

บทที่ 4

เขตอำนาจรัฐเจ้าของธงตามกฎหมายไทย

4.1 เขตอำนาจรัฐของไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงในการป้องกันภัยพิบัติทางทะเล หรืออุบัติเหตุการณ์ของการเดินเรือในทะเล

เนื่องจากทะเลเป็นสถานที่ ๆ หนึ่ง ที่ใช้สำหรับเป็นเส้นทางในการค้า การท่องเที่ยว หรือการเดินทางไม่ว่าจะเป็นในประเทศหรือระหว่างประเทศมาตั้งแต่ยุคโบราณ ดังนั้นจึงทำให้การเดินเรือในทะเลมีเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทำแผนแบ่งแนวพรมแดนเพื่อความสะดวกรวดเร็วและความปลอดภัยในการเดินเรือ รวมทั้งอุปกรณ์ในการสื่อสาร การเตือนภัย หรือการป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นทางทะเลนั้น จะต้องทันสมัยและมีประสิทธิภาพที่เพียงพอด้วย นอกจากนี้แล้วบุคคลประจำเรือ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการใช้อุปกรณ์เหล่านั้น และต้องเป็นผู้ที่มีระเบียบวินัยด้วย

ดังนั้นหากไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อ UNCLOS 1982 หน้าที่ของประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงจึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเรือที่ชักธงของไทยหรือจดทะเบียนในประเทศ ในการออกกฎหมายภายในของไทยเพื่อป้องกันภัยพิบัติทางทะเล หรืออุบัติเหตุการณ์ของการเดินเรือในทะเล ดังที่ตาม UNCLOS 1982 ซึ่งได้บัญญัติถึงหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงเอาไว้ว่า รัฐเจ้าของธงนั้นจะต้องใช้เขตอำนาจและการควบคุมของตนอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องการบริหาร เทคนิค และสังคมเหนือเรือที่ชักธงของตน⁷⁷ และให้รัฐใช้มาตรการสำหรับเรือต่าง ๆ ซึ่งชักธงของตน เช่นที่เพื่อประกันความปลอดภัยในทะเล อาทิเช่น ในด้าน

⁷⁷ United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 94(1).

- (ก) การก่อสร้าง เครื่องอุปกรณ์และความเหมาะสมในการเดินทะเลของเรือ
- (ข) การจัดคนประจำเรือ เงื่อนไขการทำงาน และการฝึกอบรมลูกเรือโดยคำนึงถึงตราสารระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่

(ค) การใช้สัญญาณ การชี้แจงไว้ซึ่งการสื่อสาร และการป้องกันการโคลนกัน⁷⁸

ต่อไปนี้จะทำการศึกษาว่ามีกฎหมายไทยฉบับใดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติทางทะเลหรืออุบัติการณ์ของการเดินเรือในทะเลบ้าง และจะทำการวิเคราะห์ กฎหมายเหล่านั้นว่ามีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับ UNCLOS 1982 หรือไม่

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติทางทะเลหรืออุบัติการณ์ของการเดินเรือในทะเลของไทย ได้แก่ พ.ร.บ.เรือไทย พ.ศ.2481 พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านไทย พ.ศ. 2456 และ พ.ร.บ.ป้องกันเรือโคลนกัน พ.ศ. 2481 เป็นต้น แต่ในส่วนนี้จะไม่ขอพิจารณา พ.ร.บ.ป้องกันเรือโคลนกัน พ.ศ.2481 เนื่องจากว่ากฎหมายฉบับนี้ออกได้ตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎข้อบังคับระหว่างประเทศสำหรับป้องกันเรือโคลนกันในทะเล ค.ศ.1972 อยู่แล้ว ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับความยอมรับในทางระหว่างประเทศอยู่แล้ว สมดังเจตนารมณ์ของ UNCLOS 1982 ที่กำหนดให้รัฐทุกรัฐใช้มาตรการสำหรับเรือต่างๆ ซึ่งชักธงของตน เช่นที่จำเป็น เพื่อประกันความปลอดภัยในทะเล และในการใช้มาตรการดังกล่าว แต่ละรัฐจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับ ข้อบังคับวิธีพิจารณา และวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป⁷⁹ ในส่วนนี้จึงไม่ขอกล่าวถึง ซึ่งต่อไปนี้จะทำการศึกษากฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

⁷⁸ Ibid., Article 94(3).

⁷⁹ Ibid., Article 94(5).

ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการที่จะป้องกันภัยที่จะเกิดกับการเดินเรือในทะเล และเพื่อความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินบนเรือ เป็นกฎหมายที่ควบคุมโครงสร้างและอุปกรณ์ต่าง ๆ บนเรือของไทย ในการเดินเรือไม่ว่าจะภายในประเทศหรือระหว่างประเทศนั้น เรือทุกลำจะต้องมีใบทะเบียนเรือเก็บรักษาไว้ในเรือตลอดเวลา ใบทะเบียนเรือนี้จะออกให้เมื่อนำเรื่อนั้นมาจดทะเบียน แต่ก่อนที่นายทะเบียนเรือ จะรับจดทะเบียนให้แก่เรือลำใดนั้น เรื่อนั้นจะต้องมีใบสำคัญแสดงการตรวจเรือมาแสดงต่อนายทะเบียนว่าเรื่อนั้นได้รับการตรวจจากพนักงานตรวจเรือ กรมเจ้าท่าถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย⁸⁰ การที่กฎหมายให้เรือที่จะจดทะเบียนเป็นเรือไทยได้นั้น ต้องได้รับการตรวจสอบเรือก่อนก็เพื่อวัตถุประสงค์ของความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลบนเรือหรือผู้อื่น การตรวจเรือจะกระทำเพียงโดยพนักงานตรวจเรือก่อนที่เรือจะได้รับการจดทะเบียน

ในเรื่องเกี่ยวกับเทคนิคการตรวจสอบเรือ นั้น จากที่ศึกษามาแล้วข้างต้นว่าตาม UNCLOS 1982 นั้นเป็นอนุสัญญาที่มีเจตนารมณ์เพียงแต่กำหนดกรอบ และแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ทางทะเลไว้อย่างกว้างๆ ให้เป็นไปในแนวเดียวกันแต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ไว้ จะกำหนดเพียงแต่อำนาจ และหน้าที่ของรัฐต่างๆ ในการการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ ส่วนในเรื่องรายละเอียดต่าง ๆ นั้น ให้เป็นหน้าที่ของรัฐภาคีให้ร่วมมือกันไม่ว่าจะเป็นในระดับใด ในการที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ รายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ในเรื่องเทคนิคการตรวจสอบเรือ นั้น ก็ได้มีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยของชีวิตในทะเล (International Convention for the Safety of Life at Sea) ค.ศ.1974 (แก้ไขปี 1981 และ 1983) ได้วางหลักเกณฑ์ไว้โดยละเอียด และประเทศไทยก็ได้เข้าร่วมเป็นภาคีแล้ว ดังนั้นในเรื่องของการคุ้มครองความปลอดภัยทางทะเลตามที่ UNCLOS 1982 กำหนดไว้ โดยให้มาตรการต่างๆ ที่ออกโดยรัฐเจ้าของเรือในการ

ตามมาตรา 5 วรรค 13 ของ พ.ร.บ.เรือไทย พ.ศ. 2481 ได้ให้ความหมายว่า “นายทะเบียน” หมายความว่าผู้ที่รัฐมนตรีให้เป็นนายทะเบียนเรือ หรือให้รักษาการแทนนายทะเบียนเรือ

⁸⁰ พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481, มาตรา 12.

ควบคุมเรือ และบุคคลบนเรือสำหรับเรือที่ชักธงตน ให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับกันนั้น กฎหมายของไทยในเรื่องดังกล่าวนี้จึงมีพอเพียงที่จะรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญา แต่ทั้งนี้บทบัญญัติดังกล่าวจะได้ผลมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจด้วย

สิ่งที่ต้องพิจารณาอีกสิ่งก็คือ ในเรื่องเขตอำนาจรัฐของไทยในฐานะรัฐเจ้าของธง ซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ที่จะต้องให้เขตอำนาจและการควบคุมของตนอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องการบริหาร เทคนิค และสังคมเหนือเรือที่ชักธงของตน⁸¹ และมีเขตอำนาจรัฐเหนือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบนเรือไม่ว่าเรือนั้นจะอยู่ ณ ที่ใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทะเลหลวงซึ่งเป็นบริเวณที่รัฐเจ้าของธงมีเขตอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว รัฐอื่นจะเข้ามาแทรกแซงไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (แก้ไขฉบับที่ 14 พ.ศ. 2535) นั้นจะกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายของไทยในฐานะรัฐชายฝั่งเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะมีเขตอำนาจเหนือน่านน้ำไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คำจำกัดความของความว่า “น่านน้ำไทย” ไว้ว่า หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของไทยนั้นก็จะมีเพียงในน่านน้ำภายใน และทะเลอาณาเขต ดังนั้นหากเรือไทยไปอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทะเลหลวง หรือน่านน้ำของรัฐอื่น ๆ ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงก็ไม่สามารถควบคุมหรือให้การคุ้มครองแก่เรือไทยได้ ซึ่งหากเรือนั้นก็ให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต หรือการบาดเจ็บสาหัสแก่คนชาติของรัฐอื่น หรือเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่เรือ หรือสิ่งติดตั้งของรัฐอื่น หรือต่อสภาพแวดล้อมทางทะเล ไม่ว่าความเสียหายต่าง ๆ เหล่านี้เกิดแก่เรือไทยหรือเรือต่างชาติ และเกิดแก่ประเทศไทยหรือประเทศอื่น ๆ นอกน่านน้ำไทย ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงก็ไม่มีอำนาจดำเนินการใด่สวนต่อการกระทำความผิด และไม่สามารถให้ความคุ้มครองต่อเรือไทยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้ เนื่องจากกฎหมายภายในยังบัญญัติไม่ครอบคลุมถึง ดังนั้นกฎหมายไทยควรแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวของไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงไปยังเรือที่จดทะเบียนในไทย หรือชักธงไทยไม่ว่าเรือนั้นจะอยู่ที่ใดก็ตาม

⁸¹ United Nations Convention on the of the Sea, Article 94(1).

จากที่ได้ศึกษาจึงพบว่า กฎหมายไทยในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการการป้องกันภัยพิบัติทางทะเลหรืออุบัติการณ์ของการเดินเรือในทะเลที่มีอยู่นั้นพอเพียงที่จะรองรับพันธกรณีตาม UNCLOS 1982 แล้วในเรื่องดังกล่าวนี้ประเทศไทยจึงสมควรที่จะเข้าเป็นภาคีต่ออนุสัญญาดังกล่าว การที่ยังคงรืออยู่นั้น กลับจะทำให้เกิดผลเสียหายแก่ประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวเรือไทยที่อาจจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐของตนอย่างเต็มที่ เนื่องจากถึงแม้ว่าเราจะมีบทบัญญัติในการควบคุมเรืออย่างดีเพียงใด ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการประกันว่าจะไม่เกิดอุบัติเหตุทางทะเลขึ้น และหากเกิดอุบัติเหตุทางทะเลทางทะเลขึ้น โดยเฉพาะถ้าเกิดในเขตที่อยู่นอกดินแดนของไทยการเข้าไปคุ้มครองเรือไทย ในฐานะรัฐเจ้าของธง อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐอื่นที่โดยส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นภาคีต่อ UNCLOS 1982 เท่าที่ควร

4.2 เขตอำนาจรัฐของไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงในการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล

ในปัจจุบันมลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากมีผู้ก่อให้เกิดมลพิษในหลายลักษณะ เช่นในเรื่องของการนำของเสียต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นของเสียจากชุมชนจากโรงงานอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ไปทิ้งลงทะเล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดของเสียที่เป็นวัตถุอันตราย เช่น กากกัมมันตภาพรังสี แม้ว่าวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะเจริญก้าวหน้าเพียงใด แต่ก็ยังไม่มีวิธีกำจัดกากกัมมันตภาพรังสีเหล่านี้ไปได้ จึงมีวิธีการเดียวคือการนำไปทิ้งลงทะเล ของเสียอีกแหล่งหนึ่งก็คือของเสียที่เกิดจากเรือ จากลักษณะของการเดินเรือปกติไม่ว่าจะเป็น การปล่อยของเสีย การล้างท้องเรือ น้ำมัน เป็นต้น แหล่งที่มาของภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่กล่าวมาทั้งสองสิ่งนี้ รัฐที่มีบทบาทในการควบคุมมากที่สุด คือ รัฐเจ้าของธง ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงรัฐหนึ่ง จึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศในการควบคุมเรือของตน เพื่อควบคุมและป้องกันภาวะมลพิษ

ตามกฎหมายไทยนั้น เช่น พระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119^{*} และมาตรา 119 ทวิ^{*} ได้บัญญัติถึงมาตรการในการควบคุมและป้องกันมลภาวะเป็นพิษทางทะเลไว้เหมือนกัน แต่ตามบทบัญญัติดังกล่าวนั้น รัฐไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงจะมีอำนาจเฉพาะแต่ในทะเลภายในน่านน้ำไทย ซึ่งในมาตรา 3 ของ พระราชบัญญัติ ดังกล่าวก็บัญญัติไว้ว่า “น่านน้ำไทย” หมายความว่าบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย เมื่อพิจารณาตามมาตราดังกล่าวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ซึ่งตามอนุสัญญาดังกล่าวในส่วนที่เป็นพื้นน้ำที่รัฐจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้คือ ในน่านน้ำภายใน และในทะเลอาณาเขตส่วนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งจะมีแค่สิทธิอธิปไตยในเรื่องการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในทะเลเท่านั้น ดังนั้นจึงหมายความว่าประเทศไทยจะสามารถบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าวได้เฉพาะน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตเท่านั้น และไม่ว่าจะกับเรือต่างชาติหรือเรือที่ชักธงของตน

กฎหมายไทยในเรื่องการคุ้มครองและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้น นอกจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 แล้วยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดภาวะมลพิษทางทะเลเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2525 เป็นต้น

^{*} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้งหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลนอับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกฤตใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นจะได้ใบอนุญาตจากเจ้าท่า ___”

^{*} มาตรา 119 ทวิ “ห้ามมิให้ผู้ใด เททิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำหรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำหรือทะเลสาบดังกล่าว ___”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเหล่านี้ จะพบว่าไม่มีบทบัญญัติฉบับใดที่ให้ความคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้โดยเฉพาะ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นอย่างเป็นเอกเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีเรื่องการคุ้มครองและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเลแทรกอยู่ในบางส่วน และเป็นแต่เพียงการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เพราะฉะนั้น การที่ประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเลหลายฉบับ จึงเป็นผลให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน ในเรื่องมาตรการทางกฎหมายแต่ละฉบับก็มีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางแพ่ง มาตรการทางปกครอง รวมถึงบทลงโทษทางอาญา ก็แตกต่างกันมากด้วยทำให้กฎหมายในเรื่องนี้ไม่มีความเป็นระบบเท่าที่ควร ในการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนี้ จะแยกพิจารณาเป็นสองประเภท คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตัวเรือ กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคนประจำเรือ ซึ่งก็คือในเรื่องการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั่นเอง

4.2.1 อำนาจของรัฐในการควบคุมเรือ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากตามกฎหมายไทยนั้น ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นเอกเทศ แต่จะมีการบัญญัติไว้ตามแต่ วัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ ในการควบคุมเรือไทยนั้น เราจะต้องออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองและป้องกันมลภาวะทางทะเลขึ้นมาฉบับหนึ่ง โดยให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่มีอยู่ กฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวนี้ก็คือบทบัญญัติของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะจากเรือ (MARPOL 1973) ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 3 ในอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนด กฎเกณฑ์และมาตรการในการควบคุมมลภาวะทางทะเลไว้โดยละเอียด ประเทศไทยนั้นก็นับว่ามีภาวะมลพิษทางทะเลอยู่มาก การเข้าร่วมเป็นภาคีต่ออนุสัญญาดังกล่าวนั้น จะก่อให้เกิดผลดีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลของไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะ

ความรู้ และการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค ซึ่งในขณะนี้ประเทศไทยโดยกรมเจ้าท่าก็ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับรายละเอียดของอนุสัญญาฉบับนี้ และเห็นว่าไทยควรเข้าร่วมเป็นภาคีต่ออนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งในขณะนี้ก็อยู่ในขั้นตอนของการดำเนินการในการเข้าร่วมเป็นภาคีอยู่ การเข้าร่วมเป็นภาคีของไทยในเรื่องดังกล่าวนี้ก็จะสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ UNCLOS 1982 ด้วย

ดังนั้นหากประเทศไทยมีอนุสัญญาเฉพาะในเรื่องดังกล่าว ก็จะทำให้การควบคุมเรือได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีกฎหมายที่ชัดเจน และพอเพียง สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้มากขึ้น ตามที่ UNCLOS 1982 ที่ได้บัญญัติไว้มีใจความว่า “รัฐเจ้าของธงจะต้องประกันว่าเรือซึ่งชักธงของตนหรือที่จดทะเบียนกับตน ปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ และจะต้องจัดให้กฎหมาย มาตรฐาน กฎหมายและข้อบังคับเช่นนั้นมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเกิดการฝ่าฝืน ณ ที่ใดก็ตาม⁸² เมื่อพิจารณากฎหมายไทยต่อไปในเรื่องการควบคุมภาวะมลพิษจากการทิ้งเท โดยรัฐไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงนั้น ยังเห็นว่ากฎหมายของไทยยังไม่มี การควบคุมที่พอเพียง ดังจะพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ที่ห้ามมิให้มีการทิ้งเทลงในน่านน้ำไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้ให้นิยามคำว่า “น่านน้ำไทย” ไว้ว่า หมายรวมถึงบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะ เห็นได้ว่าน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยก็คือ น่านน้ำภายใน และทะเลอาณาเขต ซึ่งหากเรือที่ชักธงไทยไปทำการทิ้งเทในเขตอื่น ๆ ของทะเล เช่น เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทะเลหลวง หรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือทะเลอาณาเขตของรัฐอื่น เป็นต้น อำนาจอธิปไตยของไทยก็ไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลที่ให้รัฐใช้มาตรการควบคุมเรือของตนให้ปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ ไม่ว่าเรือของตนจะอยู่ ณ ที่ใดก็ตาม ดังนั้นปัญหาในเรื่องของการควบคุมเรือไทยที่ฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับในเรื่องของการทิ้งเทนั้นก็คือปัญหาในเรื่องการใช้เขตอำนาจเหนือเรือที่ชักธงไทยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

⁸² Ibid., Article 217(1).

หรือไหลทวีปหรือที่อื่น ๆ ในทะเล ดังนั้นการที่ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงจะปฏิบัติให้ สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวได้ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หรือ กฎหมายไทยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องมิขัดแย้งกับที่ขยายเขตอำนาจรัฐในการควบคุมเรือให้ครอบคลุมเหนือเรือ ไม่ว่าเรือจะไปอยู่ที่ใดก็ตาม และมาตรการในการควบคุมเรือนอกจากจะขยายเขต อำนาจรัฐไทยเหนือเรือที่ชักธงไทยหรือจดทะเบียนในไทยแล้ว การออกใบอนุญาตเรือหรือ ใบทะเบียนเรือต่าง ๆ ก็เป็นวิธีหนึ่งในการควบคุมเรือ รวมถึงประกาศนียบัตรคนประจำเรือด้วย ซึ่งหากเรือไทยไปกระทำผิด ณ ที่ใด รัฐไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงก็สามารถที่จะใช้มาตรการในการ เพิกถอนใบอนุญาตใช้เรือหรือใบอนุญาตอื่น ๆ ได้ รวมถึงการลงโทษต่าง ๆ ต่อเรือหรือคนประจำ เรือที่กระทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้โดยรัฐเจ้าของธงเกี่ยวกับ เรื่องของภาวะมลพิษทางทะเล

4.2.2 อำนาจของรัฐในการดำเนินคดีกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล

ในการดำเนินคดีต่อเรือที่ชักธงไทยนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงสามารถใช้มาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ทั้งมาตรการแพ่ง มาตรการทางอาญา และมาตรการทาง ปกครอง

มาตรการทางแพ่ง ก็คือ การให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการทิ้งเท โดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐชายฝั่ง ส่วนในเรื่องของมาตรการในการลงโทษทางอาญานั้นก็คือ การลง โทษจำคุก ซึ่งตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ก็ได้กำหนดเอาไว้แล้ว ยกตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติ การประมง พ.ศ. 2450 ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและป้องกัน ภาวะมลพิษจากการทิ้งเทโดยกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาท

ถึงหนึ่งแสนบาท⁸¹ ในการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิดนี้ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า โทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของรัฐสำหรับเรื่องที่ชักธงของตนต้องรุนแรงพอที่จะปราบการฝ่าฝืนไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดก็ตาม เมื่อพิจารณาถ้อยคำตามอนุสัญญาที่กล่าวไว้ว่า “โทษที่จะลงต้องรุนแรงพอที่จะปราบการฝ่าฝืนไม่ว่าจะเกิด ณ ที่ใดก็ตาม” แล้วจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาไม่จำกัดขอบเขตของเขตอำนาจรัฐเจ้าของธง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีอำนาจเต็มที่ แต่การลงโทษอย่างใดจะถือว่ารุนแรงพอนั้น น่าจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละรัฐ ดังเช่นตามกฎหมายไทย แต่บทลงโทษตามกฎหมายไทยในแต่ละฉบับ ยังมีความแตกต่างกัน ซึ่งสมควรต้องมีการบัญญัติให้เป็นไปในแนวเดียวกัน มาตรการในทางปกครองที่จะนำมาใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ก็คือ มาตรการในการเพิกถอนใบอนุญาตใบรับรองเรือ หรือการเพิกถอนประกาศนียบัตรคนประจำเรือ เป็นต้น

ตามพระบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ได้บัญญัติถึงการรับจดทะเบียนเรือไว้ว่า เรือที่จดทะเบียนเป็นเรือไทยนั้น จะต้องมิใช่สำคัญแสดงการตรวจเรือไปแสดงต่อนายทะเบียน เรือว่าเรือนั้นได้รับการตรวจจากพนักงานตรวจเรือกรมเจ้าท่าถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วย การเดินเรือในน่านน้ำไทย และเมื่อจดทะเบียนแล้ว นายทะเบียนเรือจะออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่ผู้จดทะเบียน ซึ่งใบสำคัญนี้จะเรียกว่า “ใบทะเบียน” ใบทะเบียนเรือนี้ก็ถือเป็นใบอนุญาตหรือใบรับรองเรือที่ผู้ควบคุมเรือต้องรักษาไว้ในเรือ ในระหว่างเวลาที่ยังคงใช้เรือนั้น ซึ่งถือเป็นเอกสารประจำเรือผู้ใดจะเอาไปจากเรือไม่ได้นอกจากเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อเจ้าพนักงานขอตรวจผู้ควบคุมเรือต้องนำออกแสดงทันที ตามพระราชบัญญัติเรือไทยนี้ ได้บัญญัติถึงการเพิกถอนใบอนุญาตหรือใบทะเบียนเรือไว้ในบทกำหนดโทษ ซึ่งอยู่ในหมวด 8 แต่ก็เป็นการเพิกถอนในกรณีที่กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติเรือไทยเท่านั้น แต่ในกรณีที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการป้องกันและคุ้มครองภาวะมลพิษจากการทิ้งเท้านั้น ไม่ได้มีการบัญญัติถึง

⁸¹ พระราชบัญญัติ การประมง พุทธศักราช 2490, มาตรา 62 ทวิซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 105 ลงวันที่ 105 ลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2515 ถูกยกเลิกโดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 และให้ใช้ข้อความใหม่ดังกล่าว

มาตรการในการเพิกถอนไว้ เนื่องจากว่า บทบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันมลภาวะจากการทิ้งเทินนี้ของไทยนี้ มีการกระจัดกระจายไปตามกฎหมายต่าง ๆ และในกฎหมายเหล่านั้นก็ไม่ได้กำหนดถึงมาตรการในการเพิกถอนใบทะเบียนเรือในกรณีที่เรือนั้นกระทำความผิดเกี่ยวกับการทิ้งเท ซึ่งมาตรการที่กฎหมายเหล่านั้นนำมาใช้คือ ให้ศาลริบทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดนั้นเสีย

ดังนั้น ในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากการทิ้งเทตามกฎหมายไทยนั้น สิ่งที่จะต้องดำเนินการคือการขยายเขตอำนาจของรัฐไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงไปเหนือเรือที่ชักธงไทยหรือจดทะเบียนในประเทศไทย ไม่ว่าเรือนั้นจะไปอยู่ที่ใดก็ตาม และกฎหมายของไทยที่มีอยู่ในเรื่องนี้ ควรจะมีการรวบรวมให้เป็นกฎหมายเฉพาะหรือไม่ก็ควรที่จะปรับกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันไม่ว่าจะเป็นในเรื่องเขตอำนาจรัฐ บทลงโทษ เป็นต้น และที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานต่าง ๆ กันไปมีอำนาจดำเนินการ เช่น ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ก็ให้กรมเจ้าท่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ การประมงก็ให้พนักงานประมงเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการซ้ำซ้อนกันในการทำงาน

มลพิษที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามปกติของเรือทุกลำนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรือประมง เรือบรรทุกสินค้า เรือบรรทุกน้ำมัน เราสามารถที่จะป้องกันไม่ให้มี หรือให้มีน้อยที่สุดได้ โดยการติดตั้งอุปกรณ์กำจัดของเสียในเรือแต่ละลำ และโดยการติดตั้งโรงรองรับและกำจัดของเสียจากเรือ (Reception Facilities) ที่ท่าเรือ ตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ แต่ตามกฎหมายของไทยปัจจุบันนี้ยังมิได้มีการบังคับให้เจ้าของเรือต้องติดตั้งอุปกรณ์กำจัดของเสีย หรือยังมิได้มีการบังคับให้เรือต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้ก่อมลพิษทางทะเล นอกจากนี้รัฐเองยังมิได้มีการเตรียมการในเรื่องโรงรองรับและกำจัดของเสียไว้ ดังนั้นมลพิษจากการปฏิบัติงานตามปกติของเรือ จึงมีแนวโน้มว่าจะมีเพิ่มมากขึ้น การที่กฎหมายไทยยังไม่มียกบังคับในเรื่องดังกล่าวนี้ หรือยังไม่มีการเตรียมการในเรื่องโรงรองรับและกำจัดของเสียไว้ก็อาจจะเนื่องมาจากไทยยังไม่มียกกฎหมายในเรื่องของการป้องกัน และคุ้มครองรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลโดยเฉพาะ มิแต่เพียงการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องไป ซึ่งสมควรที่จะมีการพิจารณาจัดทำกฎหมายเฉพาะขึ้นมา และมีการบังคับให้เจ้าของเรือทุกลำติดตั้งอุปกรณ์ในการกำจัดและกรองของเสีย เพื่อให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์

และมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ และเป็นการรักษาภาวะแวดล้อมทางทะเลด้วย สำหรับมลพิษที่เกิดจากอุบัติเหตุทางทะเลนั้น อาจเกิดได้ในสองลักษณะ ลักษณะแรกคือคือ อุบัติเหตุจากเรือโดนกัน หรือเกยตื้น หรือไฟไหม้ เป็นต้น อันเป็นอุบัติเหตุที่เกิดจากตัวเรือโดยตรงอีกลักษณะหนึ่งคือ อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการขนถ่ายสินค้าที่ทำให้น้ำมันหรือสารเคมีหกลงทะเล

มลพิษที่เกิดจากอุบัติเหตุทางทะเลนั้น ไม่ว่าจะเกิดจากตัวเรือโดยตรงหรือจากการขนถ่ายสินค้านั้น เป็นเรื่องที่เป็นปัญหามาก โดยเฉพาะน้ำมันที่หกลงสู่ทะเลนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางทะเลอย่างร้ายแรง เนื่องจากน้ำมันจะไปเป็นตัวปิดกั้นไม่ให้มีแสงอาทิตย์ส่องลงไปใต้น้ำทำให้พืชน้ำไม่ได้รับกระบวนการสังเคราะห์แสง ส่วนสัตว์น้ำต่าง ๆ เช่น ปลา ก็จะตายเนื่องจากคราบน้ำมันจะไปติดเหงือกทำให้หายใจไม่สะดวก ซึ่งอาจก่อให้เกิดการสูญพันธุ์ของสัตว์น้ำได้ วิธีป้องกันในเรื่องอุบัติเหตุนี้ นับว่ายากมาก แต่รัฐในฐานะรัฐเจ้าของธงก็ต้องออกกฎหมายมาควบคุมโครงสร้างของเรือ และคนประจำเรือให้เป็นไปตามมาตรฐาน และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ เช่นความปลอดภัยของเรือและวินัยของคนประจำเรือ เป็นต้น และควรจะหามาตรการและวิธีการในการกำจัดคราบน้ำมันที่หกลงสู่ทะเล โดยการร่วมมือกันในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค เพื่อช่วยกันดำเนินการป้องกันและรักษาในเรื่องดังกล่าว

อุบัติเหตุที่เกิดจากเรือ โดยตรงเคยเกิดขึ้นและหลายครั้งทั้งในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีปของไทย และในน่านน้ำของประเทศอื่น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบมายังประเทศไทย เช่นอุบัติเหตุเรือชนกันครั้งใหญ่ในช่องแคบมะละกา เป็นต้น สำหรับอุบัติเหตุที่เกิดจากการขนถ่ายสินค้าโดยเฉพาะกรณีน้ำมันหกนั้น จากสถิติน้ำมันหกในประเทศไทยที่จัดทำโดยกรมเจ้าท่า ปรากฏว่ามีน้ำมันหกในทะเลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นปัญหามลพิษที่เกิดจากเรือจึงเป็นปัญหาที่ควรรีบแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน โดยเฉพาะการเตรียมการทางด้านกฎหมาย เพื่อสามารถดำเนินการกับผู้ก่อมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากฎหมายของไทยนั้น ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้เจ้าของเรือทำการติดตั้งอุปกรณ์ในการกรองหรือกำจัดของเสียเลย ดังนั้นจึงควรมีกฎหมายบังคับให้เรือที่มาจดทะเบียนในไทยจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ในการกรองและกำจัดของเสียตามมาตรฐานระหว่างประเทศ

4.3 เขตอำนาจรัฐของไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล

ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลตามกฎหมายของไทยนั้น มีบทบัญญัติที่จะนำมาพิจารณา คือ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจรัฐของไทย ในฐานะเจ้าของธงเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล หรือ สัตว์น้ำนั้นหมายความถึงสัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำ หรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำหรืออาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระต่ายน้ำ กระจับปี่ รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำนั้น สัตว์น้ำจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้รวมทั้งซาก หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และหมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ให้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ⁸⁴ เขตอำนาจรัฐไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงนั้น ตามพระราชบัญญัติ การประมง พ.ศ. 2490 จะมีอยู่เหนือเรือที่เข้าไปในที่จับสัตว์น้ำ โดยที่จับสัตว์น้ำนั้นหมายความถึงที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์ และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้ออยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำประมงโดยที่น่านน้ำเหล่านั้น ปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณีหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด⁸⁵ ซึ่งหากพิจารณาตามความหมายนี้แล้ว ก็จะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยได้ขยายเขตอำนาจรัฐของไทยไปยังส่วนอื่น ๆ ของทะเลโดยไม่จำกัดเฉพาะน่านน้ำไทย ซึ่งหมายถึงในน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขต ดังนั้นเรือไทยเมื่อไปอยู่ ณ เขตใดในทะเลก็ต้องอยู่ภายใต้อำนาจรัฐไทย ส่วนในเรื่องของการทำการประมงนั้น ถึงแม้ว่าตามพระราชบัญญัติ การประมงจะให้ความหมายของคำว่า “ที่จับสัตว์น้ำ” เอาไว้อย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ในทะเลนั้นมีการแบ่งเขตเป็นเขตต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้เสรีภาพในการทำประมงนั้นถูกจำกัดไว้ได้ เช่น หากเรือไทยทำการประมง ในบริเวณที่เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

⁸⁴ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 4(1)

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4(5)

หรือไหล่ทวีปของไทยแล้ว เขตอำนาจรัฐของไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงและรัฐชายฝั่งนั้นก็ขึ้นอยู่กับอย่างเต็มที่ในเรื่องของการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล ในเรื่องนี้ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งจะมีสิทธิอธิปไตยในเขตดังกล่าว ซึ่งสิทธิอธิปไตยนี้ครอบคลุมเฉพาะการสำรวจ การแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและกิจกรรม อื่น ๆ ในทางเศรษฐกิจ ส่วนประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธง นั้นจะมีอำนาจรัฐในการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ เหนือเรือในทุก ๆ ด้าน ซึ่งอาจจะมียกเว้นกว่าในฐานะรัฐชายฝั่ง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวง เขตอำนาจรัฐไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงก็จะตามไปด้วย ในทะเลหลวงนั้นรัฐทุกรัฐจะมีเสรีภาพในการทำการประมงในทะเลหลวง แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐเจ้าของธงว่าจะให้สิทธิแก่เรือใดในการเข้าไปทำประมงในทะเลหลวงหรือเขตต่าง ๆ ของทะเล ดังนั้น รัฐที่มีอำนาจในการควบคุมเรือประมงในเรื่องของการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลที่ดีที่สุดนั้นควรจะเป็นรัฐเจ้าของธง ส่วนการที่เรือไทยเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีปของรัฐอื่นนั้นเจ้าของเรือไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลของรัฐนั้นด้วย เนื่องจากในบริเวณดังกล่าวรัฐชายฝั่งนั้นมีสิทธิอธิปไตย ในทรัพยากรเหล่านั้น ในเรื่องนี้ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ได้กล่าวไว้ว่า “ให้คนชาติของรัฐอื่นที่ทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และตามข้อกำหนด และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง กฎหมายและข้อบังคับเหล่านี้ให้สอดคล้องกับอนุสัญญานี้”⁸⁶ ประเทศไทยจึงควรที่จะมีกฎหมายในการควบคุมเรือของตนให้เพียงพอ และให้มีประสิทธิภาพ เพื่อจะได้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกรณีการละเมิดน่านน้ำของรัฐอื่นที่มีให้เห็นบ่อยครั้งมากในปัจจุบัน และโดยเฉพาะอีกปัญหาหนึ่งที่นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำการประมง คือ จำนวนและปริมาณของปลาหรือสัตว์น้ำอื่น ๆ ที่ในปัจจุบันนับว่าจะลดน้อยลงไปมากจึงสมควรที่จะต้องหามาตรการที่มีประสิทธิภาพในการลดการทำลายสัตว์น้ำและอนุรักษ์ไม่ให้สัตว์น้ำสูญพันธุ์ไป ประเทศไทยนั้นเป็นประเทศที่มีเรือประมงเป็นจำนวนมาก จึงสมควรที่จะดำเนินการในฐานะรัฐเจ้า

⁸⁶ United Nations Convention on the law of the Sea, Article 62(4).

ของธงในการร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกกฎหมาย หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้การศึกษาในหัวข้อต่อไป

4.3.1 มาตรการในการลงโทษต่อผู้กระทำความผิด

มาตรการในการลงโทษต่อผู้ที่กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลนั้น จะมีทั้งมาตรการลงโทษในทางแพ่ง มาตรการลงโทษในทางอาญาและมาตรการในทางปกครอง

มาตรการในการลงโทษตามพระราชบัญญัติประมง 2490 ในทางอาญานั้นมีทั้งโทษจำและโทษปรับ ซึ่งหากบุคคลใดฝ่าฝืนประกาศของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งประกาศตามความในมาตรา 32 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ⁸⁷ และในเรื่องเครื่องมือทำการประมงที่ได้มีประกาศตามความในมาตรา 32 ที่ห้ามมิให้บุคคลใดใช้โดยเด็ดขาดนั้น ถ้านำมาใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ ให้ศาลริบเครื่องมือที่เสียบ⁸⁸ ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งนั้น บุคคลผู้เป็นเจ้าของเรือที่ใช้หรือยอมให้ใช้เรือของตนทำการประมงหรือเพื่อทำการประมง จนเป็นเหตุให้มีการละเมิดน่านน้ำของต่างประเทศและทำให้คนประจำเรือหรือผู้โดยสารไปกับเรือต้องตกค้างอยู่ ณ ต่างประเทศ บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกิดจากการละเมิดน่านน้ำของต่างประเทศ⁸⁹ มาตรการสุดท้ายคือ มาตรการในทางปกครอง ซึ่งในการทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำนั้นหากผู้รับอนุญาตทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประมงหรือปฏิบัติผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประตานบัตร ใบอนุญาต หรืออาชญาบัตร หรือค้างเงินอากรที่เกี่ยวกับ

⁸⁷ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 65.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28 ทวิ .

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28 ทวิ .

ประธานบัตร ใบอนุญาต หรืออาชญาบัตร พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งเพิกถอนประธานบัตร ใบอนุญาต หรืออาชญาบัตรนั้นเสียก็ได้

มาตรการในการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดที่กล่าวมานี้ สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล เว้นแต่ในเรื่องของมาตรการในการลงโทษทางอาญา ซึ่งตามอนุสัญญากฎหมายทะเลได้บัญญัติถึงการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในฐานะรัฐชายฝั่งว่า บทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุก ถ้ามิได้มีการตกลงระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องไว้เป็นอย่างอื่น หรือการลงโทษทางร่างกายในรูปอื่นใด⁹⁰ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐชายฝั่งนั้น การกำหนดโทษทางอาญาให้มีโทษจำคุกด้วยนั้น ถือว่าขัดกับอนุสัญญาดังกล่าวแต่ในฐานะรัฐเจ้าของธงแล้ว โทษที่จะกำหนดเหนือเรือที่ชักธงไทยจะเป็นโทษจำคุกได้เนื่องจากตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้วรัฐเจ้าของธงมีเขตอำนาจรัฐเต็มเหนือเรือของตน แต่ในเรื่องนี้หากได้แก้ไขบทลงโทษเกี่ยวกับโทษทางอาญาต่อเรือต่างชาติที่กระทำความผิดในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยเป็นเพียงโทษปรับแล้ว โทษปรับในเขตดังกล่าวนี้ก็ควรใช้กับเรือไทยด้วย เพื่อมิให้เกิดความเสียเปรียบต่อเจ้าของเรือไทยและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

4.3.2 แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยในเรื่องการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล

แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยในเรื่องการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล แนวทางแรก คือ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจเรือก่อนที่จะจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติเรือไทย ควรจะทำการตรวจโครงสร้างของเรือ และอุปกรณ์ในการทำประมงว่าเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องของการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหรือไม่ และตามพระราชบัญญัติการประมงควรจะกำหนดปริมาณของเรือประมงว่าไม่ควรจะมาก

⁹⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 73.

เกินไป และบรรดากฎกระทรวงทั้งหลายที่ยังไม่บังคับครอบคลุมเรือประมงไทยที่ไปทำการประมง
ในน่านน้ำต่างประเทศ หรือในทะเลหลวง ในเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
บางชนิด เช่น ปลาในฤดูวางไข่ สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ตลอดจนการกำหนดฤดูจับสัตว์น้ำ และปริมาณ
การจับสัตว์น้ำ ขนาดและพันธุ์ เป็นต้น

ในประการสุดท้ายคือ ในเรื่องของมาตรการในการลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งหากจะให้สอดคล้อง
กับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่กำหนดโทษ
ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ก็ควรจะเป็นโทษปรับเท่านั้น เว้นแต่จะได้มีความตกลง
ระหว่างประเทศเป็นอย่างอื่น