



## บทที่ 2

### หลักกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเล ตามอนุสัญญาประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

ทะเลเป็นเส้นทางคมนาคมที่มนุษย์ใช้ติดต่อระหว่างกันมาตั้งแต่สมัย โบราณมนุษย์มีอิสระที่จะใช้ทะเลเป็นเส้นทางเดินเรือเพื่อขนส่งสินค้า สามารถจะแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต รวมถึงใช้เป็นแหล่งรองรับของเสียที่เกิดจากกิจกรรมชีวิตประจำวันของมนุษย์ โรงงานอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการสงครามด้วย เมื่อมีการใช้ประโยชน์จากทะเลกันอยู่ทุกๆ วัน ย่อมต้องส่งผลให้สิ่งแวดล้อมในทะเลถูกกระทบกระเทือนได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เนื่องมาจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลไปรบกวนส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทำลายสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติกันมากขึ้นปริมาณ และผลของมลพิษจากกิจกรรมของมนุษย์ก็เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอด้วย รวมทั้งปัญหามลพิษที่เกิดจากการขนส่งน้ำมันดิบที่เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ (The Economic and Social Council) ได้มีมติให้ United Maritime Consultative Council ซึ่งเป็นองค์การระหว่างรัฐบาลในกิจการที่เกี่ยวกับการขนส่งทางทะเลกร่างอนุสัญญาจัดตั้งองค์การที่ปรึกษาระหว่างรัฐบาล ด้านกิจการทางทะเล (Inter - Governmental Maritime Consultative Organization หรือเรียกย่อว่า IMCO) ขึ้น หลังจากการประชุมพิจารณาร่างอนุสัญญาดังกล่าว ณ กรุงเจนีวา ในปี ค.ศ. 1948 แล้ว ก็ได้เปิดให้มีการลงนามจนกระทั่งมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1958 และได้เปลี่ยนชื่อเป็นองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization หรือเรียกย่อว่า IMO) ในปี ค.ศ. 1982<sup>1</sup>

<sup>1</sup> The Mahavai Naqendra Singh, International Maritime Law Conventions, Volume 4 (London : Stevens Son Limited, 1983), P.3162.

องค์การดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้รัฐต่างๆ ร่วมมือกันดำเนินการเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติของรัฐบาลในเรื่องทางวิชาการทุกแขนงที่ส่งผลกระทบต่อการเดินทาง ซึ่งใช้ในการค้าระหว่างประเทศ ความปลอดภัยในการเดินเรือ การป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล รวมทั้งงานทางด้านบริหารและกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์สำหรับงานทางด้าน การป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลนั้น แต่การป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลของ องค์การทางทะเล ระหว่างประเทศ จะเน้นในเรื่องของน้ำมัน กล่าวคือ มลพิษจากเรือนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากอนุสัญญาต่างๆ ที่องค์การฯ รับผิดชอบอยู่ เช่น

1. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษในทะเลจากน้ำมัน ค.ศ. 1954 (International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil) ซึ่งต่อมาอนุสัญญานี้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมอีกถึง 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) ซึ่งมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน
2. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าดำเนินการในทะเลหลวงในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุภาวะมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 (International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties 1969)
3. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษทางน้ำมัน ค.ศ. 1969 และพิธีสาร ค.ศ. 1976 (The International on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969)
4. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศ เพื่อชดเชยความเสียหายจากภาวะมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1971 และพิธีสาร ค.ศ. 1976 (International Convention on the Establishment of International Fund for

Compensation for Oil Pollution Damage 1969 and Protocol 1976)

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

มลพิษทางทะเลมิได้มาจากแหล่งที่มาเพียงแหล่งเดียวเท่านั้น ยังมีมลพิษที่มาจากแหล่งอื่นๆ อีกนอกจากเรือ อนุสัญญาระหว่างประเทศที่องค์การทางทะเลระหว่างประเทศรับผิดชอบอยู่จะเป็นมลพิษที่มาจากเรือเป็นส่วนใหญ่ จึงยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลเช่นเดียวกับ อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ซึ่งประกอบด้วย

1. อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่อง
2. อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง
3. อนุสัญญาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง
4. อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป

แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลนั้นกล่าวถึง เฉพาะในอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง และในอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีปเท่านั้น สำหรับอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวงจะมีอยู่เพียง 2 มาตราที่เกี่ยวข้องคือ

มาตรา 24 "รัฐทุกรัฐจะต้องวางข้อบังคับ เพื่อป้องกันภาวะมลพิษในทะเลที่เกิดจากการปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือหรือท่อน้ำมัน หรือที่เป็นผลจากการแสวงหาผลประโยชน์และการสำรวจพื้นใต้ทะเลและชั้นดินใต้พื้นทะเลนั้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงบทบัญญัติแห่งสนธิสัญญาที่มีผลบังคับอยู่ในเรื่องนี้ด้วย"

มาตรา 25 " 1. รัฐทุกรัฐจะต้องใช้มาตรการเพื่อป้องกันภาวะมลพิษในทะเลที่เกิดจากการทิ้งเศษสารกัมมันตภาพรังสีลงในทะเล ทั้งนี้โดยคำนึงถึงมาตรฐานและข้อบังคับใดๆ ที่อาจ



กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจด้วย

2. รัฐที่ปวงจะต้องร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ ที่มีอำนาจในการใช้มาตรการสำหรับการป้องกันภาวะมลพิษในทะเลหรือชั้นบรรยากาศเหนือทะเลนั้น อันเป็นผลจากกิจกรรมใดๆ ที่ใช้วัสดุกัมมันตภาพรังสี หรือสารที่เป็นอันตรายอย่างอื่นๆ"

และตามอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป คือ

มาตรา 5 " 1. การสำรวจไหล่ทวีป และการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในไหล่ทวีป เช่นว่านั้นจะต้องไม่เป็นผลให้เกิดการแทรกแซงใดๆ อันไม่มีเหตุผลอันสมควรต่อการเดินเรือ การประมง หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเล ทั้งต้องไม่เป็นผลให้เกิดการแทรกแซงต่อการวิจัยด้านสมุทรศาสตร์มูลฐาน

2. รัฐชายฝั่งมีพันธะที่จะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่างในเขตปลอดภัยเพื่อคุ้มครองทรัพยากรสิ่งมีชีวิตในทะเลให้ปลอดภัยจากสิ่งที่เป็นอันตรายใดๆ"

บทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล ตามอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958 ก่อนข้างจะมีเนื้อหาสาระเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการคุ้มครอง และการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ที่นับวันจะได้รับความเสียหายจากมลพิษทางทะเลมากขึ้น ดังนั้น ต่อมาเมื่อองค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 (The Third United Nations Conference on the Law of the sea หรือ UNCLOS III) ขึ้นอีกโดยเริ่มในปี ค.ศ. 1974 และเสร็จสิ้นในปี ค.ศ. 1982 รวม 11 สมัยการประชุมด้วยกัน การประชุมครั้งนี้ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลเพื่อการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพิ่มมากขึ้น เพื่อพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1958

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982\* มีจุดมุ่งหมายที่จะรวบรวมประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยทะเลเอาไว้ให้ครบถ้วนที่สุด เพื่อที่จะให้ประเด็น

\* ต่อไปนี้จะเรียกว่า "อนุสัญญากฎหมายทะเล"



ต่างๆ ของกฎหมายทะเลอยู่ในที่เดียวกัน เช่น ประเด็นเขตแดนทางทะเล อำนาจของรัฐที่มีในอาณาเขตทางทะเล การใช้ประโยชน์จากทะเลไม่ว่าจะเป็นการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ การประมง การเดินเรือ รวมทั้งการคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล อนุสัญญา กฎหมายทะเล พยายามที่จะสร้างหลักเกณฑ์ไว้เป็นแนวทางกว้างๆ เพื่อให้รัฐทั้งหลายยึดถือปฏิบัติ เป็นแนวทางในการออกกฎหมายภายในของตน เพื่อมิให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลที่อยู่ภายใต้ อำนาจรัฐ และที่อยู่นอกอำนาจรัฐถูกทำลายเพราะมลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยประสงค์ที่จะป้องกันมิให้เกิดมลพิษ ควบคุมมลพิษทางทะเลแต่มิได้ห้ามมิให้เกิดมลพิษขึ้นเลย ดังนั้นในข้อบทอนุสัญญาฯ เกี่ยวกับแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลแต่ละประเภทที่เกิดขึ้นในทะเลจึง มิได้ถูกบัญญัติไว้อย่างละเอียด แต่จะมีการอ้างถึงในแต่ละแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลให้นำรายละเอียดของอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลบางฉบับที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่องมาใช้ได้ ดังนั้น ในการศึกษาอนุสัญญากฎหมายทะเล จึงต้องพิจารณา อนุสัญญาเฉพาะเรื่องควบคู่ไปด้วย การคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ซึ่งปรากฏ อยู่ในภาค 12 ของอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นี้ แบ่งออกเป็น 11 ตอนด้วยกัน ซึ่งเป็นเนื้อหาที่จะศึกษาในหัวข้อต่อไป

## ความหมาย

ความหมายของ "มลพิษทางทะเล" นี้ องค์กร IOC (International Oceanographic Commission) ได้พยายามที่จะให้คำจำกัดความไว้ ซึ่งต่อมาก็คงระหว่าง ประเทศอื่นได้นำมาเป็นพื้นฐานในการให้คำจำกัดความของมลพิษทางทะเล เช่น GESMP (The Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution) ซึ่งเป็นการรวมกันขององค์กรระหว่างประเทศได้แก่ IMO/FAO/UNESCO/WMO/WHO/IAEA/UN/ UNEP ได้ให้ความหมายไว้ว่า

"มลพิษทางทะเล" หมายถึง การนำเอกสารและพลังงานเข้าสู่ภาวะแวดล้อมของทะเล (รวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำ) โดยสื่อสารการกระทำของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นผลให้เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตในทะเลต่อสุขภาพพลานามัยของมนุษย์ ทำให้เกิดอุปสรรคขัดขวางการดำเนินกิจการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเล รวมทั้งการประมงทำให้เสื่อมคุณลักษณะการใช้

ประโยชน์จากน้ำทะเล ทำให้ลักษณะความรื่นรมย์ตามธรรมชาติของทะเลลดน้อยถอยลง<sup>2</sup>

ตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ก็ได้ให้คำจำกัดความของ "มลพิษทางทะเล" ไว้เช่นกัน ซึ่งไม่แตกต่างกับคำจำกัดความของ GESAMP มากนัก และในปัจจุบันคำจำกัดความของอนุสัญญานี้ถูกนำมาใช้เป็นทางการในกฎหมายระหว่างประเทศด้วย ความหมายของ "มลพิษทางทะเล" ตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ปรากฏอยู่ในมาตรา 1 (4) ว่า

การที่มนุษย์นำวัตถุหรือพลังงานเข้าไปสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งมีผลหรือน่าจะเป็นผลร้าย เช่น อันตรายต่อทรัพยากรมีชีวิต และสิ่งแวดล้อมทางทะเล การเป็นภัยต่อสุขภาพของมนุษย์ อุปสรรคต่อกิจกรรมต่างๆ ทางทะเล รวมทั้งการประมงและการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยชอบอื่นๆ การทำให้คุณภาพการใช้ประโยชน์จากน้ำทะเลเสื่อมเสีย และการลดความน่าอภิรมย์ลง"

ความแตกต่างระหว่างความหมายของมลพิษทางทะเลของอนุสัญญากฎหมายทะเลกับ GESAMP ก็คือ ผลกระทบของการนำสารวัตถุ หรือพลังงานเข้าสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเล เพราะตามความหมายของอนุสัญญากฎหมายทะเล ไม่จำเป็นต้องเกิดผลร้ายต่อสิ่งมีชีวิตในทะเลขึ้นก่อน เพียงแต่ถ้าน่าจะเป็นผลร้าย ก็อยู่ในความหมายของมลพิษทางทะเลแล้ว ซึ่งต่างกับความหมายของ GESAMP ที่จะต้องเกิดผลร้ายกับสิ่งมีชีวิตขึ้นก่อนเท่านั้น

<sup>2</sup> IMO/FAO/UNESCO/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint group of experts on the scientific aspects of marine pollution, GESAMP, Report and Studies No. 27 (London : IMO, 1986), p.1.

\* "pollution of the marine environment" means the introduction by men, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities.



จากความหมายของคำว่า "มลพิษทางทะเล" ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คงจะกล่าวได้ว่าการที่นำสิ่งแปลกปลอมเข้าไปรบกวนสิ่งแวดล้อมทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นการทิ้งของเสียหรือสารใดๆ ลงไปในทะเล การทำให้น้ำมันหรือสารเคมีหกลงสู่ทะเลมีผลให้น้ำทะเลมีคุณสมบัติผิดไปจากเดิม และเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล การขุดลอกร่องน้ำในทะเลให้ลึกขึ้นเพื่อความสะดวกในการเดินเรือ ซึ่งมีผลให้น้ำทะเลขุ่น และดินตะกอนจากการขุดลอกจะรบกวนการเจริญพันธุ์ของสัตว์ทะเล สิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิดเป็นปัญหามลพิษทางทะเลได้ทั้งสิ้น

### บทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐ

บทบัญญัติทั่วไปตามอนุสัญญานี้เป็นการวางโครงสร้างทั่วไปเพื่อนำไปใช้กับข้อบทอื่นๆ ในอนุสัญญานี้ มิได้มีลักษณะกำหนดรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงลงไปเพียงแต่วางแนวทางไว้กว้างๆ เพื่อให้เข้าใจถึงโครงสร้างต่างๆ ไปของภาคนี้เกี่ยวกับการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งรัฐทุกรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องกระทำ ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น 1972 London Dumping Convention, MARPOL 1973/78 แม้กระทั่งสนธิสัญญาภูมิภาค ข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ได้ยอมรับในพันธกรณีนี้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประกาศหลักการกรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ค.ศ. 1972 หลักการข้อที่ 7 ได้วาง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาสีสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้คือ "รัฐจะใช้ขั้นตอนที่สามารถเป็นไปได้ทั้งหมดเพื่อที่จะป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล ซึ่งโดยสาระสำคัญอาจจะทำอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ทำ ความเสียหายต่อแหล่งทรัพยากร ที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตทางทะเลเป็นอันตรายต่อความสงบสุขหรือขัดขวางการใช้ทะเลอย่างอื่นฯ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย"\*

---

\* States shall take all possible steps to prevent pollution of seas by substances that are liable to create hazard to human health to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the seas.



ตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 รัฐต่างๆ ก็มีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>3</sup> ดังนั้นในการใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตน จึงต้องอยู่ภายใต้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมของรัฐด้วย<sup>4</sup> หรือกล่าวง่ายๆ ก็คือ อนุสัญญาฯ ยอมรับสิทธิอธิปไตย (Sovereign rights) ของรัฐชายฝั่งแต่ก็กำหนดหน้าที่ของรัฐชายฝั่งด้วย ปัญหาก็คือแม้จะมีใช้รัฐชายฝั่งแต่ก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ระบบกฎหมายที่ถูกสร้างภายใต้ภาค 12 นี้ มีการแบ่งประเภทของแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลไว้อย่างชัดเจนและรัฐโดยตรงที่จะต้องกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากทุกแหล่งที่มา<sup>5</sup> และแม้ว่าจะมีการส่งเสริมให้เศรษฐกิจของทุกๆ ประเทศมีระดับที่เท่าเทียมกันแต่ก็มีการยอมรับหลักความแตกต่างของความสามารถของรัฐด้วยเช่นกัน ดังนั้น รัฐจึงต้องกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษทางทะเลโดยวิธีการที่ดีที่สุดที่จะปฏิบัติได้ซึ่งมีอยู่และตามขีดความสามารถของตนด้วย<sup>5</sup>

มาตรการที่กล่าวถึงทั้งหลายนี้ถูกกำหนดไว้ในข้อ 194-196 ของอนุสัญญากฎหมายทะเล ซึ่งเป็นมาตรการที่มีจุดมุ่งหมายที่จะลดมลพิษให้เหลือน้อยที่สุด มากกว่าต้องการจะกำจัดมลพิษให้หมดไป โดยจำแนกแหล่งที่มาของมลพิษของสิ่งแวดล้อมทั้งปวงว่า ได้แก่

- ก. การปล่อยสารที่มีพิษ เป็นอันตรายหรือให้โทษจากแหล่งบนบก จากหรือผ่านบรรยากาศ หรือโดยการทิ้งเท
- ข. มลพิษจากเรือ
- ค. มลพิษจากสิ่งติดตั้งและกลอุปรกรณ์ที่ใช้ในการสำรวจ และแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากพื้นดินใต้ท้องทะเล และดินใต้ผิวดิน
- ง. มลพิษจากสิ่งติดตั้งและกลอุปรกรณ์ต่างๆ ที่ปฏิบัติการในทะเล

<sup>3</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 192.

<sup>4</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 193.

<sup>5</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 194 (1).

มาตรการเหล่านี้จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการแทรกแซง โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอในกิจกรรมที่รัฐอื่นๆ ดำเนินการอยู่ และรวมถึงมาตรการอันจำเป็นเพื่อคุ้มครองและรักษาระบบทางนิเวศวิทยาที่หายากหรือถูกทำลายโดยง่าย รวมถึงที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์และสิ่งมีชีวิตทางทะเลอื่นๆ ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ที่ถูกคุกคามหรือที่อยู่ในอันตราย

นอกจากนี้ รัฐยังต้องกำหนดการต่อต้านมลพิษอันมีผลมาจากการใช้เทคโนโลยีที่อยู่ในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐนั้น อีกทั้งการนำชนิดพันธุ์ไม่ว่าต่างถิ่นหรือชนิดพันธุ์ใหม่เข้ามาสู่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือบังเอิญ อันอาจจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเป็นอันตรายต่อส่วนนั้น<sup>6</sup> และในการใช้มาตรการในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล รัฐจะต้องไม่แก้ไขปัญหานี้ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่จะผลกระทบความเสียหายหรืออันตรายจากพื้นที่หนึ่ง ไปสู่อีกพื้นที่หนึ่ง หรือเปลี่ยนมลพิษชนิดหนึ่ง<sup>7</sup>

#### หลักความร่วมมือระหว่างรัฐ

##### 1. ความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค

การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล เป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐที่จะต้องกระทำซึ่งเป็นพันธกรณีอย่างแรกที่สุดของรัฐ แต่การจะป้องกันมลพิษทางทะเลในท้องทะเลที่กว้างใหญ่นี้ถึงแม้ว่าทุกรัฐจะได้มีมาตรการป้องกันและควบคุมแล้ว ก็คงจะไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างเต็มที่ เพราะลักษณะของน้ำทะเลมีการเคลื่อนที่ไปเรื่อยๆ มลพิษ สารพิษต่างๆ ที่ไหลสู่ทะเลย่อมเคลื่อนที่ลอยไปตามกระแสน้ำทะเล และอาจไปก่อความเสียหายให้แก่ชายฝั่งของรัฐอื่นได้ แต่ถ้ารัฐต่างๆ ร่วมมือกันก็จะเกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลอย่างได้ผลยิ่งขึ้น อนุสัญญากฎหมายทะเล ได้ตระหนักถึงความสำคัญนี้จึงได้กำหนดให้รัฐต่างๆ พยายามร่วมมือกันทั้งในระดับโลกและในระดับภูมิภาค จัดทำและแจ้งรายละเอียด หลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมทั้งแนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการระหว่างประเทศที่ได้รับการเสนอแนะ เพื่อการคุ้มครอง

<sup>6</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 195.

<sup>7</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 196.



ครองและรักษาสินแวดล้อมทางทะเล ทั้งนี้โดยกระทำการผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หรือผ่านการประชุมทางการทูตและจะต้องคำนึงถึงลักษณะ เฉพาะของภูมิภาคด้วย<sup>8</sup>

ความร่วมมือระหว่างรัฐเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดขึ้นธรรมชาติ หรือในภาวะฉุกเฉินในทะเลเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากที่จะป้องกันผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้นการที่รัฐหนึ่งแจ้งให้อีก รัฐหนึ่งหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจทราบโดยด่วนถึงกรณีที่เกิดมลพิษทางทะเลกำลังตกอยู่ในอันตรายจากความเสียหายที่ใกล้จะถึง หรือได้รับความเสียหายจากมลพิษทางทะเลแล้ว นั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญเพราะเป็นการเตือนล่วงหน้า ให้รัฐที่ได้รับการแจ้งเตรียมมาตรการป้องกัน และควบคุมมลพิษได้ทันเวลา ดังนั้นเมื่อรัฐหนึ่งตระหนักว่าได้เกิดหรือใกล้จะเกิดมลพิษทางทะเล ที่จะก่อความเสียหายให้สิ่งแวดล้อมทางทะเล รัฐจะต้องแจ้งให้รัฐอื่นที่น่าจะได้รับความกระทบ-กระเทือนจากความเสียหาย เช่นว่านั้นให้ทราบโดยด่วน<sup>9</sup> จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรจะทำเพื่อให้รัฐนั้นได้ป้องกันและควบคุมมลพิษนั้นได้ทันทั่วถึง เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเอง<sup>10</sup> และจะได้ไม่ไปก่อความเสียหายหรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุดแก่รัฐอื่นต่อไป โดยรัฐในบริเวณที่ได้รับผลกระทบกระเทือนและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ อาจร่วมมือกันตามขีดความสามารถของตนในการกำจัดผลของมลพิษ และป้องกัน หรือลดความเสียหายให้เหลือน้อยที่สุดร่วมมือกันพัฒนาส่งเสริมแผนด่วน สำหรับตอบสนองเหตุอุบัติมลพิษในสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>11</sup>

นอกจากนี้อนุสัญญาฯ ยังส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันทางด้านวิชาการ โดยรัฐต่างๆ จะต้องร่วมมือซึ่งกัน และกันทั้ง โดยตรงและผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับโลก และระดับภูมิภาค เพื่อส่งเสริมการศึกษา การดำเนินโครงการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษทางทะเล<sup>12</sup> และจากข่าวสารและข้อมูลที่ได้รับนี้ให้รัฐร่วม

<sup>8</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 197.

<sup>9</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 198.

<sup>10</sup> Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, International Law and the Environment (Oxford : Oxford University Press, 1992), p. 283.

<sup>11</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 199.

<sup>12</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 200.



มีกันนำมาใช้ในการกำหนดเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสม เพื่อจัดทำและแจ้งรายละเอียดของหลักเกณฑ์และมาตรฐานแนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการ ที่ได้รับการเสนอแนะเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>13</sup>

## 2. ความช่วยเหลือทางเทคนิค

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล โดยให้ทุกรัฐสามารถที่จะกระทำได้มากที่สุด เพราะบางรัฐจะมีขีดความสามารถในระดับต่ำและขาดแคลนเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า ไม่มีเงินทุนที่จะใช้ในการปฏิบัติการป้องกัน ควบคุมมลพิษ อนุสัญญากฎหมายทะเลจึงยอมรับที่จะให้สิทธิพิเศษแก่รัฐกำลังพัฒนา ในเรื่องการป้องกัน ลด การควบคุมมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลหรือการลดผลของมลพิษให้เหลือน้อยที่สุด เพราะรัฐกำลังพัฒนาเหล่านี้กำลังมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไปเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนาของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจก็จะทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมซึ่งย่อมต้องเกิดของเสีย สารพิษจากกิจกรรมเหล่านี้แน่นอน ประเทศเหล่านี้จึงต้องมีมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษเช่นกัน แต่ขีดความสามารถของประเทศเหล่านี้ค่อนข้างจะจำกัดไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเงิน เทคโนโลยี ความรู้ความชำนาญต่างๆดังนั้นจึงต้องมีการช่วยเหลือแก่ประเทศเหล่านี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล และลดมลพิษให้เหลือน้อยที่สุด โดยประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับสิทธิพิเศษจากองค์การระหว่างประเทศในเรื่องการจัดสรรกองทุนที่เหมาะสมและความช่วยเหลือทางเทคนิค การใช้ประโยชน์จากการบริการชำนาญพิเศษขององค์การระหว่างประเทศเหล่านี้<sup>14</sup>

ส่วนรัฐที่พัฒนาแล้วหรือสามารถจะให้ความช่วยเหลือทางวิทยาศาสตร์ และเทคนิคแก่รัฐกำลังพัฒนาได้ ไม่ว่าจะให้ความช่วยเหลือโดยตรงหรือผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มี

<sup>13</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 201.

<sup>14</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 203.

อำนาจก็อาจจะจัดทำโครงการให้ความช่วยเหลือ โดยมีการฝึกอบรมบุคลากรทางวิทยาศาสตร์ และเทคนิคให้ความสะดวก ที่จะเข้าร่วมโครงการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จัดอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น เป็นต้น นอกจากนี้ก็อาจจะจัดให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมเพื่อลดผลของการเกิดเหตุที่รุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้เหลือน้อยที่สุด และเกี่ยวกับการเตรียมการประเมินทางสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>15</sup>

### 3. การเฝ้าติดตามและประเมินทางสิ่งแวดล้อม

การเฝ้าติดตามและประเมินทางสิ่งแวดล้อมทางทะเล เป็นความร่วมมือกันระหว่างรัฐที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล เพื่อให้ผลที่จะเกิดหรือเกิดขึ้นแล้วไปกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลน้อยที่สุด ไม่ว่าจะมลพิษทางทะเลนั้นจะมาจากแหล่งใดก็ตาม<sup>16</sup> วัตถุประสงค์ของการประเมินสิ่งแวดล้อมทางทะเลก่อน ก็คือจะได้กำหนดมาตรการที่เหมาะสม เพื่อที่จะป้องกันหรือบรรเทามลพิษทางทะเลก่อนที่มันจะเกิดขึ้น<sup>17</sup>

ตามอนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดว่า เมื่อรัฐมีเหตุอันสมควร เชื่อว่ากิจกรรมที่วางแผนไว้ภายใต้เขตอำนาจ หรือการควบคุมจะก่อให้เกิดมลพิษร้ายแรงหรือการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ให้รัฐเหล่านั้นประเมินผลที่อาจเกิดจากกิจกรรม เช่นว่านั้นต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเท่าที่จะปฏิบัติได้และรายงานผลการประเมินดังกล่าว โดยรัฐจะจัดพิมพ์ส่งให้แก่องค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ซึ่งรายงานเหล่านั้นจะมีไว้สำหรับรัฐทั้งปวงภายในช่วงเวลาที่เหมาะสมด้วย<sup>18</sup>

<sup>15</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 202.

<sup>16</sup> Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, International Law and the Environment, p. 304.

<sup>17</sup> Ibid., p. 314

<sup>18</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 206, 205.



การที่อนุสัญญากฎหมายทะเลบัญญัติเช่นนี้ เพราะเห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางทะเลในทะเลหลวงที่ควรจะได้รับความปลอดภัยอย่างเพียงพอไม่ควรจะได้รับการกระทบกระเทือนจากกิจกรรมภายในรัฐ ดังนั้น จึงกำหนดให้รัฐรายงานการติดตามผล และประเมินผลกิจกรรมที่รัฐจะทำหรือทำแล้วในห้วงการระหว่างประเทศที่มีอำนาจทราบ เพื่อจะได้หาวิถีทางร่วมมือกันในการป้องกันและควบคุมมลพิษต่อไป

ในกรณีที่รัฐอนุญาตให้ทำหรือรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยในกิจกรรมนั้นๆ ให้รัฐเฝ้าติดตามผลด้วย เพื่อที่จะพิจารณากำหนดว่ากิจกรรมเหล่านี้จะก่อให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเลหรือไม่ นอกจากนี้รัฐควรจะทำเพียรพยายามเท่าที่จะทำได้ ส่งเหตุ วัตถุประสงค์ ประเมินค่าและวิเคราะห์โดยวิธีที่ได้รับการรับรองแล้วทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งการเสี่ยงอันตรายหรือผลที่เกิดจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ การกระทำเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับสิทธิของรัฐอื่นด้วย<sup>19</sup>

หลักการบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล

จากการที่รัฐมีสิทธิในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติโดยอยู่ภายใต้นโยบายสิ่งแวดล้อมของตน และหน้าที่ในการให้ความร่วมมือกันในระดับภูมิภาคและโลก รัฐยังมีหน้าที่ในการ ดำเนินการกำหนดมาตรการในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย อนุสัญญากฎหมายทะเล ได้กำหนดข้อบทเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายภายในของรัฐ ซึ่งเป็นการขยายรายละเอียดเพิ่มขึ้นจากข้อบทในบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐ โดยในอนุสัญญาฯ นี้ได้แบ่งแยกแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลไว้ 6 ประเภท ตามข้อ 207-212 ตามลำดับ ก่อนที่จะอธิบายรายละเอียดของข้อ 207-212 นี้ จะขอกล่าวถึงอาณาเขตทางทะเลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงขอบเขตของอำนาจรัฐ ตามอนุสัญญากฎหมายทะเลดังนี้

ก. ทะเลอาณาเขต (territorial sea) หมายถึง ทะเลส่วนที่ประชิดติดกับฝั่งของรัฐใดๆ ซึ่งรัฐนั้นมีอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายเสมือนอำนาจอธิปไตยบนพื้นดิน ยกเว้นแต่

<sup>19</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 204.



การใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริตของเรือ (Innocent Passage) ซึ่งทะเลอาณาเขตนี้ไม่รวมถึงน่านน้ำภายใน (Internal water) ซึ่งได้แก่แม่น้ำ ลำคลองและอ่าวต่างๆ ซึ่งรัฐนั้นมีอำนาจอธิปไตยโดยเด็ดขาด<sup>20</sup> ตามอนุสัญญากฎหมายทะเล รัฐทุกรัฐมีสิทธิที่จะประกาศทะเลอาณาเขตของตนให้มีความกว้างได้ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญา ภายในทะเลอาณาเขตรัฐชายฝั่งจะมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นน้ำจนถึงห้วงอากาศ ตลอดจนพื้นดินใต้ท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของทะเลอาณาเขต แต่การใช้อำนาจอธิปไตยเหนือทะเลอาณาเขตจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญากฎหมายทะเล ซึ่งกำหนดให้รัฐอื่นสามารถใช้สิทธิโดยสุจริต (Innocent Passage) แล่นเรือผ่านทะเลอาณาเขตได้<sup>21</sup> ซึ่งรัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกัน การลดและควบคุมภาวะมลพิษในทะเลอาณาเขตได้แต่จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริตของเรือ โดยกฎหมายข้อบังคับดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเลเอง

ข. เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) หมายถึงน่านน้ำส่วนที่ต่อออกไปจากทะเลอาณาเขต โดยวัดจากเส้นฐานออกไปเป็นระยะ 200 ไมล์ทะเล เขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นทะเลส่วนที่ตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง และภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งในบางกรณี<sup>22</sup> ในขณะที่รัฐอื่นยังมีสิทธิและเสรีภาพในการประมง และเสรีภาพในลักษณะของทะเลหลวงภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจแสวงประโยชน์ อนุรักษ์และการจัดการในทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะมีชีวิต หรือไม่มีชีวิตที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมทั้งอำนาจในการป้องกันและอนุรักษ์ซึ่งสภาวะแวดล้อมทางทะเลภายในเขตนี้ด้วย<sup>23</sup>

<sup>20</sup> จตุพร วงศ์ทองสวรรค์, คำบรรยายวิชากฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 14.

<sup>21</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 17.

<sup>22</sup> นพพร โปธิรังสียากร, "กฎหมายทะเล (ตอนที่ 5)" คุณพาส 35 (กันยายน-ตุลาคม 2531) หน้า 105.

<sup>23</sup> Un Convention on the Law of the Sea, Article 56.

ค. เขตไหล่ทวีป คำว่า "ไหล่ทวีป" เป็นคำลักษณะทางภูมิศาสตร์ ที่ใช้เรียกพื้นที่บริเวณใต้ทะเลขอบของพื้นทวีป ซึ่งจะมีลักษณะพิเศษคือ จะเป็นพื้นดินใต้ผิวน้ำที่เอียงลาดออกไปจากฝั่งก่อนที่จะหักตกลงไปสู่ท้องทะเลลึกส่วนของแนวพื้นดินที่หักตกลงไปเรียกว่า ขอบทวีปหรือที่ลาด โดยปกติรูปฐาน (contour) ของไหล่ทวีปจะมีความกว้างจากชายฝั่งประมาณ 100 ถึง 200 เมตร และอยู่ในระยะของความลึกไม่เกิน 200 เมตร<sup>24</sup> ส่วนอนุสัญญากฎหมายทะเลนั้นคำว่า "ไหล่ทวีป" หมายถึงพื้นดินท้องทะเล และได้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลที่ขยายออกไปในทะเลจนถึงขอบทวีป หรือจนถึงระยะ 200 ไมล์ทะเล จากเส้นฐานซึ่งใช้กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตในกรณีที่ขอบลาดของทวีปมีความยาวออกไปไม่เกิน 200 ไมล์ทะเล และในบางกรณีอาจขยายออกไปได้เกินกว่า 200 ไมล์ทะเลแต่ก็จะต้องไม่เกิน 350 ไมล์ทะเล

ง. ทะเลหลวง หมายถึงทะเลส่วนใหญ่ที่ไม่รวมอยู่ในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีปเป็นทะเลบริเวณที่ถือกันว่าเป็นทะเลส่วนที่ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ร่วมกัน ซึ่งรัฐใดรัฐหนึ่งจะอ้างอธิปไตยเหนือบริเวณทะเลหลวงมิได้

### 1. มลพิษจากแหล่งบนบก (Pollution from Land - based sources)

คำว่า "แหล่งบนบก" ตามอนุสัญญากฎหมายทะเล หมายความถึง แม่น้ำ, ปากแม่น้ำ, ทางท่อระบาย และระบบระบายน้ำ ภายในดินแดนของรัฐ รวมถึงทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องบัญญัติกฎหมาย หลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ในการป้องกันลด ควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบกในอาณาเขตทางทะเลเหล่านี้ โดยในการบัญญัติกฎหมายและมาตรการนั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงมาตรฐาน หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการที่ได้รับการยอมรับ โดยองค์การระหว่างประเทศ หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐดังกล่าวเท่านั้น<sup>25</sup> เพราะในลักษณะทางกายภาพของทะเลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน และความสามารถทางเศรษฐกิจของรัฐแต่ละรัฐก็ไม่เหมือนกัน ดังนั้น รัฐจึงไม่ประสงค์ที่จะให้การบัญญัติกฎหมายใน

<sup>24</sup> นพพร โพธิ์รังสิยากร, "กฎหมายทะเล (ตอนที่ 5)" หน้า 47.

<sup>25</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 207 (1).



การป้องกัน ลด ควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบก มีลักษณะเป็นการบังคับให้ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศตามที่กล่าวมาแล้ว รัฐต้องการที่จะรักษาความมีเสถียรภาพของตน เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองความสมดุลของสิ่งแวดล้อมของรัฐเอง โดยที่ไม่ขัดแย้งกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจของรัฐด้วย<sup>26</sup> และในข้อบทตามอนุสัญญากฎหมายทะเลนี้แม้ จะกล่าวถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน แนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะในระดับโลก และภูมิภาคเพื่อควบคุมมลพิษทางทะเลก็ตาม แต่ก็ต้องคำนึงถึงลักษณะ เฉพาะของภูมิภาค ความสามารถทางเศรษฐกิจ และความต้องการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐกำลังพัฒนาด้วย เช่นกัน<sup>27</sup> ดังนั้น ในการบัญญัติกฎหมาย มาตรการต่างๆของรัฐจึงเพียงแต่ควรจะ "คำนึงถึง" มาตรฐาน หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และวิธีการดำเนินการที่ได้รับการยอมรับโดยองค์การระหว่าง ประเทศในการป้องกัน และควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบกเท่านั้น และสำหรับกฎหมายภายในของ รัฐที่บัญญัติขึ้น ให้รวมถึงมาตรการที่มุ่งจะลดการปล่อยสารที่มีพิษ เป็นอันตรายหรือให้โทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สารซึ่งคงอยู่ได้นานลงไปในสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้น้อยลงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ด้วย<sup>28</sup>

เท่าที่ผ่านมา หลักเกณฑ์ มาตรฐาน แนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการที่ได้รับการยอมรับโดยองค์การระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบกมีอยู่ค่อนข้างน้อย แม้ว่ามลพิษประเภทนี้จะมีส่วนสำคัญอย่างเด่นชัดในการก่อให้เกิดมลพิษในทะเลก็ตาม โดยส่วนใหญ่หลักเกณฑ์ และมาตรฐานที่มีอยู่มีเพียงแคในระดับภูมิภาค หรือร่วมมือกันระหว่างรัฐที่อยู่ใกล้เคียง เช่น 1974 Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-based Sources, 1980 Athens Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-based Sources, 1981 Abidjan Convention for Co-operation

<sup>26</sup> Patricia W. Birnic and Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, p.307.

<sup>27</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 207 (3).

<sup>28</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 207 (5).



in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the west and central African Region เป็นต้น เพราะรัฐเหล่านี้ประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากจึงพยายามหาทางแก้ไขป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นในอาณาเขตทางทะเลของตนให้มากที่สุด ต่อมาโครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (United Nations Environmental Programme หรือ UNEP) ได้กำหนดแนวทางในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษจากแหล่งบนบกขึ้นคือ The Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment Against Pollution from Land-based Sources โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแนวทางในการพัฒนาความตกลงระหว่างประเทศ ที่เหมาะสมเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลต่อไป แม้ว่าแนวทางนี้จะถูกกำหนดโดย UNEP ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ แต่ก็ยังเป็นเพียงแค่ข้อเสนอแนะที่มีขอบข่ายที่กว้างขวางที่จะให้รัฐนำไปพัฒนาต่อไปเท่านั้น<sup>29</sup>

## 2. มลพิษจากกิจกรรมที่พื้นดินใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ

(Pollution from sea-bed activities)

"กิจกรรมที่พื้นดินใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ" หมายความว่า กิจกรรมที่เกิดขึ้นในน้ำภายในทะเลอาณาเขต น่านน้ำหมู่เกาะ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่งหรือรัฐหมู่เกาะ และพื้นดินใต้ท้องทะเลที่อยู่ภายในอาณาเขตทางทะเล ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตย หรือเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งด้วย นอกจากนี้เขตอำนาจของรัฐยังรวมไปถึงเรือที่ชักธงของรัฐที่กระทำกิจกรรมภายในพื้นดินใต้ท้องทะเลและกิจกรรมที่รัฐชายฝั่งอนุญาตให้ทำหรือรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง ในพื้นดินใต้ท้องทะเล ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐด้วย<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Myron H. Hardquist, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary (Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1991), p.133.

<sup>30</sup> Ibid, pp. 145.

ตามอนุสัญญากฎหมายทะเล รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ที่จะต้องบัญญัติกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นเกี่ยวกับมลพิษจากกิจกรรมที่พื้นดินใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ และจากเกาะเทียมสิ่งติดตั้ง และโครงสร้างภายใต้เขตอำนาจของรัฐนั้นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป<sup>31</sup> การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษประเภทนี้ มีมาตรฐานแตกต่างจากมลพิษจากแหล่งบนบก เพราะในข้อบทของอนุสัญญากฎหมายทะเล กำหนดว่า กฎหมาย และข้อบังคับที่รัฐบัญญัตินี้ จะต้องมียุทธศาสตร์ไม่น้อยไปกว่าหลักเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศได้<sup>32</sup> แต่รัฐอาจจะบัญญัติกฎหมายที่เข้มงวดกว่าหลักเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศ ก็ได้ถ้ารัฐสามารถปฏิบัติตามได้ มีข้อนำสังเกตว่า "หลักเกณฑ์ มาตรฐานระหว่างประเทศ แนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการระหว่างประเทศที่สมควร" (International rules, standards and recommended practices and procedures) นี้ ก่อนข้างจะมีความเคลือบคลุมไม่ชัดเจนนัก เพราะหลักเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษจากกิจกรรมที่พื้นดินใต้ท้องทะเลที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่จะมีอยู่ในระดับภูมิภาคเท่านั้น เช่นเดียวกับมลพิษจากแหล่งบนบกจึงเป็นการยากที่จะนำมา เป็นแนวทาง ในการกำหนดกฎหมายและข้อบังคับภายในรัฐได้ เพราะการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานระดับภูมิภาคนั้นจะกำหนดตามลักษณะภูมิศาสตร์ สภาพปัญหาของแต่ละภูมิภาคหรือรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแต่ละภูมิภาคย่อมต้องมีความแตกต่างกัน หลักเกณฑ์ และมาตรฐานจึงมีความหลากหลาย ดังนั้นจึงไม่สามารถยึดถือหลักเกณฑ์และมาตรฐานเหล่านี้มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดกฎหมาย และข้อบังคับภายในได้<sup>33</sup>

นอกจากนี้ รัฐยังมีหน้าที่ต้องเพียรพยายามทำให้นโยบายของตนมีความสอดคล้องกันในระดับภูมิภาคที่เหมาะสมด้วย<sup>34</sup> และให้รัฐโดยกระทำผ่านองค์การระหว่างประเทศ

<sup>31</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 208 (1), (2).

<sup>32</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 208 (3).

<sup>33</sup> R.A. Malviya., "The Marine Pollution under the 1982 Law of the Sea Convention : Trends and Issues," International Review of Contemporary Law (1988-1989) : 43.

<sup>34</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 208 (4).



ที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูตกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งต้องมีการตรวจชำระเป็นครั้งคราวตามที่จำเป็น<sup>35</sup> องค์การระหว่างประเทศในที่นี้หมายถึงองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization หรือ IMO) นั่นเอง เพราะวัตถุประสงค์ขององค์การนี้ คือ พยายามสร้างความร่วมมือกันระหว่างรัฐในการกำหนดกฎหมาย ข้อบังคับและวิธีการปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการเดินทางเรือในทางทะเลระหว่างประเทศ และสนับสนุนให้มีการยอมรับมาตรฐานทางปฏิบัติเกี่ยวกับความปลอดภัยทางทะเล ประสิทธิภาพในการเดินเรือ จึงนับได้ว่าเป็นองค์การที่มีความเกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลโดยตรง

### 3. มลพิษจากกิจกรรมใน "บริเวณพื้นที่"

(Pollution from activities in the area)

"บริเวณพื้นที่" ตามคำนิยามของอนุสัญญากฎหมายทะเล หมายถึงพื้นดินท้องทะเลและพื้นมหาสมุทรและดินใต้ผิวดินที่อยู่นอกเขตอำนาจของชาติ และ "กิจกรรมในบริเวณพื้นที่" หมายถึง กิจกรรมที่มุ่งเกี่ยวกับการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในบริเวณพื้นที่<sup>36</sup> จากคำนิยามจะเห็นได้ว่า กิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ดินท้องทะเลและพื้นมหาสมุทรและดินใต้ผิวดินที่อยู่นอกเขตอำนาจของชาติ ก็คือนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่ง สุดแต่ว่าเขตใดจะกว้างกว่ากัน ทั้งนี้เนื่องจากบริเวณพื้นที่เป็น "สมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ" (common heritage of mankind)<sup>37</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>35</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 208 (5).

<sup>36</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 1 (1), (3).

<sup>37</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, "หลัก Freedom of the Sea ขัดกับหลัก Common Heritage of Mankind หรือไม่," วารสารนิติศาสตร์ 15 (มีนาคม 2528) : 125-165.

หลักสมบัติร่วมกันของมนุษยชาตินี้ ผู้แทนของประเทศมอลต้า (Malta) ประจำองค์การสหประชาชาติ ชื่อ Arvid Pardo ได้เสนอต่อที่ประชุมสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1967 ว่าพื้นทะเลที่อยู่นอกอาณาเขตของรัฐนั้น ควรจะถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (Common heritage of mankind) กล่าวคือ การแสวงหาและการใช้ทรัพยากรจากพื้นทะเลเช่นว่านั้น ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติ มิใช่เพื่อประโยชน์ของประเทศหนึ่งประเทศใดโดยเฉพาะ<sup>38</sup> อันที่จริงหลักเกณฑ์นี้มีมานานแล้ว มิใช่หลักเกณฑ์ใหม่แต่อย่างใด หากแต่เพิ่งมีการค้นตัวมากขึ้น เนื่องจากได้มีการค้นพบ แมงกานีส โนดุลส์ (Manganese nodules) ซึ่งมีส่วนประกอบของแร่ที่สำคัญ คือ นิกเกิล (nickel) ทองแดง (copper) โคบอลต์ (cobalt) และแมงกานีส (manganese) แร่ธาตุเหล่านี้มีความสำคัญทางอุตสาหกรรมมาก หากปล่อยให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ากว่าประเทศกำลังพัฒนา นำแร่ธาตุเหล่านี้มาใช้ได้โดยเสรี ก็จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเสียเปรียบทางด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น เพราะในปัจจุบันความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสองกลุ่มนี้ก็ยังมีมากอยู่แล้ว ดังนั้นในการประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 (UNCLOS III) กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจึงเสนอให้มีการยอมรับหลัก "สมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ" ซึ่งบัญญัติว่า "บริเวณพื้นที่" และ "ทรัพยากรธรรมชาติ" ในบริเวณพื้นที่เป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ โดยในข้อ 137 ของอนุสัญญากฎหมายทะเล ได้วางหลักของ "สมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ" ไว้ อย่างไรก็ดี แม้แนวความคิดเรื่องระบอบกฎหมาย (Legal regime) ของพื้นดิน ท้องทะเล (Sea-bed) ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐนั้นยังไม่ยุติเหตุเพราะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว นำโดยสหรัฐอเมริกายังไม่เห็นด้วยกับการที่จะถือว่าพื้นดินท้องทะเลที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ดังที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนารณรงค์ และอนุสัญญาฯ ก็ยอมรับ และด้วยเหตุผลนี้เอง ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรป เช่น อังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส จึงยังมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982<sup>39</sup> ทั้งนี้โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศที่พัฒนาแล้วยังถือว่าการ

38 จุมพต สายสุนทร ดร., คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ อาณาเขตทางทะเล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 130.

39 จุมพต สายสุนทร ดร., "การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึก : ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา," วารสารนิติศาสตร์ (ธันวาคม 2529) : 55-70.



นำทรัพยากรธรรมชาติบนก้นทะเลที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐขึ้นมาใช้กันเป็นการใช้เสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวง (freedom of the High Seas) ซึ่งรัฐจะต้องคำนึงถึงสิทธิของรัฐอื่นๆ ในการใช้ท้องทะเลหลวงด้วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว อนุสัญญากฎหมายทะเล จึงได้จัดตั้งองค์กร (the Authority) ขึ้นเพื่อกระทำการแทนมนุษยชาติทั้งหมด โดยรัฐทุกรัฐที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาจะเป็นสมาชิกของ "องค์กร" ด้วย

"องค์กร" มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกี่ยวกับการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากร รวมทั้งในเรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย และเพื่อให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพจากผลกระทบที่เป็นอันตราย ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมได้ดังนั้น "องค์กร" จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ข้อบังคับและวิธีดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อ :

1) การป้องกัน การบรรเทาและการควบคุมมลพิษและสิ่งอันตรายอื่นต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งแนวฝั่งทะเล และการรบกวนคุณภาพทางนิเวศวิทยาของสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความจำเป็นในการป้องกันจากผลกระทบที่เป็นอันตรายของกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การเจาะ การลอก การขุด การขจัดของเสีย การก่อสร้างและการปฏิบัติการหรือการบำรุงรักษาสิ่งติดตั้ง ท่อ และกลอุปกรณ์อื่นที่เกี่ยวกับกิจกรรมเช่นว่า

2) การคุ้มครอง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติใน "บริเวณพื้นที่" และการป้องกันความเสียหายแก่พืชและสัตว์ท้องถิ่นของสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>40</sup>

หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการนี้ต้องมีการตรวจสอบซ้ำเป็นครั้งคราวตาม  
ที่จำเป็นด้วย<sup>41</sup>

<sup>40</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 145.

<sup>43</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 209 (1).

สำหรับรัฐที่ทำการสำรวจ และแสวงประโยชน์จากทรัพยากรใน "บริเวณพื้นที่" ก็มีหน้าที่คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วยเช่นเดียวกับ "องค์กร" กล่าวคือรัฐจะต้องบัญญัติกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลดและควบคุมมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมใน "บริเวณพื้นที่" ที่กระทำโดยเรือ สิ่งติดตั้ง โครงสร้างและอุปกรณ์อื่นๆ ที่ชักธงหรือที่จอด ทะเบียน หรือที่ปฏิบัติการภายใต้อำนาจของรัฐ ซึ่งกฎหมายและข้อบังคับนี้ จะมีผลบังคับไม่น้อยไปกว่าหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีดำเนินการระหว่างประเทศตามที่ "องค์กร" ได้กำหนดไว้<sup>42</sup>

ดังนั้นใน "บริเวณพื้นที่" จึงมีผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วยกัน 2 ฝ่าย คือ องค์กร และรัฐที่เข้าไปสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรใน "บริเวณพื้นที่"

#### 4. มลพิษจากการทิ้งเท (Pollution from dumping)

การที่มนุษย์ใช้ทะเลเป็นแหล่งรองรับของเสียเพิ่มขึ้นทุกวัน แม้ว่าทะเลจะมีคุณสมบัติสามารถย่อยสลายวัตถุของเสียต่างๆ ได้ สามารถที่จะฟอกตัวเองให้สะอาดโดยวิธีธรรมชาติได้ ของเสียที่นำมาทิ้งเทลงในทะเลนี้มีมาจากหลายแหล่งที่มาด้วยกัน เช่น ของเสียจากกิจการอุตสาหกรรม (Industrial Waste) ของเสียที่มีกัมมันตรังสี (Radio active Waste) ขยะ (Refuse) วัสดุจากการขุดลอก (Dredging spoils) ตะกอนน้ำเสีย (Sewage Sludges) ของเสียจากซากวัสดุก่อสร้าง (Demolition debris) ของเสียที่เกิดจากวัตถุระเบิดที่ใช้ในทางทหาร สารเคมี และเชื้อโรคที่ใช้ในสงคราม (Military explosive and chemical warfare agent) แต่เมื่อของเสียทิ้งลงทะเลมีมากเกินไปจนขีดจำกัดที่ทะเลจะรองรับก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ ดังนั้นการทิ้งเทจึงเป็นแหล่งที่มาประเภทหนึ่งของมลพิษทางทะเล

<sup>42</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 209 (2)



ตามคำนิยามของ อนุสัญญากฎหมายทะเล คำว่า "การทิ้งเท" หมายถึง

- 1) การทิ้งของเสียต่างๆ หรือสสารอื่นอย่างจงใจด้วยประการใดๆ จากเรือ อากาศยาน ฐานขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล
- 2) การทิ้งเรือ อากาศยาน ฐานขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลอย่างจงใจด้วยประการใดๆ

แต่การทิ้งเท ไม่รวมถึง

- 1) การทิ้งของเสียหรือสสารอื่นที่สืบเนื่อง หรือเกิดจากการปฏิบัติการโดยปกติของเรือ อากาศยาน ฐานขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล และอุปกรณ์ของสิ่งเหล่านั้น นอกจากของเสียหรือสสารอื่นที่ชนโดยหรือส่งไปยังเรือ อากาศยาน ฐานขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ซึ่งปฏิบัติงานเพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะทิ้งสสารเช่นนั้นหรือเกิดจากการบำบัดของเสียเช่นนั้น หรือสสารอื่นบนเรือ อากาศยาน ฐานขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างเช่นนั้น
- 2) การจัดวางสสารเพื่อความมุ่งประสงค์อื่นนอกเหนือไปจากการทิ้งเทเท่านั้น ทั้งนี้ การจัดวางเช่นนั้นจะต้องไม่ขัดกับความมุ่งหมายของอนุสัญญานี้<sup>43</sup>

หลักกฎหมายเกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลนี้ เป็นการประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ อนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล เนื่องจากการทิ้งเทของเสีย และวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1987 และ 1980 (International Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า London Dumping Convention, LDC) มาเป็นพื้นฐานในการ

<sup>43</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 1(1),(5).

บัญญัติกฎหมายและข้อบังคับนี้<sup>44</sup> โดยตามอนุสัญญากฎหมายทะเล รัฐมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย และข้อบังคับในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากการทิ้งเท<sup>45</sup> รัฐในที่นี้หมายถึง รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำการบรรทุกของ เสียหรือสสารอื่นที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขต หรือที่ท่าจอดเรือนอกฝั่งของตน เพราะตามอนุสัญญานี้ได้บัญญัติให้รัฐทั้ง 3 เป็นรัฐที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับในกรณีที่เกิดการทิ้งเท<sup>46</sup> ซึ่งกฎหมายและข้อบังคับที่รัฐใช้บังคับก็คือ กฎหมายและข้อบังคับที่รัฐบัญญัติ รวมถึงหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศนั่นเอง

ของเสียหรือสสารอื่นๆ ตามที่กล่าวข้างต้นนั้นถ้าไม่มีการป้องกันและควบคุมที่ดีและเข้มงวด จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ การป้องกันและควบคุมของรัฐนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในน่านน้ำภายใน หรือทะเลอาณาเขตของรัฐเท่านั้น แต่ขยายออกไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปด้วย โดยในอาณาเขตทางทะเลเหล่านี้ รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะอนุญาต ออกข้อบังคับควบคุมการทิ้งเทจากรัฐอื่น โดยพิจารณาถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ของรัฐอื่นๆ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการทิ้งเทประกอบด้วย ดังนั้นการทิ้งเทในอาณาเขตทางทะเลดังกล่าวจึงกระทำมิได้ถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบล่วงหน้าอย่างชัดเจนจากรัฐชายฝั่งก่อน<sup>47</sup>

ส่วนกรณีของรัฐเจ้าของธง ในการบัญญัติกฎหมายภายในและมาตรการเพื่อควบคุมการทิ้งเทของเสียหรือวัตถุอื่นใด ก็เพื่อให้มีกฎหมายภายในและมาตรการนั้นไปใช้บังคับต่อเรือหรืออากาศยานซึ่งชักธงของรัฐหรือจดทะเบียนภายในรัฐที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการทิ้งเทของเสีย เหตุเพราะรัฐเจ้าของธงเป็นรัฐเบื้องต้นที่สามารถใช้อำนาจควบคุมตามกฎหมายต่อเรือหรืออากาศยานที่ชักธงของรัฐ หรือจดทะเบียนภายในรัฐ ซึ่งหลักการนี้นอกจากจะกำหนดไว้ในข้อ

<sup>44</sup> Patricia W. Birnic and Alan E. Boyle, International Law and the Environment, p. 320.

<sup>45</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 210 (1).

<sup>46</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 216.

<sup>47</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 210 (3), (5).



210 ของอนุสัญญากฎหมายทะเลแล้ว ยังถูกกำหนดไว้ใน ข้อ 7 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 อีกด้วย

สำหรับรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำการบรรทุกของเสีย หรือสารอื่นที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขต หรือที่ทำจอด เรือนอกฝั่งของตนก็เช่นเดียวกับกรณีของรัฐเจ้าของธงกล่าวคือ การที่อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐที่ทำการบรรทุกเกิดขึ้นบัญญัติกฎหมายภายในและข้อบังคับเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเท ก็เพื่อกำหนดเขตอำนาจรัฐในการควบคุมเรือ อากาศยาน หรือบุคคลซึ่งกระทำการอันเกี่ยวกับการบรรทุกของเสีย<sup>48</sup>

นอกจากรัฐจะมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายและข้อบังคับแล้ว รัฐยังมีหน้าที่เพียรพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการที่สมควรในระดับโลกและภูมิภาคเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษทางทะเลโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูต<sup>49</sup> และในการบัญญัติกฎหมายและข้อบังคับของรัฐ จะต้องมิผลบังคับไม่น้อยไปกว่าหลักเกณฑ์และมาตรฐานระดับโลก<sup>50</sup> ซึ่งในปัจจุบันหลักเกณฑ์และมาตรฐานระดับโลกที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากการทิ้งเทที่ใช้บังคับอยู่ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 นั้นเอง ซึ่งรายละเอียดของอนุสัญญานี้จะทำการศึกษาในส่วนตัวไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>48</sup> 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.18.

<sup>49</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 210 (4).

<sup>50</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 210 (6).

## 5. มลพิษจากเรือ (Pollution from vessels)

มลพิษจากเรือ แบ่งแยกที่มาได้ 2 ชนิด คือ

1. เกิดจากการปฏิบัติการตามปกติของเรือ
2. เกิดจากการเกิดอุบัติเหตุของเรือในท้องทะเล

มลพิษจากการปฏิบัติการตามปกติของเรือ เช่น เรือบรรทุกน้ำมันล้างถังบรรจุน้ำมัน และทิ้งเทากากที่เหลือลงสู่ทะเล ซึ่งปริมาณของสารพิษน้ำมันที่ทิ้งทะเลถ้ามากเกินไปจะก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลได้ เช่นเดียวกับกรณีการเกิดอุบัติเหตุของเรือโดยเฉพาะเรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่เกิดอุบัติเหตุในท้องทะเลเช่น การอัปปางของเรือ Torry Canyon ในปี ค.ศ.1967 เรือ Torry Canyon เป็นเรือบรรทุกน้ำมันขนาด 111,000 ตัน แล่นชนหินโสโครกบริเวณแนวหินปะการังที่คอรีนเวย์ ประเทศอังกฤษ ทำให้ท้องเรือแตก และน้ำมันดิบที่บรรจุเต็มลำได้รั่วไหลออกมาทำความเสียหายแก่บริเวณชายฝั่งของประเทศอังกฤษ<sup>51</sup> หรือกรณีเรือ Exxon Valdez เกยหินโสโครกไบลวีฟในรัฐอลาสก้า ทำให้น้ำมันดิบกว่า 35,000 ตันรั่วไหลลงสู่ทะเลในปี ค.ศ.1989 นับเป็นการรั่วไหลของน้ำมันครั้งร้ายแรงที่สุดของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ปริมาณน้ำมันหรือสารพิษอื่นๆ ที่ไหลลงสู่ทะเลนี้เป็นปัญหาที่รุนแรงมากต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล อันตรายจากเหตุการณ์เหล่านี้ สามารถส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายต่อชุมชนที่อยู่ชายฝั่ง, การประมง, สัตว์มีชีวิต และระบบนิเวศน์วิทยาของท้องถิ่นและในบางแห่ง เช่น มหาสมุทร Artic หรือ Antarctic อาจเกิดผลกระทบอย่างใหญ่หลวงและระยะยาวได้เมื่อมีปัจจัยอย่างอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่นสภาพอากาศ<sup>52</sup> เป็นต้น

51 พันธ์ ทศยานนท์, "ความรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายที่เกิดจากมลภาวะน้ำมันจากเรือ, "วารสารนิติศาสตร์" 10 (2521) : 465.

52 Patricia W.Birnie and Alan E.Boyle, International Law and the Environment, p. 263.



ความเสียหายจากมลพิษจากเรือ ค่อนข้างจะส่งผลกระทบต่อรัฐชายฝั่งเป็นอย่างมาก แต่เท่าที่ผ่านมากการบัญญัติกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือ ค่อนข้างจะให้สิทธิแก่รัฐเจ้าของธงก่อน เพราะเป็นรัฐที่มีความสัมพันธ์กับเรือมากกว่ารัฐชายฝั่ง การแก้ไขปัญหามลพิษจากเรือของรัฐชายฝั่งจึงไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร เพราะอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ข้อบังคับในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือค่อนข้างจำกัด ดังนั้นตามข้อบทของอนุสัญญากฎหมายทะเล นอกจากจะกำหนดให้รัฐเจ้าของธงมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือแล้ว ยังกำหนดให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจนี้เช่นกัน เพื่อให้รัฐชายฝั่งสามารถที่จะคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลของรัฐชายฝั่งได้ด้วย เพราะฉะนั้นตามอนุสัญญากฎหมายทะเล รัฐที่มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายและ ข้อบังคับเกี่ยวกับมลพิษจากเรือ จึงมีด้วยกัน 2 รัฐ คือ รัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของธง

ภายในน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตรัฐชายฝั่งจะบัญญัติกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ เพื่อป้องกัน ลด ควบคุมมลพิษทางทะเลจากเรือต่างชาติ รวมทั้งเรือที่ใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริต (Right of Innocent Passage) ได้<sup>53</sup> โดยการกำหนดกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ นี้รัฐชายฝั่งสามารถใช้ดุลพินิจของรัฐเอง กล่าวคือรัฐชายฝั่งไม่จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายเป็นรูปแบบเดียวกับหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยอาจจะมีความมาตรฐานต่ำกว่าหรือสูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศได้ ในปัจจุบันมาตรฐานเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือในระดับระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ก็คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 กับ พิธีสาร 1978 (MARPOL 73/78) แต่กฎหมายและ ข้อบังคับของรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับมาตรฐานเรื่องแบบ การสร้าง การจัดกำลังคนและการจัดอุปกรณ์ของเรือนี้ยังคงต้องมิผลเท่าเทียมกับหลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศ เพราะถ้าให้สิทธิในการตั้งมาตรฐานเหล่านี้ด้วยตนเองแก่ทุกรัฐ เรือก็จะไม่มีเสรีภาพในการเดินเรือในทะเลอาณาเขตของรัฐอื่นได้ และที่สำคัญจะก่อให้เกิดการขัดขวางสิทธิการผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขตของเรือต่างชาติ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันเสรีภาพในการเดินเรือในทะเล โดยสรุปแล้วเรือต่างชาติ คงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง แต่

<sup>53</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 211 (4).

กฎหมายของรัฐชายฝั่งจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และในทางปฏิบัติจะต้องไม่ปฏิเสธสิทธิการผ่านโดยสุจริตของเรือด้วย

ในกรณีที่เรือต่างชาติกระทำการละเมิดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศ หรือมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอุบัติเหตุเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลในทะเลอาณาเขต รัฐชายฝั่งจะระงับการใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริตของเรือต่างชาติไม่ได้ แต่รัฐชายฝั่งมีอำนาจที่จะกำหนดมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้าที่ลดความเสี่ยงจากการเกิดมลพิษทางทะเลให้น้อยลง ตัวอย่างเช่น เรือที่บรรทุกวัตถุไวไฟหรือสารมีพิษหรือเป็นอันตราย เช่น น้ำมัน หรือของเสียที่เป็นอันตราย ต้องแสดง เอกสาร หรือการกำหนดเส้นทางผ่านการผ่านโดยเฉพาะไว้ให้เรือที่บรรทุกสารพิษตามที่กล่าวมาแล้ว เพื่อความปลอดภัยและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย ส่วนบางพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ รัฐชายฝั่งอาจกำหนดมาตรการลดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือการเกิดมลพิษอย่างร้ายแรงในการผ่านของเรือได้ โดยให้หลีกเลี่ยงการใช้เส้นทางเดินเรือในพื้นที่นั้น แต่สิทธิการผ่านโดยสุจริตในบริเวณพื้นที่นั้นยังคงอยู่<sup>54</sup>

ดังนั้นในอนุสัญญากฎหมายทะเล สิทธิของรัฐชายฝั่งในทะเลอาณาเขต จึงมีลักษณะเป็นการประนีประนอมระหว่างรัฐชายฝั่งกับรัฐทางทะเล เพราะกฎหมายให้อำนาจรัฐชายฝั่งควบคุมการเดินเรือและมลพิษทางทะเล แต่ในขณะเดียวกันสิทธิในการผ่านโดยสุจริตและการควบคุมเรื่องแบบ การสร้าง การจัดกำลังคน และการจัดอุปกรณ์ของเรือก็ยังคงถูกสงวนไว้ให้มีหลักเกณฑ์เดียวกับระหว่างประเทศ แม้ว่าในอนุสัญญากฎหมายทะเลจะขยายความกว้างของทะเลอาณาเขตออกเป็น 12 ไมล์ทะเล แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความจำเป็นหรือการอ้างสิทธิของรัฐชายฝั่ง ในการคุ้มครองและรักษาชายฝั่งของตน ดังนั้น จึงได้ขยายอำนาจการควบคุมมลพิษของรัฐชายฝั่งออกไปอีกในเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งเป็นระบอบใหม่ที่ถูกสร้างในอนุสัญญาฯ นี้\*

<sup>54</sup> Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, p. 275.

\* มีข้อสังเกตว่าไม่เกี่ยวกับเขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เนื่องจากเขตต่อเนื่องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐฎากร ศาลากร สุขาภิบาล และการเข้าเมือง เท่านั้น



บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ในอนุสัญญากฎหมายทะเล โดยมีเหตุผลมาจากความไม่เพียงพอในการควบคุมมลพิษจากเรือ ซึ่งแคนาดาและออสเตรเลีย เป็นผู้ริเริ่มและได้รับการสนับสนุนจากประเทศกำลังพัฒนาอย่างมาก ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตรวมถึงเขตอำนาจในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไปมิได้เกิดโดยอัตโนมัติในระบอบเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งเป็นการประนีประนอมระหว่างการอ้างสิทธิของรัฐที่ขยายมากขึ้นกับรัฐทางทะเล และลักษณะหลักของระบอบเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็คือ จะสงวนรักษาเสรีภาพในการเดินเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้สำหรับทุกๆ รัฐ เพราะฉะนั้นเขตอำนาจในการบัญญัติกฎหมายเหนือเรือ จะถูกจำกัดการใช้กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ เพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้เท่านั้น โดยกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่งเพื่อการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษจากเรือจะต้องสอดคล้องกับและให้ความมีเหตุผลแก่หลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไป<sup>55</sup> ซึ่งก็คือ MARPOL 73/78 นั่นเอง รัฐชายฝั่งจึงมีดุลพินิจที่แท้จริงเพียง เล็กน้อย เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายมลพิษในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

สำหรับบริเวณสภาวะพิเศษที่ถูกระบุโดย IMO จะมีมาตรการควบคุมเป็นพิเศษเพื่อป้องกันมลพิษจากเรือ ด้วยเหตุผลทางด้านเทคนิคที่ได้รับการยอมรับเกี่ยวกับสภาพทางสมุทรศาสตร์และทางนิเวศวิทยา ตลอดจนการใช้ประโยชน์หรือการคุ้มครองทรัพยากร และลักษณะเฉพาะทางด้านจราจรในบริเวณนั้น โดยหลังจากที่รัฐชายฝั่งปรึกษากับรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องผ่านการระหว่างประเทศแล้ว และเสนอหลักฐานสนับสนุนทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิคแก่องค์การนั้น ถ้าองค์การพิจารณาเห็นด้วย รัฐชายฝั่งก็ต้องบัญญัติกฎหมายและข้อบังคับสำหรับบริเวณนั้น โดยอนุวัติการตามหลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศ หรือแนวปฏิบัติในการเดินเรือที่ใช้บังคับได้<sup>56</sup> แต่ก็มีข้อยกเว้นในการใช้ข้อบังคับระหว่างประเทศในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ คือ บริเวณที่ปกคลุมด้วยน้ำแข็ง หรือมีสภาพอากาศรุนแรงเป็นพิเศษภายในขอบเขตของเขตเศรษฐกิจ

<sup>55</sup> Un Convention on the Law of the Sea, Article 211 (5).

<sup>56</sup> Un Convention on the Law of the Sea, Article 211 (6).

จำเพาะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองผลประโยชน์ของแคนาดาและไซเวียต ในการป้องกันทะเลอาร์คติก กล่าวคือ รัฐชายฝั่งมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการบัญญัติมาตรฐานระหว่างประเทศในการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษ โดยที่ไม่ถูก IMO ควบคุมดูแล เพราะลักษณะที่สภาพอากาศรุนแรง และน้ำแข็งปกคลุมเกือบตลอดปีนี้ ถ้าไม่มีมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เหมาะสมกับบริเวณพื้นที่นั้น ก็จะก่อให้เกิดอันตรายใหญ่หลวงกับสิ่งมีชีวิตและทรัพยากรในทะเลได้ อีกทั้งความสมดุลนี้ในวิทยาศาสตร์ก็จะกลับคืนดั้งเดิมได้ยาก ถ้าให้ IMO ควบคุมดูแลมาตรฐานในการควบคุมมลพิษจะต้องเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับบริเวณพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษนี้ได้ แต่ทั้งนี้รัฐชายฝั่งต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการเดินเรือตามสมควร และไม่เลือกปฏิบัติต่อรัฐบางรัฐด้วย<sup>57</sup>

โดยทั่วไปแล้วแม้ว่าอนุสัญญากฎหมายทะเลจะขยายเขตอำนาจรัฐให้แก่รัฐชายฝั่งเกี่ยวกับการควบคุมดูแลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะแต่ก็ให้ประโยชน์ต่อรัฐทางทะเลในเขตนี้เป็นอย่างดีที่สุดด้วยเช่นกัน เพราะการใช้เขตอำนาจรัฐในเขตนี้ รัฐชายฝั่งจะต้องคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐอื่น และสิทธิเสรีภาพในการเดินเรือด้วยเช่นกัน

สำหรับสิทธิของรัฐเจ้าของธงซึ่งมีความผูกพันโดยตรงกับเรือที่ชักธงของรัฐทำให้สามารถที่จะควบคุมกิจกรรมหรือการกระทำของเรือได้ ดังนั้นในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องบัญญัติกฎหมายภายในรัฐของตนขึ้น เพื่อที่จะควบคุมป้องกันมิให้เรือที่ชักธงของตนก่อให้เกิดมลพิษ อนุสัญญากฎหมายทะเล ไม่ได้กำหนดเนื้อหาสาระโดยเฉพาะเจาะจงของกฎหมาย และข้อบังคับดังกล่าว แต่ใช้การอ้างอิงโดยอ้อมถึงหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ซึ่งได้กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูตทั่วไป<sup>58</sup> ดังนั้น กฎหมายข้อบังคับของรัฐเจ้าของธงที่กำหนดจะต้องเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเท่ากับหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยรัฐเจ้าของธงอาจจะกำหนดให้สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดเอาไว้ได้ หลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่าง

<sup>57</sup> Un Convention on the Law of the Sea, Article 234.

<sup>58</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 212 (2).



ประเทศในที่นี้ก็คือ MARPOL 73/78 ซึ่งเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับเดียวที่มีอยู่ในปัจจุบันที่กำหนดรายละเอียดที่ควรจะต้องปฏิบัติของเรือเกี่ยวกับปัญหาภาวะมลพิษจากเรือ

## 6. มลพิษจากหรือผ่านบรรยากาศ

### (Pollution from or through the atmosphere)

การบัญญัติกฎหมายและข้อบังคับในการป้องกันควบคุมมลพิษจาก หรือผ่านบรรยากาศของรัฐนี้จะใช้บังคับกับห้วงอากาศใต้ธงไปโดยของรัฐและกับเรือซึ่งชักธง หรือเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐเหล่านั้นกฎหมายและข้อบังคับนี้รัฐควรจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ตกลงกันระหว่างประเทศแนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการระหว่างประเทศที่สมควร รวมถึงความปลอดภัยในการเดินอากาศด้วย<sup>59</sup> จากข้อบทบัญญัติในอนุสัญญากฎหมายทะเลนี้ แสดงให้เห็นถึงการเคารพในหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะแหล่งกำเนิดของมลพิษประเภทนี้ส่วนใหญ่มาจากพื้นดินในดินแดนของรัฐ และบางส่วนอาจมาจากการประกอบกิจกรรมภายในทะเลอาณาเขต

และนอกจากรัฐจะต้องบัญญัติกฎหมาย เพื่อป้องกัน ควบคุมมลพิษประเภทนี้แล้ว รัฐยังมีหน้าที่ร่วมมือกันเพียรพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน แนวปฏิบัติและวิธีการที่สมควรในระดับโลก และภูมิภาคด้วย<sup>60</sup> ซึ่งในอาณาเขตเหล่านี้ รัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ที่จะบัญญัติกฎหมายภายในของตนอย่างไรก็ได้ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายของรัฐเกี่ยวกับมลพิษจากหรือผ่านบรรยากาศนี้ จึงเพียงแต่ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ มาตรฐานที่ตกลงกันระหว่างประเทศตามที่กล่าวมาแล้วเท่านั้นเป็นทางเลือกที่รัฐจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ มิใช่พันธกรณีที่ผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตามอนุสัญญากฎหมายทะเลให้ดุลพินิจแก่รัฐอย่างกว้างขวางมาก เนื่องจากการเกิดมลพิษส่วนใหญ่เกิดภายในดินแดนของรัฐแล้วเคลื่อนที่ลอยไปสู่ประเทศหรือทะเลใกล้เคียงอื่นๆ วิธีป้องกันและควบคุมที่ดีที่สุดจึงควรมาจากต้นกำเนิดของมลพิษนั้นซึ่งอยู่ภายในดินแดนของรัฐ นั่นก็คือ ให้รัฐเป็นผู้ตรากฎหมายภายในควบคุมมลพิษเหล่านี้เอง โดยให้รัฐใช้ดุลพินิจของตนในการบัญญัติกฎหมาย

<sup>59</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 212 (1).

<sup>60</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 212 (3).

โดยอาจนำมาตรฐานระหว่างประเทศที่มีอยู่มาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายก็ได้ เพราะถ้าให้รัฐผูกพันต้องบัญญัติกฎหมาย ตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ก็อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐได้ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีศักยภาพในการป้องกันและควบคุมมลพิษไม่เท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว ถ้าสร้างภาระเกี่ยวกับมลพิษให้ประเทศกำลังพัฒนามากเกินไป

### หลักการใช้บังคับกฎหมายของรัฐ

ในอดีต การใช้บังคับกฎหมายของรัฐเป็นส่วนของความพยายามระหว่างประเทศที่ค่อนข้างด้อยประสิทธิภาพ ซึ่งแต่เดิมรัฐเจ้าของธงมักจะเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมาย แต่ก็ไม่เพียงพอต่อการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเล เพราะรัฐได้รับการกระทบกระเทือนจากมลพิษนี้ จะเป็นรัฐชายฝั่งเป็นส่วนใหญ่ที่มลพิษจากแหล่งที่มาต่างๆ มักจะทำความเสียหายให้แก่ชายฝั่งและประชาชนที่อยู่อาศัยตามชายฝั่งรวมทั้งสิ่งแวดล้อมทางทะเลของรัฐชายฝั่ง แต่เท่าที่ผ่านมารัฐชายฝั่งมักจะไม่มียุทธศาสตร์ในการใช้บังคับกฎหมายของรัฐ รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับเท่าที่ควร เพราะรัฐเจ้าของธงจะเป็นรัฐที่ต้องใช้สิทธินี้ก่อน เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับเรือที่กระทำความผิดมากกว่ารัฐชายฝั่ง แม้ว่ารัฐชายฝั่งจะเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับปัญหามลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นตามชายฝั่งอย่างมากก็ตาม ซึ่งการป้องกันควบคุมมลพิษทางทะเลจะบรรลุผลได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือหลายฝ่าย นั่นก็คือ ทั้งรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง รวมทั้งรัฐเจ้าของท่าอนุสัญญากฎหมายทะเล เล็งเห็นความสำคัญในปัญหานี้ จึงได้กำหนดขยายขอบเขตของการใช้บังคับกฎหมายของรัฐมาให้รัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของท่า นอกเหนือจากที่เคยให้ไว้กับรัฐเจ้าของธงเพียงผู้เดียว ดังนั้นในการใช้บังคับกฎหมายของรัฐในอนุสัญญานี้ จึงมีรัฐที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ฝ่ายคือรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของท่า และรัฐเจ้าของธง

#### 1. รัฐชายฝั่ง

ตามอนุสัญญากฎหมายทะเล รัฐชายฝั่งมีหน้าที่บัญญัติกฎหมายข้อ บังคับเกี่ยวกับมลพิษทางทะเล ด้วยเหตุนี้รัฐชายฝั่งจึงมีหน้าที่ที่จะต้อง ใช้บังคับกฎหมายข้อ บังคับที่รัฐบัญญัติขึ้นด้วยตามที่กล่าวมาแล้ว แหล่งที่มาของมลพิษทางทะเล มี 6 ประการด้วยกัน และในการบัญญัติกฎหมายของรัฐชายฝั่งก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับแหล่งที่มาทั้ง 6 ประการนี้ เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในการบัญญัติกฎหมายตามแหล่งที่มาดังกล่าวมีความแตกต่างกันไป ดังนั้นในการใช้บังคับกฎหมายและข้อ



บังคับของรัฐชายฝั่งจึงมีอยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐ ในการบัญญัติกฎหมายของรัฐ ตามแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลเช่นกัน ดังต่อไปนี้

### 1.1 มลพิษที่เกิดจากแหล่งบนบก

รัฐชายฝั่งจะต้องบังคับใช้กฎหมายภายในและข้อบังคับที่ตนบัญญัติไว้ อีกทั้งให้รัฐชายฝั่งตรากฎหมายและข้อบังคับและดำเนินการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับได้ซึ่งกำหนดขึ้นและได้ผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมของทุก<sup>61</sup>

การที่อนุสัญญากฎหมายทะเลบัญญัติเช่นนี้ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์กันระหว่างหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ ที่ใช้บังคับได้กับกฎหมายและข้อบังคับภายในของรัฐตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 207 ซึ่งให้อำนาจรัฐในการบัญญัติกฎหมายภายใน ดังนั้น ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศด้วย

### 1.2 มลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ

มลพิษประเภทนี้เกิดจากกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในทะเลภายในเขตอำนาจรัฐซึ่งก็คือในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ดังนั้น การใช้บังคับกฎหมายที่รัฐชายฝั่งบัญญัติจึงอยู่ภายในอาณาเขตเหล่านี้ และเช่นเดียวกับมลพิษจากแหล่งบนบก รัฐจะต้องตรากฎหมายและข้อบังคับและดำเนินการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับได้ ซึ่งกำหนดขึ้นและผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางชุด เพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งเกิดขึ้นจากหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมบนพื้นดินใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจของตนและจากเกาะเทียม, สิ่งติดตั้งรวมทั้งโครงสร้างภายใต้เขตอำนาจของรัฐ<sup>62</sup>

<sup>61</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 213.

<sup>62</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 214.

จุดมุ่งหมายในการบัญญัตินี้ เพื่อให้มีการใช้บังคับกฎหมายและข้อบังคับภายในของรัฐ กฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษที่เกิดจากหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมพื้นดินในเขตอำนาจของรัฐและจากเกาะเทียม, สิ่งติดตั้ง รวมทั้ง โครงสร้างที่สร้างในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปตาม ข้อ 60 และข้อ 80

### 1.3 มลพิษจากการทิ้งเท

การใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทนี้ รัฐที่มีอำนาจมีทั้งหมด 3 รัฐ ด้วยกันคือ 1. รัฐชายฝั่ง 2. รัฐเจ้าของธง 3. รัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หมายความว่า อนุสัญญาฯ กำหนดให้การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลเป็นเขตอำนาจสากล (Universal Jurisdiction) แล้ว แต่ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงในส่วนของรัฐชายฝั่งเพียงรัฐเดียวก่อน ส่วนรัฐอื่นๆ จะขอกกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป กฎหมาย และข้อบังคับภายในที่รัฐบัญญัติตามที่กล่าวมาแล้ว รวมทั้งกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับได้ จะถูกใช้บังคับโดยรัฐชายฝั่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งเทที่เกิดขึ้นในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป นอกจากนี้ เมื่อรัฐใดรัฐหนึ่งดำเนินคดีแล้วรัฐอื่นก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีอีก กล่าวคือเมื่อรัฐชายฝั่งดำเนินคดีแล้ว รัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีอีก<sup>63</sup>

การที่อนุสัญญากฎหมายทะเลได้บัญญัติไว้ว่ารัฐชายฝั่งจะใช้บังคับกฎหมายภายในของรัฐในเรื่องการทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ก็เพื่อกำหนดให้ชัดเจนว่ารัฐชายฝั่งมีอำนาจใช้บังคับกฎหมายได้ในอาณาเขตไหนบ้าง เพราะเท่าที่ผ่านมา กฎเกณฑ์และมาตรฐานระดับโลกที่รัฐจะนำมาใช้เป็นมาตรฐานนั้น ค่อนข้างจะไม่ชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจรัฐในการใช้บังคับกฎหมาย กฎเกณฑ์และมาตรฐานทั้งระดับโลกและภูมิภาคที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ The 1972 Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft (OSLO Convention) และ The 1972 Convention on the Prevention of Marine Pollution by

<sup>63</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 216 (1), (2).



Dumping of Wastes and Other Matter (LDC 1972) โดยใน OSLO Convention รับรองอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายของรัฐชายฝั่งเพียงเฉพาะในทะเลอาณาเขตเท่านั้น มิได้กล่าวถึงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปซึ่งมีการนำมลพิษไปทิ้ง เทอยู่เป็นประจำเช่นกัน ส่วนใน LDC 1972 ก็ได้มีการกำหนดเขตอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายของรัฐชายฝั่งไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจอย่างน้อยที่สุดภายในทะเลอาณาเขตเท่านั้น ส่วนอาณาเขตทางทะเลต่อจากนั้นได้ถูกปล่อยไว้ให้ตกอยู่ภายใต้การกำหนดของอนุสัญญากฎหมายทะเล<sup>64</sup> ซึ่งหมายความว่า เมื่ออนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดเขตอำนาจรัฐในเรื่องนี้ว่าอย่างไรก็ให้นำมาใช้ใน LDC 1972 ด้วย

#### 1.4 มลพิษจากเรือ

แนวความคิดเดิมในการใช้บังคับกฎหมายป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือ จะเป็นอำนาจของรัฐเจ้าของธงเท่านั้น รัฐชายฝั่งมีอำนาจเหนือเรือต่างประเทศเมื่อมีการละเมิดกฎหมายที่ป้องกันและควบคุมมลพิษเกิดขึ้นในน่านน้ำภายใน เพราะน่านน้ำภายในหรือทะเลภายในจะเป็นส่วนของทะเลที่อยู่ภายใต้อธิปไตยโดยแท้ของรัฐผู้เป็นเจ้าของ<sup>65</sup>

แต่ในการให้อำนาจแก่รัฐเจ้าของธงเพียงผู้เดียว ไม่ประสบความสำเร็จในการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเล เนื่องจากเรือเป็นสิ่งเคลื่อนที่ไปในท้องทะเล รัฐเจ้าของธงไม่อาจจะบังคับ หรือควบคุมเรือของตนได้ตลอดเวลา และบางครั้งรัฐเจ้าของธงไม่ได้ให้ความสนใจที่จะควบคุมเรือที่ใช้ธงของตนเองมากเท่าที่ควร แนวความคิดจึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะให้รัฐชายฝั่ง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากมลพิษที่เกิดขึ้น เป็นผู้มีอำนาจที่จะกำหนดกฎหมายข้อบังคับ ตลอดจนการใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับดังกล่าวในการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเล รวมทั้งการขยายอำนาจให้แก่รัฐท่าจอดเรือที่จะเข้ามามีส่วนในการป้องกันสิ่งแวดล้อมของทะเลที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐใดๆ

<sup>64</sup> Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, Article 3.

<sup>65</sup> นพพร โพธิ์รังสิยากร, "กฎหมายทะเล (ตอนที่ 2)," คุลพาห 35 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2531) : 86.

สำหรับการใช้บังคับกฎหมายนี้ รัฐชายฝั่งสามารถใช้อำนาจในการดำเนินคดี การตรวจสอบเรือ การยึดเรือ ต่อเรือที่กระทำความผิดภายในน่านน้ำอาณาเขตของตน ซึ่งการใช้ อำนาจของรัฐชายฝั่งจะแตกต่างกันในแต่ละอาณาเขตของตน และในบางกรณีรัฐชายฝั่งอาจจะมี ฐานะเป็นรัฐท่าจอดเรือด้วยคือ เมื่อเรือต่างประเทศที่ละเมิดกฎหมายที่ป้องกันและควบคุมมลพิษ ทางทะเลในอาณาเขตทางทะเลของตนเข้าไปจอด ณ ท่าจอดเรือของรัฐชายฝั่งทำให้รัฐชายฝั่งมี อำนาจในการดำเนินคดีกับเรือลำนั้นได้

รัฐชายฝั่งมีอำนาจในการดำเนินคดีต่อเรือต่างประเทศได้ ในกรณีที่เรือนั้นเข้ามา จอด ณ ท่าจอดเรือหรือ ณ ท่าจอดเรือนอกฝั่งของรัฐโดยสมัครใจและได้มีการละเมิดกฎหมาย หรือข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง หรือหลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับภายในทะเล อาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐ และในกรณีที่มิเหตุแจ้งชัดว่าเรือที่แล่นอยู่ในอาณา เขตนั้นได้ละเมิดกฎหมายของตนที่บัญญัติขึ้น หรือหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้ บังคับ รัฐชายฝั่งมีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบสภาพเรือนั้นได้โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า จะต้อง ไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริตของเรือ และถ้าหากรัฐชายฝั่งตรวจสอบ สภาพเรือว่าได้กระทำความผิดจริงในทะเลอาณาเขต รัฐชายฝั่งก็มีอำนาจที่จะ เริ่มกระบวนการพิจารณา รวมถึงการกักเรือที่กระทำความผิดนั้นได้

ส่วนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะถ้าหากรัฐชายฝั่งมีเหตุชัดเจนแจ้งว่า เรือที่แล่นอยู่ใน ทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้กระทำความผิดหลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่าง ประเทศที่ใช้บังคับหรือกฎหมาย ข้อบังคับที่รัฐชายฝั่งกำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับข้อบังคับและ มาตรฐานระหว่างประเทศภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะขอข้อสนเทศเกี่ยวกับ ลักษณะประจำของเรือ และรัฐที่เรือจดทะเบียน เมืองท่าที่เรือเดินทางมาและเมืองท่าที่จะ แวะต่อไปตลอดจนข้อมูลที่จำเป็นอื่นๆ ได้ และถ้าการละเมิดของเรือทำให้เกิดมีการปล่อยทิ้ง อย่างมาก อันก่อให้เกิด หรืออาจจะก่อให้เกิดมลพิษร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลรัฐชายฝั่ง อาจดำเนินการตรวจสอบสภาพเรือได้ ถ้าหากเรือดังกล่าวปฏิบัติจะให้ข้อสนเทศหรือหากข้อสนเทศ ที่เรือนั้นให้มาไม่ตรงอย่างที่ปรากฏตามสถานการณ์ที่เป็นจริงอย่างชัดเจน



นอกจากนี้ ถ้าการปล่อยทิ้งของเรือที่กระทำละเมิดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก หรืออาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่แนวชายฝั่งหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของรัฐชายฝั่งหรือแก่ทรัพยากรใดๆ ของทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐ รัฐชายฝั่งอาจเริ่มกระบวนการพิจารณา รวมถึงการกักเรือตามกฎหมายของตนได้

แต่ถ้ามีการกำหนดวิธีดำเนินการที่เหมาะสม โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือได้มีการตกลงกันระหว่างรัฐด้วยวิธีอื่น และวิธีการนั้นได้มีการประกันว่าจะปฏิบัติตามข้อกำหนด สำหรับการทำสัญญาประกันหรือหลักทรัพย์ทางการเงินที่เหมาะสม รัฐชายฝั่งจะต้องอนุญาตให้เรื่อนั้นเดินทางต่อไปได้ สำหรับอำนาจของรัฐชายฝั่งในการเริ่มกระบวนการตรวจสอบสภาพเรือ กักกันเรือนี้ จะนำกฎหมายภายในและข้อบังคับที่บัญญัติมาใช้บังคับในพื้นที่ที่มีลักษณะสถานะพิเศษด้วย<sup>66</sup>

## 2. รัฐเจ้าของธง

รัฐเจ้าของธง หมายถึง รัฐที่ให้สัญชาติแก่เรือหรืออากาศยาน เรือทุกลำต้องมีสัญชาติเสมอโดยสัญชาติเป็นเครื่องกำหนดว่า เรือลำนั้นผูกพันอยู่กับกฎหมายของรัฐใด<sup>67</sup> นั่นคือเรือใดที่ไม่มีสัญชาติก็จะกลายเป็นเรือโจรสลัด การให้สัญชาติแก่เรือเป็นเรื่องของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่จะกำหนดกันเองว่าเมื่อไหร่ อย่างไร จึงจะให้สัญชาติของรัฐ และมีสิทธิใช้ธงของรัฐนั้น ในส่วนของการใช้บังคับกฎหมายของรัฐนี้เกี่ยวข้องกับแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลอยู่ 2 ประเภท คือ มลพิษจากการทิ้งเท และมลพิษจากเรือ

### 2.1 มลพิษจากการทิ้งเท

การที่รัฐเจ้าของธงมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษประเภทนี้ก็เพราะการทิ้งเทนั้นส่วนหนึ่งต้องอาศัยเรือหรืออากาศยาน บรรทุกของเสียหรือสารอันนำไปทิ้งในทะเล ดังนั้น รัฐเจ้าของธงจะใช้บังคับกฎหมายและข้อบังคับที่รัฐกำหนด หลักเกณฑ์และ

<sup>66</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 220.

<sup>67</sup> สุธาบดี สัตตบุศย์ รศ.ดร., กฎหมายทะเล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัรามคำแหง, 2524), หน้า 15.

มาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับได้ ซึ่งกำหนดขึ้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางทูตในเรื่องเรือที่ชักธงของรัฐ หรือเรือและอากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐนั้นๆ<sup>68</sup>

## 2.2 มลพิษจากเรือ

รัฐเจ้าของธงมีอำนาจโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายต่อเรืออากาศยานที่จดทะเบียนหรือชักธงของตนในเรื่องของมาตรฐานของตัวเรือ โดยรัฐที่เรือชักธงจะต้องทำให้แน่ใจว่าเรือที่ชักธงของตนหรือจดทะเบียนกับตนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับได้ ซึ่งกำหนดขึ้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ หรือการประชุมทางการทูตทั่วไปและตามกฎหมายข้อบังคับภายในของตนที่บัญญัติขึ้นเกี่ยวกับมาตรฐานของตัวเรือ ซึ่งในที่นี้ก็คือ MARPOL 73/78 โดยรัฐที่เรือชักธงจะต้องมีมาตรการบังคับที่มีประสิทธิภาพที่จะบังคับให้เรือต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าเรือนั้นจะอยู่ที่ใดก็ตาม รัฐจะต้องดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่า เรือที่ชักธงหรือที่จดทะเบียนกับตนจะไม่ถูกห้ามไม่ให้เดินเรือ โดยเรือเหล่านั้นจะสามารถออกสู่ทะเลโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับข้อบังคับและมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับตัวเรือ ซึ่งรวมไปถึงข้อกำหนด เกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้าง เครื่องมือและการจัดกำลังคนประจำเรือ

ซึ่งการที่จะทราบว่ารรัฐได้ปฏิบัติตามข้อบังคับและมาตรฐานระหว่างประเทศหรือไม่ก็โดยกำหนดให้เรือที่ชักธงหรือจดทะเบียนในรัฐของตนจะต้องมีใบสำคัญรับรอง (certificate) ซึ่งออกตามข้อบังคับและมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรือ ซึ่งรัฐที่เรือชักธงจะต้องตรวจสอบสภาพของเรือเป็นระยะๆ เพื่อยืนยันว่าใบรับรองสอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงของเรือ ใบรับรองนี้จะต้องได้รับการยอมรับจากรัฐนั้นว่าเป็นหลักฐานของสภาพเรือ และมีผลเช่นเดียวกับใบรับรองที่รัฐอื่นออกให้ เว้นแต่ว่าจะมีเหตุผลให้เชื่อได้ว่าสภาพของเรือไม่สอดคล้องกับรายการข้อสำคัญในใบรับรองอย่างมาก

ในกรณีที่เรือชักธงของรัฐละเมิดหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ รัฐเจ้าของธงจะต้องดำเนินการสอบสวนโดยพลัน ซึ่ง

<sup>68</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 216 (1)(ข).



การสอบสวนอาจจะเริ่มโดยรัฐเจ้าของธง หรือจากการร้องขอเป็นหนังสือจากรัฐอื่น ถึงการละเมิดใดๆ ของเรือที่ชักธง ในการสอบสวนข้อเท็จจริง รัฐเจ้าของธงอาจจะขอความช่วยเหลือจากรัฐภาคีนั้น ซึ่งจะทำให้พฤติการณ์แห่งกรณีกระจ่างขึ้น และในกรณีที่มีหลักฐานเพียงพอ รัฐเจ้าของธงจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณากับเรือนั้น ไม่ว่าจะการละเมิดจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดหรือมลพิษที่เกิดขึ้นจากการละเมิดนั้นได้เกิดขึ้นหรือได้พบว่าเกิดขึ้น ณ ที่ใด การดำเนินการที่ทำไปแล้ว และผลของการนั้น ให้รัฐเจ้าของธงแจ้งให้รัฐที่ร้องขอและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจทราบ ซึ่งข้อสนเทศนี้จะมีไว้เพื่อรัฐภาคีที่ประมง และเพื่อมิให้เรือที่ชักธงไปก่อการละเมิดของข้อบังคับและมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายข้อบังคับของรัฐนั้น ในที่ใดๆ ก็ตาม รัฐเจ้าของธงจะต้องกำหนดบทลงโทษ เรือที่กระทำละเมิดตามกฎหมายภายในให้มีความรุนแรงอย่างเพียงพอ<sup>69</sup>

### 3. รัฐเจ้าของท่า

รัฐเจ้าของท่าหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐชายฝั่งที่เรือเข้ามาแวะจอดที่ท่าเรือ (Port) หรือจุดพักนอกชายฝั่ง (off shore terminal) นั้นเอง แต่ที่ต้องแยกการใช้อำนาจในการบังคับกฎหมายต่างหากออกมา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล เพราะกฎหมายและข้อบังคับของรัฐต่างๆ (รัฐเจ้าของธง และรัฐชายฝั่ง) อาจ会有ความแตกต่างกัน ในกรณีที่กฎหมายและข้อบังคับมีความแตกต่างกัน และเรือที่กระทำผิดได้เข้ามาจอดอยู่ที่ท่าเรือ ก็ให้ใช้กฎหมายและข้อบังคับของรัฐเจ้าของท่าเป็นหลัก

สำหรับแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลที่รัฐเจ้าของท่า มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้บังคับกฎหมายมี 2 ประเภทคือ

#### 3.1 มลพิษจากการทิ้งเท

อนุสัญญาให้รัฐที่กระทำการบรรทุกของเสีย หรือสารอื่นที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตหรือที่ท่าจอดเรือนอกฝั่งของรัฐนั้น ซึ่งในที่นี้หมายความว่ารัฐเจ้าของท่านั่นเอง ให้มีอำนาจใช้บังคับกฎหมายข้อบังคับที่รัฐได้อนุมัติขึ้น รวมถึงหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ

<sup>69</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 217.

ที่ใช้บังคับไว้ ซึ่งกำหนดขึ้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ<sup>70</sup> แม้ว่าในการบัญญัติกฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทจะมิได้กล่าวถึงรัฐเจ้าของท่าแต่อย่างใด แต่ตามที่กล่าวมาแล้วว่า รัฐเจ้าของท่าก็คืออีกฐานะหนึ่งของรัฐชายฝั่ง ดังนั้นกฎหมายข้อบังคับดังกล่าวที่จะนำมาใช้บังคับก็คือ กฎหมายและข้อบังคับที่รัฐชายฝั่งได้บัญญัติขึ้นนั่นเอง

การที่ให้อำนาจใช้บังคับกฎหมายของรัฐแก่รัฐ ที่กระทำการบรรทุกของเสียหรือสสารอื่นนี้ เพราะรัฐนี้มีความใกล้ชิดกับของเสียเหล่านั้นมากที่สุด เนื่องจากเป็นผู้ควบคุมการค้าและการบรรทุกและเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตการทิ้งเทตามที่หลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งก็คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ. 1972 ดังนั้น รัฐเจ้าของท่าจึงเป็นรัฐที่จะทำการป้องกันและควบคุมมลพิษประเภทนี้ได้เป็นอย่างดี และนอกจากนั้นอาณาเขตทางทะเลที่จะใช้บังคับกฎหมายของรัฐที่ทำการบรรทุกนี้ก็มีขอบเขตกว้างกว่า รัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของธง กล่าวคือ สามารถใช้อำนาจนี้ในทะเลหลวงได้ ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทมากยิ่งขึ้น เพราะการทิ้งเทในบางกรณีก็มีการนำไปทิ้งในทะเลหลวง ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของธง

ถ้าไม่มีการให้อำนาจนี้แก่รัฐที่กระทำการบรรทุกของเสียหรือสสารอื่น ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในทะเลหลวงได้และอาจจะส่งผลกระทบต่อรัฐอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์จากการเดินเรือและรัฐชายฝั่งด้วยเช่นกัน รัฐที่ได้รับ ความเสียหายหรือถูกคุกคามจากการละเมิดโดยการปล่อยทิ้งหรือรัฐเจ้าของท่าจะดำเนินการพิจารณาได้ ถ้าการละเมิดนั้นก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดมลพิษในน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐ<sup>71</sup>

ถ้ารัฐเจ้าของธงหรือรัฐชายฝั่งขอมา ให้รัฐเจ้าของท่าส่งบันทึกการสอบสวนที่รัฐดำเนินการให้รัฐเหล่านั้นและถ้ารัฐชายฝั่งร้องขอกระบวนการพิจารณาที่กำลังดำเนินการ อยู่บนพื้นฐานของการสอบสวนจะถูกระงับชั่วคราว หลักฐานและบันทึกการสอบสวนหรือสัญญาประกันใดๆ หรือ

<sup>70</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 216 (1)(ก)

<sup>71</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 218 (2)



ทรัพย์สินทางการเงินอื่นที่วางไว้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่า ก็ให้ส่งไปยังรัฐชายฝั่งด้วย ซึ่งจะส่งผลให้เป็นการตัดบทกระบวนการพิจารณาในรัฐเจ้าของท่าที่จะมีต่อไปด้วย<sup>72</sup>

### 3.2 มลพิษจากเรือ

การใช้บังคับกฎหมายของรัฐเจ้าของท่าจะเกิดขึ้น ในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมาย และข้อบังคับของรัฐเกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลของรัฐเจ้าของท่าคือ นอกน่านน้ำภายในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ กล่าวคือ การละเมิดกฎหมายและข้อบังคับของรัฐอาจเกิดขึ้นในทะเลหลวงหรือเขตอำนาจศาลของรัฐอื่น แต่รัฐนั้นได้ร้องขอให้รัฐเจ้าของท่าดำเนินกระบวนการพิจารณาแทน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือได้ยิ่งขึ้น อีกทั้งจะได้เป็นการลดความขัดแย้งในอำนาจใช้บังคับกฎหมายระหว่างรัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของธง

อำนาจการใช้บังคับกฎหมายของรัฐเจ้าของท่าตามอนุสัญญากฎหมายทะเล มีดังนี้คือ ในกรณีที่เรือเข้าจอดในท่าเรือ หรือจุดพักนอกชายฝั่งของรัฐใดรัฐหนึ่ง รัฐเจ้าของท่ามีสิทธิที่จะสอบสวนเรือลำนั้น เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับได้ ซึ่งในปัจจุบันคือ MARPOL 73/78 ที่ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งน้ำมันไว้ ในกรณีที่เรือนั้นได้ละเมิดข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งดังกล่าวในทะเลหลวง รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจที่จะตรวจสอบเรือนั้นได้โดยการริเริ่มของรัฐเจ้าของท่าเอง แต่ถ้าหากมีการปล่อยทิ้งน้ำมันในน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐใด รัฐที่มีการละเมิดเกิดขึ้นอาจร้องขอให้รัฐเจ้าของท่าตรวจสอบเรือนั้นได้ หากรัฐเจ้าของท่าตรวจพบว่าเรือนั้นกระทำการละเมิดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งน้ำมันจริง ก็สามารถจะดำเนินคดีกับเรือลำนั้นได้ด้วย แต่ถ้าการกระทำความผิดเกิดขึ้นภายในอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งอื่นๆ รัฐเจ้าของท่าไม่สามารถดำเนินคดีกับเรือนั้นได้ เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากรัฐนั้นหรือรัฐที่ได้รับความเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเสียหายจากการละเมิดนั้นในน่านน้ำภายในทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ<sup>73</sup>

<sup>72</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 218 (4)

<sup>73</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 218 para 1.

สำหรับรัฐเจ้าของธง ก็อาจร้องขอให้รัฐเจ้าของท่าตรวจสอบเรือที่ซักรงของตน และขอให้ดำเนินคดีกับเรือที่ซักรงของตนได้เมื่อตรวจพบว่า เรือนั้นได้กระทำการละเมิดข้อบังคับนั้นจริง โดยที่ไม่คำนึงถึงว่าจะมีการปล่อยทิ้งซึ่งเป็นการละเมิดเกิดขึ้น ณ ที่ใดก็ตาม<sup>74</sup>

ถ้าหากรัฐเจ้าของท่าหรือรัฐอื่นร้องขอมา ในกรณีที่เรือที่อยู่ภายในท่าเรือ หรือ ณ ท่าจอดเรือนอกฝั่งของตนละเมิดหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ ที่ใช้บังคับได้เกี่ยวกับความคงทนทะเลของเรือทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล รัฐเจ้าของท่าอาจจะใช้มาตรการบางประการห้ามมิให้เรือเดินทางต่อไปได้ หรืออาจจะอนุญาตให้เรือเดินทางต่อไปเพื่อให้ถึงอู่ซ่อมเรือใกล้ที่สุด เพื่อทำการซ่อมแซมเรือก่อนที่จะอนุญาตให้เรือเดินทางต่อไปได้<sup>75</sup>

#### มาตรการป้องกันโดยการใช้บังคับกฎหมายของรัฐ

เพื่อให้เกิดความแน่ใจในความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการคุ้มครอง และรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และความปลอดภัยในการเดินเรือระหว่างประเทศ อนุสัญญากฎหมายทะเลได้กำหนดมาตรการป้องกันขึ้นเพื่อให้การใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายของรัฐดำเนินไปอย่างเรียบร้อย จากการศึกษาในส่วนที่แล้ว รัฐที่มีอำนาจใช้บังคับกฎหมายของรัฐมีทั้งหมด 3 รัฐ คือ รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของท่า และจากแนวความคิดใหม่ในอนุสัญญากฎหมายทะเลนี้ ที่ให้อำนาจในการบัญญัติกฎหมายและข้อบังคับ รวมทั้งการใช้บังคับกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าวแก่รัฐชายฝั่งมากขึ้น ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของรัฐเจ้าของธงเท่านั้น ทำให้อำนาจในการใช้บังคับกฎหมายของรัฐทั้ง 3 มีความซ้ำซ้อนกันดังนั้นอนุสัญญาจึงได้มีข้อบัญญัติว่าด้วย มาตรการป้องกัน (safeguard) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของรัฐต่างๆ ไปในทางที่ผิด และป้องกันมิให้รัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่าใช้สิทธิเกินสมควรต่อเรือต่างชาติ กล่าวคือ มาตรการป้องกันนี้เป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่าในการใช้บังคับกฎหมายต่อเรือต่างชาติ โดยมีข้อกำหนดดังต่อไปนี้

<sup>74</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 218 para 3.

<sup>75</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 219.



1. การใช้อำนาจของรัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่าต่อเรือต่างชาติจะต้องถูกใช้โดยเจ้าพนักงานหรือโดยเรือรบอากาศยานทหาร หรือเรือ หรืออากาศยานอื่นๆ ที่มีเครื่องหมายชัดเจนและบ่งชี้ว่าใช้ในราชการของรัฐบาลและได้รับมอบอำนาจเพื่อการนั้นเท่านั้น<sup>76</sup>

2. การใช้อำนาจของรัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของท่าดังกล่าว จะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อเรือต่างชาติของรัฐใดทั้งโดยนิตินัยหรือพฤตินัย<sup>77</sup> และจะต้องไม่ทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือต่อเรือ หรือนำเรือนั้นไปสู่ท่าเรือที่ทอดสมอที่ไม่ปลอดภัย หรือปล่อยให้สิ่งแวดลอมทางทะเลต้องเสี่ยงภัยโดยไม่มีเหตุผลพอสมควร<sup>78</sup>

3. ในการใช้อำนาจเกี่ยวกับการสืบสวนเรือต่างชาติ รัฐชายฝั่งจะต้องไม่ถ่วงเวลาเรือต่างชาติไว้นานกว่าที่จำเป็น การตรวจสภาพเรือต่างชาติให้จำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสอบใบรับรอง บันทึก หรือเอกสารอื่นๆ เท่าที่เรือจำเป็นต้องมีไว้ตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไป การตรวจสภาพเรือจะกระทำมากกว่านี้ได้ถ้า

3.1 มีเหตุแจ้งชัด ทำให้เชื่อได้ว่า สภาพของเรือและอุปกรณ์บนเรือนั้น ไม่ตรงตามรายการข้อสำคัญในเอกสารเหล่านั้นอย่างมาก

3.2 เนื้อหาของเอกสารเหล่านั้น ไม่เพียงพอที่จะยืนยันหรือตรวจสอบการละเมิดที่ต้องสงสัยหรือ

3.3 เรือนั้นไม่มีใบรับรองหรือบันทึกที่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>79</sup>

ถ้าการสืบสวนระบุว่าได้มีการกระทำการละเมิดจริง ให้รัฐใช้วิธีดำเนินการอันสมควร เช่น การทำสัญญาประกัน หรือหลักทรัพย์ทางการเงินที่เหมาะสมต่อเรือต่างชาติ และหลังจากนั้นให้ปล่อยเรือโดยไม่ชักช้า แต่ถ้าพบว่าเรือนั้นน่าจะต้องเป็นภัยคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้

<sup>76</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 224.

<sup>77</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 227.

<sup>78</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 225.

<sup>79</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 226 (1)(ก).

โดยไม่สมเหตุสมผลเรืออาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทาง หรือได้รับอนุญาตโดยมีเงื่อนไขว่าต้องเดินทางไปยังอู่ซ่อมเรือที่เหมาะสมที่ใกล้ที่สุด ซึ่งถ้าเรือไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตให้เดินทางโดยมีเงื่อนไข รัฐที่กระทำการนั้นต้องแจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบทันที<sup>80</sup> และเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสภาพเรือในทะเลโดยไม่จำเป็นให้รัฐร่วมมือกันพัฒนาวิธีดำเนินการในเรื่องนี้<sup>81</sup>

4. เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา รัฐชายฝั่งจะต้องดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกในการสืบพยาน การรับฟังพยานหลักฐาน การเข้าฟังกระบวนการพิจารณาแก่ผู้แทนทางการขององค์การระหว่างประเทศ ที่มีอำนาจ รัฐเจ้าของธง และรัฐที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากมลพิษซึ่งเกิดจากการละเมิด<sup>82</sup> และรัฐสามารถจะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสูญเสีย หรือเสียหายใดๆ อันเป็นผลมาจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้<sup>83</sup>

แต่ในการเริ่มกระบวนการพิจารณา อาจมีการระงับชั่วคราว และมีข้อจำกัดได้ กล่าวคือกระบวนการพิจารณาเพื่อลงโทษในส่วนที่เกี่ยวกับการละเมิดกฎหมาย และข้อบังคับที่บังคับได้ หรือหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษจากเรือ ที่กระทำโดยเรือต่างชาตินอกทะเลอาณาเขตของรัฐที่เริ่มกระบวนการพิจารณา ให้ระงับชั่วคราว เมื่อรัฐเจ้าของธงได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อลงโทษ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อกล่าวหาในเรื่องเดียวกันภายใน 6 เดือน นับจากวันที่เริ่มกระบวนการพิจารณาครั้งแรก เว้นแต่กระบวนการพิจารณานั้นเกี่ยวข้องกับกรณีความเสียหายที่ร้ายแรงต่อรัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของธงหลายครั้ง ซึ่งพันธกรณีในอันที่จะบังคับใช้หลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ ที่จะนำมาใช้บังคับกับเรืออย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อได้มีการเริ่มกระบวนการพิจารณา โดยรัฐเจ้าของธงแล้วรัฐเจ้าของธง จะต้องรวบรวมเอกสารรายละเอียดของคดีครบถ้วน และบันทึกกระบวนการพิจารณาให้แก่รัฐที่เริ่ม

<sup>80</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 226 (1)(ข).

<sup>81</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 226 (2).

<sup>82</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 223.

<sup>83</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 229.



กระบวนการพิจารณาก่อนหน้านี้ภายในเวลาอันสมควร หมายความว่า อนุสัญญาให้สิทธิแก่รัฐเจ้าของธงที่จะใช้เขตอำนาจรัฐเหนือคดีก่อนรัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของทำนองเอง ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายอาญาทั่วไป เนื่องจากเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากเรือโดยตรง

ในกรณีที่รัฐเจ้าของธงได้ร้องขอให้ระงับกระบวนการพิจารณาไว้ชั่วคราว รัฐเจ้าของธงจะต้องวางประกันหรือหลักทรัพย์ทางการเงินด้วย ซึ่งเมื่อกระบวนการพิจารณาโดยรัฐเจ้าของธงได้สิ้นสุดลง กระบวนการพิจารณาที่ถูกระงับไว้ชั่วคราวก็เป็นอันยุติเมื่อรัฐเจ้าของธงชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในส่วนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเช่นว่านั้นแล้ว ให้รัฐชายฝั่งคืนสัญญาประกันหรือหลักทรัพย์ทางการเงินอื่นที่วางไว้ เนื่องในกระบวนการพิจารณาที่ถูกระงับไว้ชั่วคราวนั้น<sup>84</sup>

ในการเริ่มกระบวนการพิจารณาเพื่อลงโทษเรือต่างชาติของรัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่า จะต้องกระทำภายใน 3 ปี นับแต่วันที่กระทำละเมิด และถ้ารัฐใดดำเนินการพิจารณาแล้ว อีกรัฐหนึ่งจะดำเนินการพิจารณาอีกไม่ได้ แต่ยกเว้นในกรณีของรัฐเจ้าของธงดังกล่าวข้างต้น<sup>85</sup>

กระบวนการพิจารณาของรัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของท่าจะไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของรัฐเจ้าของธงที่จะใช้มาตรการใดๆ ต่อเรือ รวมทั้งกระบวนการพิจารณากับเรือนั้นตามกฎหมายของรัฐเจ้าของธง โดยไม่คำนึงถึงกระบวนการพิจารณาของรัฐอื่น<sup>86</sup>

นอกจากนั้นในการใช้อำนาจบังคับกับเรือต่างชาติ รัฐที่ดำเนินการกับเรือดังกล่าวมีหน้าที่แจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบถึงการดำเนินการที่ทำไปแล้ว<sup>87</sup>

สำหรับการกำหนดโทษปรับ และปฏิบัติตามสิทธิที่ได้รับการรับรองของผู้ถูกกล่าวหา อนุสัญญากำหนดโทษปรับเพียงอย่างเดียว ไม่ว่าการกระทำความผิดจะเกิดขึ้นภายในทะเลอาณา

<sup>84</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 228 (1).

<sup>85</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 228 (2).

<sup>86</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 228 (3).

<sup>87</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 231.

เขตหรือนอกทะเลอาณาเขต แต่ถ้าเป็นในทะเลอาณาเขต รัฐอาจกำหนดโทษเกินกว่าโทษปรับได้ ถ้าเป็นกรณีการกระทำให้เกิดมลพิษโดยจงใจและร้ายแรงในทะเลอาณาเขต<sup>88</sup>

จากข้อบทเกี่ยวกับการระงับชั่วคราว และข้อจำกัดว่าด้วยการเริ่มกระบวนการพิจารณานี้ จะเห็นได้ว่า แม้ว่าอนุสัญญาจะให้อำนาจแก่รัฐชายฝั่งเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังให้ความสำคัญแก่อำนาจของรัฐเจ้าของธง แม้ว่า การละเมิดเกิดขึ้นนอกทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธงก็ยังมีอำนาจเหนือกว่ารัฐชายฝั่งอยู่นั่นเอง เว้นแต่ถ้ามูลละเมิดเกิดในทะเลอาณาเขต รัฐชายฝั่งจึงจะมีอำนาจเหนือรัฐเจ้าของธง<sup>89</sup>

6. การที่รัฐมีอำนาจใช้บังคับกฎหมายข้อบังคับตามที่กล่าวมาแล้ว ถ้าเกิดความเสี่ยงหายหรือความสูญเสียเกิดขึ้นกับรัฐ รัฐที่ใช้มาตรการบังคับนั้นต้องรับผิดชอบในกรณีที่มาตรการนั้นผิดกฎหมายหรือใช้เกินสมควร เมื่อได้พิจารณาตามข้อสนเทศที่มีอยู่ โดยรัฐต้องจัดให้มีการไต่เบียดในศาลของตน<sup>90</sup>

7. การบัญญัติกฎหมายและใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งมาตรการป้องกันจะไม่กระทบกระเทือนระบอบของกฎหมายที่ใช้ในการเดินเรือระหว่างประเทศด้วย แต่มีข้อยกเว้นว่าถ้าเรือต่างชาติ ยกเว้นเรือของรัฐปิด ได้กระทำการละเมิดกฎหมาย และข้อบังคับในข้อ 42 ว.1(ก) และ (ข) คือเกี่ยวกับสิทธิการผ่านช่องแคบ โดยก่อให้เกิดหรือใกล้จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล เลขของช่องแคบ รัฐที่อยู่ติดกับช่องแคบอาจดำเนินมาตรการใช้บังคับที่เหมาะสมได้ แต่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการป้องกันตามที่กำหนดไว้โดยอนุโลมด้วย<sup>91</sup>

<sup>88</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 230.

<sup>89</sup> สมพรพรรณ พุทธิพงษ์ธนกุล, "การควบคุม การป้องกัน และการแก้ไขภาวะมลพิษทางทะเล อันเนื่องมาจากน้ำมัน ในทัศนะกฎหมายระหว่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 65.

<sup>90</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 232.

<sup>91</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 233.



### หลักความรับผิดชอบและความรับผิดชอบ

ในส่วนของความรับผิดชอบและความรับผิดตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลถ้ารัฐไม่ปฏิบัติตามรัฐจะต้องรับผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>92</sup>

สำหรับกรณีของประเทศไทยที่ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 แม้ว่าอนุสัญญานี้ จะยังไม่มีผลผูกพันไทยในฐานะรัฐภาคี เพราะไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้แต่เมื่อไทยได้ร่วมลงนามซึ่ง เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐบางประการว่าอย่างน้อยก็ต้องเห็นชอบด้วยกับวัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญของอนุสัญญา มิเช่นนั้นรัฐนั้นก็คงจะไม่ลงนามในอนุสัญญา ดังนั้นไทยจึงไม่สมควรที่จะกระทำการใดๆที่เป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการในอนุสัญญาในเรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>93</sup> โดยใช้มาตรการต่างๆ ที่จำเป็นป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ภายใต้ขอบเขตอำนาจหรือการควบคุมของตน จะไม่ไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น และสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นด้วย ถ้าไทยได้ทำการละเมิดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศนี้ ผลที่จะเกิดขึ้นตามมา คือ ความรับผิดชอบของไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไป

อนุสัญญากฎหมายทะเล ยังได้กำหนดถึงเรื่องการชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากภาวะมลพิษทางทะเล ซึ่งเป็นการแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยรัฐภาคีมีภาระหน้าที่ในการจัดให้มีการไต่เบี่ยงตามกฎหมายของตน เพื่อให้มีการชดใช้ความเสียหายอย่างเพียงพอและโดยพลันหรือการสงเคราะห์อย่างอื่นสำหรับความเสียหายที่เกิดจากมลพิษทางทะเลโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลภายใต้เขตอำนาจ<sup>94</sup> และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การชดเชยอย่างเพียงพอและโดยพลัน รัฐภาคีควรจะให้ความร่วมมือกันในการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีการประเมิ

<sup>92</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 235(1).

<sup>93</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, Article 18.

<sup>94</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 235(1).

และการชดเชยความเสียหายและระงับข้อพิพาท รวมถึงการพัฒนาเกณฑ์ และวิธีดำเนินการ สำหรับการจ่ายค่าชดเชยที่เพียงพอ อย่างเช่น การทำประกันภัย หรือจัดตั้งกองทุนชดเชยความเสียหาย

### พันธกรณีภายในอนุสัญญาอื่นว่าด้วยการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า อนุสัญญากฎหมายทะเล จะวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐภาคีไว้อย่างกว้างๆ ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลซึ่งรัฐจะต้องผูกพัน และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และข้อบทในอนุสัญญาด้วย แต่ในรายละเอียดของมลพิษแต่ละประเภทในการควบคุมป้องกันมลพิษจะต้องพิจารณาข้อบทของอนุสัญญา เฉพาะที่เกี่ยวกับมลพิษของแต่ละประเภทไป ซึ่งอนุสัญญากฎหมายทะเล ก็ยอมรับว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางทะเลตามอนุสัญญากฎหมายทะเล จะไม่กระทบกระเทือนต่อพันธกรณีเฉพาะของรัฐภาคีภายใต้อนุสัญญาและตามข้อตกลงพิเศษที่ทำไว้ก่อนแล้ว และตามข้อตกลงซึ่งอาจทำขึ้นสืบต่อจากหลักการทั่วไปในอนุสัญญากฎหมายทะเล<sup>95</sup> ซึ่งเป็นการยอมรับการมีอยู่ของอนุสัญญาและตามข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นพิเศษ ซึ่งวางหลักเกณฑ์โดยเฉพาะในการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเล เพื่อรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล โดยที่อนุสัญญาและตามข้อตกลงเป็นพิเศษดังกล่าว ที่รัฐเข้าเป็นภาคีนั้น จะเป็นการขยายตามหลักทั่วไปที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล แต่อนุสัญญาพิเศษนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ทั่วไปของอนุสัญญากฎหมายทะเลนี้เช่นกัน ด้วย<sup>96</sup> นั่นคือ การปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาและตามข้อตกลงพิเศษนั้นจะต้องไม่กระทบต่อการใช้สิทธิตลอดจนการปฏิบัติตามความผูกพันของรัฐภาคีอื่นๆ ด้วย

การที่อนุสัญญากฎหมายทะเลยอมรับอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวก็เพื่อจะอาศัยหลักเกณฑ์ และรายละเอียดในอนุสัญญาเหล่านี้ ซึ่งเป็นรายละเอียดที่อนุสัญญากฎหมายทะเลไม่มี เช่น มาตรฐานเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายของรัฐในการป้องกันมลพิษจากการทิ้งทะเล

<sup>95</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 237(1).

<sup>96</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 237(1).



ต้องมีผล "ไม่น้อยกว่า" หลักเกณฑ์และมาตรฐานระดับโลก หรือการป้องกันมลพิษจากเรือ กฎหมายข้อบังคับและมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นจะต้อง "สอดคล้อง" กับหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ซึ่งได้กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูตทั่วไป<sup>97</sup> เป็นต้น

อนุสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล ที่เกี่ยวข้องมีดังนี้คือ

1. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ปี 1973 และพิธีสาร ปี 1978 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 and Protocol 1978 หรือ MARPOL 73/78)

อนุสัญญานี้ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุม การป้องกัน การปล่อยทิ้งน้ำมัน ลงสู่ทะเล ตลอดจนมาตรฐานของโครงสร้าง การออกแบบ อุปกรณ์ที่เรือต่างๆ ควรจะต้องมีเพื่อใช้ในการควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำมัน ตลอดจนการป้องกันการรั่วไหลของน้ำมันในระหว่างการปฏิบัติงานของเรืออนุสัญญานี้มีสาระสำคัญ คือ

1. อนุสัญญานี้ครอบคลุมถึงเทคนิคในการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือทุกประเภท แต่จะไม่ครอบคลุมถึงการทิ้งของเสียลงในทะเลโดยการทิ้งเท (Dumping) และภาวะมลพิษที่เกิดจากการค้นหา และการนำมาใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรแร่ใต้ท้องทะเล

2. อนุสัญญา ค.ศ. 1973 มีพิธีสาร 2 ฉบับ ซึ่งกล่าวถึงการรายงานอุบัติเหตุ ที่เกี่ยวกับสารที่มีอันตราย และอนุญาโตตุลาการ นอกจากนี้ยังมีภาคผนวก ซึ่งเป็นบทบัญญัติ สำหรับการป้องกันภาวะมลพิษในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

ภาคผนวก 1 มลพิษจากน้ำมัน

ภาคผนวก 2 มลพิษจากของเหลวที่มีพิษที่บรรทุกในระวาง

<sup>97</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 210(6).

ภาคผนวก 3 มลพิษจากสารที่มีอันตรายบรรจุในสีบ่อถังคอน

เทนเนอร์

ภาคผนวก 4 มลพิษจากน้ำเสียจากเรือ

ภาคผนวก 5 มลพิษจากขยะจากเรือ

### 3. ภาคผนวก 1 มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 ได้กำหนดแนวทาง ในการปล่อยทิ้งน้ำมันเช่นยอมให้ เรือบรรทุกน้ำมัน จะปล่อยน้ำมันหรือน้ำมันเปื้อนน้ำมันได้ไม่เกิน  $1/30,000$  ของจำนวนน้ำมันที่บรรทุกทั้งหมด สำหรับเรือบรรทุกน้ำมันใหม่\* ทิ้งน้ำมันได้จำนวน  $1/15,000$  ของจำนวนน้ำมันที่บรรทุกทั้งหมดสำหรับเรือบรรทุกน้ำมันที่มีอยู่แล้ว\* ,98

3.2 ได้กำหนดเขตห้ามทิ้งน้ำมัน เนื่องจากเป็นบริเวณที่เกิดภาวะมลพิษ จากน้ำมันได้ง่าย เช่น ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทะเลดำ ทะเลบอลติก ทะเลแดง และบริเวณ อ่าวเปอร์เซีย

3.3 เรือบรรทุกน้ำมันจะต้องสามารถมีวิธีการปฏิบัติการณ์เพื่อเก็บของเสียที่มีน้ำ มันเจือปนอยู่ (oilywaste) ไว้บนเรือโดยระบบ LOT (LOAD-ON-TOP)\* หรือเก็บเพื่อทิ้ง ยังที่รองรับน้ำเสีย (reception facility)

\* เรือใหม่ หมายถึง เรือที่ทำสัญญาต่อเรือหลังวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1975 หรือในกรณีที่ไม่มีสัญญาการก่อสร้าง หมายถึง เรือที่วางกระดูกงูหลังจากวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ.1976 หรือการส่งมอบหลังวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ.1979

\* เรือบรรทุกน้ำมันที่มีอยู่แล้ว หมายถึง เรือบรรทุกน้ำมันที่ไม่ใช่เรือบรรทุกน้ำมัน ใหม่

98 MARPOL 73/78 Annex 1, Regulation 9(1) (a).

\* LOT (LOAD-ON-TOP) เป็นวิธีการลดปริมาณน้ำมันที่จะถูกถ่ายทิ้งลงทะเลโดยการใส่น้ำลงในถังบรรทุกน้ำมันทำให้เกิดน้ำผสมน้ำมัน ซึ่งกากน้ำมันที่ ลอยเหนือน้ำจะถูกขี้มไปเก็บไว้ในถังรองรับน้ำเสีย ส่วนน้ำสะอาดจะถูกปล่อยลงทะเล



3.4 เรือสินค้าที่มีน้ำหนัก 400 ตันกรอสขึ้นไป และเรือบรรทุกน้ำมันขนาด 150 ตันกรอสขึ้นไปต้องมีการติดตั้งเครื่องมือและอุปกรณ์ที่เหมาะสม เช่น ระบบติดตามตรวจสอบ และควบคุมการทิ้งน้ำมัน<sup>99</sup> เครื่องแยกน้ำมันจากน้ำและระบบกรองตลอดจนถึงเก็บน้ำมันเสีย (Slop Tank)<sup>100</sup> และถังเก็บกากน้ำมัน (Sludge Tank)<sup>101</sup> ด้วย

3.5 ท่าเรือต่างๆ จะต้องติดตั้งที่รองรับ

3.6 เรือบรรทุกน้ำมันใหม่ขนาดตั้งแต่ 20,000 เดทเวทตันขึ้นไป และเรือบรรทุกน้ำมันสำเร็จรูปขนาดตั้งแต่ 30,000 เดทเวทตัน\* ขึ้นไปจะต้องติดตั้งถังอับเฉาแยกต่างหากจากถังบรรทุก และอยู่ในบริเวณที่สามารถป้องกันมิให้น้ำมันไหลออกมาได้ กรณีที่เกิดเรือชนหรือเกยตื้น (Protectively Located Segregated Ballast Tanks)<sup>102</sup>

3.7 เรือบรรทุกน้ำมันที่มีอยู่แล้วขนาดตั้งแต่ 40,000 เดทเวทตันขึ้นไป จะต้องมีระบบติดตั้งถังน้ำมันอับเฉาแยกต่างหากจากถังบรรทุก (Segregated Ballast Tanks), ระบบถังน้ำอับเฉาเฉพาะ (Clean Ballast Tanks)<sup>103</sup> หรือการล้างถังน้ำมันโดยใช้ น้ำมันดิบ (Crude Oil Washing)

3.8 เรือบรรทุกน้ำมันสำเร็จรูปขนาดตั้งแต่ 40,000 เดทเวทตันขึ้นไปจะต้องมีระบบถังน้ำมันอับเฉาสะอาดเฉพาะ (Clean Ballast Tanks) หรือถังน้ำมันอับเฉาแยกต่างหากจากถังบรรทุก (Segregated Ballast Tanks) ทัณฑ์พิธีสาร ค.ศ.1987 มีผลใช้บังคับ

ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติ และข้อบังคับของอนุสัญญา MARPOL 73/78 นี้ได้ แบ่งแยกอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายของรัฐภาคีออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับอนุสัญญากฎหมายทะเล คือ รัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าท่า

<sup>99</sup> MARPOL 73/78 Annex 1, Regulation 16(1), 15(3) (B).

<sup>100</sup> MARPOL 73/78 Annex 1, Regulation 18(4) (B).

<sup>101</sup> MARPOL 73/78 Annex 1, Regulation 17.

\* เดทเวทตัน คือ ความสามารถในการบรรทุกของเรือ

<sup>102</sup> MARPOL 73/78 Annex 1, Regulation 13(1).

<sup>103</sup> MARPOL 73/78 Annex 1, Regulation 13(10).

จากข้อบัญญัติเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายของรัฐภาคีไม่ว่าจะเป็นรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า รัฐชายฝั่งในอนุสัญญา MARPOL 73/78 ก่อนข้างจะเป็นไปโดยสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล โดยที่มาตรการทั้ง 2 อนุสัญญานี้บัญญัติไว้เหมือนกัน คือ การพิจารณาคดีและการลงโทษเรือที่กระทำผิดโดยเรือเจ้าของธงไม่ว่าจะเกิดการละเมิดขึ้น ณ ที่ใด<sup>104</sup> การที่รัฐที่เรือชักธงทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาการละเมิดทางเรือ และอาจร้องขอให้รัฐภาคีอื่น ทำการตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติมตลอดจนการดำเนินคดีกับเรือนั้น<sup>105</sup> การกำหนดให้มีการลงโทษที่รุนแรงเพียงพอที่จะไม่ให้เกิดการละเมิดขึ้นอีก<sup>106</sup> ความสำคัญของใบสำคัญรับรองเพื่อเป็นการรับรองการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางเรือ<sup>107</sup> อำนาจของรัฐเจ้าของท่าในการตรวจเรือ<sup>108</sup> อำนาจในการกักเรือของรัฐเจ้าของท่า<sup>109</sup>

แต่ก็มีบางข้อบทบัญญัติที่มีความแตกต่างกัน คืออำนาจของรัฐเจ้าของท่าตามอนุสัญญากฎหมายทะเล จะกว้างกว่าอำนาจของรัฐเจ้าของท่าตาม MARPOL 73/78 คือรัฐเจ้าของท่าตามอนุสัญญากฎหมายทะเลสามารถดำเนินคดีกับเรือที่ละเมิดต่อข้อบทเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งในทะเลหลวงได้ ในขณะที่รัฐเจ้าของท่าตาม MARPOL 73/78 มีอำนาจเพียงตรวจสอบว่ามีการละเมิดหรือไม่ แต่อำนาจในการดำเนินคดียังเป็นของรัฐเจ้าของธง เว้นแต่กรณีที่เกิดการละเมิดใน

<sup>104</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 217 (4).

และ MARPOL 73/78 Article (1).

<sup>105</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 217(5).

และ MARPOL 73/78 Article 6 (4).

<sup>106</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 217(8) และ MARPOL 73/78 Article (4).

<sup>107</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 217(3).  
และ MARPOL 73/78 Article (5)1.

<sup>108</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 218(1).  
และ MARPOL 73/78 Article (6)2.

<sup>109</sup> UN Convention on the Law of the Sea, Article 219.  
และ MARPOL 73/78 Article (5)2.



อาณาเขตทางทะเลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐเจ้าของท่า ในกรณีนี้ รัฐเจ้าของท่ามีฐานะเป็นรัฐชายฝั่งด้วย ถึงจะมีอำนาจในการดำเนินคดี ต่อเรือที่กระทำละเมิดดังกล่าว ถึงแม้อนุสัญญา MARPOL 73/78 จะมีความแตกต่างกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ซึ่งจัดทำขึ้นภายหลังตามที่กล่าวมาแล้วนี้ แต่อนุสัญญากฎหมายทะเล ก็ยอมรับที่จะให้เป็นไปตามข้อบทของอนุสัญญา MARPOL 73/78 ซึ่งจัดทำขึ้นก่อน รวมถึงในส่วนของรายละเอียดของข้อบทต่างๆ ตาม MARPOL 73/78 อนุสัญญากฎหมายทะเล ก็ยังคงยอมรับความมีอยู่ให้เป็นไปตาม MARPOL 73/78 เช่นกัน

สรุปได้ว่าอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ยอมรับอนุสัญญา MARPOL 73/78 และยอมรับที่จะนำรายละเอียดของข้อบทจาก MARPOL 73/78 มาใช้กับอนุสัญญากฎหมายทะเล ได้ด้วย

2. อนุสัญญาว่าด้วย การป้องกันมลพิษทางทะเลโดยการทิ้งวัสดุ เหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1978 และ 1980 (**International Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972**)

อนุสัญญานี้เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุม ป้องกันและการทิ้งของเสียลงสู่ทะเลโดยตรง มีองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ IMO เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานในหน้าที่เลขานุการเกี่ยวกับอนุสัญญานี้ โดยได้รับมอบหมายจากที่ประชุมรัฐภาคีของอนุสัญญาครั้งที่ 1 ในเดือนธันวาคม 1975 ณ กรุงลอนดอน โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุม และป้องกันมลพิษจากการทิ้งวัตถุที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และมีข้อกำหนดห้ามการทิ้งวัตถุที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากเรือ อากาศยาน แขนกลอยน้ำ หรือสิ่งก่อสร้างใดๆ รวมทั้งห้ามทิ้งยานพาหนะและสิ่งก่อสร้างดังกล่าวอีกด้วย ทั้งนี้ไม่รวมถึงเศษวัสดุ จากการแสวงหาประโยชน์จากสินแร่ที่ผิวพื้นใต้ทะเล หรือในกรณีที่ทำเป็นเพื่อช่วยชีวิตมนุษย์ เมื่อมีเหตุสุดวิสัย

คำนิยามของการทิ้งเท (dumping) ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่นหมายถึง

1. การเจตนาทิ้งเพของเสียหรือสิ่งอื่นใดจากเรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด  
ในทะเล

2. การเจตนาทิ้งเรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดซึ่ง การทิ้งเพนี้ไม่รวมถึง

1. การทิ้งเพของเสียในทะเลหรือสิ่งอื่นใดที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามปกติของ  
เรืออากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างในทะเล รวมถึงเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ

และถ้าหากเป็นของเสีย หรือสิ่งอื่นใดที่ขนส่งโดย หรือมายัง เรืออากาศ  
ยานหรือสิ่งก่อสร้างอย่างอื่นๆ ในทะเลที่มีหน้าที่กำจัดของเสียหรือของเสียที่เกิดจากการบำบัดน้ำ  
เสียหรือวัตถุอื่นใด ที่ส่งมาตามวิธีดังกล่าว ถือว่าเป็นการทิ้งเพ

2. การทิ้งเพสิ่งใดๆ โดยไม่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อจำกัดสิ่งนั้น และการทิ้งเพนี้ไม่  
จำกัดอนุสัญญา<sup>110</sup>

นอกจากนี้การทิ้งเพของเสียหรือสิ่งอื่นใดที่เกิดขึ้นโดยตรง หรือต่อเนื่องจากการสำรวจ  
และแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรแร่ธาตุ ในพื้นทะเลนอกชายฝั่ง ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของ  
อนุสัญญา<sup>110</sup>

ตามอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเพของเสียหรือวัตถุอื่น  
ได้แบ่งแยกชนิดของของเสียหรือวัตถุอื่น ออกเป็น 3 ประเภท โดยกำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 1  
และ 2ตามลำดับ โดยของเสียหรือวัตถุอื่น ในภาคผนวกที่ 1 ถูกกำหนดให้เป็นสารที่ห้ามทิ้ง  
โดยเด็ดขาด<sup>111</sup> ส่วนภาคผนวกที่ 2 เป็นของเสียหรือวัตถุอื่นที่ต้องได้รับการอนุญาตพิเศษก่อน  
ที่จะทิ้งเพ<sup>112</sup> (Grey List) และของเสียนอกเหนือจากภาคผนวกที่ 1 และ 2 จะต้อง

<sup>110</sup> Convention on the Prevention of Marine Pollution by  
Dumping of Wastes and Other Matter, Article 3.1(a)(b)(c).

<sup>111</sup> Convention on the Prevention of Marine Pollution by  
Dumping of Wastes and Other Matter, Article 4.1(a).

<sup>112</sup> Convention on the Prevention of Marine Pollution by  
Dumping of Wastes and Other Matter, Article 4.1(b), Annex 2.



ได้รับการอนุญาตทั่วไปก่อนที่ท่าเรือ การออกใบอนุญาตที่ท่าเรือจะต้องพิจารณาถึง คุณสมบัติและส่วนประกอบของสาร คุณลักษณะของสถานที่ท่าเรือ ของเสียและวิธีการที่ท่าเรือ ผลกระทบทั่วไป เช่น ผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล เป็นต้น นอกจากนี้ควรพิจารณาหาทางเลือกอื่นๆ ที่อาจปฏิบัติได้ เช่น การกำจัดของเสียบนบก หรือการผ่านขบวนการเพื่อลดอันตรายก่อนนำไปทิ้ง<sup>113</sup>

ระบบการออกใบอนุญาตให้ทิ้ง เทตามอนุสัญญาที่มีข้อยกเว้นไม่มาไปใช้แก่

1. กรณีเกิดเหตุสุดิวสัย การทิ้งที่จำเป็นต่อการช่วยเหลือชีวิตผู้ภัย เรือ อากาศยานหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ในกรณีที่เกิดเหตุสุดิวสัยเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือเหตุอื่นซึ่งจะเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ เรืออากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างนั้น ถ้าการทิ้งเป็นหนทางเดียวที่จะทำให้ผ่านพ้นอันตราย หรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุดและหลังจากการทิ้งเทแล้วจะต้องรายงานไปยัง IMO ทันที<sup>114</sup>

การทิ้งเทในกรณีเหตุสุดิวสัยนี้ ไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตให้ทิ้ง เทก่อนและหลังจากที่ได้ทิ้งเทไปแล้วจะต้องรายงานการทิ้งเทให้ IMO ทราบทันที

2. กรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน สำหรับสารที่ได้ระบุไว้ในภาคผนวกที่ 1 ซึ่งมาตรา 4.1(a) กำหนดห้ามทิ้ง เทโดยเด็ดขาดนั้น ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขด้วยวิธีอื่นได้ รัฐบาลอาจจะออกใบอนุญาตพิเศษให้ทิ้ง เทก็ได้ ทั้งนี้ก่อนการอนุญาต วิธีดังกล่าวจะต้องปรึกษากับประเทศอื่นๆ ที่อาจได้รับผลกระทบ และ IMO เสียก่อน<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, Article 4.2.

<sup>114</sup> Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, Article 5.1.

<sup>115</sup> Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, Article 5.2 (a).

3. กำหนดให้รัฐภาคีต้องมอบหมายให้หน่วยงานหนึ่ง หรือหลายหน่วยงานทำหน้าที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตพิเศษ การออกใบอนุญาตทั่วไป การเก็บรวบรวมรายงานการอนุญาต (เช่น ลักษณะและจำนวนวัตถุที่อนุญาตให้ทิ้งตลอดจนบริเวณที่ทิ้ง เวลาและวิธีการทิ้ง) และการติดตามตรวจสอบสภาพของทะเล<sup>116</sup>

4. กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการที่สมควร เพื่อป้องกันและลงโทษการกระทำที่ละเมิดต่อบทบังคับแห่งอนุสัญญานี้

5. กำหนดให้รัฐภาคี พัฒนาวิธีการสำหรับประเมินความรับผิดชอบและการเงินข้อพิพาทเกี่ยวกับการทิ้งเท เพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรือต่อสิ่งแวดล้อมของอาณาบริเวณอื่น ซึ่งเกิดจากการทิ้งเทของเสีย และวัตถุอื่น

ข้อบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียหรือวัตถุอื่นนี้ก่อนข้างจะเป็นไปโดยสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล คือให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐอนุญาตให้มีการทิ้งเทได้ในบางกรณี อีกทั้งยังมีข้อบทเกี่ยวกับประเภทของสารของเสียหรือวัตถุอื่นๆ ที่ห้ามทิ้งเทโดยเด็ดขาด หรือต้องอนุญาตเป็นพิเศษ หรือทั่วไปก่อนที่จะทิ้งเท ซึ่งก่อนข้างจะละเอียดกว่าอนุสัญญากฎหมายทะเล แต่อนุสัญญากฎหมายทะเล ก็ยอมรับที่จะนำรายละเอียดของข้อบทอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียหรือวัตถุอื่นมาใช้กับอนุสัญญากฎหมายทะเลได้เช่นกัน

3. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่ง สำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1969 และพิธีสาร ค.ศ. 1976 (The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969 and Protocol 1976)

<sup>116</sup> Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, Article 6.



จากเหตุการณ์เรือ Torry Canyon แสดงให้เห็นถึงความยุ่งยากในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากมลพิษน้ำมันที่จะเรียกให้ผู้รับผิดชอบ ชดใช้ค่าเสียหายเพราะก่อนที่จะมีอนุสัญญาฉบับนี้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ไม่ว่าจะเป็นเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐบาลจะสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้หรือไม่ก็จะขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของรัฐซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่างขึ้น ดังนั้นจึงได้มีการจัดทำอนุสัญญานี้ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีจุดมุ่งหมายให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับค่าเสียหายอย่างเพียงพอโดยไม่ชักช้า ซึ่งอาจจะสรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ได้ดังนี้คือ

1. อนุสัญญานี้ ให้ใช้บังคับเฉพาะต่อความเสียหายจากมลพิษ ที่ได้เกิดขึ้นในดินแดนตลอดจนทะเลอาณาเขตของรัฐภาคี โดยไม่คำนึงถึงว่าการรั่วไหลจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด<sup>117</sup>
2. กำหนดให้เจ้าของเรือเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากน้ำมันซึ่งรั่วไหล หรือปล่อยทิ้งจากเรือ ยกเว้นกรณีที่ความเสียหายเป็นผลเนื่องมาจากสงครามปรากฏการณ์ธรรมชาติที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเกิดจากการกระทำของบุคคลที่สามหรือเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ที่ได้รับความเสียหาย<sup>118</sup>

"น้ำมัน"ตามความหมายของอนุสัญญาหมายถึง น้ำมันที่ไม่สลายตัวง่าย (Persistent) เช่น น้ำมันดิบ น้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันดีเซลหนัก น้ำมันหล่อลื่น และน้ำมันปลาว่าไฟไม่ว่าจะบรรทุกบนเรือลำนั้นเป็นสินค้าที่บรรทุก หรือบรรจุอยู่ในถังน้ำมันของเรือดังกล่าว<sup>119</sup> แต่เจ้าของเรือมีสิทธิที่จะไล่เบี่ยงเอาจากบุคคลที่สามด้วยกฎหมายภายในของตนได้<sup>120</sup>

<sup>117</sup> International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969 (ต่อไปนี้เรียกว่า "CLC"), Article 2.

<sup>118</sup> CLC, Article 3(2).

<sup>119</sup> CLC, Article 5.

<sup>120</sup> CLC, Article 3(5).

3. กำหนดให้เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดชอบของตนได้ สำหรับอุบัติเหตุแต่ละรายเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 113 หน่วยคิดบัญชี (สิทธิพิเศษถอนเงิน)/ตันกรอส ของเรือ แต่ทั้งนี้ความรับผิดชอบสูงสุดของอุบัติเหตุแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 14 ล้านหน่วยคิดบัญชี<sup>121</sup>

4. กำหนดให้เจ้าของเรือไม่มีสิทธิที่จะถือเอาประโยชน์จากการจำกัดความรับผิดชอบได้หากอุบัติการณ์นั้นเป็นผลสืบเนื่องจากการกระทำผิดหรือมีส่วนร่วมรู้เห็นของเจ้าของเรือ<sup>122</sup> หากเจ้าของเรือต้องการจะใช้ประโยชน์จากข้อจำกัดความรับผิดชอบของตน เจ้าของเรือจะต้องวางเงินสดหรือการประกันธนาคาร หรือประกันอื่นๆที่เป็นที่ยอมรับตามกฎหมาย และได้รับการพิจารณาว่าเหมาะสมไว้ต่อศาลหรือเจ้าพนักงาน ซึ่งมีอำนาจในรัฐภาคีที่มีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย ซึ่งเงินที่วางประกันนี้จะถูกแบ่งให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายตามสัดส่วนของความเสียหายที่ได้รับ<sup>123</sup>

มีข้อสังเกตว่า การฟ้องร้องค่าเสียหายทางแพ่งตามอนุสัญญา CLC นี้ จะฟ้องร้องได้เฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นในดินแดน ตลอดจนทะเลอาณาเขตของรัฐเท่านั้น ยังไม่ขยายไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพราะพิธีสาร ค.ศ. 1984 ซึ่งมีการแก้ไขขยายขอบเขตการบังคับใช้รวมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย ยังไม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งแตกต่างจากอนุสัญญากฎหมายทะเลแต่รายละเอียดต่างๆ ของข้อบทในอนุสัญญา CLC ก็สามารถนำมาใช้ใน อนุสัญญากฎหมายทะเลได้ เพราะเกี่ยวกับการรับผิดชอบทางแพ่งนี้ อนุสัญญาฯ เพียงแต่บัญญัติไว้กว้างๆ แต่มิได้กำหนดรายละเอียดเอาไว้ ดังนั้นเกี่ยวกับเรื่องนี้จึงต้องอาศัยบทบัญญัติของอนุสัญญา CLC เป็นแนวทางต่อไป

<sup>121</sup> CLC, Article 5(1).

<sup>122</sup> CLC, Article 5(2).

<sup>123</sup> CLC, Article 5(4).



4. อนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ค่าเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.1977 และพิธีสาร ค.ศ.1976 (**The International Convention on the Establishment of an International Fund or Compensation for Oil Pollution Damage 1971 and Protocol 1976**)

อนุสัญญานี้จัดตั้งขึ้น หลังจากเกิดอุบัติเหตุเรือ "Torry Canyon" แล่นเกยตื้น และแตกลงนอกทะเลอาณานิคมของประเทศสหราชอาณาจักร เมื่อ 18 มี.ค. 1953 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อ 16 ต.ค.1964 และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญานี้โดยพิธีสาร ค.ศ.1976 ซึ่งเปลี่ยนแปลงหน่วยคิดเงินในอนุสัญญาจากฟรังก์ทองคำเป็นสิทธิพิเศษถอนเงิน (SDR SPECIAL DRAWING RIGHTS) ของกองทุนเงินตราระหว่างประเทศ และพิธีสาร ค.ศ. 1984 ซึ่งเป็น การเพิ่มวงเงินค่าเสียหายทดแทน แต่ขณะนี้พิธีการทั้งสองฉบับยังไม่มีผลบังคับใช้

อนุสัญญานี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อชดใช้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย จากมลพิษของน้ำมันในกรณีเงินชดใช้ภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.1969 ไม่เพียงพอ และเพื่อแบ่งเบา ความรับผิดชอบของเจ้าของเรือภายใต้อนุสัญญา ค.ศ. 1969 ซึ่งกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมีสภาพเป็นองค์การระหว่างประเทศด้วย

สาระสำคัญของอนุสัญญานี้ มีดังนี้คือ

1. อนุสัญญากำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนและกองทุนที่บริหาร โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐภาคี เพื่อจ่ายค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิได้รับหนังสือหรือเงินที่ได้รับไม่เพียงพอต่อความเสียหาย หรือเจ้าของเรือไม่สามารถรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นภายใต้อนุสัญญา ค.ศ.1969

2. กองทุนจะไม่ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่ความเสียหายจากมลพิษของน้ำมันเกิดจากสงคราม การสู้รบ สงครามกลางเมือง หรือการจลาจล หรือเกิดจากเรือรบ หรือเรืออื่นๆ ซึ่งดำเนินการโดยรัฐและในขณะใช้ในราชการของรัฐบาล ซึ่งมีใช้การพาณิชย์เท่านั้นหรือในกรณี

ที่พิสูจน์ไม่ได้ว่า ความเสียหายจากมลพิษของน้ำมันเกิดจากเรือ<sup>124</sup>

3. ค่าเสียหายทดแทนจากกองทุนสามารถจำกัดได้โดย เมื่อรวมกับค่าเสียหายทดแทนที่จ่ายจริงภายใต้อนุสัญญา CLC แล้วจะไม่เกิน 30 ล้านหน่วยคิคนิวซี (สิทธิพิเศษถอนเงิน)\*

4. ค่าเสียหายทดแทนจากกองทุน ในกรณีที่ความเสียหายจากมลพิษของน้ำมันเกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ จนไม่เกิน 30 ล้านหน่วยคิคนิวซี (สิทธิพิเศษถอนเงิน)

5. ค่าเสียหายทดแทนอาจสูงกว่า 30 ล้านหน่วยคิคนิวซี (สิทธิพิเศษถอนเงิน) ได้แต่ไม่เกิน 60 ล้านหน่วยคิคนิวซี (สิทธิพิเศษถอนเงิน)

6. กองทุนจะช่วยแบ่งเบาภาระเจ้าของเรือในส่วนที่จะรวมกับความรับผิดชอบภายใต้อนุสัญญา CLC ส่วนนั้นคือ ส่วนที่เกินจาก 100 หน่วยคิคนิวซี (สิทธิพิเศษถอนเงิน) ต่อหนึ่งตันของขนาดเรือ หรือเกินกว่า 8,333,000 หน่วยคิคนิวซีและไม่เกินกว่า 133 หน่วยคิคนิวซี (สิทธิพิเศษถอนเงิน) ต่อหนึ่งตันของขนาดเรือหรือ 14 ล้านหน่วยคิคนิวซี (สิทธิพิเศษถอนเงิน)<sup>125</sup> แต่จะไม่จ่ายเงินช่วยนี้ในกรณีที่ความเสียหายจากมลพิษเป็นผลจากการกระทำผิดโดยเจตนาของ

<sup>124</sup> International Convention on The Establishment of an International Fund for Oil Pollution Damage 1971 and Protocol 1976 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า "The IOPC Fund"), Article 4 para 3.

\* เดิมที The IOPC Fund กำหนดค่าชดเชยไม่เกิน 450 ล้านฟรังก์ทองคำต่อมาพิธิสารปี ค.ศ. 1976 ได้เปลี่ยนแปลงเป็นหน่วยคิคนิวซีสิทธิพิเศษถอนเงินคือ (SDR) และที่ประชุมใหญ่ (Assembly) ได้แก้ไขเพิ่มขึ้นเป็น 675 ล้านฟรังก์ทองคำ หรือ 45 ล้านหน่วยคิคนิวซี (สิทธิพิเศษถอนเงิน)

<sup>125</sup> The IOPC Fund, Article 5 para 1.



เจ้าของเรือ<sup>126</sup>

7. เงินกองทุนมาจากการสมทบทุน โดยผู้รับน้ำมันที่ขนส่งมาทางทะเลในรัฐภาคีเกิน 150,000 ตันต่อปี การสมทบทุนนี้จะคิดตามอัตราส่วนของน้ำมันที่รับ แต่จะเป็นเท่าไรขึ้นกับการพิจารณาคณะกรรมการบริหารกองทุน<sup>127</sup>

8. รัฐภาคีจะต้องมีมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้แน่ใจได้ว่า ผู้รับน้ำมันจะต้องสมทบทุนในกองทุน<sup>128</sup>

อนุสัญญากฎหมายทะเลมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนเพื่อชดใช้ค่าเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน แต่ถ้รัฐภาคีใดเป็นภาคีของ The IOPC Fund นี้ บทบัญญัติของอนุสัญญากฎหมายทะเลก็จะมีผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติตาม The IOPC Fund แต่อย่างใด อีกทั้งการจัดตั้งกองทุนเพื่อชดใช้ค่าเสียหายนี้เป็นสิ่งที่รัฐภาคีในภูมิภาคเดียวกันที่ประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ควรจะร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นมา เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในการรักษา แก้ไข ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทางทะเลของผู้เสียหาย

5. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยเข้าไปดำเนินการในทะเลหลวง ในกรณีที่มีอุบัติเหตุทำให้เกิดมลพิษจากน้ำมัน ค.ศ. 1969 (**International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties 1969**)

หลังจากเกิดอุบัติเหตุเรือ "Torry Canyon" แล่นเกยตื้นและแตกลงนอกทะเลอาณาเขตของประเทศสหราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 18 มี.ค.1953 องค์การที่ปรึกษาทางทะเลระหว่าง

<sup>126</sup> The IOPC Fund, Article 5 para 3.

<sup>127</sup> The IOPC Fund, Article 10 para 1.

<sup>128</sup> The IOPC Fund, Article 13 para 2.

รัฐบาล (International Maritime Organization หรือ IMO) ได้จัดทำอนุสัญญา ระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าไปดำเนินการในทะเลหลวง ในกรณีที่มีอุบัติเหตุทำให้เกิดภาวะ มลพิษจากน้ำมัน ค.ศ.1969 อนุสัญญานี้ได้มีการลงนามกัน เมื่อวันที่ 29 พ.ย.1969 มีผลใช้ บังคับเมื่อวันที่ 6 พ.ค.1975 และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญานี้โดยพิธีสารว่าด้วย การเข้าไปดำเนินการในทะเลหลวง ในกรณีที่มีอุบัติเหตุทำให้เกิดมลพิษทางทะเลโดยสารที่มีโซ่ น้ำมัน ค.ศ.1973 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อ 30 เม.ย.1983

อนุสัญญานี้เกี่ยวข้องกับการเข้าไปดำเนินการป้องกัน แก้ไข และกำจัดภาวะมลพิษน้ำ มันในทะเลหลวง จัดทำขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์รายละเอียดของการที่รัฐภาคี ซึ่งเป็นรัฐชายฝั่งจะ ใช้มาตรการในทะเลหลวงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน โยกย้ายหรือขจัดอันตรายที่เกิดขึ้นต่อรัฐชาย ฝั่ง หรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องจากภาวะมลพิษทางทะเลจากน้ำมัน ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องมาจาก อุบัติเหตุทางทะเล หรือการกระทำที่เกี่ยวข้องเนื่องจากอุบัติเหตุดังกล่าวในทะเลหลวง<sup>129</sup>

"อุบัติเหตุทางทะเล" ตามความหมายของอนุสัญญานี้หมายถึง การเกิดอุบัติเหตุ ของเรือ<sup>130</sup> คำว่า "เรือ" หมายถึงเรือประเภทใดรวมถึงสิ่งที่ล่อน้ำได้ แต่โดยจุ่มง หมายหลักแล้วต้องการเน้นที่ เรือบรรทุกน้ำมัน โดยจะเห็นได้จากคำนิยามของคำว่า "น้ำมัน" หมายถึงน้ำมันดิบ น้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันดีเซลและน้ำมันหล่อลื่น<sup>131</sup> ซึ่งปริมาณของน้ำมัน เหล่านี้จะก่อให้เกิดอันตราย และอาจจะเกิดอันตรายแก่ชายฝั่ง ตลอดจนผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ของรัฐชายฝั่งอนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับแก่สิ่งติดตั้ง หรืออุปกรณ์ในการสำรวจ ซึ่งมีใช้เรือตาม อนุสัญญาระหว่างประเทศและเรือ หรือ เรืออื่นๆ ซึ่งรัฐบาลใช้ในกิจการอื่นๆ อันมิใช่เพื่อการ พาณิชย์<sup>132</sup> อนุสัญญานี้ได้วางหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจเข้าไปดำเนิน

<sup>129</sup> International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, 1969 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า "Oil Pollution Casualties," 1969), Article 1.

<sup>130</sup> Oil Pollution Casualties 1969, Article 2, (1).

<sup>131</sup> Oil Pollution Casualties 1969, Article 2 (3).

<sup>132</sup> Oil Pollution Casualties 1969, Article 1 (2).



การในทะเลหลวงของรัฐชายฝั่ง ดังนี้

1. กำหนดให้รัฐชายฝั่งต้องบอกกล่าว หรือกับรัฐอื่นที่ได้รับผลกระทบกระเทือน จากอุบัติเหตุทางทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐเจ้าของธง และผู้ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญอิสระ ซึ่งคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่องค์การที่ปรึกษาทางทะเลระหว่างรัฐบาล จัดทำขึ้นก่อนที่จะใช้มาตรการใดๆ เข้าไปดำเนินการกับเรือต่างชาติที่กำลังประสบอุบัติเหตุใน ทะเลหลวงนั้น ทั้งนี้ วันแต่จะเป็นกรณีฉุกเฉินอย่างย่งที่จำเป็นต้องใช้มาตรการทันที<sup>133</sup>

2. กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ ตามกฎหมายต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย ใดๆที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้มาตรการ เข้าไปดำเนินการ เกินสมควรแก่เหตุอันไม่เป็นสัดส่วนกับ ความเสียหาย หรือภัยคุกคามที่แท้จริง<sup>134</sup>

3. กำหนดให้มีกระบวนการพิจารณาเรื่องข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เนื่องจากการใช้ อำนาจเข้าไปดำเนินการของรัฐชายฝั่ง เช่นว่านั้น โดยกำหนดให้รัฐเจ้าของเรือที่ได้รับความเสียหาย เป็นผู้เสนอข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการ ประนีประนอมข้อพิพาทและอนุญาโตตุลาการตาม ลำดับ<sup>135</sup>

อนุสัญญาฉบับนี้ สร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของรัฐเจ้าของธง และรัฐชายฝั่งใน ทะเลหลวงคือ การที่รัฐเจ้าของธงให้ความคุ้มครองแก่เรือชักธงของตนเอง ในอันที่จะใช้สิทธิ เสรีภาพการเดินเรือในทะเลหลวงซึ่งถ้าหากรัฐชายฝั่งเข้าไปแทรกแซงกับเรือดังกล่าวถือว่ารัฐ ชายฝั่งใช้สิทธิของตนเกินสมควรแก่เหตุ แต่ในกรณีเกิดอุบัติเหตุกับเรือนั้น จะก่อให้เกิดอันตราย และใกล้จะถึงแก่ชายฝั่งของรัฐชายฝั่ง ซึ่งถือได้ว่าผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งมีความสำคัญกว่าผล ประโยชน์ของรัฐภาคีเรือชักธง ดังนั้นรัฐชายฝั่งจึงสามารถที่จะเข้าไปแทรกแซงได้โดยชอบธรรม

<sup>133</sup> Oil Pollution Casualties 1969, Article 3.

<sup>134</sup> Oil Pollution Casualties 1969, Article 6.

<sup>135</sup> Oil Pollution Casualties 1969, Article 6.

ตามหลักความจำเป็นในการป้องกันตนเองซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ เพื่อความเหมาะสมของมาตรการที่ใช้ว่าจะต้องเหมาะสมกับภัยอันตรายอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้น

จากการพิจารณาข้อบทของอนุสัญญากฎหมายทะเลเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่า อนุสัญญาฯ พยายามที่จะสร้างกฎเกณฑ์ เพื่อที่จะป้องกันมลพิษและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลไว้ให้ครอบคลุมทุกประเด็นมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลที่แบ่งออกเป็น 6 ประเภท เขตอำนาจรัฐที่ขยายไปสู่ เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป ในบางกรณีก็ออกไปถึงทะเลหลวง มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ทั้งทางอาญาทางแพ่ง และทางปกครอง รวมถึงการเพิ่มอำนาจในการบัญญัติและใช้บังคับกฎหมายให้แก่รัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของท่ามากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลให้บรรลุผลยิ่งขึ้น ดังนั้นหากประเทศไทยจะกำหนดมาตรการหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลโดยเฉพาะในอ่าวไทยที่กำลังประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างมาก จำเป็นที่เราจะต้องคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ตามอนุสัญญากฎหมายทะเลซึ่งเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากนานาประเทศนี้ด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย