

บทที่ 5

บทสรุป เสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการใช้เขตอำนาจรัฐเจ้าของธงเหนือเรือที่ชักธงของตน หรือจดทะเบียนในประเทศของตนนั้น จะมีความแตกต่างกันไปตามเขตของทะเลที่เรื่อนั้นไปอยู่ และจะแตกต่างกันไปตามประเภทของเรือ เรือรบหรือเรืออื่นของรัฐบาลที่มีได้ใช้เพื่อความมุ่งประสงค์ทางพาณิชย์นั้น เพื่ออยู่ในทะเลหลวงหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะได้รับความคุ้มกันโดยสมบูรณ์จากเขตอำนาจของรัฐอื่น ๆ จึงตกอยู่ภายเขตอำนาจรัฐเจ้าของธงแต่เพียงผู้เดียว ส่วนในทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง เรือรบหรือเรืออื่นของรัฐบาลฯ นั้นก็จะได้รับความคุ้มกันจากเขตอำนาจรัฐชายฝั่ง แต่จะไม่สมบูรณ์ เท่ากับในทะเลหลวงหรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง หากเรื่อนั้นไม่ปฏิบัติตามหรือละเลยต่อคำร้องขอใด ๆ ของรัฐชายฝั่ง รัฐชายฝั่งอาจสั่งให้เรื่อนั้นออกจากทะเลอาณาเขตโดยพลัน และต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ในกรณีที่เรือรบหรือเรืออื่นของรัฐบาลฯ เมื่อเข้าไปอยู่ในท่าเรือของรัฐเจ้าของท่านั้นก็ได้รับความคุ้มกัน คือเรื่อนั้นไม่อาจถูกจับกุมหรือเข้าแทรกแซงโดยกระบวนการพิจารณาทางศาลของรัฐเจ้าของท่า รัฐเจ้าของท่าหรือรัฐผู้เสียหายนั้นต้องร้องขอโดยตรงไปยังรัฐเจ้าของธงเรือรบหรือเรืออื่นฯ

ส่วนเรือเอกชน ซึ่งหมายถึงเรือสินค้าและเรือประมงนั้น เมื่ออยู่ในทะเลหลวง หรือส่วนอื่น ๆ ของทะเลก็ยังคงอยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐของรัฐเจ้าของธง โดยเฉพาะในทะเลหลวงนั้น รัฐเจ้าของธงจะเป็นผู้มีอำนาจรัฐแต่ผู้เดียวเหนือเรือเหล่านั้น ส่วนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งนั้น แม้ว่ารัฐเจ้าของธงจะมีเขตอำนาจเหนือเรือของตน แต่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าว ดังนั้นในเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น รัฐเจ้าของธงเรือโดยเฉพาะเรือที่ไปทำ

การประมง ควรคำนึงถึงสิทธิและกฎหมายข้อบังคับของรัฐชายฝั่งก่อน หากฝ่าฝืนรัฐชายฝั่งสามารถลงโทษได้ แต่มิใช่โทษจำคุก ส่วนอำนาจของรัฐเจ้าของธงจะเข้ามาภายหลัง

เรือเอกชนนั้นเมื่ออยู่ในท่าเรือต่างชาตก็จำต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ข้อบังคับของรัฐเจ้าของท่า แต่รัฐเจ้าของท่าก็ไม่อาจใช้อำนาจรัฐของตนในการเข้าแทรกแซงเรือต่างชาตได้ เว้นแต่เรือนั้นหรือเหตุการณ์บนเรือนั้นเป็นการกระทำที่รบกวนต่อความสงบเรียบร้อยและระเบียบภายในของท่าเรือ

จะเห็นได้ว่าเรือนั้นไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็ตามเขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงก็จะตามไปด้วย ดังนั้นหากเรือที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐเจ้าของธงไปทำกิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 เช่นเรือการป้องกันภัยพิบัติทางทะเล หรือปฏิบัติการของการเดินเรือในทะเล การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล เป็นต้น รัฐเจ้าของธงก็มีหน้าที่ที่จะต้องให้เขตอำนาจรัฐของตนเหนือเรือให้เกิดประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องคำนึงถึงเขตอำนาจของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ไว้ในเรื่องเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเล การใช้ท้องทะเลและพื้นดินใต้ทะเล และกิจกรรมต่าง ๆ ในทะเล โดยที่รัฐเจ้าของธงนั้นก็เป็รัฐหนึ่งที่มีบทบาทมากต่อการควบคุมกิจกรรมที่เกิดขึ้นในทะเล ซึ่งได้กระทำโดยเรือที่ชักธง หรือที่จอดทะเบียนในประเทศของตน กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทะเล โดยเรือนั้น เช่น ในเรื่องของการป้องกันภัยพิบัติทางทะเล หรือปฏิบัติการของการเดินเรือในทะเล การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล เป็นต้น กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐเจ้าของธงมีบทบาทในการควบคุม หรือการใช้เขตอำนาจของตนเหนือกิจกรรมเหล่านี้

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงรัฐหนึ่งและก็ได้เข้าร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 นี้จึงมีหน้าที่ที่จะต้องไม่กระทำการใดที่เป็นการฝ่าฝืน หรือขัดกับเจตนารมณ์หลักของอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งหากว่าประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้ บทบัญญัติในอนุสัญญาก็จะมีผลผูกพันประเทศไทยให้ต้องออกกฎหมายภายในมารองรับพันธกรณี

ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาหรือทำการปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาซึ่งหากประเทศไทยไม่สามารถออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ ประเทศไทยก็จะมีควมรับผิดชอบระหว่างประเทศ ก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น ๆ

จากการศึกษาแล้วจะพบว่ากฎหมายไทยบางฉบับที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอที่จะมารองรับพันธกรณีตามบทบัญญัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ในเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงเหนือกิจกรรมหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทะเล ซึ่งกิจกรรมหรือเหตุการณ์เหล่านั้น คือ การป้องกันภัยพิบัติทางทะเลหรืออุบัติการณ์ของการเดินเรือในทะเล การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง

กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจรัฐเจ้าของในการป้องกันภัยพิบัติทางทะเล หรืออุบัติการณ์ของการเดินเรือในทะเลนั้นได้แก่ ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ก่อนที่นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนแก่เรือลำใดนั้น เรือนั้นจะต้องมีใบสำคัญแสดงการตรวจเรือมาแสดงต่อนายทะเบียนว่าเรือนั้นได้รับการตรวจจากพนักงานตรวจเรือกรมเจ้าท่าถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำได้ ซึ่งการตรวจเรือนั้น เจ้าพนักงานตรวจเรือจะดูถึงโครงสร้างเรือ ความสามารถและความปลอดภัยในการเดินเรือของเรือ นั้น ซึ่งจะต้องได้มาตรฐานที่เพียงพอ แต่หลังจากการจดทะเบียนและนายทะเบียนได้ออกใบทะเบียนเรือไปแล้ว ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่าไม่มีบทบัญญัติในการที่จะบังคับให้เจ้าของเรือต้องนำเรือที่ได้รับการจดทะเบียนกลับมารับการตรวจสภาพอีกครั้งในเวลาที่เหมาะสม ตามที่อนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ได้บัญญัติไว้ในข้อ 94 วรรค 4(A) ซึ่งมีข้อความให้รัฐเจ้าของธงประกันว่าก่อนการจดทะเบียนและหลังจากนั้นในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม เรือแต่ละลำจะต้องได้รับการตรวจโดยผู้ตรวจที่มีคุณสมบัติ และบนเรือให้มีแผนผังที่สัมพันธ์กับทะเลและ เครื่องอุปกรณ์ และเครื่องมือในการเดินเรือเท่าที่เหมาะสม เพื่อการเดินเรือที่ปลอดภัยของเรือ นั้น ดังนั้นตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เรือที่ได้รับการตรวจสภาพแล้ว ต้องกลับได้รับการตรวจสภาพอีกครั้งในเวลาที่กำหนด

กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในทะเลนั้นจะมีการบัญญัติไว้กระจัดกระจายกันไปตามแต่วัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ ทำให้ในบางเรื่องมีความแตกต่างกันมากเช่น เรื่องของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิด ขอบเขตอำนาจรัฐที่จะใช้เหนือเรือที่กระทำความผิด และการเข้าซื้อของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เป็นต้น ดังนั้นในการปรับปรุงเขตอำนาจรัฐในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงในเรื่องขอบเขตของการควบคุมเรือ โดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงสามารถควบคุมเรือไทยทำการทิ้งเทหรือก่อให้เกิดของเสียในอันที่จะทำให้เกิดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมในทะเล โดยมีอำนาจควบคุมเหนือเรือไม่ว่าเรือนั้นจะไปอยู่ ณ ที่ใดในทะเลก็ตาม มาตรการในการดำเนินการกับเรือไทยที่กระทำความผิดนี้มีทั้งมาตรการทางอาญาในเรื่องการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิด มาตรการทางแพ่งในเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายต่าง ๆ รวมถึงมาตรการทางปกครองในเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาตใช้เรือและใบทะเบียนเรือไทย รวมถึงประกาศนียบัตรคนประจำเรือด้วย

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 นั้น ในขั้นตอนก่อนการรับจดทะเบียนเรือและหลังจากได้จดทะเบียนแล้วก็มีสิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม คือในขั้นตอนก่อนการรับจดทะเบียนเรือไทย เรือทุกลำจะต้องได้รับการตรวจสภาพจากพนักงานตรวจเรือก่อนจึงจะนำไปสำคัญแสดงการตรวจเรือไปยังขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนเรือ ซึ่งในการตรวจสภาพตามพระราชบัญญัติเรือไทยนี้จะเป็นการตรวจสภาพในเรื่องของความปลอดภัยของโครงสร้างเรือและอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อป้องกันภัยพิบัติของการเดินเรือเท่านั้น ไม่ได้มีการตรวจสอบในเรื่องของโครงสร้าง และอุปกรณ์ต่าง ๆ ของเรือในการป้องกันมลภาวะเป็นพิษของสิ่งแวดล้อมในทะเล ดังนั้นควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนนี้โดยการออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมถึงมาตรการในการตรวจสภาพเรือที่เกี่ยวกับการป้องกันมลภาวะเป็นพิษในทะเล ส่วนขั้นตอนภายหลังการจดทะเบียนแล้วก็คือมาตรการในการเรียกตรวจสภาพเรืออีกครั้งในเวลาที่เหมาะสม เพื่อประกันว่าเรือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ บนเรือนั้นพร้อมสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพอยู่ในขณะนั้น

ในการปรับปรุงกฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเลในเรื่องสุดท้าย คือ ในเรื่องของการซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่จะมาบังคับใช้กฎหมาย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ว่ามาตรการในการคุ้มครองสภาพแวดล้อมทางทะเลนี้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต่างกันไปแล้วแต่วัตถุประสงค์ และขอบเขตของกฎหมายนั้น

ดังนั้นจึงควรมีบทบัญญัติให้มีการประสานร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเล หรือไม่ก็ควรจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเลขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง เพราะในปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มียกกฎหมายในเรื่องนี้เลย ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเพราะสภาพแวดล้อมทางทะเลของไทยในปัจจุบัน หรือ ส่วนอื่น ๆ ของทะเลในโลกลนี้ นับวันจะถูกทำลายลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะในอ่าวไทยที่มีความเสื่อมโทรมอย่างมาก สมควรที่จะมีการออกกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ เพื่อที่ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเลของไทย ให้ดีขึ้นอย่างจริงจังของหน่วยงานที่รับผิดชอบรวมถึง จิตสำนึกของคนไทยในเรื่องนี้ด้วย

การปรับปรุงเขตอำนาจรัฐของไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงในเรื่องสุดท้าย คือ ในเรื่องของการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล ซึ่งตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นั้นบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 32 ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 แล้ว แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ส่วนใหญ่จะครอบคลุมเฉพาะทะเลหรือแม่น้ำที่ถือเป็นราชอาณาจักรไทยเท่านั้น เกินไปกว่าราชอาณาจักรไทยแล้วไม่มีการบัญญัติไว้ นอกจากตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แล้ว ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ในเรื่องของการตรวจสภาพเรือก็ควรมีบทบัญญัติ หรือเพิ่มเติมกฎกระทรวงในเรื่องการตรวจของโครงสร้างเรือและอุปกรณ์บนเรือ เพื่อให้ได้มาตรฐานในทางระหว่างประเทศด้วย