข้อมูลด้วย

ในปัจจุบัน กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมและป้องกันการเกิดภาวะมลพิษทางทะเลที่มีแหล่งกำเนิดจากเรือโดยตรงอยู่แล้ว แต่ความสามารถและประสิทธิภาพในการควบคุมและจัดการนั้นยังจำกัดอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ อุปกรณ์เครื่องมือในการตรวจสอบ ระบบการให้อุญาต เป็นต้น ดังนั้นการพัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงถือเป็นพันธะหน้าที่ของประเทศไทย ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เพราะกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีควรเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาให้การอนุญาตในการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉา โดยวางกฎระเบียบที่เป็นเงื่อนไขในการให้อุญาตเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉา กำหนดพื้นที่ให้เปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉา กำหนดอุปกรณ์รองรับตะกอนที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับข้อกำหนดในอนุสัญญา เป็นต้น อีกทั้งหน่วยงานจะต้องฝึกอบรมบุคลากรเจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายให้มีความสามารถในการปฏิบัติงานและมีความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานของน้ำอับเฉา วิธีการบำบัดน้ำอับเฉา อุปกรณ์ประจำเรือ การจัดบันทึกการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาด้วย

3. พระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เพราะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน ครอบคลุมถึงการจัดการปัญหามลพิษทุกรูปแบบและอย่างเป็นระบบ

พระราชบัญญัตินี้สามารถใช้เตรียมความพร้อมกับการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมและจัดการน้ำอับเฉาเรือและตะกอน ค.ศ. 2004 ได้ เพราะตามพระราชบัญญัตินี้ “เรือ” ก็ถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแหล่งหนึ่งตามที่นิยามไว้ในมาตรา 4 ว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ” ดังนั้นการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือที่มีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายลงสู่น่านน้ำภายในของประเทศไทย อันส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมทางทะเล เป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางทะเลนั้น ถือว่าเป็นมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดจากเรือ

แต่การป้องกัน ควบคุมและจัดการกับมลพิษที่เกิดจากการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาจากเรือโดยปราศจากการป้องกันควบคุมและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพนั้น พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กล่าวไว้เฉพาะ เพียงแต่ในมาตรา 78 กำหนดว่าให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น⁴⁴ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ดังนั้นวิธีการป้องกัน ควบคุมและจัดการกับมลพิษที่เกิดจากการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาจากเรือโดยปราศจากการป้องกันควบคุมและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องไปแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น

พระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง ซึ่งสามารถนำมาใช้กับการป้องกันและควบคุมการเปลี่ยนแปลงน้ำอับเฉาเรือและตะกอน เพื่อลดความเสี่ยงในการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายได้ โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งกฎหมายนี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อยึดถือเป็นหลักเกณฑ์และบรรทัดฐานเดียวกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สำหรับพื้นที่คุ้มครองพิเศษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นได้แบ่งการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่กำหนดออกเป็น 3 ประเภท คือ เขต

⁴⁴ อ้างแล้ว ดูเชิงอรรถที่ 18

อนุรักษ์⁴⁵ ตามมาตรา 42 พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 และพื้นที่ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตตามมาตรา 45

สังเกตได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะให้อำนาจรัฐในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้เป็นพิเศษ แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะในประเด็นปัญหาที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มากับน้ำอับเฉาเรือและตะกอนนั้นยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชน ดังนั้นจะต้องส่งเสริมให้มีการศึกษาค้นคว้าผลกระทบปัญหาที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มากับน้ำอับเฉาเรือและตะกอนที่เกิดขึ้นในทะเลไทย เพื่อจะได้ประกาศกำหนดพื้นที่คุ้มครองเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้น พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ในมาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งเรือที่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล เจ้าของเรือหรือผู้รับผิดชอบจึงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายทางแพ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายพิเศษที่มีหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน ซึ่งมีพื้นฐานจาก “หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” เป็นความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งตามมาตรา 96 นั้นเป็นความรับผิดในลักษณะเคร่งครัดหรือโดยที่บุคคลดังกล่าวไม่มีความผิด (liability without fault) เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะพิสูจน์ได้ว่ามลพิษนั้นเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งที่จะระบุไว้ในมาตรา 96 ซึ่งอาจนำมาใช้กับการกำหนดความรับผิดของเจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองเรือที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ เพียงแต่ความรับผิดดังกล่าวนั้นจำกัดเพียง “การรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ” เท่านั้น ซึ่งอาจจะแคบเกินไปที่จะรวมถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยทั่วไป และแม้ว่าจะพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 97 แล้ว ความรับผิดในทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดมลพิษก็เพิ่มขึ้นเฉพาะกรณีที่เป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เท่านั้น ซึ่งยังแคบเกินไปที่จะรวมถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยทั่วไปได้

อีกทั้งลักษณะของปัญหาที่เกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายที่ติดมากับน้ำอับเฉาและตะกอนจากเรือนั้น เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นอย่างช้าๆ แบบสะสม และทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อระยะเวลาผ่านไป เนื่องจากในช่วงที่เรือเดินทางปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือและตะกอนจากเรือนั้น น้ำอับเฉาและตะกอนดังกล่าวคงเป็นเพียงสิ่งแปลกปลอมที่เข้าสู่สิ่งแวดล้อม

⁴⁵ อ่างแล้ว ดูเชิงอรรถที่ 22

ทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้น โดยยังไม่ก่อตัวเป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เด่นชัด ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการจะพิสูจน์หาเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษดังกล่าวจึงทำได้ยาก

ในด้านของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มีข้อจำกัดด้านขอบเขต เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่ที่เป็นราชอาณาจักรไทย อันได้แก่ พื้นที่หรือบริเวณที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ซึ่งไม่เกินความกว้างของทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเลห้วงอากาศเหนือแผ่นดินและทะเลอาณาเขตเท่านั้น โดยไม่ขยายไปใช้บังคับถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปที่ประเทศไทยได้ประกาศกำหนดไว้ด้วย ดังนั้นภาวะมลพิษจากการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาโดยปราศจากการควบคุมและจัดการ อันส่งผลให้สิ่งมีชีวิตและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายที่ติดมากับน้ำอับเฉาซึ่งอาจก่อปัญหาในหลายด้าน ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของประเทศไทย พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ในพื้นที่ดังกล่าวได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรขยายขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้ให้กว้างขึ้น โดยให้สามารถบังคับใช้ในส่วนของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปด้วย

4. พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นที่จะคุ้มครองทรัพยากรประมงเป็นสำคัญ และสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน แต่ไม่ได้มุ่งเน้นด้านการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษจากเรือ นั้น เพียงแต่ในช่วงที่ยังขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เกิดจากการเปลี่ยนถ่ายน้ำอับเฉาเรือและตะกอนนอกราชอาณาจักรนั้น พระราชบัญญัตินี้สามารถนำมาบังคับใช้ได้บ้าง ซึ่งเห็นได้จากกรให้ความนิยามของคำว่า “ที่จับสัตว์น้ำ” ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ ที่ทำให้สามารถตีความพื้นที่การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ได้กว้างมาก คือ พื้นที่ที่เป็นทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทะเลหลวง หรือแม้แต่เขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่นหากมีการอนุญาตให้เรือไทยเข้าไป แต่อย่างไรก็ตามการตีความกฎหมายภายในจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับบทบัญญัติที่อาจนำมาใช้เพื่อการควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาเรือและตะกอนซึ่งนำเอาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตรายติดมาด้วย คือ มาตรา 19 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำหรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่” แม้ถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 19 นั้นกว้างขวางพอที่จะตีความให้ครอบคลุมถึงการก่อให้เกิด

ภาวะมลพิษจากเรือที่ชักธงไทย โดยไม่จำกัดเฉพาะว่าจะต้องเป็นเรือประมงที่ชักธงไทยเท่านั้น หากเป็นเรือที่ชักธงไทยแล้วก็สามารถบังคับใช้มาตรา 19 ได้ แต่พระราชบัญญัตินี้จะต้องให้คำนิยามของคำว่า “วัตถุมีพิษ” ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษานั้น ซึ่งควรจะขยายถึงพืชและสัตว์จากต่างถิ่นที่เข้ามาในราชอาณาจักรแล้วจะเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศ ไทย เชื้อโรคที่เรียกว่า *Cholera, Vibrio cholerae* ซึ่งก่อให้เกิดโรคท้องร่วง การจะให้คำนิยามของความพิษและสัตว์จากต่างถิ่นที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้ ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องให้ความสำคัญกับงานวิจัยทางทะเลโดยการส่งเสริมให้มีการศึกษาค้นคว้าสิ่งมีชีวิตในท้องทะเลไทยเสียก่อน เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับปัญหาการนำเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

4.2.3.3 พันธะหน้าที่อื่นๆ

พันธะหน้าที่อื่นๆ ที่อนุสัญญากำหนดไว้ หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาจะต้องปฏิบัติ กล่าวคือ ประเทศไทยจะต้องให้ความร่วมมือกับรัฐภาคีอื่นๆ เช่น การแจ้งข้อมูลการแพร่ระบาดของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นและเชื้อโรคที่เป็นอันตรายภายในบริเวณที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐ และเข้าร่วมศึกษาวิจัยและพัฒนาวิธีการจัดการน้ำอับเฉาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา เพราะในฐานะที่รัฐภาคีย่อมต้องถือว่า วิธีการดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเลจากการคุกคามของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ติดมากับน้ำอับเฉา และจะต้องกำหนดมาตรการอื่นๆ ที่จะช่วยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายภายในให้มีประสิทธิภาพด้วย เช่น มาตรการในการควบคุมมิให้เรือที่จอดทะเบียนภายในอาณาเขตหรือชักธงของประเทศไทย กระทำการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาอันเป็นการละเมิดอนุสัญญา มาตรการในการตรวจสอบว่าได้มีการปล่อยทิ้งน้ำอับเฉาโดยละเมิดกฎหมายหรือไม่เป็นต้น ซึ่งจะเป็นหลักประกันประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นพันธะหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาอีกประการหนึ่งด้วย