

หลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่สอดคล้องในยุคแอนโทรโปซีน Territorial Sovereignty inconsistent with the Anthropocene Period

ธิติ ไวกวี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา 19 หมู่ 2 ตำบลแมกกา อำเภอมือเมือง จังหวัดพะเยา 56000

Thiti Waikavee

School of Law, University of Phayao, 19 Moo 2, Tambon Maeka,
Amphur Muang, Phayao, 56000, Thailand

E-mail: thiti.wa@up.ac.th

Received: July 13, 2018; Revised: November 25, 2018; Accepted: November 30, 2018

บทคัดย่อ

หลักอธิปไตยเหนือดินแดนสามารถสืบค้นไปถึงที่มาในสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย ค.ศ. 1648 และเป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศโดยธรรมเนียมปฏิบัตินั้น หลักการดังกล่าวนี้ให้สิทธิอธิปไตยแก่ประเทศหรือรัฐต่างๆ ในการแสวงหาประโยชน์และใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรโลกภายใต้เขตอำนาจของตน แต่ก็มีกรณีโต้แย้งว่ารัฐหรือประเทศต่างๆ ได้อาศัยอำนาจเด็ดขาดจากหลักการนี้ไปปฏิบัติกับทรัพยากรชาติและสิ่งแวดล้อมของตนอย่างไม่ถูกต้องสมควรหรือแม้แต่เพิกเฉยต่อความรับผิดชอบร่วมกันต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก

งานวิจัยเชิงเอกสารชิ้นนี้นำเสนอข้อจำกัดของหลักการดังกล่าวที่ไม่สอดคล้องต่อยุคสมัยใหม่ทางธรณีวิทยา (แอนโทรโปซีน) ซึ่งเป็นยุคที่มนุษย์และกิจกรรมต่างๆ (วัฒนธรรม กฎเกณฑ์) ของมนุษย์มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมของรัฐในฐานะบุคคลหนึ่งในสังคมโลกที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบมากที่สุด ด้วยเหตุนี้รัฐไม่อาจอาศัยข้อจำกัดทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบร่วมกันต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมโลกได้ซึ่งงานวิจัยนี้เริ่มนำเสนอหลักการ State Trusteeship และแนวคิดระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

คำสำคัญ: หลักอธิปไตยเหนือดินแดน, ยุคแอนโทรโปซีน, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, สนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย, กฎหมายสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

Abstract

Territorial sovereignty (TS) can trace back to the Peace of Westphalia 1648 and firmly recognizes as a core principle in international environmental law. In traditionally, the TS provides the sovereign right to nations/states in natural resource exploitation according to their own needs. However, it is argued that the absolute right freely authorizes nation/state to mistreat to their natural resources and even to ignore common responsibility to global environmental problems.

This research paper points out that the TS is limited when the situation comes to global or transboundary environmental problems. It is out of date for a new geological epoch, “Anthropocene” meaning the epoch that human activities (including cultures and rules) have created significant impacts on the earth’s ecosystems. For international law, nation/state, which is recognized as a person in the international community, cannot deny that its activity causes the most severe impacts on the earth ecosystems. Hence, the nation/state shall not take the opportunity under the limitation of the TS to deny a common responsibility for protecting the earth’s ecosystem. This paper suggests reconsidering the state trusteeship and an initial concept of transnational environmental law

Key words: Territorial sovereignty, Anthropocene, International environmental law, Westphalia treaty, Transnational environmental law

1. บทนำ

บทความนี้พยายามโต้แย้ง “หลักอธิปไตยเหนือดินแดน” โดยอาศัยเหตุผลบนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์โลกทั้งระบบ (Earth system science) มากกว่าเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศหรือทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อหักล้างปทัสถานการใช้ประโยชน์จากอำนาจอธิปไตยแบบเด็ดขาดในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของรัฐโดยไม่คำนึงความรับผิดชอบร่วมกันต่อระบบนิเวศโลก

แอนโทรโปซีน คือ ยุคสมัยใหม่ทางธรณีวิทยาซึ่งเป็นยุคที่มนุษย์และกิจกรรมต่างๆ (เช่น วัฒนธรรม จารีตประเพณี ความเชื่อ กฎเกณฑ์ กฎหมาย) ของมนุษย์เป็นแรงผลักดันให้ระบบนิเวศโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลเชิงลบต่อศักยภาพในการรองรับยืดหยุ่นและฟื้นฟูตนเองของระบบนิเวศโลกซึ่งหากการกระทำต่างๆ ของมนุษย์ยังดำเนินอยู่ต่อไปเช่นเดิม ผลกระทบอาจทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อสภาพชั้นบรรยากาศระดับชีวลัย ซึ่งนั่นหมายความว่าความล้มเหลวของสิ่งมีชีวิตทั้งมวล (Biosphere collapse) อันเป็นมหันตภัยของมวลมนุษยชาติ ความกังวลร่วมกันในการปกป้องระบบชีวลัย (Common concern of humankind) ที่ผลักดันให้รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการปกป้องดูแลพลเมืองของตนใส่ใจในความรับผิดชอบร่วมกันต่อระบบนิเวศโลกมากกว่าตั้งข้อกังขากันหรือปฏิเสธความรับผิดชอบภายใต้ขอบเขตหลักอธิปไตยเหนือดินแดนซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวนี้เป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (Common responsibility) นั่นก็เพราะระบบนิเวศโลกเป็นระบบปิด การกระทำของแต่ละรัฐย่อมสัมพันธ์กระทบกันทั้งระบบ ฉะนั้นเมื่อมนุษยชาติกำลังก้าวเข้าสู่ยุคแอนโทรโปซีนหลักอธิปไตยเหนือดินแดนจึงไม่เหมาะสมกับโลกในยุคปัจจุบันแต่กลับเป็นอุปสรรคในการร่วมกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก

ด้วยเหตุที่ว่าหลักอธิปไตยเหนือดินแดน มุ่งเน้นการไม่แทรกแซงกันระหว่างรัฐ และสันนิษฐานว่ารัฐแต่ละรัฐจะปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนซึ่งในทางกลับกันหากรัฐสามารถปกป้องทรัพยากรธรรมชาติระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมของตนเองได้ ประเทศอื่นก็ไม่สามารถแทรกแซงได้เช่นกัน การที่รัฐอาศัยข้อจำกัดนี้เพื่อเป็นประโยชน์ย่อมเป็นผลร้ายต่อทรัพยากรโลก

บทความนี้เสนอให้ทบทวนหลักการ State trusteeship และนำเสนอแนวคิด “กฎหมายสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน” (Transnational environmental law) เป็นการมองข้ามเขตแดนสมมุติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ถูกแบ่งแยกโดยชาติพันธุ์ ศาสนา ประเทศที่มุ่งผลประโยชน์ในการแสวงหาทรัพยากรโลก (น้ำมัน แร่ธาตุ ฯลฯ) แต่ยึดมั่นความรับผิดชอบร่วมกันบนเหตุผลทางนิเวศธรรมชาติ

2. โลกที่ถูกแบ่งแยกด้วยอธิปไตยของรัฐ

ข้อสงสัยที่เกี่ยวกับหลักเขตแดนที่มีวัตถุประสงค์ในการแบ่งแยกสังคมมนุษย์ออกจากกันนั้น มักไม่ถูกตรวจสอบโดยนักวิชาการว่ามีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันหรือไม่อย่างไร ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าแนวคิดเรื่องเขตแดน ขอบเขต หรือ ดินแดน เป็นแนวคิดที่ถูกนำเสนอว่ามี

ความสอดคล้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ทุกคน เพราะการสร้างอาณาเขตดินแดนเป็นพฤติกรรมธรรมชาติของมนุษย์ (สัญชาตญาณ) หรือพฤติกรรมห่วงถิ่นที่อยู่ หลักดินแดนจึงมีความเป็นสากลยากที่จะมีข้อโต้แย้ง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ามนุษย์จะมีสัญชาตญาณในการห่วงถิ่นหรือเขตแดน แต่สิ่งที่ทำให้มนุษย์แตกต่างจากชนิดพันธุ์อื่นในโลก คือมนุษย์รู้จักการใช้เหตุและผล (Ratio/Reason) ซึ่งหากพิจารณาการวิวัฒนาการของมนุษย์ในยุคน้ำแข็ง (Ice edge) เป็นต้นมา ปัจจุบันมนุษยชาติกำลังก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ ซึ่งนักวิทยาศาสตร์กล่าวว่าเป็นช่วงเวลาแห่งบททดสอบที่สำคัญยิ่งที่สุดของการใช้หลักเหตุและผล เพื่อตั้งคำถามที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับการเส้นแบ่งเขตแดนทางการเมืองและปฏิรูปความคิดใหม่เกี่ยวกับเส้นเขตแดนทางธรรมชาติที่ใหญ่กว่าที่มีความสำคัญต่อสรรพชีวิตทุกๆ สิ่งมีชีวิตในยุคที่มนุษย์ครอบครองโลกใบนี้ (the Edge of Anthropocene: ผลงานวิจัยรางวัลโนเบลของ Paul Jozef Crutzen and Eugene Stoermer ที่นำเสนอทฤษฎีว่าโลกได้หลุดพ้นจากยุคน้ำแข็งและก้าวเข้าสู่ยุคของ มนุษย์ครอบครองโลก เป็นยุคที่ซึ่งกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ผลักดัน (Driving) ให้เกิดจากเปลี่ยนแปลงต่อระบบนิเวศโลก)¹

2.1 วิวัฒนาการและเหตุผลแห่งหลักอธิปไตยเหนือดินแดน

แนวคิดเรื่องขอบเขตและหลักดินแดนแห่งรัฐเป็นหลักการที่มั่นคงที่สุดและไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ เหตุใดจึงถูกกล่าวเช่นนั้น เราอาจสามารถอธิบายได้ 2 แนวทาง คือ การก่อดั้วจากขอบเขตทางสังคมและภูมิศาสตร์

(ก) ขอบเขตทางสังคมเป็นเขตแดนสมมุติที่ช่วยให้มนุษย์สามารถจำแนกชาติพันธุ์ของตนเองได้ ความสัมพันธ์เครือญาติ คติความเชื่อเดียวกันซึ่งเป็นพื้นฐานในการก่อกำเนิดรัฐชาติ (แต่ในทางกลับกันก็มีการโต้แย้งถึงการเหยียดสีผิว แบ่งชั้นวรรณะ และอื่นๆ)

(ข) ขอบเขตทางภูมิศาสตร์โดยอาศัยระบบแผนที่ (มิใช่อาศัยภูมิศาสตร์ตามธรรมชาติ)² มีความสำคัญในการแบ่งแยกและจัดการทรัพยากรธรรมชาติกำหนดความเป็นเจ้าของที่เหมาะสมและผู้ใดหรือกลุ่มใดควรเป็นผู้ได้ใช้ประโยชน์ที่ชัดเจนซึ่งหลักการแบ่งปันส่วนนี้ยังได้รับอิทธิพลร่วมสมัยจากนักทฤษฎีที่สำคัญคือ John Rawls's theory: Justice as Fairness ที่ชี้เข้าสู่หลักการ

¹ Jan Zalasiewicz, Mark Williams, Will Steffen, and Paul Crutzen, "The New World of the Anthropocene," *Environmental Science & Technology* 44 (7), (February 2010): 2228–2231.

² Miller David and Hashmi H. Sohail, *Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives* (New Jersey: Princeton University Press, 2001), 3-6.

ครอบครอง กรรมสิทธิ์ หน้าที่และความรับผิดชอบ ความยุติธรรม และเท่าเทียมที่สอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของอารยประเทศต่างๆ³

ในทางกฎหมายการกำเนิดขึ้นแห่งอำนาจอธิปไตยและหลักดินแดนยังสามารถสืบค้นลึกลงไปในเชิงประวัติศาสตร์ คือ “สนธิสัญญา Westphalia (เวสต์ฟาเลีย) ค.ศ. 1648” ที่อาจถือได้ว่าเป็นตัวอย่างของการยกระดับโลกทัศน์ ของยุโรปในยุคกลาง (Medieval period) ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากยุคสมัยอำนาจเด็ดขาดแห่งศาสนจักร (the Christendom/Roman Empire) และอาณาจักรมหาอำนาจ ด้วยสงครามและเลือดเนื้อที่ยาวนานเพื่อก้าวเข้าสู่ระบบรัฐชาติใหม่ (New nation-state) สนธิสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยุติการครอบงำของอาณาจักรมหาอำนาจต่างๆ ทั่วยุโรป โดยเนื้อหาของสนธิสัญญากล่าวถึงอำนาจอธิปไตยที่กำหนดความเป็นรัฐชาติมีอิสระเหนือการครอบงำ มีเส้นแบ่งดินแดนชัดเจน มีสิทธิเด็ดขาดในการจัดการกิจการภายในของตนและมีหน้าที่ในการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐชาติอื่นซึ่งผลลัพธ์แห่งสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลี่ยนนำมาซึ่งความชัดเจนของเขตแดน ความสมดุลและความเท่าเทียมกันของรัฐชาติใหม่ทั่วภาคพื้นยุโรป⁴

ด้วยเหตุนี้ “ภูมิศาสตร์ หรือ ดินแดน” จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของรัฐอธิปไตย ซึ่งยึดถือกันว่าเป็นสิทธิของรัฐในการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยเด็ดขาด (เปรียบเทียบกับหลักกรรมสิทธิ์) ภายในดินแดนของตนซึ่งผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจเด็ดขาดนี้⁵ (ระบบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์) ต่อมาระบบการปกครองแบบกษัตริย์ได้ถูกปฏิรูปโดยเริ่มต้นที่ฝรั่งเศสและขยายไปทั่วยุโรปซึ่งหลังจากนั้นผู้ปกครองใหม่เข้าทำข้อตกลงกับพลเมืองของตนในรูปแบบสัญญาประชาคม (Social contract) โดยปัจเจกบุคคลยินยอมสละอำนาจอธิปไตยส่วนตนให้แก่ผู้แทนเพื่อมาปกครองดูแลและปกป้องตนเองจากภัยคุกคามต่างๆ ซึ่งโดยนัยยะของ โทมัส ฮอบบ์ (Thomas

³ Klaus Bosselmann, “Justice and the Environment: Building Blocks for a Theory on Ecological Justice,” in *Environmental Justice and Market Mechanism*, ed. Klaus Bosselman and B.J. Richardson (London, UK: Kluwer Law International, 1999), 30-57.

⁴ Tuomas Kuokkanen, *International Law and the Environment: Variations on a Theme* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2002), 4-5.

⁵ Daniel Philpott, “Ideas and the Evolution of Sovereignty,” in *State Sovereignty*, ed. Sohail H. Hashmi (Pennsylvania: the Pennsylvania State University Press, 1997), 18-19.

Hobbe) เรียกการคุกคาม นี้ว่า “State of Nature”⁶ ส่วนการใช้อำนาจนั้น เมื่อผู้ปกครองได้รับอำนาจอธิปไตยไปจากพลเมืองของตนแล้วต่อมาอำนาจ ถูกกระจายออกเป็น 3 อำนาจหลักตามแนวทางของ ชาร์ล เดอ มงเตสกีเอร์ (Charles de Montesquieu) เพื่อมิให้ผู้ปกครองได้ใช้อำนาจไปในทางที่เป็นอันตรายต่อพลเมืองของตนจากที่มาของอำนาจอธิปไตยและสัญญาประชาคมดังกล่าวมานี้ ย้ำเตือนว่ารัฐมีสิทธิและหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองพลเมืองจากอันตรายคุกคามต่างๆ อันจะเกิดขึ้นกับพลเมืองของตนซึ่งนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐชาติก็จัดสร้างกำลังทหารเพื่อปกป้องอธิปไตย ทรัพยากร และผลประโยชน์ต่างๆ ของตนเองเรื่อยมา⁷

ดังนั้นการมีเขตแดนที่แน่นอนก็ย่อมหมายถึงการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตแดนของตนเองด้วย การเกิดขึ้นของรัฐชาติใหม่ในยุคกลางสร้างความมั่นคงในการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตแดนของตนเองอย่างสมเหตุสมผลให้ได้มากที่สุดเพื่อประโยชน์สุขของพลเมืองของตนโดยมองทรัพยากรธรรมชาติเป็นเสมือน “ทุน” ที่ให้แหล่งพลังงานและทรัพยากรและเป็นแหล่งดูดซับของเสียในการรองรับการพัฒนาประเทศสร้างความร่ำรวย เมื่อหลักเขตแดนมีความสัมพันธ์กับทรัพยากรและความร่ำรวย การแสวงหาทรัพยากรโลกข้ามแดนจึงเป็นผลลัพธ์ที่ตามมาของการเกิดขึ้นของรัฐใหม่และการล่าอาณานิคม (Ecological Imperialism ค.ศ. 900-1900)

นับตั้งแต่การเริ่มต้นแห่งยุคสนธิสัญญาสันติภาพฯ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมายุโรปได้สร้างความเข้มแข็งมากขึ้นจากการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมต่างๆ และที่สำคัญและก้าวหน้าที่สุดคือการปฏิวัติอุตสาหกรรม (1700-1800) และนำโลกเข้าสู่ยุคแห่งการล่าอาณานิคม (Colonialism) และจักรวรรดินิยม (Imperialism) (ค.ศ. 1880-1914) เพื่อสร้างความมั่งคั่งและการแสวงหาทรัพยากรและแรงงาน (the Wealth of Nations, Adam Smith, 1776)⁸ อย่างไรก็ตามความสงบสุขที่แท้จริงตามสนธิสัญญาเกิดขึ้นเพียงสั้นๆ แต่ความขัดแย้งและสงครามไม่ได้หายไปไหน หากแต่เปลี่ยนรูปแบบการคุกคามออกไปจากระบบการครอบงำทางศาสนจักรเดิมและมหาอำนาจ

⁶ Andreas Reckemmer, *Postmodern Global Governance* (Baden: Nomos Publishing, 2004), 13.

⁷ Stephen C. McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Non-navigational Uses* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 61.

⁸ Jean L. Cohen, *Globalization and Sovereignty: Rethinking legality, legitimacy and Constitutionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 8-9.

เข้ามาสู่การครอบงำจากรัฐชาติมหาอำนาจใหม่ การแข่งขันกันระหว่างประเทศในยุโรปนำมาซึ่ง การแสวงหาทรัพยากรข้ามเขตแดน การค้าทาส จากทวีปต่างๆ ทั่วโลกและสงคราม

ปัญหาการอ้างอธิปไตยเหนือดินแดนและการแย่งชิงเขตแดนระหว่างประเทศเจ้าอาณานิคมจึงเกิดขึ้นจนเกิดข้อพิพาทกรณี the Island of Palmas case, 1928 ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา กับเนเธอร์แลนด์⁹ ซึ่งประเทศเจ้าอาณานิคมเดิมต่างๆ ได้รับผลกระทบจากผลลัพธ์ของสงครามโลกครั้งที่ 1 (1914-1918) ต่อมาเกิดข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อนิยามความชัดเจนของ “รัฐอธิปไตย” (State sovereignty)¹⁰ ภายใต้ข้อตกลง Montevideo Convention 1933 มาตรา 1¹¹ กำหนดคุณลักษณะของรัฐชาติไว้ว่า (1) ประชากร (2) เขตแดนกำหนด (3) ผู้ปกครอง/รัฐบาล (4) ได้รับการยอมรับจากรัฐชาติอื่น เพื่อมีสถานะเป็นรัฐชาติและเป็นส่วนหนึ่งของสังคมระหว่างประเทศภายใต้หลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศเดียวกัน กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐชาติในการยึดถือปฏิบัติต่อกันและร่วมกัน ถึงแม้สังคมระหว่างประเทศจะยอมรับหลักการ self-determination¹² เป็นพื้นฐาน แต่กิจกรรมบางอย่างของรัฐอาจถูกจำกัดการกระทำเพื่อรักษาความสงบสุขของสังคมส่วนรวม ดังนั้นรัฐชาติใดที่ต้องการการยอมรับจากรัฐชาติอื่นก็จำเป็นต้องยินยอมปฏิบัติตามหลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ข้อจำกัดนี้ปรากฏในคดี The Trail Smelter Case [United States of America v Canada, 1941]¹³ วางหลักไว้ว่าไม่มีรัฐชาติใดที่จะใช้เขตแดนของตนเองเพื่อเป็นเหตุให้เกิดคว้น (มลพิษ) อันส่งผลกระทบร้ายแรงแก่รัฐชาติอื่นๆ (ไม่สามารถอ้างหลักดินแดนเพื่อก่อความเสียหายให้แก่รัฐอื่นได้) อย่างไรก็ตามหลักการไม่ถูกครอบงำหรือ การตัดสินใจแห่งตนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งเสรีภาพ

⁹ Office of Legal Affairs, “Island of Palmas case (Netherlands, USA),” UNOLA, accessed November 9, 2016, http://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf.

¹⁰ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), 178-180.

¹¹ *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States* (1933) TS No 881, 165 LNTS 19, Article 1.

¹² Alexander Gillespie, “Implementation and Compliance Concerns in International Law: The State of the Art within Three International Regimes,” *NZJ Envtl. L.*, no. 7 (2003): 53.

¹³ Office of Legal Affairs, “Trail smelter case (USA, Canada),” UNOLA, accessed November 9, 2016, http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf.

ที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 8 กล่าวว่าไม่มีรัฐใดมีสิทธิในการแทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่นโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง¹⁴

ต่อมาตามข้อตกลง Montevideo คำว่า “a defined territory” ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงกายภาพเชิงภูมิศาสตร์เท่านั้นแต่ถูกขยายความรวมถึงนัยยะทางความมั่นคงเชิงอำนาจอธิปไตยเหนือเขตแดนทั้งปวง (Territorial integrity)¹⁵ ซึ่งถูกตีความครอบคลุมถึง “สรรพสิ่งต่างๆ” ภายใต้ขอบเขตทางกายภาพและเขตแดนสมมติทางอำนาจ ดังนั้นเมื่อบริบทของความเป็นรัฐอิสระ (Independent) ประกอบกับอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดและเขตแดนที่ครอบครองรัฐชาติจึงมีสิทธิเพียงผู้เดียวในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ นักกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญท่านหนึ่งได้สนับสนุนหลักดินแดน (การใช้ระบบแผนที่เพื่อสร้างขอบเขต) ไว้ว่าอาณาเขตของรัฐถูกกำหนดด้วยเส้นสมมติทางภูมิศาสตร์ที่ลากผ่านพื้นผิวโลกเพื่อแบ่งอาณาเขตของรัฐใหม่ให้ชัดเจนระหว่างขอบเขตของตนกับรัฐที่ติดกันหรืออาณาเขตที่ไม่สมควรครอบครอง หรือบริเวณทะเลเปิด¹⁶ และภายในขอบเขตสมมตินี้ รัฐมีอำนาจอธิปไตยในการหวงกันและหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยหลักการแบ่งสันปันส่วนอย่างเท่าเทียมนี้จะทำให้สงครามระหว่างประเทศสามารถแก้ไขปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรและสามารถระงับข้อพิพาทได้ง่ายขึ้นเมื่อเส้นสมมติได้ถูกกำหนดให้ชัดเจนดังนั้นความสงบสุขที่ปราศจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญของหลักดินแดนเพื่อแสดงสิทธิในการแสวงหาประโยชน์และความเป็นเจ้าของเหนือทรัพยากรโลก

แต่อย่างไรก็ตามการใช้ “สิทธิอธิปไตย”¹⁷ ย่อมต้องควบคู่กับภาระหน้าที่ด้วยเช่นกัน ด้วยเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศ อันได้แก่ หลักการอธิปไตยเหนือเขตแดน สิทธิและภาระหน้าที่ของรัฐในการไม่ล่วงละเมิดกิจการภายในของรัฐอื่นก่ให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่อธิปไตยภายใต้เขตแดนที่ชัดเจนของตนเองในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งสิ้นสุดลง ณ บริเวณเส้น

¹⁴ *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States* (1933) TS No 881, 165 LNTS 19. Article 8.

¹⁵ Christian Marxsen, “Territorial Integrity in International Law- Its Concept and Implications for Crimea,” *ZaoRV*, 75, (2015): 7-26.

¹⁶ Lassa Oppenheim, *International Law: A Treaties*, 3th ed. Ronald F. Roxburgh. (Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd: 2005) 361-364.

¹⁷ *Island of Palmas Case (or Miangas)*, United States v Netherlands, Award, (1928) II RIAA 829, ICGJ 392 (PCA 1928).

เขตแดนไม่ว่าจะเป็นทางภูมิศาสตร์หรือเส้นแบ่งเขตสมมุติทางการเมืองภายใต้หลักอธิปไตยเหนือดินแดน ระบบนิเวศโลกและส่วนประกอบทางนิเวศต่างๆ กลายเป็น “วัตถุติบ”, “เครื่องมือเครื่องใช้”, “สิ่งต่างๆ”, “ทรัพยากรธรรมชาติ” เพื่อถูกใช้ประโยชน์แก่ผู้เป็นเจ้าของ เมื่อหลักการดังกล่าวมีความสากล พื้นโลกถูกแบ่งแยกเป็นรัฐชาติต่างๆ มีอำนาจอธิปไตยในการจัดสรรทรัพยากรของตนเองในลักษณะเด็ดขาด¹⁸ การใช้ทรัพยากรโลกจึงไร้ขีดจำกัดแต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่เหนือกว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจสังคมหรือเหตุทางภูมิศาสตร์นั้นคือสังคมมนุษย์อยู่ภายใต้ระบบนิเวศของโลกใบเดียวกันภายใต้แนวคิด “the planetary boundaries”^{19 20} ขอบเขตของระบบนิเวศโลกสนับสนุนทุกสรรพสิ่งในโลกในการดำเนินชีวิตซึ่งแน่นอนว่ามิได้มีการแบ่งแยกด้วยเขตแดนของรัฐชาติใด

3. ข้อจำกัดภายใต้หลักอธิปไตยเหนือดินแดน (limitation of territorial sovereignty)²¹

3.1 ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะ (limitation of characteristic feature)

หากพิจารณาถึงจุดกำเนิดแห่งอำนาจอธิปไตยและหลักดินแดนแล้ว คงยากที่จะปฏิเสธว่าภัยคุกคามจาก “State of Nature” ที่ Thomas Hobbes สร้างสรรค์ขึ้นเพื่อให้ปัจเจกบุคคลเกิดการรวมตัวสละอำนาจอธิปไตยของตนนั้นได้สำเร็จเป็นความจริงในยุคแอนโทโรปซินซึ่งภัยทางธรรมชาติต่างๆ ที่กิจกรรมของรัฐและกลุ่มบุคคลต่างๆ มีส่วนเร่งให้รุนแรงมากขึ้นหรือยาวนานมากขึ้นนั้นเกินกว่า “กำแพงสมมติแห่งรัฐ” จะปกป้องพลเมืองจากภัยคุกคามใหม่ได้ (การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คลื่นความร้อน ความแห้งแล้งที่ยาวนาน ไฟป่าและหมอกควันพิษ การขยายพื้นที่ของโรคระบาด พายุที่รุนแรงมากขึ้น ฯลฯ) ดังนั้นการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐภายใต้อำนาจอธิปไตยจึงมีข้อจำกัดซึ่งไม่สามารถปกป้องพลเมืองจากภัยอันตรายคุกคามต่างๆ จากภายนอกได้

¹⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir, “The Convention on Biological Diversity: Supporting Ecological Sustainability or Prolonging Denial,” *Nordic Environmental Law Journal* 1 (2010): 81-103.

¹⁹ Johan Rockström and Anders Wijkman, *Bankrupting Nature: Denying Our Planetary Boundaries* (Abingdon: Routledge, 2012), 44-47.

²⁰ Johan Rockström et al., “Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity,” *Ecological and Society* 14, (2) (2009). Accessed June 12, 2012. <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.

²¹ Douglas Fisher, *Legal Reasoning in Environmental Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2013), 71.

หรืออาจเรียกว่า “สิ่งแวดล้อมและมลพิษข้ามโลก” (Global transboundary environmental pollutions)^{22 23} ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ (a) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดภายในเขตแดนรัฐ (Intra-territorial pollution) (b) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นในพื้นที่ระหว่างเขตแดนรัฐ (Transboundary pollution) (c) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นในพื้นที่นอกรัฐไม่อยู่ในเขตแดนรัฐใด (Common areas) (d) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศโลก (Global environmental pollution) ดังต่อไปนี้

(a) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดภายในเขตแดนรัฐ (Intra-territorial pollution) หมายความว่ามลพิษต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตแดนรัฐและส่งผลกระทบต่อภายในรัฐต้นกำเนิดโดยไม่ส่งผลกระทบต่อรัฐอื่น ความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้ย่อมจำกัดอยู่เฉพาะภายในรัฐต้นกำเนิดและถ้าไม่มีสนธิสัญญาเป็นกรณีเฉพาะ กฎหมายระหว่างประเทศจะไม่มีผลกระทบต่อรัฐนั้นหมายถึงรัฐมีเสรีภาพในการใช้ประโยชน์จากอธิปไตยเหนือเขตแดนของตนมากเท่าที่ไม่มีการเรียกร้องจากรัฐอื่นๆ

(b) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นในพื้นที่ระหว่างเขตแดนรัฐ (Transboundary pollution) หมายความว่ามลพิษที่เกิดขึ้นในรัฐแต่ส่งผลกระทบต่อรัฐเพื่อนบ้านอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและเศรษฐกิจของรัฐอื่น

(c) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นในพื้นที่นอกรัฐไม่อยู่ในเขตแดนรัฐใด (Common areas) หมายความว่าพื้นที่ Common areas ในทางระหว่างประเทศ ซึ่งหากมิได้รับการปกป้องตามสนธิสัญญาเฉพาะ เช่น the Antarctica พื้นที่เหล่านี้ย่อมได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมของรัฐตามแหล่งกำเนิดอื่นๆ ซึ่งถึงแม้จะเป็นพื้นที่ระหว่างประเทศตามหลัก Common heritage of mankind แต่ไร้ซึ่งสภาพบังคับและไม่มีมาตรการทางการพิสูจน์ที่เหมาะสม²⁴

²² Kasperson J.X. and Kaspenson R.E., “Border Crossings” in *the Social Contours of Risk: Volume II, Risk Analysis, Corporation & the Globalization of Risk*, ed. Kasperson J.X. and Kaspenson R.E (London: Earthscan, 2005), 217-248.

²³ Mason Michael, *The New Accountability: Environmental Responsibility across Borders* (London: Earthscan, 2005), 8.

²⁴ Prue Taylor, *An Ecological Approach to International Law: Responding to challenge of climate change* (London: Routledge, 1998), 118.

(d) แหล่งกำเนิดมลพิษเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศโลก (Global environmental pollution) หมายความว่าผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ที่กระทบต่อระบบนิเวศโลก

อาจกล่าวได้ว่าหลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ทุกรัฐยึดมั่นมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถปกป้องพลเมืองให้ปลอดภัยได้จากภัยคุกคามทางการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเกิดขึ้นโดยกิจกรรมของมนุษย์ตาม (a), (b), (c), (d) ได้

3.2 ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับยุคสมัยใหม่ทางธรณีวิทยา (limitation of Anthropocene)

แอนโทรโปซีน คือ ยุคสมัยใหม่ทางธรณีวิทยาซึ่งเป็นยุคที่มนุษย์และกิจกรรมต่างๆ (เช่น วัฒนธรรม จารีตประเพณี ความเชื่อ กฎเกณฑ์ กฎหมาย) ของมนุษย์เป็นแรงผลักดันให้ระบบนิเวศโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการรองรับ ยืดหยุ่น และฟื้นฟูตนเองของระบบนิเวศโลกซึ่งหากการกระทำต่างๆ ของมนุษย์ยังดำเนินอยู่ต่อไปเช่นเดิม ผลกระทบอาจทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อสภาพชั้นบรรยากาศระดับชีวลัยซึ่งนั่นหมายความว่าความล้มเหลวของสิ่งมีชีวิตทั้งหมด (Biosphere collapse)²⁵ อันเป็นมหันตภัย ของมวลมนุษยชาติ

ภายใต้อาณาเขตของชั้นบรรยากาศโลก (หรืออาจเรียกว่า “ชีวลัย”) ไม่ว่ามนุษย์จะนิยามส่วนประกอบของธรรมชาติในคำใดก็ตาม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ สิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้อาณาเขตของชาติใดหรือไม่ต่างก็สนับสนุนกันทำหน้าที่แลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางชีวเคมีซึ่งกันและกันทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต (ดิน น้ำ ลม ไฟ) ภายใต้กฎธรรมชาติที่วิทยาศาสตร์เรียกว่า “วัฏจักรแห่งความสัมพันธ์ธาตุ” หรือ “วัฏจักรทางชีวธรณีเคมี” (Biogeochemical cycles)²⁶ ซึ่งสิ่งต่างๆ หลากหลายทางชีวภาพเหล่านี้เป็นที่มาของกลไกของระบบวัฏจักรแห่งความสัมพันธ์ธาตุทั้ง 4 (1) วัฏจักรภาคน้ำ (2) วัฏจักรภาคบรรยากาศ (3) วัฏจักร

²⁵ Glen Barry, “Terrestrial ecosystem loss and biosphere collapse,” *Management of Environmental Quality: An International Journal* 25, no. 5 (2014): 542.

²⁶ Ernst-Detlef Schulze, “Uncertainties of Global Biogeochemical Predictions” in *Global Biogeochemical cycles in the climate system*, ed. Ernst-Detlef Schulze, Martin Heimann, Sandy Harrison, Elisabeth Holland, Jonathan Lloyd, Iain Colin Prentice and David Schimel (Massachusetts: Academic Press, 2001), 3-14.

จักรภาคปฐพี และ(4) วัฏจักรภาคสิ่งมีชีวิต²⁷ ที่เกี่ยวพันสัมพันธ์กันข้ามแดนของรัฐ ดังนั้นวัฏจักรทั้ง 4 ไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้โดยชัดเจนตามแผนที่หรือขอบเขตสังคมอย่างที่กล่าวมาแล้ว

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ปัญหาวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมโลกได้ถูกยกระดับให้มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน สิทธิมนุษยชน สิทธิการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ความต้องการของอนุชนรุ่นต่อไป ความมั่นคงทางอาหาร อันเป็นประเด็นสากลเพื่อพยายามเพิ่มน้ำหนักความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ของรัฐและกลุ่มปัจเจกมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนด้านสิ่งแวดล้อมก็มักจะถูกลดความสำคัญลงเมื่อไปกระทบกับประเด็นความยากจนหรือความมั่นคงของประเทศ (national security) ซึ่งประเด็นเหล่านี้กลายเป็นข้อเถียงอันชอบธรรมที่รัฐยกขึ้นและละเลยในการแสดงความรับผิดชอบต่อระบบนิเวศโลกข้ามเขตแดนตน

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International environmental law) เป็นสาขาหนึ่งในกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ (Public international law) ซึ่งเชิดชูยอมรับหลักอธิปไตยเหนือดินแดนเชิงความมั่นคงของประเทศ (ดังจะเห็นได้จากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ) กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศให้การรับรองว่า ทุกประเทศมีสิทธิอธิปไตยในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนแต่ไม่ได้กำหนดขอบเขตในการใช้ประโยชน์ ดังนั้นการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของตนจึงถูกผลักดันด้วยการแข่งขันทางเศรษฐกิจและความต้องการทางสังคมซึ่งลัทธิบริโภคนิยมสมัยใหม่นำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัดและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทรัพยากรโลกตามมา ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงชี้ให้เห็นว่าระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมิได้ห้ามโดยตรงต่อรัฐในการใช้สิทธิ จนทำลายหรือเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศทางธรรมชาติของตนเอง (abuse and neglect in its own right) และจะมีความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมก็ต่อเมื่อการกระทำของรัฐตนได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างชัดเจนร้ายแรงต่อสังคมและเศรษฐกิจของรัฐเพื่อนบ้าน²⁸ เช่น หากประเทศ BB เปลี่ยนแปลงสภาพป่าดิบชื้นในเขตแดนประเทศตนเองให้กลายเป็น

²⁷ Brian Walker and David Salt, *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Change World* (Washington, D.C: Island Press, 2006), 2-10.

²⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir, "The significance of default: A study in environmental law methodology with emphasis on ecological sustainability and international biodiversity law," (PhD diss., Uppsala University, 2009), 203-207.

พื้นที่ปลูกกล้วยเหลือง ถึงแม้จะกระทบระบบนิเวศโลกแต่ก็ไม่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศและหรือสนธิสัญญาที่ตนได้ลงนามไว้เพราะสนธิสัญญาทั้งหมดในระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยอมรับหลักอธิปไตยเหนือดินแดนและสิทธิในการใช้ทรัพยากรฯ (the principle 21 of the Stockholm Declaration 1972, the principle 2 of the Rio Declaration 1992, restated in Article 3 of the Convention of Biological Diversity 1992)²⁹ เช่นกรณี the Aral Sea Basin ในยุคสหภาพโซเวียตที่เหตุผลในการพัฒนาประเทศเศรษฐกิจและสังคมได้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศที่สำคัญของโลกโดยกฎหมายระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ไขใดๆ ได้³⁰ และไม่สามารถถูกแทรกแซงได้

โดยอาศัยความจริงตามหลักวิทยาศาสตร์นี้ นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศพยายามกำหนดสรรพสิ่งต่างๆ ให้สอดคล้องโดยจำแนกออกได้ดังนี้ (ก) สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศเฉพาะถิ่นภายในเขตแดนรัฐ (endemic biodiversity) (ข) สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศที่อพยพย้ายถิ่นไม่อยู่ในรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นการถาวร (movable biodiversity) (ค) สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศที่พิกังอาศัยใน Common areas (Both endemic and movable biodiversity inhabit within the common areas) (ง) สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศโลก (The global biodiversity commons หรือ bio-complexity)^{31 32} ซึ่งโดยวงจรของวัฏจักรธรรมชาติลักษณะนี้ การก้าวข้ามอาณาเขตอธิปไตยของรัฐและเชื่อมโยงความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศทางพื้นดินสู่ขอบเขตของชั้นบรรยากาศชีวลิขและมหาสมุทร ความเป็นจริงตามระบบธรรมชาติและวงจรแห่งสสารต่างๆ นี้ไม่

²⁹ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration) (Stockholm, 16 June 1972; UN Doc., A/Conf.48/14, 11 ILM 1461 (1972)), at Chapter I.: *Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (the Rio Declaration) (Rio de Janeiro, 12 August 1992; UNGA/CONF.151/26 (Vol. I), at Principle 4.

³⁰ Thiti Waikavee, “the Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability,” (PhD diss., University of Auckland, 2015), 75, accessed November 22, 2016, <https://researchspace.auckland.ac.nz/handle/2292/28261>.

³¹ Donna G. Craig, Robinson A. Nicholas, and Koh Kheng-Lian, *Chapter 20*, vol. II, *Capacity Building for Environmental Law in the Asian and Pacific Region: Approaches and Resources* (Manila: Asian Development Bank, 2002), 605-607.

³² William K. M. et al., “Defining and Unraveling Biocomplexity,” *BioScience* 51, no.12 (December 2001): 1018-1023.

สามารถจับต้องหวงกันหรือยึดถือไว้ภายใต้หลักดินแดน ซึ่งหลักดินแดนและหลักอธิปไตยของรัฐนี้เองเปรียบเสมือนอุปสรรคทางความคิดของระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและในประเทศ และเป็นข้อโต้แย้งอาวุธที่ยืนหยัดตรงข้ามแนวคิดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น ภาวะเรือนกระจก หรือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ด้วยเหตุแห่งแอนโทรโปซีนตามที่กล่าวมานี้ มนุษยชาติไม่ว่าจะเป็น รัฐ หรือไม่ ต่างมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโลกทุกคน (Global responsibility) ซึ่งนั่นก็เพราะโดยธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนต่างใช้ประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจาก “กองทรัพย์สินร่วมของโลก” (Global commons) ในยุคสมัยที่การกระทำของเราทุกคนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศโลกที่เปลี่ยนแปลง ณ ขณะนี้

ซึ่งในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หลักการที่สำคัญในการดูแล “ทรัพย์สินร่วมกัน” เป็นหลักการที่สอดคล้องและสามารถนำมาปรับปรุงกับยุคสมัยแห่งแอนโทรโปซีน คือ (1) Common Heritage of Mankind, (2) Common Concern of Humankind, (3) Common But Differentiated Responsibility โดยหลักการสำคัญทั้ง 3 หลักการนี้ปรากฏในสนธิสัญญาและเอกสารระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับสากล³³ โดยเป็น “หน้าที่ทางสิ่งแวดล้อม” แก่ประเทศที่อ้างหลักอธิปไตยในการครอบครองแหล่งทรัพยากรทางชีวภาพที่สำคัญของโลกในการปกป้องระบบนิเวศโลกที่สำคัญเหล่านั้นซึ่งหน้าที่ในการปกป้องดูแลระบบนิเวศของโลกนี้ควรได้มาตรฐานในระดับ “due diligence” เพื่อป้องกันอันตรายใดๆ อันอาจเกิดขึ้นหรือมีผลกระทบต่อระบบนิเวศนั้น เช่น ประเทศออสเตรเลีย อ้างหลักอธิปไตยเหนือดินแดนในเกรตแบร์รีเออร์รี่ฟ (Great Barrier Reef) นั้นย่อมหมายความว่าถึงรัฐบาลออสเตรเลียหน้าที่ทางสิ่งแวดล้อมที่จะปกป้องระบบนิเวศที่สำคัญนี้ มากกว่าการอ้างสิทธิเด็ดขาดในการใช้ทรัพยากร³⁴ และเมื่อประเทศออสเตรเลียได้ใช้ความระมัดระวังถึงขนาด due diligence แล้วก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องต่อการก่อให้เกิดมลพิษข้ามพรมแดนที่กระทบต่อระบบนิเวศของเกรตแบร์รีเออร์รี่ฟ ในเวทีการประชุมสถานะโลกร้อน (ซึ่งนั่นอาจหมายถึงการขอรับการสนับสนุนทางการเงินระหว่างประเทศหรือมาตรการช่วยเหลืออย่างอื่นด้วย)

³³ Taylor, *An Ecological Approach to International Law*, 277, 293.

³⁴ Department of Environment and Science, “Executive Summary: Broadening and enhancing reef protection regulation,” accessed June 19, 2018. <https://www.qld.gov.au/environment/assets/documents/reef/enhancing-reef-protection-regulations-ris-summary.pdf>.

3.3 ข้อจำกัดเกี่ยวกับการฟ้องร้อง (limitation of environmental litigation)³⁵

กรณีอาจมีการโต้แย้งว่ากลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศเปิดโอกาสให้รัฐเรียกร้องความเสียหายทางมลพิษข้ามแดนผ่านกระบวนการละเมิดระหว่างประเทศ (international tort law) อยู่แล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติหลักละเมิดระหว่างประเทศเป็นกลไกที่ล่าช้าและมีข้อจำกัดไม่ต่างกับหลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่ตอบสนองต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศโลกในยูเคแอนโทรโปซีนเพราะเหตุว่า (1) สิทธิการเรียกร้องความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมถูกจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐภายใต้หลักดินแดน (2) ระดับความเสียหายตกอยู่ภายใต้นิยาม “significance” ที่จำกัดเพียงเศรษฐกิจและสังคมของมนุษย์ยุคปัจจุบัน (3) ความเสียหายจำกัดเฉพาะทรัพย์สินรัฐเท่านั้น (4) ระดับความเสียหายไม่รวมถึง Common areas and Global environmental harms ตามที่กล่าวไว้เบื้องต้น³⁶ ซึ่งข้อจำกัดของหลักอธิปไตยเหนือดินแดนข้อนี้ส่งผลกระทบสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศกรณีปัญหามลพิษข้ามแดนและอื่นๆ

ดังนั้นหากยึดมั่นในหลักอธิปไตยเหนือดินแดนผู้สนับสนุนแนวทางนี้ก็จำเป็นต้องผลักดันให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่กระทบกับสิทธิมนุษยชนเพื่ออาศัยหลักสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดนอำนาจอธิปไตยรัฐและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจำต้องถึงขนาดเกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจสังคมและสุขภาพอนามัย ที่สอดคล้องกับหลัก *Jus Cogens* และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ *Erga omnes* โดยความพยายามตามแนวทางนี้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในประเทศไทย คือ การใช้มาตรการทางศาล Judicial Mechanism กับกรณีกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำตาล สัญชาติไทย ที่ขยายพื้นที่ปลูกอ้อยเข้าสู่ประเทศกัมพูชาและเกิดปัญหาที่ดินกับกลุ่มชาวบ้าน³⁷ ผสมกับความพยายามด้านการใช้มาตรการ non-judicial mechanism เพื่อกดดันแหล่งเงินทุนควบคู่กัน³⁸

³⁵ Daniel Bodansky, *the Art and Craft of International Environmental Law* (Massachusetts: Harvard University Press, 2010), 247.

³⁶ Robert V. Percival, “International responsibility and liability for environmental harm,” in *Handbook of International Environmental Law* Routledge, ed. Shawkat Alam, Jahid Hossain Bhuiyan, Tareq Chowdhury and Erika J. Techera (London: Routledge, 2013), 681-695.

³⁷ นันทชนก วงษ์สมุทร, “ฟ้องศาลไทย กล่าวหาผิดผล ไร่รื้อทำกินชาวกัมพูชานับพัน,” *BBC*, 2 เมษายน 2018.

³⁸ Richard Baker & Nick McKenzie, “ANZ failed to meet human rights standards: government report,” *The Sydney Morning Herald*, October 11, 2018.

4. ข้อเสนอ State Trusteeship

ข้อเสนอเรื่อง State trusteeship ถูกหยิบยกขึ้นมาในการอภิปรายทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นกระบวนการหนึ่งในความพยายามสลายความเข้มข้นของรัฐในการยึดถือสิทธิทางอธิปไตยที่จะใช้ทรัพยากรโลก (rights to exploit natural resources) ที่ไม่เหมาะสมในยุคสมัยใหม่ทางธรณีวิทยาภายใต้การกล่าวอ้างความเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวและใช้หลักอธิปไตยเป็นข้อเถียงความรับผิดชอบร่วมกันต่อระบบนิเวศโลก เช่น เถียงเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ฯลฯ ด้วยเหตุนี้เมื่อโลกก้าวเข้าสู่ยุคสมัยที่มนุษย์ครองโลก ผลกระทบเชิงลบทั้งหลายจึงถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันโดยมีผู้นำเสนอแนวทางให้ปรับปรุงหลักอธิปไตยเหนือดินแดน (State as owner) มาเป็น หลัก “State Trusteeship”³⁹ (State as trustee)

State trusteeship มิได้มุ่งล้มล้างหลักอธิปไตยของรัฐแต่พยายามโต้แย้งการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่ถูกต้องตามพื้นฐานสิทธิในทรัพย์สินของ John Locke ในยุคเวสต์ฟาเลีย⁴⁰ มาสู่หลักการบริหารจัดการแบบ “ทรัพย์สินร่วม”⁴¹ โดยเปรียบระบบนิเวศโลกทั้งระบบ คือ “กองทรัสต์ของมนุษยชาติ” (Common trust) และรัฐชาติทั้งมวลเป็นตัวแทนของมนุษยชาติในการกำกับดูแลและใช้ประโยชน์ ซึ่งรัฐต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นและร่วมกันในการปกป้องดูแลระบบนิเวศโลก (Earth Commons)⁴² ⁴³ ซึ่งข้อเสนอนี้ความจริงก็มีใช้เป็นเรื่องใหม่แต่มีรากฐานมาจาก E.B. Weiss 1984 บนหลักการ the Planetary Trust⁴⁴ หลังจากกระแสการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ขยายตัวสู่สากลโดยมีความพยายามให้ถูกขับเคลื่อนผ่าน “คณะมนตรีทรัสต์แห่งสหประชาชาติ” (United Nations Trusteeship Council) แต่เนื่องจากกระแส

³⁹ Klaus Bosselmann, *Earth Governance: Trusteeship of the Global Commons* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing: 2015), 125.

⁴⁰ Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, *ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สาขาวิชาและความแตกต่างหลากหลาย*, แปลโดย จิตติภัทร พูนขำ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม, 2560), 426.

⁴¹ Bosselmann, *Earth Governance*, 125-126.

⁴² Ibid., 145-149, 165-171.

⁴³ Barry Brunette, “State, Global Environmental Governance and the Earth Charter,” in *The Earth Charter: A Framework for Global Governance*, ed. Klaus Bosselmann and Ronald J. Engel (Amsterdam: KIT, 2010), 129-130.

⁴⁴ E.B. Weiss, “the Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity,” *Ecology L.Q.* 11, no.4 (1984): 495-582.

สิ่งแวดล้อมในยุคนั้น (Cold War) ไม่สามารถต่อสู้กับกระแสเสรีนิยมและบริโภคนิยมได้ แนวคิดและหลักการ Planetary trust และ คณะมนตรีทรัสต์แห่งสหประชาชาติ จึงถูกยกเลิกไปนับตั้งแต่ 1994 ซึ่งความผิดพลาดนี้เป็นบทเรียนที่สำคัญต่อนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศถึงการใช้เหตุผลทางสิ่งแวดล้อม (Environmental reasons) ปะปนกับเหตุผลทางการเมือง (Political reasons) เป็นเหตุให้ไม่ได้รับการสนับสนุนและพ่ายแพ้

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศโลกเป็นความแท้จริงทางวิทยาศาสตร์ ข้อเสนอต่างๆ ที่นำเสนอผ่านรากฐานหลักการ “ทรัสต์มหาชน” (Public trust) จึงยังคงถูกนำเสนอเพื่ออภิปรายอย่างมีเหตุผลมากขึ้นตามลำดับ เช่น Peter Sand⁴⁵ ให้ความเห็นว่าเมื่อความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศโลกได้รับรองว่าเป็น Common concern of humanity รัฐย่อมมีหน้าที่ปกป้องเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติ (Beneficiary) โดยกระทำการเสมือน a fiduciary and trustee⁴⁶

State trusteeship ไม่ได้เป็นอริกับหลักอธิปไตยของรัฐบาลพื้นฐานทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด ซึ่งเขตแดนแห่งกรรมสิทธิ์และทรัพยากรต่างๆ ยังคงอยู่ใต้อธิปไตยเหนือดินแดนเพียงแต่การใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศโลกจะถูกกำกับดูแลผ่านคณะกรรมการโลกในลักษณะ “ทรัพย์สินร่วม” มิใช่การแสวงหาประโยชน์แบบตัวใครตัวมันอีกต่อไป ดังนั้นรัฐจึงเป็นเสมือน “ผู้พิทักษ์” ปกป้องกองทรัพย์สินร่วมเพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติภายใต้ความรับผิดชอบ Fiduciary obligation ซึ่งนักวิชาการเสนอว่าในการประยุกต์ใช้หลัก Trusteeship นั้น รัฐในฐานะผู้พิทักษ์ย่อมยึดถือการปกป้องผลประโยชน์ของมวลมนุษยชาติเพื่อสร้างสมดุลกับสิทธิในการใช้อธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรโดยเด็ดขาด ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องนำหลักการทางสิ่งแวดล้อมสากลต่างๆ มาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น “หลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า” มาบังคับใช้ก่อนการใช้ “สิทธิในการใช้ประโยชน์” เป็นต้น

⁴⁵ Peter H. Sand, "Sovereignty Bounded: Public Trusteeship for Common Pool Resources," *Global Environmental Politics* 4, no.1 (2004): 47-71.

⁴⁶ Ibid., 52.

5. สรุป

บทความนี้เสนอแนะว่าหลักอธิปไตยเหนือดินแดนไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อมโลกในปัจจุบันเพราะมีข้อจำกัดแห่งความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโลกเฉพาะภายในเขตประเทศหรือรัฐของตนเท่านั้น (บ้านใครบ้านท่าน ไม่ก้าวก่ายกัน) สวนทางกับการก้าวเข้าสู่ยุคสมัยแอนโทรโปซีนซึ่งโลกธรรมชาติและผลกระทบทางนิเวศไร้เขตแดน การทำลายทรัพยากรธรรมชาติจากทวีปหนึ่งก่อผลกระทบต่อทวีปหนึ่ง

อีกทั้งการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนยังไม่สามารถเป็นหลักในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรโลกได้เพราะสิทธิอธิปไตยในการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติมักถูกใช้อย่างเกินส่วนแต่ในทางกลับกันความรับผิดชอบกลับจำกัด โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีระบบกฎหมายภายในประเทศด้านสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพที่อ่อนแอซึ่งโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมส่วนมากเป็นโครงการของรัฐและหรือรัฐร่วมกับเอกชนและหรือจัดสรรสัมปทานให้กับเอกชนซึ่งเมื่อรัฐเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการโดยยึดมั่นความชอบธรรมตามหลักอธิปไตยเหนือดินแดนแบบเด็ดขาด รัฐจึงจะเลยการปฏิบัติตามหลักการสากลทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ และรัฐก็อาศัยสิทธิตามหลักการเด็ดขาดดังกล่าวมานี้เพื่อเป็นข้ออ้างข้ออ้างเกี่ยวกับความรับผิดชอบร่วมกันในทางระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ในทางปฏิบัติรัฐจึงมีอำนาจในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของตนเองหรือเปลี่ยนแปลงสภาพไปอย่างสิ้นเชิงโดยอาศัยข้ออ้างตามหลักอธิปไตยเหนือดินแดนนั่นเอง

โดยส่วนตัวแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าการแก้ไขกลไกทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กรณีลักษณะสิ่งแวดล้อมข้ามแดนต่างๆ จำเป็นต้องสลายความยึดมั่นในความเชื่อเรื่องหลักอธิปไตยเหนือดินแดนให้อ่อนลงเสียก่อน โดยอาศัยข้อโต้แย้งทางวิทยาศาสตร์โลกเป็นพื้นฐานให้มั่นคง ส่วนในเชิงสังคมนั้น ด้วยสังคมโลกาภิวัตน์และบริบทของยุคสมัยทางธรณีวิทยาเปลี่ยนแปลงก้าวเข้าสู่ยุคที่มนุษยชาติต่างมีศักยภาพมากขึ้น สามารถติดต่อกันไร้พรมแดนและบรรษัทข้ามชาติมีอิทธิพลแทรกแซงนโยบายเหนือรัฐและกิจกรรมมนุษย์เร่งให้เกิดผลกระทบต่อโลกก่อเกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมต่างๆ ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมจึงสมควรถูกจำกัดเฉพาะภายในรัฐเท่านั้นแต่รัฐควมแสวงหาความร่วมมือในการปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศโลกและรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นหลักการ State trusteeship จึงเหมาะสมกับยุคแอนโทรโปซีน

References

- Bodansky Daniel. *the Art and Craft of International Environmental Law*. Massachusetts: Harvard University Press. 2010.
- Bosselmann Klaus. *Earth Governance: Trusteeship of the Global Commons*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2015.
- Christian Marxsen. “Territorial Integrity in International Law-Its Concept and Implications for Crimea.” *ZaoRV*, 75 (2015): 7-26.
- Cohen J. Jean. *Globalization and Sovereignty: Rethinking legality, legitimacy and Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press. 2012.
- Craig, G. Donna, Robinson A. Nicholas, and Koh Kheng-Lian. *Chapter 20*. Vol. II, *Capacity Building for Environmental Law in the Asian and Pacific Region: Approaches and Resources*. Manila: Asian Development Bank. 2002.
- Dunne, Tim, Kurki Milja, and Smith Steve. *ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสาขาวิชาและความแตกต่างหลากหลาย* [International relations theories : discipline and diversity]. Translated by Jittipat Poonkham. 1 ed. Bangkok: Siam, 2017. (in Thai)
- Ernst-Detlef Schulze. “Uncertainties of Global Biogeochemical Predictions.” In *Global Biogeochemical cycles in the climate system*, edited by Ernst-Detlef Schulze, Martin Heimann, Sandy Harrison, and David Schimel, et al., 3-14. Massachusetts: Academic Press, 2001.
- Fisher D.E. *Legal Reasoning in Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar. 2013.
- Gillespie Alexander, “Implementation and Compliance Concerns in International Law: The State of the Art within Three International Regimes,” *NZJ EnvttLL*, 7 (2003): 53.

- Jóhannsdóttir, Aðalheiður. “The significance of default: A study in environmental law methodology with emphasis on ecological sustainability and international biodiversity law.” PhD diss., Uppsala University, 2009.
- Kanongnij Sribuaiaim. “ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม” [Environmental Justice]. Bangkok: Institute of Public Policy Studies, Foundation for the Promotion of Public Policy Studies, 2017. (in Thai)
- Kasperson J.X. and Kaspenson R.E. “Border Crossings.” In *The Social Contours of Risk: Volume II, Risk Analysis, Corporation & the Globalization of Risk*, edited by Kasperson J.X. and Kaspenson R.E, 217-248. London: Earthscan, 2005.
- Kuokkanen Tuomas. *International Law and the Environment: Variations on a Theme*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International. 2002.
- Mason Michael. *The New Accountability: Environmental Responsibility across Borders*. London: Earthscan. 2005.
- McCaffrey S.C. *The Law of International Watercourses: Non-navigational Uses*. Oxford: Oxford University Press. 2001.
- Miller David and Hashmi H. Sohail. *Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives*. New Jersey: Princeton University Press. 2001.
- Oppenheim Lassa. *International Law: A Treaties*, 3th ed. Ronald F. Roxburgh. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd. 2005.
- Philpott D. Z. “Ideas and the Evolution of Sovereignty.” In *State Sovereignty*, edited by Sohail H. Hashmi, 18-19. Pennsylvania: the Pennsylvania State University Press, 1997.
- Rechkemmer Andreas. *Postmodern Global Governance*. Baden: Nomos. 2004.
- Robert V. Percival. “International responsibility and liability for environmental harm.” In *Handbook of International Environmental Law Routledge*, edited by Shawkat

- Alam, Jahid Hossain Bhuiyan, Tareq Chowdhury and Erika J. Techera, 681-695. London: Routledge. (2013).
- Rockström Johan and Wijkman Anders. *Bankrupting Nature: Denying Our Planetary Boundaries*. Abingdon: Routledge. 2012.
- Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, et al. "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity," *Ecological and Society*, 14 (2009): 2.
- Sand H. Peter. "Sovereignty Bounded: Public Trusteeship for Common Pool Resources," *Global Environmental Politics* 4:1 (2004): 47-71.
- Taylor Pure. *An Ecological Approach to International Law*. Abingdon: Routledge. 1998.
- Waikavee Thiti. "The Ecological Covenant Approach to International Biodiversity Regimes: Transformative Aspects of Global Governance for Sustainability." PhD in Law diss., University of Auckland. 2015.
- Walker Brian and David Salt. *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People. In a Change World*. Washington, D.C: Island Press. 2006.
- William K. M., Thomas J. B., et al. "Defining and Unraveling Biocomplexity," *BioScience*, 51 Issue 12 (2001):1018-1023.
- Zalasiewicz, Jan, Mark Williams, Will Steffen, Paul Crutzen, "The New World of the Anthropocene," *Environmental Science & Technology*, 7, 44 (2010): 2228-2231.