บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันการขนส่งสินค้าทางทะเลถือเป็นเส้นทางการขนส่งที่สำคัญและได้รับความนิยม แม้จะมีการขนส่งสินค้าที่มีความรวดเร็วกว่า เช่น การขนส่งทางอากาศ แต่ก็มีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนสินค้าในการขนส่งที่ไม่สามารถขนส่งได้ในปริมาณมาก อีกทั้งยังมีค่าใช้จ่ายในการขนส่งค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับการขนส่งทางทะเลซึ่งเป็นการขนส่งที่สามารถรองรับจำนวนสินค้าได้ในปริมาณมาก สามารถบรรทุกสินค้าได้หลายหลากชนิดในเรือลำเดียวกัน มีความปลอดภัย และประหยัดต้นทุนในการขนส่ง ทำให้แนวโน้มการขนส่งทางทะเลมีเพิ่มมากขึ้น[1] อย่างไรก็ตาม การขนส่งทางทะเลก่อให้เกิดภาวะมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเลได้หลายทาง ไม่ว่าจะเป็นภาวะมลพิษจากขยะ สิ่งปฏิกูล ก๊าซพิษที่ปล่อยจากเรือ อีกทั้งสินค้าอันตรายที่ขนส่งทางเรือ เช่น น้ำมัน เป็นต้น ส่งผลกระทบต่อการลดน้อยของปลา ปัญหาความสกปรกของท้องทะเล การลดน้อยลงของสัตว์และพืชทะเล กระทบห่วงโซ่อาหารซึ่งส่งผลต่อสุขภาพมนุษย์[2] โดยมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นสามารถส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้

ในการขนส่งสินค้าทางทะเลจะใช้เรือเป็นพาหนะ โดยมีนายเรือ (Captain) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนเจ้าของเรือ มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานต่างๆภายในเรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อบังคับที่ได้มีกำหนดไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของท่าเรือและเมืองท่า รวมไปถึงนโยบายของบริษัท นายเรือถือเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดบนเรือ มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้ผู้ที่อยู่บนเรือปฏิบัติงานตามคำสั่งของตนได้ตลอดเวลาที่เรือเดินและเรือจอด เพื่อให้การปฏิบัติงานบนเรือเป็นไปด้วยความราบรื่นและเพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิตของคนบนเรือและทรัพย์สินต่างๆ รวมไปถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย

---

[1] นารถสิรินธร์ เนติฤทธิ์. (2562). กลยุทธ์การวางแผนเส้นทางการขนส่งทางทะเล. ***วารสารการขนส่งและโลจิสติกส์***, 1(12). หน้า 9.

[2] ณรงค์ ณ เชียงใหม่. (2525). ***มลพิษสิ่งแวดล้อม***. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พริ้นติ้งเฮ้าส์. หน้า 59.

การปฏิบัติการของเรือตามปกติในภารกิจประจำวันก็เป็นเหตุหนึ่งที่มีการปล่อยของเสียและน้ำมันซึ่งก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลจากการเดินเรือ[3] ส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายแก่ชุมชนที่อยู่ชายฝั่ง การประมง และระบบนิเวศของท้องถิ่น เช่น มหาสมุทรอาร์กติก ซึ่งได้รับปัญหาผลกระทบจากมลพิษทางทะเลระยะยาวเนื่องจากมีปัญหาสภาพอากาศมาเกี่ยวข้อง[4] จากสาเหตุดังกล่าวทำให้ต้องมีการออกมาตรการที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางทะเลเพื่อป้องกัน ควบคุม และลดภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการของเรือ โดยในกฎหมายระหว่างประเทศจะเห็นได้จากอนุสัญญา อันได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) โดยเป็นอนุสัญญาที่กล่าวถึงสิทธิ หน้าที่ของรัฐภาคีเกี่ยวกับทะเลไว้อย่างกว้างๆ ในประเด็นต่างๆ ซึ่งหนึ่งในประเด็นที่สำคัญนั้นเป็นเรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยรัฐภาคีสามารถออกกฎหมายภายในประเทศให้มีความเหมาะสมกับรัฐของตนได้ ซึ่งจะทำให้รัฐภาคีได้รับประโยชน์สูงสุดจากอนุสัญญา UNCLOS[5] โดยจะเน้นที่เขตอำนาจของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐชายฝั่ง (coastal state) รัฐเจ้าของท่าเรือ (port state) และรัฐเจ้าของธง (flag state)[6] และนอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร 1978 (MARPOL 73/78) โดยเป็นอนุสัญญาที่กล่าวถึงประเภทของมลพิษจากเรือต่างๆ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญา MARPOL 73/28 โดยมีทั้งหมด 6 ภาคผนวก

เมื่อพิจารณาถึงการปล่อยของเสียลงสู่ทะเลอันก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลจะมีการกระทำอยู่ 2 รูปแบบ คือ การทิ้งเท (dumping) และ การปล่อยทิ้ง (discharge) ทั้งสองการกระทำแม้จะเป็นการปล่อยของเสียลงสู่ทะเลเหมือนกัน หากแต่มีความหมายที่แตกต่างกัน รวมไปถึงลักษณะของการกระทำที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การทิ้งเท มีความหมายตามอนุสัญญา UNCLOS ว่าเป็นการกำจัดของเสียต่างๆ หรือสสารอื่นๆอย่างจงใจลงสู่ทะเล ส่วนการปล่อยทิ้ง มีความหมายตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ว่าเป็นการปล่อยจากเรือไม่ว่าจะเกิดจากสาเหตุใดก็ตาม

---

[3] Daniel Bodansky. (1991) Protecting the Marine Environment from Vessel-source Pollution : UNCLOS III and Beyond. ***Ecology Law Quarterly***, 18(4). p.724. อ้างถึงใน เดือนเด่น นาคสีหราช. (2561). ***ภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือ***. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 97.

[4] Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle. (1992). ***International Law and Environment.*** Oxford: Oxford University Press, p.263. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

[5] โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2559). ***อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กับการดำเนินงานของประเทศไทย.*** กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7.

[6] เดือนเด่น นาคสีหราช. (2556). น้ำมันรั่วไหลจากเรือบรรทุกน้ำมันกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมลพิษน้ำมันในประเทศไทย (1). ***วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวี***, 8(8). หน้า 28.

ไม่ว่าจะเป็นการรั่วไหล การกำจัด การไหลล้น การรั่ว การสูบ หรือการไหลทิ้ง โดยสิ่งที่มีการปล่อยทิ้งนั้นเป็นการปล่อยทิ้งอันเกิดจากการปฏิบัติการของเรือ เช่น น้ำมัน น้ำเสีย ขยะ เป็นต้น

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และมีผลบังคับต่อประเทศไทยเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ส่วนอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร 1978 (MARPOL 73/78) ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี และอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 โดยประเทศไทยยอมรับผูกพันตามภาคผนวกที่ 1 และ 2 ของอนุสัญญานี้เท่านั้น ส่วนภาคผนวกที่ 3-6 เป็นภาคผนวกที่รัฐภาคีสามารถเลือกที่จะยอมรับหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตามประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการป้องกัน ควบคุม และลดภาวะมลพิษทางทะเล ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 โดยทั้งสองพระราชบัญญัติได้มีการกล่าวถึงการกระทำที่เป็นการปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถือว่ามีความผิดและต้องระวางโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นโทษทางอาญา โดยหลักแล้วเมื่อเรือลำใดมีสิทธิชักธงไทย เรือลำนั้นย่อมอยู่ภายใต้อำนาจของประเทศไทยตามหลักสัญชาติ (nationality principle) ดังนั้น ไม่ว่าเรือลำดังกล่าวจะอยู่ ณ ที่ใดในทะเล ย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจของประเทศไทย โดยเฉพาะเขตอำนาจทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ เรือดังกล่าวต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศไทยไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใดก็ตาม ดังนั้น หากเรือลำใดฝ่าฝืนกฎหมาย กระทำการปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติไว้ ซึ่งโดยหลักแล้วบุคคลที่จะต้องเป็นผู้รับผิดในการกระทำดังกล่าว คือ นายเรือ เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดของเรือและสามารถออกคำสั่งในการปฏิบัติการของเรือตามปกติ จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาในเรื่องการลงโทษว่าบทลงโทษตามกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่นั้นมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายมากน้อยเพียงใด

จากที่ได้กล่าวไปในข้างต้นว่ากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการป้องกัน ควบคุม และลดภาวะมลพิษทางทะเลสามารถใช้บังคับได้กับเรือที่ชักธงของประเทศไทยเท่านั้น แต่การขนส่งทางทะเลไม่ได้มีเฉพาะเรือที่ชักธงของประเทศไทยที่เดินเรืออยู่ในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยเท่านั้น หากยังมีเรือต่างชาติเดินเรืออยู่ด้วย ซึ่งกฎหมายของประเทศไทยยังมิได้มีการบัญญัติครอบคลุมไปถึงการกระทำความผิดของเรือต่างชาติ จึงเกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายกับเรือต่างชาติ และเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของประเทศไทยในกรณีที่เรือต่างชาติกระทำความผิดเพราะไม่มีกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวจึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย

ในส่วนของสารนิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปยังประเด็นของความรับผิดทางอาญาของนายเรือในกรณีปล่อยทิ้งของเสียจากการปฏิบัติการของเรือ และการใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับมาตรการการป้องกัน ควบคุม และลดภาวะมลพิษทางทะเลจากการปล่อยทิ้งของเสียจากการปฏิบัติการของเรือต่างชาติ รวมไปถึงปัญหาในทางปฏิบัติของประเทศไทย เพื่อทำการวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศอันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะว่ามีสิ่งใดที่กฎหมายของประเทศไทยจะต้องแก้ไข พัฒนา หรือปรับปรุงให้ดีขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความรับผิดทางอาญาของนายเรือในกรณีปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเลและมาตรการที่เกี่ยวกับการป้องกัน ควบคุม และลดภาวะมลพิษที่เกิดจากการปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเล

2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศในเรื่องของขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายและความรับผิดทางอาญาของนายเรือในกรณีปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเลโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย

3. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายและความรับผิดทางอาญาของนายเรือในกรณีปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล รวมไปถึงมาตรการที่ใช้บังคับกับเรือต่างชาติ

4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดให้การปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเลเป็นการกระทำความผิด ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ขอบเขตของการใช้บังคับกฎหมายจำกัดอยู่ในเฉพาะเขตน่านน้ำไทยซึ่งรวมถึงทะเลอาณาเขตของประเทศไทยเท่านั้น หากมีการขยายขอบเขตให้รวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยจะทำให้ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายมีความครอบคลุมมากขึ้น นอกจากนี้หากมีการแก้ไขโทษของผู้กระทำความผิดให้มีความเหมาะสมและมีมาตรการทางกฎหมายที่ครอบคลุมไปถึงการกระทำความผิดของเรือต่างชาติ ก็จะทำให้ประเทศไทยมีการใช้บังคับมาตรการที่เกี่ยวกับการป้องกัน ควบคุม และลดมลพิษทางทะเลที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงความรับผิดทางอาญาของนายเรือในกรณีปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเล และมาตกรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล โดยศึกษากฎหมายระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร 1978 (MARPOL 73/78) รวมไปถึงกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์และกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ว่ากฎหมายของประเทศไทยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง และเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่นแล้ว กฎหมายของประเทศไทยมีมาตรการใดที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ในการค้นหาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ กฎหมาย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความ วารสาร และสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ทำการค้นหามาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ร่วมกัน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความรับผิดทางอาญาของนายเรือในกรณีปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเลและมาตรการที่เกี่ยวกับการป้องกัน ควบคุม และลดภาวะมลพิษที่เกิดจากการปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเล

2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศในเรื่องของขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายและความรับผิดทางอาญาของนายเรือในกรณีปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเลโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายและความรับผิดทางอาญาของนายเรือในกรณีปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล รวมไปถึงมาตรการที่ใช้บังคับกับเรือต่างชาติ

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น