

สรุปประเด็นสำคัญในการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น
โครงการศึกษาการเข้าร่วมพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ ของประเทศไทย
วันศุกร์ที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๐ เวลา ๐๙.๐๐-๑๕.๓๐ น.
ณ ห้องลักษมี โรงแรมนารายณ์ ถนนสีลม เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
จัดโดย กรมเจ้าท่า และ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นโครงการศึกษาการเข้าร่วมพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ ของประเทศไทย มีผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ ๕๕ คน โดยที่ประชุมมีความคิดเห็นโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. การเข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ ไม่ใช่งานของกรมเจ้าท่าแต่หน่วยงานเดียว แต่เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันเพื่อนำเอาพันธกรณีตามข้อตกลงฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาที่นำมาพิจารณาคือการพิจารณา Job description ของแต่ละหน่วยงาน กฎหมายที่ตนดูแลอยู่ เพื่อจะบูรณาการความสามารถและบุคลากรเข้ามาพิจารณาเรื่องนี้ ให้สอดคล้องกัน
๒. มีประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมาย กับการร่างกฎหมายใหม่เพื่อรองรับ ความเห็นมีสองฝ่ายคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย เพียงพอในระดับหนึ่งแล้ว ในการตอบสนองต่อพันธกรณี ที่ปรากฏในพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ เพียงแต่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติฉบับนี้ อีกความเห็นหนึ่งเห็นว่า ควรร่างกฎหมายใหม่เพื่อสอดคล้องภายใต้พันธกรณีที่เกิดจาก อนุสัญญาภายใต้ IMO
๓. พิธีสารลอนดอน เรื่องการดูแลเรือการทิ้งเท เป็นเรื่องของ Area Base ไม่ใช่จากเรือ ซึ่งแตกต่างจาก MARPOL Convention
๔. ฝ่ายที่สนับสนุนให้ออกพระราชบัญญัติใหม่เพื่อรองรับพันธกรณีตาม พิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ เห็นว่า พระราชบัญญัติใหม่ จะเขียนกำหนด บทว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถ้าใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖จะไม่เพียงพอต่อการร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงาน
สำหรับประเด็นนี้ผู้วิจัยได้ตอบไว้โดยละเอียดในบทที่ ๓ การอนุวัติการพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ หัวข้อ ๓.๓.๑.๒ การตรวจสอบและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าเพียงพอหรือไม่ (หน้า ๒๔๕ ของรายงานฉบับสมบูรณ์)
๕. มีผู้เข้าร่วมสัมมนาหยิบยกเรื่อง ความจำเป็นในการเข้าเป็นภาคีในพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ นักวิจัยเห็นว่าจำเป็น เพราะการเข้าร่วมในพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ เป็นส่วนหนึ่งของการ Implementation ข้อ ๒๑๐ ของ UNCLOS จึงเห็นสมควรเข้าร่วมในพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ เพื่อยกระดับกฎหมายไทย ให้ได้มาตรฐานสากล

๖. นักวิจัยได้แสดงขั้นตอนของการพิจารณาการออกกฎหมายภายใน ๔ ขั้นตอน ที่ประกอบด้วย สารสำคัญของกฎหมาย กระบวนการการใช้กฎหมาย การบังคับใช้ และการลงโทษ โดยพิจารณาผสมผสาน พิธีสารลอนดอน ภาคผนวกต่างๆ และ Guidelines เข้าด้วยกัน เพื่อแยกแยะตามหลักการในการออกกฎหมายข้างต้น
๗. ประเด็นสำคัญที่พิจารณาคือ ผู้ขอและผู้ออกใบอนุญาตควรมีความแบ่งแยกความรับผิดชอบอย่างไร ซึ่งผู้ขอจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐที่ประสงค์จะทิ้งเทกได้ ส่วนผู้ออกใบอนุญาตนั้นจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ถ้าเรายึดหลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ผู้ขอใบอนุญาตที่จะต้องแสดงหลักฐานต่างๆครบถ้วนตามขั้นตอน แต่ผู้เข้าร่วมสัมมนาบางท่านเห็นว่าเรื่องการกำหนดสถานที่ทิ้งควรเป็นอำนาจของภาครัฐ
๘. ประเด็นในการแสดงความคิดเห็นว่าสิ่งใดควรเขียนในพระราชบัญญัติ สิ่งใดควรเขียนในกฎกระทรวง สิ่งใดควรเป็นเพียงประกาศ หรือคู่มือ ทางผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งที่ควรใส่ไว้ในกฎหมายภายในต้องเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ London Protocol 1996 และ Annex ต่างๆ ส่วน Guideline นั้น ไม่ใช่กฎหมายควรทำเป็นหนังสือเวียนหรือคู่มือเพื่อให้ทราบแนวทางปฏิบัติ
๙. หน่วยงานบางหน่วยงาน เช่น กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เกรงการทับซ้อนกับกฎหมายของกรมที่มีอยู่แล้ว ในทางปฏิบัติการออกกฎหมายต้องมีการเรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาร่วมกัน ความกังวลในเรื่องนี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเสนอร่างกฎหมายที่ต้องกระทำในขั้นต่อไปอยู่แล้ว
๑๐. ในเรื่องความซ้ำซ้อนของกฎหมายนักวิจัยเห็นว่า กฎหมายภายในแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ต่างกัน แม้จะบังคับใช้กับพื้นที่เดียวกัน ย่อมทำได้ไม่ทับซ้อนกัน จะเกิดการทับซ้อนกันก็ต่อเมื่อบัญญัติในเรื่องเดียวกัน และบังคับใช้ในพื้นที่เดียวกัน โดยทั่วไปต้องพิจารณาประเด็นการออกกฎหมายร่วมกันของหน่วยงานต่างๆอยู่แล้ว เช่น ขั้นตอนการตรวจร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา
ต่อมาได้มีการพูดถึงขั้นตอนของการดำเนินการออกกฎหมายและการเข้าเป็นภาคี ในร่างพระราชบัญญัติที่ผู้วิจัยเสนอนั้นได้กำหนดวันมีผลบังคับใช้ของกฎหมายคือ เมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา วัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำรายละเอียด และเมื่อประเทศไทยตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ แล้ว ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมเจ้าท่าจะต้องเตรียมเอกสารต่างๆ เช่น ค่าแปล ร่างที่ทางคณะผู้วิจัยได้ทำไว้ ไม่ว่าจะเป็นฉบับเต็มหรือฉบับย่อ โดยที่กรมเจ้าท่าต้องทำเป็นขั้นตอนให้ละเอียดตามกระบวนการที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งแสดงผลดีผลเสียของการเข้าร่วมยังง การเข้าร่วมมีค่าใช้จ่ายอะไรบ้างหรือไม่ ใครเป็นผู้รับผิดชอบหลัก กฎหมายภายในที่จะต้องแก้มือก็ประเด็น ทางกรมเจ้าท่าก็ต้องทำเรื่องขึ้นมา เมื่อทำเรื่องเสร็จก็ต้องเข้าคณะรัฐมนตรีไป แต่ระยะเวลานี้ไม่สามารถกำหนดได้อย่างแน่นอน ถึงอย่างไรก็ตามแนวปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศ การอนุวัติการอนุสัญญาใดจะต้องมีกฎหมายภายในพร้อมที่จะดำเนินการก่อน เพราะว่าตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ มีข้อบทข้อหนึ่งซึ่งกำหนดไว้ว่า รัฐจะไม่สามารถอ้างว่าเราไม่มีกฎหมายภายในในการดำเนินการไม่ได้ เพราะฉะนั้นกระบวนการภายในของเราต้องพร้อมก่อนแล้วจึงจะเข้าเป็นภาคี ภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาหรือว่าอนุสัญญาฉบับนั้นได้ ซึ่งทางปฏิบัติที่ผ่านมา การเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี

จะเสนอไปว่าเมื่อกฎหมายผ่านแล้วให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการยื่นภาคยานุวัติสาร หรือให้สัตยาบันกับการเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับนั้นได้ ซึ่งระยะเวลาในทางปฏิบัติจะไม่ต่างกันมาก จะไม่เหลื่อมกันเป็นปี เมื่อเรามีกฎหมายพร้อมแล้วกระทรวงการต่างประเทศก็พร้อมจะดำเนินการซึ่งปกติจะใช้เวลาไม่นาน ก็คือยกร่างภาคยานุวัติสารหรือสัตยาบันสารแล้วก็ดำเนินการยื่นให้กับผู้เก็บรักษา

๑๑. ในประเด็นเรื่องบทลงโทษ (Sanction) ที่ประชุมได้ตั้งข้อสังเกตก็คือบทลงโทษ (Sanction) หรือบทข้อบังคับว่าในเรื่องนี้ควรจะครอบคลุมแค่ไหน บทกำหนดโทษในร่างพระราชบัญญัติที่ผู้วิจัย เสนอไม่มีโทษจำคุก มีแต่โทษปรับ แต่ผู้เข้าร่วมสัมมนาแจ้งว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ ไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มีโทษทางอาญาด้วย จากการละเมิดกฎหมายในเรือการทิ้งเท ผู้วิจัย เห็นว่าการที่จะกำหนดโทษทางอาญาได้หรือไม่ ต้องพิจารณาข้อบทของ UNCLOS ประกอบด้วย

ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า กฎหมายปัจจุบันของไทยเขียนไว้ว่า ห้ามกระทำ ถ้าทำก็มีโทษทางกฎหมาย แต่ว่าหากเราเขียนเช่นนี้เราใช้บังคับในเขตอำนาจ (Jurisdiction) แต่ปัจจุบันเขตผลประโยชน์ที่เราจะได้รับจากความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศจะขยายออกไปจากเขตประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าความผิดเกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะแล้วจะบังคับโทษอย่างไร กฎหมายทะเล จะใช้หลักที่ว่า การลงโทษ (Penalty) หรือ บทลงโทษ (Sanction) ตามกฎหมายไม่จำเป็นต้องเป็น โทษอาญาเสมอไป เพราะมาตรการทางแพ่งหรือมาตรการทางปกครองสำหรับกรณีที่มีการฝ่าฝืน ก็ ถือเป็น การลงโทษด้วยเช่นกัน หรือการลงโทษเชิงชดใช้ค่าเสียหายก็เป็นโทษด้วยเหมือนกัน เพราะฉะนั้นในทางระหว่างประเทศจึงปล่อยให้แต่ละรัฐภาคีเลือกว่าโทษอย่างไรเหมาะสม เว้นแต่ ว่าทางกฎหมายทะเลจะกล่าวไว้ชัดเจนว่าเรื่องนี้เป็นความผิดที่ร้ายแรงมากๆ เพราะฉะนั้นต้อง ลงโทษอาญา บางเรื่องลงโทษทางอาญาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ เช่น เรื่องการประมง “Illegal Unreported and Unregulated Fishing” หรือ IUU ซึ่งจะเขียนไว้ชัดเจนเลยว่าในส่วนนี้ต้อง ลงโทษและต้องลงโทษหนักๆด้วย เพราะฉะนั้นในเรื่องของเรา การร่างพระราชบัญญัติก็ต้องเลือกดู ว่าเราจะเอาโทษระดับไหน และสอดคล้องกับ UNCLOS อย่างไรด้วย เพราะฉะนั้นบทลงโทษจึงยังไม่ตายตัว

สำหรับประเด็นนี้ผู้วิจัยได้ตอบไว้โดยละเอียดในบทที่ ๓ การอนุวัติการพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ หัวข้อ ๓.๓.๑.๒ การตรวจสอบและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าเพียงพอหรือไม่ (หน้า ๒๔๖ ของรายงานฉบับสมบูรณ์)

๑๒. องค์การที่จะมารับผิดชอบในเรื่องนี้ต้องมีลักษณะกว้างขวาง รวมภาครัฐและตัวแทน ภาคเอกชนด้วยและต้องมีการพิจารณาปัญหาการบูรณาการหน่วยงานต่างๆเพื่อปฏิบัติการตาม London Protocol 1996 ซึ่งกรมเจ้าท่าควรเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบ เพราะมีการทำงานที่เชื่อมโยงอยู่กับ IMO มากที่สุด

๑๓. ในการสัมมนาได้เสนอความคิดเห็นว่า ควรขยายการควบคุมการทิ้งเทไปถึง ๒๐๐ ไมล์ทะเล หรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป หากเราไม่มีกฎหมายครอบคลุมไปถึง เมื่อเกิดมลพิษทาง ทะเลและประเทศอื่นเสียหาย อาจจะเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐได้ และอยู่เขตอำนาจศาลหรือ อนุญาโตตุลาการตาม UNCLOS ด้วย

๑๔. การปฏิบัติตามพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ สำหรับประเทศไทยอาจจะไม่ได้มีการทิ้งเททกัวสต์ดูลือใช้ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก ๑ ภาระของการปฏิบัติตามพิธีสารไม่มากมายนัก
๑๕. ผู้เข้าร่วมสัมมนาเสนอให้ผู้วิจัยจัดทำตารางแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติที่ผู้วิจัยได้จัดทำขึ้น ออกมารองรับข้อบทใดของพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖
- สำหรับประเด็นนี้ผู้วิจัยได้เพิ่มเติมไว้ในบทที่ ๓ ในส่วนของ ตารางสรุป แสดงข้อบทในร่างพระราชบัญญัติที่ตอบสนองต่อบทบัญญัติของพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ (หน้า ๒๖๙-๒๗๘ ของรายงานฉบับสมบูรณ์)
๑๖. ในร่างพระราชบัญญัติเขียนว่า “มลภาวะ”(ร่างพระราชบัญญัติที่คณะผู้วิจัยได้จัดทำขึ้น)ที่ประชุมสัมมนาเสนอว่าต้องใช้คำว่า “มลพิษ”
- ผู้วิจัยได้ทำการแก้ไขคำในรายงานฉบับสมบูรณ์ รวมทั้งในส่วนของร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล เรียบร้อยแล้ว



ภาพการสัมมนาโครงการศึกษาการเข้าร่วมพิธีสารลอนดอน ๑๙๙๖ ของประเทศไทย

