

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ท่องเที่ยวทางทะเล นับว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง โดยเมื่ออุตสาหกรรมปิโตรเคมีเติบโตขึ้นตามการพัฒนาและส่งเสริมจากภาครัฐ และเอกชน จนกลายเป็นมาบตาพุดคอมเพล็กซ์ดังเช่นในปัจจุบัน ยิ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหามลพิษทางทะเลทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างต่อเนื่อง เช่น มลพิษจากการปล่อยทิ้งน้ำเสีย อากาศเสีย ของโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี มลพิษจากการรั่วไหลของน้ำมัน เป็นต้น ซึ่งมลพิษทางทะเลเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ มากมาย เช่น ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ผลกระทบต่อการประมง เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ เหตุการณ์การรั่วไหลของน้ำมันดิบในบริเวณใกล้ชายฝั่งท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 ในขณะที่เรือบรรทุกน้ำมันกำลังขนถ่ายน้ำมันดิบเข้าสู่โรงงานของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และประชาชนในหลายภาคส่วน รวมทั้งส่งผลให้ต้องมีการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายค่าเสียหายเป็นจำนวนมาก เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในมาบตาพุดคอมเพล็กซ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ แนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในดังกล่าวจึงต้องมีการศึกษาเทียบเคียงกับอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก รวมทั้งศึกษากฎหมายภายในของต่างประเทศที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978, ค.ศ.1997 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and Protocol of 1978 ,1997) เพื่อเปรียบเทียบบทกำหนดโทษเรื่องการห้ามมิให้ทิ้ง เท น้ำมัน ลงสู่แหล่งน้ำ ทะเล ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของต่างประเทศ กับบทกำหนดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของประเทศไทย อันจะนำมาสู่การพิจารณาปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมและเท่าเทียมกับประเทศอื่น ทั้งนี้ สามารถสรุปผลที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบโดยแยกพิจารณาตามสภาพปัญหา ดังนี้

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากตัวอุตสาหกรรมปิโตรเคมีโดยตรง

มาตรการทางกฎหมายในเรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำเสีย น้ำทิ้ง ที่ปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรม พบการบัญญัติไว้ในมาตรา 8(5) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณามาตรฐานคุณภาพน้ำเสีย ที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในทั้งสองฉบับ พบว่า มีความแตกต่างกันเพียงในรายละเอียดเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเรื่องความซ้ำซ้อนของมาตรการทางกฎหมาย ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ซึ่งเป็นคนละหน่วยงานไม่สามารถกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายได้จริง โดยเมื่อศึกษาเทียบเคียงกับข้อบทในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) ที่บัญญัติให้รัฐออกกฎหมายภายในเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งที่มาบนบก โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติที่มีความสอดคล้อง และเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น การบัญญัติกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายเรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำเสียที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เท่านั้น ย่อมทำให้หน่วยงานที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สามารถกำกับ ดูแลการปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวได้โดยปราศจากความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

5.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีโดยอ้อม

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีโดยอ้อม มุ่งเน้นป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นที่มีใช้ตัวโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เช่น มลพิษที่เกิดจากเรือ มลพิษจากน้ำมัน ซึ่งต่างเป็นมลพิษที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมี โดยจากการศึกษาพบปัญหาทางกฎหมาย 2 ประการ

5.1.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติเรื่องการห้ามทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล

กฎหมายภายในที่บัญญัติเรื่องการห้ามทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล คือพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 204 และ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 33 กล่าวคือ

1) มาตรา 119 ทวิ มาตรา 204 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ต่างเป็นบทบัญญัติเรื่องการห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง เท น้ำมัน น้ำมันปิโตรเลียม ลงสู่แม่น้ำ ทะเล โดยมีผลใช้บังคับกับการกระทำความผิดในบริเวณน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่องเท่านั้น ไม่รวมถึงบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และบริเวณไหล่ทวีป ทั้งนี้ มาตรา 119 ทวิ ได้บัญญัติองค์ประกอบความผิดที่แตกต่างจากมาตรา 204 กล่าวว่าการกระทำความผิดตามมาตรา 119 ทวิ ต้องเป็นการทิ้ง เท หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่อาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมได้

2) มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 บัญญัติ เรื่องการห้ามมิให้ทิ้ง เท สิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงในทางน้ำ โดยเมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติดังกล่าวแล้วพบว่า องค์ประกอบความผิดในส่วนวัตถุแห่งการกระทำยังมีความไม่ชัดเจนว่า “สิ่งอื่นใด” หมายความว่ารวมถึงน้ำปนเปื้อนน้ำมันที่ถูกทิ้ง เท ปล่อยทิ้ง หรือไม่ รวมทั้ง “ทางน้ำ” ซึ่งหมายความว่ารวมถึงทะเล ก็มีได้ให้คำจำกัดความว่าหมายถึงทะเลในบริเวณใดบ้าง

เมื่อเทียบเคียงปัญหาทางกฎหมายเรื่ององค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติเรื่องการห้ามทิ้ง เท น้ำมัน ของเสียลงสู่แม่น้ำ ทะเล ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของประเทศไทย กับบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า องค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติเรื่องการห้ามมิให้ทิ้ง เท ปล่อยทิ้ง น้ำมัน ของเสียต่าง ๆ ลงสู่ทะเล จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องเป็นการทิ้ง เท ปล่อยทิ้ง สาดทิ้ง โดยมีได้บัญญัติเพิ่มเติมว่าการกระทำความผิดดังกล่าวต้องอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมได้ รวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าวจะใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในทะเลบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปด้วย ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของ มาตรา 119 ทวิ และ มาตรา 204 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และมีผลใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในทะเลบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปด้วย

5.1.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล

1) บทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 204

บทกำหนดโทษตามมาตรา 119 ทวิ ซึ่งห้ามมิให้ทิ้ง เท น้ำมัน ลงสู่แม่น้ำ ทะเลจะบัญญัติโทษทั้งในทางแพ่งและทางอาญา คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งต้องมีความรับผิดชอบในการชดใช้ค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งจำนวน แต่บทกำหนดโทษตามมาตรา 204 ซึ่งห้ามมิให้ทิ้ง เท น้ำมันปิโตรเลียม ลงสู่แม่น้ำ ทะเล จะมีบทกำหนดโทษของการฝ่าฝืนที่เบากว่า คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งผู้กระทำความผิดตามมาตรา 204 มิต้องรับผิดชอบในการชดใช้ค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการทิ้ง เท แต่อย่างใด ทั้งที่เป็นการทิ้ง เท น้ำมัน ลงสู่แม่น้ำ ทะเล เช่นเดียวกัน

2) บทกำหนดโทษของการทิ้ง เท สิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใด ลงในทางน้ำ ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 57 คือ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

เมื่อเทียบเคียงบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของต่างประเทศที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978, ค.ศ.1997 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and Protocol of 1978,1997) เช่นเดียวกับประเทศไทย ได้แก่ กฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบัญญัติบทกำหนดโทษ คือ วัตถุประสงค์แห่งการกระทำ กล่าวคือ หากวัตถุประสงค์แห่ง เท ปล่อยทิ้ง คือ น้ำมัน หรือสารผสมน้ำมัน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด จะมีบทกำหนดโทษที่สูงกว่าวัตถุประสงค์แห่ง เท ปล่อยทิ้ง น้ำเสีย สารพิษอันตราย สารพิษที่เป็นของเหลว ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของประเทศไทย โดยควรนำหลักเกณฑ์ในการบัญญัติบทกำหนดโทษของกฎหมายภายในของต่างประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่ถูกทิ้ง เท หรือปล่อยทิ้ง มากกว่าแหล่งกำเนิดที่เกิดการทิ้ง เท หรือปล่อยทิ้ง มาเป็นแบบอย่าง รวมทั้งบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมัน ก็ควรมีโทษที่รุนแรงกว่าการทิ้ง เท ของเสีย น้ำเสีย

5.1.3 ปัญหาทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและจัด มลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547

5.1.3.1 ปัญหาความไม่ครอบคลุมครบถ้วน และการไม่มีบทกำหนดโทษของ
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจาก
น้ำมัน พ.ศ. 2547 ถูกตราขึ้นจากความจำเป็นเร่งด่วน โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นกฎหมายภายในเพื่อ
อนุวัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการ การปฏิบัติการ และความร่วมมือ
ในการป้องกันและจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1990 (International Convention on Oil Pollution
Preparedness Response and Co-operation and Protocol 1990) ซึ่งมีผลผูกพันกับประเทศไทยเมื่อ
วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 จึงทำให้มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายเป็นเพียง “ระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี” ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.
2534 เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล
โดยเฉพาะจากการรั่วไหลของน้ำมัน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย รวมทั้งใน
ปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.
2547 ก็ยังมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับข้อบทของอนุสัญญาระหว่างประเทศ
ว่าด้วยการเตรียมการ การปฏิบัติการ และความร่วมมือในการป้องกันและจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ.
1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness Response and Co-operation and
Protocol 1990) อาทิเช่น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบในท่าเรือ ต้องมีแผน
ฉุกเฉินเพื่อป้องกันและจัดมลพิษจากน้ำมัน หรือการเตรียมการในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เป็นต้น
รวมทั้งขาดการบัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลจากการรั่วไหลของ
น้ำมัน ส่งผลต่อการรับมือและการเยียวยาผลกระทบที่มีอาจดำเนินการได้อย่างทันที่และ
มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงเห็นสมควรตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและจัดมลพิษทาง
น้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ....” เพื่อใช้บังคับแทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและ
จัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 โดยบัญญัติมาตรการทางกฎหมายให้สอดคล้องกับ
ข้อบทของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการ การปฏิบัติการ และความร่วมมือในการ
ป้องกันและจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness
Response and Co-operation and Protocol 1990) รวมทั้งบัญญัติบทกำหนดโทษ เมื่อมีการฝ่าฝืนทั้ง
หรือปล่อยทิ้ง น้ำมัน ลงสู่ทะเล และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลจากการ

รั่วไหลของน้ำมัน ซึ่งเป็นความรับผิดแบบเคร่งครัด (Strict Liability) ทั้งนี้ เพื่อให้เมื่อเกิดอุบัติเหตุ (Incident) หรืออุบัติเหตุ (Accident) น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล สามารถมีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเฉพาะในการเรียกร้องให้ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษ จากการรั่วไหลของน้ำมัน ต้องรับผิดชอบในการชดเชยเงินค่าใช้จ่าย และค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าว

5.1.3.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน

คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ถูกจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุม กำกับ ดูแล และรับผิดชอบในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน

คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในหน่วยงานต่าง ๆ จึงอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานที่กรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันที่ขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งอาจมีการปรับเปลี่ยนนโยบายต่าง ๆ ตามพรรคการเมืองที่สังกัด ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน โดยเพิ่มผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมลพิษน้ำมัน หรือการรั่วไหลของน้ำมัน เช่น ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนองค์กรเอกชน รวมทั้งปรับเปลี่ยนจำนวนและวิธีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรั่วไหลของน้ำมัน เช่น ผู้แทนองค์กรเอกชน สามารถเข้าร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นแผนแม่บทของประเทศไทยสำหรับการเตรียมการและป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุ (Incident) น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล รวมทั้งหากเป็นกรณีที่น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติได้อย่างมีระบบ อันจะส่งผลให้เกิดความเสียหายน้อยลงหรือไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นเลย

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากตัวอุตสาหกรรมปิโตรเคมีโดยตรง

5.2.1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของมาตรการทางกฎหมายเรื่อง การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำเสียที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายเรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำเสีย ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ต่างบัญญัติกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำเสียไว้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การที่โรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานซึ่งเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ต่างกันที่หน่วยงานที่กำกับดูแลตามกฎหมาย ย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากตัวอุตสาหกรรมปิโตรเคมีโดยตรง เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการ โรงงาน โดยตรง หรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 อาจมีดุลพินิจในการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นจากประกอบกิจการ โรงงาน โดยให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกมีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเท่านั้น จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 (5) เป็นดังนี้

“มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการ โรงงานให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา 7 ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

อนุมาตรา (5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นจากประกอบกิจการ โรงงาน ในกรณีที่มีการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น ให้ใช้มาตรฐานและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงบังคับกับโรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกเท่านั้น”

5.2.1.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของมาตรการทางกฎหมาย เรื่องการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น

มาตรการทางกฎหมายเรื่องการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ยังมีความไม่ชัดเจนเนื่องจากบัญญัติให้โรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีมีหน้าที่รายงานการเกิดอุบัติเหตุในโรงงานเฉพาะในกรณีที่เกิดเหตุขึ้นเป็นเหตุให้บุคคลถึงแก่ความตาย เจ็บป่วย หรือบาดเจ็บ ซึ่งภายหลัง 72 ชั่วโมงแล้วยังไม่สามารถทำงานได้ หรืออุบัติเหตุอื่น ๆ เป็นเหตุให้ต้องหยุดประกอบกิจการเกินกว่า 7 วัน เท่านั้น แต่ผู้เขียนเห็นว่า การแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นเป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมิให้เกิดมลพิษทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการทราบล่วงหน้า ย่อมทำให้มีเวลาพอเพียงที่จะเตรียมการรับมือกับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที ประกอบมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษที่ผู้เขียนได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978, ค.ศ.1997 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and Protocol of 1978 , 1997) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการ การปฏิบัติการ และความร่วมมือในการป้องกันและขจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness Response and Co-operation and Protocol 1990) เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ในการรายงานการเกิดอุบัติเหตุในโรงงาน โดยให้รายงานการเกิดอุบัติเหตุทุกครั้งโดยไม่ชักช้า ไม่ว่าอุบัติเหตุขึ้นจะเป็นเหตุให้มีบุคคลถึงแก่ความตาย เจ็บป่วย หรือบาดเจ็บ หรือจะเป็นเหตุให้โรงงานต้องหยุดดำเนินการหรือไม่ก็ตาม ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 34 เป็นดังนี้

“มาตรา 34 ในกรณีที่มีอุบัติเหตุในโรงงาน เนื่องจากโรงงานหรือเครื่องจักรของโรงงานไม่ว่าจะเป็นกรณีของโรงงานจำพวกใด ให้ผู้ประกอบการโรงงานแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่โรงงานนั้นตั้งอยู่ทราบโดยไม่ชักช้า รวมทั้งแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทราบ”

5.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีโดยอ้อม

5.2.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติเรื่องการห้ามทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล

1) ตามมาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

พ.ศ. 2456

เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นกฎหมายภายในที่อนุวัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978, ค.ศ.1997 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and Protocol of 1978,1997) ผู้เขียนเห็นว่า ควรเปรียบเทียบการบัญญัติองค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติเรื่องการห้ามทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล กับกฎหมายภายในของต่างประเทศที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978, ค.ศ.1997 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and Protocol of 1978 ,1997) เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งได้ทำการศึกษารเปรียบเทียบกฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์โดยละเอียดในบทที่ 3 แล้วนั้น ผลที่ได้จากการศึกษา ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรบัญญัติองค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติเรื่องการห้ามทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล ให้มีความชัดเจน โดยใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการบัญญัติกฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ กล่าวคือ องค์ประกอบความผิดในส่วนการกระทำความผิดควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า ต้องเป็นการทิ้ง เท ปล่อยทิ้ง โดยไม่ต้องบัญญัติเพิ่มเติมว่าการกระทำดังกล่าวต้องอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมได้ สำหรับองค์ประกอบความผิดในส่วนของวัตถุแห่งการกระทำ ควรแยกบทบัญญัติของกฎหมายตามประเภทของวัตถุแห่งการกระทำ คือ วัตถุแห่งการกระทำที่เป็นน้ำมัน สารผสมน้ำมัน น้ำปนเปื้อนน้ำมัน กับ วัตถุแห่งการกระทำที่เป็นสารพิษ น้ำเสีย ของเสีย รวมทั้งกำหนดให้บทบัญญัติของกฎหมายภายในดังกล่าวใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในทะเลบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปด้วย

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติองค์ประกอบความผิดในส่วนของการกระทำความผิด ความว่า “ต้องเป็นการทิ้ง เท น้ำมัน ที่อาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมได้” จึงไม่ความจำเป็น เพราะจะส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความในทางกฎหมาย และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า ต้องเป็นการทิ้ง เท น้ำมัน ในปริมาณเท่าใดจึงจะอาจจะเป็นเหตุให้

เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมได้ ประกอบกับเมื่อเทียบกับกฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่า มิได้มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เช่นกัน นอกจากนี้ เห็นควรให้เพิ่มเติมวัตถุประสงค์แห่งการกระทำความผิดที่เป็นน้ำมันเปื้อนน้ำมัน สารผสมน้ำมัน รวมทั้งให้บทบัญญัติในมาตรานี้มีผลใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในทะเลบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปด้วย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติเรื่องการห้ามทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำทะเล ในมาตรา 119 ทวิ เป็นดังนี้

“มาตรา 119 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง เท หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมัน เคมิภัณฑ์ น้ำมันเปื้อนน้ำมัน สารผสมน้ำมัน ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย รวมทั้งทะเลในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป....”

2) ตามมาตรา 204 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.

2456

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 204 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามมิให้ ทิ้ง เท ปล่อยทิ้ง น้ำมัน ลงสู่แม่น้ำ ทะเล เช่นเดียวกับมาตรา 119 ทวิ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรใช้หลักเกณฑ์ในการบัญญัติเช่นเดียวกับการบัญญัติกฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยเห็นควรให้บทบัญญัติในมาตรานี้มีผลใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในทะเลบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติเรื่องการห้ามทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล ในมาตรา 204 เป็นดังนี้

“มาตรา 204 ผู้ใด ทิ้ง เท หรือปล่อยให้น้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใด ๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย รวมทั้งทะเลในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป....”

3) ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 33 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามมิให้ ทิ้ง เท ปล่อยทิ้ง สิ่งปฏิกูล น้ำโสโครก ลงสู่แม่น้ำ ทะเล จึงมีองค์ประกอบความผิดในส่วนของวัตถุประสงค์แห่งการกระทำความผิดที่แตกต่างกับองค์ประกอบความผิดของมาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 ที่วัตถุประสงค์แห่งการกระทำความผิด คือ น้ำมัน น้ำมันปิโตรเลียม ประกอบกับ เมื่อผู้เขียนพิจารณาเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จึงพบว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 คือ เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ

ดังนั้น คำว่า “สิ่งอื่นใด” ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 33 จึงน่าจะหมายถึง สิ่งอื่นใดที่มีลักษณะ เช่นเดียวกับสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม องค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติมาตรา 33 เป็นดังนี้

“มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือ สิ่งอื่นใดที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน ลงบนถนนหรือในทางน้ำ”

5.2.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล

1) ตามมาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

พ.ศ. 2456

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นกฎหมายภายในที่อนุวัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978, ค.ศ.1997 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and Protocol of 1978 ,1997) ประกอบกับ ข้อ 4. แห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978, ค.ศ.1997 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and Protocol of 1978 , 1997) ที่มีผลผูกพันกับประเทศไทย ได้บัญญัติกรอบของการกำหนดบทกำหนดโทษให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ บทลงโทษนั้นจะต้องเป็นบทลงโทษที่มีความรุนแรงพอที่จะป้องปรามมิให้กระทำการฝ่าฝืน รวมทั้งต้องมีความรุนแรงเท่าเทียมกันไม่ว่าการฝ่าฝืนนั้นจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดก็ตาม ดังนั้น การเทียบเคียงบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมัน ของเสีย ลงสู่แม่น้ำ ทะเล ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 จึงต้องเทียบเคียงกับกฎหมายภายในของต่างประเทศที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978, ค.ศ.1997 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and Protocol of 1978 ,1997) แล้ว ได้แก่ กฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยผลของการศึกษาเรื่องการบัญญัติบทกำหนดโทษดังกล่าว พบว่า บทกำหนดโทษของกฎหมายภายในของต่างประเทศคือ กฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะบัญญัติโดยใช้หลักเกณฑ์ขององค์ประกอบความผิดในส่วนวัตถุประสงค์แห่งการกระทำ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกทิ้ง เท หรือปล่อยทิ้ง มากกว่าการพิจารณาจากแหล่งกำเนิดที่เกิดการทิ้ง เท หรือปล่อยทิ้ง ด้วยเหตุนี้ บทกำหนดโทษของการทิ้ง เท ปล่อยทิ้ง น้ำมัน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทใดจึงต้องบัญญัติให้มีบทกำหนด

โทษที่เท่ากัน และต้องกำหนดระวางโทษที่สูงกว่าบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท ปล่อยทิ้งของเสีย ขยะ น้ำเสีย สารพิษอื่น ๆ

สำหรับระวางโทษของการฝ่าฝืนนั้น เมื่อเทียบกับกฎหมายภายในของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า มีระวางโทษทั้งโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งแตกต่างกับระวางโทษของกฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่บัญญัติกำหนดแต่เพียงระวางโทษปรับเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่า บทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมัน ลงสู่ทะเล ของประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดระวางโทษจำคุก ซึ่งเป็นการลงโทษต่อเนื่องต่อเนื้อตัวร่างกายที่สามารถป้องปรามมิให้กระทำความผิดได้ โดยนำบทกำหนดโทษเรื่องการทิ้ง เท น้ำมันลงสู่ทะเล ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มาปรับใช้กับกฎหมายภายในของประเทศไทย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย เป็นประเทศกำลังพัฒนาเช่นเดียวกับประเทศไทย และได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978, ค.ศ.1997 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and Protocol of 1978, 1997) รวมทั้งภาคผนวกที่ 1 – ภาคผนวกที่ 2 เช่นเดียวกับประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมัน ลงสู่ทะเล ซึ่งบทบัญญัติไว้ในมาตรา 119 ทวิ เป็นดังนี้

“มาตรา 119 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง เท หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมัน เคมีภัณฑ์ น้ำปนเปื้อนน้ำมัน สารผสมน้ำมัน ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย รวมทั้งทะเลในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกปี หรือปรับไม่เกินแปดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งที่เป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย”

2) ตามมาตรา 204 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.

2456

มาตรา 204 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นอีกบทบัญญัติหนึ่งที่บัญญัติบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมัน ลงสู่ทะเล ซึ่งมีความแตกต่างกันในส่วนวัตถุประสงค์แห่งการกระทำที่เป็นน้ำมันปิโตรเลียม ประกอบกับมาตรา 204 มิได้บัญญัติความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการกระทำไว้ เหมือนดังเช่นบทบัญญัติในมาตรา 119 ทวิ จึงเห็นควรให้มีการบัญญัติบทกำหนดโทษเช่นเดียวกับมาตรา 119 ทวิ เนื่องจากเป็นการทิ้ง เท น้ำมัน ลงสู่แม่น้ำ ทะเล เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท น้ำมันปิโตรเลียม ลงสู่ทะเล ซึ่งบทบัญญัติไว้ในมาตรา 204 เป็นดังนี้

“มาตรา 204 ผู้ใด ทิ้ง เท หรือปล่อยให้ น้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใด ๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย รวมทั้งทะเลในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกปี หรือปรับไม่เกินแปดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งที่เป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย”

3) ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 33 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามมิให้ ทิ้ง เท ปล่อยทิ้ง สิ่งปฏิกูล น้ำโสโครก ลงสู่แม่น้ำ ทะเล โดยบัญญัติบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 57 เมื่อเทียบกับกฎหมายภายในของต่างประเทศ คือ กฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ที่บัญญัติบทกำหนดโทษไว้แตกต่างกันโดยใช้สิ่งที่ถูกทิ้ง เท หรือปล่อยทิ้ง เป็นเกณฑ์ กล่าวคือ หากเป็นการทิ้ง เท น้ำมัน ลงสู่ทะเล จะมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงกว่า การทิ้ง เท ของเสีย น้ำเสีย ขยะ ลงสู่ทะเล ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อวัตถุประสงค์แห่งการกระทำความผิดตามมาตรา 33 คือ สิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก และสิ่งอื่นใดในทำนองเดียวกัน แม้จะมีใช้น้ำมัน แต่การทิ้ง เท ปล่อยทิ้ง ลงสู่แม่น้ำ ทะเล อาจทำให้เกิดมลพิษทางทะเลได้ ประกอบกับเมื่อเทียบเคียงการบัญญัติบทกำหนดโทษตามกฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ สำหรับการทิ้ง เท ปล่อยทิ้ง ของเสีย น้ำเสีย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษของการทิ้ง เท สิ่งปฏิกูล น้ำโสโครก มูลฝอย ลงสู่ทะเล ซึ่งบทบัญญัติไว้ในมาตรา 57 เป็นดังนี้

“มาตรา 57 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง มาตรา 19 มาตรา 23 มาตรา 30 หรือมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แต่ไม่รวมการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 33 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท”

5.2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมัน

5.2.3.1 ปัญหาความไม่ครอบคลุมครบถ้วน และการไม่มีบทกำหนดโทษของกฎหมายในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมัน

กฎหมายในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมัน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี แล้ว แต่ก็ยังมิได้มีการปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับข้อบทต่าง ๆ ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการ การปฏิบัติการ และความร่วมมือในการป้องกันและขจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1990 (International Convention on Oil Pollution

Preparedness Response and Co-operation and Protocol 1990) แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ไม่มีการบัญญัติ บทกำหนดโทษของผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลจากการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่ทะเล ทั้งที่เป็น บทบัญญัติสำคัญที่ทำให้เกิดสภาพบังคับในทางกฎหมายในการป้องกันมิให้เกิดมลพิษทางทะเล เพราะการป้องกันมิให้เกิดมลพิษทางทะเลย่อมเป็นการดีกว่าการแก้ไขเยียวยาเมื่อเกิดมลพิษทาง ทะเลจากการรั่วไหลของน้ำมัน ประกอบกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่เป็นเพียง “ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี” มิใช่ “พระราชบัญญัติ” ทำให้สภาพบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ลดน้อยลง เมื่อเทียบกับกฎหมายในรูป ของพระราชบัญญัติ

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าการป้องกัน และขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 และตรากฎหมายใหม่ในรูปของ “ร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.....” โดยให้นำ บทบัญญัติส่วนใหญ่ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 มาบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.... และมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางเรื่อง เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการ ป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน จำนวนและที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพิ่มเติม กรรมการในส่วนผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจาก น้ำมันประกอบด้วยบุคคลจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนผู้มีส่วน เกี่ยวข้องกับการรั่วไหลของน้ำมัน ให้สามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ในการ ป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งการเพิ่มเติม บทบัญญัติต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับข้อบทต่าง ๆ ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการ การปฏิบัติการ และความร่วมมือในการป้องกันและขจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness Response and Co-operation and Protocol 1990) เช่น บทบัญญัติเรื่องการจัดทำแผนฉุกเฉินของเรือที่ชกธงประเทศไทย การจัดทำแผนฉุกเฉินของท่าเรือ เพื่อการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน หน้าที่ในการรายงานเมื่อมีการปล่อยทิ้งหรือ อาจจะปล่อยทิ้งน้ำมัน ตลอดจนบทกำหนดโทษของการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย บท กำหนดโทษของการทำให้เกิดมลพิษทางทะเลจากการรั่วไหลของน้ำมัน เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากใน ปัจจุบัน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 มิได้มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนั้น ผู้เขียน จึงขอเสนอแนะบทบัญญัติของ “ร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.....” ดังนี้

1) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิมใน ข้อ 6. เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน โดยการเพิ่มเติมจำนวนผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรั่วไหลของน้ำมัน เช่น ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ซึ่งกระทรวงพลังงานจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเรื่องน้ำมัน หรือจะเป็นผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งกำกับดูแลโรงงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และทำเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดด้วย เป็นต้น แก้ไขเพิ่มเติมจำนวนและที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

2) การเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับข้อบทของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการ การปฏิบัติการ และความร่วมมือในการป้องกันและขจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness Response and Co-operation and Protocol 1990) ที่มีผลผูกพันกับประเทศไทยแล้ว ดังนี้

(1) เพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องนิยาม หรือคำจำกัดความ

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

“เรือ” หมายความว่า

(1) เรือเดินทะเลใด ๆ รวมทั้ง ยานพาหนะทางทะเลแบบใด ๆ ซึ่งได้ก่อสร้างหรือดัดแปลงขึ้นเพื่อใช้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้า

(2) เรือที่สามารถบรรทุกได้ทั้งน้ำมันและสินค้าอื่น ให้ถือว่าเป็นเรือตามความหมายนี้ต่อเมื่อเรือนั้นได้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้า และให้ถือว่าเป็นเรืออยู่ต่อไปในระหว่างการเดินทางภายหลังการบรรทุกน้ำมันจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีน้ำมันเหลืออยู่ในระวาง

“ท่าเรือทะเลและสิ่งอำนวยความสะดวกในการขนถ่ายน้ำมัน” หมายความว่า สถานที่สำหรับให้บริการจอดเรือเทียบบรรทุก หรือขนถ่ายน้ำมันหรือสินค้าอื่น และให้หมายความรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุรั่วไหลของน้ำมันเนื่องจากน้ำมันท่อลำเลียง และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ในการขนถ่ายน้ำมัน”

“บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ไม่ว่าจะมิฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ และให้หมายความรวมถึงรัฐและเขตการปกครองของรัฐนั้น

“เจ้าของเรือ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้จดทะเบียนในฐานะเจ้าของเรือหรือในกรณีที่ไม่มีกรจดทะเบียนก็ให้หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของเรือตามความเป็นจริง ในกรณีที่รัฐเป็นเจ้าของเรือและดำเนินการ โดยบริษัทที่ได้จดทะเบียนในรัฐนั้น ในฐานะเป็นผู้ประกอบกิจการเดินเรือ คำว่า เจ้าของเรือ ให้หมายความถึงบริษัทดังกล่าว

“นายเรือ” หมายความว่า ผู้ควบคุมเรือ แต่ไม่รวมถึงผู้นำร่อง

“น้ำมัน” หมายความว่า น้ำมันปิโตรเลียมในรูปแบบใด ๆ เช่น น้ำมันดิบ น้ำมันเตา น้ำมันดีเซลหนัก น้ำมันหล่อลื่น ไม่ว่าจะบรรทุกบนเรืออย่างสินค้าหรือในถังน้ำมัน เชื้อเพลิงของเรือดังกล่าว ตะกอนน้ำมัน ขยะปนเปื้อนน้ำมัน และผลิตภัณฑ์จากน้ำมันซึ่งกลั่นแล้ว

“อุบัติเหตุ” หมายความว่า เหตุการณ์หรือการเกิดเหตุการณ์ต่อเนื่องใด ๆ อันเป็นผลจากเหตุเดียวกัน แหล่งกำเนิดเดียวกัน ซึ่งเป็นผลหรืออาจเป็นผลให้มีการปล่อยทิ้งน้ำมัน ซึ่งเป็นภัยคุกคามหรืออาจจะคุกคามสิ่งแวดล้อมทางทะเล ชายฝั่ง หรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ อันจะนำไปสู่ความเสียหายจากมลพิษได้

(2) เพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการจัดทำแผนฉุกเฉินของเรือ และแผนฉุกเฉินของท่าเรือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน

“มาตรา 18 เรือที่ชักธงของประเทศไทย ต้องมีแผนฉุกเฉินเพื่อป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันไว้ประจำเรือ โดยต้องแผนฉุกเฉินดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ รวมทั้งต้องได้รับการตรวจสอบจากกรมเจ้าท่าในระหว่างที่เรื่อนั้นอยู่ในท่าเรือ

ความในวรรคก่อนให้ใช้บังคับกับบุคคลหรือผู้ประกอบการที่รับผิดชอบท่าเรือทะเล และสิ่งอำนวยความสะดวกในการขนถ่ายน้ำมัน”

(3) เพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องหน้าที่ในการรายงานการปล่อยทิ้ง หรืออาจจะปล่อยทิ้งน้ำมัน ซึ่งเป็นมาตรการในการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น

“มาตรา 19 เจ้าของเรือ และนายเรือหรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบเรือที่ชักธงของประเทศไทย มีหน้าที่รายงานเหตุการณ์ใด ๆ บนเรือที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยทิ้งหรืออาจปล่อยทิ้งน้ำมัน โดยไม่ชักช้าต่อรัฐชายฝั่งที่ใกล้ที่สุด”

“มาตรา 20 บุคคลหรือผู้ประกอบการที่รับผิดชอบท่าเรือทะเล และสิ่งอำนวยความสะดวกในการขนถ่ายน้ำมัน มีหน้าที่รายงานเหตุการณ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยทิ้งหรืออาจปล่อยทิ้งน้ำมันหรือการปรากฏของน้ำมัน โดยไม่ชักช้าต่อกรมเจ้าท่า”

(4) เพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการดำเนินการเมื่อได้รับรายงานแจ้งการปล่อยทิ้ง หรืออาจจะปล่อยทิ้งน้ำมัน โดยนำมาตรการทางกฎหมายเรื่องการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น มาบัญญัติไว้

“มาตรา 21 เมื่อ กรมเจ้าท่า ได้รับรายงานดังที่บัญญัติไว้ในสองมาตราก่อน หรือได้รับข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษจากแหล่งข้อมูลอื่นใด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ประเมินสถานการณ์ เพื่อวินิจฉัยว่าอุบัติการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นอุบัติการณ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันหรือไม่

(2) ประเมินลักษณะ ขอบเขต และผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากอุบัติการณ์ดังกล่าว

(3) แจ้งรัฐชายฝั่งซึ่งได้รับผลกระทบ หรืออาจจะได้รับผลกระทบจากอุบัติการณ์ดังกล่าว ได้ทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งข้อมูลที่แจ้งนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายละเอียดการประเมิน และการดำเนินการใด ๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว หรือที่กำลังจะดำเนินการในการป้องกัน และขจัดอุบัติการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งข้อมูลอื่นใดที่เห็นว่าเกี่ยวข้องและจำเป็น

ทั้งนี้ หน้าที่ในการแจ้งข้อมูลดังกล่าว ต้องดำเนินการเป็นระยะจนกว่าการดำเนินการเพื่อจัดการอุบัติการณ์จะแล้วเสร็จ หรือจนกว่ารัฐชายฝั่งดังกล่าวจะตัดสินใจเข้าร่วมในการดำเนินการป้องกันและขจัดอุบัติการณ์

(4) ในกรณีที่พิจารณาแล้วว่า อุบัติการณ์ที่เกิดขึ้นมีความรุนแรง ให้ดำเนินการแจ้งข้อมูลตาม (3) ไปยังองค์การทางทะเลระหว่างประเทศโดยตรง หรือผ่านทางองค์การในระดับภูมิภาค หรือโดยการดำเนินการที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม

3) การเพิ่มเติมบทบัญญัติที่บทกำหนดโทษ โดยเทียบเคียงบทกำหนดโทษของทั้ง เท น้ำมัน ลงสู่ทะเล ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งผู้เขียนได้เสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และบทกำหนดโทษของกฎหมายต่างประเทศ เนื่องจากการทิ้ง เท น้ำมัน หรือการทำให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่แม่น้ำทะเล ย่อมก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลและความเสียหายได้ ซึ่งการบัญญัติบทกำหนดโทษดังกล่าวจะสามารถป้องปรามมิให้กระทำความผิด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

“มาตรา 27 เรือที่ชักธงของประเทศไทย ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 18 และมาตรา 19 เจ้าของเรือ และนายเรือหรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบเรือลำนั้นต้องระวางโทษปรับคนละไม่เกินแปดแสนบาท และให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน่วงเหนี่ยวเรือลำดังกล่าวจนกว่าเรือลำนั้นจะได้ชำระเงินค่าปรับครบถ้วนแล้ว หรือจนกว่าเรือลำนั้นจะได้ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้”

“มาตรา 28 บุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบท่าเรือทะเล และสิ่งอำนวยความสะดวกในการขนถ่ายน้ำมัน ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 18 วรรคสอง และมาตรา 20 ต้องระวางโทษปรับคนละไม่เกินแปดแสนบาท”

“มาตรา 29 บุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำ ทะเล บุคคลนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกปี หรือไม่เกินแปดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งที่เป็นพิษ หรือค่าใช้จ่ายเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรั่วไหลของน้ำมันเหล่านั้นด้วย”

5.2.3.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับ คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญคือ การจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทสำหรับการเตรียมการรองรับเมื่อเกิดอุบัติเหตุรั่วไหลสู่แม่น้ำ ทะเล กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อมีการรั่วไหลของน้ำมันเกิดขึ้น ตลอดจนการควบคุม กำกับ รับผิดชอบในการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน เป็นทั้งผู้จัดทำแผน ผู้ดำเนินการตามแผน และผู้ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ จึงเป็นกลุ่มบุคคลที่บทบาทสำคัญในการป้องกันมลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นจากการรั่วไหลของน้ำมัน

เนื่องจาก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในหน่วยงานต่าง ๆ แต่ยังคงขาดหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน เช่น กระทรวงพลังงาน ซึ่งกระทรวงพลังงานจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเรื่องน้ำมัน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งกำกับดูแลโรงงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด เป็นต้น ประกอบกับ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 กลับบัญญัติให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยตรง โดยมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลดังกล่าวแต่อย่างใด รวมทั้งมิได้บัญญัติกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ จึงทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 เพื่อนำไปบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.....ดังนี้

1) การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน โดยการเพิ่มเติมจำนวนผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความรู้ไหลของน้ำมัน เช่น ผู้แทนองค์กรเอกชน เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนและชุมชนต่าง ๆ ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ซึ่งกระทรวงพลังงานจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเรื่องน้ำมัน ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งกำกับดูแลโรงงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และทำเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดด้วย เป็นต้น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนและที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

“มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน” เรียกโดยย่อว่า “กปน” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย อธิบดีกรมขนส่งทางอากาศ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมอุทกนิคมวิทยา เจ้ากรมยุทธการทหารบก เจ้ากรมยุทธการทหารเรือ เจ้ากรมยุทธการทหารอากาศ เจ้ากรมอุทกศาสตร์ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัท กสท คมนาคม จำกัด (มหาชน) นายกสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมันหรือผู้แทน ผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวนไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ และให้ อธิบดีกรมเจ้าท่า เป็นกรรมการและเลขานุการ

การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้คัดเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีความรู้และความชำนาญเกี่ยวกับน้ำมัน การเศรษฐกิจ กฎหมาย องค์กรระหว่างประเทศ หรือสิ่งแวดล้อม”

2) การเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องวิธีการคัดเลือกผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ซึ่งโดยหลักควรพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำที่เกิดจากน้ำมัน ย่อมส่งผลดีคือการให้ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในหน่วยงานนั้นทำหน้าที่กรรมการ กปน. จึงเสนอแนะให้เพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 7

“มาตรา 7 ให้ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัท กสท คมนาคม จำกัด (มหาชน) นายกสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมันหรือผู้แทน ผู้แทนองค์กรเอกชน คัดเลือกผู้แทนในส่วนของตนเพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็น กปน. ตามมาตรา 6

รายละเอียด หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการคัดเลือกผู้แทนแต่ละส่วนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

3) เพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องวิธีการคัดเลือกและเสนอชื่อบุคคลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน จึงเสนอแนะให้เพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 8

“มาตรา 8 ให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 จำนวนห้าคน

ให้ อธิบดีกรมเจ้าท่า ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัท กสท คมนาคม จำกัด (มหาชน) นายกสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมันหรือผู้แทน ผู้แทนองค์กรเอกชน จัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกและเสนอชื่อบุคคลที่จะให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง”

4) การเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันในส่วนของผู้แทนหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้ง จึงเสนอแนะให้เพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 9

“มาตรา 9 ให้กรรมการผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรรมการผู้แทนกระทรวงพลังงาน กรรมการผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กรรมการผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรรมการผู้แทนกรมบัญชีกลาง กรรมการผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรรมการผู้แทนกรุงเทพมหานคร กรรมการผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรรมการผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย กรรมการผู้แทนบริษัท กสท คมนาคม จำกัด (มหาชน) กรรมการผู้แทนนายกสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกตามมาตรา 7 และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 8 มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

กรรมการตามวรรคหนึ่งซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้”

5) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการพ้นจากตำแหน่งกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ของผู้แทนหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้ง นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ จึงเสนอแนะให้เพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 10

“มาตรา 10 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระตามมาตรา 9 กรรมการผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรรมการผู้แทนกระทรวงพลังงาน กรรมการผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กรรมการผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรรมการผู้แทนกรมบัญชีกลาง กรรมการผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรรมการผู้แทนกรุงเทพมหานคร กรรมการผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรรมการผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย กรรมการผู้แทนบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กรรมการผู้แทนนายกสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกตามมาตรา 7 และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 8 พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) รัฐมนตรีให้ออก
- (4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้

กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

6) การเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาในการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการผู้แทนหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้ง เพื่อทดแทนกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ จึงเสนอแนะให้เพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 11

“มาตรา 11 ในกรณีที่ กรรมการผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรรมการผู้แทนกระทรวงพลังงาน กรรมการผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กรรมการผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรรมการผู้แทนกรมบัญชีกลาง กรรมการผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรรมการผู้แทนกรุงเทพมหานคร กรรมการผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรรมการผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย กรรมการผู้แทนบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

กรรมการผู้แทนนายกสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกตามมาตรา 7 และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 8 พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา 7 หรือมาตรา 8 แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการนั้นพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ได้รับคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว”