

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าทางทะเลถือเป็นเส้นทางการขนส่งที่สำคัญและได้รับความนิยม เนื่องจากเป็นการขนส่งที่รองรับจำนวนสินค้าได้เป็นจำนวนมาก สามารถบรรทุกสินค้าได้หลายหลากชนิดในเรือลำเดียวกัน มีความปลอดภัย และประหยัดต้นทุนในการขนส่ง ทำให้แนวโน้มการขนส่งสินค้าทางทะเลมีเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การขนส่งสินค้าทางทะเลก่อให้เกิดภาวะมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเลได้หลายทาง ไม่ว่าจะเป็นภาวะมลพิษจากขยะสิ่งปฏิกูล ก๊าซพิษที่ปล่อยจากเรือ รวมไปถึงสินค้าอันตรายที่ขนส่งทางเรือ เช่น น้ำมัน เป็นต้น ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลนั้นเกิดมาจากการปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเล

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเลตามกฎหมายของประเทศไทย รวมไปถึงกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาของนายเรือ ปัญหาเรื่องขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทย และปัญหาในทางปฏิบัติของประเทศไทย โดยผู้เขียนได้ทำการสรุปประเด็นปัญหาทั้ง 3 ประการไว้ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาของนายเรือ

กฎหมายของประเทศไทยที่ได้มีการบัญญัติถึงความรับผิดชอบทางอาญาของนายเรือ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งได้มีการบัญญัติถึงความรับผิดชอบทางอาญาของผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรการห้ามทิ้งของเสียลงสู่ทะเลไว้ใน มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 โดยทั้งสามมาตรานี้ได้กล่าวถึงผู้กระทำความผิดโดยใช้คำว่า “ผู้ใด” จึงอาจตีความได้ว่าเป็นบุคคลใดก็ได้ที่กระทำความผิดตามสามมาตราดังกล่าว

ส่วนพระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช 2481 ตามมาตรา 68/9 ได้มีการกำหนดโทษแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรการห้ามปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเลซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 53/1 โดยในมาตรา 53/1 ได้มีการกล่าวถึงผู้กระทำความผิดไว้เป็นการเฉพาะ คือ ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือไทย ดังนั้นบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 68/9 จึงได้แก่ ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นได้กำหนดถึงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนมาตรการห้ามทิ้งของเสียลงสู่ทะเลและมาตรการห้ามปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล ได้แก่ โทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อเปรียบเทียบถึงบทลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเลของกฎหมายของต่างประเทศแล้วพบว่า

กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเล ค.ศ. 1990 (Prevention of Pollution of the Sea Act 1990) ได้มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในกรณีการปล่อยทิ้งของเสียประเภทต่างๆ โดยมีการกำหนดบทลงโทษที่เหมือนกันคือมีโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งจำนวนของโทษจำคุกและโทษปรับนั้นจะแตกต่างกันไปตามประเภทของของเสียที่ได้ปล่อยทิ้งลงสู่ทะเล นอกจากนี้ในกฎหมายแต่ละข้อได้มีการกำหนดผู้ที่ต้องรับผิดชอบไว้ได้แก่ นายเรือ เจ้าของเรือ และตัวแทนเรือ โดยแต่ละคนจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในข้อนั้นๆ มีเพียงกรณีเดียวที่แตกต่างจากกฎหมายข้ออื่น คือ มาตรการเกี่ยวกับตะกอนน้ำมันในข้อ 8 ที่กำหนดให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ นายเรือและเจ้าของเรือ โดยมีการกำหนดบทลงโทษเป็นโทษปรับเพียงอย่างเดียว

ส่วนกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลและภัยพิบัติทางทะเล (Law Relating to the Prevention of Marine Pollution and Maritime Disaster) ได้มีบทลงโทษสำหรับบุคคลใดที่ได้ทำการปล่อยทิ้งน้ำมัน หรือปล่อยทิ้งของเหลวที่เป็นพิษหรือของเหลวที่ประเมินค่าไม่ได้ หรือปล่อยทิ้งของเสีย โดยมีการกำหนดโทษไว้เป็นโทษปรับแต่เพียงอย่างเดียว และได้ขยายบทลงโทษไปถึงบุคคลที่ทำการปล่อยทิ้งของเสียดังกล่าวที่ได้ทำไปด้วยความประมาทเลินเล่อด้วย ซึ่งได้มีการกำหนดบทลงโทษเป็นโทษปรับเพียงอย่างเดียวเช่นกัน และเมื่อสังเกตถ้อยคำที่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นใช้กล่าวถึงผู้กระทำความผิด กฎหมายใช้คำว่า “บุคคลใด” จึงอาจตีความว่า เป็นบุคคลใดก็ได้ที่ทำการปล่อยทิ้งน้ำมัน หรือปล่อยทิ้งของเหลวที่เป็นพิษหรือของเหลวที่ประเมินค่าไม่ได้ หรือปล่อยทิ้งของเสีย กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้มีการกล่าวถึงตัวผู้กระทำความผิดไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ นายเรือ เจ้าของเรือ หรือตัวแทนเรือ แตกต่างจากกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่ไม่ได้มีการกล่าวถึงตัวผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะ ส่วนกฎหมายของประเทศไทยมีการระบุถึงตัวผู้กระทำความผิดไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มาตรา 68/9 เท่านั้น ส่วนใน พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไม่ได้มีการกล่าวถึงตัวผู้กระทำความผิดไว้เป็นการเฉพาะ

ในส่วนของบทลงโทษนั้น กฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกำหนดบทลงโทษที่คล้ายกัน คือ มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ส่วนกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดบทลงโทษเป็นโทษปรับแต่เพียงอย่างเดียว

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยควรมีการระบุถึงตัวผู้กระทำความผิดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น นายเรือ เจ้าของเรือ และตัวแทนเรือ โดยให้แต่ละคนรับผิดชอบตามโทษที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ในส่วนของบทลงโทษผู้เขียนเห็นว่าควรยังให้มีโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำความผิด และเห็นควรให้มีการกำหนดจำนวนเงินของโทษปรับให้สูงขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำความผิดไม่กล้ากระทำความผิดที่เกี่ยวกับการปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเล อันเป็นการทำให้มาตรการในการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายกับเรือต่างชาติ

เนื่องจากในช่วงที่ผู้เขียนกำลังศึกษานี้ กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้มีการบัญญัติถึงมาตรการเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายกับเรือต่างชาติในกรณีการปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเล อย่างไรก็ตาม หากเรือต่างชาติได้กระทำความผิดในราชอาณาจักรไทยสามารถใช้กฎหมายของประเทศไทยบังคับกับเรือต่างชาติได้ตามหลักดินแดนที่สามารถใช้กฎหมายภายในของรัฐได้กับทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติหรือถิ่นที่อยู่ของผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย แต่หากเรือต่างชาติได้กระทำความผิดในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยซึ่งกฎหมายภายในของประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตการใช้กฎหมายครอบคลุมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยนั้น ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยกับเรือต่างชาติได้

เมื่อเทียบกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีนั้น ได้มีการกำหนดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะทั้งในสถานะรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่าเรือ และรัฐชายฝั่ง จึงเห็นควรให้กฎหมายของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และพระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช 2481 ขยายขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายเพิ่มเติมจากที่สามารถบังคับได้เฉพาะในน่านน้ำไทยและทะเลอาณาเขต โดยขยายให้ครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย

นอกจากนี้ อนุสัญญา UNCLOS ยังได้กำหนดถึงมาตรการลงโทษเรือต่างชาติในกรณีที่เรือต่างชาติได้ทำการปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเลในทะเลอาณาเขต ซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมายและข้อบังคับภายใน หรือหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับเพื่อการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยได้กำหนดให้นำโทษปรับมาใช้กับเรือต่างชาติเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีที่เรือต่างชาติกระทำให้เกิด

ภาวะมลพิษโดยจงใจและร้ายแรงในทะเลอาณาเขต ดังนั้น จึงเห็นควรให้นำโทษปรับมาใช้กับเรือต่างชาติเท่านั้น แม้ว่ากฎหมายของประเทศไทยจะมีการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดเป็นโทษจำคุกหรือโทษปรับก็ตาม

5.1.3 ปัญหาในทางปฏิบัติของประเทศไทย

เนื่องจากกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดถึงขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการห้ามทิ้งของเสียลงสู่ทะเลและมาตรการห้ามปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเลไว้เฉพาะในเขตน่านน้ำไทยซึ่งรวมถึงทะเลอาณาเขต และในบางกรณีได้ขยายขอบเขตไปถึงเขตต่อเนื่องของประเทศไทย แต่ไม่ได้ขยายขอบเขตรวมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ จึงเกิดปัญหาช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่เรือต่างชาติได้กระทำความผิดในเขตเศรษฐกิจจำเพาะทำให้กฎหมายของประเทศไทยไม่สามารถใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวได้ และเมื่ออนุสัญญา UNCLOS ข้อ 56 ได้กล่าวถึงเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและการรักษาสัตว์น้ำในทะเล ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ประเทศไทยขยายขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายให้ครอบคลุมเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยเพื่อที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยกับเรือต่างชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ตามหลักดินแดนอันเป็นการลดช่องว่างของกฎหมายให้น้อยลง

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีปัญหาทางปฏิบัติในเรื่องประสิทธิภาพการใช้บังคับกฎหมายเนื่องจาก พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และพระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช 2481 ไม่ได้มีการกำหนดถึงอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเล ค.ศ. 1990 (Prevention of Pollution of the Sea Act 1990) ซึ่งเป็นกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีการกำหนดถึงบุคคลที่มีอำนาจในการจับกุมไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ อธิบดี นายท่า เจ้าพนักงานตำรวจ หรือบุคคลใดๆ ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือนายท่า ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้กฎหมายของประเทศไทยกำหนดถึงบุคคลที่จะมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดกรณีทิ้งของเสียลงสู่ทะเลหรือกรณีปล่อยทิ้งของเสียลงสู่ทะเล เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางอาญาของนายเรือกรณีปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเล และมาตรการในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลโดยเปรียบเทียบกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1 การกำหนดค่านิยมของการปล่อยทิ้ง

เนื่องจากกฎหมายของประเทศไทยที่ได้มีการกำหนดถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นการปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเล ได้แก่ พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดค่านิยมของคำว่า “การปล่อยทิ้ง” ไว้เป็นการเฉพาะ จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มค่านิยมของ “การปล่อยทิ้ง” โดยอ้างอิงจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร 1978 (MARPOL 73/78) ว่าเป็นการปล่อยทิ้งโดยเหตุใดก็ตามจากเรือ รวมทั้งการรั่วไหล การกำจัด การไหลล้น การรั่ว การสูบ หรือการไหลทิ้ง ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของการปล่อยทิ้งที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 53/1

5.2.2 การกล่าวถึงผู้กระทำความผิดไว้เป็นการเฉพาะ

ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ในมาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 ไม่ได้มีการกล่าวถึงตัวผู้กระทำความผิดไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างจากพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ที่ได้มีการกล่าวถึงตัวผู้กระทำความผิดว่าได้แก่ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือไทย จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ในมาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 โดยให้มีการกล่าวถึงตัวผู้กระทำความผิดไว้เป็นการเฉพาะด้วย โดยเห็นควรแก้ไขจาก “ผู้ใด” เป็น “ผู้ควบคุมเรือ เจ้าของเรือ และตัวแทนเรือ”

5.2.3 บทลงโทษ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ในมาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 และพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มาตรา 68/9 กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในกรณีปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเล ซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ เห็นควรให้ผู้กระทำความผิดแต่ละคนต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น ผู้ควบคุมเรือ เจ้าของเรือ และตัวแทนเรือ ทั้งนี้ควรมีการเพิ่มจำนวนเงินค่าปรับให้สูงขึ้นจากเดิม เพื่อที่จะให้ผู้กระทำความผิดเกิดความกลัวในการกระทำความผิดนั้น

5.2.4 ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 3 และพระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช 2481 มาตรา 5 ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “น่านน้ำไทย” เห็นควรให้แก้ไขนิยามโดยเพิ่มเติมเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย เพื่อเป็นการขยายขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทยให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

5.2.5 มาตรการเกี่ยวกับเรือต่างชาติ

เนื่องจากกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดถึงมาตรการเกี่ยวกับเรือต่างชาติในกรณีปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเลในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะไว้เป็นการเฉพาะ จึงเห็นควรให้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการดำเนินการกับเรือต่างชาติโดยเทียบเคียงจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) ที่ได้มีการกล่าวถึงขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายกับเรือต่างชาติ และควรมีโทษปรับเฉพาะกรณีที่เรือต่างชาติได้ปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเล

5.2.6 อำนาจในการจับกุม

เนื่องจากกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดกรณีปล่อยทิ้งของเสียจากเรือลงสู่ทะเลไว้เป็นการเฉพาะ จึงเห็นควรให้เพิ่มเติมอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดโดยกำหนดถึงบุคคลที่จะมีอำนาจในการจับกุม เช่น อธิบดี นายท่า เจ้าพนักงานตำรวจ หรือบุคคลใดๆ ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีหรือนายท่า เพื่อทำให้การใช้บังคับกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะที่ผู้เขียนได้เสนอมาทั้งหมดนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหากได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทย โดยจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น