



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ทะเล เป็นมรดกอันล้ำค่าของมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ได้ใช้แสวงหาประโยชน์นานัปการ โดยเฉพาะการเป็นแหล่งอาหารอันอุดมสมบูรณ์ แต่ในขณะที่เดียวกันมนุษย์ก็สร้างปัญหาให้กับทะเล จากการใช้ทะเลโดยการสร้างมลพิษ ที่ทำลายสภาวะแวดล้อมทางทะเล ซึ่งสาเหตุหนึ่งมาจากการทำให้สิ่งแปลกปลอมปนเปื้อนลงสู่ทะเล สิ่งแปลกปลอมที่สร้างปัญหาอย่างร้ายแรงและรวดเร็วคือ น้ำมัน โดยเฉพาะน้ำมันที่สลายด้วยยาก (Persistent Oil) เช่น น้ำมันดิบ น้ำมันดีเซลหนัก เป็นต้น เนื่องจากน้ำมันที่เป็นของเหลวจะถูกพัดพาไปตามกระแสคลื่นและลมของทะเล ทำให้แพร่กระจายปกคลุมท้องทะเลและบางส่วนจะถูกพัดพาเข้าสู่ฝั่ง และจากการที่สภาพของทะเลซึ่งมีความต่อเนื่องเชื่อมโยงติดต่อกันไปทั่วโลก จึงทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมลพิษน้ำมันไม่ได้อำกัคอยู่ในรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น ซึ่งมลพิษน้ำมันจะสร้างความเสียหายแก่ทะเล ชายฝั่งทะเล กระทบต่อสิ่งมีชีวิตที่อยู่อาศัยในทะเลและชายฝั่งทะเลส่งผลกระทบต่อคนทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะต่อระบบนิเวศน์วิทยา ซึ่งมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของระบบนี้เช่นกัน การที่มนุษย์ได้รับความเสียหายจากมลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้น จึงทำให้มนุษย์เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องพิทักษ์ รักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเลให้มากขึ้น ซึ่งการที่จะป้องกันควบคุมการเกิดมลพิษอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมาจากความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ เนื่องจากทะเล เป็นสิ่งที่มีสภาพทางธรรมชาติที่ต่อเนื่องกันและทุกรัฐต่างมีสิทธิที่จะใช้ทะเลได้อย่างเท่าเทียมกัน แม้จะมีการแบ่งแยกการครอบครองโดยอธิปไตยของรัฐต่าง ๆ ก็เป็นเพียงการแบ่งในทางกฎหมายเพื่อความสะดวกในการควบคุมดูแลและการใช้ประโยชน์จากทะเลของรัฐต่าง ๆ ที่อยู่ตามชายฝั่งเท่านั้น ซึ่งทะเลในส่วนใหญ่ที่ไม่อยู่ภายใต้อธิปไตยของรัฐใด ๆ หรือทะเลหลวง รัฐที่ไม่ติดฝั่งทะเลก็ยังมีสิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์ได้เช่นกัน ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นความรับผิดชอบของรัฐต่าง ๆ ที่จะต้องรักษาปกป้องสภาวะแวดล้อมของทะเล ซึ่งการตระหนักถึงความรับผิดชอบในการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลของรัฐต่าง ๆ จะเห็นได้จากการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับขึ้นเพื่อควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางทะเล การจัดการประชุมว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดลอมของมนุษยชาติ การจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ หลายองค์การที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ

ในการพิทักษ์รักษาสภาพแวดล้อมทางทะเล เช่น องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO), GESAMP (Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution), โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) เป็นต้น

ในด้านของภาวะมลพิษน้ำมัน ซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากหลายแหล่งด้วยกัน เช่น การปล่อยทิ้งจากประเทศชายฝั่ง การรั่วไหลน้ำมันจากการขุดเจาะหาน้ำมันจากพื้นดินใต้ทะเล และการรั่วไหลของน้ำมันจากเรือ เป็นต้น ซึ่งปัญหาของการเกิดมลพิษน้ำมันที่สำคัญ ก็คือการรั่วไหลจากเรือโดยการปล่อยทิ้งอย่างจงใจ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้มองเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการควบคุม ป้องกัน การเกิดมลพิษน้ำมันขึ้น คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลอันเนื่องมาจากน้ำมัน ค.ศ. 1954 (International Convention for the Prevention of Pollution of Seas by Oil 1954) ซึ่งเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาภาวะมลพิษทางทะเลฉบับแรก ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งได้มีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 ซึ่งครอบคลุมถึงสารที่ก่อให้เกิดอันตรายอื่น ๆ นอกเหนือน้ำมัน โดยที่ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้องกันภาวะมลพิษน้ำมันได้ถูกกำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 1 ซึ่งโดยเนื้อหาสาระส่วนใหญ่จะมีความคล้ายคลึงกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลอันเนื่องมาจากน้ำมัน ค.ศ. 1954 แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ซึ่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 หรือ MARPOL 73/78 มีผลเป็นการยกเลิกอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลอันเนื่องมาจากน้ำมัน ค.ศ. 1954 และมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภาวะมลพิษน้ำมันยังทำให้มีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอีก 3 ฉบับ คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงในทะเลหลวง ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากภาวะมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 หรือ Oil Pollution Casualties อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากภาวะมลพิษทางทะเลจากน้ำมัน ค.ศ. 1969 หรือ CLC และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการตั้งกองทุนสำหรับการชดเชยความเสียหายจากภาวะมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1971 หรือ The IOPC Fund ซึ่งเป็นส่วนเสริม (Supplementary) ของ CLC โดยการเข้าเป็นภาคีของ The IOPC Fund ได้จะต้องเป็นภาคีของ CLC เสียก่อน

ในขณะเดียวกัน เมื่อมีการจัดทำอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ปัญหาของภาวะมลพิษทางทะเลได้รับความสนใจ จนกระทั่งได้มีการบัญญัติภาค 12 ว่าด้วยการป้องกันและสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเลเป็นการเฉพาะขึ้น โดยเป็นการวางหลักเกณฑ์ซึ่งสิทธิหน้าที่ของรัฐภาคีในอันที่จะป้องกันการเกิดภาวะมลพิษทางทะเลจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงภาวะมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดจากเรือ ซึ่งมีการพูดถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐไว้อย่างละเอียดกว่าหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับภาวะมลพิษทางทะเลจากแหล่งอื่น ๆ แต่โดยที่หลักเกณฑ์ในอนุสัญญากฎหมายทะเลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปอย่างกว้าง ๆ แต่ในส่วนของรายละเอียดต่าง ๆ อนุสัญญากฎหมายทะเลยังคงยอมรับให้เป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดรายละเอียดของเรื่องนั้นไว้ที่เป็นไปโดยสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ซึ่งจากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลในส่วนของ การป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ มีความคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ของ MARPOL 73/78 แต่จะมีความละเอียดชัดเจนกว่า โดยเฉพาะในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งน่าจะมาจาก เหตุที่ ขณะที่จัดทำอนุสัญญากฎหมายทะเล ได้นำหลักฐานมาจาก MARPOL 73/78 ซึ่งมีอยู่ในขณะนั้นมาบัญญัติพร้อมทั้งเพิ่มเติมรายละเอียดให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้อนุสัญญากฎหมายทะเลยังได้วางหลักเกณฑ์ในทำนองที่ยอมรับถึงการมีอยู่ของอนุสัญญา Oil Pollution Casualties และ CLC และ The IOPC Fund

เนื่องจากแม้อนุสัญญากฎหมายทะเล จะยังไม่มีผลใช้บังคับทั้งฉบับ แต่บางส่วนได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ แล้ว รวมทั้งภาค 12 ซึ่งนักกฎหมายระหว่างประเทศ มีความเห็นว่าเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับให้ต้องปฏิบัติตามแล้ว การพิจารณาเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาเหล่านี้จึงเป็นการปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญากฎหมายทะเลที่ต้องการให้มีการยอมรับหลักเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติของรัฐภาคี

ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาภาวะมลพิษน้ำมัน โดยเป็นประเทศที่อยู่ติดกับทะเล โดยมีดินแดนด้านตะวันตกติดมหาสมุทรอินเดียและด้านตะวันออกติดมหาสมุทรแปซิฟิก และเป็นเมืองท่าที่มีการขนส่งสินค้าเข้าออกจำนวนมาก ดังนั้น จึงทำให้ได้รับความกระทบกระเทือนจากปัญหามลพิษน้ำมันทั้งจากการเกิดอุบัติเหตุของเรือและการรั่วไหลของน้ำมันในระหว่างการปฏิบัติงานของเรือบรรทุกน้ำมัน ตลอดจนการปล่อยทิ้งน้ำมันอย่างจงใจ โดยเรือบรรทุกน้ำมัน และเรือสินค้าต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเรือไทย และเรือต่างประเทศเดินทางเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งกฎหมายไทยที่ควบคุมการเดินเรือในน่านน้ำไทย คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

ในปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติที่ห้ามการปล่อยทิ้งน้ำมันลงในแม่น้ำลำคลอง ตลอดจนทะเลภายในและทะเลอาณาเขตของประเทศไทย การควบคุมการปฏิบัติงานของเรือบรรทุกน้ำมันเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุรั่วไหลของน้ำมันจากเรือในระหว่างการปฏิบัติงาน แต่บทลงโทษของการฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้ไม่รุนแรงเพียงพอ ที่จะทำให้เกิดความเข็ดหลาบ และบทบัญญัติเป็นข้อกำหนดที่ห้ามการทิ้ง เทในลักษณะของสิ่งที่จะก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลไทยทั่วไป

นอกจากนี้ยังมีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดภาวะมลพิษทางทะเล เนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2525 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและขจัดภาวะมลพิษทางทะเล เนื่องจากน้ำมัน (กปน) เป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางทะเล โดยได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐบาล เดนมาร์ก ซึ่งส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษาและจัดทำรายละเอียด ในปัจจุบันนี้อยู่ในระยะของการจัดทำรายละเอียดของแผนปฏิบัติการระยะที่ 1 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990-1993 โดยมีแผนปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันที่รั่วไหลลงสู่ม่าน้ำเจ้าพระยาตอนล่างและอ่าวไทยตอนบน โดยมีสถานีขจัดคราบน้ำมันที่กรมเจ้าท่าและศูนย์ฝึกพลาหมิษย์นารีจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งแผนปฏิบัติการฉบับนี้ยังไม่แล้วเสร็จ

ปัญหามลพิษน้ำมันได้รับความสนใจมากขึ้นในประเทศไทย แต่มาตรการที่มีอยู่เกี่ยวกับปัญหามลพิษน้ำมัน เป็นมาตรการทางการแก้ไข โดยการทำความสะอาดคราบน้ำมันที่เกิดขึ้น การที่อนุสัญญา MARPOL 73/78 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ในการป้องกันการเกิดมลพิษน้ำมันเอาไว้ โดยเป็นหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ใช้ในการควบคุมการเกิดมลพิษน้ำมันจากการปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย ประเทศไทยจึงควรพิจารณาที่จะเข้าเป็นภาคีของ MARPOL 73/78 ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ประเทศไทย คือ

1. จะเป็นแนวทางในการควบคุมการปฏิบัติงานของเรือ เพื่อไม่ให้เกิดมลพิษน้ำมัน
2. ประเทศไทยสามารถใช้สิทธิปฏิเสธเรือหรือกักเรือต่างประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ MARPOL 73/78 ได้

ตามหลักเกณฑ์ของ MARPOL 73/78 ได้

3. เรือไทยจะได้รับความสะดวกในการเดินทางเข้าออกเมืองท่าต่างประเทศ

โดยการแสดง IOPP Certificate

4. เป็นการพัฒนามาตรฐานเรือไทยให้ได้รับการยอมรับมากขึ้น

5. ประเทศไทยสามารถดำเนินคดีกับเรือต่างประเทศที่ละเมิดข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยทิ้ง แม้ว่าเรือลำนั้นจะเดินทางออกจากประเทศไทยแล้วก็ตาม

ผลเสีย คือ

1. เป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายแก่เจ้าของเรือในการติดตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ บนเรือ
2. ประเทศไทยมีภาระที่จะต้องจัดสร้างที่รองรับของเสียให้เพียงพอ
3. การที่ประเทศไทยจะต้องจัดเตรียมเครื่องมือ และอุปกรณ์ในการปฏิบัติตามข้อกำหนด

ของ MARPOL 73/78

ในส่วนของอนุสัญญา Oil Pollution Casualties ที่ให้สิทธิแก่ประเทศไทยในการแทรกแซงในทะเลหลวงเพื่อป้องกันชายฝั่งของประเทศไทยนั้น ถ้าหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้วจะมีผลดี-ผลเสีย ดังนี้ คือ

ผลดี คือ

1. ประเทศไทยมีหลักปฏิบัติในการเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในทะเลหลวง
2. เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของเรือไทย

ผลเสีย คือ

1. การขอคำปรึกษาจากรัฐอื่น ๆ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ
2. รัฐภาคีอื่นอาจจะได้แย้งการใช้สิทธิของประเทศไทยได้

ส่วนของการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะมลพิษน้ำมัน ตามอนุสัญญา CLC และ The JOPC Fund นั้น ถ้าหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้วจะมีผลดี-ผลเสีย ดังนี้ คือ

ผลดี คือ

1. ผู้เสียหายในประเทศไทยมีหลักประกันที่จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายอย่างแน่นอนตามจำนวนที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดชอบได้จากเจ้าของเรือ หรือผู้รับประกัน และจำนวนค่าเสียหายที่ยังขาดอยู่จาก The IOPC Fund
2. ผู้ได้รับความเสียหายในประเทศไทย ได้รับความสะดวกในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าของเรือผู้รับประกัน หรือ The IOPC Fund ในศาลไทย

3. เจ้าของเรือไทยสามารถจะจำกัดความรับผิดของตนได้ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในรัฐภาคีอื่น เป็นการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของเจ้าของเรือไทย และสามารถที่จะเรียกค่าชดเชยค่าเสียหายที่ตนได้จ่ายไปจาก The IOPC Fund ได้

4. ประเทศไทยสามารถที่จะร้องขอความช่วยเหลือทางด้านบุคลากร และบริการ ในการป้องกันหรือโยกย้ายมลพิษที่เกิดขึ้นจาก The IOPC Fund ได้

ผลเสีย คือ

1. ถ้าหากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมากกว่าจำนวนที่เจ้าของเรือ สามารถจะจำกัดความรับผิดได้ จะทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายไม่เต็มจำนวน

2. ประเทศไทยมีภาระจะต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน The IOPC Fund ซึ่งจะเป็นการสร้างภาระแก่ผู้นำเข้าน้ำมันในประเทศไทย จึงอาจจะกระทบกระเทือนต่อธุรกิจน้ำมันในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงผลดี ผลเสีย ตลอดจนพันธกรณีของประเทศไทยตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม การป้องกัน และการแก้ไข ภาวะมลพิษน้ำมันดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา MARPOL 73/78 เนื่องจากผลดีที่ประเทศไทยจะได้รับจากการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญานั้น นอกจากจะเป็นผลดีในทางกฎหมายที่จะวางมาตรการในการควบคุมป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล เนื่องจากน้ำมันแล้ว ยังเป็นผลดีในทางธุรกิจขนส่งระหว่างประเทศของประเทศไทย ซึ่งในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL 73/78 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรที่จะตราพระราชบัญญัติอนุวัติการตามอนุสัญญา แต่ในรายละเอียดข้อกำหนดต่าง ๆ ของ MARPOL 73/78 การที่จะกำหนดเป็นระเบียบข้อบังคับ โดยการจัดทำเป็นกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง เนื่องจากมีรายละเอียดมาก ตลอดจนการที่จะมีการฝึกอบรมบุคลากร และจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย เพื่อการที่จะบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ MARPOL 73/78 อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อที่จะเป็นการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของเจ้าของเรือ ควรจะมีการลดอัตราภาษีการนำเข้าอุปกรณ์เครื่องมือที่จะต้อง

ส่วนของอนุสัญญา Oil Pollution Casualties ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีร่วม เพื่อที่จะคุ้มครองเรือไทยในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุในทะเลหลวง

ส่วนของการแก้ไขภาวะมลพิษน้ำมัน โดยการชดใช้ค่าเสียหายและค่าใช้จ่าย

ในการทำความสะอาด ตามอนุสัญญา CLC และ The IOPC Fund ซึ่งเป็นเรื่องของการ
ฟ้องร้องทางแพ่งเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ของประเทศไทยที่จะได้รับแล้ว ประเทศไทยยัง
ไม่ควรเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา CLC และ The IOPC Fund แต่ขณะเดียวกัน ก็ควรจะมีการวาง
มาตรการที่จะให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายอย่างรวดเร็วและเพียงพอ ประเทศไทย
อาจจะนำเอาหลักเกณฑ์ในเรื่องของการประกันภัยตามอนุสัญญา CLC มาใช้ โดยการกำหนดให้
เรือต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาในน่านน้ำไทย จะต้องมีการทำประกันภัยความรับผิดชอบ
ที่ ๑ กับ P & I Club แห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการชดใช้ความเสียหาย
และค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาด