

การป้องกันและควบคุมขยะทะเลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982¹

พรเทพ บุตรลี²

จากการศึกษาการป้องกันและควบคุมขยะทะเลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 พบว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 207 ไม่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพจากภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งที่มาบนบก เนื่องจาก ยังมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษในการลักลอบทิ้งขยะทะเลของรัฐชายฝั่ง มาตรฐานในการป้องกันและควบคุมขยะทะเล และมาตรการการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทิ้งขยะของรัฐชายฝั่ง

เมื่อมีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ ในปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมพลาสติก สินค้าจากอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นสินค้าที่ไม่สามารถที่จะย่อยสลายได้เองหรือหากย่อยสลายได้ก็ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ดังนั้น จึงทำให้เกิดขยะหรือของเสียที่สะสมขึ้นขยะดังกล่าวอาจถูกนำมาทิ้งในทะเลโดยตรงจากมนุษย์หรือจากเหตุการณ์ทางธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการเกิดวาตภัยหรืออุทกภัย ซึ่งอาจพัดพานำขยะเหล่านี้ลงสู่น้ำและไหลลงทะเลในที่สุด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ รวมไปถึงสัตว์น้ำต่างๆ ที่กินเศษขยะพลาสติกเข้าไปเนื่องจากเข้าใจว่าเป็นเศษอาหาร และอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในด้านการประมงและมนุษย์ซึ่งเป็นผู้บริโภคโดยตรงอีกด้วย เนื่องจากขยะทะเลต่างๆ เมื่อมีการรวมกันเป็นแพขยะที่อยู่ในมหาสมุทรแล้ว แสงแดดของพระอาทิตย์ที่มีความร้อนจัดจะย่อยสลายขยะเหล่านั้น เป็นขนาดเล็กที่ไม่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่าได้ ที่เรียกว่า ไมโครพลาสติก (Microplastics)³ และเข้าสู่สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศความหลากหลายทางชีวภาพเป็นห่วงโซ่อาหารของมนุษย์ในที่สุด เช่นนี้จึงทำให้หลายประเทศทั่วโลกได้ตระหนักถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากขยะเหล่านี้ และร่วมกันรณรงค์ให้งดใช้วัสดุที่ทำมาจากพลาสติกเพื่อรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศเอาไว้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง การป้องกันและควบคุมขยะทะเลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิฑูร และคณะกรรมการสอบคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรพรม อินทร์มพรรษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุภากร ศิริอุทธรวัฒนา

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³สุชานา ชวนิชย์, ไมโครพลาสติกจากทะเลสู่อาหาร [Online], available URL:

[http://www.bangkoklifeneews.com/17133261/สัมภาษณ์-รศดรสุชานา-ชวนิชย์-ไมโคร-พลาสติก-พิบัติภัย-จากทะเลสู่อาหาร-ผู้คน, 2562 \(สิงหาคม, 26\).](http://www.bangkoklifeneews.com/17133261/สัมภาษณ์-รศดรสุชานา-ชวนิชย์-ไมโคร-พลาสติก-พิบัติภัย-จากทะเลสู่อาหาร-ผู้คน, 2562 (สิงหาคม, 26).)

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2015 ได้มีผลงานวิจัยเรื่อง ขยะพลาสติกจากแผ่นดินสู่มหาสมุทร “Plastic waste inputs from land into the ocean” ของผู้ช่วยศาสตราจารย์เจนน่า อาร์. แจมเบ็ค นักวิชาการด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และคณะเผยแพร่ออกมา ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวเป็นการจัดอันดับประเทศที่มีปริมาณขยะพลาสติกลงสู่ทะเลมากที่สุด 20 อันดับแรกของโลก สำหรับประเทศไทยนั้นอยู่ในอันดับที่ 6⁴ จากทุกประเทศทั่วโลก และในปี ค.ศ. 2019 ทีมวิจัย นำโดยเจนน่า แจมเบ็ค นักวิชาการด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นกัน ได้เผยแพร่ผลสำรวจซึ่งพบว่าประเทศที่สร้างขยะมากที่สุดในโลก ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเวียดนาม ส่วนประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 7 จากผลสำรวจในครั้งนี้ด้วย⁵

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการปัญหาขยะทะเลดังกล่าวนี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างประเทศและต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาและรักษาความสมดุลของธรรมชาติเหล่านี้ให้ได้ โดยผู้เขียนสามารถสรุปแต่ละปัญหาได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษในการลักลอบทิ้งขยะทะเลของรัฐชายฝั่ง

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 207 (1) ได้กำหนดเพียงแต่ให้รัฐชายฝั่งที่เป็นรัฐภาคีออกกฎหมายและข้อบังคับหรือมาตรการเพื่อป้องกัน ลด ควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งที่มาบนบก เท่านั้นไม่ได้กล่าวชัดเจนในมาตรการลงโทษในการลักลอบทิ้งขยะทะเลของรัฐชายฝั่ง ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้

โดยสาเหตุของการลักลอบทิ้งขยะทะเลของรัฐชายฝั่งมาจากการกระทำของประชาชนของรัฐชายฝั่งที่มีการนำลงสู่ทะเลทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้ขยะทะเลเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มิได้กำหนดเรื่องมาตรการในการลักลอบทิ้งขยะทะเลของรัฐชายฝั่งเอาไว้ จึงเป็นช่องว่างในการที่ให้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ไม่มีประสิทธิภาพ

⁴Jenna R. Jambeck, Roland Geyer, Chris Wilcox, Theodore R. Siegler, Miriam Perryman, Anthony Andrady, “Ramani Narayan, Kara Lavender Law,” **Plastic waste inputs from land into the ocean** (13 February 2015): 768-771.

⁵The Wall Street journal, **The Countries Polluting The Oceans The Most**, [Online], available URL: <https://www.plasticethics.com/home/2019/3/17/the-countries-polluting-the-oceans-the-most-with-plastic-waste>, 2563 (มกราคม, 20).

โดยปกติรัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยมีให้ผู้ใดลักลอบทิ้งขยะทะเล หากมีการลักลอบทิ้งขยะทะเล รัฐชายฝั่งก็ควรมีการรับผิดชอบกับการกระทำนั้น ๆ หากรัฐชายฝั่งได้ทำพันธกรณีระหว่างประเทศเอาไว้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด⁶ แต่สำหรับในบางกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง หรือเป็นวงกว้างต่อมนุษย์ ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวนั้นยากที่จะดำเนินการควบคุมและป้องกัน เช่นนี้ รัฐชายฝั่งย่อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยปราศจากข้อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์⁷ และหากรัฐชายฝั่งได้รับผิดตามมาตรการการลงโทษแทนผู้กระทำความผิดโดยตรงซึ่งเป็นบุคคลที่ได้กระทำความผิดหรือทำให้เกิดความเสียหายในเขตอำนาจ หรือในเขตการควบคุม รัฐนั้นก็ย่อมมีสิทธิไล่เบียดเอาจากผู้กระทำความผิดภายในประเทศของตนได้ ตามหลักความรับผิดชอบแทนกัน⁸ ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐชายฝั่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากพลเมืองของตนย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบเหล่านั้นได้ ทั้งนี้การที่รัฐใช้สิทธิในการไล่เบียดนั้นเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งในการออกกฎหมายภายในของตน เพื่อให้เอกชนหรือพลเมืองของตนรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

ซึ่งหากพิจารณาตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไม่มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐชายฝั่งไว้ชัดเจนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง ดังนั้นเมื่อมิได้มีการบัญญัติเรื่องการคุ้มครองดังกล่าวให้ชัดเจนก็ย่อมเป็นช่องว่างที่ทำให้รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามได้ จึงทำให้เกิดการลักลอบทิ้งขยะลงสู่ทะเล จนทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลขึ้น โดยหากพิจารณาตามข้อ 24 และข้อ 25 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 พบว่าได้กล่าวถึงเรื่องสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งแต่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการคุ้มครอง ดูแล ป้องกันมลพิษจากแหล่งที่มาทางบกแต่อย่างใด แต่ได้กล่าวถึงการใช้สิทธิในการผ่านโดยสุจริตของการเดินเรือเท่านั้น และหากพิจารณาในหมวดเรื่องภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาทางบก ข้อ 207 ได้กำหนดให้รัฐดำเนินการภายในไว้อย่างกว้าง ๆ มิได้มีการกำหนดมาตรการไว้ในทางระหว่างประเทศที่จะลงโทษรัฐชายฝั่งกรณีที่มีการลักลอบทิ้งขยะลงสู่ทะเล

⁶Roy Goode, (1991), "Reflections on the Harmonisation of Commercial," *Uniform Law Review* 19, 1: 54. อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายของไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน, หน้า 19, 20.

⁷ดูลย์ ไตร โสรรัส, "ความท้าทายในการพัฒนากฎหมายของไทยให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ : กรณีศึกษา UNCITRAL," ใน รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) หลักสูตรนักรับราชการทูต รุ่นที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2557), หน้า 6.

⁸เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ซึ่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล เช่นนี้อาจเป็นช่องว่างทางกฎหมายของอนุสัญญาที่ไม่ได้มีการบัญญัติให้มีความชัดเจนและครอบคลุม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาเพื่อการคุ้มครองและพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในแถบภูมิภาคแคริบเบียน ค.ศ. 1983 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพิธีสารเกี่ยวกับภาวะมลพิษจากแหล่งและกิจกรรมบนบกแห่งอนุสัญญาเพื่อการคุ้มครองและพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในแถบภูมิภาคแคริบเบียน ค.ศ. 1999 ได้กล่าวถึงการป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งที่มาจากบนบก โดยกำหนดหน้าที่ทั่วไปของรัฐภาคีตามข้อ 3 ให้รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพิธีสารฉบับนี้ และกฎหมายระหว่างประเทศโดยใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันลดและควบคุมมลพิษจากกิจกรรมแหล่งที่มาบนบก โดยใช้เพื่อวัตถุประสงค์นี้ในการใช้วิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการกำจัดและสอดคล้องกับความสามารถของตน จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาดังกล่าว เป็นการเน้นย้ำให้รัฐภาคีมีหน้าที่ ป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษจากกิจกรรมแหล่งที่มาบนบก ข้อบทดังกล่าวเป็นมาตรการที่อนุสัญญาให้รัฐมีหน้าที่ดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้รัฐนำภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกลงสู่ทะเลนั่นเอง และนอกจากนี้ ตามข้อ 15 กำหนดให้อำนาจของคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ เทคนิค และที่ปรึกษา เข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำในการป้องกันและควบคุมดำเนินการให้เป็นอย่างเหมาะสมเพื่อเกิดประโยชน์ต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสูงสุด

นอกจากอนุสัญญาฯ ในภูมิภาคแคริบเบียนแล้ว ในแถบภูมิภาคอาเซียน มีปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลที่ใช้บังคับในภูมิภาคอาเซียน โดยปฏิญญาดังกล่าวประเทศสมาชิกอาเซียน และทุกภาคส่วนจะร่วมกันดำเนินการเพื่อป้องกันและลดขยะทางทะเลโดยเฉพาะกิจกรรมบนบก และประสานงานรวมถึงขอความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายในการต่อต้านขยะทางทะเลเช่นกัน แต่ปฏิญญาอาเซียนดังกล่าวมิได้กล่าวถึงมาตรการการลงโทษในการป้องกันและควบคุมขยะทะเลในการบังคับรัฐภาคีให้ปฏิบัติตามแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประเด็นดังกล่าวยังมีช่องว่างอยู่

ดังนั้น ปัญหาขยะทะเลจึงเป็นปัญหาที่สำคัญที่นานาประเทศได้ตระหนักถึงและร่วมมือกันในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในทุก ๆ ด้าน แม้ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของการประชุมสมัชชาสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ สมัยที่ 3 และสมัยที่ 4 ซึ่งกล่าวถึงประเด็นในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาระบบนิเวศทางทะเลและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน โดยได้กำหนดเป้าหมายในการลดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตามปฏิญญาการประชุมสมัชชาสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติดังกล่าวก็ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นในเรื่องของมาตรการการลงโทษในการลักลอบทิ้งขยะทะเลของรัฐชายฝั่งเอาไว้

ปัญหาที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการป้องกันและควบคุมขยะทะเล

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 207 มิได้กล่าวถึงรายละเอียดในการป้องกันและควบคุมขยะทะเลที่เป็นมาตรฐานในการป้องกันและควบคุมขยะทะเลไว้เป็นการเฉพาะให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น เมื่อรัฐภาคีไม่มีมาตรฐานในการออกกฎหมายและข้อบังคับที่เป็นหลักเกณฑ์กลางที่มีความชัดเจน และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รัฐภาคีต่างๆ ก็ย่อมเกิดปัญหาในการออกหลักเกณฑ์เงื่อนไข ข้อยกเว้น รวมถึงการบริหารจัดการเพื่อรองรับภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกในการที่จะป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่นนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการออกมาตรการหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ให้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ให้เป็นมาตรการสากล สอดคล้องกันตามหลักการทำให้กฎหมายสอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน⁹ ซึ่งเป็นหลักการที่ขจัดความขัดแย้งของสังคมนระหว่างประเทศในการทำให้กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศมีความสอดคล้องกลมกลืน

หากพิจารณากรณีประเทศสิงคโปร์ตามพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลของสิงคโปร์ ค.ศ. 1990 (Prevention of Pollution of The Sea Act 1990)¹⁰ กำหนดไว้ว่า “... การห้ามบุคคลทิ้งขยะมูลฝอยพลาสติก ปฏิภูมิ ชากสัตว์ ของเหลวอันตราย ลงในน่านน้ำสิงคโปร์ หากฝ่าฝืนจะได้รับโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์...” โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโทษปรับ และโทษจำคุกเอาไว้หากมีบุคคลใดได้ทิ้งขยะลงในน่านน้ำของสิงคโปร์ ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพียงมาตรการในการลงโทษการกระทำความผิดของบุคคลที่ทิ้งขยะทะเล เท่านั้น เนื่องจากข้อบทมิได้ระบุหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ข้อยกเว้น การบริหารจัดการเพื่อรองรับภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกในการที่จะป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น และสำหรับประเทศไทยมีปรากฏเรื่องการทิ้งขยะในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 33 กำหนดไว้ว่า “...ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ...” ประกอบมาตรา 57 กำหนดไว้ว่า “...ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท...” และมาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กำหนดไว้ว่า “...ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมัน

⁹คูชัย ไตร โสรัส, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁰ศิริชนก วิริยเกื้อกูล, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางทะเลซึ่งมีแหล่งกำเนิดมลพิษจากเรือ.” บทควมามวิชา Hot Issue, (กุมภาพันธ์ 2559): 6.

และเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะ เป็นเหตุให้เกิด เป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสามปี หรือ ปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย...” จะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยทั้งสองฉบับบัญญัติไว้เพียงกว้าง ๆ ไว้เท่านั้น โดยได้กำหนดโทษจำคุก หรือปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายจัดการขยะทะเลเอาไว้ ซึ่งแม้จะมีบทลงโทษแต่ก็เป็นเพียงมาตรการในการลงโทษเท่านั้น ไม่ระบุถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ข้อยกเว้น รวมถึงการบริหารจัดการเพื่อรองรับภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกในการที่จะป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งเป็นเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลของสิงคโปร์ ค.ศ. 1990

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทั้งกรณีประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย แม้จะเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เช่นเดียวกัน แต่กฎหมายภายในได้กล่าวถึงเพียงมาตรการในการลงโทษ ทั้งโทษปรับ จำคุก และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายจัดการขยะทะเล เท่านั้น แสดงให้เห็นว่า ในปัจจุบันยัง ไม่มีหลักเกณฑ์กลางที่ชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่นนี้จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไม่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในการเป็นแนวทางที่เป็นมาตรฐานในการป้องกันและควบคุมขยะทะเลของรัฐภาคี

หากพิจารณาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษทางทะเลก็ได้กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไข รวมไปถึงข้อยกเว้นในการดำเนินการไว้ เช่น ข้อ 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 กำหนดไว้ว่า “...ห้ามมิให้มีการปล่อยทิ้งขยะใด ๆ ลงทะเล...” และได้ระบุประเภทของขยะเอาไว้ชัดเจนว่าสิ่งของประเภทใดบ้างห้ามทิ้งลงในทะเล เช่น สิ่งของที่เป็นพลาสติก เชือกสังเคราะห์ อวนจับปลา ถุงขยะพลาสติก ถ้ำผลิตภัณฑ์พลาสติกจากเตาเผาขยะ และน้ำมันปรุงอาหาร เป็นต้น และยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทิ้งขยะลงทะเล ซึ่งปรากฏตามข้อ 4 และข้อ 5 ของอนุสัญญาฯ โดยกำหนดไว้ว่า “...การปล่อยทิ้งขยะจากเรือลงทะเลสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นขยะจากเศษอาหาร ซึ่งต้องผ่านขั้นตอนการบำบัดก่อน...” เป็นต้น นอกจากนี้ มาตรการและหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้วในอนุสัญญาฉบับนี้ก็ได้อำนาจข้อยกเว้นที่อาจทิ้งขยะได้ไว้ด้วยในข้อ 7 กำหนดไว้ว่า “...การปล่อยทิ้งขยะที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ในการคงไว้ซึ่งความปลอดภัยของเรือ ผู้อยู่บนเรือ...” ทั้งนี้ เพื่อการรักษาชีวิตในทะเลและเพื่อการรักษาสุขภาพอนามัยของคนบนเรือ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 ซึ่งอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเป็นกรณีที่เกิดจากการทิ้งขยะที่มีแหล่งที่มาของขยะจากเรือ อากาศยาน และจากแท่นลอยน้ำหรือโครงสร้างต่าง ๆ ที่สร้างโดยมนุษย์ในทะเล แต่มิได้มีมาตรการที่ครอบคลุมไปถึงขยะที่มาจากแหล่งที่มาทางบกด้วย โดยปรากฏในข้อ 3 ซึ่งได้กล่าวถึงมาตรการในการห้ามทิ้งขยะไว้เช่นเดียวกันกับอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางเรือ ค.ศ. 1973 โดยวางมาตรการไว้ในข้อ 4 กำหนดไว้ว่า “...ห้ามการทิ้งของเสียใดๆ หรือวัสดุอื่น ไม่ว่าในรูปแบบหรือสภาพใด ซึ่งตามผนวก 1...” โดยผนวก 1 ของอนุสัญญาได้กำหนดไว้ว่าห้ามทิ้งของเสียจำพวกสารพิษ สารปรอท และรวมไปถึงพลาสติกที่เป็นมลพิษคงทน และวัสดุสังเคราะห์ที่เป็นมลพิษคงทน เช่น ตาข่ายและเชือกที่อาจลอยติดทะเล กีดขวางการประมง เป็นต้น และในข้อ 5 ยังได้กำหนดข้อยกเว้นหากมีความจำเป็นต้องทิ้งขยะเอาไว้ด้วยเช่นกัน กำหนดไว้ว่า “...ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรักษาความปลอดภัยของชีวิตมนุษย์ หรือของเรือ อากาศยาน แท่นลอยน้ำ หรือโครงสร้างต่าง ๆ ที่สร้างโดยมนุษย์ในทะเล หรือในกรณีเหตุสุดวิสัยเกิดจากสภาพอากาศหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตมนุษย์หรือเป็นความเสี่ยงต่อ เรือ อากาศยาน แท่นลอยน้ำ หรือโครงสร้างต่าง ๆ ที่สร้างโดยมนุษย์ในทะเล หากการทิ้งเป็นหนทางเดียวที่จะหลีกเลี่ยงได้...” จะเห็นได้ว่าจากอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น ได้มีการกล่าวถึง การป้องกันและควบคุมการทิ้งขยะลงทะเลจากเรือเอาไว้

หากพิจารณาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มิได้กำหนดเนื้อหา รายละเอียด ขั้นตอนในการป้องกันและควบคุมขยะทะเล รวมทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานระหว่างประเทศใดให้รัฐต่างๆ ดำเนินการเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานระหว่างประเทศนั้น เช่นนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงยังมีช่องว่างอยู่ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐภาคีดำเนินการออกมาตรการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ให้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นไปตามหลักการทำให้กฎเกณฑ์สอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน¹¹ และยังเป็นการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัย และมีประสิทธิภาพตามหลักการพัฒนากฎหมายให้ก้าวหน้า¹² ทั้งนี้ เนื่องจากช่วงระยะเวลาที่เปลี่ยนไป เทคโนโลยีต่างๆ อาจมีความทันสมัยมากขึ้น ปัญหาที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีเหล่านั้นก็ย่อมมีมากขึ้นเช่นนี้จึงอาจทำให้เกิดปัญหาใหม่ๆ เพิ่มขึ้น จึงทำให้นานประเทศต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนี้หลักในการวางมาตรฐาน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ต้องไม่เลือกปฏิบัติในการจัดการความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ รัฐภาคีไม่ว่ารัฐนั้นจะมีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กก็มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง ดังนั้นรัฐภาคีที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติจึงมีสิทธิมีเสียงเท่าเทียมกันตาม

¹¹ ตูลย์ ไตรโสรัส, เรื่องเดิม, หน้า 6.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

หลักการไม่เลือกปฏิบัติในการจัดการความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม¹³ และหลักความเสมอภาคและหลักการเคารพเขตอำนาจศาลภายใน ดังนั้น รัฐภาคีจึงต้องร่วมมือกันปฏิบัติตามเพื่อรักษาระบบนิเวศทางทะเลให้สมบูรณ์¹⁴

ปัญหาที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทิ้งขยะของรัฐชายฝั่ง

เมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 207 (2) ไม่ได้กล่าวถึงการกำหนดมาตรการการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทิ้งขยะของรัฐชายฝั่งไว้ เมื่อแต่ละประเทศมีการบริหารจัดการขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขยะ หรือของเสียต่าง ๆ จากรัฐชายฝั่งก็ย่อมที่จะไหลลงสู่แม่น้ำสู่ทะเลในที่สุด เมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งขึ้นแล้ว ก็ควรมีจะมีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทิ้งขยะทะเลของรัฐชายฝั่ง กล่าวคือ เมื่อได้สร้างความเสียหายหรือรบกวนสิทธิของผู้อื่นหรือของสาธารณะชน เช่น การทิ้งของเสียลงสู่แม่น้ำ หรือทะเล ก็ย่อมเกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นผู้ที่ได้กระทำให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้นก็ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายดังกล่าวด้วยตามหลักเดือรื้อนรำคาญ

เนื่องด้วยการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของตน ดังนั้น การที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มิได้กำหนดมาตรการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ย่อมทำให้เกิดช่องว่างที่ทำให้รัฐไม่ต้องดำเนินการในการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เพียงแต่ให้รัฐป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นก็เพียงพอแล้ว ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้ทุกรัฐต้องปฏิบัติตามในการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงต้องกำหนดบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวให้มีความชัดเจน

โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย ข้ามแดนและการกำจัด ค.ศ. 1989 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในพิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดใช้ความเสียหายอันสืบเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของเสียอันตรายและการกำจัด ค.ศ. 1999 ตามข้อ 2 (ซี) กำหนดไว้ว่า “...ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบและชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายข้ามแดน โดยกำหนดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน การสูญเสียรายได้ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู

¹³อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 165.

¹⁴กฎบัตรสหประชาชาติ, ข้อ 2 (4) (7).

สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นให้คืนสู่สภาพเดิมและค่าใช้จ่ายในการป้องกันเหตุเพราะคุณสมบัติความเป็นอันตรายของของเสียอันตรายจากการเคลื่อนย้ายซึ่งเกิดจากการกระทำโดยเจตนา หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น...” ซึ่งตามข้อ 4 ได้กำหนดไว้ว่า “...ให้ผู้เสียหายมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายว่าได้สร้างความเสียหายอย่างใดต่อผู้เสียหายเป็นความเสียหายที่แท้จริงโดยไม่จำกัดจำนวน...” และในข้อ 5 ของอนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้ว่า “...ให้บุคคลรับผิดชอบในความเสียหายเป็นผลจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามแห่งพิธีสารบาเซลฯ...” ไม่ว่ารัฐกระทำการใด ๆ ที่เป็นการกระทำโดยเจตนา ละเว้นการกระทำการ หรือกระทำการโดยประมาทเลินเล่อก็ตาม ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายขึ้นรัฐนั้นก็ย่อมรับผิดชอบในความเสียหาย

นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อการชดเชยสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1971 ที่กล่าวถึงการเรียกร้องค่าใช้จ่ายโดยตรงในการฟื้นฟูความเสียหาย เช่นนั้น ซึ่งการที่จะเรียกร้องการชดเชยในการฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ โดยผู้เรียกร้องมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายดังกล่าวว่าเกิดจากการปนเปื้อน เฉพาะในกรณีที่มีความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ได้รับนั้นสามารถประเมินมูลค่าได้ รวมทั้งต้องมีเอกสารที่เหมาะสมหรือหลักฐานอื่น ๆ เพื่อสามารถพิสูจน์ถึงปริมาณความเสียหายที่ได้รับนั้นด้วย¹⁵ และในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1992 มีการกำหนดถึงการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษของน้ำมัน ซึ่งตามอนุสัญญาฯ นี้ กำหนดไว้ว่า “...ให้เจ้าของเรือจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษของน้ำมันรั่วไหลหรือที่ถูกเททิ้งจากเรือ...” ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดโดยตรงแต่การชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจจะได้รับการยกเว้นในบางกรณีที่เจ้าของเรือสามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายได้เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นความเสียหายได้เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเลยในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรับผิดชอบในการดูแลรักษาไฟนำทางหรือเครื่องช่วยเหลือในการเดินเรือ

จากมาตรการในการเยียวยาและฟื้นฟูในอนุสัญญาต่างๆ แสดงให้เห็นว่าเป็นไปตามแนวคิดหลักการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย¹⁶ กล่าวคือ รัฐภาคีมีพันธกรณีในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐ เช่นนี้หากรัฐภาคีใดที่ทำให้เกิดความเสียหายในบริเวณดังกล่าว ก็ย่อมต้องชดเชยและ

¹⁵The International Oil Pollution Compensation Fund 1992 (IOPC FUND), “The Claims Manual 2012, (พฤศจิกายน 2012). อ้างถึงใน ส่วนแหล่งน้ำทะเล สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “แนวทางการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากมลพิษน้ำมันภายใต้อนุสัญญาระหว่างว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศ เพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992”, หน้า 19.

¹⁶อุคมศักดิ์ สันธิพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 272.

เสียหายความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังเป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย¹⁷ ซึ่งเป็นหลักที่มีแนวคิดว่ามีมนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งหากมนุษย์คนใดได้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นก็ย่อมต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าเสียหายดังกล่าว เพื่อให้สิ่งแวดล้อมเหล่านั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้รัฐชายฝั่งต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐนั้นผูกพันทั้งจารีตประเพณีระหว่างประเทศ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ หลักกฎหมายทั่วไป หรือการกระทำฝ่ายเดียว จนทำให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลได้รับความเสียหาย แม้มิใช่การทำให้ทรัพยากรทางทะเลกลับคืนสู่สภาพเดิม แต่อย่างน้อยที่สุดก็ให้ทรัพยากรทางทะเลนั้นอยู่ในสภาพที่ทำหน้าที่ตามปกติได้ ดังนั้น เมื่อรัฐชายฝั่งฝ่าฝืนพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องชดเชยและเยียวยาความเสียหายดังกล่าวด้วย ดังนั้น หากนำแนวคิดเหล่านี้มาใช้ในการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อผู้เสียหาย ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องได้รับการชดเชยและสามารถนำเงินที่ได้รับมาฟื้นฟูเยียวยาจากผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นหลักประกันได้ว่าจะมีผู้รับผิดชอบอย่างแน่นอน นอกจากนี้การชดเชยและเยียวยาความเสียหายแล้ว ก็จำเป็นต้องมีมาตรการในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เป็นการกำหนดมาตรการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างรวดเร็ว โดยหาวิธีการในการป้องกันความเสียหายที่เป็นเกิดขึ้น

หากพิจารณาในส่วนของกฎหมายภายใน ผู้เขียนขอกล่าวถึงการกำหนดมาตรการในการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 มาตรา 111 โดยได้กล่าวถึง กรณีความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าเป็นเรื่องที่สามารถประเมินมูลค่าความเสียหายโดยบุคคลที่ระบุไว้ในแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมของชาติได้ ดังนั้น เมื่อมีความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้น ก็สามารถที่จะเรียกร้องค่าฟื้นฟูเยียวยาสิ่งที่ถูกทำลายไปแล้วได้

ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 ได้กำหนดรูปแบบแนวทางและกำหนดมาตรการในการประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมไปถึงการกำหนดแนวทางในการฟื้นฟูในความเสียหาย คือ ในรูปแบบ The US CERCLA Model¹⁸ กำหนดการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม โดยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณาค่ามูลค่าของทรัพยากรในการประเมินมูลค่าความเสียหาย ประกอบด้วย หลักมูลค่าการใช้ประโยชน์มูลค่าทดแทน และศักยภาพในการฟื้นตัวตามธรรมชาติของระบบนิเวศของประเทศสหรัฐอเมริกา ในการพิจารณาค่ามูลค่า

¹⁷สำนักงานศาลปกครอง, “กฎหมายมหาชนและสิ่งแวดล้อม,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 7, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550): 28.

¹⁸42 USCA & 9651 (c) (2). อ้างถึงใน อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 391-397.

ของทรัพยากรทางเพื่อประเมินมูลค่าความเสียหายนี้ กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในรูปแบบนี้ ได้กำหนดมาตรการไว้ดังนี้ มาตรการแบบ A เป็นการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรในการปล่อยทิ้งของเสียในปริมาณน้อยกว่าแหล่งกำเนิดที่มีขนาดเล็ก ดังเช่น ชุมชนชายฝั่ง เป็นต้น และมีความเสียหายที่ทำการประเมินมูลค่าของทรัพยากรไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐ ส่วนมาตรการแบบ B เป็นการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรจากการปล่อยทิ้งของเสียจำนวนมาก หรือความเสียหายขนาดใหญ่ โดยมีผลกระทบในวงกว้าง ดังเช่น โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เป็นต้น และในรูปแบบของ The US OPA Model¹⁹ กำหนดแนวทางการประเมินมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เพื่อปรับใช้กับความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ โดยพิจารณาจากการปล่อยทิ้งของเสียหรือการรั่วไหลของน้ำมันหรือการคุกคามจากน้ำมัน ซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินการมีขั้นตอนในการพิจารณา 3 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนก่อนการประเมินความเสียหาย โดยเป็นการจัดหาและการเตรียมความพร้อมของเครื่องหาต่างๆ ขั้นตอนประการที่สองเป็นเรื่องของการจัดทำแผนฟื้นฟูความเสียหาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนเบื้องต้นในการที่จะฟื้นฟูความเสียหายสู่สภาวะดั้งเดิม และขั้นตอนสุดท้ายเป็นการดำเนินการฟื้นฟูความเสียหาย ซึ่งพิจารณาจากต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงเพื่อให้ทรัพยากรเหล่านั้นกลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุด

จากที่กล่าวมาในข้างต้นเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหายมีความสำคัญ เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ได้รับผลกระทบไปกลับคืนมาให้สู่สภาพเดิมอย่างมากที่สุดเท่าที่รัฐนั้นจะกระทำได้ แต่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไม่มีการกล่าวถึงมาตรการในฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น กล่าวถึงเพียงแต่การป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมไปถึงการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทิ้งขยะทะเลของรัฐชายฝั่ง ดังนั้น เพื่อให้การฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทิ้งขยะตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การนำอนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย ข้ามแดนและการกำจัด ค.ศ. 1989 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อการชดเชยสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1971 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1992 มาปรับใช้ถือเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย เพื่อให้รัฐต่าง ๆ นำมาตรการในการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายไปออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของตนต่อไป

จากการศึกษาการป้องกันและควบคุมขยะทะเลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

¹⁹NOAA Proposal 1994, 59 FR 1123, 1124, 1126 and 1128. อ้างถึงใน อุดมศักดิ์ ลินธิพงษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 397-398.

ปัญหาที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษในการลักลอบทิ้งขยะทะเลของรัฐชายฝั่ง

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 207 (1) เดิมกำหนดไว้ว่า “...ให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งที่มาบนบก รวมทั้งแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ท่อ และ สิ่งก่อสร้างเพื่อการระบายน้ำ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติและ วิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศ...”

ผู้เขียนเห็นว่า ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของข้อ 207 (1) กล่าวคือ “...ให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับ รวมถึงมีหน้าที่คุ้มครองชายฝั่ง โดยห้ามมิให้นำภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกลงสู่ทะเล เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งที่มาบนบก รวมทั้งแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ท่อ และ สิ่งก่อสร้างเพื่อการระบายน้ำ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศ...”

โดยสาเหตุที่จะต้องมีการแก้ไขข้อบทดังกล่าว เพื่อให้มีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐภาคีให้ชัดเจนว่ามีหน้าที่อย่างไรบ้างที่จะต้องดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม และลงโทษในการทิ้งขยะทะเลของรัฐชายฝั่ง ทั้งนี้ให้มีลักษณะเช่นเดียวกับที่ปรากฏในอนุสัญญาเพื่อการคุ้มครองและพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในแถบภูมิภาคแคริบเบียน ค.ศ. 1983 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พิธีสารเกี่ยวกับภาวะมลพิษจากแหล่งและกิจกรรมบนบก แห่งอนุสัญญาเพื่อการคุ้มครองและพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในแถบภูมิภาคแคริบเบียน ค.ศ. 1999 อีกทั้งยังเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบ โดยเคร่งครัด หลักความรับผิดชอบ โดยสมบูรณ์ หลักความรับผิดชอบ แทนกัน ซึ่งในการแก้ไขข้อบทต้องดำเนินการแก้ไขเช่นนี้เนื่องมาจากการที่จะกำหนดมาตรการลงโทษโดยตรงในทางระหว่างประเทศมิอาจกระทำ ได้ ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศมิใช่กฎหมายภายในของรัฐ เพียงแต่มีลักษณะเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศเท่านั้น สิ่งที่เป็นมาตรการลงโทษในทางระหว่างประเทศ คือ การที่อนุสัญญาระหว่างประเทศระบุหน้าที่ให้ เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ปัญหาที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการป้องกันและควบคุมขยะทะเล

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 207 (1) เดิมกำหนดไว้ว่า “...ให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งที่มาบนบก รวมทั้งแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ท่อ และ สิ่งก่อสร้างเพื่อการระบายน้ำ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติและ วิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศ...”

ผู้เขียนเห็นว่า ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของข้อ 207 (1) วรรคสอง กล่าวคือ

“...ให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งที่มาบนบก รวมทั้งแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ท่อ และ สิ่งก่อสร้างเพื่อการระบายน้ำ โดยคำนึงถึง หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติและ วิธดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศ

... ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวทางปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง รัฐควรกำหนดถึงมาตรการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ข้อยกเว้นในการให้นำภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกลงสู่ทะเล รวมถึงการบริหารจัดการเพื่อรองรับภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกด้วย มีรายละเอียดดังนี้

(1) มาตรการการห้ามมิให้มีการปล่อยทิ้งขยะใด ๆ ลงทะเล

(2) หลักเกณฑ์การปล่อยทิ้งขยะจากแหล่งที่มาบนบก ดังนี้

(1) การปล่อยทิ้งขยะลงในทะเลให้กระทำได้จากแผ่นดินสำหรับของเสียจากอาหาร ซึ่งได้ผ่านเครื่องบดบดแล้วและสามารถผ่านตะแกรงที่มีช่องผ่านขนาดไม่เกิน 25 มิลลิเมตร

(2) ในส่วนของน้ำล้างที่ประกอบด้วยสารทำความสะอาด และสารเติมแต่ง อาจะปล่อยทิ้งได้ แต่สารดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยคำนึงถึงข้อเสนอแนะขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ

(3) เงื่อนไขในการทิ้งขยะ ได้แก่

(1) การปล่อยทิ้งขยะที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ในการคงไว้ซึ่งความปลอดภัย และเพื่อรักษาชีวิตในทะเล

(2) การปล่อยทิ้งขยะเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเล

(3) การปล่อยทิ้งของเสียจากอาหาร ในกรณีที่น่าจะพิสูจน์ว่าการกักเก็บของเสียจากอาหารบนเรือส่งผลให้มีความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์...”

โดยสาเหตุที่จะต้องมีการแก้ไขข้อบทดังกล่าว เนื่องจากตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไม่มีการกำหนดเรื่องมาตรฐานในการป้องกันและควบคุมขยะทะเลเอาไว้ และเพื่อให้มีการกล่าวถึงมาตรฐานดังกล่าวให้ชัดเจนจึงต้องแก้ไขให้มีลักษณะเหมือนกับอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 และอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 ที่ได้กำหนดเรื่องมาตรฐาน และแนวทางปฏิบัติเอาไว้อย่างชัดเจน โดยมีหลักการที่สอดคล้องกับการไม่เลือกปฏิบัติในการจัดการความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม การพัฒนากฎหมายให้ก้าวหน้า การทำให้กฎเกณฑ์สอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และหลักความเสมอภาคและหลักการเคารพเขตอำนาจศาลภายใน ดังนั้น เพื่อให้มีมาตรฐานในการป้องกันและควบคุมขยะทะเลที่ชัดเจนจึงจำเป็นต้องแก้ไข

ปัญหาที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทิ้งขยะของ รัฐชายฝั่ง

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 207 (2) กำหนดไว้ว่า “...ให้รัฐใช้มาตรการอื่นเท่าที่อาจจำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษ...”

ผู้เขียนเห็นว่า ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของข้อ 207 (2) กล่าวคือ “...ให้รัฐใช้มาตรการอื่นเท่าที่อาจจำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษ รวมทั้งฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย...”

โดยสาเหตุที่จะต้องมีการแก้ไขข้อบทดังกล่าว เนื่องจากผู้เขียนต้องการให้มีมาตรการในการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษจากแหล่งที่มาทางบกซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง ดังนั้นจึงต้องแก้ไขให้มีลักษณะเดียวกันกับอนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด ค.ศ. 1989 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อการชดเชยสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1971 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบแพ่งในความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1992 เนื่องจากอนุสัญญาทั้งสามฉบับดังกล่าวนี้ได้ระบุถึงมาตรการการฟื้นฟู และการเยียวยาความเสียหายของรัฐภาคีของอนุสัญญาทั้งสามฉบับไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งมาตรการต่างๆ ในการฟื้นฟูและเยียวยาเป็นไปตามหลักเหตุเดือรื้อนราคาญ หลักการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ดังนั้น เมื่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับทะเลโดยตรง จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดถึงมาตรการในการเยียวยาและฟื้นฟูความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อทะเลโดยตรงด้วย

เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

อุดมศักดิ์ สีนธิพงษ์. กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดลอมความเสียหายทางสิ่งแวดลอม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

บทความ

ศิริชนก วิริยเกื้อกุล. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางทะเลซึ่งมีแหล่งกำเนิดมลพิษจากเรือ” บทความวิชาการ Hot Issue, (กุมภาพันธ์ 2559).

สำนักงานศาลปกครอง. “กฎหมายมหาชนและสิ่งแวดลอม.” วารสารวิชาการศาลปกครอง 7, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550).

เอกสารอื่น ๆ

ตุลย์ ไตร โสรัส. “ความท้าทายในการพัฒนากฎหมายของไทยให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ ระหว่างประเทศ : กรณีศึกษา UNCITRAL.” ในรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2557.

สุชนา ชวนิชย์, ไมโครพลาสติกจากทะเลสู่อาหาร [Online], available URL:

<http://www.bangkoklifeneews.com/17133261/สัมภาษณ์-รศดรสุชนา-ชวนิชย์-ไมโคร-พลาสติก-พิบัติภัย-จากทะเลสู่อาหาร-สู่คน, 2562> (สิงหาคม, 26).

ส่วนแหล่งน้ำทะเล สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “แนวทางการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากมลพิษน้ำมันภายใต้อนุสัญญาระหว่างว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศ เพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992”.

กฎหมาย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982.

กฎบัตรสหประชาชาติ.

เอกสารภาษาอังกฤษ

International Court of Justice. “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons.” **In Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders**, 8 July 1996, pp. 241-242.

Jenna R. Jambeck, Roland Geyer, Chris Wilcox, Theodore R. Siegler, Miriam Perryman, Anthony Andrady. “Ramani Narayan, Kara Lavender Law.” **Plastic waste inputs from land into the ocean** (13 February 2015): 768-771.

NOAA Proposal 1994.

Roy Goode. “Reflections on the Harmonisation of Commercial.” **Uniform Law Review** 19 (1991), 1: 54.

The Wall Street journal, **The Countries Polluting The Oceans The Most**, [Online]. Available URL: <https://www.plasticethics.com/home/2019/3/17/the-countries-polluting-the-oceans-the-most-with-plastic-waste>, 2563 (มกราคม, 20).