



ความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ  
เกี่ยวกับการควบคุม บังคับและแก้ไขภาวะมลพิษทางทะเล  
จากการทิ้งของเสีย

ทะเลเป็นเส้นทางคมนาคมที่มนุษย์ใช้ติดต่อระหว่างกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ความนิยมขนส่งสินค้าทางทะเลนับวันยิ่งเพิ่มปริมาณมากขึ้น จนถึงปัจจุบัน การใช้ประโยชน์จากทะเลในอดีต ทั้งในการเป็นเส้นทางคมนาคม เป็นแหล่งทรัพยากรและเป็นแหล่งรองรับของเสียที่เกิดจากการดำรงชีวิตของมนุษย์ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของทะเลเท่าในปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างกันของจำนวนประชากรโลกและอัตราการใช้ประโยชน์จากทะเล ในขณะที่ประชากรโลกเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากทุก ๆ ปี ทะเลก็ยังมีขนาดเท่าเดิมแต่ถูกใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ของมนุษย์เพิ่มขึ้น สภาวะแวดล้อมในทะเลถูกกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์รบกวนส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ และในบางกรณีทำให้เกิดอุบัติเหตุจากการกระทำของมนุษย์ ก็ยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายสภาวะแวดล้อมของทะเลอย่างฉับพลันอีกด้วย เนื่องจากในอดีต การใช้ประโยชน์จากทะเลยังจำกัดอยู่ การควบคุมรักษาสภาวะแวดล้อมในทะเลยังไม่ใช้สิ่งจำเป็น ความกว้างใหญ่ของทะเลที่ภาวะมลพิษเกิดขึ้นได้ยากและใช้เวลานาน กฎหมายระหว่างประเทศที่คุ้มครองป้องกันสภาวะแวดล้อมทางทะเลจึง เพิ่งจะเป็นที่รู้จักกันมาไม่นานมานี้เอง ในปีค.ศ. 1958 องค์กรที่ปรึกษาระหว่างรัฐบาลด้านกิจการทางทะเล (The Intergovernmental Maritime Consultative Organization) ได้เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา หลักกฎหมายคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเล เข้าสู่ระบบกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>(1)</sup> หลักกฎหมายคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเล เป็นกฎหมายที่มีลักษณะผสมกัน ระหว่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศกับกฎหมายทะเล<sup>(2)</sup> ในบทนี้จึงจะศึกษาถึงวิวัฒนาการและหลักของกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักกฎหมายที่ควบคุม บังคับภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสีย

## 2.1 วิวัฒนาการ

ตามปกติเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตของมนุษย์จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมในทุก ๆ วัน สภาวะแวดล้อมอาจจะถูกรบกวนให้

<sup>1</sup> R. Micheal M'donigle and Mark W. Zacher, Pollution, Politics, and International Law tankers at sea. (California, University of California Press, 1981) p.255.

<sup>2</sup> Douglas M. Johnston, "The Environmental Law of the Sea: Historical Development," The Environmental Law of the Sea. (Switzerland:Daemisch Mohr GmbH, 1981) p.20.

เปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ จนถึงจุดที่เกิดภาวะมลพิษก็ได้ แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวไม่อาจทำให้ มนุษย์ได้ตระหนักถึง ภาวะที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ในการคุ้มครองรักษาภาวะแวดล้อมเท่าใดนัก อุบัติการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะแวดล้อมและมนุษย์ ทำให้ มนุษย์ต้องให้ความร่วมมือกันและใช้ความสามารถเข้าแก้ไข เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และ หลังจากนั้น เหตุการณ์ดังกล่าวก็จะ เป็นตัวเร่งให้มนุษย์สร้างกฎเกณฑ์ เพื่อป้องกันและควบคุม พร้อมทั้งกำหนดวิถีทางการแก้ไขปัญหาไว้สำหรับภายภาคหน้าต่อไป ซึ่งก็คือแนวทางวิวัฒนาการ ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั่นเอง แต่เดิมมานั้น ปัญหาการทลายสภาวะแวดล้อมมัก เป็นปัญหา ที่ เกิดภายในประเทศ ความร้ายแรงของปัญหายัง ไม่มีความเด่นชัดถึงขนาดให้ต้องวิตกกังวลกัน ในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใช้ควบคุมก็จะ เป็นกฎหมายของแต่ละประเทศ นั้นเอง ในอดีตนับแต่ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ย้อนหลังไป ยังไม่มีหลักกฎหมายระหว่าง ประเทศใด ๆ ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเลย จนกระทั่ง หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงนานาประเทศเริ่มมีความรู้สึกตัวในผลเสียหายและภัยอันตราย ที่จะ เกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจึง ได้ ปรากฏขึ้น<sup>(3)</sup>

สำหรับวิวัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเล ก็เป็นเช่นเดียวกัน ในช่วง 20 ปีแรกหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ยังมีผู้ให้ความสำคัญและความสนใจ เรื่อง การคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเลน้อยมาก เพราะยังไม่ปรากฏอุบัติการณ์ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ สภาวะแวดล้อมทางทะเล ภัยอันตรายจากอ่าวนิวเคลียร์ การทดลองอ่าว นิวเคลียร์หรือการใช้พลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นเรื่องที่ปลุกมนุษย์ให้ตื่นตัว ถึงภาวะที่จะต้อง คุ้มครองรักษาสภาวะแวดล้อมในช่วง เวลานั้น ก็เป็นภัยอันตรายที่มีผลกระทบต่อมนุษย์โดยตรงและ อย่างเห็นได้ชัดมากกว่าที่จะถือว่าเป็นอันตรายต่อสภาวะแวดล้อมทางทะเล จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1967 การเกิดอุบัติเหตุเรือ Torrey Canyon<sup>(4)</sup> แล่นเกยหินโสโครกทางชายฝั่ง ทะเลตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศอังกฤษ ทำให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะแวดล้อมในทะเล อย่างร้ายแรง ผลจากอุบัติเหตุดังกล่าว ทำให้นานาประเทศหันมาให้ความร่วมมือกันกำหนด กฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อคุ้มครองป้องกันสภาวะแวดล้อมทางทะเล โดยได้ทำข้อตกลงในรูปของอนุสัญญา ระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายที่เกิดจาก ภาวะมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 (the Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage) ซึ่งได้เปิดให้ลงนามในปี ค.ศ.1969 และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ.1975 จนถึงปี ค.ศ.1985 มีประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นภาคี 56 ประเทศ อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์ให้ มีการชดเชยค่าเสียหายที่พอเพียงแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษที่เกิดจากน้ำมัน ซึ่ง เกิดขึ้นโดยอุบัติเหตุทางทะเลจากเรือที่บรรทุกน้ำมันในระวาง โดยกำหนดให้เจ้าของเรือเป็น ผู้รับผิดชอบค่าความเสียหายที่เกิดจากน้ำมันซึ่งรั่วไหลจากเรือ ยกเว้นในกรณีที่มีความ

<sup>3</sup> พันส์ ทัดเนียนท์, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ," ใน กฎหมาย สิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 378.

<sup>4</sup> Douglas M. Johnston, "The Environmental Law of the Sea: Historical Development," The Environmental Law of the Sea. p.31. -

เสียหายนั้นเป็นผลเนื่องมาจากสงคราม ปรากฏการณ์ธรรมชาติที่หลีกเลี่ยงไม่ได้หรือเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก ซึ่งเจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดชอบของตนสำหรับการเกิดอุบัติเหตุแต่ละครั้งได้ โดยการวางเงินเป็นกองทุนเท่ากับขีดจำกัดความรับผิดชอบของตนไว้ต่อศาลหรือหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในรัฐภาคีซึ่งมีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย และอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าดำเนินการในทะเลหลวงในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุภาวะมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 (the Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties) ซึ่งเปิดให้ลงนามในปี ค.ศ. 1969 และมีผลบังคับใช้ ค.ศ. 1975 เช่นกัน จนถึงปี ค.ศ. 1985 มีประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นภาคี 48 ประเทศ โดยกำหนดยอมรับอำนาจของรัฐชายฝั่ง ที่จะเข้าไปดำเนินการตามที่จำเป็น และสมควรกับเรือของชาติอื่นที่กำลังประสบอุบัติเหตุในทะเลหลวงเพื่อป้องกันอันตรายร้ายแรงที่จะเกิดขึ้นแก่รัฐชายฝั่ง เพราะมลพิษจากน้ำมัน

องค์การระหว่างประเทศ ที่มีบทบาทเกี่ยวกับการคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเล ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดย the Economic and Social Council ขององค์การสหประชาชาติได้มีมติให้ United Maritime Consultative Council ซึ่งเป็นองค์การร่วมระหว่างรัฐบาลในกิจการที่เกี่ยวกับการขนส่งทางทะเล เตรียมร่างอนุสัญญาจัดตั้งองค์การที่ปรึกษาหาระหว่างรัฐบาลด้านกิจการทางทะเล (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO) ขึ้นหลังจากการประชุมพิจารณาร่างอนุสัญญาดังกล่าว ณ กรุงเจนีวา ในปี ค.ศ. 1984 แล้ว ก็ได้เปิดให้มีการลงนามจนกระทั่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1958 นับเป็นองค์การชำนาญพิเศษ อันดับที่สองของสหประชาชาติ และได้เปลี่ยนชื่อเป็นองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization, IMO) ในปี ค.ศ. 1982<sup>(5)</sup>

องค์การดังกล่าวเป็นการรวมกันของรัฐต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในความร่วมมือดำเนินการเกี่ยวกับกฎ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติของรัฐบาลในเรื่องทางวิชาการทุกแขนงที่ส่งผลกระทบต่อการเดินทางเรือซึ่งใช้ในการค้าระหว่างประเทศ ความปลอดภัยในการเดินทาง การป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล รวมทั้งงานทางด้านบริหารและกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ การรวมกันของรัฐเกิดจากการยอมรับอนุสัญญาจัดตั้งองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (Convention on the International Maritime Organization) สำหรับงานทางด้าน การป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลนั้น องค์การทางทะเลระหว่างประเทศรับผิดชอบในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาดังกล่าว ดังนี้

1. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษในทะเลจากน้ำมัน ค.ศ. 1954 (International Convention for the Prevention of

<sup>5</sup> The Maharaj Nagendra Singh, International Maritime Law Conventions Volume 4 (London:Stevens & Son Limited, 1983) p. 3162

Pollution of the Sea by Oil) ซึ่งต่อมาอนุสัญญาถูกแก้ไขเพิ่มเติมอีกถึง 3 ครั้งในปี ค.ศ.1962, 1969 และ 1971 และถูกแทนที่โดยอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 กับพิธีสาร 1978 (International Convention for the Prevention of Pollution from ships, MARPOL 73/78) ซึ่งมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

2. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าดำเนินการในทะเลหลวงในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุภาวะมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1969 (International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties)

3. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1969 (International on Civil Liability for Oil Pollution Damage)

4. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศ เพื่อชดเชยความเสียหายจากภาวะมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.1971 และพิธีสาร ค.ศ.1976 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage)

5. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ.1972 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1978 และ 1980 (International Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other matter)

สำหรับการวิวัฒนาการของการคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเลเกี่ยวกับอันตรายที่จะเกิดจากการทิ้งเทของเสีย นั้น ได้มีการเริ่มวิวัฒนาการนอกชายงานของ IMO โดยในปี ค.ศ.1971 ได้มีการประชุมของ Intergovernmental Working Group on Marine Pollution (IWGMP) ครั้งที่ 1 ซึ่งเป็นการประชุมเพื่อเตรียมการสำหรับการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ (UN Conference on the Human Environment) ที่จะจัดขึ้นในปี ค.ศ.1972 ในการประชุมดังกล่าว รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้เสนอร่าง Convention on Ocean Dumping ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้แต่ละรัฐ ควบคุมการทิ้งเทของเสียลงสู่ทะเล แต่อนุสัญญาดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่ามีอะไรมากกว่าการกำหนดให้รัฐภาคีออกกฎหมายห้ามการขนย้ายวัตถุใด ๆ จากในอาณาเขตของรัฐไปทิ้งในทะเล เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตเสียก่อน

นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเทศนอร์เวย์ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องการควบคุมการทิ้งเทของเสียลงสู่ทะเลเป็นอย่างมาก นอร์เวย์เป็นประเทศที่ได้รับผลประโยชน์จากกิจการประมงมาช้านาน และกำลังประสบกับปัญหาการสวางรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเล เนื่องจากการทิ้งเทของเสียลงสู่ทะเลในช่วงเวลานั้น เรือ

ซึ่งมีวัตถุประสงค์ จะทำการบรรเทาของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษไปทั้งหมด ทะเลเหนือกำลังถูกสร้างอยู่ในอังกฤษ และเรือเนเธอร์แลนด์กำลังเตรียมที่จะนำของเสียที่เป็นอันตรายจำนวนถึง 600 ตัน ไปทิ้งในทะเลเหนือหรือไม่กี่ในมหาสมุทรแอตแลนติก ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการประมงนอร์เว เสียงเรียกร้องของสาธารณชนทำให้รัฐบาลนอร์เวได้เคลื่อนไหวเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และจัดให้มีการประชุมทางการทูต (diplomatic conference) เกี่ยวกับการทิ้งของเสียลงสู่ทะเล ณ กรุง Oslo ขึ้นในปี ค.ศ.1971 โดยเชิญประเทศซึ่งเป็นภาคีของ the North East Atlantic Fisheries Convention และ ฟินแลนด์ เข้าร่วมในการประชุมครั้งนี้ และปรากฏผลสำเร็จมาเป็น Oslo Convention ซึ่งนำระบบ Black list และ Gray list มาใช้

ถึงแม้ว่าร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการทิ้งของเสียลงสู่ทะเลของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเสนอเข้าสู่ที่ประชุม IWGMP ครั้งที่ 1 จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็มีอิทธิพลต่อการร่าง Oslo Convention เป็นอย่างมาก

การประชุม IWGMP ครั้งที่ 2 ได้ถูกจัดขึ้นในเมือง Ottawa เมื่อ พฤศจิกายน 1971 คณะทำงานคณะหนึ่งได้รับมอบหมายทำการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการทิ้งของเสียลงสู่ทะเล ซึ่งผู้แทนของประเทศนอร์เวที่ร่วมอยู่ในคณะทำงานนั้นด้วยก็ได้เสนอร่างการแก้ไขอนุสัญญาซึ่งเป็นผลมาจากการประชุม ณ กรุง Oslo ต่อคณะทำงานและร่างอนุสัญญาซึ่งจัดทำใน IWGMP ครั้งที่ 2 นี้ (Ottawa draft) ได้นำเอาระบบการห้ามทิ้งของเสียเป็นบัญชี Black list และ Grey list ของ Oslo Convention มารวมไว้ด้วย

เนื่องจากการประชุม IWGMP ครั้งที่ 2 นี้มีเวลาไม่เพียงพอที่จะทำให้อนุสัญญาเกี่ยวกับการทิ้งของเสียลงสู่ทะเลให้สมบูรณ์ได้ ดังนั้น ไอซ์แลนด์ สหรัฐอเมริกา สวีเดน โดยความช่วยเหลือของสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติ ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างรัฐบาลเกี่ยวกับการทิ้งของเสียลงสู่ทะเล (Intergovernmental Meeting on Ocean Dumping) ณ เมือง Reykjavik ไอซ์แลนด์ ในเดือนเมษายน ค.ศ.1972 ซึ่งทั้ง Ottawa draft และ Oslo Convention ได้ถูกนำมาใช้เป็นแบบอย่างในการประชุม ซึ่งในที่ที่สุดก็สามารถร่างอนุสัญญาได้จนสำเร็จ (Reykjavik draft) การประชุมครั้งสุดท้ายเกี่ยวกับข้อโต้แย้งต่าง ๆ ในร่างอนุสัญญาได้จัดขึ้นในกรุงลอนดอน เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1972 และตกลงกันว่าจะเสนออนุสัญญาเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่งหลังจาก Stockholm Conference สิ้นสุดลง

ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ณ กรุง Stockholm ในปี ค.ศ.1972 นั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้พยายามที่จะนำเอาเรื่องการร่างอนุสัญญาดังกล่าวเข้าสู่การถกเถียงกันในที่ประชุม แต่เนื่องจากใน Stockholm Conference จะตกลงกัน เฉพาะหลักการกว้าง ๆ และกำหนดแนวทางสำหรับรัฐต่าง ๆ ในรูปของ Action Plan เท่านั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อร่างอนุสัญญา ดังนั้น คณะกรรมการเตรียมการประชุม Stockholm Conference โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการชุดที่ 3 ได้โต้แย้งการนำเอา Reykjavik draft เข้ามาพิจารณา เพราะเวลาของการประชุมไม่เพียงพอ ดังนั้น

คณะกรรมการจึงให้ข้อเสนอแนะ (Recommendation) ว่า ให้รัฐต่าง ๆ เสนอร่างราย มาตรา และภาคผนวกที่ร่างไว้ในรายงานการประชุมร่วมระหว่างรัฐบาล ใน Reykjavik และ ในกรุงลอนดอน แก่ UN Sea-bed Committee ในวาระการประชุมซึ่งจะจัดใน เดือนกรกฎาคมหรือสิงหาคม 1972 เพื่อประชาสัมพันธ์และขอคำแนะนำ และแก่การประชุม ร่วมระหว่างรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลอังกฤษจะจัดขึ้นโดยได้รับความช่วยเหลือจากเลขาธิการ องค์การสหประชาชาติ ก่อนเดือนพฤศจิกายน 1972 เพื่อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานะที่ ในกรณีการเปิดให้ลงนามในอนุสัญญาการทิ้งทะเลของเสียลงสู่ทะเล ซึ่งจะมีขึ้นก่อนสิ้นปี ค.ศ. 1972 คณะกรรมการชดขึ้นเห็นว่า Stockholm Conference ไม่เหมาะสมสำหรับการทำให้ออนุสัญญาการทิ้งทะเลของเสียลงสู่ทะเลสมบูรณ์

ในช่วงของการร่างอนุสัญญานี้ ที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติได้ตกลงใจที่จะ จัดให้มีการประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ. 1973 และในการประชุมดังกล่าวจะมี เรื่องเกี่ยวกับการสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเลรวมอยู่ด้วย ดังนั้น การใช้ที่ประชุม กฎหมายทะเลครั้งที่ 3 เพื่อทำให้อนุสัญญาเกี่ยวกับการทิ้งทะเลของเสียลงสู่ทะเลบรรลุผล จึง ถูกนำมาพิจารณาด้วย มีผลให้ ร่างอนุสัญญาฉบับ Reykjavik ถูกส่งให้ Sub-Committee ของ the UN Committee on the Peaceful Uses of the Sub-Bed and Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction เพื่อแนะนำ Sub-Committee ระบุว่า ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจของรัฐควรจะปล่อยทิ้งไว้ให้อยู่ภายใต้การ ตัดสินใจของที่ประชุมกฎหมายทะเล และรัฐชายฝั่ง (Coastal States) จะต้องไม่เพียงแต่ บังคับใช้บทบัญญัติของอนุสัญญาต่อเรือของรัฐเท่านั้น แต่จะต้องบังคับใช้ต่อเรือต่างประเศใน เขตน่านน้ำภายใต้อำนาจของรัฐชายฝั่งด้วย ยิ่งกว่านั้นผู้แทนจากรัฐซึ่งทำการสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมอย่างเคร่งครัด ได้เสนอว่า หลักเบื้องต้นของอนุสัญญาจะต้องห้ามการทิ้งทะเล และ ข้อยกเว้นหลักดังกล่าวจะต้องไม่กว้างเกินไปจนขัดกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

แต่การนำเอาร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการทิ้งทะเลของเสียลงสู่ทะเล เข้าพิจารณาในการประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 มีข้อไม่เหมาะสมหลายประการ เป็นต้นว่า เป็นที่คาดหมาย กันไว้ล่วงหน้าว่า การประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 นี้ จะต้องใช้เวลานานมาก ดังนั้นการที่ จะต้องเลื่อนเวลาการออกอนุสัญญาเกี่ยวกับการทิ้งทะเลของเสียลงสู่ทะเล ออกไปตามช่วงระยะเวลา การประชุม จึงเป็นสิ่งไม่จำเป็นและ เป็นการเสี่ยงต่อการทำให้ความสนใจของสาธารณชน ซึ่งเป็นแรงผลักดันเรื่องดังกล่าวลดน้อยลง นอกจากนี้ อนุสัญญากฎหมายทะเลฉบับใหม่ คงจะมีลักษณะที่เป็นการรวมเรื่องต่างๆ ไว้มากกว่าจะกำหนดถึงหลักการเกี่ยวกับการทิ้งทะเลของเสียลงสู่ทะเลโดยละเอียดเหมือนกับ Reykjavik draft และ Oslo Convention

การประชุมเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางทะเลขององค์การร่วมระหว่างรัฐบาลด้านกิจการทางทะเล (IMCO) ซึ่งน่าจะเหมาะสมสำหรับการนำเอาอนุสัญญาเกี่ยวกับการทิ้งทะเลของเสียลงสู่ทะเลเข้าไปพิจารณา ก็ยังไม่มีการจัดขึ้น เพราะ IMCO ยังคงถูกมองจากนักสิ่งแวดล้อมว่าเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือ และการทิ้งทะเลของเสียลงสู่ทะเลถูกมองว่าเป็นลักษณะของ ภาวะมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดจากแผ่นดิน ถึงแม้ว่าสารมลพิษจะถูกขนส่งและนำไปทิ้งทะเลโดยเรือก็ตาม

ดังนั้น จึงได้มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ (Recommendation) ของ Stockholm Conference Committee III โดยจัดให้มีการประชุมพิเศษสำหรับพิจารณาเรื่องการทิ้งเทหลังจากการประชุม Stockholm Conference ได้สิ้นสุดลง โดยจัด ณ กรุงลอนดอน เดือนตุลาคม 1972 ผลสำเร็จเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น (the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter ซึ่งได้เปิดให้ลงนามในวันที่ 29 ธันวาคม 1972 จนกระทั่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 30 สิงหาคม 1975<sup>(6)</sup> และองค์การร่วมระหว่างรัฐบาลด้านกิจการทางทะเล (IMCO) ได้รับทำหน้าที่เลขานุการเกี่ยวกับอนุสัญญานี้ ปัจจุบัน อนุสัญญาดังกล่าวจัดอยู่ในกลุ่มของอนุสัญญา IMO เกี่ยวกับการป้องกันภาวะมลพิษในทะเล

เนื่องจากองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ได้เข้ามารับทำหน้าที่เลขานุการของอนุสัญญา ภายหลังจากที่ได้มีการลงนามในอนุสัญญาแล้ว งานของ IMO ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 นี้ คือการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติการตามอนุสัญญา การบังคับใช้กฎเกณฑ์และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาให้เป็นไปด้วยดี ทั้งในด้านการให้ความร่วมมือในงานด้านเทคนิคการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลและงานทางด้านกฎหมาย นับตั้งแต่อนุสัญญามีผลบังคับใช้ IMO เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการประสานงานจัดการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา เพื่อหารือกันเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามอนุสัญญา และพัฒนามาตรฐาน กฎเกณฑ์ การควบคุมการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่นลงสู่ทะเล จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่นนี้ มีประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีถึง 58 ประเทศ มติของที่ประชุมรัฐภาคีซึ่งเรียกว่า Resolution นั้นจึง เป็นเสมือนแนวทางที่กำหนดไว้ให้รัฐภาคีต่าง ๆ ของอนุสัญญาปฏิบัติการตามเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา และมีผลผูกพันตามกฎหมาย

ส่วนวิวัฒนาการของหลักกฎหมายทะเลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง และสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเล ซึ่งดำเนินการโดยองค์การสหประชาชาติโดยตรงนั้น ได้แก่การประมวลเอาหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักการในข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่ได้มีอยู่ก่อนการประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 และหลักกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่มารวมกันไว้ 12 ข้อของอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นภาคีที่ว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเล (Protection and preservation of the marine environment) มีบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 192 - 237 ถึงแม้้อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะยังไม่มีผลบังคับใช้ แต่หลักการทางด้านการคุ้มครอง และสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเลของอนุสัญญานี้ ได้รับ

<sup>6</sup> Norman G. Letalik, "Pollution from Dumping," The Environmental Law of the Sea, pp. 219 - 221.

การยอมรับจากรัฐโดยทั่วไปแล้วว่าเป็นหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม<sup>(7)</sup> ในบทบัญญัติภาค 12 ของอนุสัญญานี้ได้กำหนดการควบคุมป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลตามแหล่งกำเนิดของภาวะมลพิษ โดยแบ่งออกเป็น

1. ภาวะมลพิษจากแหล่งกำเนิดบนแผ่นดิน (pollution from land-based source)
2. ภาวะมลพิษจากกิจกรรมก้นทะเล (pollution from sea-bed activity)
3. ภาวะมลพิษจากกิจกรรมในพื้นที่เฉพาะ (pollution from activities in the Area)
4. ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท (pollution by dumping)
5. ภาวะมลพิษจากเรือ (pollution from vessels)
6. ภาวะมลพิษจาก หรือผ่านบรรยากาศ (pollution from or through the atmosphere)

บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุม ลด และป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสีย เป็นส่วนหนึ่งของภาคนี้ โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา 210, 216 แต่การปฏิบัติการตามหรือการตีความเพื่อนำบทบัญญัตินี้ไปใช้ จะต้องอาศัยบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองและการสงวนรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเล ตามที่ได้บัญญัติไว้ในภาคนี้ และบทบัญญัติทั่วไปอื่น ๆ ของอนุสัญญาด้วย

## 2.2 หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่นำมาใช้ในการป้องกัน ลด และการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเท

จากที่ได้ศึกษามาแล้ว ในส่วนของวิวัฒนาการ พอจะกล่าวได้ว่า หลักหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสีย หรือข้อตกลงที่กำหนดมาตรฐานการควบคุมระดับโลก ได้แก่ อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ภาค 12 มาตรา 210 และ 216 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและข้อตกลง ค.ศ. 1972 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1978 และ 1980

<sup>7</sup> พงษ์ ทศนิยานนท์, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ," ใน กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 384.



หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ถกกันมาปรับใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม ระหว่างประเทศกันโดยทั่วไป และปรากฏว่าถกกันมาใช้ในอนุสัญญาเกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งของเสียลงสู่ทะเลที่ 2 ฉบับได้แก่

### 2.2.1 ทฤษฎีการใช้สิทธิในทางมิชอบ (Doctrine of abuse of rights)

ทฤษฎีการใช้สิทธิในทางมิชอบนี้ เป็นหลักกฎหมายภายในที่ประเทศต่าง ๆ ทั้งที่ใช้ในระบบประมวลกฎหมาย (civil law countries) และประเทศสังคมนิยม (socialist countries) ใช้อยู่ในกฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครอง<sup>(8)</sup> เช่น เยอรมัน สวิตซ์ โบแลนด์ ออสเตรีย รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งได้นำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้กำหนด มาตรา 421 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การนำทฤษฎีการใช้สิทธิในทางมิชอบเข้ามาในกฎหมายระหว่างประเทศปรากฏขึ้นครั้งแรกโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย (Committee of Jurists) ในการร่าง Statute of the Permanent Court of International Justice (PCIJ) ค.ศ. 1920 ซึ่งพยายามจะกำหนดหลักกฎหมายทั่วไป (general principle of Law) เพื่อให้เป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการวินิจฉัยของศาล คณะกรรมการดังกล่าวได้ยกเอาหลักการการใช้สิทธิในทางมิชอบขึ้นมาพิจารณา จากกรณีดังกล่าว มีผู้เห็นด้วยว่า หลักการใช้สิทธิในทางมิชอบ เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศประการหนึ่ง

การใช้สิทธิในทางมิชอบในกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง การใช้สิทธิของรัฐในทางที่กีดกันหรือขัดขวางต่อการใช้สิทธิของรัฐอื่น หรือในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น<sup>(9)</sup>

ลักษณะของการใช้สิทธิในทางมิชอบในทางกฎหมายระหว่างประเทศสามารถแยกพิจารณาได้ ลักษณะ คือ<sup>(10)</sup>

1. กรณีที่รัฐได้ใช้สิทธิของตนในทางซึ่งกีดกันหรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของรัฐอื่น ซึ่งสามารถจะใช้สิทธิในตนเองเดียวกัน และผลจากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่นนั้น เช่น การแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรัฐต่าง ๆ มีสิทธิร่วมกัน การที่รัฐใดรัฐหนึ่งแสวงหาประโยชน์แต่เพียงรัฐเดียวโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายหรือเสียประโยชน์ของรัฐอื่น เป็นการใช้อำนาจในทางมิชอบ

2. กรณีที่รัฐได้ใช้สิทธิโดยจงใจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น ซึ่งเป็นการใช้สิทธิในทางที่แตกต่างหรือผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการให้มีสิทธิดังกล่าว มักเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิทางการปกครองภายในรัฐ

<sup>8</sup> Alexandre C. Kiss, "Abuse of right" Encyclopedia of Public International Law 7 (1987) : 1 - 2.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

3. การที่รัฐใช้สิทธิตามอำเภอใจ โดยไม่ได้ผ่านหรือละเมิดต่อสิทธิของรัฐอื่น โดยแจ้งชัด แต่ผลจากการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น ก็ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิในทางมิชอบแล้วเช่นกัน กรณีรัฐจะมีเจตนาทุจริต หรือจงใจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณา เช่นการปฏิบัติต่อคนต่างด้าว การบริบทภัยสิ้น เป็นต้น

การนำทฤษฎีการใช้สิทธิในทางมิชอบมาใช้ในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหมายถึง รัฐจะต้องควบคุมกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายใต้การควบคุมของรัฐ ไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น หรืออธิบายได้ด้วยหลักเกณฑ์ที่ว่า "Sic Utere tuo ut alienum non laedas-use your own so as not to harm others" (11) กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐได้กระทำการตามสิทธิของตนที่กฎหมายรับรองไว้แต่ผลของการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น หรือบริเวณอื่น ๆ นอกเขตอำนาจของรัฐ เรียกว่าเป็นการใช้สิทธิในทางมิชอบ ตัวอย่างเช่น ในคดี Trail Smelter ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับแคนาดา ในปี ค.ศ. 1935 โรงงานซึ่งตั้งอยู่ในแคนาดา และอยู่ใกล้พรมแดนของสหรัฐอเมริกา ได้ปล่อยควันข้ามพรมแดนไปทำลายความเคื่องเรือนให้แก่ผู้คนที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตของสหรัฐอเมริกา ศาลตัดสินว่า

ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีรัฐใด ที่มีสิทธิใช้ หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนในลักษณะ ที่จะก่อให้เกิดอันตรายจากควันในดินแดนหรือต่อดินแดนของรัฐอื่นหรือทรัพย์สินสมบัติหรือบุคคลในรัฐอื่นนั้น ในกรณีที่ปรากฏผลร้ายแรงและอันตรายได้ปรากฏขึ้นอย่างแน่ชัด โดยมีสมมุติฐานที่เชื่อถือได้อย่างแน่นอน ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 L.C. Caflisch ได้นำคำพิพากษานี้มาอธิบายขยายความเพิ่มเติมไว้ใน International Law and Ocean Pollution: The Present and the Future ว่า

รัฐต่าง ๆ จะต้องใช้ความระมัดระวังอย่างสมเหตุสมผลเพื่อป้องกันมิให้บุคคลเรือ และสิ่งประดิษฐ์ที่ลอยน้ำอื่น ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลของตน ก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่ออาณาเขตทางน้ำของรัฐอื่น ๆ อีกทั้งมีความผูกพันที่จะต้องกำหนดบทลงโทษแก่บุคคลที่ได้กระทำการดังกล่าวด้วย (12)

นอกจากนี้ในประกาศหลักการกรุง Stockholme ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ เมื่อ ค.ศ. 1972 ก็ได้ปรากฏว่ามีหลักการของทฤษฎีดังกล่าวด้วย ดังความในหลักการข้อที่ 21 ซึ่งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ คือ (13)

11 David W Abecassis, Oil Pollution from Ships. (London: Stevens & Sons Ltd, 1985) p. 12.

12 Ibid. p.13.

13 พันส์ ทศนิยานนท์, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ" ใน กฎหมายสิ่งแวดล้อม. หน้า 382.

## หลักการข้อที่ 21

รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของคนตามนโยบายสิ่งแวดล้อมที่กว้างไว้ และมีความรับผิดชอบที่จะต้องให้หลักประกันว่า กิจกรรมภายในเขตอำนาจและความควบคุมของคน จะไม่ก่อความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรือแก่บริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐใด ๆ

ตามปกติรัฐมีสิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของคน และจะอนุญาตให้มีการประกอบกิจกรรมใดๆ ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้เขตอำนาจของรัฐได้ เพราะรัฐมีอำนาจอธิปไตย แต่ถ้าหากรัฐไม่ควบคุมกิจกรรมที่เกิดขึ้นและผลของกิจกรรมนั้นไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นหรือบริเวณอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐใดซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักการข้อ 21 นี้ ย่อมถือได้ว่ารัฐได้ใช้สิทธิในทางมิชอบแล้ว

ในอนุสัญญากฎหมายทะเลมาตรา 300 ว่าด้วยหลักสุจริตและการใช้สิทธิในทางมิชอบ (Good faith and abuse of rights) ที่ได้กำหนดไว้ให้รัฐภาคีดำเนินการตามความผูกพันของอนุสัญญาโดยสุจริตและจะต้องไม่ใช้สิทธิ อำนาจการควบคุมและ เสรีภาพ ความที่อนุสัญญากำหนดไว้ในลักษณะของการใช้สิทธิโดยมิชอบ ตัวอย่างของกรณีที่เกิดการใช้สิทธิโดยมิชอบที่เห็นได้ชัดคือ หลักเสรีภาพในทะเลหลวง (Freedom of the high sea) ซึ่งปัจจุบันได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มาตรา 87 ว่าในทะเลหลวงนั้น รัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการเดินเรือ เสรีภาพในการบินผ่าน เสรีภาพในการวางท่อและสายเคเบิลใต้น้ำ เสรีภาพในการประมง ฯลฯ แต่การใช้เสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 และข้อบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ และการใช้เสรีภาพนั้น ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐอื่น ๆ ด้วย การใช้เสรีภาพในทะเลหลวงจนกระทั่งก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเลย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ เพราะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การใช้ประโยชน์จากทะเลของรัฐอื่น ๆ

การนำหลักการใช้สิทธิในทางมิชอบ มาใช้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ภาค 12 เกี่ยวกับการคุ้มครองและสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมในทะเล ปรากฏอยู่ในมาตรา 194 (2) ซึ่งบัญญัติว่า

รัฐพึงใช้มาตรการทุกอย่างที่จำเป็นที่จะให้ประกันได้ว่ากิจกรรมที่อยู่ภายใต้อำนาจหรือการควบคุมของรัฐ จะดำเนินไปโดยไม่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษอันจะทำความเสียหายแก่รัฐอื่น ๆ และสภาวะแวดล้อมของรัฐเหล่านั้น และภาวะมลพิษซึ่งเกิดขึ้นจากเหตุการณ์หรือกิจกรรมที่อยู่ภายใต้อำนาจ หรือการควบคุมของรัฐจะไม่แพร่กระจายออกไปนอกบริเวณซึ่งรัฐสามารถจะใช้สิทธิอธิปไตยได้ตามอนุสัญญา

ตัวอย่างของการใช้สิทธิโดยมิชอบ เกี่ยวกับการก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสีย เช่น การที่รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยและมีสิทธิในการอนุญาต

ออกกฎ ข้อบังคับ และควบคุมการทิ้ง เทของเสียภายในอาณาเขตของรัฐ ถ้าหากรัฐใช้สิทธิดังกล่าว โดยอนุญาตให้มีการทิ้ง เทของเสียลงสู่บริเวณทะเลอาณาเขตจนก่อให้เกิดภาวะมลพิษแล้ว ก็ย่อมจะเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ เพราะในทะเลอาณาเขตนั้นถึงแม้รัฐเจ้าของทะเลอาณาเขตจะมีอำนาจอธิปไตย แต่ก็ถูกจำกัดให้ใช้ได้ภายใต้เงื่อนไขของอนุสัญญากฎหมายทะเล ซึ่งกำหนดให้เรือของรัฐอื่นมีสิทธิแล่นผ่านโดยสุจริต อาจจะได้รับความสะดวกปลอดภัยจากภาวะมลพิษเช่นว่านี้ได้ หรือรัฐอนุญาตให้มีการทิ้ง เทของเสียโดยกำหนดสถานที่ทิ้ง เทในทะเลอาณาเขตบริเวณที่ภาวะมลพิษ สามารถแพร่กระจายเข้าไปหาความเสียหายแก่อาณาเขตของรัฐอื่น หรือบริเวณทะเลหลวง กรณีดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบเช่นกัน พิจารณาดีกด้านหนึ่งซึ่งกว้างกว่า รัฐทุกรัฐมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จาทะเลหลวง รวมทั้งสิทธิในการนำของเสียไปทิ้ง เท ถ้าหากการทิ้ง เทนั้นก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมประโยชน์จากการใช้ทะเลหลวงของรัฐอื่น ๆ แล้ว การกระทำของรัฐนั้นย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ

ในบทนำของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากาทิ้ง เทของเสียและสิ่งอื่นใด ก็ได้กำหนดไว้ว่า

รัฐภาคีของอนุสัญญานี้ตระหนักว่า ตามกฎบัตรของสหประชาชาติและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ บรรดารัฐต่าง ๆ มีสิทธิอธิปไตยในการที่จะใช้ประโยชน์จาทะเลหลวงของรัฐ ตามนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ และมีความรับผิดชอบในการประกันว่ากิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐนั้น มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมของรัฐอื่น หรือพื้นที่นอกเขตอำนาจของรัฐ ซึ่งปรากฏถึงการนำของเสียไปทิ้ง เทโดยมิชอบ เช่นเดียวกัน

การนำเอาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิโดยมิชอบเข้ามาใช้ในการควบคุมป้องกันการทิ้ง เทของเสียลงสู่ทะเลโดยอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นผลต่อการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล เพราะรัฐแต่ละรัฐจะต้องพยายามควบคุมกิจกรรมการทิ้ง เทภายในรัฐอย่างเต็มที่ เพื่อมิให้เกิดภาวะมลพิษ ซึ่งสามารถแพร่กระจายออกไปนอกอาณาเขตของรัฐได้ นอกจากนี้ยังจะต้องควบคุมการนำของเสียหรือวัตถุอื่น ๆ ไปทิ้ง เทในบริเวณนอกอาณาเขตของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในอาณาเขตของรัฐอื่นหรือไม่ก็ตาม

### 2.2.2 ทฤษฎีความรับผิดชอบของรัฐ (Doctrine of State responsibility)

เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ถกกันมาใช้ในการกรณีที่รัฐหนึ่งได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น เป็นผลให้รัฐซึ่งเสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาในความเสียหายนั้น<sup>(14)</sup> ความรับผิดชอบของรัฐนอกจากจะได้แก่ภาระหน้าที่ที่รัฐพึงปฏิบัติ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ อันเนื่องมาจากการที่รัฐละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและเกิดความเสียหาย

<sup>14</sup> J.G. Starke, Introduction to International Law. (London: Butterworths, 1967) p. 253.

ขึ้น กล่าวคือ เมื่อรัฐกระทำหรือละเว้นกระทำใด อันถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่หรือละเมิดพันธะกรณีตามกฎหมายที่เป็นมาตรฐานซึ่งอารยประเทศรับรอง ประกอบกับมีความเสียหายเกิดขึ้นจากพฤติกรรมของรัฐนั้น ๆ รัฐดังกล่าวก็มีภาระที่จะต้องแก้ไขผลที่เกิดจากการกระทำนั้นให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>(15)</sup>แล้ว ในกรณีที่รัฐได้ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามความผูกพันของสนธิสัญญา ซึ่งมีผลผูกพันรัฐ การกระทำหรือการงดเว้นกระทำนั้นย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐ<sup>(16)</sup>

ในการนำทฤษฎีความรับผิดชอบของรัฐมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ย่อมหมายถึง รัฐจะต้องรับผิดชอบถ้าหากการกระทำหรือการงดเว้นกระทำของรัฐ ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะแวดล้อมของรัฐอื่น ซึ่งความรับผิดชอบของรัฐในการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาวะแวดล้อมนอกบริเวณอาณาเขตของรัฐ อาจจะนำเอาหลักกฎหมายจารีตประเพณีที่ว่า *Sic utere tuo ut alienum non laedas* (Use your property in such a manner as not to injure that of another) มาปรับใช้ได้ แต่จะเกิดประโยชน์น้อยมาก ถ้าหากไม่มีการกำหนดกฎหมายมาตรฐานลงไปให้แน่นอนว่าการกระทำในกรณีใดบ้าง ที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ<sup>(17)</sup>

ดังนั้น ประกาศหลักการกรุง Stockholm ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ค.ศ.1972 ข้อ 22 ซึ่งมีความว่า

หลักการข้อที่ 22

รัฐต้องร่วมมือกันพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษ และความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เป็นผลจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจ และความควบคุมของรัฐดังกล่าวต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจของตน

เป็นการวางหลักให้รัฐต่าง ๆ ร่วมมือกันกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งในเรื่องนี้ ถ้ามานำพิจารณาเกี่ยวกับ

<sup>15</sup> ปรัชญา เวสารัชช ดร., นพินิ สิริยะ, ชุมพร บัจจสานนท์ ดร., วิรัตน์ วัชรอาทิตย์ ดร., "ความรับผิดชอบของรัฐ", ใน กฎหมายระหว่างประเทศ. (กรุงเทพมหานคร:สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528) หน้า 71.

<sup>16</sup> J.G. Starke, Introduction to International Law. p. 253.

<sup>17</sup> James Barros and Douglas M. Johnston, The International Law of Pollution. (London:Collier Macmillan Publishers, 1974) p.75.

การควบคุมและป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียแล้ว จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการทิ้งทะเล เป็นหลักเกณฑ์ที่ก่อสร้างขึ้นโดยอนุสัญญาระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น และอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งจะมีผลผูกพันให้รัฐภาคีของอนุสัญญาปฏิบัติตาม การละเมิดความผูกพันของอนุสัญญาจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐ

สำหรับบทบัญญัติซึ่งแสดงการใช้ทฤษฎีความรับผิดชอบของรัฐ มาใช้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ภาค 12 นั้นปรากฏอยู่ในมาตรา 235 ว่าด้วยความรับผิดชอบ (Responsibility and liability) ซึ่งกำหนดให้รัฐมีความรับผิดชอบที่จะกระทำที่บรรลุในความผูกพันระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการคุ้มครองและสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเล และรัฐจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

ในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสีย และวัตถุอื่นก็ปรากฏอยู่ใน มาตรา 10 ซึ่งกำหนดว่า ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายต่อสภาวะแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่อื่น ที่เป็นผลมาจากการทิ้งของเสียหรือวัตถุอื่นใด รัฐภาคีจะต้องดำเนินการพัฒนากระบวนการประเมินความรับผิดชอบ และระงับข้อพิพาทกับการทิ้งทะเล

การนำทฤษฎีการใช้สิทธิโดยมิชอบ และทฤษฎีความรับผิดชอบของรัฐมาใช้ในการคุ้มครองสภาวะแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในอนุสัญญาที่ควบคุมเกี่ยวกับการทิ้งของเสียลงสู่ทะเล ทั้ง 2 ฉบับ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการกำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า รัฐควรจะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการอื่น ๆ ขึ้นเพื่อควบคุมการทิ้งของเสียลงสู่ทะเล เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่เกิดการ abuse of rights ซึ่งทำความเสียหายแก่รัฐอื่น หรือพื้นที่อื่น ในกรณีที่เกิดการ abuse of rights จนกระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่อื่นหรือรัฐอื่น หรือในกรณีที่รัฐได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอันละเมิดข้อผูกพันของอนุสัญญา รัฐจะต้องรับผิดชอบตามทฤษฎีความรับผิดชอบของรัฐ

จากการศึกษาหลักกฎหมายที่นำมาใช้ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งทะเลโดยตลอด พบว่า หลักกฎหมายทั้ง 2 หลัก คือ หลักการใช้สิทธิในทางมิชอบ และหลักความรับผิดชอบของรัฐ มีที่มาจากหลักดั้งเดิมหลักเดียวกัน คือ "Sic Utere tuo ut alienum non laedas - ใช้สิทธิของตนโดยไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น" หลักการใช้สิทธิในทางมิชอบปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในลักษณะการกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิของรัฐ เพื่อป้องกันการใช้สิทธิในทางมิชอบ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาวะแวดล้อมของรัฐอื่น ดังเช่น ประการหลักการว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ข้อที่ 21 อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มาตรา 300 และในบทนำของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น ส่วนหลักความรับผิดชอบของรัฐถูกนำมาใช้ เพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อแก้ไขความเสียหายในกรณีซึ่งตนได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่สภาวะแวดล้อมของรัฐอื่น หรือพื้นที่อื่น นอกจากอาณาเขตของรัฐ ซึ่งปรากฏอยู่ในประการหลักการว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของ

มนุษยชาติ ข้อ 22 และอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มาตรา 235 อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น มาตรา 10 นั้นเอง

### 2.3 หลักความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุสัญญาเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเท

โดยที่สังคมในโลกปัจจุบันนี้เป็นสังคมของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย เมื่อรัฐเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยก็ย่อมจะสามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้ภายในขอบเขตของรัฐ โดยปราศจากข้อจำกัด และย่อมไม่อาจจะถูกจำกัดจากการดำเนินการภายนอกด้วย การที่รัฐได้เข้ามาท้าวความตกลงจัดระเบียบปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์จะให้มีการปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ดังเช่นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่จัดระเบียบการควบคุมสงวน รักษาสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ นั้น เพราะรัฐยอมรับหลักการ "จำกัดตนเอง" (auto - limitation) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นยังคงมีลักษณะสมบูรณ์ ยกเว้นแต่ในกรณีที่รัฐตกลงกันให้มีการจำกัดบางส่วนได้ ดังนั้นรัฐจึงยังมีเสรีภาพ โดยสมบูรณ์ในการกระทำใด ๆ ของตน ยกเว้น แต่ส่วนที่รัฐตกลงยอมรับกฎเกณฑ์บางอย่างที่จำกัดเสรีภาพของตน และโดยทั่วไปรัฐก็ยอมรับการผูกพันของข้อตกลงที่ตนได้กระทำกับรัฐอื่น ทั้งนี้ ก็เป็นการยึดหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่า "สนธิสัญญาต้องได้รับการเคารพและถือปฏิบัติ" (pacta sunt servanda)<sup>(18)</sup>

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หลักในการคุ้มครองและป้องกันการเกิดภาวะมลพิษทางทะเลนั้นได้แก่รัฐทุกรัฐจะต้องร่วมกันดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพราะลักษณะภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นในทะเลไม่อาจจะจำกัดขอบเขตให้อยู่ภายในอาณาเขตรัฐใดรัฐหนึ่งได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาวะมลพิษซึ่งเกิดจากการทิ้งเทเนน นอกจากจะสามารถแพร่กระจายจากชายฝั่งออกสู่ทะเลลึกแล้ว ยังสามารถแพร่กระจายจากทะเลลึกเข้าสู่บริเวณชายฝั่งได้ด้วย ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ ในการควบคุมการทิ้งของเสียลงสู่ทะเลจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในการสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเล

ความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเรียกร้องให้มีการปฏิบัติจากรัฐต่าง ๆ อาจแยกพิจารณาเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. ความร่วมมือเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค
2. ความร่วมมือกันระหว่างรัฐภาคีเพื่อส่งเสริมการควบคุมแหล่งมลพิษทางทะเล
3. การตรวจสอบและประเมินสถานการณ์สภาวะแวดล้อมทางทะเล

<sup>18</sup> Ian Brownlie, Principles of Public International Law. (London:Clarendon Press, 1973) p. 595.



#### 4. ความร่วมมือกันทางด้านวิชาการ

##### 2.3.1 ความร่วมมือเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค

ความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับโลกจะมีลักษณะขอบเขตที่กว้างขวาง และครอบคลุม ส่วนความร่วมมือในระดับภูมิภาค ซึ่งมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกันนั้น น่าจะอำนวยความสะดวกให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของความร่วมมือได้ดียิ่งกว่า ในการประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 ผู้แทนจากชาติต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุม ได้พยายามรวบรวม และกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานในระดับโลกไว้ในกฎหมายทะเลฉบับใหม่ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อนุสัญญาซึ่งกำหนดหลักกฎหมายกักกันมลพิษทางทะเลและวิธีการเพื่อใช้ในระดับโลกสำหรับการจัดการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเลไว้ค่อนข้างสมบูรณ์ โดยได้กำหนดการเตรียมการในระดับภูมิภาค (Regional arrangement) ไว้ด้วยการเตรียมการในระดับภูมิภาคซึ่งได้กำหนดไว้ คือ<sup>19)</sup>

- องค์การระดับภูมิภาค เพื่อช่วยเหลือให้มีการปฏิบัติการตามอนุสัญญากฎหมายทะเล
- ความตกลงระดับภูมิภาค เพื่อสนับสนุนหลักเกณฑ์และวิธีการระดับโลกตามที่อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดไว้

อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ได้กำหนดให้รัฐต่าง ๆ พยายามร่วมกันทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคในการสร้างกฎ ข้อบังคับ มาตรฐาน ข้อแนะนำ การปฏิบัติ และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเท ทั้งนี้โดยการกระทำการผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หรือผ่านการประชุมทางการทูต<sup>20)</sup> ซึ่งกฎเกณฑ์ในการป้องกัน ลดและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทในระดับโลก ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่นนั้นเอง เพราะขอบเขตของอนุสัญญานี้กว้างขวางมากดังจะ เห็นได้จากคำจำกัดความของ "ทะเล" ในมาตรา 3 (3) ซึ่งให้หมายถึงน่านน้ำทะเลทั้งหมด นอกเหนือจากน่านน้ำภายในของรัฐ<sup>21)</sup> และบทบัญญัติมาตรา 8 ของอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีพยายามดำเนินการ เข้าร่วมข้อตกลงระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกับอนุสัญญา เพื่อป้องกันภาวะมลพิษ ที่เกิดจากการทิ้ง เทของเสีย โดยพิจารณาถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์ของภูมิภาค

<sup>19</sup> Douglas M. Johnston, Environmental Management in the South China Sea: Legal and Institutional Developments. (Hawaii: East-West Environment and Policy Institute, 1982) p.12.

<sup>20</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 210.

<sup>21</sup> Norman G. Letalik, "Pollution from Dumping," p.222.



สำหรับกฎเกณฑ์ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเท  
ในระดับภูมิภาคนั้น มีอนุสัญญาหลายฉบับซึ่งใช้ในแต่ละภูมิภาค ดังนี้

- The Oslo Dumping Convention หรือ The Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft adopted at Oslo in 1972 ในมาตรา 2 ของอนุสัญญานี้ กำหนดขอบเขตการใช้ อนุสัญญาไว้ว่าให้นำไปใช้ในทะเล เลหลวงและทะเลอาณาเขตซึ่งอยู่ในบริเวณภูมิภาคมหาสมุทร แอตแลนติกด้านตะวันออกเฉียงเหนือ บางส่วนของมหาสมุทรอาร์คติก และทะเลเหนือ กฎเกณฑ์ในการควบคุมใช้ระบบการแยกประเภทของสารที่จะทิ้ง เท และการออกใบอนุญาต ทิ้ง เท เช่นเดียวกับอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เทของ เลีย และวัตกอื่น ค.ศ.1972 ภูมิภาคของ Oslo Dumping Convention ได้แก่ เยอรมัน เบลเยียม เดนมาร์ก สเปน ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส อังกฤษ ไอซ์แลนด์ นอร์เว เนเธอร์แลนด์ ปอร์ตุเกศ สวีเดน(22)

- The Helsinki Convention มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 ในภูมิภาค บริเวณทะเลบอลติก รวมถึงบริเวณอ่าวบอทเนีย และอ่าวฟินแลนด์ อนุสัญญานี้มีขึ้น ตามแบบของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เทของ เลียและวัตก อื่น ค.ศ.1972 และถือถือว่าเป็นข้อตกลงระดับภูมิภาคซึ่งอยู่ภายใต้ อนุสัญญาดังกล่าว นอกจากนี่ยังใช้ระบบการแยกประเภทสารที่จะทิ้ง เท และการออกใบอนุญาตทิ้ง เทเช่น เดียวกันด้วย(23)

- The Barcelona Protocol for the Prevention of pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ship and Aircraft ของ the 1976 Barcelona Convention for the Protection of the Medeterranean Sea against Pollution ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ ปีค.ศ. 1978 ในภูมิภาคเมดิเตอเรเนียน อนุสัญญานี้ใช้ระบบการแยกประ เภทสารที่จะทิ้ง เทและการออก ใบอนุญาตทิ้ง เท เช่นเดียวกับอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เท ของ เลียและวัตกอื่น

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นภูมิภาคที่ประเทศไทยเราตั้งอยู่ นี้ ยังไม่ ปรากฏว่ามีข้อตกลงระดับภูมิภาคในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด(24)

สำหรับการเตรียมการในระดับภูมิภาค เกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันภาวะ

22, 23 Ibid. pp. 225 - 227.

24 Panat Tasneeyanond, National legislation for implementation of the Law of the Sea Convention provisions regarding protection and preservation of the marine environment. (Bangkok:SEAPOL,1978) p.20.

มลพิษทางทะเลนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของโครงการสิ่งแวดล้อมสหประชาชาติ (the U.N. Environment Programme, UNEP) ในส่วนของโครงการทะเลภูมิภาค (UNEP Regional Sea Programme) โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (UNEP) เป็นหน่วยงานของสหประชาชาติ รับผิดชอบในงานด้านการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1972 ตามมติที่ประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ณ กรุง Stockholm ค.ศ. 1972<sup>(25)</sup> ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางทะเลนั้น UNEP ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุน ส่งเสริมอนุสัญญาะหว่างประเทศและอนุสัญญาระดับภูมิภาค วางแนวทางและกระทำการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล ตรวจสอบและประเมินสถานการณ์ภาวะมลพิษในทะเล<sup>(26)</sup> โครงการทะเลภูมิภาคของ UNEP มีจุดมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคเพื่อควบคุมภาวะมลพิษในทะเล ซึ่งรวมถึงการวางแผนปฏิบัติการ (Action plan) และการปฏิบัติการตามแผนเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลด้วย ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมมือและประสานงานกับ UNEP ในด้านการประเมิน วิเคราะห์สิ่งแวดล้อม (Environment assessment) และโครงการทะเลภูมิภาค โดยเข้าร่วมแผนปฏิบัติการโครงการสิ่งแวดล้อมทางทะเล ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง (Action Plan for the East Asian Seas) ด้วย

ในภูมิภาคซึ่งประเทศไทยตั้งอยู่นี้ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP) นับว่าเป็นองค์กรระดับภูมิภาคซึ่งให้ความสนใจและร่วมมือนำงานเกี่ยวกับการควบคุมป้องกันภาวะมลพิษด้วย โดยให้ความสำคัญแก่บทบัญญัติของกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ สำหรับการคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้จัดให้มีการประชุมเกี่ยวกับเรื่องนี้ ถึง 2 ครั้ง ในกรุงเทพฯ โดยการประชุมครั้งแรก ESCAP ร่วมกับ UNEP จัดการประชุมร่วมระหว่างรัฐบาลเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสภาวะแวดล้อม ในปี ค.ศ. 1978 ครั้งที่ 2 ESCAP ร่วมกับ SIDA จัดขึ้นในปี ค.ศ. 1980 การดำเนินงานโดย ESCAP นี้มีข้อสังเกตว่า จะให้ความสำคัญแก่การป้องกันภาวะมลพิษน้ำมันจากเรือ และแท่นขุดเจาะน้ำมันในทะเล มากกว่าภาวะมลพิษจากแหล่งกำเนิดอื่น ๆ<sup>(27)</sup>

2.3.2 ความร่วมมือกันระหว่างรัฐภาคีเพื่อส่งเสริมการควบคุมแหล่งมลพิษทางทะเล ได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มาตรา 194 ว่ารัฐจะต้องใช้มาตรการทุกอย่างที่จำเป็นตามที่เหมาะสมแห่งธรรมนูญที่จะป้องกัน ลด และควบคุมมลภาวะของสภาวะแวดล้อมแห่งทะเล จากการปล่อยสารพิษ หรือสารที่เป็นอันตรายโดยการทิ้งเทและ

<sup>25</sup> Douglas M. Johnston, Environmental Management in the South China Sea: Legal and Institutional Developments. p.22.

<sup>26</sup> Ibid., p. 27.

<sup>27</sup> Ibid., p. 61.

จะต้องใช้วิธีการที่ดีที่สุดอันพึงปฏิบัติได้ที่มีอยู่ เพื่อการนี้ ทั้งโดยลำพังและร่วมมือกันตามความเหมาะสมและพึงพยายามประสานนโยบายซึ่งกันและกันด้วย

ตามที่เคยกล่าวมาแล้วว่าแหล่งกำเนิดภาวะมลพิษทางทะเลนั้น สามารถแบ่งแยกออกพิจารณาได้หลายประการ การควบคุมภาวะมลพิษซึ่งมีที่มาจากแหล่งกำเนิดแตกต่างกัน ย่อมต้องใช้วิธีการที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมสำหรับการควบคุม อนุสัญญากฎหมายทะเล มาตรา 194 กำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เรียกร้องให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมแหล่งภาวะมลพิษทุก ๆ แหล่ง โดยเฉพาะภาวะมลพิษจากการทิ้งเทินั้น รัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการและวิธีการที่ดีที่สุดอันพึงปฏิบัติได้ที่มีอยู่ และทั้งโดยลำพังและร่วมมือกันตามความเหมาะสม

มาตรการและวิธีการที่ดีที่สุดอันพึงปฏิบัติได้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และมีลักษณะของการร่วมมือกัน ได้แก่ การปฏิบัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทินของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ.1972 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1987 และ 1980

นอกจากนี้ในมาตรา 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทินของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ.1972 ยังได้กำหนดไว้ด้วยว่า รัฐภาคีจะต้องส่งเสริมการควบคุมแหล่งมลพิษทางทะเล อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนของตนและให้ความร่วมมือกับรัฐภาคีอื่น โดยมีหลักประกันในทงขั้นตอนที่สามารถปฏิบัติได้ เพื่อป้องกันมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทินของเสียและวัตถุอื่น ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ ทรัพยากรที่มีชีวิต และสิ่งมีชีวิตในทะเล หรือความเสียหายต่อความงามตามธรรมชาติ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่การใช้ประโยชน์ทางทะเลที่ถูกต้อง ตามกฎหมาย

ในการปฏิบัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทินของเสียและวัตถุอื่นนั้น ได้แก่การบัญญัติกฎหมาย และมาตรการภายในประเทศที่เหมาะสม พร้อมทั้งการบังคับการให้เป็นไปตามที่กำหนดได้ด้วย

2.3.3. การตรวจสอบและประเมินสถานการณ์สภาวะแวดล้อมทางทะเล เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการควบคุม ลดและป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทินของเสีย เพื่อให้ทราบว่าบริเวณทะเลที่ใกล้ใช้เป็นที่ทิ้งเทินของเสียหรือสิ่งอื่น ๆ ยังคงมีความสามารถในการรองรับของเสียตามธรรมชาติอยู่เพียงใด อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มาตรา 204 กำหนดให้รัฐทำการตรวจตราและประเมินสถานการณ์การเกิดภาวะมลพิษอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจกรรมที่รัฐได้อนุญาตให้ทำหรือมีลวนเกี่ยวข้องกับอยู่ นอกจากนี้ยังต้องพิมพ์รายงานผลการประเมินสถานการณ์ส่งให้แก่องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อเผยแพร่ให้รัฐอื่น ๆ ทราบด้วยตามมาตรา 205 ส่วนในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทินของเสียและวัตถุอื่นนั้น ปรากฏในมาตรา 6 ให้รัฐภาคีตั้งหน่วยงานขึ้น เพื่อรับผิดชอบในการติดตามตรวจสอบหรือให้ความร่วมมือกับรัฐภาคีอื่น ๆ และองค์การระหว่างประเทศ เพื่อตรวจสอบสภาวะแวดล้อมทางทะเลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์

ของอนุสัญญา

การตรวจสอบและประเมินสถานการณ์สภาวะแวดล้อมทางทะเลอยู่เสมอ เป็นผลดีแก่การวางแผนการควบคุมการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น เพื่อป้องกันภาวะมลพิษในทะเล ผลของการตรวจสอบและประเมินสถานการณ์สภาวะแวดล้อมจะถูกนำมาใช้สำหรับการพิจารณาอนุญาตการทิ้งเท และกำหนดสถานที่ทิ้งเทรวมทั้งปริมาณการทิ้งเทด้วย

การตรวจสอบและประเมินสถานการณ์สภาวะแวดล้อมทางทะเลสามารถแยกออกได้เป็น 2 ระดับ คือระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ

การตรวจสอบและประเมินสถานการณ์ในระดับประเทศ รัฐเจ้าของอาณาเขตทางทะเลดำเนินการเอง โดยอาศัยความช่วยเหลือจากองค์การหรือหน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง แต่การวิจัยในแต่ละประเทศอาจจะไม่ได้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน และผลการวิจัยก็ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบหรือพิจารณาความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันได้<sup>(28)</sup> ดังนั้น จึงต้องมีการตรวจสอบและประเมินสถานการณ์ในระดับภูมิภาคและระดับโลกขึ้นเป็นครั้งคราวด้วย องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ภายใต้ระบบสหประชาชาติที่ได้เข้ามาให้ความร่วมมือเพื่อการศึกษาควบคุมและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทะเล ได้แก่ โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (the United Nations Environment Programme, UNEP) the Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) ภายใต้ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (the World Meteorological Organization, WMO) และองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization, IMO) โครงการทะเลภูมิภาคของ UNEP ได้เป็นผู้จัดการวางแผนปฏิบัติการตรวจตรา และประเมินสถานการณ์สภาวะแวดล้อมทางทะเลในภูมิภาคต่าง ๆ เช่น ในโครงการ the Co-ordinated Mediterranean Pollution Monitoring and Research Programme ในปี ค.ศ.1975 ได้ทำการวิเคราะห์ถึงแหล่งกำเนิด ปริมาณ ระดับ ทางเดินและแนวโน้มของสารมลพิษ จากพวกน้ำมัน โลหะหนัก polychlorinated hydrocarbons, และ จุลินทรีย์, ในสิ่งมีชีวิต น้ำทะเล และดินตะกอน และศึกษาถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ นอกจากนี้โครงการดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีแผนปฏิบัติการเพื่อการตรวจสอบและประเมินสถานการณ์สภาวะแวดล้อมในทะเลภูมิภาคอื่น ๆ อีก เช่น ในภูมิภาค East Asian Seas, South Asian Seas South-East Pacific และ South Pacific<sup>(29)</sup>

2.3.4. ความร่วมมือกันทางด้านวิชาการ รัฐต่าง ๆ จะต้องร่วมมือซึ่งกันและกันทั้งโดยตรงและผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค เพื่อ

<sup>28</sup> UNEP, Prospects for global ocean pollution monitoring (Neirobi:UNEP, 1984) p. 2.

<sup>29</sup> Ibid., pp. 3-4.

ส่งเสริมการศึกษา การดำเนินการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางทะเล<sup>(30)</sup> นอกจากนี้ รัฐต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศจะต้องให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ การฝึกอบรมบุคลากร การสนับสนุนทางการเงิน และอุปกรณ์แก่รัฐที่ต้องการหรือรัฐกำลังพัฒนา ทั้งนี้โดยให้สิทธิแก่รัฐกำลังพัฒนาเป็นพิเศษ<sup>(31)</sup> ในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น มาตรา 9 ก็เช่นกัน ได้กำหนดให้รัฐภาคีส่งเสริมสนับสนุนและให้ความร่วมมือแก่องค์การและหน่วยงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐภาคีที่ร้องขอในเรื่อง การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางด้านวิทยาศาสตร์และทางด้านวิชาการ การให้เครื่องมือที่จำเป็นและอำนวยความสะดวกต่อการวิจัยและการติดตามตรวจสอบ วิธีการกำจัดและบำบัดของเสียและมาตรการอื่น ๆ ที่ใช้ป้องกันหรือบรรเทาภาวะมลพิษที่เกิดจากการทิ้งของเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว IMO ซึ่งเป็นองค์การที่รับหน้าที่เลขานุการเกี่ยวกับอนุสัญญานี้ ได้พยายามผลักดันโครงการต่าง ๆ เพื่อที่จะให้รัฐต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาคีอนุสัญญาแล้วและยังไม่ได้เป็นภาคี ได้รับความช่วยเหลือโดยผ่านองค์การในกรณีที่ต้องการคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันการทิ้งของเสียลงสู่ทะเล รวมถึงการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาด้วย ในการนี้ IMO โดยการใช้ความร่วมมือของ the Swedish International Development Authority (SIDA) ได้จัดเตรียมแผนการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา ทั้งที่เป็นภาคีและไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญา ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการของเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการทิ้งของเสียลงสู่ทะเล ซึ่งตามแผนการที่กำหนด มีทั้งการบริการให้คำแนะนำปรึกษา (Advisory services) เกี่ยวกับการพัฒนาโครงการตรวจตราสภาวะแวดล้อม การส่งผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิทยาศาสตร์ หรือเทคโนโลยีไปให้คำปรึกษาแนะนำ การให้ทุนการศึกษา (Fellowships) การจัดสัมมนาในระดับโลก (Global symposia and seminars) การจัดการสัมมนาในระดับภูมิภาค (Regional seminars) และหลักสูตรฝึกอบรม (Training Course) ทั้งนี้ โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ โครงการสิ่งแวดล้อมสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme, UNEP) คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP) ฯลฯ<sup>(32)</sup>

<sup>30</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 200.

<sup>31</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 202 - 203.

<sup>32</sup> IMO, Promotion of technical assistance. (London:IMO, 1986) pp. 1 - 3.