



หลักการและกรอบของของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบแนวทางของการอนุวัติการกฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการและกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ โดยในตอนต้นของบทนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งประกอบไปด้วยลำดับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง อันนำมาสู่การให้ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยประชาคมโลก และการสร้างหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องผ่านการตัดสินใจและการประชุมระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎเกณฑ์และมาตรฐานที่มีการเสนอแนะกันในระหว่างประเทศ รวมถึงอนุสัญญาสหประชาชาติกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ในบทนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลระหว่างประเทศ และข้อกำหนดที่มีอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษประเภทต่างๆ ในรายละเอียด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย เพื่อให้ทราบแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในแต่ละเรื่องตามวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

2.1 ที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ความหมายของคำว่า "สิ่งแวดล้อม" นั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 4 ได้ให้ความหมายไว้ว่า "สิ่งแวดล้อม" หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมอาจแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment) หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติเป็นผู้สร้าง ซึ่งหมายความรวมถึงสิ่งมีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิต

สิ่งแวดล้อมประเภทนี้ได้แก่ ป่าไม้ ภูเขา น้ำ ดิน อากาศ และทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท ส่วนอีกประเภทคือสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม สิ่งแวดล้อมประเภทนี้ได้แก่ ชุมชนเมือง สิ่งก่อสร้าง โบราณสถาน ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม สังคม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม เป็นต้น¹ ซึ่งสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะจัดอยู่ในสิ่งแวดล้อมประเภทแรก คือ สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ การเพิ่มขึ้นประชากร และการขยายตัวทางเศรษฐกิจซึ่งทรบกันคืออยู่แล้วว่า ทั้งสองสิ่งเป็นสิ่งที่มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาที่ประชาคมโลกได้ตระหนักถึงมาเป็นเวลาช้านานแล้ว โดยปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เห็นได้ชัดและเข้าใจกันโดยทั่วไปเป็นเรื่องของภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นและนำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นที่เกิดขึ้นทุกๆ วัน ซึ่งอาจเห็นไม่ชัดเจน แต่อาจทำให้สิ่งแวดล้อมสูญหายไปโดยไม่มีทางกลับคืนมาเหมือนเดิมได้อีก เช่น มลพิษทางน้ำ สารปนเปื้อนในพื้นดิน หรือมลพิษทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น เดิมทีมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันสุขภาพสาธารณชนมากกว่าวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันสิ่งแวดล้อม

ปัญหาการทำลายสภาวะแวดล้อมแรกเริ่มเดิมทีเป็นปัญหาที่เกิดภายในประเทศ กฎหมายที่บังคับใช้จึงเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ความร้ายแรงของปัญหายังไม่ชัดเจนถึงระดับต้องวิตกกังวลในระดับระหว่างประเทศ จึงยังไม่มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศใดๆ ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเลย จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง นานาประเทศเริ่มมีความรู้สึกตัวในผลเสียหายและภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังนั้น กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงได้ปรากฏขึ้น²

¹ กรมส่งเสริมคุณภาพและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2550), หน้า 16-17.

² อูมา ประมาณผล, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม ป้องกันและแก้ไข ภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสีย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 26.

หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเดิมที่จะมีลักษณะเป็น soft-law กล่าวคือ เป็นตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Non-binding)³ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของข้อมติ (Resolutions) ความเห็นแนะนำ (Recommendations) หรือแถลงการณ์ (declarations) รวมถึงหลักการพื้นฐาน (Basic principles) ที่ประเทศต่างๆ ยอมรับและใช้กันโดยทั่วไป หรือกล่าวได้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเดิมที่จะมีที่มาจากกฎหมายจารีตประเพณี (Customary law) ซึ่งกฎหมายจารีตประเพณีในทางกฎหมายระหว่างประเทศได้ถูกนิยามไว้ใน ข้อ 38 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Article 38 of the statute of the International Court of Justice) โดยมีที่มาจากแนวทางปฏิบัติของรัฐ ซึ่งหมายถึง "หลักการทั่วไปทางกฎหมายซึ่งได้รับการยอมรับโดยรัฐต่างๆ การตัดสินใจคดีในทางยุติธรรม และการสอนของนักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับ" หรือกล่าวได้ว่าหมายถึงกฎหมายที่เกิดจากการปฏิบัติกันมาช้านาน และได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ จนกลายเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่กฎหมายภายในประเทศของรัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจนำเอามาถือปฏิบัติใช้ได้แก่กรณี*

สำหรับวิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลก็เช่นเดียวกัน ในช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ปี ค.ศ. 1945 ประเทศสหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดีทรูแมน ได้ประกาศว่าสหรัฐมีสิทธิเหนือทรัพยากรแร่ในเขตไหล่ทวีปของตนซึ่งนอกเหนือจากทะเลอาณาเขต 3 ไมล์ทะเลตามประเพณี ซึ่งหลายๆ ประเทศเช่นประเทศชิลี ประเทศเอกวาดอร์ และประเทศเปรู ได้ดำเนินการให้อาณาเขตทางทะเลของตนขยายไปถึง 200 ไมล์ทะเลจากเส้นแนวชายฝั่ง ซึ่งในเรื่องนี้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากในทางระหว่างประเทศ เช่น การโต้แย้งกันในเรื่องสิทธิในการจับสัตว์น้ำ เป็นต้น ขณะนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลมีอยู่น้อยมาก และวิวัฒนาการของกฎหมายทะเลจะมีลักษณะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่เกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเล ซึ่งโดยหลักแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่นับจากฝั่งออกไป 3 ไมล์ทะเล** เป็นทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) ส่วนของทะเลต่อจากนั้นเป็นทะเลหลวง (High Seas) โดยในทะเลอาณาเขต

³ พรชัย ด้านวิวัฒน์, กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 90.

* Article 38 of the statute of the International Court of Justice: "general principles of law that are recognized by civilized nations, and in the judicial decision and teachings of respected jurists"

** 1 ไมล์ทะเลเท่ากับ 1.852 กิโลเมตร ต่างกับไมล์ธรรมดาซึ่งระยะ 1.609.35 กิโลเมตร

รัฐเจ้าของฝั่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือ่านน้ำ น่านฟ้า ตลอดจนถึงก้นทะเลลงไปถึงใต้ดิน รวมทั้งทรัพยากรที่อยู่ในเขตนั้น⁴

ต่อมาได้มีการจัดการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 1958 ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เนื่องมาจากความพยายามที่จะจัดทำกฎหมายให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ในการประชุมครั้งแรกนั้นไม่ได้มีการกล่าวถึงการการป้องกันมลพิษและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในการประชุมดังกล่าวได้มีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลขึ้นเป็นครั้งแรก และได้มีการลงนามเมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ.1958 ซึ่งเรียกกันว่า "อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958" ประกอบด้วยอนุสัญญารวม 4 ฉบับคือ อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง (Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone) อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (Convention on the Continental Shelf) อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (Convention on the High Seas) อนุสัญญาว่าด้วยการประมง และการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง (Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas) โดยอนุสัญญาดังกล่าวเป็นการประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีที่มีมาอยู่แล้วขึ้น ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบัน โดยมีพระบรมราชโองการประกาศให้ใช้อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเลทั้ง 4 ฉบับแล้ว เป็นประกาศเรื่องใช้อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ลงวันที่ 29 เมษายน 2512 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 86 (20 พ.ค. 2512)

ในอนุสัญญาดังกล่าวมีการกล่าวถึงการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลปรากฏอยู่บ้าง เช่น อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958 ข้อ 24 อนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือ หรือท่อน้ำมัน หรือผลกระทบจากการสำรวจหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรบนพื้นดินใต้ท้องทะเล และข้อ 25 เป็นข้อกำหนดที่ต้องการให้รัฐป้องกันมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียที่มีสารกัมมันตรังสี (Radioactive

⁴ ประเสริฐชัย ทัพพิกกรรม, "การบังคับใช้กฎหมายอาณาในทะเลอาณาเขต: ศึกษากรณีการกระทำ ความผิดอาญาเหนือเรือเอกชนต่างชาตขณะผ่านโดยสุจริต" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 92.

Waste) และให้ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสมในการใช้มาตรการเพื่อป้องกันมลพิษทางทะเลที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเกี่ยวกับวัตถุที่มีสารกัมมันตรังสีหรือสารอื่นที่เป็นอันตรายเหมือนกัน นอกจากนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยไหล่ทวีป ค.ศ. 1958 ข้อ 5 (7) ได้ระบุให้รัฐชายฝั่งจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันทรัพยากรมีชีวิตทางทะเลในพื้นที่ปลอดภัยรอบสิ่งติดตั้งเทียมในทะเล

อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดทั้งหลายในขณะนั้นก็ยังไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมถึงการเกิดมลพิษทางทะเลครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1967 ในเหตุการณ์ การเกิดอุบัติเหตุ เรือ Torrey Canyon ซึ่งเป็นเรือบรรทุกน้ำมันขนาด 111,000 ตันสัญชาติไอบีเรีย ซึ่งบริษัท British Petroleum ของอังกฤษเช่ามาเพื่อใช้ในการบรรทุกน้ำมันจากอ่าวเปอร์เซียไปยังประเทศอังกฤษ ปรากฏว่าเรือลำดังกล่าวได้แล่นเกยหินโสโครกบริเวณแนวหินปะการังที่คอรีนเวย์ ประเทศอังกฤษ ทำให้ห้องเรือแตกและน้ำมันดิบที่บรรจุเต็มลำได้รั่วไหลออกมาทำความเสียหายแก่บริเวณชายฝั่งของประเทศอังกฤษ⁵ จึงได้มีการตระหนักถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีการป้องกันมลพิษทางทะเลอย่างเพียงพอมากยิ่งขึ้น มีผลทำให้เกิดร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุของเรือในทะเลขึ้น 2 ฉบับ จากการประชุมของ Inter-Governmental Maritime Consultation Organization (IMCO) ซึ่งเป็นอนุสัญญาประเทศว่าด้วยการแทรกแซงในทะเลหลวง ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากภาวะมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 (International Convention Relating Intervention on to the High Sea in Case of Oil Pollution Damage 1969) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งในกรณีที่เกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969)

ต่อมาในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ก็มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกันมากขึ้น เนื่องจากมีการเห็นความสำคัญของการป้องกันภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจนในที่สุดกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีกรอบอย่างชัดเจนก็ได้เริ่มกำเนิดขึ้นในช่วงปีทศวรรษ ค.ศ. 1970 โดยในปี ค.ศ. 1972 ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (the United Nation Conference on the Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน

⁵ สมพรพรรณ พุทธิพงษ์ธนกุล, "การควบคุม การป้องกัน และการแก้ไขภาวะมลพิษทางทะเลอันเนื่องมาจากน้ำมันในทัศนกฎหมายระหว่างประเทศ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 8.

เมื่อปี ค.ศ. 1972 ได้มีการประชุมกันเพื่อหารือในเรื่องมลพิษสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในเขตทวีปอเมริกาเหนือ ซึ่งทำให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวของกลุ่มประเทศพัฒนาในการสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม เช่น กลุ่มประเทศประชาคมยุโรปในขณะนั้น เป็นต้น

ประกาศหลักการกรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ค.ศ. 1972 ประกอบไปด้วยหลักการ 26 ข้อ โดยในข้อ 7 และข้อ 21 จะเป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง เช่น ในข้อ 7 ของประกาศนั้น ได้กล่าวไว้ว่า "รัฐจะต้องดำเนินการใดๆ เท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อการป้องกันมลพิษทางทะเล" และข้อ 21 กำหนดให้รัฐใช้มาตรการในการใช้สิทธิอธิปไตยเพื่อการแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของตนว่า "การทำกิจกรรมในเขตอำนาจรัฐหรือการควบคุมของรัฐจะต้องไม่สร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่อื่นใดที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจแห่งชาติ" นอกจากนี้ การประชุมดังกล่าวได้กำหนดข้อเสนอแนะให้ดำเนินการรวม 109 ข้อ รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมลพิษทางทะเล ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมในทะเลจากการประชุมครั้งนั้น กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล และรัฐจะต้องรับผิดชอบไม่ให้เกิดการกระทำกิจกรรมใดๆ ในเขตอำนาจรัฐก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลนอกเหนือจากอาณาเขตทางทะเลของตน ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาเป็นกรอบทั่วไปในการร่างข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในเวลาต่อมา⁶

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เกิดจากการเจรจา ร่วมกันอย่างจริงจังในการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 จนถึง ค.ศ. 1982 เนื่องจากประเทศต่างๆ มีความเห็นว่าอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ที่มีอยู่เดิมมีเนื้อหาสาระไม่เพียงพอ จึงก่อให้เกิดอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ตามมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ระดับโลกประกอบไปด้วยพันธกรณีที่สำคัญและหลากหลายมากที่สุดเท่าที่ได้มีการกำหนดขึ้น โดยอนุสัญญากฎหมายทะเลฉบับนี้มี 17 ภาค ส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลจะปรากฏอยู่ในภาค

⁶ Annick de Marffy, "The marine environment and the implementation of the United Nations Convention on the Law of the Sea and related Agreements," Paper presented at the Conference on Oceans and Coasts, Rio De Janeiro, Paris, (Paris: United Nations, 2001), p. 1.

12 ของอนุสัญญาฯ ประกอบด้วย มาตรา 192 – 237 ซึ่งได้บัญญัติการที่จะป้องกันและรักษา สภาพแวดล้อมทางทะเลไว้ในรายละเอียด เพื่อที่จะวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ เนื่องจากมีหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหาภาวะมลพิษทางทะเลหลายหน่วยงาน เช่น องค์การพาณิชย์นาวีระหว่างประเทศ (IMO), กลุ่มทำงานระดับรัฐบาลเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางทะเลแห่งการประชุมกรุงสต็อกโฮล์ม (Intergovernmental Working Group on Marine Pollution of the Stockholm Conference) และ GESAMP (Joint Group of Experts on the Scientific as of Marine Pollution) ซึ่งความต้องการ ของแต่ละองค์การในการมองปัญหาภาวะมลพิษจากทัศนะของตนเอง อาจทำลายประสิทธิภาพใน การควบคุมภาวะมลพิษในระดับระหว่างประเทศ⁷

หลังจากเกิดอนุสัญญากฎหมายทะเลมีเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับภาวะมลพิษทางทะเล ครั้งสำคัญที่ทำให้ประชาคมโลกให้ความสำคัญเกี่ยวกับมลพิษทางทะเลมากขึ้น คือ เหตุการณ์เรือ Exxon Valdez ซึ่งเกิดขึ้นที่นอกชายฝั่งบริเวณ 프린ซ์ วิลเลียม ซาวนด์ (Prince William Sound) รัฐอลาสก้า ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2532 เรือ Exxon Valdez บรรทุกน้ำมันรวม 40 ล้านลิตร ออกเดินทางจากรัฐอลาสก้าไปยังเมืองลองบีช รัฐ แคลิฟอร์เนีย โดยได้รับอนุญาตให้เดินทางออกนอกเส้นทางเดินเรือเพื่อหลีกเลี่ยงภูเขาน้ำแข็ง แต่ นายเรือประมาทไม่ได้ควบคุมเรืออยู่ตลอดเวลา เป็นเหตุให้เรือชนเข้ากับแนวปะการัง เป็นเหตุให้ น้ำมันดิบ จำนวนประมาณ 10.8 ล้านยูเอสแกลลอนรั่วไหล ทำให้ทะเลได้รับมลพิษจากน้ำมันใน รัศมี 500 กิโลเมตร และกระทบชายฝั่งเป็นระยะทาง 1,300 ไมล์ ซึ่งคดีดังกล่าวได้มีการพิจารณา โดยศาลของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีคำพิพากษาถึงที่สุดเมื่อเดือนมิถุนายน 2551 ให้บริษัท เจ้าของเรือ รับผิดชอบในค่าเสียหายตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งบริษัท Exxon เจ้าของเรือได้แจ้งว่า บริษัทได้รับผิดค่าเสียหายในส่วนนั้นไปแล้วเป็นจำนวนกว่า 3.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ แต่ศาลได้ กำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive damages) อีกเป็นเงินจำนวน 500 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่ง บริษัทจะต้องชำระแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยศาลเห็นว่ากรกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดย ความความระมัดระวังแต่ไม่ได้เป็นการกระทำโดยจงใจ ซึ่งในเรื่องนี้นายเรือได้ถูกดำเนินคดีอาญา เป็นคดีต่างหากและถูกเพิกถอนใบอนุญาตในการเดินเรือด้วย⁸

⁷ สมพรพรรณ พุทธิพงษ์ธนกุล, "การควบคุม การป้องกัน และการแก้ไขภาวะมลพิษทางทะเลอัน เนื่องมาจากน้ำมันในทัศนะกฎหมายระหว่างประเทศ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 30.

⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Exxon_Valdez_oil_spill, (27 March 2009).

เนื่องด้วยคดีดังกล่าว สมาคมเกรสของสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการออกกฎหมายมลพิษจากน้ำมันโดยทันที คือ The 1990 Oil Pollution Act ซึ่งกำหนดเรื่องความรับผิดชอบผู้ประกอบการ แผนในการแก้ไขมลพิษที่มีรายละเอียดชัดเจน มาตรการการป้องกันโดยเรือ รวมถึงมาตรการการตรวจสอบเรือก่อนที่จะมีการออกเรือ เป็นเหตุให้มลพิษน้ำมันจากเรือลดลงถึงร้อยละ 90 ต่อปีจากเดิม⁹

ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือที่เรียกว่า การประชุมเอิร์ธ ซัมมิท (Earth Summit) ขึ้นที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล การประชุมในครั้งนี้ก่อให้เกิด "ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา" (The Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับสิทธิ และความรับผิดชอบต่อสหประชาชาติในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนโดยมี "แผนปฏิบัติการที่ 21" (Agenda 21) เป็นแผนแม่บทของโลกในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยในส่วนของสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ถูกกำหนดอยู่ในตอนที่ 17 ของแผนดังกล่าว ซึ่งได้กล่าวถึงกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเล และการพัฒนาแบบยั่งยืนซึ่งเป็นพัฒนาการของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลนับแต่ปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา จนถึงปี ค.ศ. 1992 โดยกล่าวถึงอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ว่าเป็นอนุสัญญาที่ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐ และมาตรฐานระหว่างประเทศในการป้องกันและพัฒนาอย่างยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมทางทะเล¹⁰

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2545 ก็ได้มีการประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) หรือ เอิร์ธ ซัมมิท ที่นครโยฮันเนสเบิร์ก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มีตัวแทนจาก 187 ประเทศทั่วโลกเข้าร่วม โดยการประชุมดังกล่าวเป็นการเน้นย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนาแบบยั่งยืน ตามแผนปฏิบัติการที่ 21 โดยได้มีการกำหนดแผนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืนมากขึ้นในการประชุมครั้งนี้ รวมไปถึงเรื่องการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ซึ่งได้ถูกกล่าวไว้ในเรื่องการป้องกันและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตาม

⁹ <http://www.gdn.com/evos/stories/EV95.html>, (27 March 2009).

¹⁰ Earth Summit 1992, Rio De Janeiro, Agenda 21, Chapter 17, (London : The Regency Press Corporation, 1992), p. 139.

ตอนที่ 17 ของแผนปฏิบัติการที่ 21 อันเป็นแผนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแบบยั่งยืนของการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเล¹¹

จะเห็นได้ว่า ประชาคมโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างมาก จึงได้มีการจัดการประชุมและกำหนดเจตนารมณ์ต่างๆ ร่วมกันในการที่จะช่วยกันป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมจากมลพิษ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และการจัดการสิ่งแวดล้อมรวมถึงการพัฒนาแบบยั่งยืน ซึ่งในการประชุมระหว่างประเทศแต่ละครั้งก็จะมีการหารือในประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และผลลัพธ์ที่ได้จากการประชุมแต่ละครั้ง คือ หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ นั่นเอง

2.2 หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ United Nations Environmental Programme หรือ UNEP ได้ให้ความหมายไว้อย่างชัดเจนว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หมายถึง กฎหมายที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมของรัฐซึ่งเกิดขึ้นมาจากฉันทามติ (consensus) ระหว่างรัฐต่างๆ เพื่อจุดประสงค์ที่จะปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากร รวมทั้งการใช้ทรัพยากรแบบยั่งยืน (resource conservation and sustainable use) ทั้งนี้ กฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่เกี่ยวกับเรื่องนี้มีทั้งที่อยู่ในรูปของ soft-law และ hard-law โดยที่ soft-law เป็นกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ จะอยู่ในรูปแนวทางปฏิบัติ (Practices) หรือแนวทางที่ได้มีการเสนอแนะกันในระหว่างประเทศ (Guidelines) ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของประกาศ (Declarations) ข้อเสนอแนะ (Recommendations) และข้อตกลงที่ไม่ได้อยู่ในรูปของอนุสัญญาแต่ใช้ในทางปฏิบัติระหว่างประเทศ เช่น จารัตประเพณี ซึ่ง soft-law อาจพัฒนาการมาเป็น hard-law ได้ โดยจะอยู่ในรูปแบบของอนุสัญญาที่มีผลผูกพันรัฐที่ได้เข้าเป็นภาคีให้ต้องปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลส่วนใหญ่มีพัฒนาการมาจากเหตุการณ์เกี่ยวกับมลพิษทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดหลักจารัตประเพณีที่เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันในระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็น soft-law แต่ต่อมาก็ได้มีการนำ soft law ต่างๆ มาหารือกันในการประชุมระหว่างประเทศเพื่อกำหนดแนวทางในการ

¹¹ World summit on Sustainable Development, Plan of Implementation, Article 29 (b).

จัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเล กลายมาเป็นกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ได้รับการเสนอแนะกันในระดับประเทศ ซึ่งรัฐสามารถนำมาพิจารณาเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในประเทศของตน ซึ่งไม่ได้มีลักษณะเป็นการบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตาม แต่รัฐควรที่จะคำนึงถึงในการออกกฎหมายและข้อบังคับ รวมถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแนวทางในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับ อันจะแสดงถึงการพัฒนาการด้านกฎหมายและการให้ความสำคัญด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีต่ออนาคตอารยประเทศต่อไป

ในตอนต้นของการศึกษาส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล ที่มีลักษณะเป็น soft-law ซึ่งได้มีการรวบรวมไว้โดยการประชุมสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยแบ่งเป็นช่วงก่อนและหลังมีอนุสัญญากฎหมายทะเล เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงแนวทางและพัฒนาการของหลักกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังข้อกำหนดต่างๆ และได้สอดแทรกอยู่ในกฎหมายอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลอันจะทำให้เกิดความเข้าใจในหลักเกณฑ์ต่างๆ และความสำคัญของหลักเกณฑ์นั้นได้ดียิ่งขึ้น

ส่วนในตอนท้ายของการศึกษาส่วนนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่มีอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเลและอนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของ hard-law ที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตาม โดยจะมีการอ้างถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็น soft-law ที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาต่างๆ หรือเป็นส่วนที่สนับสนุนการดำเนินการตามอนุสัญญากฎหมายทะเล เนื่องจากอนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐต้องพิจารณากฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมถึงแนวทางที่ได้รับการเสนอแนะในระดับโลก ในการดำเนินการออกกฎหมายและข้อบังคับของรัฐด้วย ดังรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

2.2.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลช่วงก่อนมีอนุสัญญากฎหมายทะเล

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่า เดิมทีกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจะมีลักษณะเป็น soft-law ซึ่งเกิดจากจารีตประเพณีที่ได้ปฏิบัติกัน ต่อมาจึงได้เกิดการประชุมความร่วมมือต่างๆ

ที่ได้มีการกำหนดแนวทางที่เป็นหลักการระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเอาไว้ การประชุมที่มีการรวบรวมหลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน คือ ประกาศหลักการกรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ค.ศ. 1972 ที่เกิดจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. 1972

ในประกาศหลักการกรุงสต็อกโฮล์มนี้ มีหลักการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมทางทะเล ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) หลักการที่ 6 (Principle 6) "การปล่อยทิ้งสารมีพิษ หรือสารอื่นใด และการปล่อยความร้อนในปริมาณหรือจำนวนที่เกินกว่าสิ่งแวดล้อมจะรับได้ อันทำให้เกิดอันตรายได้จะต้องถูกระงับเพื่อเป็นการประกันว่าความเสียหายร้ายแรงและแก้ไขไม่ได้จะไม่เกิดขึ้นต่อระบบนิเวศน์ร่วมกัน ทั้งนี้ การต่อสู้ร่วมกันของคนในชาติทั้งหลายจะต้องได้รับการสนับสนุน" (The discharge of toxic substances or of other substances and the release of heat in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render them harmless must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is no inflicted upon eco systems. The just struggle of the peoples of all countries against pollution should be supported)

2) หลักการที่ 7 (Principle 7) ซึ่งเป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมลพิษทางทะเล โดยตรงมีอยู่ว่า "รัฐจะต้องดำเนินการใดๆ ที่เป็นไปได้เพื่อป้องกันมลพิษทางทะเลจากสารต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ ทรัพยากรและสิ่งมีชีวิตทางทะเล กระทบกระเทือนต่อความสงบสุข หรือรบกวนการใช้ประโยชน์ทางทะเลโดยชอบ" (State shall take all possible steps to prevent pollution of the seas by substances that are liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea)

3) หลักการที่ 21 (Principle 21) เป็นหลักการที่ว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการแสวงหาผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติในเขตไหล่ทวีป ซึ่งจะต้องไม่เป็นก่อให้เกิดมลพิษทางทะเล โดยกล่าวไว้ว่า "รัฐมีสิทธิอธิปไตยในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติของตนตามนโยบายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของตน และรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ประกันว่ากิจกรรมใดภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น หรือต่อพื้นที่นอกเหนือเขต

อำนาจแห่งชาติ โดยสิทธิและหน้าที่นั้นเป็นไปตามกฎบัตรแห่งสหประชาชาติและหลักการในกฎหมายระหว่างประเทศ" (States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction)

4) หลักการที่ 22 (Principle 22) เป็นหลักการที่ว่าด้วยเรื่องความรับผิดชอบและการชดใช้ในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษทางทะเล ซึ่งกล่าวไว้ว่า "รัฐจะต้องร่วมมือกันในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภาวะมลพิษ และความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติ หรือภายใต้การควบคุมโดยรัฐในพื้นที่ที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจตน" (States shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction)

หลักการที่ปรากฏอยู่ใน Stockholm Declaration ดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะเป็นหลักการต่างๆ ไป แต่ก็แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางทะเลในระดับนานาชาติ และหลักการดังกล่าวก็เป็นหลักการพื้นฐานของสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับมลพิษทางทะเล ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

2.2.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลช่วงหลังมีอนุสัญญากฎหมายทะเล

หลังจากที่ได้มีการใช้อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลไว้ในรายละเอียด แต่ข้อกำหนดของอนุสัญญากฎหมายทะเลก็เป็นเพียงกรอบกว้างๆ การประชุมหรือเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อม รวมถึงสีงแวดล้อมทางทะเลระหว่างประเทศ นั้น ก็ยังคงมีอยู่เรื่อยมา เพื่อเป็นการตรวจสอบติดตามผล และกำหนดแนวทางระหว่างประเทศร่วมกัน โดยการประชุมที่สำคัญ คือ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสีงแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (The UN Conference on Environment and Development (UNCED), 1992) ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่าการประชุมในครั้งนี้ก่อให้เกิด "ปฏิญญาริโอว่าด้วยสีงแวดล้อมและการพัฒนา" (The Rio Declaration on

Environment and Development) ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับสิทธิ และความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชน โดยมี “แผนปฏิบัติการที่ 21” (Agenda 21) เป็นแผนแม่บทของโลกในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยในส่วนของสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ถูกกำหนดอยู่ในตอนที่ 17 (Chapter 17) ของแผนดังกล่าว ซึ่งได้ยอมรับหลักการของอนุสัญญากฎหมายทะเล และกำหนดกรอบของสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้รวมถึง เขตมหาสมุทร ทะเลต่างๆ และพื้นที่ที่ติดกับชายฝั่ง โดยให้รัฐมีหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องจัดให้มีมาตรการในทางระหว่างประเทศในการป้องกัน และพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้มีการจัดการ และการพัฒนาทางทะเลและพื้นที่ชายฝั่งของรัฐรวมถึงในภูมิภาค และในระดับโลก โดยการดำเนินการต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันล่วงหน้าด้วย นอกจากนี้ ในตอนที่ 17 ยังได้กำหนดให้การดำเนินการมีขอบเขตไปถึงการจัดการและการพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ชายฝั่งรวมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย¹²

ใน Programme Area B ของตอนที่ 17 ได้กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ของโครงการไว้ว่า รัฐจะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลในส่วนของเกี่ยวกับการป้องกันและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และตามนโยบาย การให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรที่มี โดยการป้องกัน ลด และควบคุม การเสื่อมถอยลงของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการที่จำเป็นดังนี้

- 1) นำมาใช้ซึ่งมาตรการในการป้องกัน การป้องกันล่วงหน้า และการคาดการณ์ เพื่อหลีกเลี่ยงการเสื่อมถอยของสิ่งแวดล้อมทางทะเล เช่นเดียวกับการลดความเสี่ยง และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว
- 2) จัดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนมีการดำเนินกิจกรรมใดที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล
- 3) จัดให้มีมาตรการในการป้องกันสิ่งแวดล้อมไว้ในนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจของรัฐ

¹² The UN Conference on Environment and Development (UNCED) 1992, “Agenda 21, Chapter 17”, para. 17.1.

- 4) พัฒนาให้เกิดการนำมาใช้ซึ่งเทคโนโลยีที่สะอาด และมาตรการค่าใช้จ่ายในทางสิ่งแวดล้อม เช่นเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle)
- 5) พัฒนามาตรฐานความคงอยู่ของสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา

ทั้งนี้รัฐจะต้องให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงด้านเทคโนโลยีและการวิจัย ที่จำเป็นในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้นด้วย¹³

แผนปฏิบัติการที่ 21 นี้ เป็นแผนการดำเนินงานในระยะยาวและคงต้องใช้เวลานานกว่าจะเห็นผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ กฎหมาย soft-law ที่เกิดจากการประชุมดังกล่าวก็ได้รวบรวมไว้ซึ่งหลักกฎหมายระหว่างที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ อันพอจะสรุปเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้ามักจะถูกนำมาใช้ในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักจะประสบปัญหาในเรื่องของความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ยังไม่มีการพัฒนาอย่างเพียงพอ รวมถึงการขาดข้อมูลทำให้ขาดความชัดเจนในการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม หลักการป้องกันล่วงหน้าจึงเป็นหลักการที่ไม่ต้องพึ่งพามผลการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ แต่อาจกระทำได้โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกกันว่า EIA (Environmental Impact Assessment)¹⁴

หลักการป้องกันล่วงหน้านี้มีที่มาและมีเนื้อหาอย่างไรไม่ปรากฏชัดเจน¹⁵ แต่ในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของมหาสมุทรแอตแลนติก (The Convention on the protection of the marine environment in the North-East Atlantic) ได้ให้คำจำกัดความว่า หลักการป้องกันล่วงหน้าหมายถึง "มาตรการการป้องกันที่ได้ดำเนินการเมื่อมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าวัตถุหรือพลังงานใดซึ่งหากถูกนำพาไปสู่สิ่งแวดล้อมโดยตรง

¹³ Ibid., para. 17.22 and 17.23.

¹⁴ พรชัย ด่านวิวัฒน์, กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 96.

¹⁵ Ludwig Kramer, EC Environmental Law, Fourth Edition (London: Sweet and Maxwell, 2000), p. 16.

และทางอ้อมอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพมนุษย์ เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต... แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานซึ่งสรุปได้ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลก็ตาม" ซึ่งหมายถึงการป้องกันล่วงหน้า โดยไม่ต้องพิสูจน์ให้แน่ชัดว่าผลนั้นจะเกิดขึ้นหรือไม่ สรุปได้ว่าสาระสำคัญของหลักการดังกล่าว คือ การป้องกันสิ่งแวดล้อมต้องมาก่อนแม้จะไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์หรือไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลที่แน่ชัด หรือกล่าวได้ว่าเป็น "การยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่สิ่งแวดล้อม"¹⁶ ต่อมาหลักการดังกล่าวได้ถูกระบุอยู่ในหลักการข้อ 15 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ซึ่งกำหนดให้รัฐนำหลักการป้องกันล่วงหน้าไปใช้เพื่อการป้องกันสิ่งแวดล้อมตามแต่ความสามารถของแต่ละรัฐ

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการที่มีกำเนิดมาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. 1972 และหลักการดังกล่าวได้ถูกระบุอยู่ในแผนการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรประหว่างปี ค.ศ. 1973 - 1976¹⁷ ซึ่งหลักการนี้มาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์ โดยเป็นแนวความคิดที่ว่า ค่าใช้จ่าย ค่าเสียหาย และค่าบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม ไม่ควรจะมาจากรายได้ของประชาชน แต่บุคคลที่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าว¹⁸ ทั้งนี้ ได้มีผู้ให้คำจำกัดความของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไว้ว่า หมายถึง การให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการติดตั้งระบบควบคุมมลพิษ และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเมื่อมีเหตุการณ์อันเป็นมลพิษสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าสินไหมทดแทนและค่าจำกัดมลพิษ¹⁹ กล่าวคือ ผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการติดตั้งอุปกรณ์การบำบัดเพื่อป้องกันมลพิษ และค่าใช้จ่ายต่างๆ เมื่อต้นก่อให้เกิดมลพิษนั้นขึ้น

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ได้ถูกระบุอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายๆ ฉบับ ในส่วนของความรับผิดชอบของรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่จะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับ

¹⁶ Susan Wolf and Anna White, *Environmental Law*, (London: Cavendish Publishing, 1995), p. 16.

¹⁷ John D Leeson, *Environmental Law*, (London: Pitman Publishing, 1995), p. 35.

¹⁸ Ludwig Kramer, *EC Environmental Law*, Fourth Edition (London: Sweet and Maxwell, 2000), p. 19.

¹⁹ Susan Wolf and Anna White, *Environmental Law*, (London: Cavendish Publishing, 1995), p. 15.

การก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และหลักดังกล่าวยังได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ ดังเช่น ประเทศไทยที่ได้นำหลักการดังกล่าวมาเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมลพิษทางน้ำ พ.ศ. 2542 - 2549 กำหนดไว้ว่า ผู้ก่อมลพิษทางน้ำต้องมีส่วนรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายของการจัดการมลพิษ นอกจากนี้หลักการดังกล่าวได้ถูกระบุอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 70 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกประกาศกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำ มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องลงทุนเพื่อทำการก่อสร้าง ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียโดยเสียค่าใช้จ่ายเองทั้งหมดเพื่อบำบัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้งที่กฎหมายกำหนดก่อนปล่อยลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะ

หลักการละเว้นการใช้สิทธิของตนในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (Use your own so as not to harm others)

หลักการนี้สืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการในคดี Trail Smelter Arbitration ระหว่างประเทศแคนาดากับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยคณะอนุญาโตตุลาการเห็นว่า ควันทีที่พัฒนามาจากประเทศแคนาดา ก่อให้เกิดอันตรายต่อทรัพย์สินและสุขภาพของประชาชนชาวอเมริกัน แคนาดาจะต้องรับผิดชอบ เนื่องจากตามข้อมติที่ 626 (VII) ของที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ กำหนดให้รัฐมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในดินแดนที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของตนเอง ขณะเดียวกันเสรีภาพหรือความมีอิสระก็ย่อมถูกจำกัดลงในดินแดนของรัฐอื่นที่มีอิสระในการแสวงหาทรัพยากรในอธิปไตยของตนเองเช่นกัน ดังนั้นรัฐหนึ่งจะก่อให้เกิดการแทรกแซงหรือขัดขวางต่อเสรีภาพของการใช้ประโยชน์ของรัฐอื่นภายใต้ดินแดนของรัฐนั้นไม่ได้ ตามคำตัดสินของคดี Trail Smelter ที่ว่า “ภายใต้หลักเกณฑ์ของหลักกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีรัฐใดมีสิทธิที่จะใช้หรืออนุญาตให้มีการใช้ดินแดนของตนในลักษณะที่ก่ออันตรายต่อดินแดนของรัฐอื่น หรือทรัพย์สินสมบัติหรือบุคคลใดในทีนั้น เมื่อกรณีที่เป็นผลร้ายแรงและอันตรายที่เห็นได้ชัด และมีสมมติฐานที่เชื่อถือได้”

หลักการดังกล่าวใกล้เคียงกับหลักการใช้สิทธิของตนเกินสมควรแก่เหตุจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือการใช้สิทธิในทางไม่ชอบ (Abuse of Right) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายในเรื่องละเมิด ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ และถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ถูกนำมาใช้ในระดักระหว่างประเทศด้วย โดยหลักการใช้สิทธิโดยมิชอบนี้เป็นหลักการที่สนับสนุน

หลักการละเว้นการใช้สิทธิของตนในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เพื่อเป็นการย่ำถึงหน้าที่ของรัฐในการระมัดระวังการใช้สิทธิของตนตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น และการใช้สิทธิของตนในทางที่มุ่งแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น จึงถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบเช่นกัน

ต่อมาศาลในคดี Corfu Channel ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศอัลบาเนีย ได้วางหลักเพิ่มเติมถึง การละเว้นการใช้สิทธิของตนในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นด้วย โดยไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่การก่อให้เกิดความเสียหายต่อดินแดนของรัฐอื่นเท่านั้น เพราะคดีดังกล่าวเกิดในดินแดนของประเทศอัลบาเนียเอง โดยเรือของอังกฤษโดนทุ่นระเบิดในขณะที่แล่นผ่านช่องแคบ Corfu ซึ่งอยู่ในดินแดนของประเทศอัลบาเนีย ซึ่งศาลได้ตัดสินว่า "เป็นหน้าที่ของรัฐทุกรัฐที่จะไม่อนุญาตให้ดินแดนของตนถูกใช้เพื่อการกระทำที่ขัดแย้งต่อสิทธิของผู้อื่น"²⁰

หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับในคำประกาศหลักการกรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ค.ศ. 1972 ข้อที่ 21 ให้เป็นหลักการพื้นฐานในการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศดังนี้ คือ "รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ และหลักการกฎหมายระหว่างประเทศที่จะแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนตามนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ได้วางไว้ และมีความรับผิดชอบที่จะต้องให้หลักประกันว่า กิจกรรมภายในเขตอำนาจและความควบคุมของตนจะไม่ก่อความเสียหายแก่รัฐอื่นหรือแก่บริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐใดๆ" ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

หลักการหรือแนวความคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development)

การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง การใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างมีเหตุผลและมีการบำรุงรักษาให้ดีที่สุดเพื่อการใช้ที่มีประสิทธิภาพ²¹ ซึ่งการที่จะเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้นี้จะต้อง

²⁰ สมพรพรรณ พุทธิพงษ์ธนกุล, "การควบคุม การป้องกัน และการแก้ไขภาวะมลพิษทางทะเลอันเนื่องมาจากน้ำมันในทัศนะกฎหมายระหว่างประเทศ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 24.

²¹ พรชัย ด้านวิวัฒน์, กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 92.

ประกอบไปด้วย การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านสังคม และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม²² โดยหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ. 1992 นั้นได้จัดให้มีหลักการพื้นฐานและแผนการปฏิบัติการเพื่อให้มีการบรรลุการพัฒนาอย่างยั่งยืน และในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่ต่อมาที่นครโยฮันเนสเบิร์ก ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2545 ก็ได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวความคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีการนำมาใช้ในรูปแบบและวิธีการต่างกันอย่างกว้างขวางทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงประเทศไทยซึ่งได้นำหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้ครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) ซึ่งระบุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาไว้ 3 ประการ โดยมีเป้าหมายให้สามารถรักษาความเจริญเติบโตของประเทศไว้อย่างต่อเนื่องเป็นประการแรก ส่วนประการที่สองได้มุ่งเน้นในด้านคุณภาพให้การเจริญเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อมและช่วยสร้างคุณภาพชีวิตที่สมบูรณ์ให้แก่ประชาชน และประการที่สามได้มุ่งเน้นที่จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม โดยการดำเนินการให้แนวนโยบายการพัฒนาประเทศดังกล่าวดำเนินไปได้จะต้องอาศัยพื้นฐานของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน กล่าวคือ หากมีความจำเป็นต่อนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ก็ต้องนำมาใช้อย่างชาญฉลาด ประหยัด และรู้คุณค่า รู้จักหาวิธีการที่จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นยังคงอยู่สืบไป สามารถนำมาใช้หมุนเวียนเข้าสู่ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง²³

ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งสิ่งแวดล้อมทางทะเลถือเป็นเรื่องหนึ่งที่อยู่ในขอบเขตการพิจารณาหรือในประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาโดยตลอด หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศดังกล่าวจึงเป็นหลักทั่วไปที่มีอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเลและอนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าบางหลักการจะไม่ได้กล่าวไว้โดยตรง แต่เป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของอนุสัญญาซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

²² World summit on Sustainable Development, Plan of Implementation, Introduction, Article 2.

²³ สุณีเย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2539), หน้า 148.

2.3 ข้อกำหนดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ภาค 12 ในส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นอนุสัญญาหลายฝ่ายซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2537 หลังจากครบ 1 ปีที่ได้มีการส่งมอบสัตยาบันโดยประเทศกายาน่า (Guyana) ครบ 60 ประเทศ ตามข้อ 308 ของอนุสัญญา²⁴ โดยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล จะอยู่ในภาค 12 ของอนุสัญญา ข้อ 192 ถึงข้อ 237 รวมทั้งสิ้น 46 ข้อ ใน 7 ตอน โดยบทบัญญัติของอนุสัญญากฎหมายทะเลส่วนใหญ่เป็นเรื่องของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ต่างๆ ไป เป็นกรอบกว้างๆ (Comprehensive framework) มากกว่าที่จะกำหนดเนื้อหาเป็นรายละเอียดที่ชัดเจนเนื่องจากเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติที่จะเป็นพันธกรณีของหลายๆ ประเทศ การจะกำหนดเนื้อหาในรายละเอียดที่ชัดเจนเป็นสิ่งที่ทำได้ยากเนื่องจากแต่ละประเทศมีข้อจำกัดที่ไม่เหมือนกัน อนุสัญญากฎหมายทะเลนี้จึงเป็นอนุสัญญาที่เป็นหลักการกว้างๆ โดยมุ่งหวังให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญาโดยอาศัยแนวทางที่เหมาะสมตามข้อจำกัดของตนได้

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มาตรา 1 (4) ให้คำจำกัดความของคำว่า "มลพิษของสีงแวดล้อมทางทะเล" ว่า "ภาวะมลพิษของสีงแวดล้อมทางทะเล" หมายถึง "การที่มนุษย์นำวัตถุหรือพลังงานเข้าไปสู่สีงแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยอ้อมซึ่งเป็นผลหรือน่าจะเป็นผลร้าย ที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรมีชีวิตและสีงมีชีวิตทางทะเล ภัยอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ อุปสรรคต่อกิจกรรมต่างๆ ทางทะเล รวมทั้งการประมงและการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยชอบอื่นๆ การทำให้คุณภาพการใช้ประโยชน์น้ำทะเลเสื่อมเสีย และการลดความรื่นรมย์ลง" ขณะเดียวกันตอนที่ 17 ของแผนปฏิบัติการที่ 21 ของการปฏิญญาริโอว่าด้วยสีงแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 กำหนดให้สีงแวดล้อมทางทะเลหมายรวมถึง มหาสมุทร ทะเล และพื้นที่ชายฝั่งที่อยู่ติดกัน จึงกล่าวได้ว่าการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล หมายถึง ป้องกันสีงแวดล้อมทางทะเลคือมหาสมุทร ทะเล และพื้นที่ชายฝั่งจากการกระทำของมนุษย์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการทำลาย เช่นการก่อให้เกิดภาวะ

²⁴ UN Convention on the Law of the Sea, Article 308 (1).

มลพิษ การแสวงหาทรัพยากรจนเกินความจำเป็น²⁵ หรือ การทำให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นปราศจากภาวะมลพิษนั่นเอง

ภาค 12 ของอนุสัญญากฎหมายทะเลเป็นเรื่องที่ว่าด้วยการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ซึ่งทะเลเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมซึ่งได้อยู่ในประเด็นการหารือเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาโดยตลอด และหลักการที่มีอยู่ในภาค 12 ของอนุสัญญากฎหมายทะเลก็เป็นผลพวงของการพัฒนาการและการดำเนินการที่มีมาโดยตลอดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล โดยอนุสัญญากฎหมายทะเลมีลักษณะครอบคลุมไปถึงการดำเนินการในระดับโลก ระดับภูมิภาค และในระดับประเทศ ซึ่งได้รวบรวมประเด็นต่างๆ แทบจะทุกประเด็นในปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ พอจะกล่าวได้ว่าอนุสัญญากฎหมายทะเลประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ ซึ่งแสดงถึงพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- 1) ให้มีการนำกฎเกณฑ์ มาตรฐาน และวิธีปฏิบัติและวิธีการ ที่ได้รับการเสนอแนะระหว่างประเทศ มาใช้ในระดับโลกและระดับภูมิภาค ตามที่พันธกรณีของรัฐที่มีต่ออนุสัญญาพิเศษอื่นใดที่จะให้กระทำการอย่างสอดคล้องกับหลักการทั่วไป และวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลนี้ได้
- 2) ให้มีการตรวจสอบกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดขึ้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมระหว่างประเทศเป็นครั้งคราวเท่าที่จำเป็น
- 3) ให้มีการนำกฎเกณฑ์ที่เป็น soft-law เช่น วิธีปฏิบัติ แนวทาง และบรรทัดฐานที่ได้รับเสนอแนะมาปรับใช้ ซึ่งจะก่อให้เกิดพัฒนาการของกฎหมายและนโยบายของประเทศ

โดยอนุสัญญากฎหมายทะเลประกอบไปด้วย บทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ทั่วไปของรัฐในข้อ 192 ถึงข้อ 196, การบัญญัติกฎหมายสารบัญญัติในข้อ 207 ถึงข้อ 212, การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในข้อ 213 ถึงข้อ 222, มาตรการปกป้องในข้อ 223 ถึงข้อ 233 โดยในภาค 12 นี้ได้จำแนกประเภทของแหล่งที่มาของปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลระหว่างประเทศได้ 6 ประเภท คือ ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก (Pollution from land – based sources) ภาวะมลพิษ

²⁵ Mohd Nizam Basiron, *Marine Environment Protection – Defining the challenges of a new millennium*, (Kuala Lumpur: Maritime Institute of Malaysia, 1998), p. 4.

จากกิจกรรมที่พื้นใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ (Pollution from sea - bed activities) ภาวะมลพิษจากกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ (Pollution from activities in the area) ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท (Pollution from dumping) ภาวะมลพิษจากเรือ (Pollution from vessels) และภาวะมลพิษจากหรือผ่านบรรยากาศ (Pollution from or through the atmosphere)

ในการศึกษานี้ ผู้เขียนจะไม่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับภาวะมลพิษจากกิจกรรมบริเวณพื้นที่ และภาวะมลพิษจากหรือผ่านบรรยากาศ เนื่องจากยังเป็นเรื่องที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่แน่ชัดว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด อีกทั้ง ไม่มีความชัดเจนของปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะสามารถนำมาพิจารณาเปรียบเทียบความสอดคล้องได้ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงประเทศไทยมีชายฝั่งทะเลสองด้าน คือ ชายฝั่งด้านตะวันออกอยู่ติดกับอ่าวไทย มีความยาว 1,870 กิโลเมตร ส่วนชายฝั่งด้านตะวันตกอยู่ติดกับทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย มีความยาวประมาณ 800 กิโลเมตร ซึ่งเริ่มตั้งแต่เขตแดนที่ติดกับประเทศพม่าลงมาถึงเขตแดนที่ติดกับประเทศมาเลเซีย แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากภาวะมลพิษที่เป็นปัญหาสำหรับประเทศไทย คือ ชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย เนื่องจากอ่าวไทยเป็นอ่าวที่เกือบจะเป็นอ่าวปิด ทำให้น้ำในอ่าวมีการถ่ายเทแลกเปลี่ยนกับน้ำจากทะเลเปิดได้น้อย²⁶ โดยแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นในอ่าวไทยจำแนกได้ 4 ประเภท คือ

1) ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก (Pollution from land – based sources)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลมีแหล่งที่มาหลายประการ แต่มลพิษที่มีอยู่ในทะเลมากที่สุด คือ มลพิษที่มาจากแหล่งบนบก โดยมีปริมาณกว่าร้อยละ 70 ของภาวะมลพิษทางทะเลทั้งหมด²⁷ มลพิษจากแหล่งบนบกตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลให้หมายความถึงมลพิษที่มาจากแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทางท่อระบายน้ำ และสิ่งก่อสร้างปากแม่น้ำ²⁸ และ Montreal Guidelines for the protection of the marine environment against pollution from Land-based sources 1985 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “แหล่งบนบก” ไว้ว่าหมายถึง แหล่งซึ่งเป็นชุมชน เมืองอุตสาหกรรม หรือเกษตรกรรม ที่อยู่กับที่หรือเคลื่อนที่บนดิน และปล่อยสารไปถึงสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ กล่าวคือ การปล่อยทิ้งจากชายฝั่ง จากแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำอื่น

²⁶ อูมา ประมาณผล, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม ป้องกันและแก้ไข ภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสีย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 12.

²⁷ Earth Summit 1992, Rio De Janeiro, Agenda 21, Chapter 17, (London: The Regency Press Corporation, 1992), p. 139.

²⁸ UN Convention on the Law of the Sea, Article 207 (1).

รวมถึงแหล่งน้ำใต้ดิน และมลพิษผ่านอากาศ นอกจากนี้ ให้อำนาจไปถึงสิ่งก่อสร้างนอกชายฝั่งที่อาจเคลื่อนที่ได้แต่อยู่ในเขตอำนาจรัฐที่ควบคุมอยู่ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เหมาะสมด้วย²⁹ จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกหมายถึงการที่ของเสียจากกิจกรรมบนแผ่นดินหรือบริเวณชายฝั่งทะเลถูกปล่อยให้ปนเปื้อนไปในสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก ส่วนใหญ่มีแหล่งกำเนิดจากแหล่งชุมชนและอาคารบ้านเรือน เนื่องจากแหล่งชุมชนก่อให้เกิดของเสียในแต่ละวันโดยระบายของเสียเหล่านั้นลงสู่แม่น้ำ ลำคลองโดยตรง อีกทั้งสถานที่ชุมชนต่างๆ เช่น ห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร หรือโรงแรมก็เช่นกัน โดยของเสียส่วนใหญ่จะทำให้เกิดการเน่าเสียของแม่น้ำลำคลองซึ่งจะไหลลงสู่ทะเลต่อไป นอกจากนี้ แหล่งชุมชนแล้ว มลพิษจากแหล่งบนบกก็ยังมีจากโรงงานอุตสาหกรรม การทำเหมืองแร่ รวมถึง การเกษตรกรรม เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวมีการใช้สารเคมีเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก และก่อให้เกิดสารพิษระบายนลงสู่แม่น้ำซึ่งจะเป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ และสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปด้วย ส่งผลให้เกิดปัญหาคุณภาพน้ำทะเลที่เสื่อมโทรมลง เนื่องจากมลพิษที่ปล่อยลงสู่ทะเลดังกล่าวขาดการบำบัดที่เหมาะสมทั้งจากภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจ ชุมชน และการเกษตร สังเกตได้จากคุณภาพน้ำทะเลในพื้นที่ที่เป็นชุมชนหรือแหล่งท่องเที่ยวที่มีความหนาแน่นมาก เช่น พัทยา หัวหิน ปาดอง หรือปากแม่น้ำสายสำคัญ เช่น ปากแม่น้ำเจ้าพระยา ปากแม่น้ำบางปะกง มีปริมาณโคลิฟอร์ม แบคทีเรียและค่าความสกปรกในรูปบีโอดีสูงกว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลที่กำหนดไว้ตามลักษณะการใช้ประโยชน์ และในพื้นที่ที่มีแหล่งอุตสาหกรรมหนาแน่น เช่น แถบนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง พบว่ามีปริมาณค่ารวมของโลหะหนักเช่น โปรท เกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด³⁰ เป็นต้น

2) ภาวะมลพิษจากกิจกรรมที่พื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ (Pollution from sea - bed activities to national jurisdiction)

มลพิษจากกิจกรรมที่พื้นดินใต้ท้องทะเล หมายถึง มลพิษที่เกิดขึ้นโดยเป็นผลจากการสำรวจและแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติใต้ทะเลบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของไทย เช่น การขุดเจาะก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน และแร่ธาตุต่างๆ โดยภาวะมลพิษเกิด

²⁹ Montreal Guidelines for the protection of the marine environment against pollution from land-based sources 1985, Article 1 (b).

³⁰ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, รายละเอียดโครงการภายใต้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 - 2549 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2542) หน้า 6-13.

จากการใช้เทคโนโลยีในการสำรวจและขุดเจาะซึ่งจะต้องใช้เรือหรือแท่นขุดเจาะ (Platform) และมี การปล่อยของเสียจากกรรมวิธีการผลิตต่างๆ อันเป็นมลพิษ เช่น น้ำมัน น้ำมัน หรือสารเคมีต่างๆ ของเสียจากการดำเนินชีวิตประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวตั้งแต่จะส่งผลให้ คุณภาพของน้ำทะเลด้อยลง นอกจากนี้ การวางท่อส่งน้ำมันใต้ทะเล และอุบัติเหตุจากการขนส่ง น้ำมัน ก็ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนประกอบที่จะทำให้เกิดมลพิษ และทำให้ระบบนิเวศน์ของสิ่งมีชีวิตใน ทะเลสูญเสียไป ยกตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1969 ท่อส่งน้ำมันใต้ทะเลบริเวณชายฝั่งเมือง Santa Babara รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดฉีกขาดทำให้น้ำมันดิบรั่วไหลลงสู่ทะเลเป็น จำนวนถึงประมาณ 80,000 บาเรล ระยะเวลารวม 11 วัน และน้ำมันดังกล่าวได้ถูกพัดพาเข้าสู่ บริเวณชายฝั่ง ซึ่งคราบน้ำมันได้ทำความเสียหายแก่ชายฝั่งเป็นระยะยาวถึง 90 กิโลเมตร อีกทั้งทำ ความเสียหายให้แก่กิจการประมงและการเดินเรือด้วย และในปี ค.ศ. 1979 แท่นขุดเจาะ Ixtoc 1 ในอ่าวเม็กซิโกเกิดการระเบิดขึ้น ทำให้น้ำมันจำนวนมากทะลักลงสู่ทะเล ทำให้เกิดไฟลุกไหม้ และ น้ำมันไหลทะลักลงสู่ทะเลถึงวันละ 20,000 ถึง 40,000 บาเรล กว่าจะทำการแก้ไขควบคุม สถานการณ์ได้กินเวลานานมาก เป็นผลให้น้ำมันปนเปื้อนในสภาวะแวดล้อมทางทะเลถึงประมาณ 3 ล้านบาเรล ซึ่งเป็นการปนเปื้อนของน้ำมันทางทะเลมากกว่าครั้งใดๆ ที่เคยปรากฏมา ทำให้สัตว์ ทะเลตายไปเป็นจำนวนมาก เกิดการสูญเสียดังเศรษฐกิจ และเสียหายแก่การเดินเรือ³¹

นอกจากนี้ กิจกรรมการทำเหมืองแร่ซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติใต้พื้นทะเลก็มักจะก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเลโดยตะกอนจากการทำเหมือง แร่จะทำให้ทะเลเกิดความขุ่นข้นเป็นบริเวณกว้าง รบกวนการดำรงชีวิต การเจริญเติบโต ของ สิ่งมีชีวิตใต้ทะเล และทำให้ระบบนิเวศน์เสียไป ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวได้มีอยู่ทางตอนใต้ของประเทศ ไทยโดยเฉพาะฝั่งทะเลอันดามันในเขตจังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง และจังหวัดพังงา³² เป็นต้น ทำ ให้บริเวณดังกล่าวเกิดปริมาณตะกอนในทะเลสูงเป็นผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ทางทะเล

การผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยมีกระจายอยู่ทั่วไปในอ่าวไทย ซึ่งกิจกรรมนี้อาจ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการระบายทิ้งของเสียลงสู่ทะเล ได้แก่ น้ำจากขบวนการผลิต

³¹ อูมา ประมาณผล, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม ป้องกันและแก้ไข ภาวะมลพิษทาง ทะเลจากการทิ้งของเสีย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 13 - 14.

³² Proceeding of the regional technical workshop on the protection of the marine environment and related ecosystems, Marine environmental problems and issues in the ESCAP region (Bangkok: ESCAP - UN, 1985), p. 64.

(Produced Water) กากของเสีย (Solid Waste) และของเสียที่อยู่ในรูปก๊าซ (Gaseous Waste) ซึ่งของเสียที่เกิดขึ้นจะมี ปะรอก สารหนู ไฮโดรคาร์บอน ไฮโดรเจนซัลไฟด์ และสารประกอบเกลือในน้ำ จากขบวนการผลิตปิโตรเลียม โดยจะมีการระบายน้ำทิ้งประมาณ 90,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวันลงสู่ทะเล และแท่นขุดเจาะบางแห่งจะปล่อยสารปรอทออกมากับน้ำทิ้งประมาณ 270 – 550 กรัมปรอทต่อวัน³³ จากข้อเท็จจริงจึงพบว่าการปลดปล่อยของเสียจากกิจกรรมดังกล่าวเป็นประจำโดยขาดการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด และปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องการกระทำในเขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากกิจกรรมที่พื้นดินใต้ท้องทะเลจึงเกี่ยวข้องกับอำนาจของรัฐชายฝั่งดังจะได้กล่าวต่อไป

3) ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท (Pollution from dumping)

ในอนุสัญญากฎหมายทะเลได้ให้คำจำกัดความของ "การทิ้งเท" ไว้ว่าหมายถึง

- (1) การกำจัดของเสียต่างๆ หรือสารอื่นอย่างจงใจด้วยประการใดๆ จากเรือ อากาศยาน แท่นขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล
- (2) การกำจัดเรือ อากาศยาน แท่นขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลอย่างจงใจด้วยประการใดๆ³⁴

กล่าวได้ว่า การทิ้งเท คือ การนำของเสียไปทิ้งลงสู่ทะเลไม่ว่าจะเป็นของเสียในรูปแบบใด เช่น ของเสียที่เกิดจากการใช้พลังงานจากเรือ อากาศยาน หรือแท่นลอยน้ำ ซึ่งการทิ้งเทดังกล่าวอาจจะเห็นได้ไม่ชัดเจนว่าทำให้เกิดภาวะมลพิษเนื่องจากทะเลเป็นพื้นที่ที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาลจึงมีความสามารถที่จะรองรับการทิ้งเทของเสียได้ในระดับหนึ่ง แต่หากมีการทิ้งเทไปเรื่อยๆ จนถึงจุดหนึ่งก็สามารถก่อให้เกิดภาวะมลพิษที่มีความรุนแรงมากได้เนื่องจากความสามารถของสิ่งแวดล้อมที่จะรองรับของเสียมีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับประเภทของวัตถุหรือของเสียที่นำมาทิ้งเทเนื่องจากบางประเภทแม้จะทิ้งเทในปริมาณที่ไม่มากก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างร้ายแรงได้ การทิ้งเทของเสียจึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญและควรได้รับการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด หากไม่มีมาตรการอันเข้มงวดมาควบคุมก็เชื่อได้ว่าภาวะมลพิษจากการทิ้งเทจะเป็นปัญหาใหญ่ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้

³³ กรมควบคุมมลพิษ สำนักจัดการคุณภาพน้ำ ส่วนแหล่งน้ำทะเล, ทะเลไทย... วันนี้, (กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุมมลพิษ, 2546).

³⁴ UN Convention on the Law of the Sea, Article 1 (5)

ภาวะมลพิษจากการทิ้งเทโดยสถิติคิดเป็นจำนวนประมาณร้อยละ 10 ของภาวะมลพิษทางทะเลทั้งหมด³⁵ ปัจจุบันยังคงมีการนำของเสียไปทิ้งลงทะเล แต่ก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจน เนื่องจากขาดการเฝ้าระวัง และการบันทึกข้อมูลที่แน่นอน อีกทั้ง การทิ้งเทตามกฎหมายไทยจะต้องมีการขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งอาจจะต้องผ่านกระบวนการที่มีความยุ่งยากและใช้เวลานาน ยิ่งไปกว่านั้น ถึงแม้กฎหมายจะให้มีการทิ้งเทโดยได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีก็ไม่ได้ดำเนินการอนุญาตให้มีการทิ้งเทลงในเขตน่านน้ำไทยแต่อย่างใด³⁶ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้มีการลักลอบกระทำการดังกล่าว ดังนั้น หากกฎหมายไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังขาดความชัดเจน และขาดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพก็จะทำให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศได้รับความสูญเสียมากขึ้นเป็นลำดับ

4) ภาวะมลพิษจากเรือ (Pollution from vessels)

ภาวะมลพิษจากเรือเกิดขึ้นได้จากการปฏิบัติการตามปกติของเรือหรือเกิดจากการเกิดอุบัติเหตุของเรือในท้องทะเล มลพิษจากเรือที่เป็นผลจากการปฏิบัติงานตามปกติของเรือลงสู่ทะเล เช่น การล้างท้องเรือที่มีกากขยะและน้ำเสีย หรือการปล่อยน้ำล้างท้องเรือที่มีน้ำมันผสมอยู่ลงสู่ทะเล เป็นต้น ส่วนการเกิดอุบัติเหตุของเรือในท้องทะเลทำให้เกิดน้ำมันรั่วไหลก็เป็นอีกสาเหตุที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเล โดยมีการสำรวจพบว่าการปนเปื้อนของน้ำมันลงสู่ทะเลปีหนึ่งๆ ตกประมาณ 0.5 – 12.6 ล้านตันต่อปี ซึ่งร้อยละ 30 เกิดจากการขนส่งน้ำมันทางทะเล นอกจากนั้นเกิดจากอุบัติเหตุของเรือ เช่น เรือเกยตื้น ชนกัน หรือไฟไหม้ เป็นต้น โดยภาวะมลพิษจากเรือจะคิดเป็นประมาณร้อยละ 12 ของภาวะมลพิษทางทะเลทั้งหมด³⁷

³⁵ Lee A. Kimball, Impact of the Law of the Sea Convention on the Marine Environment, Implementing the United Nations Convention on the Law of the Sea: An International Symposium (Washington D.C.: Georgetown International Environmental Law Review, 1995), <http://www.weslaw.com>, ref. 7 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 745 (25 January 2009).

³⁶ อูมา ประมาณผล, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม ป้องกันและแก้ไข ภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสีย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 74.

³⁷ Lee A. Kimball, Impact of the Law of the Sea Convention on the Marine Environment, Implementing the United Nations Convention on the Law of the Sea: An International Symposium, (Washington D.C.: Georgetown International Environmental Law Review, 1995), <http://www.weslaw.com>, ref. 7 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 745 (25 January 2009).

เหตุการณ์ภาวะมลพิษจากเรือ นอกจากกรณี Exxon Valdez ดังที่ได้กล่าวข้างต้น นั้น มีเหตุการณ์สำคัญซึ่งถือเป็นมหันภัยร้ายแรง และเป็นเหตุการณ์ใหญ่ที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือมากที่สุด คือ กรณีเรือ The Prestige ซึ่งเป็นเรือสัญชาติอเมริกัน จดทะเบียนที่ประเทศบาฮามาส ได้จมลงห่างจากแนวชายฝั่งประมาณ 250 กิโลเมตรไปทางตอนเหนือของประเทศสเปน ทำให้น้ำมันประมาณ 63,000 ตัน หรือประมาณ 20 กว่าล้านแกลลอนรั่วไหล ซึ่งมากกว่าเรือ Exxon Valdez ถึงเท่าตัว โดยการรั่วไหลนั้น เป็นการรั่วไหลจากถังน้ำมันที่จมอยู่ใต้ทะเลกว่า 4,000 เมตร สร้างความเสียหายอย่างมากต่อระบบนิเวศวิทยาในทะเล และแนวชายฝั่ง รวมค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 2.5 พันล้านยูโร

การที่น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางทะเล เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศในทะเล ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยของสัตว์ ทำลายสภาพชายหาดซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยว อีกทั้งทำให้ปริมาณสัตว์น้ำรวมไปถึงสัตว์ทะเลอื่นลดลงตามไปด้วย จะเห็นได้จากกรณีการรั่วไหลของน้ำมันจากเรือ Amoco Cadiz ที่ Brittany ฝรั่งเศสในปี 2521 ทำให้นกทะเลจำนวน 3,200 ตัว จาก 30 ชนิดพันธุ์ต้องตายไปจากเหตุการณ์นั้น³⁸ และกรณีเรือ Exxon Valdez ทำให้นกตายไปกว่า 500,000 ตัว สัตว์น้ำขนาดใหญ่อีกประมาณ 1,000 ตัว ปัญหาภาวะมลพิษจากเรือจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และต้องได้รับการป้องกันล่วงหน้าโดยการติดตั้งอุปกรณ์ที่เหมาะสมแก่เรือเพื่อการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที หรือกำจัดของเสียที่เกิดจากการปฏิบัติงานโดยปกติของเรือก่อนปล่อยลงสู่ทะเล รวมทั้งการเตรียมการในเรื่องโรงรองรับและกำจัดของเสียไว้ที่ท่าเรือซึ่งประเทศไทยจะต้องนำมาใช้เพื่อการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล

ที่กล่าวมาเป็นการให้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาภาวะมลพิษทางทะเล ประเภทต่างๆ ที่อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาความเกี่ยวข้องของอำนาจรัฐในการป้องกัน ควบคุม และลดภาวะมลพิษแต่ละประเภท และความสัมพันธ์ของบทบาทของรัฐในแต่ละหน้าที่ต่อไป ซึ่งในแต่ละเรื่องนั้น อนุสัญญากฎหมายทะเลได้วางข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกัน การลด และการควบคุมมลพิษในแต่ละประเภทไว้ โดยในแต่ละประเภทมลพิษก็จะมีข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐ เช่น การให้รัฐออกกฎหมาย

³⁸ อูมา ประมาณผล, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม ป้องกันและแก้ไข ภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสีย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 9.

และข้อบังคับ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐออก และความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นต้น และมีข้อกำหนดที่ได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับมลพิษแต่ละเรื่อง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.3.1 พันธกรณีทั่วไปของรัฐในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามอนุสัญญา กฎหมายทะเล

อนุสัญญากฎหมายทะเล ภาค 12 ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ประกอบไปด้วยหลักการทั่วไป ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นรัฐธรรมนูญสำหรับการป้องกันมลพิษทางทะเลในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ³⁹ โดยเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องภาวะมลพิษ นั้น อนุสัญญาไม่ได้ประสงค์ที่จะให้ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งหมดทีเดียวเนื่องจากการรวบรวมแนวทางในการปฏิบัติที่ผ่านมาในทางระหว่างประเทศ จากการประชุมระหว่างประเทศต่างๆ และแนวทางปฏิบัติของรัฐ ในลักษณะของ package deal ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการสร้างระบบของกฎหมายระหว่างประเทศทางทะเล มิฉะนั้น จะเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ และขาดความเป็นระบบ การมีอนุสัญญากฎหมายทะเลจึงเป็นการจัดการเรื่องการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้อยู่อย่างเป็นระบบและมีความครอบคลุมทุกกรณี⁴⁰

สาระสำคัญของอนุสัญญากฎหมายทะเล ภาค 12 นี้ คือ หลักการทั่วไปที่อยู่ในข้อ 192-196 โดยในข้อ 192 ของอนุสัญญา เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เกี่ยวกับพันธกรณีโดยทั่วไปของรัฐ (General obligation) ว่า "รัฐมีพันธกรณีที่คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล" และ "รัฐมีสิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตน"⁴¹ และการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลรัฐจะกระทำได้โดยการออกมาตรการการป้องกัน (Prevent) การลด (Reduce) และควบคุม (Control) ภาวะมลพิษทางทะเล ซึ่งในข้อ 194 กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best practical means) โดยกำหนดให้รัฐใช้มาตรการที่ป้องกันที่สอดคล้องกับ

³⁹ Sivakant Tiwari, *Analysis of the legal framework of Part XII on Marine Environment*, SEAPOL international conference on the Implementation of the Law of the Sea Convention in the 1970's : Marine Environmental Protection and other Issues (Bali: Seeped, 1990), p. 100.

⁴⁰ Jonathan I. Charney, *Impact of the Law of the Sea Convention on the Marine Environment*, *Implementing the United Nations Convention on the Law of the Sea: An International Symposium* (Washington D.C.: Georgetown University Law Center, 1995), <http://www.westlaw.com> ref.7 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 731 (25 January 2009).

⁴¹ UN Convention on the law of the Sea, Article 193.

อนุสัญญากฎหมายทะเล ที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งใดๆ โดยใช้วิธีการที่จะพึงปฏิบัติได้ดีที่สุด ตามแต่จะเลือกและตามขีดความสามารถของตน

ข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล เป็นลักษณะข้อกำหนดที่เป็นหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐส่วนใหญ่จะเรียกร้องสิทธิที่ตนพึงได้รับตามอนุสัญญากฎหมายทะเล เช่น เรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล แต่จะเพิกเฉยต่อพันธกรณีอื่นๆ ที่รัฐมีตามอนุสัญญา⁴² ดังเช่นกรณีข้อพิพาทระหว่างประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ที่นำไปสู่การพิจารณาของศาลระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล โดยประเทศมาเลเซียขอให้ศาลมีคำสั่งออกมาตรการชั่วคราวในกรณีประเทศสิงคโปร์ได้ใช้สิทธิอธิปไตยตามอนุสัญญากฎหมายทะเลใน

การดำเนินกิจกรรมในเขตที่ตนมีสิทธิอธิปไตยแต่ได้ล้ำเข้ามาในทะเลอาณาเขตของประเทศมาเลเซีย โดยไม่ได้มีการแจ้งหรือหารือกันล่วงหน้า จนในที่สุดศาลได้สั่งให้สิงคโปร์ดำเนินการศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี และการดำเนินกิจกรรมจะต้องเป็นไปตามวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด และไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของประเทศมาเลเซีย หรือต้องไม่เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล⁴³ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทั่วไปของอนุสัญญากฎหมายทะเลดังกล่าวข้างต้น

ในข้อ 194 ของอนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐออกมาตรการเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล ซึ่งการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล จะหมายถึง การไม่ทำให้เกิดภาวะมลพิษ การทำให้ภาวะมลพิษทางทะเลที่มีอยู่มีจำนวนลดน้อยลง และการไม่ทำให้ภาวะมลพิษทางทะเลที่มีอยู่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติเพื่อการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลในภาค 12 นี้ แต่อนุสัญญากฎหมายทะเลไม่ได้กำหนดรายละเอียดของมาตรการไว้เนื่องจากอนุสัญญาประสงค์ให้มีการนำอนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมที่มีอยู่ก่อนหน้า หรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมาใช้เป็นมาตรฐานในการออกมาตรการของรัฐซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของอนุสัญญา

⁴² Lee A. Kimball, Impact of the Law of the Sea Convention on the Marine Environment, Implementing the United Nations Convention on the Law of the Sea: An International Symposium, (Washington D.C. : Georgetown International Environmental Law Review, 1995), <http://www.weslaw.com>, ref. 7 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 745 (25 January 2009).

⁴³ International Tribunal for the Law of the Sea, Case concerning land reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor, Order dated 8th October 2003, List of cases No. 12.

กฎหมายทะเล อันทำให้อนุสัญญามีความครอบคลุมและเป็นแนวทางที่รัฐจะนำไปใช้เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือตรวจสอบกฎหมายภายในของรัฐให้มีความเป็นสากลและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ

อย่างไรก็ตาม มาตรการที่รัฐจะนำมาใช้จะต้องมีลักษณะสำคัญตามที่อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 194 กำหนดไว้ ซึ่งมีหลักการสำคัญอันเป็นหลักที่เกิดขึ้นโดยการประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 คือ หลักการข้อ 21 การบัญญัติไว้ว่า "รัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศในการระวังไม่ให้กิจกรรมใดที่ได้กระทำในเขตอำนาจของตน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรือพื้นที่อื่นนอกเหนือเขตอำนาจของรัฐ" ซึ่งหลักการดังกล่าว คือหลักการละเว้นการใช้สิทธิของตนในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยอนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 194 วรรค 2 ได้นำหลักกฎหมายดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นอย่างเดียวกันดังนี้

"ให้รัฐใช้มาตรการทั้งปวงที่จำเป็นในการที่จะประกันว่ากิจกรรมภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของตนได้กระทำไปเพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยเกิดภาวะมลพิษแก่รัฐอื่น ๆ และสิ่งแวดล้อมของรัฐเหล่านั้น และภาวะมลพิษที่เกิดจากอุบัติเหตุหรือกิจกรรมภายใต้เขตอำนาจ หรือการควบคุมของรัฐจะต้องไม่แพร่กระจายไปจากบริเวณที่รัฐใช้สิทธิอธิปไตยตามอนุสัญญานี้"

หลักการดังกล่าว ประเทศไอร์แลนด์ ได้นำมาใช้ฟ้องร้องประเทศอังกฤษ ต่อศาลระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล ในคดี Mox Plant Case ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับโรงงานที่ตั้งอยู่ในฝั่งประเทศอังกฤษแต่ได้ก่อให้เกิดมลพิษกระจายตัว (Radioactive Pollution) ทำให้เกิดมลพิษต่อทะเลไอริช ประเทศไอร์แลนด์จึงได้ร้องต่อศาลว่าประเทศอังกฤษกระทำการฝ่าฝืนอนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 192, 193 และหรือ 194 และหรือ 207 และหรือ 211 และ 213 ขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีมาตรการชั่วคราวเพื่อป้องกันภาวะมลพิษ แม้ว่าจะเป็นข้อตกลงในอนุสัญญาอื่นที่ประเทศทั้งสองเป็นภาคี ศาลระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลก็พิจารณาให้ โดยในที่สุดได้มีคำสั่งให้ดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่อาจมีผลกระทบต่อทะเลไอริชหากมีการดำเนินงานของโรงงาน และดำเนินการตรวจสอบความเสี่ยงและผลกระทบของการดำเนินงานที่จะมีต่อทะเลไอริช อีกทั้งให้มีมาตรการป้องกันมลพิษทางทะเลที่อาจเกิดจากการดำเนินงานของโรงงานด้วย⁴⁴ จากคำสั่งศาลใน

⁴⁴ International Tribunal for the Law of the Sea, The Mox Plant Case, Order dated 3rd December 2001, List of cases No. 10.

คดีดังกล่าวจะเห็นว่า เป็นพัฒนาการเรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษจากแหล่งบนบก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสิทธิของรัฐชายฝั่งเป็นเรื่องสำคัญแต่รัฐชายฝั่งก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีเมื่อกิจกรรมของรัฐทำให้เกิดผลกระทบต่อรัฐอื่น⁴⁵

นอกจากหลักการดังกล่าวแล้ว รัฐยังมีพันธกรณีทั่วไปตามข้อ 195 ที่จะไม่ผลักระยะความเสียหายหรือภัยอันตรายจากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่ง หรือแปลงภาวะมลพิษจากแบบหนึ่งไปเป็นอีกแบบหนึ่งด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการที่ได้จากการประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์มเช่นกัน โดยในเรื่องนี้อนุสัญญาข้อ 195 ได้บัญญัติว่า “ในการใช้มาตรการเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ให้รัฐกระทำในลักษณะที่จะไม่เป็นการผลักระยะโดยตรงหรือโดยทางอ้อมซึ่งความเสียหายหรือภัยอันตรายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง หรือแปลงรูปมลพิษจากรูปหนึ่งเป็นอีกรูปหนึ่ง”

การที่สิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม อนุสัญญากฎหมายทะเลจึงได้นำหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาปรับใช้เป็นข้อกำหนดเรื่องมาตรการที่จะนำมาใช้และหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย ดังนั้น มาตรการที่จะนำมาใช้ป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล แม้อนุสัญญากฎหมายทะเลจะไม่ได้กำหนดไว้ในรายละเอียด แต่รัฐก็ต้องนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาเพื่อให้เกิดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของรัฐ เช่น หลักเรื่อง Precautionary principle ซึ่งเป็นหลักที่จะนำมาใช้พิจารณาเกี่ยวกับมาตรการเพื่อการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล โดยหลักดังกล่าวได้รับการยืนยันจากปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 ในหลักการข้อที่ 15 ให้นำมาใช้ในการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยทั่วกันตามแต่ความสามารถของรัฐแต่ละรัฐโดยไม่อาจนำเรื่องผลการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่ยังไม่ชัดเจนมากล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธการใช้หลักการดังกล่าวได้⁴⁶ เป็นต้น

⁴⁵ Daud Hassan, *International Conventions Relating to Land-Based Sources of Marine Pollution Control: Application and Shortcomings* (Washington D.C.: Georgetown International Environmental Law Review, 2004), <http://www.westlaw.com> ref. 16 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 657(2008, September 5).

⁴⁶ The Rio Declaration on Environment and Development, Principle 15.

นอกจากการออกมาตรการ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษทางทะเลดังกล่าว อนุสัญญากฎหมายทะเลยังได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐที่สำคัญ คือ หน้าที่ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมถึงหน้าที่ในการแจ้งให้รัฐอื่นทราบถึงความเสียหายที่ใกล้จะเกิดขึ้นหรือที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ปฏิญญาริโอได้กำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกันในหลักการข้อ 19 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการแจ้งให้รัฐอื่นทราบล่วงหน้าและแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรัฐนั้น และควรปรึกษากับรัฐนั้นด้วยความสุจริตโดยพลัน⁴⁷ เรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของรัฐ โดยรัฐที่ก่อมลพิษมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้ทราบ (Duty to notify) และรัฐที่อาจได้รับผลกระทบทางมลพิษมีสิทธิที่จะได้รับทราบ (Right to know) ซึ่งเป็นพันธกรณีทั่วไปที่มีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ เรื่องหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือ (Duty to co-operate)⁴⁸ และนอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว อนุสัญญากฎหมายทะเลยังได้กำหนดหน้าที่ที่สำคัญของรัฐอีกหลายประการ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญอันมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทั้งสิ้น อาทิเช่น การติดตามตรวจสอบผลกระทบจากมลพิษ⁴⁹ และหน้าที่ในการช่วยเหลือทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิคแก่รัฐกำลังพัฒนา⁵⁰ เป็นต้น

กล่าวได้ว่า อนุสัญญากฎหมายทะเลเป็นเพียงกรอบกว้างๆ รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะทบทวนกฎเกณฑ์ต่างๆ เป็นครั้งคราวเกี่ยวกับพัฒนาการที่เกิดขึ้น เช่น พัฒนาการด้านเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ และหลักเกณฑ์ที่มีการเสนอแนะในระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา ที่จะช่วยในการส่งเสริมการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล เช่น หลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การแก้ไขมลพิษฉุกเฉิน และการควบคุมและการจัดการมลพิษ เป็นต้น⁵¹

⁴⁷ Ibid., Principle 19.

⁴⁸ พรชัย ด้านวิวัฒน์, กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 94.

⁴⁹ UN Convention on the law of the Sea, Article 204.

⁵⁰ Ibid., Article 202.

⁵¹ Lee A. Kimball, Impact of the Law of the Sea Convention on the Marine Environment, Implementing the United Nations Convention on the Law of the Sea: An International Symposium, (Washington D.C.: Georgetown International Environmental Law Review, 1995),

นอกจากหลักทั่วไปดังกล่าวข้างต้น จากการศึกษาพบว่า อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่โดยทั่วไปในการดำเนินการดังต่อไปนี้

2.3.1.1 การออกกฎหมาย และข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่ต่างกันไปตามสถานะของรัฐ คือ รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า แต่ไม่ว่าจะเป็นการภาวะมลพิษประเภทใด หรือรัฐจะอยู่ในสถานะใด อนุสัญญากฎหมายทะเลก็กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จะต้องออกกฎหมายและข้อบังคับ และใช้มาตรการใดๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษแต่ละประเภท โดยกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการที่รัฐจะกำหนดขึ้นจะต้องอ้างอิงกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ

กฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง และรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล มีปรากฏก่อนที่จะมีอนุสัญญากฎหมายทะเลปรากฏในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยอนุสัญญากฎหมายทะเลไม่ได้นำหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในอนุสัญญา แต่ได้มุ่งประสานให้นำกฎเกณฑ์ตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่มาใช้ จึงกล่าวได้ว่ากฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ คือ หลักเกณฑ์ของอนุสัญญาที่มีอยู่ล้อมรอบอนุสัญญากฎหมายทะเลนั่นเอง โดยมีข้อสังเกตว่า หน้าที่ของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกนี้ จะมีความแตกต่างจากข้อกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับภาวะมลพิษอื่นๆ เนื่องจากในอนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้การออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก นั้นจะต้องกระทำโดยคำนึงถึงกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ ขณะที่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกกฎหมายของรัฐในเรื่องภาวะมลพิษอื่นๆ นั้น อนุสัญญากำหนดว่า จะต้องไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ

สาเหตุที่อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดไว้แตกต่างกันเนื่องจากอนุสัญญากฎหมายทะเลเคารพหลักการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือดินแดน ซึ่งโดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial Jurisdiction) รัฐชายฝั่งจะมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน ซึ่งคำว่า "ดินแดน" ของรัฐนั้น อนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศและจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ให้ความหมายรวมถึงดินแดนที่รัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ซึ่งได้แก่น่านน้ำภายใน (Territorial Water) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) ห้วงอากาศเหนือน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขต ตลอดจนพื้นดินท้องทะเล (sea-bed) กับดินใต้ผิวดิน (subsoil) ของ

พื้นที่ดังกล่าว ตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 1 (1), 1 (2) และข้อ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ซึ่งข้อ 2 อนุสัญญากฎหมายทะเลซึ่งได้กำหนดไว้ในเรื่องเดียวกันว่า

- 1) อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งให้ขยายเลยไปจากอาณาเขตทางบกและน่านน้ำภายในของตน และในกรณีของรัฐหมู่เกาะ จากน่านน้ำหมู่เกาะของตน จนถึงแนวทะเลติดชายฝั่งซึ่งเรียกว่าทะเลอาณาเขต
- 2) อำนาจอธิปไตยนี้ขยายไปถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต ตลอดจนพื้นดินท้องทะเลกับดินใต้ผิวดินของทะเลอาณาเขต
- 3) อำนาจอธิปไตยเหนือทะเลอาณาเขตให้ใช้ภายใต้บังคับแห่งอนุสัญญานี้และกฎเกณฑ์อื่นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ⁵²

ดังนั้น เรื่องเกี่ยวกับภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับดินแดนของรัฐโดยตรง รัฐจึงมีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ได้อยู่ตามความต้องการของตน เว้นแต่ว่ารัฐนั้นได้เข้าผูกพันตนไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นซึ่งมีการกำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

นอกจากอำนาจอธิปไตยของรัฐตามหลักการใช้อำนาจรัฐเหนือดินแดนแล้ว อนุสัญญากฎหมายทะเลยังกำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยในการเสาะหาและแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลและไหล่ทวีป แต่รัฐมีพันธกรณีในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่ดังกล่าวด้วย โดยการออกกฎหมายและข้อบังคับ รวมถึงบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษในพื้นที่สิทธิอธิปไตยดังกล่าว ดังนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับภาวะมลพิษอื่น เช่น ภาวะมลพิษจากกิจกรรมท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท และภาวะมลพิษจากเรือ นั้น อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดให้รัฐออกกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการใดๆ โดยให้มีผลบังคับไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหรือไม่น้อยไปกว่ากฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งจะมีสภาพบังคับมากกว่าการออกกฎหมายเกี่ยวกับภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐต้องปฏิบัติเนื่องจากการใช้สิทธิอธิปไตยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ควรจะเป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกัน มิใช่จะออกกฎหมายอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจตน อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ รัฐยังคงมีดุลพินิจในส่วนของวิธีการ เนื่องจาก

⁵² UN Convention on the Law of the Sea, Article 2.

อนุสัญญากฎหมายทะเลไม่ได้มีข้อกำหนดครอบคลุมไปถึงเรื่องดังกล่าว⁵³ กล่าวได้ว่ารัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศในการออกกฎหมาย เช่น เรื่องภาวะมลพิษจากการทิ้งเท ต้องถือเอากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเป็น Minimum standard ส่วนเรื่องภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก ใช้ National standard ได้แต่ต้องคำนึงถึงมาตรฐานระหว่างประเทศด้วย⁵⁴

รายละเอียดของข้อกำหนดที่มีในการป้องกัน การลด และการควบคุมมลพิษแต่ละประเภทมลพิษนั้น ผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

2.3.1.2 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล

อนุสัญญากฎหมายทะเลมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องแยกต่างหากกันออกไปตามสภาพปัญหาภาวะมลพิษ และผู้บังคับใช้กฎหมาย แต่จากการศึกษาพบว่า โดยทั่วไปมีหลักในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายร่วมกัน ดังนี้

- 1) ให้รัฐบังคับใช้กฎหมายภายในเพื่อการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล
- 2) ให้รัฐอนุวัติการกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ ที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ หรือการประชุมกันทางการทูตเพื่อการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล
- 3) ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญานี้ คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เรือ อากาศยาน หรือ เรือหรืออากาศยานอื่นที่สามารถระบุได้ว่าเป็นการกระทำในนามของรัฐบาลและได้รับอนุญาตให้กระทำการนั้น⁵⁵

⁵³ คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการค้าระหว่างประเทศ, "รายงานคณะอนุกรรมการเรื่องแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ," หน้า 144. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁵⁴ Lee A. Kimball, Impact of the Law of the Sea Convention on the Marine Environment, Implementing the United Nations Convention on the Law of the Sea: An International Symposium, (Washington D.C.: Georgetown International Environmental Law Review, 1995), <http://www.weslaw.com> ref. 7 Geo. Int'l Env'tl. L. Rev. 745 (25 January 2009).

⁵⁵ UN Convention on the Law of the Sea, Article 224.

4) ให้รัฐกำหนดวิธีการดำเนินการใดๆ ทางแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายจากความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษทางทะเลได้⁵⁶

5) ให้รัฐกำหนดโทษในการกระทำความผิดสำหรับเรือต่างชาติที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในดินแดนของตนหรือทะเลอาณาเขตของตนไว้เป็นโทษที่เป็นตัวเงินเท่านั้น เว้นแต่กรณีเป็นการกระทำโดยจงใจและทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในทะเลอาณาเขตจากการกระทำนั้น รัฐอาจกำหนดโทษไว้ให้เกินกว่าโทษปรับก็ได้⁵⁷

การบังคับใช้กฎหมายในแต่ละเรื่องยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของปัญหาภาวะมลพิษ ซึ่งรัฐแต่ละรัฐจะมีข้อกำหนดที่แตกต่างกันตามบทบาทของรัฐ เช่นในเรื่องการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากเรือ อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐไว้แยกต่างหากจากกันอย่างชัดเจน คือ รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของท่า เพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายตามบทบาทของรัฐตามอนุสัญญากฎหมายทะเล มีดังต่อไปนี้

2.3.1.2.1 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐชายฝั่ง

โดยหลักอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial jurisdiction) รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ในการใช้อำนาจรัฐเหนือดินแดนของตน ซึ่งอนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศข้อ 2 รวมทั้งจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ได้ให้ความหมายไว้ว่า ดินแดนเป็นที่ที่รัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ ซึ่งรวมถึงพื้นที่ๆ เป็นน่านน้ำภายใน (Territorial Water) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) ห้วงอากาศเหนือน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขต ตลอดจนพื้นดินท้องทะเล (Sea-bed) กับดินใต้ผิวดิน (Subsoil) ของทะเลอาณาเขตด้วย ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ รัฐชายฝั่งยังมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign rights) เหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่รัฐสามารถใช้สิทธิและมีหน้าที่บางอย่างตามที่กฎหมายกำหนด แต่จะไม่สามารถใช้ได้อย่างเต็มที่เหมือนกับอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งอนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 73 (1) กล่าวถึงเรื่องการใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งว่า รัฐชายฝั่งจะมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจ (Exploration) การแสวงหาประโยชน์ (Exploitation) การอนุรักษ์

⁵⁶ Ibid., Article 229.

⁵⁷ Ibid., Article 230 (2).

(Conservation) และจัดการ (Management) ทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และใช้มาตรการต่างๆ รวมทั้งการขึ้นเรือ การตรวจ การจับกุม และกระบวนการพิจารณาทางศาลเท่าที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่รัฐได้ออกตามอนุสัญญากฎหมายทะเลนี้

คำว่า “สิทธิอธิปไตย” ในที่นี้จะแตกต่างจากคำว่า “อำนาจอธิปไตย” กล่าวคือสิทธิอธิปไตยมีลักษณะที่จำกัดกว่าอำนาจอธิปไตยมาก ทั้งในแง่เนื้อหาของสิทธิและบริเวณที่ใช้บังคับสิทธิ เนื่องจากสิทธิอธิปไตยของรัฐจะครอบคลุมเฉพาะเพียงบางเรื่องเท่าที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตและรับรองไว้เท่านั้นโดยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งจะครอบคลุมเฉพาะการสำรวจ การแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและกิจกรรมอื่นๆ ในทางเศรษฐกิจเท่านั้น กิจกรรมอื่นใดนอกเหนือจากนี้จะไม่ตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง⁵⁸ ในขณะที่ อำนาจอธิปไตยของรัฐครอบคลุมการออกกฎหมายและการใช้บังคับกฎหมายทุกเรื่อง เว้นแต่กรณีที่กฎหมายระหว่างประเทศห้ามไว้ เช่น กฎหมายที่ขัดกับกฎหมายเด็ดขาด (Jus cogens) ของกฎหมายระหว่างประเทศ

ในการใช้อำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในเขตอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยของรัฐ ซึ่งจะหมายความรวมถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป โดยในแต่ละประเภทภาวามลพิษทางทะเล รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายแตกต่างกันไป และการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละอาณาเขตทะเลจะมีความแตกต่างกัน เช่น ในเรื่องการป้องกันมลพิษจากเรือ หากเรือแล่นอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งจะต้องให้เรือให้ข้อสนเทศก่อนก่อนที่จะดำเนินการอย่างอื่นได้ แต่หากเรือแล่นอยู่ในทะเลอาณาเขต ก็ให้สอบสวนและดำเนินการอย่างอื่นต่อไปได้ เป็นต้น รายละเอียดในเรื่องนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

2.3.1.2.2 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐเจ้าของธง

รัฐเจ้าของธง หมายถึง รัฐที่ให้สัญชาติแก่เรือหรืออากาศยาน เรือทุกลำต้องมีสัญชาติเสมอโดยสัญชาตินี้เป็นเครื่องกำหนดว่าเรือลำนั้นผูกพันอยู่กับกฎหมายของรัฐใด⁵⁹ ส่วนรัฐ

⁵⁸ พรชัย ด้านวิวัฒน์, กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 109.

⁵⁹ สุธาบดี สัตตบุศย์, กฎหมายทะเล, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2524), หน้า 15.

เจ้าของธงตามหลักในอนุสัญญากฎหมายทะเลจะหมายถึงรัฐที่เรือชักธงของตนหรือจดทะเบียนกับตนไม่ว่าเรือนั้นจะไปอยู่ในดินแดนของรัฐใด โดยรัฐเจ้าของธงจะมีอำนาจเหนือเรือสัญชาติตนเป็นไปตามหลักการใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคล (Personal Jurisdiction) ซึ่งวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลนี้ก็เพื่อเป็นการปกป้องเรือสัญชาติตน โดยเขตอำนาจรัฐเจ้าของธงเหนือเรือจะถูกใช้ได้อย่างเต็มที่ในขณะที่เรือนั้นแล่นอยู่ในทะเลหลวง (High sea) เนื่องจากในทะเลหลวงนั้นถือกันว่าเป็นดินแดนที่ไม่มีได้อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐใดๆ รัฐเจ้าของธงจึงสามารถใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในข้อ 90 ของอนุสัญญากฎหมายทะเลที่บัญญัติว่ารัฐทุกรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ชายฝั่ง มีสิทธิที่จะเดินเรือชักธงของตนในทะเลหลวง อนุสัญญาจึงมีการกำหนดให้รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายกับเรือที่ชักธงหรือที่จดทะเบียนกับตนไม่ว่าการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้น ณ พื้นที่ทะเลใด โดยโทษที่กำหนดแก่เรือของตนจะต้องมีความรุนแรงเพียงพอต่อการปราบปรามการกระทำการฝ่าฝืนด้วย เสมือนว่าการฝ่าฝืนนั้นได้เกิดขึ้นในเขตอธิปไตยของรัฐ

2.3.1.2.3 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐเจ้าของท่า

รัฐเจ้าของท่า หมายถึง รัฐชายฝั่งที่เรือเข้ามาแวะจอดที่ท่าเรือ (Port) หรือท่าเรือนอกชายฝั่ง (Offshore terminal) ซึ่งอาจอยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งหรือไม่ก็ได้โดยอนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายกับเรือที่เข้าจอดในท่าเรือของรัฐเจ้าของท่าโดยดำเนินการตามวิธีการที่อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนด รวมถึงพันธกรณีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาอื่นว่าด้วยมาตรฐานของเรือ ความปลอดภัยในการเดินทะเล และการป้องกันภาวะมลพิษ รัฐเจ้าของท่าอาจบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศหรือข้อบังคับของประเทศที่ได้บัญญัติขึ้นตามอนุสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่นำมาปรับใช้ได้ โดยให้เป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งให้เรือที่จะทำการเข้ามาสู่น้ำหรือผ่านน้ำภายในหรือท่าเรือนอกชายฝั่งปฏิบัติตาม นอกจากนี้ รัฐเจ้าของท่ามีหน้าที่ในการดำเนินการกับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนในทะเลที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของรัฐใด ซึ่งหมายถึงการกระทำการฝ่าฝืนในทะเลหลวง โดยการดำเนินการกับเรือจะกระทำเมื่อเรือที่กระทำการฝ่าฝืนได้เข้ามาจอดที่ท่าเรือของรัฐ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวประสงค์ให้การดำเนินการกับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนนั้นมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นในกรณีที่เรือนั้นได้กระทำความผิดนอกอำนาจรัฐใด และรัฐเจ้าของธงเพิกเฉยที่จะดำเนินการใดๆ กับเรือของตน หรือรัฐเจ้าของธงไม่มีอำนาจตามกฎหมายให้ดำเนินการ

2.3.1.2.4 ความสัมพันธ์ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายตามบทบาทของรัฐ

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะเป็นไปตามอำนาจรัฐ 2 ประเภท คือ เขตอำนาจรัฐเหนือดินแดน (Territorial jurisdiction) และเขตอำนาจรัฐเหนือบุคคล (Personal jurisdiction) โดยเขตอำนาจรัฐเหนือดินแดนจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายโดยรัฐชายฝั่ง (Coastal State) ซึ่งกฎหมายที่ออกมาจะใช้บังคับแก่พื้นที่ที่อยู่ในอาณาเขตของตนไม่ว่าจะเป็นพื้นที่บนบก ท่าเรือ น่านน้ำภายใน ที่อยู่ในอาณาเขตทางทะเลของตน เช่น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก จากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเล การทิ้งเท และจากเรือที่อยู่ในระยะ 200 ไมล์ทะเล

ส่วนอำนาจรัฐเหนือบุคคล จะเป็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายโดยรัฐเจ้าของธงกับเรือที่ชักธงหรือที่จดทะเบียนกับตน ซึ่งอนุสัญญากฎหมายทะเลก็ได้กำหนดเรื่องการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเจ้าของธงไว้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายกับเรือต่างชาติที่ก่อให้เกิดมลพิษในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐ เดิมทีนั้นยังเป็นปัญหา แต่อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 218 ได้อุดช่องว่างในเรื่องนี้ โดยกำหนดอำนาจรัฐในการบังคับใช้กฎหมายขึ้นมาอีกประเภท คือ อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐเจ้าของท่า ซึ่งในอนุสัญญากฎหมายทะเลข้อดังกล่าวได้กำหนดให้เรือต่างชาติที่ก่อให้เกิดมลพิษ หากได้เข้ามายังท่าเรือหรือ ณ ท่าเรือนอกชายฝั่งของอีกรัฐหนึ่งโดยสมัครใจ รัฐเจ้าของท่านั้นอาจดำเนินการกับเรือดังกล่าวเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งใดๆ จากเรือลงนอกเขตอำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นการละเมิดกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐเจ้าของท่ายังมีหน้าที่ในการดำเนินการกับเรือต่างชาติเกี่ยวกับการกระทำการฝ่าฝืนในเขตอำนาจของรัฐอื่น หรือดำเนินการสอบสวนกรณีการปล่อยทิ้งทำให้เกิดความเสียหายต่อน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น ไม่ว่าจะการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้นที่ใด ซึ่งเป็นหน้าที่ในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐเจ้าของท่า เมื่อได้รับการร้องขอจากรัฐนั้น

เรื่องความสัมพันธ์ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายตามบทบาทของรัฐจะเห็นได้ชัดจากข้อกำหนดเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันมลพิษจากการทิ้งเท และการป้องกันมลพิษจากเรือ ทั้งนี้ เนื่องจากภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก และจากกิจกรรมบนพื้นดินภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติจะเกี่ยวข้องกันอำนาจหน้าที่ของรัฐชายฝั่งโดยตรง ดังรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

2.3.1.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐ

เนื่องด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมทางทะเลเมื่อเกิดขึ้นแล้วอาจส่งผลกระทบต่อแผ่ขยายไปไกลจากแหล่งกำเนิดมากจนกลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศ ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาจึงเป็นสิ่งที่การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ. 1992 ได้ให้ความสำคัญและกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ 21 ที่เรียกว่า “แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ซึ่งกำหนดให้รัฐใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับโลกและระดับภูมิภาคในการร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของโลกโดยส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเชิงอนุรักษ์ มีประสิทธิภาพและมีใช้อย่างยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยได้ให้การรับรองต่อแผนการปฏิบัติการ 21 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2525 ร่วมกับประเทศสมาชิกอื่นอีก 157 ประเทศ ประเทศไทยจึงมีหน้าที่ต้องให้ความสำคัญกับการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย

ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเลภาค 12 ข้อ 197 ซึ่งประสงค์ให้รัฐทั้งหลายร่วมมือในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศในระดับโลก และระดับภูมิภาคตามแต่ความเหมาะสมในการที่จะป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล ซึ่งข้อกำหนดนี้เป็นหลักการซึ่งสอดคล้องอยู่ในบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทุกประเภท ด้วยเหตุผลที่ว่าลักษณะทางกายภาพของท้องทะเลมีความกว้างใหญ่และเป็นพื้นที่ที่มีความเชื่อมต่อกับรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ เมื่อเกิดมลพิษทางทะเลในเขตอำนาจของรัฐฯ หนึ่งอาจทำให้ผลกระทบไปเกิดแก่อีกรัฐหนึ่งได้ ปัญหามลพิษทางทะเลจึงไม่ได้เป็นปัญหาของรัฐใดรัฐหนึ่ง ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้บรรลุดัตถุประสงค์ในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลได้อย่างยั่งยืน อนุสัญญากฎหมายทะเลจึงมีความพยายามที่ต้องการให้รัฐทั้งหลายให้ความร่วมมือกันในเรื่องนี้

หลักเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุสัญญากฎหมายทะเลได้ประกอบไปด้วยหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นการแจ้งให้รัฐอื่นทราบล่วงหน้าถึงภัยอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น⁶⁰ และการให้รัฐร่วมมือกันในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งมาตรการที่จะนำมาใช้จะต้องเป็นมาตรการที่สามารถควบคุมมลพิษจากกิจกรรมภายใน

⁶⁰ UN Convention on the Law of the Sea, Article 198.

เขตอำนาจรัฐไม่ให้ไปก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น⁶¹ โดยปัจจุบันมีประเทศเพื่อนบ้านของไทยอยู่เพียงประเทศเดียวที่ยังไม่เป็นภาคีอนุสัญญากฎหมายทะเล คือ ประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศที่ได้ลงนามในอนุสัญญาแต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันเช่นเดียวกับประเทศไทย จึงมีหน้าที่ที่จะไม่กระทำหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ที่เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ซึ่งเรื่องนี้เป็นผลดีแก่ประเทศไทยในระดับหนึ่งที่จะกล่าวอ้างบทบัญญัติของอนุสัญญากฎหมายทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านได้ หากมีการกระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลโดยประเทศเพื่อนบ้านนั้น

2.3.1.4 ความคุ้มกันอธิปไตย

อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 236 ได้กำหนดยกเว้นความรับผิด ในลักษณะเป็นการคุ้มกันอธิปไตยแก่เรือรบ เรือสำรวจของกองทัพเรือ และเรืออื่นๆ หรืออากาศยานที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือปฏิบัติการโดยรัฐ และที่ใช้ชั่วคราวเพียงเพื่อกิจการที่ไม่ใช่เชิงพาณิชย์ของรัฐบาล (Non-commercial service) โดยเรือหรืออากาศยานดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญากฎหมายทะเลเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล อย่างไรก็ตาม รัฐจะต้องทำให้แน่ใจว่า เรือดังกล่าวจะกระทำการในลักษณะที่สอดคล้องกับอนุสัญญานี้ ตามสมควรและสามารถปฏิบัติได้ตามมาตรฐานการภายใต้อนุสัญญานี้

2.3.1.5 ความรับผิดหรือบทลงโทษต่อผู้ที่ก่อให้เกิดมลภาวะ

อนุสัญญากฎหมายทะเลไม่ได้กำหนดความรับผิดหรือบทลงโทษทางอาญาไว้ แต่ได้กำหนดว่า รัฐจะกำหนดโทษเป็นอย่างอื่นนอกจากโทษปรับแก่เรือที่กระทำการฝ่าฝืนไม่ได้ เว้นแต่การฝ่าฝืนนั้นเกิดขึ้นในทะเลอาณาเขตของรัฐและได้เกิดขึ้นโดยจงใจและรุนแรงทำให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ทะเลอาณาเขต⁶² ส่วนความรับผิดทางแพ่ง อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 235 ได้กล่าวถึงความรับผิดของรัฐและความรับผิดทางแพ่งของบุคคลและนิติบุคคลที่ก่อให้เกิดมลพิษไว้ โดยในข้อ 235 (1) เป็นข้อกำหนดทั่วไปซึ่งกำหนดให้รัฐรับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล และรัฐจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ในส่วนของความรับผิดทางแพ่ง อนุสัญญาได้กำหนดไว้ในข้อ 235 (2) และ 235 (3) โดยในข้อ 235 (2) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องให้หลักประกันว่าตามกฎหมายภายในของตนให้มีการไล่เบียดได้ตามระบบกฎหมายของตน สำหรับการชดเชยที่รวดเร็วและเพียงพอ หรือการบรรเทา

⁶¹ Ibid., Article 194.

⁶² Ibid., Article 230(2).

ทุกข้ออย่างอื่นในส่วนที่เกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลภายใต้เขตอำนาจของตน

ส่วนข้อ 235 (3) กำหนดให้รัฐให้ความร่วมมือในการนำกฎเกณฑ์หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่เกี่ยวกับความรับผิดชอบและความรับผิดชอบในการประเมินและการชดเชยค่าเสียหายหรือยุติข้อพิพาทที่เกี่ยวข้อง รวมถึงวิธีการชำระค่าเสียหายที่เหมาะสมไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการรับประกันหรือการจัดให้มีกองทุนเพื่อการดังกล่าว

2.3.1.6 มาตรการปกป้อง (Safeguards)

มาตรการปกป้องตามอนุสัญญากฎหมายทะเลถูกบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของรัฐต่างๆ ไปในทางที่ผิดและเพื่อการจัดระบบการใช้อำนาจของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการปฏิบัติของรัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของท่าที่มีต่อเรือต่างประเทศ เพื่อมิให้เป็นการแทรกแซงอำนาจของรัฐเจ้าของธง คือ การใช้อำนาจของรัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของท่าต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อเรือต่างประเทศของรัฐใด และจะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อการเดินเรือหรือเป็นอันตรายต่อเรือ การใช้อำนาจนั้น จะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยเรือหรืออากาศยานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้อำนาจตรวจเรือจะต้องทำตามขั้นตอนที่จะต้องตรวจเอกสารที่จำเป็นจะต้องเก็บรักษาบนเรือก่อนเมื่อเอกสารนั้นไม่สมบูรณ์หรือไม่ตรงตามความเป็นจริง รัฐเจ้าของท่าและรัฐชายฝั่งจึงจะตรวจสภาพเรือได้⁶³ ส่วนในการดำเนินคดีกับเรือ รัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของท่าจะรับฟังพยานหลักฐานและยอมรับการเข้าร่วมการพิจารณาของ IMO รัฐเจ้าของธง และรัฐที่ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษ⁶⁴ และการปล่อยเรือจะกระทำได้เมื่อมีการวางประกันเว้นแต่กรณีที่เรือไม่เหมาะสมกับการเดินเรือ⁶⁵ ส่วนมาตรการปกป้องอื่นที่สำคัญมีดังนี้

2.3.1.6.1 การใช้บังคับกฎหมายของรัฐกับความผิดที่เกิดขึ้นในเขตทะเลหลวง

ทะเลหลวง (High Sea) หมายถึง ส่วนของทะเลซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทะเลอาณาเขต หรือน่านน้ำภายในของรัฐ หรือน่านน้ำหมู่เกาะของรัฐหมู่เกาะ⁶⁶ กล่าวคือ

⁶³ Ibid., Article 223.

⁶⁴ Ibid., Article 226.

⁶⁵ Ibid., Article 226.

⁶⁶ Ibid., Article 210 (6).

ไม่อยู่ในเขตอำนาจตามหลักดินแดนของรัฐใด ซึ่งเขตทะเลหลวงนี้ กฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นเขตเสรี ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐใด แต่หากเรือใดได้กระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดมลพิษทางทะเล รัฐเจ้าของธงมีอำนาจใช้บังคับกฎหมายกับเรือสัญชาติตนที่ได้กระทำการฝ่าฝืนนั้นได้ ไม่ว่าการกระทำการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้นที่ใดตามหลักการใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคล อย่างไรก็ตาม อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดให้รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายโดยการสอบสวน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐเจ้าของท่า

2.3.1.6.2 การระงับและการจำกัดการดำเนินกระบวนการพิจารณา

อนุสัญญากฎหมายทะเลให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจเด็ดขาดของรัฐเจ้าของธงมากกว่ารัฐอื่นในเรื่องการกระทำความผิดในเขตทะเลหลวง หรือนอกเขตอำนาจทางทะเลของรัฐ โดยรัฐเจ้าของธงมีสิทธิดีกว่าในการดำเนินกระบวนการพิจารณากำหนดโทษกับเรือสัญชาติตนในความผิดเดียวกัน และรัฐอื่นจะต้องระงับการพิจารณากำหนดโทษกับเรือที่ได้กระทำการฝ่าฝืนหากรัฐเจ้าของธงนั้นได้ดำเนินกระบวนการแล้วภายในหกเดือนนับแต่ได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาครั้งแรก แต่มีข้อยกเว้นที่รัฐนั้นไม่จำเป็นต้องระงับการดำเนินกระบวนการ คือ

- 1) การกระทำการฝ่าฝืนได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อรัฐชายฝั่ง
- 2) รัฐเจ้าของธงละเลยซ้ำแล้วซ้ำเล่าซึ่งพันธกรณีของตนที่จะบังคับอย่างมีประสิทธิภาพให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนที่กระทำโดยเรือของตน

อย่างไรก็ตาม หากรัฐชายฝั่งไม่พึงพอใจในการดำเนินการโดยรัฐเจ้าของธง หลังจากที่ได้โอนคดีไปแล้ว รัฐชายฝั่งอาจดำเนินการร้องเรียนรัฐเจ้าของธงหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป ซึ่งหลักทั้งหมดที่กล่าวมานี้ปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเล 228 (1)

นอกจากนี้ อำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อกำหนดโทษกับเรือต่างชาติจะสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนด 3 ปีนับจากวันที่ได้กระทำการฝ่าฝืน ทั้งนี้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 228 (2) และหากรัฐใดรัฐหนึ่งได้ดำเนินกระบวนการพิจารณากับเรือที่กระทำความผิดแล้ว รัฐอีกรัฐหนึ่งก็ไม่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณา แต่ไม่เป็นการเสื่อมเสียสิทธิของ

รัฐเจ้าของธงในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อกำหนดโทษตามกฎหมายของตนได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนหน้านั้นโดยอีกรัฐหนึ่ง

2.3.1.6.3 ความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายโดยมิชอบ

นอกจากสิทธิและหน้าที่ของรัฐในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น อนุสัญญากฎหมายทะเลยังได้กำหนดไว้เพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐ เช่น การใช้อำนาจของรัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของท่าต่อเรือต่างชาติจะต้องถูกใช้โดยเจ้าพนักงานหรือโดยเรือรบอากาศยานทหาร หรือเรือ หรืออากาศยานอื่นที่มีเครื่องหมายชัดเจนและบ่งชี้ได้ว่าใช้ในราชการของรัฐบาลและได้รับมอบอำนาจเพื่อการนั้น⁶⁷ และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อเรือต่างชาติของรัฐโดยพหุนัยหรือนินัย⁶⁸ และจะต้องไม่ทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือต่อเรือ หรือนำเรือนั้นไปสู่อำนาจที่ทอดสมอที่ไม่ปลอดภัย หรือปล่อยให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลต้องเสี่ยงภัยโดยไม่มีเหตุผลสมควร⁶⁹ เป็นต้น โดยเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน (Safeguard) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของรัฐต่างๆ ไปในทางที่ผิด และป้องกันมิให้รัฐชายฝั่งหรือรัฐเจ้าของท่าใช้สิทธิเกินควรกับเรือต่างชาติ

การใช้มาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเกินเลยกว่ามาตรการที่จำเป็นอันสมควรเมื่อพิจารณาถึงข้อมูลที่มีอยู่ รัฐนั้นจะต้องชดเชยความเสียหายที่เหมาะสมแก่รัฐเจ้าของธงที่ได้รับ ความเสียหายจากการใช้มาตรการของรัฐ โดยหลักการในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการใช้บังคับกฎหมายโดยมิชอบนี้อยู่ในข้อ 232 ของอนุสัญญากฎหมายทะเล และหลักการดังกล่าวก็ได้ถูกกำหนดไว้เป็นอย่างดีในอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1985 มาตรา 20 แม้ว่าในอนุสัญญานั้นจะไม่ได้กล่าวถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่อย่างใด นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าด้วยการเดินเรือในทะเลหลวง ค.ศ. 1969 มาตรา 6 ได้ระบุให้รัฐภาคีที่ใช้มาตรการขัดแย้งกับบทบัญญัติของอนุสัญญามีหน้าที่ต้องชดเชยความเสียหายในกรณีที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการที่เกินความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา นอกจากนี้ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 หรือที่เรียกว่า

⁶⁷ Ibid., Article 224.

⁶⁸ Ibid., Article 227.

⁶⁹ Ibid., Article 225.

MARPOL 73/78 มาตรา 7 (2) ได้กำหนดไว้เช่นกันให้เรือที่ได้ถูกกักไว้หรือถูกห้ามไม่ให้เดินเรือโดยมาตรการตามอนุสัญญาจะต้องได้รับชดเชยค่าเสียหายสำหรับความเสียหายหรือความสูญเสียใดๆ

ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การใช้มาตรการใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกินความจำเป็นโดยรัฐอาจมีความรับผิดชอบต่อยุทธศาสตร์อื่นด้วย ซึ่งรัฐที่จะเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาจะต้องนำเรื่องนี้มาพิจารณาถึงขอบเขตในการใช้บังคับกฎหมายของตนด้วย

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญากฎหมายทะเลและอนุสัญญาอื่นว่าด้วยการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

อนุสัญญากฎหมายทะเลเป็นอนุสัญญาที่ได้วางกรอบไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น ไม่ได้บัญญัติไว้โดยละเอียดเกี่ยวกับแหล่งที่มาหรือการแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่ละประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อนุสัญญากฎหมายทะเลให้นิยามละเอียดในอนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่ละประเภทมาใช้ควบคู่กันไป โดยในข้อ 237 ของอนุสัญญากฎหมายทะเลบัญญัติไว้ว่า "บทบัญญัติแห่งภาคนี้ย่อมไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อพันธกรณีอันเฉพาะเจาะจงที่รัฐมีภายใต้อนุสัญญาและความตกลงพิเศษที่ได้กระทำขึ้นก่อนหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และเกี่ยวกับความตกลงซึ่งอาจกระทำขึ้นสืบต่อจากหลักทั่วไปที่ระบุไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเลนี้" โดยพันธกรณีของรัฐมีตามอนุสัญญาพิเศษอื่นๆ ควรจะได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักและวัตถุประสงค์ทั่วไปแห่งอนุสัญญากฎหมายทะเล

การที่อนุสัญญากฎหมายทะเลมีบทบัญญัติในการยอมรับอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่ออาศัยหลักเกณฑ์และรายละเอียดในอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านั้นเป็นกฎเกณฑ์และมาตรฐานในการออกกฎหมายหรือใช้มาตรการของรัฐโดยอนุสัญญากฎหมายทะเลในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทุกเรื่องได้ นอกจากนี้ ในการออกกฎหมายและข้อบังคับโดยรัฐ อนุสัญญากฎหมายทะเลให้พิจารณากฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศอื่นประกอบด้วย ดังนั้น การศึกษานี้จะเสนอหลักกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 พร้อมทั้งพิจารณาหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาอื่นและแนวทางระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องอันอาจนำมาพิจารณาได้เป็นเรื่องๆ ตามขอบเขตของอนุสัญญากฎหมายทะเล ดังจะกล่าวต่อไป

2.5 แนวทางของข้อกำหนดในอนุสัญญากฎหมายทะเลและกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง และสิทธิหน้าที่ของรัฐ

เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล อันจะทำให้ทราบถึงแนวทางในการอนุวัติการกฎหมายไทยในบทต่อไปนั้น ผู้เขียนจะขอสรุปแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่ละประเภทมลพิษ คือ ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท ภาวะมลพิษจากเรือ โดยจะมีรายละเอียดเรื่องสิทธิและหน้าที่ของรัฐ และข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษตามอนุสัญญากฎหมายทะเลและอนุสัญญาอื่น ดังต่อไปนี้

2.5.1 แนวทางของข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษจากแหล่งบนบก

ปัญหาภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐชายฝั่งโดยตรง เนื่องจากรัฐชายฝั่งเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตนและภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกนี้เกิดจากดินแดนของรัฐ รัฐชายฝั่งจึงมีทั้งสิทธิและหน้าที่ในการออกกฎหมายและข้อบังคับ ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายที่รัฐออก เพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐให้ปราศจากสิ่งมลพิษ ซึ่งในเรื่องนี้อนุสัญญากฎหมายทะเลเคอพล์หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงกำหนดเพียงว่า รัฐควรคำนึงถึงกฎเกณฑ์ที่ได้ตกลงกันระหว่างประเทศ มาตรฐาน แนวปฏิบัติ และวิธีพิจารณาที่ได้รับการเสนอแนะดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยในสวนนี้ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของกฎหมายและข้อบังคับที่รัฐชายฝั่งจะต้องคำนึงถึง รวมถึงการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.5.1.1 ข้อกำหนดที่เป็นสารบัญญัติ

ในเรื่องภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกนี้ อนุสัญญากฎหมายทะเล ได้มีข้อกำหนดเฉพาะเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันมลพิษจากแหล่งบนบก โดยอนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ซึ่งรัฐชายฝั่งจะกำหนดขึ้น จะต้องมีข้อกำหนดดังนี้

1) กฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งบนบก รวมทั้งแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทางท่อและสิ่งก่อสร้างปากแม่น้ำ⁷⁰

2) กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ให้รวมถึงการลดการปล่อยสารมีพิษ สารมีอันตราย หรือให้โทษ โดยเฉพาะสารซึ่งคงอยู่ได้นานลงไปสิ่งแวดล้อมทางทะเล⁷¹ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการควบคุมมลพิษโดยการจำกัดประเภทของสารที่ห้ามปล่อยทิ้งลงสู่ทะเลจากแหล่งบนบก

นอกจากนี้ มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศและข้อเสนอนี้ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกที่เป็นที่ยอมรับกันระหว่างประเทศ คือ

1) อนุสัญญากรุงปารีสเพื่อการป้องกันมลพิษทางทะเลจากแหล่งบนบก ค.ศ. 1974 (The Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources, 1974) ซึ่งต่อมาแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอนุสัญญาปารีสเพื่อการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่ตะวันออกเฉียงเหนือของมหาสมุทรแอตแลนติก ค.ศ. 1992 (The Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 1992) หรือเรียกรวมกันว่า อนุสัญญากรุงปารีส ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่เน้นไปในเรื่องแหล่งที่มาของมลพิษ และผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยคำนึงถึง หลักในการป้องกันล่วงหน้า (precautionary principle) และความเข้มแข็งในการร่วมมือกันในระดับภูมิภาค และได้พยายามที่จะใช้มาตรการเพื่อต่อสู้กับภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก โดยเฉพาะการกำหนดให้มีมาตรฐานน้ำ (fresh water limit) และการแยกแยะประเภทของของเสีย เป็น Black list และ Grey list นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้รัฐภาคีร่วมกันดำเนินการที่จำเป็นเพื่อป้องกันและกำจัดมลพิษจากแหล่งบนบกตามข้อกำหนดของอนุสัญญา ซึ่งมาตรการที่ต้องนำมาใช้รวมถึง หลักการป้องกันการล่วงหน้า (Precautionary principle) และผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle) และให้นำโครงการหรือใช้มาตรการทางเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาและนำไปใช้ล่าสุด (Best available techniques and Best environmental practices) รวมถึงเทคโนโลยีสะอาด (Clean technology) ด้วย⁷²

⁷⁰ Ibid., Article 207(1).

⁷¹ Ibid., Article 207(5).

⁷² The Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 1992, Article 3.

2) แนวทางเพื่อการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษจากแหล่งบนบก (Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Sources หรือเรียกว่า Montreal Guidelines) ซึ่งเป็นแนวที่เกิดจากโครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ หรือ UNEP และได้รับการรับรองจากการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 ให้เป็นแนวทางที่เสนอแนะในทางระหว่างประเทศ โดยเป็นแนวทางปฏิบัติที่ได้รับการเสนอแนะระหว่างประเทศโดยมีหลักการมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล อนุสัญญากรุงปารีสและอนุสัญญาอื่นๆ ซึ่ง Montreal Guidelines นี้ จะเป็นแนวทางให้กับรัฐบาลแต่ละประเทศและแต่ละภูมิภาคในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อการป้องกันมลพิษทางทะเลจากแหล่งบนบก โดยอาจนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ยั่งยืนของโลกและของภูมิภาค และใช้ในการทบทวนมาตรการทางกฎหมายของรัฐได้เป็นอย่างดี โดยมีรายการเพื่อตรวจสอบของข้อกำหนดมาตรฐาน (Checklist of basic provision) เป็นลักษณะการแนะนำมากกว่าการกำหนดให้มีสัญญาแม่แบบ (Model agreement) ซึ่งแต่ละรัฐนำไปใช้ได้ตามความเหมาะสมของแต่ละภูมิภาคทำให้รัฐนำไปเลือกปฏิบัติได้ง่าย เนื่องจากไม่มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม

3) แผนปฏิบัติการโลกเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก หรือ Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land – based activities (GPA) เกิดจากการประชุมระหว่างประเทศของรัฐบาลมากกว่า 100 ประเทศ รวมทั้งประเทศแคนาดา เม็กซิโก และสหรัฐอเมริกา ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ใน ค.ศ. 1995 ต่อเนื่องจากการประชุม Earth Summit ปี ค.ศ. 1992 ซึ่งให้ความสำคัญกับภาวะมลพิษจากแหล่งจากแหล่งบนบกอย่างมาก ภายหลังโครงการสิ่งแวดล้อม แห่งสหประชาชาติจึงได้พยายามพัฒนากฎเกณฑ์ระดับโลก (Global Program) ซึ่งจะช่วยให้รัฐและภูมิภาคต่างๆ ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ "ในการพัฒนาอย่างยั่งยืน" (Sustainable Development) จึงทำให้เกิด GPA ขึ้น⁷³ ในการนี้ประเทศที่ได้เข้าร่วมประชุมได้ประกาศความผูกพันร่วมกันในการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งมลพิษบนบกโดยให้ UNEP เป็นผู้กำกับดูแล⁷⁴ โดย GPA นี้มีลักษณะเหมือน Montreal Guidelines กล่าวคือ ไม่ผูกพันประเทศที่เข้าร่วมที่จะต้องปฏิบัติตาม เนื่องจาก GPA เป็นเพียง framework ให้แก่รัฐเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ใน

⁷³ <http://www.unep.ch/seas/main/partners/gpa.html>, (12 March 2009).

⁷⁴ Mohd Nizam Basiron, *Marine Environment Protection – Defining the challenges of a new millennium*, (Kuala Lumpur: Maritime Institute of Malaysia, 1998), p.7.

เนื่องจาก GPA เป็นเพียง framework ให้แก่รัฐเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้เท่านั้น GPA มีจุดมุ่งหมายเพื่อการป้องกันการทำให้เกิดมลพิษทางทะเลจากกิจกรรมบนบก โดยให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการคุ้มครองและรักษาสีน้ำเงินและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศรัฐมีสิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในอาณาเขตอธิปไตยของตนอย่างเต็มที่ แต่ขณะเดียวกันรัฐก็มีหน้าที่ในการที่จะคุ้มครองและรักษาสีน้ำเงินและสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษทางทะเลรวมถึงภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกจึงเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐ ในการนี้ GPA จึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการซึ่งประกอบไปด้วยหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และเน้นไปในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือเป็นแนวทางด้านนโยบายเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่ยั่งยืน ต่อมาการประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน ณ นครโยฮันเนสเบิร์ก ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นการเน้นย้ำหลักการเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยในการประชุมรอบหลังนี้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ในข้อ 32 ของแผนการอนุวัติการตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development Plan of Implementation) ให้นำ GPA มาอนุวัติการเพื่อใช้จัดการกับน้ำเสียจากแหล่งชุมชนการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ และการทำลายแหล่งที่อยู่และสารอาหารต่างๆ

หลังจากที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์อนุสัญญากฎหมายทะเลและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่ามีการกำหนดหลักการสำคัญในเรื่องการป้องกันมลพิษจากแหล่งบนบก ซึ่งรัฐชายฝั่งควรจะต้องคำนึงถึงในการออกกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

การแยกประเภทสารที่จะปล่อยทิ้ง

อนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1974 ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการแยกประเภทของสารไว้ 2 ชนิด คือ บัญชีดำ (Black list) และบัญชีเทา (Grey list) โดยบัญชีดำ (Black list) เป็นประเภทของสารต้องห้าม และต้องกำจัดให้สิ้นไป ส่วนบัญชีเทา (Grey list) เป็นประเภทของสารควบคุมการปล่อยทิ้งอย่างจำกัด⁷⁵

นอกจากนี้ Montreal Guidelines ข้อ 4 (1) ได้กำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกันกับอนุสัญญากฎหมายทะเลในการให้รัฐกำหนดให้มีการลดการปล่อยสารมีพิษ สารมีอันตรายหรือให้

⁷⁵ The Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources 1974, Article 4 and Annex A.

โทษโดยเฉพาะสารซึ่งคงอยู่ได้นานลงไปทะเลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวเป็นข้อกำหนดเพื่อการควบคุมคุณภาพของน้ำ โดยในข้อ 13 (3) ของ Montreal Guidelines นี้ ได้กำหนดให้มีการแยกประเภทของสารที่เป็นมลพิษที่ควรจะได้รับกำกัดและสารที่ควรจะได้รับกำกัดอย่างเข้มงวด โดยพิจารณาจากปริมาณของสารพิษ ความคงทน ปริมาณสะสมของสารเคมี และส่วนประกอบอื่นๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก 2 ของ Guidelines ดังกล่าว ซึ่งจะจำแนกสารมีพิษไว้สองหมวดหมู่ตามระดับของความรุนแรงคือ Black List และ Grey List ซึ่งเป็นการกำหนดไว้เช่นเดียวกันกับอนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1974 โดยสารที่อยู่ในจำพวก Black List จะเป็นสารอันตรายที่จะต้องกำกัดให้หมดสิ้นไป และสารจำพวก Grey List เป็นสารจำพวกที่จะต้องมีการควบคุมโดยเข้มงวด โดยพิจารณาจากองค์ประกอบดังนี้

1) Black List

- สารที่ไม่สามารถย่อยสลาย และยังคงเป็นอันตรายเมื่อผ่านกระบวนการทางธรรมชาติ
- สารที่หากมีการสะสมจะเป็นอันตรายต่อวงจรรอาหาร
- สารที่อาจเป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพความเป็นอยู่ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันไม่พึงปรารถนาในระบบนิเวศน์ทางน้ำ
- สารที่ก่อให้เกิดการรบกวนอย่างร้ายแรงต่อการประมงหรือการใช้ทะเลอื่นใดที่ขอบด้วยกฎหมาย
- สารอื่นใดที่พิจารณาได้ว่าเป็นมลพิษที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำกัดให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว

2) Grey List

- สารที่ต้องการการควบคุมอย่างเข้มงวด และมีลักษณะคล้ายกับสารจำพวก Black List แต่มีสารที่เป็นพิษน้อยกว่า หรือเป็นอันตรายน้อยกว่าเมื่อผ่านกระบวนการทางธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม การจำแนกประเภทของสารมีพิษไว้เป็นสองประเภทดังกล่าว Montreal Guidelines ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องกำหนดมาตรฐานไว้เป็นอย่างเดียวกัน เนื่องจากจะต้องคำนึงถึงเรื่องของสถานที่และปริมาณของสารพิษที่จะได้มีการปล่อยประกอบกันด้วย⁷⁶

⁷⁶ Introduction, Annex II Classification of substances, Montreal Guidelines for the Protection of the Marine environment against pollution from land-based sources 1985.

ข้อกำหนดดังกล่าวของอนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1974 และ Montreal Guidelines เป็นไปในทางเดียวกันกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ให้กฎหมายและข้อบังคับรวมถึงการปล่อยสารมีพิษ สารมีอันตรายหรือให้โทษ และสารที่คงอยู่ได้นานลงไปในทะเล

การกำหนดมาตรฐานของคุณภาพน้ำ

ในอนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1974 นอกจากได้มีการแยกประเภทสารที่ต้องห้ามหรือต้องควบคุมในการปล่อยทิ้งสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลแล้ว อนุสัญญายังได้กำหนดขอบเขตของพื้นที่ทางทะเล (Maritime Area) ซึ่งรวมถึงเขตไหล่ทวีปและทะเลหลวงในบริเวณพื้นที่ที่มีอาณาเขตต่อเนื่องจากไหล่ทวีป ให้มีการจำกัดมาตรฐานคุณภาพน้ำ (fresh water limit) ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย⁷⁷ ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำหรือการกำหนดประเภทสารต้องห้ามหรือจำกัดการปล่อยทิ้งลงสู่ทะเลก็ต้องขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางทะเลของพื้นที่นั้นๆ ด้วย ข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นการควบคุมมลพิษในพื้นที่ใดๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจรัฐซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลและมีกำหนดไว้ในกฎหมายไทยซึ่งผู้เขียนจะได้ชี้แจงในบทต่อไป

การส่งออกซึ่งสารมีอันตรายและการปล่อยทิ้งลงสู่ทะเล

ในเรื่องนี้ มีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องคือ อนุสัญญากรุงบาเซลว่าด้วยการควบคุมการส่งออก ซึ่งสารมีอันตรายและการปล่อยทิ้งลงสู่ทะเล ค.ศ. 1989 (The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous and their Disposal 1989) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อยกมาตรฐานการจัดการของเสียของรัฐต้นกำเนิดและเพื่อให้แน่ใจว่าการปล่อยทิ้งของเสียเป็นไปตามแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐส่งออกและรัฐนำเข้ามีหน้าที่ในการจัดการของเสียอย่างเข้มงวด โดยการส่งออกสามารถกระทำได้โดยได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐที่นำเข้าหรือรัฐส่งผ่านเท่านั้น⁷⁸ ซึ่งเป็นไปตามหลักการในกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเรื่องการละเว้นการใช้สิทธิของตนในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น (use your own so as not to harm others) และอนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 195 พิจารณาได้ว่า แม้รัฐชายฝั่งจะมีสิทธิปล่อยทิ้งของเสียหรือสารใดลงสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลที่

⁷⁷ The Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources 1974, Article 3.

⁷⁸ The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous and their Disposal 1989, Article 6 and 9.

อยู่ในเขตอธิปไตยของตน แต่เนื่องจากอาณาเขตทางทะเลเป็นอาณาเขตที่มีความเชื่อมต่อกันซึ่งรัฐอื่นอาจได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐชายฝั่งนั้นได้ ข้อกำหนดดังกล่าวจึงได้ถูกกำหนดให้มีขึ้น นอกจากนี้ รัฐผู้ส่งออกมีหน้าที่ที่จะต้องนำเข้าคืนซึ่งสิ่งที่ส่งออกไปหากรัฐผู้นำเข้าพิสูจน์ได้ว่า รัฐส่งออกไม่ดำเนินการตามสัญญา⁷⁹

มาตรการอื่นที่จำเป็น

นอกจากข้อกำหนดที่ให้รัฐดำเนินการออกกฎหมายและข้อบังคับแล้ว อนุสัญญากฎหมายทะเล ได้กำหนดให้รัฐใช้มาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อการป้องกัน การลด และการควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบกด้วย ซึ่งมาตรการที่ได้มีการเสนอแนะและเป็นที่ยอมรับกันในระหว่างประเทศอันปรากฏอยู่ในอนุสัญญาต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ มาตรการในการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary principle) การให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle) การนำมาใช้ซึ่งเทคโนโลยีที่ดีที่สุด (Best available technology) และการปฏิบัติที่ดีที่สุดมาใช้ (Best available practice) โดยมาตรการดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนได้มีการเสนอแนะไว้ใน อนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1992⁸⁰ และอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันสิ่งแวดล้อมในเขตทะเลบอลติก ค.ศ. 1992⁸¹ ประกาศกรุงลอนดอน ค.ศ. 1987 และแนวทางของ UNEP โดยเฉพาะ Global Programme of Action (GPA) เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากแหล่งบนบก ได้มีการกำหนดให้ดำเนินการตามแนวทางเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย

2.5.1.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

รัฐชายฝั่งนอกจากจะมีสิทธิในการแสวงหาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ และออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจแห่งรัฐแล้ว รัฐจะต้องมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษจากกิจกรรมต่างๆ ภายใต้เขตอำนาจแห่งรัฐตามหลักการใช้อำนาจรัฐเหนือดินแดน และเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อรัฐอื่น โดยการบังคับให้

⁷⁹ Ibid., Article 8.

⁸⁰ The Paris Convention for the Prevention of Marine Environment of the North-East Atlantic 1992, Art 2.

⁸¹ The Helsinki Convention on the Protection of the Marine Environment of Baltic Sea Area 1992, Art 6. .

เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกนี้ อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดไว้ เช่นเดียวกับภาวะมลพิษอื่นๆ คือ ให้รัฐบังคับใช้กฎหมายภายในเพื่อการป้องกัน ลด และควบคุม ภาวะมลพิษทางทะเล อนุวัติการกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ ที่กำหนดขึ้นโดยองค์การ ระหว่างประเทศที่มีอำนาจ หรือการประชุมกันทางการทูตเพื่อการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะ มลพิษทางทะเล และให้รัฐกำหนดวิธีการดำเนินการใดๆ ทางแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายจากความ เสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษทางทะเลได้⁸² ซึ่งเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ และจากการศึกษา พบว่า การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องภาวะมลพิษต่างๆ คือ การจัดให้มีกระบวนการใน การดำเนินการกับผู้กระทำการฝ่าฝืน รวมถึงการกำหนดโทษและความรับผิดชอบต่างๆ โดยในเรื่อง เกี่ยวกับภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกนี้ ไม่ได้มีกฎเกณฑ์หรือวิธีการที่จะดำเนินการกับผู้กระทำ ความผิดได้โดยชัดแจ้งในกฎหมายอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ เนื่องจากการทำความผิดที่ เกี่ยวข้องในเรื่องนี้จะเกิดขึ้นในเขตอธิปไตยของรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐชายฝั่งที่จะดำเนินการตาม กฎหมายภายในของรัฐแก่ผู้กระทำความผิด รัฐจึงมีอิสระในการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน

ส่วนในเรื่องของความรับผิดและการชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการก่อให้เกิด มลพิษจากแหล่งบนบกนั้น มีกำหนดไว้ใน Montreal Guidelines ให้รัฐจัดให้มีระบบในการชดใช้ ค่าเสียหายที่รวดเร็วและเพียงพอ หรือเยียวยาความเสียหายจากภาวะมลพิษที่ก่อให้เกิดขึ้นโดย บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยของรัฐด้วย โดยให้มีการประเมินความรับ ผิดตามปริมาณของมลพิษหรือตามลักษณะของวัตถุที่เป็นมลพิษ ที่ได้อ้างถึงไว้ในภาคผนวก 2 ของ Guidelines⁸³ โดยวิธีพิจารณานั้นจะต้องปฏิบัติแบบต่างตอบแทน (Reciprocal basis)⁸⁴ กล่าวคือ หากคนที่อยู่ในรัฐอื่นได้รับผลกระทบจากการก่อให้เกิดภาวะมลพิษในเขตอำนาจหรือในการควบคุม ของอีกรัฐหนึ่ง ผู้เสียหายจะต้องได้รับสิทธิเช่นเดียวกันในการใช้สิทธิทางศาลหรือการดำเนินการ ทางปกครองใดๆ เช่นเดียวกับคนในเขตอำนาจของรัฐนั้นด้วย ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวกับการดำเนินการใน กรณีที่มีการส่งออกหรือส่งผ่านสารมีอันตรายจากรัฐหนึ่งไปยังอีกรัฐหนึ่ง

⁸² UN Convention on the Law of the Sea, Article 229

⁸³ Montreal Guidelines for the Protection of the Marine environment against pollution from land-based sources, Article 17.

⁸⁴ Ibid., Article 16 (3)

2.5.1.3 องค์การที่มีอำนาจ

ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐชายฝั่ง องค์การที่มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายก็คือองค์การที่เกี่ยวข้องของรัฐชายฝั่ง ไม่ว่าจะเป็น องค์การที่มีอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบ ติดตามผล สอบสวนจับกุม ดำเนินคดี ตลอดจนการ พิจารณาคดี และการกำหนดค่าเสียหายที่เกี่ยวข้อง ตามสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งซึ่งใช้อำนาจ รัฐตามหลักอำนาจรัฐเหนือดินแดน

2.5.2 แนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ

นอกจากรัฐชายฝั่งเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน ซึ่งหมายถึง ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง และรัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะและ ไหล่ทวีป ซึ่งรัฐชายฝั่งจะมีสิทธิที่จะแสวงหาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรใดๆ ในพื้นที่ดังกล่าว ตลอดจนวางแผนไว้ซึ่งทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวโดยการอนุรักษ์และคุ้มครองให้ สิ่งเหล่านั้นปราศจากการรุกรานใดๆ จากมลพิษ รัฐชายฝั่งจึงมีสิทธิที่จะออกกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการต่างๆ เพื่อและใช้มาตรการต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการใดๆ ต่อการฝ่าฝืนที่ก่อให้เกิด มลพิษทางทะเลในพื้นที่ดังกล่าวด้วย

ในเรื่องมลพิษจากกิจกรรมใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติตามอนุสัญญา กฎหมายทะเล อำนาจของรัฐชายฝั่งจะรวมไปถึงทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป ซึ่งรัฐ ชายฝั่งมีสิทธิในการออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อใช้กับพื้นที่ดังกล่าว และเพื่อเป็นการไม่ กระทบกระเทือนต่อสิทธิของรัฐอื่นๆ อนุสัญญากฎหมายทะเลจึงได้กำหนดให้กฎหมายและ ข้อบังคับที่ออกโดยรัฐชายฝั่งจะต้องมีมาตรฐานไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎเกณฑ์ที่ได้มีการตกลงกันใน ระหว่างประเทศ เหตุที่อนุสัญญากำหนดไว้เช่นนี้เนื่องจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลได้แก่ การทำ เหมืองแร่ใต้ทะเล การขุดเจาะน้ำมัน ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปซึ่งแม้จะอยู่ในเขตอำนาจ แห่งชาติซึ่งรัฐมีสิทธิอธิปไตย แต่การใช้สิทธิในพื้นที่ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ประโยชน์ของรัฐอื่นได้ จึงควรที่จะใช้ในลักษณะที่สอดคล้องกัน

กฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่นำมาเป็นเกณฑ์พิจารณาในเรื่องนี้ มี ความเป็นรูปธรรมและมีรายละเอียดของเนื้อหาที่วางหลักไว้อย่างชัดเจน คือ พิธีสารว่าด้วยมลพิษ

ทางทะเลจากการสำรวจและแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ ค.ศ. 1989 (The Protocol concerning Marine Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of Continental Shelf 1989 หรือเรียกว่า "Kuwait Regional Protocol") เป็นพิธีสารตาม Kuwait Regional Convention for Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution, 1978 ซึ่งพิธีสารดังกล่าวเป็นพิธีสารซึ่งพัฒนาจาก Kuwait Regional Convention และเป็นพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง และ Mediterranean Offshore Protocol หรือชื่อเต็มเรียกว่า The Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Seabed and its Subsoil

ใน Kuwait Regional Protocol ได้อ้างถึงบทบัญญัติของอนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 76 เรื่องไหล่ทวีป ข้อ 197 เรื่องความร่วมมือระดับประเทศ และข้อ 208 เรื่องภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาตินำมากล่าวอ้างเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำหนดกฎเกณฑ์ตาม Protocol นี้ขึ้น โดยที่ Kuwait Regional Protocol เป็นกฎหมายระดับภูมิภาค ซึ่งกำหนดใช้กับประเทศในภูมิภาคที่มีพื้นที่ทางทะเลเป็นไหล่ทวีปและส่วนต่อเนื่องของไหล่ทวีปป้องกันภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำเหมืองแร่และการขุดเจาะน้ำมัน ซึ่งกระทำบนไหล่ทวีปของภูมิภาค รัฐในภูมิภาคจึงต้องมีหน้าที่ร่วมกันในการที่จะคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล โดยทั้ง Kuwait Regional Protocol และ Mediterranean Offshore Protocol กำหนดให้รัฐออกมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันลดและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทำกิจกรรมนอกชายฝั่ง โดยการใช้เทคโนโลยีที่เทคโนโลยีที่ดีที่สุดที่มีอยู่โดยผู้ประกอบการจะต้องมีใบอนุญาตซึ่งควรจะต้องออกโดยเงื่อนไขในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและแนวชายฝั่งตามที่องค์กรที่มีอำนาจของรัฐเห็นสมควร⁸⁵

มาตรการที่สำคัญ คือ การกำหนดให้มีรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Statement - EIS)⁸⁶ การจัดให้มีการรับรองจากองค์กรที่มีอำนาจรับรองหรือผู้ออกแบบในสิ่งติดตั้งทั้งหลายนอกชายฝั่งที่ได้ใช้ในพื้นที่ระหว่างภูมิภาค ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของรัฐว่ามีความ

⁸⁵ The Protocol concerning Marine Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of Continental Shelf 1989, Article 4 and Mediterranean offshore Protocol, Article 4.

⁸⁶ Ibid., Article 5.

ปลอดภัย เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้งาน และจะไม่เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล⁸⁷ และอื่นๆ

นอกจากกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศดังกล่าว อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 208 (1) กำหนดให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ จากเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติตามอนุสัญญาข้อ 60 และ ข้อ 80 โดยอนุสัญญาข้อ 60 เป็นเรื่องเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และอนุสัญญาข้อ 80 เป็นเรื่องเกี่ยวกับไหล่ทวีป ซึ่งอนุสัญญากฎหมายทะเลมีข้อกำหนดที่เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้มากกว่าเรื่องมลพิษจากแหล่งอื่นๆ โดยรายละเอียดจะอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 60 เรื่องเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ดังจะกล่าวต่อไป

2.5.2.1 ข้อกำหนดที่เป็นสารบัญญัติ

เขตอำนาจรัฐ

บทบัญญัติทั่วไปของอนุสัญญากฎหมายทะเลในข้อ 194 กำหนดให้รัฐใช้มาตรการทั้งปวงที่สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งใดๆ และให้รัฐใช้มาตรการทั้งปวงที่จำเป็นในการที่จะประกันว่ากิจกรรมภายใต้เขตอำนาจของตน หรือการควบคุมของตนได้กระทำไปโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายด้านภาวะมลพิษแก่รัฐอื่น โดยมาตรการทั้งปวงที่รัฐจะนำมาใช้จะต้องครอบคลุมไปถึงภาวะมลพิษจากสิ่งติดตั้งหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ทะเลด้วย⁸⁸ เกี่ยวกับเรื่องนี้อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 208 (1) ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐชายฝั่งโดยตรงที่จะต้องออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลอันเกิดจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลในเขตอำนาจของตนและจากเกาะเทียมและสิ่งติดตั้งของตนตามอนุสัญญาข้อ 60 และข้อ 80⁸⁹ โดยอนุสัญญาข้อ 60 เป็นเรื่องเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และอนุสัญญาข้อ 80 เป็นเรื่องเกี่ยวกับไหล่ทวีปด้วย เรื่องกิจกรรมบนพื้นดินนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐชายฝั่งโดยตรงตามหลัก

⁸⁷ Ibid., Article 6.

⁸⁸ UN Convention on the Law of the Sea, Article 194 (3) (c).

⁸⁹ Ibid., Article 208 (1)

สิทธิอธิปไตยของรัฐ อนุสัญญากฎหมายทะเลจึงกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของรัฐชายฝั่งที่จะต้องออกกฎหมายและข้อบังคับในเรื่องดังกล่าว

นอกจากเรื่องเขตอำนาจรัฐแล้ว มีหลักการที่สำคัญและจะต้องพิจารณาในการออกกฎหมายและข้อบังคับตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล และกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศอื่นดังนี้

การอนุญาต และออกข้อบังคับในการก่อสร้าง การปฏิบัติงาน และการใช้ เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้าง โดยรัฐชายฝั่ง

อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 60 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐชายฝั่งในการอนุญาต และออกข้อบังคับในการก่อสร้าง การปฏิบัติงาน และการใช้ เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้าง การให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจในการอนุญาต และออกข้อบังคับในการก่อสร้าง เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้าง นอกจากนี้ Kuwait Regional Protocol ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องมีใบอนุญาตซึ่งควรจะต้องออกโดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและแนวชายฝั่ง โดยการให้อนุญาตนั้นกระทำโดยองค์กรที่มีอำนาจของรัฐ

การเห็นว่าสมควรที่จะมีการให้อนุญาตดำเนินกิจกรรมได้หรือไม่อย่างไรนั้น ใน Kuwait Regional Protocol นี้กำหนดให้รัฐชายฝั่งต้องขอให้ผู้ประกอบการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า Environment Impact Statement โดยให้มีการระบุประเภทของกิจกรรม และกรณีความเสี่ยงต่อการเกิดมลพิษ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องทำรายงานดังกล่าว รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบสิ่งแวดล้อมทางทะเลและสิ่งมีชีวิตในบริเวณพื้นที่ที่จะมีการทำกิจกรรม และต้องเป็นที่พอใจว่ากิจกรรมนั้นจะไม่มีความเสี่ยงในการจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจึงจะมีการอนุญาตให้ดำเนินการได้⁹⁰

นอกจากนี้ อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 194 (3) (ซี) กำหนดให้มาตรการที่รัฐจะนำมาใช้บังคับจะต้องรวมถึงมาตรการเพื่อลดมลพิษจากสิ่งติดตั้ง หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการสำรวจ และแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติจากพื้นดินท้องทะเลและกิจกรรมใต้พื้นดิน โดยเฉพาะมาตรการเพื่อป้องกันอันตรายและการดำเนินการในกรณีฉุกเฉิน ความปลอดภัยในการดำเนินการในทะเล รวมถึงเรื่องแบบ การก่อสร้าง อุปกรณ์ การดำเนินงาน และการทำงานของสิ่งติดตั้งด้วย ซึ่งในเรื่องนี้

⁹⁰ Kuwait Regional Protocol, Article 4(1) (c).

Kuwait Regional Protocol กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องจัดให้มีการรับรองจากองค์กรที่มีอำนาจรับรองหรือผู้ออกแบบในสิ่งติดตั้งทั้งหลายนอกชายฝั่งที่ได้ใช้ในพื้นที่ระหว่างภูมิภาค ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของรัฐว่า มีความปลอดภัย เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้งาน และจะไม่เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล⁹¹ และมีมาตรการเพื่อการคงไว้ซึ่งสภาพที่ดีของสิ่งติดตั้งนอกชายฝั่ง รวมถึงอุปกรณ์และสายเชื่อมต่อต่างๆ เพื่อจะลดความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุอันทำให้เกิดมลพิษ ส่วนอุปกรณ์ใดๆ ที่ไม่ได้เป็นส่วนประกอบของสิ่งติดตั้งต้องได้รับการตรวจสอบและอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจของรัฐก่อน และให้มีการตรวจสอบเป็นครั้งคราวตามมาตรฐานในทางปฏิบัติเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมน้ำมันหรืออุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง⁹² กล่าวได้ว่าข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ในอนุสัญญากฎหมายทะเลและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จะเป็นข้อกำหนดในเรื่องการป้องกันมลพิษจากกิจกรรมต่างและมีความสอดคล้องกัน

นอกจากมาตรการที่ให้มีอำนาจในการอนุญาตโดยต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องแบบและมาตรการที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีอันเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตแล้วนั้น ยังมีมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 60 คือ

การแจ้งให้ทราบ

อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 60 (3) กำหนดให้มีการแจ้งให้ทราบตามควรถึงการก่อสร้างเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง หรือสิ่งก่อสร้าง และจะต้องคงไว้ซึ่งวิธีการถาวร เพื่อให้มีค่าเตือนว่ามีสิ่งเหล่านั้นอยู่ เช่น สิ่งติดตั้งเหนือพื้นที่จะต้องมีไฟและสัญญาณเตือน เป็นต้น

การรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ไม่ใช้แล้วออกไปเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดว่าเมื่อมีการใช้งานสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งติดตั้งเสร็จสิ้นแล้ว คือ ไม่ได้ใช้งานสิ่งต่างๆ เหล่านั้นแล้วก็ให้มีการรื้อถอนเสียเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ โดยการดำเนินการรื้อถอนให้คำนึงถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วยและขณะที่ยังไม่ได้รื้อถอนก็ต้องแจ้งให้ทราบถึงตำแหน่งและขนาดของสิ่งก่อสร้างดังกล่าวให้ทราบโดยทั่วกัน⁹³

⁹¹ The Protocol on Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of Continental Shelf 1989, Article 6.

⁹² Kuwait Regional Protocol, Article 7.

⁹³ UN Convention on the Law of the Sea, Article 60(4).

เขตปลอดภัย

อนุสัญญากฎหมายทะเลมีการกำหนดให้มีบริเวณปลอดภัย (safety zone) เป็นระยะ 500 เมตรรอบบริเวณ เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งรัฐอาจใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ และเพื่อความปลอดภัยแก่สิ่งก่อสร้างดังกล่าว⁹⁴

มาตรการอื่นที่จำเป็น

นอกจากการกำหนดให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกันมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเล อนุสัญญายังได้กำหนดให้รัฐใช้มาตรการอื่นที่จำเป็นด้วย โดยมาตรการที่รัฐจะนำมาใช้จะต้องเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อการลดภาวะมลพิษจากสิ่งติดตั้งและส่วนประกอบต่างๆ ที่ใช้ในการสำรวจหรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นดินใต้ท้องทะเล และได้พื้นดิน โดยเฉพาะมาตรการเพื่อการป้องกันอุบัติเหตุ และกรณีฉุกเฉิน เพื่อให้แน่ใจว่ากิจกรรมมีความปลอดภัย และเพื่อกำหนดแบบ การก่อสร้าง อุปกรณ์ การดำเนินงาน และการทำงานของสิ่งติดตั้งหรือส่วนประกอบต่างๆ ด้วย⁹⁵

มาตรการที่รองรับและเป็นไปตามกรอบของอนุสัญญากฎหมายทะเลที่มีอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง คือ

การควบคุมการปล่อยทิ้งสารหรือน้ำมันที่เกิดจากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเล

หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เรื่องการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary principle) มีกำหนดอยู่ใน Kuwait Regional Protocol ข้อ 9 (d) ซึ่งกำหนดให้รัฐใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้าที่เป็นทั้งหมดในการลดจำนวนการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่ทะเล และมีการกำหนดห้ามมิให้มีการทิ้งสิ่งของอันเป็นมลพิษที่เกิดจากการปฏิบัติงานและของเสียที่เกิดจากบุคคลซึ่งต้องไปทำงานอยู่ที่สิ่งติดตั้งนั้นด้วย เช่น ขยะจากอาหาร และของเสียทางร่างกายต่างๆ⁹⁶

หลักการป้องกันล่วงหน้า ได้ถูกระบุไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ โดยอยู่ในรูปของมาตรการต่างๆ เช่น การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนจะมีการให้อนุญาตในการดำเนินกิจกรรม การจัดทำแผนการแก้ไขฉุกเฉินดังกล่าว

⁹⁴ Ibid., Article 60(5).

⁹⁵ Ibid., Article 194(3) (c).

⁹⁶ Kuwait Regional Protocol, Article 10.

ข้างต้น นอกจากนี้ อนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังได้กำหนดให้มีการควบคุมการปล่อยทิ้งสารหรือน้ำมันที่เกิดจากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลโดยวิธีการหรือมาตรการต่างๆ เช่น Kuwait Regional Protocol ที่ได้กำหนดให้มีกำหนดปริมาณการปล่อยทิ้งสารที่มีน้ำมันจากสิ่งติดตั้งที่อยู่นอกชายฝั่ง และมีการมีข้อกำหนดเรื่องการปล่อยทิ้งขยะมูลฝอย⁹⁷ นอกจากนี้ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 หรือเรียกว่า MARPOL 73/78 ได้กำหนดให้นำความในอนุสัญญาไปบังคับใช้กับสิ่งติดตั้งนอกชายฝั่งด้วย โดยการควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำมันให้ดำเนินการเช่นเดียวกับเรือขนาด 400 ตัน หรือมากกว่า ส่วนการปล่อยทิ้งขยะจากแท่นให้ใช้ข้อกำหนดเดียวกันกับเรือทั่วไปตามความหมายของอนุสัญญา ส่วนอนุสัญญากรุงปารีสก็ได้กำหนดให้มลพิษจากแหล่งบนบก มีความหมายรวมถึง มลพิษจากแหล่งนอกชายฝั่ง (Pollution from offshore sources) ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อกำหนดในการที่ผู้ประกอบการจะต้องได้รับอนุญาตหรือกำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐบาล⁹⁸ ในการใช้ การปล่อย หรือการระเหิดของสาร จากสิ่งติดตั้งนอกชายฝั่งซึ่งจะต้องเป็นไปโดยจำกัด⁹⁹ นอกเหนือจากการแยกประเภทของเสียเป็น black list และ grey list ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกัน

แผนการจัดการมลภาวะน้ำมันแบบฉุกเฉิน

ในการประกอบกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเล อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการแก้ไขและความร่วมมือด้านมลพิษจากน้ำมัน ค.ศ. 1990 ได้กำหนดให้รัฐดำเนินการที่เหมาะสมตามอนุสัญญาเพื่อการเตรียมการและการตอบสนองต่อเหตุการณ์มลภาวะจากน้ำมัน ซึ่งการดำเนินการจะต้องครอบคลุมถึงมลภาวะจากน้ำมันที่เกิดจากสิ่งที่อยู่นอกชายฝั่ง (offshore unit) โดยอนุสัญญานี้กำหนดให้สิ่งที่อยู่นอกชายฝั่ง (offshore unit) หมายถึง สิ่งติดตั้ง หรือสิ่งก่อสร้างที่ยึดติด หรือลอยอยู่ ที่ใช้ในกิจกรรมการเสาะหา หรือหาประโยชน์ หรือผลิตก๊าซ หรือน้ำมัน หรือใช้ในการขนถ่ายน้ำมัน⁹⁹

นอกจากนี้ ผู้ควบคุมสิ่งที่อยู่นอกชายฝั่งดังกล่าวจะต้องจัดให้มีแผนการจัดการมลภาวะน้ำมันแบบฉุกเฉิน (emergency plan) เช่นเดียวกับ Kuwait Regional Protocol และ

⁹⁷ Ibid., Article 8 and Article 10.

⁹⁸ The Paris Convention for the Prevention of Marine Environment of the North-East Atlantic 1992, Annex 3, Article 4(1).

⁹⁹ The Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation 1990, Article 2.

Mediterranean Offshore Protocol ภายใต้อนุสัญญาเพื่อการป้องกันทะเลเมดิเตอร์เรเนียนจากมลพิษ ค.ศ. 1974 ที่กำหนดให้มีการจัดทำแผนการแก้ไขฉุกเฉิน (Contingency Plans) ในเหตุที่อาจอุบัติขึ้นจากการประกอบกิจกรรมของผู้ประกอบการอันก่อให้เกิดมลพิษ โดยผู้ประกอบการก่อเหตุจะมีการเริ่มดำเนินการ โดยแผนการดังกล่าวควรจะสอดคล้องกับแผนการแก้ไขเหตุฉุกเฉินของประเทศหรือของท้องถิ่น¹⁰⁰ และผู้ประกอบการที่ใช้สิ่งติดตั้งนอกทะเลจะต้องยื่นขออนุมัติแผนดังกล่าวต่อองค์กรของรัฐที่มีอำนาจด้วย และนอกจากแผนการแก้ไขฉุกเฉินแล้ว Kuwait Regional Protocol ยังได้กำหนดให้มีการยื่น “แผนการใช้สารเคมี” (Chemical Use Plan) ซึ่งมีการใช้ในกิจกรรม โดยอาจเปลี่ยนแปลงได้โดยการขออนุมัติเป็นคราวๆ ไป¹⁰¹

มาตรฐานของอุปกรณ์ที่นำมาใช้

อนุสัญญาระหว่างประเทศหลายๆ ฉบับได้กำหนดให้มีการนำเทคโนโลยีที่ดีที่สุด (Best available technology) และแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best available practice) มาใช้กับอุปกรณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเล ทั้งนี้อุปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีดีล้ำสุดก็จะต้องมีพัฒนาการในเรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้นด้วย นอกจากนี้ ต้องมีการพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานให้มีสภาพใช้งานได้ดียิ่งขึ้น โดยข้อกำหนดดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ใน Kuwait Regional Protocol¹⁰²

มาตรการดังกล่าวบางเรื่องก็มีการกำหนดไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล เช่น เรื่องแผนฉุกเฉินในการแก้ไขมลพิษ หรือแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด แต่หลักการบางเรื่องก็ไม่ได้กำหนดอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเล แต่ก็ควรที่จะต้องคำนึงถึงในการพิจารณาออกกฎหมายและข้อบังคับ เนื่องจากเป็นมาตรการที่สะท้อนหลักในกฎหมายระหว่างประเทศ และสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลดังกล่าวมาข้างต้น

¹⁰⁰ Annick de Marffy, "The marine environment and the implementation of the United Nations Convention on the Law of the Sea and related Agreements," Paper presented at the Conference on Oceans and Coasts, Rio, Paris, (Paris: United Nations, 2001), p. 15.

¹⁰¹ Kuwait Regional Protocol, Article 4 and Mediterranean offshore Protocol Article 11.

¹⁰² Kuwait Regional Protocol, Article 2.

2.5.2.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

นอกจากสิทธิของรัฐชายฝั่งในการสำรวจและแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปที่รัฐมีสิทธิอธิปไตยแล้วนั้น รัฐชายฝั่งก็มีหน้าที่ในการป้องกัน ลดและควบคุมมลพิษในพื้นที่ดังกล่าวผ่านกระบวนการการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐชายฝั่งบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่ได้ออกตามข้อกำหนดของอนุสัญญากฎหมายทะเลดังกล่าวข้างต้น โดยมีเรื่องที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง ดังนี้

เขตอำนาจของรัฐ

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่รัฐได้ออกตามอนุสัญญาข้อ 208 ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะต้องครอบคลุมไปถึงอาณาเขตทางทะเลคือ เขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปด้วยตามอนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 60 และข้อ 80 ตามลำดับ ซึ่งการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น โดยลักษณะของมลพิษที่เกิดขึ้นจะอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปซึ่งอยู่ในอำนาจของรัฐชายฝั่ง ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดความรับผิดชอบแก่ผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมนอกชายฝั่งด้วย¹⁰³ กล่าวคือ รัฐชายฝั่งมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายกับกิจกรรมต่างๆ ในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปด้วย

การกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน

รัฐชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการกับผู้กระทำการฝ่าฝืนภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติตน โดยกำหนดโทษกับผู้กระทำการฝ่าฝืนได้ทั้งโทษปรับและโทษอย่างอื่น แต่ในกรณีสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งติดตั้งเป็นสิ่งที่จืดทะเลเบียนหรือชกธงของต่างชาติ จะลงโทษนอกเหนือจากโทษปรับไม่ได้ เว้นแต่ได้กระทำการฝ่าฝืนในทะเลอาณาเขตโดยจงใจและรุนแรง

นอกจากอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว อนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายจากมลพิษจากน้ำมันอันเกิดจากการสำรวจและแสวงหาทรัพยากรแร่บนพื้นดินใต้

¹⁰³ The Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution 1976, Article 7.

ท้องทะเล ค.ศ. 1977 (Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources 1977) มีหลักการสำคัญคือ เรื่องความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) กับ ความรับผิดจำกัด (Limited Liability) และเรื่องอื่นๆ ดังนี้

- 1) ความรับผิดเด็ดขาด คือ การที่ผู้ประกอบการจะต้องรับผิดโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ว่าเป็นความผิดพลาดหรือประมาทของผู้ประกอบการหรือไม่ เว้นแต่ (1) ความเสียหายเกิดจากสงคราม หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติ (Force majeure) (2) เหตุการณ์เกิดขึ้นมากกว่า 5 ครั้งแล้ว (3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้เสียหายด้วย
- 2) ความรับผิดจำกัด คือ กรณีที่ความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ประกอบการโดยรู้ว่าอาจจะเกิดมลพิษขึ้น กรณีนี้ผู้ประกอบการอาจจำกัดความรับผิดแต่ละสิ่งติดตั้งและแต่ละเหตุการณ์ได้ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา
- 3) ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีการประกันความเสียหาย โดยอาจได้รับการยกเว้นกรณีก่อวินาศกรรมหรือก่อการร้าย
- 4) การดำเนินคดีสามารถกระทำได้โดยฟ้องต่อศาลของรัฐที่ได้รับความเสียหาย

นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงเรื่องความรับผิดในมลพิษนอกชายฝั่ง (The Offshore Pollution Liability Agreement หรือเรียกว่า OPOL) ซึ่งมีผลให้ผู้เสียหายอาจได้รับการเยียวยาตาม OPOL แทนกระบวนการเรียกร้องตามอนุสัญญาซึ่งเป็นไปได้ยากกว่า โดย OPOL เป็นการลงนามโดยบริษัทน้ำมันหลายบริษัทในปี 1974 มีผลบังคับใช้เมื่อพฤษภาคม 1975 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- 1) คู่สัญญาคือผู้ประกอบการนอกชายฝั่งในการแสวงหาทรัพยากรหรือผลิตน้ำมันและก๊าซ
- 2) บริษัทที่เข้าร่วมจะต้องยอมรับความรับผิดอย่างเคร่งครัด (Strict Liability) สำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษโดยรับผิดสูงสุดที่ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อกรณี
- 3) การยกเว้นความรับผิดจะคล้ายกันกับอนุสัญญาปี 1977 แต่จะรวมถึงกรณีที่มีสาเหตุจากการดำเนินการหรือการละเว้นการกระทำของบุคคลที่สามโดยเจตนาให้เกิดความเสียหาย หรือเหตุอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทหรือละเมิดโดยรัฐใด หรือทางการใด หรือมีผลจากการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำแนะนำของรัฐที่ได้รับอนุญาต

- 4) คู่สัญญาจะต้องแสดงหลักฐานความรับผิดชอบทางการเงินไม่น้อยกว่า 100 ล้านเหรียญสหรัฐต่อกรณี และรวมกันแล้วไม่เกิน 200 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี โดยให้มีการประกันภัยได้ และหากคู่สัญญาไม่สามารถชำระได้ จำนวนที่ขาดไปจะได้รับประกันการชำระโดยสมาคมซึ่งคู่สัญญามีส่วนร่วมกันในจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบนั้น
- 5) หากมีการพิพาทให้ใช้วิธีอนุญาโตตุลาการ ตามกฎของหอการค้าระหว่างประเทศ
- 6) การฟ้องร้องอาชกรรมทำได้โดยบุคคลใด รวมถึงรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐด้วย

OPOL จะเป็นเรื่องความสมัครใจของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแต่บางประเทศ เช่น กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักรได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยกระทรวงต่างประเทศ ได้มีการกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจกรรมต้องเป็นคู่สัญญา OPOL ด้วย

2.5.2.3 องค์การที่มีอำนาจ

องค์การที่มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ จะเป็นองค์การที่มีอำนาจของรัฐชายฝั่ง เนื่องจากเขตอำนาจแห่งชาติ คือ ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปเป็นพื้นที่ที่อยู่ในอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง นอกจากนี้ รัฐชายฝั่ง ผู้มีสิทธิในการให้อนุญาตในการดำเนินกิจกรรมจะต้องดำเนินการอย่างรัฐเจ้าของธงในการกำหนดให้เรือ และแท่นขุดเจาะที่ใช้ในกิจกรรมมีระบบในการป้องกันและควบคุมมลพิษที่อาจเกิดจากการประกอบกิจกรรมด้วย

2.5.3 แนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษจากการทิ้งเท

อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 210 ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยทั่วกัน ไม่ว่าจะเป็รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง หรือรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลอันเกิดจากการทิ้งเท โดยการทิ้งเทนั้น อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 1(5) (a) ให้นิยามคำว่า "การทิ้งเท" หมายถึง

- (1) การกำจัดของเสียต่างๆ หรือสารอื่นอย่างจงใจด้วยประการใดๆ จากเรือ อากาศยาน แท่นขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล
- (2) การกำจัดเรือ อากาศยาน แท่นขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลอย่างจงใจด้วยประการใดๆ

และอนุสัญญาข้อ 1 (5) (b) กำหนดให้ "การทิ้งเท" หมายถึง

(1) การกำจัดของเสียหรือสารอื่นที่สืบเนื่องหรือเกิดจากการปฏิบัติการโดยปกติของเรือ อากาศยาน แทนขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล และอุปกรณ์ของสิ่งเหล่านั้น นอกจากของเสียหรือสารอื่นที่ขนโดย หรือส่งไปยังเรือ อากาศยาน แทนขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ซึ่งปฏิบัติงานเพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะกำจัดสารเช่นว่านั้น หรือเกิดจากการบำบัดของเสียเช่นว่านั้น หรือสารอื่นบนเรือ อากาศยาน แทนขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างเช่นว่านั้น

(2) การจัดวางสารเพื่อความมุ่งประสงค์อื่นนอกเหนือไปจากการกำจัดสารนั้นเท่านั้น ทั้งนี้ การจัดวางเช่นว่านั้นจะต้องไม่ขัดต่อความมุ่งหมายแห่งอนุสัญญานี้

โดยอนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 210 กำหนดว่ากฎหมายและข้อบังคับที่รัฐออกนั้น จะต้องไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการทิ้งเทอาจเกิดขึ้นในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือไหล่ทวีป ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรัฐอื่น กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการทิ้งเทที่ออกโดยรัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของธงตามหลักเรื่องอำนาจรัฐเหนือดินแดน หรืออำนาจรัฐเหนือบุคคล ก็จะต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศด้วย โดยข้อกำหนดที่เป็นสารบัญญัติที่รัฐจะต้องนำมาพิจารณาในการออกกฎหมายและข้อบังคับ มีดังนี้

2.5.3.1 ข้อกำหนดที่เป็นสารบัญญัติ

อำนาจในการอนุญาตให้มีการทิ้งเทโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของรัฐ

อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 210 (3) กำหนดว่า กฎหมายและข้อบังคับ หรือมาตรการที่ออกโดยรัฐจะต้องมีการให้ประกันว่าจะไม่มีการทิ้งเทขึ้นโดยปราศจากการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของรัฐด้วย โดยไม่ได้ระบุว่าเป็นหน้าที่ของรัฐใด จึงหมายถึงรัฐโดยทั่วกัน ไม่ว่าจะป็นรัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของธง

การทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือไหล่ทวีป อนุสัญญาข้อ 210 (5) มิให้กระทำโดยปราศจากความเห็นชอบล่วงหน้าอย่างชัดแจ้งจากรัฐชายฝั่ง โดยก่อนจะอนุญาตนั้น รัฐชายฝั่งจะต้องนำเรื่องไปพิจารณาร่วมกันกับรัฐอื่นที่อาจได้รับความกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงจากการทิ้งเทจากสภาพทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ อนุสัญญากฎหมายทะเลใช้อำนาจรัฐชายฝั่งเต็มที่ในเรื่องการออกกฎหมายและการอนุญาตให้ทิ้งเทเพียงแต่ต้องคำนึงถึงเหตุผลทางภูมิศาสตร์ของรัฐอื่นประกอบกันด้วยหากรัฐเช่นว่านั้นอาจได้รับความ

กระทบกระเทือน โดยหลักในการอนุญาตทิ้งเท่นั้น มีหลักเกณฑ์ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 และพิธีสาร ค.ศ. 1996 (International Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other matter) หรือที่เรียกกันว่า London Dumping Convention ("LDC") ซึ่งเป็นอนุสัญญาอันเป็นหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ และได้รับการยืนยันจากการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ค.ศ. 1992 ในตอนที่ 17 ของแผนปฏิบัติการที่ 21 ให้นำมาใช้เป็นมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษจากการทิ้งเทนี้ ซึ่งรัฐชายฝั่งจะสามารถนำมาพิจารณาในการออกกฎหมายและข้อบังคับตามข้อกำหนดของอนุสัญญากฎหมายทะเลได้ และกลายเป็นหลักในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากการทิ้งเท โดยมีข้อกำหนดที่จะต้องนำมาพิจารณาดังนี้

การกำหนดประเภทของเสียที่ห้ามทิ้งเท

การอนุญาตให้มีการทิ้งเทโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เดิมทีตามอนุสัญญาปี 1972 ได้กำหนดให้มีการแยกประเภทของเสีย หรือสารไว้เป็น 3 จำพวก คือ สารที่ห้ามทิ้งโดยเด็ดขาด¹⁰⁴ (Black List) ของเสียหรือวัตถุอื่นที่ต้องได้รับการอนุญาตพิเศษก่อนที่จะทิ้งเท¹⁰⁵ (Grey List) และของเสียนอกเหนือจาก Black list และ Grey list จะต้องได้รับอนุญาตทั่วไปก่อนการทิ้งเท¹⁰⁶ (White List) แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขใหม่ โดยพิธีสาร 1996 ที่กำหนดให้มีเพียงจำพวกเดียว คือ จำพวกที่ห้ามทิ้งเว้นแต่จะได้รับการอนุญาตซึ่งอยู่ในภาคผนวกที่ 1 ของพิธีสาร โดยการทิ้งเทซึ่งของเสียดังกล่าวจะต้องได้รับใบอนุญาต (permit) ก่อนที่จะทำการทิ้งเทลงสู่ทะเล¹⁰⁷

ของเสียที่ห้ามทิ้งเทเว้นแต่จะได้รับการอนุญาตดังกล่าวได้แก่ 1) วัสดุจากการขุดลอก (dredged material) 2) กากน้ำเสีย (sewage sludge) 3) ของเสียจากปลา (fish waste) 4) เรือและแท่นขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล 5) วัสดุทางธรณีวิทยาอนินทรีย์ (inorganic geological material) 6) วัสดุอินทรีย์ (organic material) 7) สิ่งของขนาดใหญ่ (bulky items)¹⁰⁸

¹⁰⁴ The Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, Protocol 1996, Article 4.1 (a), Annex 1.

¹⁰⁵ Ibid., Article 4.1 (b).

¹⁰⁶ Ibid., Article 4.1 (c).

¹⁰⁷ Ibid., Article 4.

¹⁰⁸ Ibid., Annex 1.

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการทิ้งเท

การพิจารณาในการออกใบอนุญาตนั้น พิธีสาร 1996 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

1) มีการประเมินผลกระทบของการทิ้งเท และการจัดให้มีการดำเนินการตรวจสอบการทิ้งเทแล้ว โดยการให้ใบอนุญาตจะต้องเป็นที่แน่ใจในทางปฏิบัติแล้วว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดและจะให้ประโยชน์สูงสุด และใบอนุญาตเช่นนั้น จะต้องมีข้อมูลดังนี้

- 1.1) ชนิดและแหล่งที่มาของวัสดุที่จะนำไปทิ้งเท
- 1.2) สถานที่ทิ้งเท
- 1.3) วิธีการทิ้งเท
- 1.4) ข้อกำหนดในการติดตามผลและการรายงาน¹⁰⁹

2) ใบอนุญาตจะต้องมีการทบทวนเป็นระยะๆ โดยคำนึงถึงผลและวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบติดตาม โดยผลของการติดตามจะชี้ให้เห็นว่าควรจะมีการต่ออายุ แก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกใบอนุญาตหรือไม่ ซึ่งจะเป็นกลไกที่สะท้อนที่สำคัญในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมทางทะเล¹¹⁰

อย่างไรก็ตาม ระบบการออกใบอนุญาตให้ทิ้งเทตามอนุสัญญานี้มีข้อยกเว้นไม่นำไปใช้กับกรณีดังต่อไปนี้

1) กรณีเกิดเหตุสุดวิสัย การทิ้งเทที่จำเป็นต่อการช่วยเหลือชีวิต กู้ภัยเรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือเหตุอื่นซึ่งจะเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ เรืออากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างนั้น ถ้าการทิ้งเทเป็นหนทางเดียวที่จะทำให้ผ่านพ้นอันตราย หรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุดและหลังจากการทิ้งเทแล้วจะต้องรายงานไปยัง International Marine Organization (IMO) ทราบทันที¹¹¹

¹⁰⁹ Ibid., Annex 2, Article 17.

¹¹⁰ Ibid., Annex 2, Article 18.

¹¹¹ Ibid., Article 8, para. 1.

2) กรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน สำหรับสารที่ได้ระบุไว้ในภาคผนวกที่ 1 ซึ่งมาตรา 4.1 (a) กำหนดห้ามทิ้งโดยเด็ดขาดนั้นในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขโดยวิธีอื่นได้ รัฐภาคีอาจจะออกใบอนุญาตพิเศษให้ทิ้งเทก็ได้ ทั้งนี้ก่อนการอนุญาต วิธีดังกล่าวจะต้องปรึกษากับประเทศอื่นๆ ที่อาจได้รับผลกระทบและ IMO เสียก่อน¹¹²

การห้ามส่งออกของเสียหรือวัตถุอื่นเพื่อทิ้งเทหรือเผาทิ้งในทะเล

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 และพิธีสาร ค.ศ. 1996 นอกจากเรื่องการทิ้งเทของเสียแล้วยังได้เน้นย้ำให้รัฐภาคีจะดำเนินการไม่ให้มีการถ่ายโอนมลพิษจากสิ่งแวดล้อมหนึ่งไปยังอีกสิ่งแวดล้อมหนึ่งด้วย¹¹³ (Transboundary pollution) ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและอนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 195

นอกจากอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว ยังมีอนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น อนุสัญญากรุงออสโลเพื่อการป้องกันมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทโดยเรือและอากาศยาน ค.ศ. 1972 โดยมีการกำหนดให้มี Black list และ Grey list ของของเสียซึ่งรัฐภาคีห้ามส่งออกเพื่อนำไปทิ้งลงสู่ทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาต เว้นแต่มีเหตุบังคับให้ต้องกระทำ และการทิ้งนั้นได้กระทำไปตามขั้นตอนของอนุสัญญาและอนุสัญญากรุงปารีสเพื่อการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่ตะวันออกเฉียงเหนือของมหาสมุทรแอตแลนติก ค.ศ. 1992 ได้กำหนดให้การทิ้งเทซึ่งของเสียลงสู่ทะเลเป็นสิ่งต้องห้ามเว้นแต่ข้อยกเว้น หรือได้รับการอนุญาตโดยรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้มีความสอดคล้องกันและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลในการควบคุมมลพิษที่จะเกิดแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล

2.5.3.2 กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายตามบทบาทของรัฐ

ในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตและการตรวจสอบติดตามการดำเนินการทิ้งเทแล้ว ในเรื่องอำนาจของรัฐในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 216 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่างกันตามบทบาทของรัฐที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ

¹¹² Ibid., Article 8, para. 2.

¹¹³ Ibid., Article 3 para. 2.

รัฐชายฝั่ง มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนของกาารทิ้งเทในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือไหล่ทวีป โดยเหตุที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้เช่นนี้ เพื่อความชัดเจนว่ารัฐชายฝั่งมีอำนาจใช้บังคับกฎหมายได้ในอาณาเขตใดบ้าง เนื่องจากท่าที่ผ่านมากฎเกณฑ์และมาตรฐานระดับโลกที่รัฐจะนำมาใช้เป็นมาตรฐานนั้นยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน เช่นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 กำหนดให้รัฐชายฝั่งบังคับใช้กฎเกณฑ์ในทะเลอาณาเขตของตนเท่านั้น ต่อมาประเด็นนี้ได้รับการนำมาพิจารณาในการประชุมอนุสัญญากฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 ซึ่งผลสรุปได้กำหนดสิทธิของรัฐชายฝั่งไว้อย่างชัดเจนให้มีสิทธิในการอนุญาต การออกกฎเกณฑ์และควบคุมการทิ้งเทในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีปของตนได้ ส่วนรายละเอียดของกฎเกณฑ์ที่รัฐจะนำมาใช้เป็นหลักในการออกกฎหมายให้พิจารณาถึงกฎเกณฑ์ที่อยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

รัฐเจ้าของธง มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนของกาารทิ้งเทโดยเรือที่ชักธงของตน หรือเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนกับตน นอกจากนี้ อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดการทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือลงบนไหล่ทวีปนั้นมีให้กระทำโดยปราศจากความเห็นชอบล่วงหน้าอย่างชัดแจ้งจากรัฐชายฝั่งซึ่งมีสิทธิที่จะอนุญาต ออกของบังคับและควบคุมการทิ้งเทเช่นว่านั้น รัฐเจ้าของธงจึงต้องจัดให้มีวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมในเรื่องดังกล่าวด้วย

รัฐใดๆ มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนของกาารกระทำเกี่ยวกับการบรรทุกของเสียหรือสารอื่นที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของตนหรือ ณ ท่าเรือนอกชายฝั่งของตน โดยการควบคุมการทิ้งเทให้กระทำโดยรัฐซึ่งการบรรทุกเกิดขึ้น (Loading State) ในที่นี้หมายถึง รัฐซึ่งของเสียหรือวัตถุอื่นใดที่จะถูกนำไปทิ้งลงสู่ทะเลได้ถูกบรรจุลงเรือหรืออากาศยานอยู่ในบริเวณอาณาเขตความรับผิดชอบของตน¹¹⁴

¹¹⁴ อูมา ประมาณผล, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม ป้องกันและแก้ไข ภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสีย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 51.

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการกับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนว่าหากมีการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดโดยรัฐใดรัฐหนึ่งแล้ว รัฐอื่นไม่ผูกพันที่จะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดนั้นอีก¹¹⁵

ในเรื่องนี้ พิธีสาร 1996 ก็ได้กำหนดให้มีการดำเนินการดังกล่าวไว้เช่นกัน โดยกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องใช้บังคับมาตรการตามที่ระบุไว้ในพิธีสารกับเรือที่ชักธงหรือที่จดทะเบียนกับตน¹¹⁶ นอกจากนี้ รัฐภาคีที่เป็นรัฐชายฝั่งจะต้องบังคับใช้มาตรการกับเรือ อากาศยาน และแท่นขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้น หากมีการเกี่ยวข้องกับการทิ้งเท หรือการเผาของเสีย หรือสารอื่นในอาณาเขตทางทะเลที่รัฐชายฝั่งนั้นจะใช้อำนาจของตนได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ¹¹⁷ ซึ่งข้อกำหนดของพิธีสาร 1996 ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลข้างต้น ส่วนการบังคับใช้กฎหมายโดยรัฐเจ้าของท่าอาจกระทำได้หากมีหลักฐานชัดเจนว่าเรือนั้นได้กระทำความผิดไม่ว่าจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด การที่กำหนดไว้เช่นนี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมไปถึงการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในทะเลหลวงด้วย แม้ว่ารัฐเจ้าของธงจะมีอำนาจดำเนินการกับเรือหรืออากาศยานที่ชักธงของตนหรือจดทะเบียนกับตน แต่การดำเนินการอาจขาดประสิทธิภาพเนื่องจากการกำกับดูแลนั้นอาจทำไม่ได้ทั่วถึง ในเรื่องนี้ พิธีสาร 1996 ไม่ได้กำหนดไว้แต่ได้กำหนดให้รัฐภาคีร่วมมือกันพัฒนาขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ ให้ครอบคลุมไปถึงการทิ้งเทโดยเรือหรือโดยอากาศยานที่กระทำนอกเหนือจากเขตอำนาจรัฐด้วย

การกำหนดโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน

การทิ้งเทเป็นเรื่องที่กระทำโดยเรือ ซึ่งจะเกี่ยวกับพื้นที่ที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐรัฐชายฝั่งจึงมีอำนาจในการดำเนินการกับการทิ้งเทที่ได้กระทำโดยฝ่าฝืนหรือไม่ได้รับอนุญาตในเขตอำนาจของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการกับเรือต่างชาตินั้น อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐชายฝั่งดำเนินการกับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนทำให้เกิดภาวะมลพิษได้ แต่การกำหนดโทษแก่เรือต่างชาตินั้น ให้กำหนดได้แต่เฉพาะโทษที่เป็นตัวเงิน เว้นแต่การฝ่าฝืนนั้นได้กระทำในทะเลอาณาเขต โดยจงใจและรุนแรงก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเลอาณาเขต¹¹⁸

¹¹⁵ UN Convention on the Law of the Sea, Article 60(5).

¹¹⁶ Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972, Protocol 1996, Article 10 para. 1.1.

¹¹⁷ Ibid., Article 10 para. 1.2.

¹¹⁸ UN Convention on the Law of the Sea, Article 230.

ส่วนรัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับเรือของตนตามหลักอำนาจรัฐเหนือบุคคล ไม่ว่าจะการกระทำการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด โดยโทษนั้นจะต้องมีความรุนแรงเพียงพอ ไม่จำกัดว่าจะเป็นโทษที่เป็นตัวเงินหรือไม่ เสมือนหนึ่งว่าความผิดนั้นได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ

2.5.3.3 องค์การที่มีอำนาจ

ในเรื่องภาวะมลพิษจากการทิ้งเท กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจอนุญาตให้มีการทิ้งเท และบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนของการกระทำการฝ่าฝืนที่เกิดขึ้นในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของรัฐชายฝั่งจึงมีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต ให้มีการทิ้งเท และบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำการฝ่าฝืนที่เกิดขึ้นในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป และเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมลพิษจากการทิ้งเทโดยการอนุญาตให้มีการทิ้งเท และบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนที่มีการกระทำการฝ่าฝืนโดยเรือที่ชักธงของตน หรือเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนกับตน และเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่ามีอำนาจควบคุมการทิ้งเทในส่วนของการบรรทุกของเสียหรือสารอื่นๆ ที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของตนหรือ ณ ท่าเรือนอกชายฝั่งของตน

2.5.4 แนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษจากเรือ

เรื่องภาวะมลพิษจากเรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของท่า โดยรัฐชายฝั่งเป็นรัฐที่มีสิทธิและหน้าที่ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนในพื้นที่ทางทะเลที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐ รัฐเจ้าของธงมีสิทธิและหน้าที่ในการออกกฎหมายและข้อบังคับ รวมถึงบังคับใช้กฎหมายกับเรือที่ชักธงหรือที่จดทะเบียนของตน และรัฐเจ้าของท่ามีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับเรือที่ฝ่าฝืนในทะเลที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐใด หรือที่ได้กระทำในเขตอำนาจของรัฐอื่น หรือมีผลกระทบต่อรัฐอื่น และรัฐนั้นร้องขอให้รัฐเจ้าของท่าดำเนินการ รายละเอียดของกฎหมายและข้อบังคับ และการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.5.4.1 ข้อกำหนดที่เป็นสารบัญญัติ

ในเรื่องการป้องกันมลพิษจากเรือนี้ อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 211 มีข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการป้องกันมลพิษจากเรือ โดยกำหนดให้รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องจัดตั้งให้มีกฎเกณฑ์และมาตรฐานและบทบัญญัติของกฎหมายและกฎเกณฑ์มาบังคับใช้ในระดับระหว่างประเทศ โดยรัฐต้องจัดให้มีระบบการจัดเส้นทางเพื่อลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุในทางทะเล ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุแห่งการเกิดมลพิษจากเรือ นอกจากนี้ให้รัฐจัดให้มีข้อกำหนดอันเป็นเงื่อนไขสำหรับเรือที่เข้ามาในท่าเรือนอกชายฝั่ง ในน่านน้ำภายใน และในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมถึงหน้าที่ในการแจ้งให้รัฐที่อาจได้รับผลกระทบจากมลพิษทราบถึงเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษด้วย นอกจากนี้อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กล่าวถึงอำนาจในการออกกฎหมาย และข้อบังคับ เพื่อป้องกันมลพิษจากเรือของรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของท่า แยกกันไว้โดยชัดเจน ดังจะกล่าวได้ต่อไปนี้

บทบาทของรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของท่า

อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กล่าวถึงอำนาจในการออกกฎหมาย และข้อบังคับ เพื่อป้องกันมลพิษจากเรือของรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของท่า แยกกันไว้โดยชัดเจน โดยผู้เขียนจะขอเสนอในประเด็นสำคัญเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามบทบาทของรัฐที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) การออกกฎหมาย และข้อบังคับ เพื่อป้องกันภาวะมลพิษจากเรือโดยรัฐชายฝั่ง

1.1) ในเขตทะเลอาณาเขต

รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยภายในทะเลอาณาเขต ในการที่จะบัญญัติกฎหมาย และข้อบังคับเพื่อการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากเรือต่างชาติ รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อป้องกันมลพิษจากเรือ รวมถึงการจัดเส้นทางเพื่อลดการเกิดอุบัติเหตุ ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาวะมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเลรวมทั้งแนวชายฝั่ง และความเสียหายที่เป็นภาวะมลพิษแก่ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐชายฝั่ง ตลอดจนการจัดทำข้อกำหนดเฉพาะขึ้น สำหรับการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลอันเป็นเงื่อนไขสำหรับเรือต่างชาติที่จะเข้ามาสู่ท่าหรือน่านน้ำภายในของตน แต่ทั้งนี้กฎหมายและข้อบังคับนั้น

จะต้องไม่ขัดขวางการผ่านโดยสุจริต (Innocent passage) ของเรือต่างชาติ ตามภาค 2 ตอน 3 ของอนุสัญญาฯ¹¹⁹

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติ ข้อ 19 ของอนุสัญญากฎหมายทะเล จะเห็นได้ว่าการกระทำใดๆ โดยจงใจของเรือต่างชาติและก่อให้เกิดภาวะมลพิษอย่างร้ายแรงอันขัดต่ออนุสัญญากฎหมายทะเลในทะเลอาณาเขต จะถือว่าเป็นการกระทำที่ทำให้เสื่อมเสียสันติภาพหรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง ซึ่งไม่เข้าข่ายเป็นการผ่านโดยสุจริต และรัฐชายฝั่งจะสามารถบังคับใช้กฎหมายกับเรือต่างชาติที่จะเข้ามาสู่น่านน้ำภายในของตน หรือสำหรับจอดแวะยังท่าเรือนอกฝั่ง และให้ทำการประกาศตามควรถึงข้อกำหนดเช่นนั้น และให้แจ้งข้อกำหนดเหล่านั้นให้องค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจทราบ อีกทั้งให้พยายามประสานนโยบายหากข้อกำหนดเหมือนกันระหว่างรัฐสองรัฐหรือมากกว่า ซึ่งข้อกำหนดนี้เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศของแต่ละรัฐชายฝั่งในภูมิภาค อันปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 211 (3)

1.2) ในทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้การออกกฎหมายใช้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและกำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ¹²⁰ รัฐชายฝั่งตามอนุสัญญากฎหมายทะเลจึงไม่สามารถบัญญัติกฎหมายได้อย่างอิสระในเรื่องนี้ เนื่องจากรัฐชายฝั่งมีเพียงสิทธิอธิปไตยในพื้นที่ดังกล่าว โดยกฎหมายที่รัฐชายฝั่งกำหนดนั้นจะต้องไม่มีการกำหนดให้เรือต่างชาติปฏิบัติตามมาตรฐานในการออกแบบ การก่อสร้าง การจัดกำลังคน หรือในการจัดเครื่องมืออุปกรณ์เกี่ยวกับเรือที่นอกเหนือไปจากมาตรฐานที่ยอมรับกันในระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม หากรัฐชายฝั่งเห็นว่าข้อบังคับดังกล่าวไม่เหมาะสมกับเขตพื้นที่เฉพาะภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยเหตุผลทางเทคนิคเกี่ยวกับระบบนิเวศวิทยา สภาพทางทะเล การใช้ประโยชน์ และการรักษาประโยชน์และรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ภายหลังจากการปรึกษากับรัฐภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องผ่านทางองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ และได้ทำการเสนอหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิคให้กับองค์การระหว่างประเทศแล้ว องค์การระหว่างประเทศจะเป็นผู้ตัดสินว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่พิเศษหรือไม่ ซึ่งรัฐชายฝั่งอาจจะบัญญัติกฎหมาย

¹¹⁹ Ibid., Article 220 (2).

¹²⁰ Ibid., Article 211 (5).

ระเบียบข้อบังคับขึ้นใช้กับพื้นที่ดังกล่าวโดยการยอมรับข้อบังคับและมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งองค์การระหว่างประเทศได้กำหนดขึ้นให้ใช้กับพื้นที่พิเศษนั้นได้¹²¹ และหากรัฐชายฝั่งประสงค์ที่จะออกกฎหมายและข้อบังคับเพิ่มเติมเพื่อใช้บังคับกับพื้นที่นั้นก็อาจกระทำได้ แต่กฎหมายและข้อบังคับนั้น จะต้องจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องการปล่อยทิ้งหรือการเดินเรือเท่านั้น ไม่รวมถึงการออกแบบโครงสร้าง หรือการติดตั้งอุปกรณ์ต่างๆ บนเรือ ซึ่งยังคงต้องเป็นไปตามข้อบังคับและมาตรฐานระหว่างประเทศ¹²² และรัฐชายฝั่งมีหน้าที่จะต้องประกาศให้ทราบโดยการจัดพิมพ์เขตพื้นที่พิเศษดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งด้วย¹²³

นอกจากนี้ กฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศให้รวมถึงกฎเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับการแจ้งให้รัฐชายฝั่งซึ่งมีแนวชายฝั่งหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับความกระทบกระเทือนจากอุบัติเหตุทั้งหลาย รวมทั้งความเสียหายทางพาณิชย์นาวี ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การปล่อยทิ้ง หรือความเป็นไปได้ที่จะปล่อยทิ้งให้ทราบโดยพลันด้วย

จะเห็นได้ว่า อำนาจของรัฐชายฝั่งในการออกกฎหมาย ข้อบังคับ ในแต่ละอาณาเขตทะเลจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เพื่อป้องกันภาวะมลพิษในทะเลอาณาเขตของตนได้ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องสิทธิการผ่านโดยสุจริตของเรือต่างชาติ ในขณะที่การออกกฎหมาย ข้อบังคับใช้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและกำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ

2) การออกกฎหมาย และข้อบังคับ เพื่อป้องกันภาวะมลพิษจากเรือโดยรัฐเจ้าของธง อำนาจหน้าที่รัฐเจ้าของธงเป็นไปตามหลักการใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลซึ่งโดยหลัก รัฐเจ้าของธงจะมีเขตอำนาจในการที่จะวางหลักเกณฑ์ใดๆ แก่เรือสัญชาติตน แต่เนื่องจากเรือเป็นสิ่งที่สามารถเคลื่อนที่ไปได้ไม่ว่าในเขตทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือทะเลหลวง กฎหมาย ข้อบังคับ หรือมาตรการใดๆ ที่จะนำมาบังคับใช้นั้น จึงต้องมีความเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อประสิทธิภาพในการบังคับให้เรือปฏิบัติตาม โดยเฉพาะพื้นที่ส่วนทะเลหลวง แม้ว่าหลักกฎหมายระหว่างประเทศจะกล่าวว่ารรัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในทะเลหลวง (Freedom of High Sea) ซึ่ง

¹²¹ Ibid., Article 211 (6) (a).

¹²² Ibid., Article 211 (6) (c).

¹²³ Ibid., Article 211 (6) (b).

หมายถึงเสรีภาพในการทำประมง เสรีภาพในการเดินเรือ และอื่นๆ แต่ก็ไม่ใช่ว่ารัฐทุกรัฐจะใช้เสรีภาพของตนได้อย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งในเรื่องของการรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเลนั้น เป็นเรื่องที่รัฐทุกรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง หรือรัฐเจ้าของท่า จะต้องร่วมมือกัน แต่รัฐที่จะมีบทบาทในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากเรือมากที่สุดคือรัฐเจ้าของธง เนื่องจากรัฐเจ้าของธงสามารถใช้อำนาจรัฐได้เต็มที่เหนือเรือสัญชาติตนที่กระทำการฝ่าฝืน อนุสัญญากฎหมายทะเล ข้อ 211 เรื่องภาวะมลพิษจากเรือ จึงได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ออกกฎหมายและข้อบังคับแก่เรือซึ่งชักธงของตน หรือที่จดทะเบียนของตน โดยให้มีผลใช้บังคับอย่างน้อยเช่นเดียวกับผลใช้บังคับของกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไปซึ่งได้กำหนดขึ้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูต¹²⁴ โดยอนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากเรือไว้พอสมควร แต่ก็ยอมรับหลักเกณฑ์เรื่องนี้ตามอนุสัญญาอื่นด้วย

กฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ คือ MARPOL 73/78 ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรการในการป้องกันมลพิษจากเรือหลายประการ ซึ่งอนุสัญญากฎหมายทะเล และ MARPOL 73/78 มีหลักการที่พอจะสรุปได้ดังนี้

การออกใบรับรองแก่เรือ และการตรวจสอบใบรับรอง

รัฐเจ้าของธงจะต้องประกันว่าเรือสัญชาติตนจะต้องมีหนังสือรับรองที่ออกตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศเก็บรักษาไว้ที่เรือ พร้อมแก่การตรวจสอบซึ่งรัฐเจ้าของธงจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบเป็นครั้งคราว โดยหนังสือรับรองให้ถือเป็นหลักฐานของสภาพเรือที่รัฐอื่นๆ ต้องให้การยอมรับ เว้นแต่จะมีเหตุชัดเจนว่าสภาพเรือขัดแย้งกับหนังสือรับรอง¹²⁵

ในเรื่องนี้ MARPOL 73/78 ได้กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบ (Survey) และการออกใบรับรอง (Certificate) โดยใบรับรองตาม MARPOL 73/78 จะเรียกว่า ใบรับรองการป้องกันภาวะมลพิษน้ำมันระหว่างประเทศ (International Oil Pollution Prevention Certificate) เป็นใบรับรองเพื่อให้เรือได้นำแสดงต่อท่าเรือหรือท่าเรือนอกชายฝั่งที่เข้าจอดเรือของรัฐอื่น¹²⁶ ซึ่งเป็นมาตรการที่จะยืนยันได้ว่าเรือได้มาตรฐานและไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนเรื่องการ

¹²⁴ Ibid., Article 211 (2).

¹²⁵ Ibid., Article 217 (3).

¹²⁶ MARPOL 73/78, Annex 1, Regulation 4(3)(b).

ตรวจสอบนั้น ให้เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานเรือ โดยเรือที่มีขนาดถึงน้ำมันมากกว่า 150 ตัน หรือเรือที่มีขนาดมากกว่า 400 ตัน แล้วแต่กรณีจะต้องมีแผนเรือการจัดการพลังงานซึ่งได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐตามแนวทางที่ได้รับอนุมัติจาก IMO ด้วย

โครงสร้างและอุปกรณ์

ต้องจัดให้มีระบบการควบคุมโครงสร้างของถังน้ำมันในระดับ 150 ตันขึ้นไป แต่สำหรับถังเก่าจะมีการตรวจสอบการปล่อยทิ้งและระบบควบคุมในระยะเวลา 3 ปี โดยเดิมที่อนุสัญญาปี 1973 มีการกำหนดระบบถังใต้ท้องเรือสำหรับเรือที่มีถึงน้ำมันมากกว่า 70,000 ตัน แต่ต่อมาปี 1978 มีการออกกฎเกณฑ์สำหรับถังใหม่ขนาดมากกว่า 20,000 ตัน ให้มีการกำหนดตำแหน่งถัง และจะต้องมีระบบการทำความสะอาดถังด้วย และมีพัฒนาการข้อกำหนดเรื่องระบบถังและการตรวจสอบเรื่อยมา

แผนการจัดการมลพิษทางน้ำมันฉุกเฉิน

มีการกำหนดเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 1 เมื่อปี 1993 ให้เรือที่มีถึงน้ำมันขนาด 150 ตันหรือมากกว่า หรือเรือที่มีขนาดมากกว่า 400 ตันต้องมีแผนการจัดการฉุกเฉินที่ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายบริหารของประเทศและเป็นไปตามแนวทางที่ได้รับอนุมัติจาก IMO¹²⁷

พื้นที่รองรับน้ำมัน

มีกำหนดขึ้นเพื่อกักน้ำมันไว้บนเรือโดนเรือที่มีขนาดมากกว่า 400 ตัน จะต้องจัดให้มีถังรองรับเศษน้ำมันรั่วไหล หรือที่ได้มีการปล่อยทิ้งจากการใช้งานของเรือ ก่อนที่จะมีการปล่อยทิ้งน้ำมันที่ท่าเรือเมื่อเข้าจอด¹²⁸

3) การออกกฎหมาย และข้อบังคับ เพื่อป้องกันภาวะมลพิษจากเรือโดยรัฐเจ้าของท่า อนุสัญญากฎหมายทะเล กำหนดให้รัฐเจ้าของท่ามีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินการกับเรือที่เข้ามาจอดที่ท่าเรือนอกชายฝั่ง เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายกับเรือที่ได้กระทำความผิดในเขตทะเลหลวง ซึ่งรัฐเจ้าของธงอาจจะปล่อยปละละเลยไม่

¹²⁷ Ibid., Annex 1, Regulation 26.

¹²⁸ Ibid., Annex 1, Regulation 17 and 12.

ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับเรือที่ชักธงของตน หรือการดำเนินการอาชญาตประสิทธิภาพ เนื่องจากการกำกับดูแลนั้นอาจทำไม่ได้ทั่วถึง โดยในเรื่องภาวะมลพิษจากเรือ

อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 211 (3) กำหนดให้รัฐจัดทำข้อกำหนดเฉพาะขึ้น สำหรับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพื่อเป็นเงื่อนไขสำหรับเรือต่างชาติที่จะเข้ามาสู่น่านน้ำภายในของตน หรือสำหรับจอดแวะยังท่าเรือนอกฝั่ง ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวจะทำให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดของเรือต่างชาติที่เกิดขึ้นในเขตทะเลหลวงหรือนอกอาณาเขตที่รัฐมีอธิปไตยทางทะเล กรณีที่รัฐเจ้าของธงไม่สามารถดำเนินการได้

อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดในอนุสัญญากฎหมายทะเล จะเป็นข้อกำหนดในเรื่องหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่า ในการดำเนินการกับเรือที่เข้ามาจอดที่ท่าเรือเนื่องจากรัฐเจ้าของท่าไม่ถือว่ามีสถานะเป็นรัฐที่มีอธิปไตยเหนือดินแดน และเหนือบุคคล ตามอนุสัญญากฎหมายทะเล แต่จะเป็นลักษณะของการให้ความร่วมมือในการดำเนินการกับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล หน้าที่ของรัฐเจ้าของท่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเลจึงอยู่ในส่วนของการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวต่อไป

2.5.4.2 กระบวนการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น กฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดอำนาจหน้าที่ตามบทบาทของรัฐ คือ

การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐชายฝั่ง

รัฐชายฝั่งบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำความผิดที่เกิดในเขตอำนาจรัฐ¹²⁹ โดยให้คำนึงถึงเขตอำนาจรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาที่เกี่ยวข้องขณะบังคับใช้กฎหมายนั้น¹³⁰ ขณะเดียวกัน อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการกับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนได้ดังนี้

¹²⁹ Ibid., Article 4(2).

¹³⁰ Ibid., Article 9(3).

1) การตรวจเรือ และการสอบสวนเรือ

รัฐชายฝั่งมีอำนาจตรวจตราทางกายภาพ (Physical inspection) เรือที่สงสัยว่ามีกระทำการฝ่าฝืนขณะแล่นผ่านทะเลอาณาเขตของรัฐ แต่ต้องไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อการใช้สิทธิผ่านโดยสุจริตของเรือในทะเลอาณาเขต ส่วนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เนื่องจากรัฐชายฝั่งไม่มีอำนาจอธิปไตย มีเพียงแต่สิทธิอธิปไตยในพื้นที่ดังกล่าว อนุสัญญากฎหมายทะเลจึงกำหนดให้รัฐชายฝั่งมีเพียงอำนาจในการขอให้เรือที่สงสัยว่าได้กระทำความผิดให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรือ ท่าที่จอด ทะเบียน ท่าที่จอดแวะครั้งสุดท้าย และท่าที่จะไปจอดแวะ เพื่อนำไปพิจารณาว่ามีการเกิดการฝ่าฝืนขึ้นโดยเรือนั้นหรือไม่ หากมีเหตุแน่ชัดทำให้เชื่อได้ว่าเรือนั้นได้กระทำการฝ่าฝืนอย่างร้ายแรง และเรือนั้นปฏิเสธที่จะให้ข้อมูล หรือข้อมูลที่ให้มาแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดกับข้อมูลที่ปรากฏอยู่จริง รัฐชายฝั่งก็สามารถดำเนินการตรวจตราเรือดังกล่าวได้

2) การดำเนินคดี และการกักเรือ

อนุสัญญากฎหมายทะเลให้อำนาจรัฐชายฝั่งดำเนินการกับเรือที่ได้กระทำการฝ่าฝืนในทะเลอาณาเขต ทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ได้หากการฝ่าฝืนเป็นการปล่อยทิ้งที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อพื้นที่แนวชายฝั่งและประโยชน์ของรัฐชายฝั่ง และให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจกักเรือนั้นได้หากมีหลักฐานยืนยันที่ชัดเจน โดยสามารถปล่อยเรือให้แล่นต่อไปได้หากมีหลักประกันที่เหมาะสม

การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐเจ้าของธง

รัฐเจ้าของธงบังคับใช้กฎหมายกับเรือของตนอย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้นที่ใด¹³¹ และจะต้องประกันว่าเรือซึ่งชักธงหรือจอดทะเบียนกับตนต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ด้วย¹³² นอกจากนี้ อนุสัญญากฎหมายทะเลยังได้กำหนดหน้าที่อื่นๆ ที่รัฐเจ้าของธงพึงจะต้องดำเนินการเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายแก่เรือของตน โดยจะแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

¹³¹ Ibid., Article 4(1).

¹³² UN Convention on the Law of the Sea, Article 217 (1).

1) การห้ามเดินเรือที่ไม่ได้มาตรฐาน

รัฐเจ้าของธงจะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าเรือสัญชาติตนจะถูกห้ามไม่ให้เดินเรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้าง เครื่องอุปกรณ์ และการจัดกำลังคนประจำเรือ¹³³ ซึ่งการจัดกำลังคนประจำเรือก็นับว่าเป็นสิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่งในการช่วยคุ้มครองและรักษาภาวะแวดล้อมทางทะเล เพราะถึงแม้ว่าการออกแบบ การก่อสร้าง เครื่องอุปกรณ์บนเรือจะมีความทันสมัย หรือมีประสิทธิภาพมากเพียงใดก็ตาม หากคนประจำเรือไม่มีความรู้ ความสามารถ และระเบียบวินัยที่เพียงพอ อุปกรณ์เหล่านั้น ก็ไม่อาจจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการช่วยลดภาวะมลพิษที่เกิดจากเรือได้¹³⁴

2) การสอบสวนเรือ และดำเนินคดีกับเรือโดยไม่ต้องคำนึงว่าการฝ่าฝืนได้เกิดขึ้นที่ใด

รัฐเจ้าของธงมีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนเรือสัญชาติที่กระทำการฝ่าฝืนโดยพลันไม่ว่าการกระทำการฝ่าฝืนได้เกิดขึ้นหรือพบว่าผลกระทบเกิดขึ้น ณ ที่ใด¹³⁵ ซึ่งข้อกำหนดนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับ MARPOL 73/78 และกรณีมีการร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐอื่นให้ดำเนินการสอบสวนเรือซึ่งชักธงของตนที่ได้กระทำการฝ่าฝืน และให้ดำเนินคดีตามกฎหมายหากมีหลักฐานเพียงพอโดยไม่ชักช้า¹³⁶ และให้มีการแจ้งให้รัฐที่ร้องขอและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจทราบโดยพลันถึงการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้ว และผลของการนั้น¹³⁷

3) บทลงโทษเรือที่กระทำการฝ่าฝืน

อนุสัญญากฎหมายทะเลข้อ 217 (8) ได้กำหนดให้รัฐเจ้าของธงกำหนดโทษไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของรัฐ สำหรับเรือสัญชาติซึ่งจะต้องรุนแรงพอที่จะปราบปรามการฝ่าฝืนไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดก็ตาม

¹³³ Ibid., Article 217 (2).

¹³⁴ สิริวิภา อารีสมาน, "เขตอำนาจรัฐเหนือเรือที่ชักธงของรัฐภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982: ศึกษากรณีเรือไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 51.

¹³⁵ UN Convention on the Law of the Sea, Article 217 (3).

¹³⁶ Ibid., Article 217 (6).

¹³⁷ Ibid., Article 217 (7).

การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐเจ้าของท่า

รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจในการตรวจสอบเรือที่เข้ามาในท่าว่ามีการปล่อยทิ้งเป็นไปตามอนุสัญญาหรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวอาจทำโดยรัฐเจ้าของธงเมื่อได้รับหลักฐานจากรัฐเจ้าของท่า¹³⁸ และให้มีการตรวจสอบว่ามีใบสำคัญรับรองถูกต้องหรือไม่ และหากปรากฏว่าเรือหรืออุปกรณ์ไม่เป็นไปตามที่ระบุในใบรับรอง ก็ให้มีการจัดการให้ถูกต้องก่อนจะให้เรือออกจากท่าได้ และให้บังคับกับรัฐที่ไม่ใช่ภาคีตามที่จำเป็นในเรื่องดังกล่าวได้ด้วย¹³⁹

ในเรื่องอำนาจของรัฐเจ้าของท่านี้ อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดให้รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายดังนี้

1) การสอบสวนเรือ และการดำเนินคดีกับเรือ

อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดให้รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจในการสอบสวนเรือที่อยู่ภายในท่าเรือ หรือบนท่าเรือนอกชายฝั่งโดยสมัครใจ และหากมีหลักฐานยืนยันก็ให้ดำเนินคดีเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งจากเรือลงในอาณาเขตทะเลที่อยู่นอกน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐนั้น ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่¹⁴⁰ แต่หากการฝ่าฝืนนั้นได้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐอื่นแล้ว รัฐเจ้าของท่าจะไปดำเนินการคดีไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากรัฐนั้น รัฐเจ้าของธง หรือรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการปล่อยทิ้ง หรือเว้นแต่การฝ่าฝืนนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐที่ดำเนินคดีด้วย¹⁴¹

2) การตรวจเรือ และการกักเรือ

อนุสัญญาให้อำนาจรัฐในการหน่วงเหนี่ยวเรือ เพื่อสอบสวน โดยการตรวจสอบหนังสือรับรองของเรือ บันทึกรับหรือเอกสารอื่นๆ ที่เรือจำเป็นต้องมีได้ หากมีเหตุแน่ชัดว่าสภาพของเรือหรือเครื่องอุปกรณ์ของเรือไม่สอดคล้องกับเอกสารเป็นอย่างมาก หรือเนื้อความของเอกสารไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิด หรือเรือนั้นไม่มีหนังสือรับรองหรือบันทึกที่สมบูรณ์อาจมีการตรวจเรือทางกายภาพได้ซึ่งรัฐในความหมายของอนุสัญญากฎหมายทะเลในเรื่องนี้ จะหมายถึงรัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่า ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

¹³⁸ MARPOL 73/38, Article 6.

¹³⁹ Ibid., Article 5.

¹⁴⁰ UN Convention on the Law of the Sea, Article 218 (1).

¹⁴¹ Ibid., Article 218 (2).

การปล่อยเรือให้กระทำได้เมื่อมีการพิจารณาหลักประกัน หรือหลักทรัพย์ทางการเงินที่เหมาะสม แต่การปล่อยเรืออาจได้รับการปฏิเสธ หรือมีการกำหนดเงื่อนไขในการปล่อย โดยให้เรือแล่นไปยังอู่ซ่อมเรือที่เหมาะสมและอยู่ใกล้ที่สุด กรณีเรือนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแต่สิ่งแวดล้อมได้¹⁴²

3) การให้ความร่วมมือแก่รัฐอื่น

รัฐเจ้าของท่ามีหน้าที่ในการสอบสวนเรือที่อยู่ในท่าเรือ หรือ ณ ท่าเรือนอกชายฝั่ง โดยสมัครใจหากได้รับคำร้องขอจากรัฐที่มีการฝ่าฝืนเกิดขึ้น หรือรัฐที่ได้รับผลกระทบจากการปล่อยทิ้งในอาณาเขตทางทะเลของตน¹⁴³ รวมถึงการโอนบันทึกการสอบสวนหรือการดำเนินการใดๆ กับเรือที่ฝ่าฝืนให้แก่รัฐเจ้าของธง หรือรัฐชายฝั่งที่ร้องขอได้ด้วย¹⁴⁴

นอกจากอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว มีอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่าไว้ คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิตในทะเล ค.ศ. 1974 (The International Convention on Safety of Life at Sea 1974 หรือเรียกว่า SOLAS 1974) ที่กำหนดเรื่องมาตรฐานเรือ และให้อำนาจรัฐภาคีตรวจตราเรือที่เข้ามาจอดที่ท่าได้ โดยมีการออกใบอนุญาตให้แก่เรือที่มีมาตรฐาน และมีการตรวจสอบใบอนุญาต รวมถึงให้รัฐภาคีมีอำนาจที่จะไม่ให้นำเรือออกจากท่าจนกว่าเรือจะได้ปรับปรุงเรื่องความปลอดภัย¹⁴⁵

จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายไว้ในแนวทางที่สอดคล้องกันกับ MARPOL73/78

¹⁴² Ibid., Article 226 (1).

¹⁴³ Ibid., Article 218 (3).

¹⁴⁴ Ibid., Article 218 (4).

¹⁴⁵ SOLAS 1974, Chapter 1, Regulation 19.

ความรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน

นอกจากกระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐตามบทบาทของรัฐแล้ว อนุสัญญากฎหมายทะเลยังได้กำหนดไว้เกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ไว้ในข้อ 235 ซึ่งเป็นมากกว่ากรอบกว้างๆ หรือ framework โดยเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบและความรับผิดของรัฐอันก่อให้เกิดมลพิษทางทะเล หลักการเรื่องความรับผิดชอบและความรับผิดตามอนุสัญญากฎหมายทะเลมีดังนี้ คือ

- 1) รัฐจะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติตามพันธกรณี และต้องรับผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- 2) รัฐจะต้องทำให้มีระบบกฎหมายในการชดเชยค่าเสียหายที่รวดเร็วและเพียงพอ รวมถึงการบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษทางทะเล โดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลของรัฐ
- 3) รัฐจะต้องอนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ เกี่ยวกับความรับผิดชอบและความรับผิดเพื่อการประเมินและการชดเชยค่าเสียหาย รวมถึงการระงับข้อพิพาท เกณฑ์และวิธีพิจารณาสำหรับการชำระค่าชดเชยอย่างพอเพียง เช่นการประกันภัยแบบบังคับ หรือกองทุนชดเชย
- 4) การกำหนดโทษกับเรือต่างชาติจะกระทำได้เฉพาะโทษที่เป็นตัวเงิน ยกเว้นกรณีการกระทำโดยจงใจและรุนแรงที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเลอาณาเขต

อนุสัญญากฎหมายทะเลประสงค์ให้โทษทางอาญาเป็นโทษปรับเท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้ ศาลประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีกฎหมายระบบคอมมอนลอว์ หรือ Judge made law ได้ ตัดสินไว้ในคดีระหว่าง ทางการสหรัฐอเมริกา กับบริษัทเจ้าของเรือรอยัล แคริเบียน ครูซ (Royal Caribbean Cruises Ltd) ซึ่งเป็นคดีที่สหรัฐอเมริกาฟ้องให้บริษัทเรือรับผิดชอบกรณีปล่อยทิ้งน้ำมันจำนวนประมาณ 30 แกลลอนลงสู่ทะเล และไม่มีการบินที่ข้อมูลที่ต้องการ อีกทั้งไม่มีการแจ้งให้ทราบถึงการรั่วไหลของน้ำมันโดยทันที ซึ่งตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก โดยในการตัดสินคดีนี้ แม้ว่าสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นประเทศภาคีอนุสัญญากฎหมายทะเลแต่เป็นประเทศที่ลงนามในอนุสัญญากฎหมายทะเล ที่จะต้องเคารพและไม่ละเมิดต่อหลักการของอนุสัญญากฎหมายทะเล ด้วยเหตุดังกล่าว ศาลจึงลงโทษจำเลยเพียงโทษปรับเท่านั้น เนื่องจากเหตุที่เกิดไม่ได้ก่อความเสียหายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม¹⁴⁶

¹⁴⁶ John E. Noyes, *Law of the Sea Dispute Settlement: Past, Present and Future*, (ILSA Journal of International and Comparative Law, 1999), <http://www.westlaw.com> ref. 5 ILSA J. Int'l & Comp. L. 301 (25 January 2009).

นอกจากข้อกำหนดของอนุสัญญากฎหมายทะเลดังกล่าวแล้ว มีอนุสัญญาระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดในความเสียหายจากน้ำมันโดยเรือ 2 ฉบับดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นคือ คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากภาวะมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 พิธีสารแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1992 (The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969 and Protocol 1992) ซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ คือ การจัดให้มีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในการกำหนดความรับผิดและการชดใช้ที่เพียงพอต่อความเสียหายอันเกิดแก่มลพิษ ซึ่งอนุสัญญานี้ให้ความเสียหาย หมายถึง

- 1) ความเสียหายอันเกิดจากเรือด้วยเหตุจากการปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือไม่ว่าที่ใด
- 2) ค่าใช้จ่ายในการใช้มาตรการป้องกันความเสียหาย รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยจำกัดอยู่ที่ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากมาตรการที่สมเหตุผล

ส่วนมาตรการสำคัญที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาคือเรื่องความรับผิดของเรือที่ก่อให้เกิดมลพิษและขอบเขตของอำนาจรัฐที่จะใช้กับเรือดังกล่าว โดยอนุสัญญากำหนดให้ความรับผิดตกแก่เจ้าของเรือที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ความรับผิดนี้จะเป็นไปโดยเคร่งครัด (Strict Liability) กล่าวคือ ไม่ต้องมีการพิสูจน์ความรับผิดว่าเกิดจากการผิดพลาดหรือประมาทเลินเล่ออย่างไร โดยเจ้าของเรือพิสูจน์ได้แต่เพียงว่ามีเหตุยกเว้นความรับผิดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา เช่น ความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุไม่ปกติ เช่น ภาวะสงคราม เหตุจากบุคคลที่สาม การกระทำโดยละเมิดหรือประมาทโดยเหยื่อ และข้อผิดพลาดของทางการในการจัดให้มีการช่วยเหลือด้านการเดินเรือ

นอกจากนี้ อนุสัญญายังให้ความรับผิดครอบคลุมไปถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐภาคี หรือเป็นพื้นที่ 200 ไมล์จากแนวทะเลอาณาเขตด้วย และให้มีการจำกัดความรับผิดไว้ตามขนาดของเรือ ตามอนุสัญญาข้อ 5 แต่ความรับผิดจะมีอยู่อย่างไม่จำกัดหากความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าของเรือโดยแท้จริง

ส่วนอนุสัญญาอีกฉบับที่เกี่ยวข้อง คือ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศว่าด้วยการชดใช้สำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1971 และพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1992 (The International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1971) ซึ่งอนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายในจำนวนที่เกินกว่าจำนวนที่อนุสัญญาว่าด้วยความ

รับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากภาวะมลพิษน้ำมันจะสนับสนุนได้ หรือไม่อยู่ในขอบเขตของอนุสัญญาดังกล่าว¹⁴⁷ คือ อนุสัญญาจะสนับสนุนเงินช่วยเหลือในกรณีดังต่อไปนี้

- ก) กรณีความรับผิดในความเสียหายไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากภาวะมลพิษน้ำมัน
- ข) กรณีเจ้าของเรือต้องรับผิดตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากภาวะมลพิษน้ำมันแต่เนื่องจากไม่มีความสามารถทางการเงินที่จะดำเนินการตามพันธกรณีของตน อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากภาวะมลพิษน้ำมันได้
- ค) กรณีความเสียหายอันเกิดจากมลพิษเกินจำนวนความรับผิดของเจ้าของเรือภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากภาวะมลพิษน้ำมัน

แต่จะยกเว้นกรณีต่อไปนี้ คือ

- ก) กรณีความเสียหายอันเกิดจากมลพิษมีเหตุจากสงคราม หรือเหตุเกิดจากเรือของรัฐ ที่ไม่ได้เป็นเรือพาณิชย์
- ข) ผู้เรียกร้องไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเหตุอันเกิดจากเรือลำหนึ่งหรือมากกว่า

2.5.4.3 องค์กรที่เกี่ยวข้อง

องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น อนุสัญญากฎหมายทะเล ภาค 12 ตอนที่ 7 เรื่องมาตรการปกป้อง (safeguard) ให้การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายกระทำได้โดยเจ้าหน้าที่ หรือเรือรบ อากาศยานทหาร หรือเรือ หรืออากาศยานอื่นๆ ที่ติดเครื่องหมายเด่นชัด และระบุได้ว่าอยู่ในระหว่างหน้าที่ราชการ และได้รับมอบหมายเพื่อการนั้น¹⁴⁸

¹⁴⁷ The International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992, Article 4(1).

¹⁴⁸ UN Convention on the Law of the Sea, Article 224.

ในกรณีของการกระทำการฝ่าฝืนในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือไหล่ทวีป ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตย องค์การที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายก็จะ เป็นองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง ส่วนกรณีการกระทำการฝ่าฝืนโดยเรือที่ชักธงหรือจดทะเบียนของรัฐ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายก็จะดำเนินการโดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของธง และองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่าเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการกับเรือที่เข้ามาจอด ที่ท่าตามอำนาจที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล

ที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นข้อกำหนดของอนุสัญญากฎหมายทะเลและอนุสัญญาอื่น ที่เกี่ยวข้อง ในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมระหว่างประเทศ ในแต่ละประเภทภาวะมลพิษ ซึ่ง จากการศึกษาพบว่า อนุสัญญากฎหมายทะเลเป็นอนุสัญญาที่กำหนดกรอบไว้อย่างกว้างๆ โดยมี วัตถุประสงค์ให้รัฐนำกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของ soft-law หรือ hard-law ที่ได้มีการเสนอแนะกันในระหว่างประเทศ มาพิจารณาในการออกกฎหมายและ ข้อบังคับ ตลอดจนมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษ ซึ่งทำให้ อนุสัญญากฎหมายทะเลมีความทันสมัยอยู่เสมอ ดังนั้น ในการอนุวัติการกฎหมายทะเล รัฐจึง จำเป็นต้องพิจารณาและตรวจสอบข้อกำหนดของอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่าง ประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ เพื่อให้กฎหมายและข้อบังคับมีความสอดคล้องกับแนวทางระหว่าง ประเทศในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล

ในท้ายบทนี้ ผู้เขียนได้ดำเนินการรวบรวมกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ การป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษทางทะเลแต่ละประเภท ตามที่ผู้เขียนได้นำมาศึกษา โดยได้ จัดทำเป็นตารางตามตารางที่ 1 ท้ายบทนี้ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบข้อกำหนดใน กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องในบทต่อไป

ตารางที่ 1 ตารางสรุปพันธกรณีของรัฐตามอนุสัญญากฎหมายทะเลและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

พันธกรณี	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
การออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล	ออกกฎหมายและข้อบังคับโดยคำนึงถึงกฎเกณฑ์ที่ได้ตกลงกันระหว่างประเทศ มาตรฐานและแนวปฏิบัติและวิธีพิจารณาที่ได้รับการเสนอแนะ	กฎหมาย ข้อบังคับและมาตรการ จะต้องมึผลบังคับไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีปฏิบัติและวิธีพิจารณาที่ได้รับการเสนอแนะกันระหว่างประเทศ		รัฐชายฝั่ง ออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อการป้องกัน การลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลในส่วนของเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ที่ได้กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูตทั่วไป รัฐเจ้าของธง ออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากเรือซึ่ง

พันธกรณี	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบน พื้นดินท้องทะเลภายใต้เขต อำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
				<p>ชักรงของรัฐหรือที่จดทะเบียนกับรัฐ โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ที่ได้กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูตทั่วไป</p>
<p>การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย</p>	<p>รัฐชายฝั่งบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่ออกตามอนุสัญญา และให้ออกกฎหมายและข้อบังคับ และใช้มาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อการอนุวัติการตามกฎหมายเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูตเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล</p>	<p>บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่ออกตามอนุสัญญา และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ได้ใช้บังคับอยู่ซึ่งได้กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือที่ประชุมทางการทูต โดย: รัฐชายฝั่ง ในส่วนของการทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขตหรือเขต</p>	<p>รัฐชายฝั่ง ดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับที่ออกตามอนุสัญญา หรือกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่เพื่อการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือเมื่อการฝ่าฝืนนั้นได้เกิดในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐ</p>	

พันธกรณี	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบน พื้นดินท้องทะเลภายใต้เขต อำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
			<p>เศรษฐกิจจำเพาะหรือบนไหล่ทวีป <u>รัฐเจ้าของธง</u> ในส่วนของเรือที่ชักธงของตน หรือเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนกับตน</p> <p><u>รัฐใดๆ</u> ในส่วนของการกระทำเกี่ยวกับการบรรทุกของเสียหรือสารอื่นที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของตน หรือ ณ ท่าเรือนอกชายฝั่งของตน</p>	<p><u>รัฐเจ้าของธง</u> ให้รัฐประกันว่าเรือซึ่งชักธงของตนหรือที่จดทะเบียนกับตนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับ และให้ออกกฎหมายและข้อบังคับ และใช้มาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อการอนุวัติการตามกฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้น โดยให้รัฐเจ้าของธงจัดให้กฎเกณฑ์ มาตรฐาน กฎหมาย และข้อบังคับเหล่านั้นมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเกิดการฝ่าฝืน ณ ที่ใดก็ตาม</p> <p><u>รัฐเจ้าของท่า</u> ให้ดำเนินการสอบสวนและในกรณีที่มีหลักฐานยืนยันก็ให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณา</p>

พันธกรณี	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบน พื้นดินท้องทะเลภายใต้เขต อำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
				<p>ในส่วนที่เกี่ยวกับการปล่อยทิ้ง ใดๆ จากเรือนั้น ลงนอกน่านน้ำ ภายใน ทะเลอาณาเขต หรือเขต เศรษฐกิจจำเพาะของรัฐนั้น ซึ่ง เป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และ มาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้ บังคับอยู่ ที่กำหนดขึ้นโดยผ่าน องค์การระหว่างประเทศที่อำนาจ หรือที่ประชุมใหญ่ทางการทูต</p>
เขตอำนาจของรัฐ	รัฐชายฝั่งใช้บังคับกฎหมายใน เขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ	รัฐชายฝั่งใช้บังคับกฎหมายในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ และพื้นที่ที่รัฐมีสิทธิอธิปไตย คือ เขต เศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล	รัฐเจ้าของธงใช้บังคับกฎหมายกับเรือของที่ชักธงหรือที่จดทะเบียน กับตน ไม่ว่าจะการกระทำการฝ่าฝืนจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด	รัฐเจ้าของท่า ใช้บังคับกฎหมาย กับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนในทะเล หลวง หรือเรือที่กระทำการฝ่าฝืน
		รัฐเจ้าของธงใช้บังคับกฎหมาย กับเรือ รวมถึงแท่นขุดเจาะที่ชัก ธงหรือที่จดทะเบียนกับตนที่ใช้	รัฐเจ้าของท่า ใช้บังคับ กฎหมายในส่วนของการ กระทำเกี่ยวกับการบรรทุกของ เสียหรือสารอื่นที่	รัฐเจ้าของท่า ใช้บังคับกฎหมาย กับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนในทะเล หลวง หรือเรือที่กระทำการฝ่าฝืน

พันธกรณี	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
		ในกิจกรรม	เกิดขึ้น ณ ท่าเรือนอกชายฝั่ง	หรือการฝ่าฝืนก่อให้เกิดผลต่อรัฐอื่น เมื่อได้รับคำร้องขอจากรัฐนั้น
บทลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืน	รัฐชายฝั่งลงโทษได้ทางอาญาทั้งโทษจำคุกหรือโทษที่เป็นตัวเงินในการกระทำการฝ่าฝืนที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจของรัฐ		รัฐชายฝั่งลงโทษทางอาญากับเรือที่กระทำการฝ่าฝืนที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจของรัฐ แต่จะลงโทษเรือต่างชาตินอกจากโทษที่เป็นตัวเงินไม่ได้ เว้นแต่เรือนั้นได้กระทำการฝ่าฝืนโดยจงใจและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทะเลอาณาเขตของรัฐ	รัฐเจ้าของธง กำหนดโทษกับเรือที่ชักธงที่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะปราบปรามการฝ่าฝืนไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด
การป้องกันและควบคุมมลพิษ	รัฐชายฝั่งป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเขตอำนาจของรัฐ	รัฐชายฝั่งมีอำนาจในการอนุญาตให้มีการดำเนินกิจกรรมในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป รวมถึงอำนาจในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการก่อสร้าง การ	การทิ้งเทจะต้องไม่กระทำโดยปราศจากการอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการทิ้งเทในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐชายฝั่ง	รัฐชายฝั่งจัดให้มีระบบการจัดการเส้นทางเดินเรือเพื่อลดอุบัติเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐชายฝั่ง รวมถึงจัดทำข้อกำหนดเฉพาะที่เป็นเงื่อนไขแก่เรือต่างชาตินี้ที่จะเข้ามาสู่น่านน้ำภายในของรัฐ รวมทั้งการใช้สิทธิผ่านโดยสุจริตแต่จะต้องไม่ขัดขวางการผ่านโดย

พันธกรณี	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
		ปฏิบัติงาน และการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในกิจกรรม		สุจริตของเรือต่างชาติ
ความร่วมมือระหว่างประเทศ	พยายามประสานนโยบายของรัฐในเรื่องนี้กับระดับภูมิภาคที่เหมาะสม และให้รัฐกำหนดกฎเกณฑ์ในระดับโลกและระดับภูมิภาค รวมถึงมาตรฐาน แนวปฏิบัติ และวิธีพิจารณา ให้กระทำการเฉพาะผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูต โดยให้มีการตรวจสอบกฎเกณฑ์ มาตรฐาน แนวปฏิบัติ และวิธีพิจารณา เป็นครั้งคราวเท่าที่จำเป็น		1) ให้รัฐกำหนดกฎเกณฑ์ในระดับโลกและระดับภูมิภาค รวมถึงมาตรฐาน แนวปฏิบัติ และวิธีพิจารณา ให้กระทำการเฉพาะผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูต โดยให้มีการตรวจสอบกฎเกณฑ์ มาตรฐาน แนวปฏิบัติและวิธีพิจารณา เป็นครั้งคราวเท่าที่จำเป็น 2) รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาหากรัฐอื่นได้ดำเนินกระบวนการแล้ว	1) ให้รัฐกำหนดกฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยกระทำผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูต และให้มีการตรวจสอบกฎเกณฑ์ มาตรฐาน แนวปฏิบัติและวิธีพิจารณา เป็นครั้งคราวเท่าที่จำเป็น 2) รัฐชายฝั่ง แจ้งข้อกำหนดที่จัดทำขึ้นให้องค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจทราบ และปรึกษากับรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจในการออกมาตรการ

พันธกรณี	ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก	ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ	ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท	ภาวะมลพิษจากเรือ
			<p>3) รัฐชายฝั่ง พิจารณากับรัฐอื่นที่อาจได้รับผลกระทบตามสภาพทางภูมิศาสตร์ก่อนอนุญาตให้มีการทิ้งเท</p> <p>4) รัฐเจ้าของธง ขอความเห็นชอบจากรัฐชายฝั่งในการทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีป</p>	<p>บังคับพิเศษกับพฤติกรรมพิเศษในบริเวณเฉพาะแห่ง</p> <p>3) รัฐเจ้าของธงให้เรือที่ชักธงของรัฐ หรือจดทะเบียนกับรัฐร่วมมือในการให้ข้อสนเทศแก่รัฐอื่นว่าเรื่อนั้นกำลังมุ่งหน้าไปสู่อีกรัฐหนึ่งในภูมิภาคเดียวกัน</p> <p>4) รัฐเจ้าของท่า หากเชื่อว่าการกระทำของเรือเกิดผลในทะเลต่อรัฐอื่นและได้รับการร้องขอมากก็กระทำการสอบสวนได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าการฝ่าฝืนเกิดขึ้นที่ใด และประสานงานกับรัฐชายฝั่งและรัฐอื่นในการดำเนินกระบวนการพิจารณา</p>