

การอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับความร่วมมือ
ในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือ
Thailand's Implementation as Regard to the Issue of Co-operation
on the Control of Marine Pollution from Operation of Vessels

พิชชา ใจสมคม

Pitcha Jaisomkom

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

Faculty of Law, Eastern Asia University

บทคัดย่อ

มลพิษทางทะเลที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือนั้นส่งผลกระทบการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอันมาก และเพื่อแก้ปัญหาลี้ภัยแวดล้อมที่เกิดจากมลพิษจากปฏิบัติการของเรือจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐเจ้าของธง (flag state) รัฐท่าเรือ (port state) หรือรัฐชายฝั่ง (coastal state) ความร่วมมือหนึ่งของการจัดการปัญหาลี้ภัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นคือการมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล ใช้ร่วมกันดังเช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law Of the Sea--UNCLOS) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 as Modified by the Protocol of 1978: MARPOL 73/78) ซึ่งในบทความนี้จะเรียกว่า UNCLOS และ MARPOL 73/78 ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีของอนุสัญญาทั้งสองฉบับมีพันธกรณีที่จะต้องอนุวัติการกฎหมายภายในของตนเอง บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา การอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการปฏิบัติการของเรือตาม UNCLOS และ MARPOL 73/78 ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยยังไม่ได้อนุวัติการกฎหมายที่เกี่ยวกับความร่วมมือในการควบคุมมลพิษจากปฏิบัติการของเรือแต่อย่างใด

คำสำคัญ: มลพิษทางทะเล, ปฏิบัติการของเรือ, รัฐเจ้าของธง, รัฐท่าเรือ, รัฐชายฝั่ง

Abstract

Marine pollution from the operation from vessels has a great impact on the living of human life. In resolving the environmental problem from the pollution cause by the operation of vessels, it needs cooperation of various parties, such as flag states, port states and coastal states. Cooperation of people in handling the environmental problem is to enact environmental law for common use, such as the United Nations Convention on the Law Of the Sea--UNCLOS and the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 as modified by the Protocol of 1978 : MARPOL 73/78, hereinafter referred to as UNCLOS and MARPOL 73/78. Thailand as a party to both conventions has an obligation to the implementation of domestic legislation therefor. This article is to study the implementation of Thailand's domestic laws as regard to the issue of

cooperation for the control of marine pollution from the operation of vessels under UNCLOS and MARPOL 73/78. Up to this date, Thailand has not yet taken any action to such an effect.

Keywords: marine pollution, operation of vessels, flag state, port state, coastal state



บทนำ

ทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นแหล่งอาหาร แหล่งแร่ธาตุ แหล่งเชื้อเพลิง แหล่งพันธุกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศ (พิชชา ใจสมคม, 2552) และยังเป็นแหล่งคมนาคมหลักที่ใช้ในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศเนื่องจากส่วนใหญ่ของพื้นผิวโลกเป็นพื้นผิวน้ำ ทะเลจึงมีความสำคัญเนื่องจากเป็นเส้นทางเดินเรือที่เชื่อมต่อภูมิภาคของโลกเข้าด้วยกัน ซึ่งการเดินเรื่อนั้นก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลได้หลายทาง (โชติกา วิทยารากุล, 2557) ไม่ว่าจะเป็นมลพิษที่เกิดขึ้นจากการกระทำโดยไม่ตั้งใจของมนุษย์ เช่น มลพิษที่เกิดจากอุบัติเหตุทางเรือ กรณีเรือโดนกันชนหินโสโครก หรือเป็นมลพิษที่เกิดจากการกระทำโดยตั้งใจของมนุษย์ดังเช่น มลพิษที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการของเรือไม่ว่าจะเป็นมลพิษที่รั่วไหลจากอุปกรณ์ที่ใช้ในการเดินเรือ เก็บกัก หรือสูบน้ำมัน การรั่วไหลระหว่างสูบน้ำมันกลางทะเลจากเรือใหญ่ไปสู่เรือเล็ก หรือระหว่างเรือเทียบท่า เป็นต้น (ดวงเด่น นาคสีหราช, 2557)

ผลกระทบจากมลพิษทางทะเลที่เกิดจากปฏิบัติการของเรื่อนั้นส่งผลกระทบเป็นวงกว้างทั้งต่อสุขภาพอนามัย การดำรงชีวิตของมนุษย์ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันนำมาซึ่งปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอันเกิดจากการปล่อยทิ้งน้ำมันออกจากเรื่อนั้นมีหลากหลายและสามารถแพร่กระจายไปได้เป็นวงกว้างด้วยอิทธิพลของกระแสน้ำ คลื่น และลมซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อมในทะเลโดยทั่วไปตลอดจนกระทบต่อห่วงโซ่อาหารในทะเลตั้งแต่แพลงตอน ปลา นก และสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเลและอาจส่งผลต่อมนุษย์ในท้ายที่สุด (Peace, 1993) แม้ว่าภาวะมลพิษจากแหล่งต่างๆ ที่ปล่อยลงสู่ทะเลนั้น มลพิษจากเรือมีส่วนเพียงร้อยละ

12 เมื่อเทียบกับมลพิษจากแหล่งอื่นก็ตาม แต่หากขาดการป้องกันและควบคุมที่มีประสิทธิภาพแล้วภาวะมลพิษจากเรือจะเพิ่มขึ้นและก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศต่างๆ ตระหนักถึงความสำคัญในการควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นจากเรือ หลายประเทศมีกฎหมายภายในที่ออกมาเพื่อควบคุมมลพิษจากการเดินเรือแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง มลพิษทางทะเลที่เกิดจากปฏิบัติการของเรื่อนั้นสามารถเกิดขึ้นบริเวณใดก็ได้เพราะมลพิษเกิดจากตัวเรือซึ่งสามารถเคลื่อนที่ได้ทั้งในบริเวณที่อยู่ภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ (national juristic of state) อันได้แก่ทะเลอาณาเขต (territorial sea) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) และไหล่ทวีป (continental shelf) ของรัฐชายฝั่ง และบริเวณที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ อันได้แก่ ทะเลหลวง (high seas) (จุมพต สายสุนทร, 2550) จึงเป็นการยากที่จะควบคุมภาวะมลพิษจากเรือโดยวิธีการจำกัดพื้นที่โดยใช้มาตรการป้องกันและควบคุมจากรัฐชายฝั่ง รัฐท่าเรือหรือโดยควบคุมจากรัฐเจ้าของธงเรือเพียงอย่างเดียว เช่นกรณีที่ภาวะมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือเกิดขึ้นในพื้นที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐเช่นทะเลหลวง (high seas) ซึ่งรัฐเจ้าของธงเรือจะมีบทบาทในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากเรือที่ซุกซนก็ตาม แต่ความเสียหายยังคงเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและท้ายที่สุดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังนั้นการควบคุมภาวะมลพิษจากปฏิบัติการของเรือจึงมีความสำคัญมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะควบคุมมลพิษและรักษาสีสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้แต่เพื่อให้การควบคุมมลพิษจากปฏิบัติการของเรือและ

การรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐต่างๆ ทั้งรัฐเจ้าของธงเรือ (flag state) รัฐชายฝั่ง (coastal state) รัฐเจ้าของท่าเรือ (port state) หรือรัฐต่างๆ อยู่รอบๆ ฝั่งทะเลย่อมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งและควรถือเป็นนโยบายและนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างรัฐทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงการอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับความร่วมมือในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือ ในบทความนี้ ซึ่งก่อนจะนำเสนอถึงการอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทย ผู้เขียนขอแนะนำเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักความร่วมมือในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการปฏิบัติการของเรือตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law Of the Sea—UNCLOS) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 as modified by the Protocol of 1978: MARPOL 73/78) ซึ่งในบทความนี้จะเรียกว่า UNCLOS และ MARPOL 73/78

แนวความคิดและหลักความร่วมมือในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการปฏิบัติการของเรือตาม UNCLOS และ MARPOL 73/78

1. แนวความคิดในการควบคุมมลพิษจากปฏิบัติการของเรือ

แนวความคิดในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือ นั้น มีที่มาจากแนวความคิดพื้นฐานของการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อม (anthropocentric approach) (จุมพต สายสุนทร, 2550) ที่มองว่าการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นไปเพื่อสวัสดิภาพของมนุษย์ทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นสุขภาพ อนามัย เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้นหากมนุษย์ตระหนักถึงสวัสดิภาพของตนเองทั้งปัจจุบันและอนาคตแล้ว ก็จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ให้อยู่ในสภาพที่ดีที่สุดทั้งนี้

เพื่อประโยชน์ของมนุษย์เองและการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นดังเช่นกรณีมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ นั้น การแก้ปัญหาตามแนวความคิดนี้ก็คือ ความร่วมมือกันของมนุษย์ที่อาศัยอยู่ตามที่แตกต่างกัน ทั่วโลก และแนวความคิดที่ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม (ecocentric approach) (จุมพต สายสุนทร, 2550) ที่ถือว่ามนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมไม่แตกต่างจากพืช สัตว์ และสิ่งอื่นๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม ดังนั้นมนุษย์จึงไม่มีอำนาจที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ แต่เพียงอย่างเดียวและที่สำคัญคือมนุษย์ไม่มีสิทธิทำลายสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของมนุษย์เอง แต่มนุษย์มีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ตลอดเวลา เพื่อให้สิ่งแวดล้อมยังคงมีอยู่ต่อไปเพื่อประโยชน์ของสิ่งแวดล้อมในอนาคต ดังนั้นตามแนวความคิดนี้ การกระทำของมนุษย์จึงต้องสอดคล้องกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อมและไม่ควรกระทบกระเทือนต่อส่วนอื่นๆ ของสิ่งแวดล้อมที่ไม่ใช่มนุษย์ไม่ว่าจะเป็น พืช สัตว์ น้ำ อากาศ ทะเล เป็นต้น (จุมพต สายสุนทร, 2550) จากแนวคิดพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมทั้งสองแนวจึงนำมาซึ่งหลักการทางสิ่งแวดล้อมในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือ

2. หลักความร่วมมือในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือตาม UNCLOS และ MARPOL 73/78

ในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือมีหลักการทางสิ่งแวดล้อมที่ควรนำมาพิจารณาหลายหลัก แต่หลักความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นหลักการสำคัญที่จะหยิบยกขึ้นมาในบทความนี้ เนื่องจากมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ นั้นสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกๆ พื้นที่ทางทะเลทั้งบริเวณที่อยู่ในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐและบริเวณที่เลยเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐออกไป ดังเช่นกรณีของภาวะมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือซึ่งเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ทางทะเลที่เรือนั้นแล่นผ่าน ดังนั้นหลักความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน ลด ควบคุม และกำจัดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจึงเป็นหลักการที่สำคัญ (เขมจุฑา สุวรรณจินดา, 2558) ทั้งในส่วนของการป้องกัน การแก้ปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น รวมถึงการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดจากปฏิบัติการของเรืออีกด้วย และจากแนวความคิดด้าน

สิ่งแวดล้อมที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันของมวลมนุษยชาติ อาศัยอยู่ตามที่ต่างๆ ของโลก ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ประกอบกับความพยายามในการรวบรวมจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิและพันธกรณีของรัฐต่างๆ ในการใช้ทะเล จึงนำมาซึ่งกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นกฎหมายและเป็นที่มาของ UNCLOS และ MARPOL 73/78 ซึ่งรัฐต่างนำมาปฏิบัติในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือ ซึ่งหลักความร่วมมือนี้สามารถแยกพิจารณาเป็นความร่วมมือด้านต่างๆ ดังนี้

2.1. ความร่วมมือตาม UNCLOS ปฏิบัติการของเรือซึ่งเกิดในพื้นที่ทางทะเลซึ่งส่งผลกระทบเป็นวงกว้างไปสู่พื้นที่ทางทะเลบริเวณต่างๆ และรวมไปถึงรัฐชายฝั่งและรัฐท่าเรือได้ ความร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่อคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งหากพิจารณาตาม UNCLOS แล้วจะเห็นว่าความร่วมมือของรัฐภาคีในระดับภูมิภาคในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลโดยไม่จำกัดว่าแหล่งกำเนิดมลพิษจะมาจากแหล่งใด จึงเป็นหลักการสำคัญซึ่งรวมถึงความร่วมมือในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ

UNCLOS ได้กำหนดประเด็นความร่วมมือไว้ 4 เรื่อง กล่าวคือ ความร่วมมือในการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือเกิดขึ้นแล้ว ความร่วมมือในการจัดทำแผนฉุกเฉินต่อต้านภาวะมลพิษ การศึกษาโครงการวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดทั้งเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์สำหรับการจัดทำข้อบังคับ ประเด็นความร่วมมือดังกล่าวเป็นประเด็นความร่วมมือขั้นต่ำซึ่งรัฐจะร่วมมือกันในเรื่องนั้นๆ แต่ก็ไม่ห้าม หากรัฐต่างๆ จะร่วมมือกันในด้านอื่นนอกเหนือที่กำหนดไว้ใน UNCLOS (เชมจุทา สุวรรณจินดา, 2558) เช่นหากรัฐจะร่วมมือกันในการกำหนดมาตรการป้องกัน การควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือ การบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน ระหว่างรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธงเรือ รัฐท่าเรือ รวมไปถึงการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากมลพิษทางทะเลที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ เพื่อให้การคุ้มครองสีงแวดล้อมทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

ก. ความร่วมมือในการพัฒนากฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาข้อที่กำหนดให้รัฐร่วมมือกันทั้ง

ในระดับโลกและในกรณีที่เหมาะสมในระดับภูมิภาค ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศรวมทั้งแนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการระหว่างประเทศที่ได้รับการเสนอแนะซึ่งสอดคล้องกับ UNCLOS เพื่อการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลโดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะภูมิภาค แต่อย่างไรก็ตามความร่วมมือในระดับภูมิภาคดังกล่าวเป็นความร่วมมือที่ไม่ได้มีลักษณะบังคับ แต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐนั้นในการปฏิบัติตามพันธกรณีของความร่วมมือตามข้อ 197 UNCLOS (ข้อ 197 United Nations Convention on the Law Of the Sea) ว่าจะร่วมมือในระดับโลกหรือในระดับภูมิภาคตามความเหมาะสมของแต่ละภูมิภาคหรือไม่ในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ทำให้เห็นได้ว่าพันธกรณีดังกล่าวนี้ไม่ได้จำกัดแหล่งที่มาของมลพิษ ดังนั้นสาระสำคัญของความร่วมมือดังกล่าวจะครอบคลุมแหล่งกำเนิดมลพิษทุกแหล่ง (เชมจุทา สุวรรณจินดา, 2558) ซึ่งรวมถึงมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือด้วย และความร่วมมือในระดับโลกหรือระดับภูมิภาคดังกล่าวก็ไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น ความร่วมมือนั้นอาจเป็นเพียงกฎเกณฑ์ มาตรฐาน แนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะในระดับโลกหรือระดับภูมิภาคก็ได้ แต่ทั้งนี้ สนธิสัญญา กฎเกณฑ์ มาตรฐาน แนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับ UNCLOS ตามที่กำหนดไว้ใน 197 ของ UNCLOS (เชมจุทา สุวรรณจินดา, 2558)

ข. ความร่วมมือในการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายต่อสีงแวดล้อม ที่กำหนดว่าเมื่อรัฐได้รู้ถึงกรณีที่สีงแวดล้อมทางทะเลตกอยู่ภายใต้ภัยอันตรายจากความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือได้รับความเสียหายจากมลพิษแล้วให้รัฐนั้นแจ้งแก่รัฐอื่นๆ ซึ่งรัฐนั้นเห็นว่าน่าจะได้รับผลกระทบจากความเสียหายเช่นว่านั้นทราบโดยทันที รวมทั้งแจ้งให้องค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจทราบด้วย ตามข้อ 198 UNCLOS (ข้อ 198 United Nations Convention on the Law Of the Sea) จะเห็นได้ว่าพันธกรณีของรัฐในการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่ใกล้จะถึงนี้ไม่ได้จำกัดเฉพาะความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือเกิดขึ้นแล้วในดินแดนของรัฐเท่านั้นแต่ขยายรวมไปถึงความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือเกิดขึ้นแล้วในดินแดนของรัฐอื่นด้วย

(เชมจุชา สุวรรณจินดา, 2558) สืบเนื่องจากพันธกรณีในการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือเกิดขึ้นแล้วตามข้อ 198 UNCLOS ข้างต้น ซึ่งกำหนดให้รัฐที่ได้รับผลกระทบกระเทือน ตามขีดความสามารถของตน และองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ร่วมมือกันเท่าที่จะเป็นไปได้ในการจัดผลของภาวะมลพิษและป้องกันหรือลดความเสียหายให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนี้ ให้รัฐร่วมกันและพัฒนาและส่งเสริมแผนฉุกเฉินสำหรับตอบสนองปฏิบัติการภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตามข้อ 199 UNCLOS (ข้อ 199 United Nations Convention on the Law Of the Sea)

ค. ความร่วมมือในการทำวิจัยและแลกเปลี่ยนข้อมูล ตามข้อ 200 UNCLOS (ข้อ 200 United Nations Convention on the Law Of the Sea) ความร่วมมือในระดับโลกหรือในระดับภูมิภาคอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งรวมถึงการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็คือ ความร่วมมือในการศึกษาวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐโดยเฉพาะรัฐที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันดังเช่น ภูมิภาคอาเซียน ที่กำหนดให้รัฐร่วมมือกันไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจเพื่อความมุ่งประสงค์ในการส่งเสริมการศึกษา การดำเนินโครงการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศและข้อมูลที่ได้มาเกี่ยวกับภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ให้รัฐเหล่านั้นเพียรพยายามที่จะเข้าร่วมอย่างจริงจังในโครงการระดับภูมิภาคหรือระดับโลกเพื่อให้ได้รับความรู้สำหรับการประเมินสภาพและขอบเขตของภาวะมลพิษ การเผชิญกับภาวะมลพิษ รวมทั้งเส้นทาง ความเสี่ยง และการแก้ไขภาวะมลพิษนั้น ซึ่งความร่วมมือในการวิจัยหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์ต่อทุกรัฐในการประเมินถึงลักษณะและขอบเขตของมลพิษ การควบคุมมลพิษ รวมถึงผลกระทบอันจะเกิดขึ้นจากมลพิษและการแก้ไขมลพิษดังกล่าว ดังเช่นกรณีของการควบคุมมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ หากมีความร่วมมือในการศึกษาวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในการควบคุมมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ การควบคุมมลพิษ ความเสี่ยงในการเผชิญมลพิษ รวมถึงการแก้ไขสถานการณ์มลพิษที่เกิดขึ้นก็

จะทำให้การควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (เชมจุชา สุวรรณจินดา, 2558)

ง. ความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐกำลังพัฒนา เพื่อให้การควบคุมมลพิษทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ข้อ 202 UNCLOS (ข้อ 202 United Nations Convention on the Law Of the Sea) กำหนดให้รัฐที่พัฒนาแล้วอาจให้ความช่วยเหลือแก่รัฐกำลังพัฒนาโดยเฉพาะความในด้านวิทยาศาสตร์และด้านเทคนิค เพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตลอดทั้งการป้องกัน ลดและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลโดยความช่วยเหลือดังกล่าว

ความร่วมมือตาม UNCLOS นั้นเป็นความร่วมมือขั้นต่ำที่รัฐภาคีควรจะมีครอบคลุมความร่วมมือทั้ง 4 ด้านซึ่งได้ระบุไว้ใน 197 ถึงข้อ 202 แต่หากรัฐภาคีมีความประสงค์ในการกำหนดความร่วมมือในระดับโลกหรือในระดับภูมิภาคในด้านอื่นๆ นอกเหนือจากความร่วมมือในการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือเกิดขึ้นแล้ว ความร่วมมือในการทำแผนฉุกเฉินต่อต้านภาวะมลพิษ การศึกษาวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูล การกำหนดเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อจัดทำข้อบังคับก็สามารถทำได้ตราบทเท่าที่ไม่ขัดกับ UNCLOS (เชมจุชา สุวรรณจินดา, 2558)

2.2 ความร่วมมือตามพันธกรณี MARPOL 73/78 ของรัฐในระดับภูมิภาคเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษจากปฏิบัติการของเรือ MARPOL 73/78 ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของมลพิษประเภทต่างๆ จากเรือ เช่น น้ำมัน ของเหลวที่เป็นพิษ สารอันตราย น้ำเสีย และขยะ เป็นต้น โดยจะปรากฏอยู่ในภาคผนวกต่างๆ ของอนุสัญญา (จุมพต สายสุนทร, 2550) และในฐานะที่ MARPOL เป็นสนธิสัญญา รัฐที่เข้าเป็นภาคีแห่ง MARPOL 73/78 จึงมีพันธกรณีระหว่างประเทศโดยตรงที่ต้องผูกพันตามข้อบังคับในภาคผนวกต่างๆ ของ MARPOL 73/78 โดยเฉพาะภาคผนวกที่มีลักษณะบังคับ (mandatory) ซึ่งได้แก่ภาคผนวกที่ 1 ว่าด้วยมลพิษน้ำมันและภาคผนวกที่ 2 ว่าด้วยของเหลวที่เป็นพิษบรรจุหีบห่อ ส่วนภาคผนวกที่ III- VI นั้นรัฐภาคีแห่ง MARPOL 73/78 เลือกที่จะผูกพันหรือไม่ก็ได้ (optional) (จุมพต สายสุนทร, 2550) แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของ MARPOL 73/78 คือการป้องกัน

และการควบคุมภาวะมลพิษต่างๆ จากเรือเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นพันธกรณีของรัฐภาคีแห่ง MARPOL 73/78 จึงเป็นพันธกรณีของรัฐเจ้าของธงเรือเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องประกันว่าการก่อสร้าง อุปกรณ์ สิ่งติดตั้ง การดำเนินการและวัสดุของเรือนั้นเป็นไปตามข้อบังคับต่างๆ ของ MARPOL 73/78 อย่างเคร่งครัด(จุมพต สายสุนทร, 2550) ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา MARPOL 73/78 เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 และอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 (ดวงเด่น นาคสีหราช, 2557) ดังนั้นประเทศไทยจึงมีพันธกรณีในการอนุวัติการกฎหมายในประเทศในเรื่องความร่วมมือ

MARPOL 73/78 มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือ ทั้งที่เกิดจากการเดินเรือและจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับเรือ และครอบคลุมสิ่งที่ก่อมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งอนุสัญญานี้จะวางกฎระเบียบให้รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อลด และป้องกันมลพิษจากเรือ โดยจะต้องมีมาตรการลงโทษเรือที่ซุกซ่อนของตอนที่ละเมิดกฎเกณฑ์ นั้นหมายถึงรัฐภาคีจะต้องออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับเรือของตนให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางทะเล โดยให้รัฐภาคีมีพันธกรณีในการดำเนินการดังนี้

ก. รัฐเจ้าของธงเรือ (flag state) เนื่องจากพันธกรณีของรัฐบาลแห่ง MARPOL 73/78 เป็นการป้องกันและควบคุมมลพิษต่างๆ จากเรือเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นพันธกรณีของรัฐบาลแห่ง MARPOL 73/78 จึงเป็นพันธกรณีแห่งรัฐเจ้าของธงเรือที่จดทะเบียนกับตนเป็นสิ่งสำคัญในการบังคับการตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ใน MARPOL 73/78 ในการป้องกัน ลดและควบคุมภาวะมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ

ข. รัฐท่าเรือ (port State) วิธีหนึ่งในการแก้ปัญหาที่เกิดจากรัฐเจ้าของธงเรือไม่สามารถควบคุมเรือที่ซุกซ่อนของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ความร่วมมือกับรัฐท่าเรือซึ่งตามข้อ 218 UNCLOS (ข้อ 218 United Nations Convention on the Law Of the Sea) กำหนดว่าเมื่อเรืออยู่ในท่าเรือหรือท่าเรือนอกชายฝั่งของรัฐโดยสมัครใจ รัฐนั้นอาจทำการสอบสวนและหากมีหลักฐานยืนยันก็สามารถดำเนินการสอบสวนพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการปล่อยทิ้งใดๆ จากเรือนั้นลงสู่ทะเลนอกน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต

หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐนั้นซึ่งเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่หรือที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจในกรณีของ MARPOL 73/78 โดยองค์การพาณิชย์นาวีระหว่างประเทศ (IMO) (จุมพต สายสุนทร, 2550) และหากการปล่อยทิ้งข้างต้นกระทำลงในทะเลที่เป็นน่านน้ำภายในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น รัฐเจ้าของท่าเรือดังกล่าวจะไม่สามารถสอบสวนและดำเนินการกระบวนการพิจารณาได้ เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากรัฐนั้นหรือจากรัฐเจ้าของธงหรือจากรัฐซึ่งได้รับความเสียหายหรือที่ถูกละเมิดจากการปล่อยทิ้งที่ฝ่าฝืนดังกล่าว หรือเว้นแต่การปล่อยทิ้งนั้นได้ก่อให้เกิดหรือน่าจะเกิดภาวะมลพิษในน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเจ้าของท่าเรือดังกล่าวเสียเอง (ข้อ 218 United Nations Convention on the Law Of the Sea)

ค. รัฐชายฝั่ง(coastal state) เนื่องจากรัฐชายฝั่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากภาวะมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ เมื่อเรืออยู่ในท่าเรือหรือท่าเรือนอกชายฝั่งของรัฐชายฝั่งโดยสมัครใจ รัฐชายฝั่งนั้นอาจดำเนินการกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับใดๆ ของรัฐชายฝั่งที่ออกตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 UNCLOS หรือกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่เพื่อป้องกันลดและควบคุมภาวะมลพิษที่เกิดจากเรือเช่น MARPOL 73/78 ในเมื่อการฝ่าฝืนนั้นเกิดขึ้นในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งนั่นเอง (ข้อ 220 วรรค 1 United Nations Convention on the Law Of the Sea UNCLOS) ในกรณีที่มีเหตุแน่ชัดให้เชื่อได้ว่าเรือที่แล่นอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งได้ทำการฝ่าฝืนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่เพื่อป้องกันลดและควบคุมภาวะมลพิษที่เกิดจากเรือเช่น MARPOL 73/78 หรือกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐนั้นซึ่งสอดคล้องกับและทำให้กฎเกณฑ์และมาตรฐานเช่นว่านั้นมีผลใช้บังคับ รัฐชายฝั่งอาจกำหนดให้เรือนั้นให้ข้อสนเทศเกี่ยวกับลักษณะพิเศษของตนและท่าที่จดทะเบียนท่าที่จอดแวะครั้งสุดท้ายและท่าที่จะไปจอดแวะต่อไป และข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อที่จะตัดสินว่าได้เกิด

การฝ่าฝืนขึ้นหรือไม่ (ข้อ 220 วรรค 3 United Nations Convention on the Law Of the Sea) และหากมีการฝ่าฝืนดังกล่าวในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือทะเลอาณาเขตของรัฐซึ่งส่งผลให้มีการปล่อยทิ้งอย่างมากอันก่อให้เกิดหรือคุกคามว่าจะก่อให้เกิดภาวะมลพิษอย่างมากต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล รัฐนั้นอาจดำเนินการตรวจสอบทางกายภาพในเรื่องที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนนั้นได้ หากเรือดังกล่าวปฏิเสธที่จะให้ข้อสนเทศหรือหากข้อสนเทศที่เรือนั้นให้มาแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดจากสถานการณ์จริงและหากสถานการณ์แห่งกรณินั้นยืนยันการตรวจสอบเช่นนั้นว่าเป็นการถูกต้อง (ข้อ 220 วรรค 5 United Nations Convention on the Law Of the Sea) เมื่อมีหลักฐานแน่ชัดว่าเรือที่แล่นอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งดังกล่าวได้ฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งที่ออกตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่เพื่อป้องกันลดและควบคุมภาวะมลพิษที่เกิดจากเรือเช่น MARPOL 73/78 อันส่งผลให้เกิดการปล่อยทิ้งที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อแนวชายฝั่งทะเลหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของรัฐชายฝั่งหรือแก่ทรัพยากรใดๆ ของทะเลอาณาเขตหรือของเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งนั้น รัฐชายฝั่งเช่นนั้นอาจดำเนินการสอบสวนพิจารณา รวมทั้งกักเรือนั้นตามกฎหมายของตนโดยมีพยานหลักฐานยืนยันเช่นนั้น (ข้อ 220 วรรค 6 United Nations Convention on the Law Of the Sea)

ดังนั้นการป้องกัน การลดและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือซึ่งรวมถึงมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งนอกเหนือจากความจริงจังของรัฐที่มีเขตอำนาจเหนือเรือโดยตรง ได้แก่รัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของท่าเรือเกี่ยวกับการป้องกัน การลดและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือแล้ว (จุมพต สายสุนทร, 2550) จะเห็นได้ว่าความร่วมมือระหว่างรัฐเจ้าของธงเรือ รัฐท่าเรือและรัฐชายฝั่ง เป็นอีกประเด็นมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในระดับภูมิภาคระหว่างรัฐที่มีอาณาเขตทางทะเลประชิดติดกัน ดังเช่นประเทศในภูมิภาคอาเซียน

การอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือในประเด็นเรื่องความร่วมมือ

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคี UNCLOS และ MARPOL 73/78 ควรพิจารณาในการอนุวัติการกฎหมายสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกี่ยวกับความร่วมมือของรัฐในภูมิภาคนี้ในการควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ

1. ความร่วมมือตาม UNCLOS กล่าวคือ ความร่วมมือตามข้อ 197 UNCLOS (ข้อ 197 United Nations Convention on the Law Of the Sea) ว่าจะร่วมมือในระดับโลกหรือในระดับภูมิภาคตามความเหมาะสมของแต่ละภูมิภาคหรือไม่ในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ความร่วมมือในการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือเกิดขึ้นแล้วตามข้อ 198 UNCLOS (ข้อ 198 United Nations Convention on the Law Of the Sea) ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะทำให้การคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากเรือมีประสิทธิภาพเพราะการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือเกิดขึ้นแล้วในดินแดนของรัฐเท่านั้นแต่ขยายรวมถึงความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือเกิดขึ้นแล้วในดินแดนของรัฐอื่นในภูมิภาคด้วย (เชมจุฑา สุวรรณจินดา, 2558) ความร่วมมือในการศึกษาวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐโดยเฉพาะรัฐที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันดังเช่น ภูมิภาคอาเซียน ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ปรากฏในข้อ 200 UNCLOS (ข้อ 200 United Nations Convention on the Law Of the Sea) ความร่วมมือของรัฐในการกำหนดเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์เพื่อจัดทำกฎเกณฑ์มาตรฐาน ตลอดจนทั้งแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินงานในระดับโลกและระดับภูมิภาค ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือ กล่าวคือ ให้รัฐร่วมมือกันไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ในการกำหนดเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อจัดทำและแจ้งรายละเอียดของหลักเกณฑ์มาตรฐานและแนวปฏิบัติ และวิธีการที่ได้รับการเสนอแนะเพื่อการป้องกัน การลดและการควบคุมภาวะมลพิษของสีงแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือตามข้อ 201 UNCLOS (ข้อ 201 United Nations Convention on

the Law Of the Sea) หรือความร่วมมือด้านอื่นๆ ที่รัฐภาคีประสงค์ในการกำหนดความร่วมมือในระดับโลกหรือในระดับภูมิภาคในด้านอื่นๆ นอกเหนือจากความร่วมมือในการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายที่ใกล้จะถึงหรือเกิดขึ้นแล้ว ความร่วมมือในการทำแผนฉุกเฉินต่อต้านภาวะมลพิษ การศึกษาวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูล การกำหนดเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อจัดทำข้อบังคับ ก็สามารถทำได้ทราบเท่าที่ไม่ขัดกับ UNCLOS

2. ความร่วมมือตาม MARPOL นอกเหนือจากความร่วมมือตาม UNCLOS แล้ว ยังมีอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) พร้อมทั้งพิธีสาร ค.ศ.1978 เกี่ยวกับอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของมลพิษประเภทต่างๆ จากเรือ เช่น น้ำมัน ของเหลวที่เป็นพิษ สารอันตราย น้ำเสีย และขยะ เป็นต้น โดยจะปรากฏอยู่ในภาคผนวกต่างๆ ของอนุสัญญา และในฐานะที่ MARPOL เป็นสนธิสัญญา รัฐที่เข้าเป็นภาคีแห่ง MARPOL 73/78 จึงมีพันธกรณีระหว่างประเทศโดยตรงที่ต้องผูกพันตามข้อบังคับในภาคผนวกต่างๆ ของ MARPOL 73/78 โดยเฉพาะภาคผนวกที่มีลักษณะบังคับ (mandatory) ซึ่งได้แก่ภาคผนวกที่ 1 ว่าด้วยมลพิษน้ำมัน และภาคผนวกที่ 2 ว่าด้วยของเหลวที่เป็นพิษ ส่วนภาคผนวกที่ 3- 4 นั้นรัฐภาคีแห่ง MARPOL 73/78 เลือกที่จะผูกพันหรือไม่ก็ได้ (optional) แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของ MARPOL 73/78 คือการป้องกันและการควบคุมภาวะมลพิษต่างๆ จากเรือเป็นสำคัญ ดังนั้นพันธกรณีของรัฐภาคีแห่ง MARPOL 73/78 จึงเป็นพันธกรณีของรัฐเจ้าของเรือเป็นสำคัญที่จะต้องประกันว่า การก่อสร้าง อุปกรณ์ สิ่งติดตั้ง การดำเนินการและวัสดุของเรือเป็นไปตามข้อบังคับต่างๆ ของ MARPOL 73/78 อย่างเคร่งครัดหรือไม่ (จุมพต สายสุนทร, 2550) MARPOL 73/78 มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือ ทั้งที่เกิดจากการเดินเรือและจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับเรือ และครอบคลุมสิ่งที่ก่อมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งอนุสัญญานี้จะวางกฎระเบียบให้รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อลด และป้องกันมลพิษจากเรือ โดยจะต้องมีมาตรการลงโทษเรือที่ชักธงของตนที่ละเมิดกฎเกณฑ์ นั้นหมายถึงรัฐภาคีจะต้อง

ออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับเรือของตนให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางทะเลโดยดำเนินการในฐานะรัฐเจ้าของธงเรือ (flag state) รัฐท่าเรือ (port state) รัฐชายฝั่ง (coastal state) กล่าวคือ

ก. รัฐเจ้าของธงเรือ (flag state) รัฐภาคีแห่ง MARPOL 73/78 มีพันธกรณีในการบังคับการตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ใน MARPOL 73/78 ในการป้องกันลดและควบคุมมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ ตามภาคผนวกต่างๆ เช่นรัฐเจ้าของธงเรือจะต้องควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำมันในภาคผนวกที่ 1 ในกรณีของเรือบรรทุกน้ำมัน (oil tanker) ที่จะต้องไม่อยู่ในพื้นที่พิเศษซึ่งหมายถึงทะเลที่มีลักษณะพิเศษจำเป็นต้องมีวิธีการที่เป็นพิเศษในการป้องกันมลพิษจากเรือ (Annex 1, Regulation 1 (4). 4 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 as modified by the Protocol of 1978: MARPOL 73/78) ที่รัฐเจ้าของธงเรือจะต้องควบคุมมาตรฐานการออกแบบ การก่อสร้าง และอุปกรณ์ประจำเรือ การตรวจสอบ (survey) และการออกใบรับรอง (certificate) เพื่อใช้ในการควบคุมการปล่อยมลพิษน้ำมันจากเรือ (Annex 1, Regulation 20 Paragraph 6 OIL RECORD BOOK International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 as modified by the Protocol of 1978: MARPOL 73/78) โดยมีรายละเอียดของการตรวจสอบก่อนที่จะนำเรือออกไปใช้งานในกรณีเรือใหม่หรือก่อนที่จะออกใบรับรองสำหรับเรือที่ใช้อยู่แล้ว โดยการตรวจสอบดังกล่าวจะต้องครอบคลุมถึงการตรวจสอบโครงสร้าง (structure) อุปกรณ์ (equipment) ระบบ (system) สิ่งติดตั้ง (fitting) การดำเนินการ (arrangements) และวัสดุ (Material) ของเรือเพื่อให้มั่นใจได้ว่าสิ่งต่างๆ ดังกล่าวจะเป็นไปตามข้อกำหนดของภาคผนวกที่ 1 (1978 Protocol Annex 1, Regulation 4 Paragraph1 (a) SURVEYS AND INSPECTIONS นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบอุปกรณ์และปั๊มที่เกี่ยวข้อง ระบบท่อ (piping system) ตลอดทั้งระบบควบคุมและติดตามการปล่อยทิ้งน้ำมัน (oil discharge monitoring and control system) ระบบล้างน้ำมันดิบ (crude oil washing system) อุปกรณ์แยกน้ำมันออกจากน้ำ (oily-water separating equipment)

และระบบกรองน้ำมัน (oil filtering system) ว่าเป็นไปตามข้อกำหนดของภาคผนวกที่ 1 นี้ และยังคงอยู่ในสภาพที่ทำงานได้หรือไม่ ซึ่งระบบการตรวจสอบดังกล่าวจะต้องกระทำอย่างต่ำ 1 ครั้งในระหว่างระยะเวลาการมีผลใช้บังคับของใบรับรอง และในกรณีเช่นนี้การตรวจสอบดังกล่าวจะต้องกระทำไม่ก่อน 6 เดือนและไม่ช้ากว่า 6 เดือนหลังจากวันที่ครบกำหนดครั้งอายุของใบรับรองดังกล่าว ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวของรัฐเจ้าของธงนั้นต้องบันทึกไว้ในใบรับรองการป้องกันมลพิษน้ำมันระหว่างประเทศ (1973) ด้วย (1978 Protocol Annex 1, Regulation 4 Paragraph 1 (C) SURVEYS AND INSPECTIONS และต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงเรือ นั้น แต่ทั้งนี้รัฐเจ้าของธงอาจมอบหมายการตรวจสอบเช่นนั้นให้แก่ผู้ตรวจสอบ (surveyors) ที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อการนั้นหรือให้แก่องค์การที่รัฐเจ้าของธงเรือ นั้นรับรองก็ได้

ข. รัฐท่าเรือ (port state) วิธีหนึ่งในการแก้ปัญหาที่เกิดจากรัฐเจ้าของธงเรือไม่สามารถควบคุมเรือที่ซัดของของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือการให้ความสำคัญกับรัฐท่าเรือในกรณีของ MARPOL 73/78 โดยองค์การพาณิชย์นาวีระหว่างประเทศ (IMO) (จุฬพต สายสุนทร, 2550) และหากการปล่อยทิ้งข้างต้นกระทำลงในทะเลที่เป็นน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น รัฐเจ้าของท่าเรือดังกล่าวจะไม่สามารถสอบสวนและดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากรัฐนั้นหรือจากรัฐเจ้าของธงหรือจากรัฐซึ่งได้รับความเสียหายหรือที่ถูกคุกคามจากการปล่อยทิ้งที่ฝ่าฝืนดังกล่าว หรือเว้นแต่การปล่อยทิ้งนั้นได้ก่อให้เกิดหรือน่าจะเกิดภาวะมลพิษในน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเจ้าของท่าเรือดังกล่าวเสียเองนอกจากนี้รัฐเจ้าของท่าเรือสามารถร้องขอให้รัฐเจ้าของธงหรือผู้ที่รัฐเจ้าของธงมอบหมายทำการซ่อมแซมหรือสำรวจสภาพของเรือและอุปกรณ์ที่ไม่สอดคล้องกับรายการที่ระบุไว้ในใบรับรองอย่างมีนัยสำคัญหรือมีสภาพไม่เหมาะสมที่จะออกเดินทางเพราะจะทำให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ ซึ่งหากเรือดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามก็อาจทำให้ถูกถอนใบรับรองได้ ในกรณีนี้รัฐท่าเรือมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ตรวจสอบหรือองค์การดังกล่าวเท่าที่จำเป็นเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับ และรัฐเจ้าของท่าเรือจะต้องทำให้

แน่ใจได้ว่าเรือดังกล่าวจะไม่ออกจากท่า จนกว่าจะไต่ไปยังท่าซ่อมแซมเรือที่ใกล้ที่สุด โดยไม่คุกคามหรือไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล (1978 Protocol Annex 1, Regulation 4 Paragraph 3 SURVEYS AND INSPECTIONS 3) จะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวดังกล่าวเป็นการให้รัฐเจ้าของท่าเรือเข้ามามีบทบาทในการช่วยตรวจสอบการควบคุมการรั่วไหลของน้ำมันจากปฏิบัติการของเรืออีกทางหนึ่งนอกเหนือจากรัฐเจ้าของธงเรือเพื่อแก้ปัญหาในกรณีรัฐเจ้าของธงไม่สามารถบังคับเหนือเรือนั้นได้ แต่หากเรือนั้นได้เข้ามาจอดในท่าเรือก็จะทำให้รัฐท่าเรือต้องแจ้งแก่รัฐเจ้าของธงเรือหรือองค์การที่รัฐเจ้าของธงมอบอำนาจให้ถึงการรั่วไหลของน้ำมันนั้น โดยรัฐท่าเรือจะต้องไม่อนุญาตให้เรื่อนั้นออกจากท่าจนกว่าจะเรือนั้นจะได้ซ่อมแซมและไม่เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ค. รัฐชายฝั่ง (coastal state) ตาม MARPOL 73/78 ได้กำหนดให้รัฐชายฝั่ง ในกรณีของแท่นขุดเจาะทั้งแบบลอยน้ำและแบบติดกับที่ ซึ่งอยู่ในความหมายของเรือตาม MARPOL 73/78 (MARPOL 73/78, Article 3 Paragraph 1 (a),(b)) ในการที่จะให้ประกันว่าเรือดังกล่าวได้มีสิ่งติดตั้ง (installations) ตามสมควรเท่าที่ทำได้เพื่อให้มั่นใจว่ามีการกักเก็บเศษน้ำมันไว้บนเรือและจะปล่อยทิ้งยังสิ่งอำนวยความสะดวกในการรับกักน้ำมัน (reception facilities) หรือได้กระทำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว และในกรณีของการควบคุมน้ำมันในพื้นที่พิเศษ (Annex 1, Regulation 1 (10) DEFINITIONS 10) มีการควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำมันเข้มงวดกว่าบริเวณอื่นใดและกำหนดให้เรือที่อยู่ในพื้นที่พิเศษจะต้องกักเก็บเศษน้ำมันไว้บนเรือและต้องนำไปปล่อยทิ้งยังสิ่งอำนวยความสะดวกในการรับกักน้ำมัน (reception facilities) ซึ่งหน้าที่ในการจัดให้มีสถานที่สำหรับรับกักน้ำมันจากเรือ MARPOL 73/78 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐชายฝั่งรอบๆ พื้นที่พิเศษหรือรัฐท่าเรือเป็นผู้จัดหา (ANNEX 1, Regulation 10 Paragraph 7 (a) METHODS FOR THE PREVENTION OF OIL POLLUTION FROM SHIPS WHILE OPERATING IN SPECIAL AREAS)

มาตรการตาม MARPOL 73/78 นั้นให้ความสำคัญกับการป้องกัน การลดและควบคุมมลพิษทางทะเลจากจากเรือซึ่งรวมถึงมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือ

นั้นให้ความสำคัญกับการควบคุมมลพิษจากรัฐเจ้าของธง เป็นสำคัญแต่เนื่องจากมลพิษจากปฏิบัติการของเรือ นั้นสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ทางทะเล ดังนั้น การให้ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความร่วมมือด้านต่างๆ กับรัฐท่าเรือและรัฐชายฝั่งในการควบคุมมลพิษจากปฏิบัติการของเรือร่วมกันก็จะทำให้การควบคุมมลพิษจากปฏิบัติการของเรือมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งประเทศในภูมิภาคโดยเฉพาะ ASEAN อาจทำความร่วมมือระหว่างกันเนื่องจากประเทศในอาเซียนยกเว้นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคี MARPOL 73/78 จึงทำให้ประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีพันธกรณีในเรื่องความร่วมมือระหว่างกันไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือในระดับโลกหรือในระดับภูมิภาคตามความเหมาะสมของแต่ละภูมิภาคหรือไม่ในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ความร่วมมือในการแจ้งให้ทราบถึงความเสี่ยงที่ใกล้จะถึงหรือเกิดขึ้นแล้ว ความร่วมมือในการทำวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐ ความร่วมมือในการกำหนดเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์เพื่อจัดทำกฎเกณฑ์ มาตรฐาน ตลอดจนทั้งแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินงานในระดับโลกและระดับภูมิภาค ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือ หรือความร่วมมือด้านอื่นๆ ซึ่งกำหนดไว้ใน UNCLOS หรือความร่วมมือระหว่างรัฐเจ้าของธงเรือ (flag state) รัฐท่าเรือ (port state) หรือรัฐชายฝั่ง (coastal state) ในภูมิภาคในการป้องกัน ลด มลพิษทางทะเลที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือตาม MARPOL 73/78 ซึ่งเกิดขึ้นในบริเวณต่างๆ ในทะเล ไม่ว่าจะเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตต่อเนื่อง ทะเลหลวงหรือแม้แต่เขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น ซึ่งจะทำให้การคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลมีประสิทธิภาพ หรือความร่วมมือในระดับภูมิภาคเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน อันเกิดจากเรือในภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยหรือประเทศในภูมิภาคอาเซียนสามารถทำความตกลงในด้านความร่วมมือดังกล่าวได้อยู่แล้วเนื่องจากความร่วมมือที่กำหนดไว้ใน UNCLOS และ MARPOL 73/78 เป็นความร่วมมือขั้นต่ำที่กำหนดให้ภาคีต้องปฏิบัติตามเท่านั้น

สรุป

จากแนวความคิดพื้นฐานของการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของสีงแวดล้อม (antropocentric approach) (จุมพต สายสุนทร, 2550) จึงมีความพยายามในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ในการมีสวัสดิภาพที่ดีทั้งด้านร่างกาย อนามัย เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความน่ารื่นรมย์ และแนวความคิดที่ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสีงแวดล้อม (ecocentric approach) (จุมพต สายสุนทร, 2550) ที่ทำให้มนุษย์มีหน้าที่ในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมไว้ตลอดเวลาเพื่อให้สีงแวดล้อมยังคงมีอยู่ต่อไปเพื่อประโยชน์ของสีงแวดล้อมในอนาคตและการแก้ปัญหาสีงแวดล้อมตามแนวความคิดทั้งสองนี้ก็คือ ความร่วมมือกันของมนุษย์ที่อาศัยอยู่ตามที่แตกต่างกัน ทั่วโลก อันนำมาซึ่งหลักการทางสีงแวดล้อมในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือ เช่น หลักการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล หลักความรับผิดชอบของรัฐต่อสีงแวดล้อมทางทะเล หลักความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล และหลักการระงับข้อพิพาทด้านสีงแวดล้อมโดยสันติวิธีนั้น

หลักการด้านสีงแวดล้อมดังกล่าวนี้เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิและพันธกรณีของรัฐต่างๆ ในการใช้ทะเล ซึ่งไม่ได้มีสภาพบังคับ แต่ด้วยความพยายามที่จะทำให้กฎเกณฑ์ทางสีงแวดล้อมต่างๆ เหล่านั้นให้เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับต่อรัฐภาคีของสนธิสัญญา ในส่วนของการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษของแหล่งต่างๆ จึงเป็นที่มาของ อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายทั่วไปในการป้องกัน การลดและการควบคุมมลพิษจากเรือโดยเน้นที่เขตอำนาจของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่นรัฐชายฝั่ง (coastal state) รัฐเจ้าของท่าเรือ (port state) และรัฐเจ้าของธง (flag state) เป็นกรอบทั่วไปของอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) พร้อมทั้งพิธีสาร ค.ศ.1978 เกี่ยวกับอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ (Protocol of 1978 Relating to the

International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) รวมกันเรียกว่า MARPOL 73/78 ซึ่งกล่าวถึงรายละเอียดของมลพิษประเภทต่างๆ จากเรือ เช่น น้ำมัน ของเหลวที่เป็นพิษ สารอันตราย น้ำเสีย และขยะ เป็นต้น โดยจะปรากฏอยู่ในภาคผนวกต่างๆ ของอนุสัญญา (จุมพต สายสุนทร, 2550) และในสถานะที่ MARPOL 73/78 เป็นสนธิสัญญา รัฐที่เข้าเป็นภาคีแห่ง MARPOL 73/78 จึงมีพันธกรณีระหว่างประเทศโดยตรงที่ต้องผูกพันตามข้อบังคับในภาคผนวกต่างๆ ของ MARPOL 73/78 โดยเฉพาะภาคผนวกที่มีลักษณะบังคับ (mandatory) ซึ่งได้แก่ภาคผนวกที่ 1 ว่าด้วยมลพิษน้ำมัน และภาคผนวกที่ 2 ว่าด้วยของเหลวที่เป็นพิษบรรจุหีบห่อ (จุมพต สายสุนทร, 2550)

ประเทศไทยในฐานะที่เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา UNCLOS และ MARPOL 73/78 จึงมีพันธกรณีที่จะต้องอนุวัติการตามอนุสัญญาดังกล่าว แต่การจะบังคับให้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวสามารถป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือได้อย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นความร่วมมือด้านต่างๆ ระหว่างประเทศในภูมิภาคที่ใช้ประโยชน์จากทะเลร่วมกันจึงเป็นสิ่งสำคัญ หลายประเทศเป็นภาคี UNCLOS และ MARPOL 73/78 ควร

จะมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือในการควบคุมมลพิษจากปฏิบัติการของเรือในประเด็นดังกล่าว ซึ่งมีที่มาจากแนวความคิดสำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั่นก็คือความร่วมมือกันของมนุษย์ที่อาศัยอยู่ตามต่างๆ ทั่วโลก ดังนั้นประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีของอนุสัญญา UNCLOS และ MARPOL 73/78 จึงมีหน้าที่อนุวัติการกฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือในการพัฒนากฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ความร่วมมือในการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ความร่วมมือในการทำวิจัยและแลกเปลี่ยนข้อมูล และความร่วมมือในการกำหนดเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์เพื่อจัดทำกฎเกณฑ์ มาตรฐาน ตลอดจนทั้งแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินงานในระดับโลกและระดับภูมิภาค ร่วมกัน ซึ่งเป็นความร่วมมือขั้นต่ำที่ภาคีต้องอนุวัติการกฎหมายภายในของตน แต่ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่ได้้อนุวัติการกฎหมายที่เกี่ยวกับความร่วมมือดังกล่าว ไม่ครบถ้วน หรือยังขาดรายละเอียดเกี่ยวกับการบังคับการตามกฎหมายร่วมกัน ซึ่งประเทศไทยจึงควรเร่งอนุวัติการกฎหมายที่เกี่ยวกับความร่วมมือในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือให้ครบถ้วนเพื่อให้การควบคุมมลพิษทางทะเลจากปฏิบัติการของเรือมีประสิทธิภาพ



References

- Jaisomkom, P. (2009). *Legal measure for the protection and recovery of sea floor ecosystem from destruction from illegal fisheries on the area 3,000 metres from the coast*. Master of Law Thesis. Thammasat University. (in Thai)
- Naksriharaj, D. (2014). Legal measure for protection oil pollution from oil tanker. *Maritime Law Journal*, 9(9), 1-10. (in Thai)
- Peace, F. (1993). What turns an oil spill into a disaster?. *New Scientist*, 21(1). 11-13.
- Saisoontorn, J. (2007). *Intenational environmental law, protection and preservation of the marine environmental*. Bangkok: Winyouchon. (in Thai)
- Suwanchinda, K. (2015). *Protection and reservation of the marine environmental from land-based source pollution*. Bangkok: Winyouchon. (in Thai)

Wittayawarakul, C., et al. (2014). The possibility of and the preparation for Thailand's accession to the international convention for the prevention of pollution from ships 1973, as modified by the protocol of 1978, Annex VI regulations for the prevention of air pollution for ships. *Naresuan University Law Journal*, 7(2), 129-151. (in Thai)

