การให้ความเห็นแนะนำของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากความเห็นศาล

The International Tribunal For the Law of the Sea Advisory Opinion on Climate Change and Benefits that Thailand receives from the Tribunal's Advisory Opinion

ปัณณวิชญ์ ตปนียากร
Pannavit Tapaneeyakorn

อาจารย์ประจำ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000
Full Time-Lecturer
Faculty of Law, Naresuan University
99, Moo 9, Mueang, Phitsanulok, 65000
Corresponding author E-mail: pannavitt@nu.ac.th
(Received: November 29, 2024; Revised: January 16, 2025; Accepted: April 9, 2025)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งเน้นศึกษาบทบาทของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศในการให้ความเห็นแนะนำเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเป็นการวิเคราะห์สาระสำคัญของความเห็นแนะนำ *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)* Case No.31 และวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะได้รับจากความเห็นของศาล โดยผลการศึกษาพบว่าประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์ทั้ง 2 ด้าน คือ 1. ผลประโยชน์ในแง่กระบวนการพิจารณาของศาล และ 2. ผลประโยชน์เกี่ยวกับการออกนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

คำสำคัญ: ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ, เขตอำนาจศาลในการให้ความเห็นแนะนำ, การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, ความตกลงสำหรับการจัดตั้งคณะกรรมการของรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็กด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายระหว่างประเทศ

Abstract

This article focuses on studying the role of the International Tribunal For the Law of the Sea in providing advisory opinion on climate change. In particular, it analyzes the essence of *the Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)* Case No 31. It analyzes and synthesizes whether Thailand, as a state party to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, will receive any benefits from the court's opinion. The results of the study found that Thailand will receive benefits in terms of the court consideration process and benefits related to the issuance of policies and measures regarding the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment and the protection and preservation of the marine environment from climate change.

Keywords: The International Tribunal For the Law of the Sea, Advisory Proceedings Jurisdiction, Climate Change, Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law

1. บทนำ

การดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Litigations) มีจำนวนมากขึ้น จะเห็นได้จากรายงานของนักวิชาการ เช่น Setzer และ Higham ที่ชี้ว่าโดยรวมแล้ว มีคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีด้านสภาพภูมิอากาศทั่วโลกในระหว่างปี ค.ศ. 1986 จนถึงปี ค.ศ. 2023 มากกว่า 2,000 คดี[1] อาทิ คดีที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการ คือ คดี *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*[2] เนื่องจากเป็นชัยชนะอันน่าทึ่งในทางคดีของภาคประชาชนที่ต่อสู้ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[3] ในคดีนี้ ศาลฎีกาของเนเธอร์แลนด์ (Hoge Raad) พิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ (The Court of Appeal) และศาลแขวงกรุงเฮก (The District Court of the Hague) ให้รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ยกระดับเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจาก 17% เป็น 25% เมื่อเทียบกับระดับปี ค.ศ. 1990[4]

---

[1] Joana Setzer and Catherine Higham, "Global trends in climate change litigation: 2023 snapshot," p.11. [online] Available from : https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/06/Global_trends_in_climate_change_litigation_2023_snapshot.pdf [30 October 2566]

[2] *Urgenda Foundation v State of the Netherlands*, Supreme Court of the Netherlands, 20 December 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887.

[3] Benoit Mayer, "The Contribution of Urgenda to the Mitigation of Climate Change", in **Journal of Environmental Law** 35 (2023), p.167.

[4] *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, *supra* note 2, paras 5.2.1-5.5.3.

นอกจากการดำเนินคดีในศาลประเทศทวีปยุโรปแล้ว ประเทศอื่น ๆ ก็มีการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเช่นเดียวกัน อาทิ ที่สหรัฐอเมริกา[5] กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา[6] ถึงอย่างนั้นเมื่อพิจารณาภาพรวมของการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว คดีโดยส่วนใหญ่เกิดขึ้นในบริบทของการดำเนินคดีภายในประเทศ[7]

อย่างไรก็ดี ในมิติระหว่างประเทศ ศาลระหว่างประเทศเริ่มเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเช่นเดียวกัน[8] สำหรับสาเหตุก็เนื่องมาจากการที่รัฐทั้งหลาย โดยเฉพาะรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็กในหลายทวีป ได้ตระหนักถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อรัฐตน โดยรัฐเหล่านี้กำลังเผชิญปัญหาจากการที่ระดับน้ำทะเลขึ้นสูง (Sea Level Rise) ซึ่งเป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[9]

---

[5] สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศอันดับหนึ่งที่มีการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นักวิชาการมีการประมาณการณ์ว่า มากกว่า 1000 คดี เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา โปรดดู Jacqueline Peel and Jolene Lin, “Transnational Climate Change Litigation: The Contribution of the Global South”, in **The American Journal of International Law** 113, 4 (2019), p.679-680; UNEP, “Climate litigation more than doubles in five years, now a key tool in delivering climate justice,” [online] Available from : https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/climate-litigation-more-doubles-five-years-now-key-tool-delivering [4 February 2024]

[6] ยกตัวอย่างคดีในฟิลิปปินส์ เช่น *Global Legal Action on Climate Change v. The Philippines Government* อ้างใน Hilario G. Davide Jr, “The Environment as Life Sources and the Writ of Kalikasan in the The Environment as Life Sources and the Writ of Kalikasan in the Philippines”, in **Pace Environmental Law Review** 29, 2 (2012), p.598; หรือคดีในปากีสถาน เช่น Leghari v. Pakistan (2015) W.P. No. 25501/2015 [Lahore High Court Green Bench] (Pak.) อ้างใน Waqqas Ahmad Mir, “Pakistan A Good Story That Can Go Awry If Shortcomings Remain Unacknowledged,” in **Litigating the Climate Emergency How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action**, ed. César Rodríguez-Garavito (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), p.389-391.

[7] Jolene Lin, “Climate Change Litigation: A View from ASEAN,” [online] Available from : https://cil.nus.edu.sg/blogs/climate-change-litigation-a-view-from-asean/ [2 February 2024]; See also, Emma Lees and Emilie Gjaldbæk-Sverdrup, “Fuzzy Universality in Climate Change Litigation”, in **Transnational Environmental Law** 13, 3 (2024), p.502.

[8] ยกตัวอย่างเช่น ในวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2566 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The United Nations General Assembly) ได้ออกข้อมติที่ 77/276 ขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The International Court of Justice) ให้ความเห็นในเชิงปรึกษา ในประเด็นที่เกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการฝ่าฝืนพันธกรณีดังกล่าวจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร โปรดดู UNGA, “Resolution adopted by the General Assembly on 29 March 2023,” A/RES/77/276 [online] Available from : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/094/52/PDF/N2309452.pdf?OpenElement [22 January 2567]

[9] Michalis I Vousdoukas et al., “Small Island Developing States under threat by rising seas even in a 1.5 °C warming world”, in **Nature Sustainability** 6 (2023), p.1552–1564; Nemat Sada, “Small Islands, Rising Seas,” [online] Available from : https://www.un.org/en/chronicle/article/small-islands-rising-seas [23 September 2024]; Frances Anggadi et al., “Special Extended Perspective: A First Reading of ITLOS Advisory Opinion on Climate Change: Implications for Australia, New Zealand, and the Pacific,” [online] Available from : https://anzsilperspective.com/special-extended-perspective-a-first-reading-of-itlos-advisory-opinion-on-climate-change-implications-for-australia-new-zealand-and-the-pacific/ [23 September 2024]

ปัญหาระดับน้ำทะเลขึ้นสูง เป็นปัญหาเกี่ยวกับการดำรงอยู่และความอยู่รอดของประชาชนของรัฐเหล่านี้[10] โดยมีรายงานจากนักวิทยาศาสตร์ว่า หมู่เกาะของรัฐโซโลมอน 5 เกาะหายไปในมหาสมุทรแปซิฟิกอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[11] ขณะที่รัฐอื่น ๆ ก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน อาทิ มีการคาดการณ์จากนักวิทยาศาสตร์ว่า ภายในปี ค.ศ. 2050 เมืองหลวงของรัฐตูวาลูจำนวนครึ่งหนึ่งจะถูกน้ำท่วมจากระดับน้ำทะเลสูงขึ้น นอกจากนั้น ยังมีการคาดการณ์ว่าที่ดินร้อยละ 95 ของตูวาลูจะถูกน้ำท่วมจากการที่ระดับน้ำทะเลขึ้นสูง ขึ้นภายในปี ค.ศ. 2100 หากไม่มีการดำเนินการใด ๆ[12]

ดังนั้น รัฐเหล่านี้จึงได้แสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา หนึ่งในแนวทางที่สำคัญคือ การขอความเห็นแนะนำ (Advisory Opinion) ต่อศาลระหว่างประเทศ ณ ปัจจุบัน มีกระบวนการการขอความเห็นแนะนำเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The International Court of Justice: ICJ)[13] และศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (The International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS)[14]

อย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญที่บทความนี้มุ่งศึกษา คือ การให้ความเห็นแนะนำที่เกิดในบริบทของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ ในกรณี *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)* Case No.31[15] ซึ่งศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ ได้ให้ความเห็นแนะนำในวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2567 ที่ผ่านมา

---

[10] Payam Akhavan and Rozemarijn Roland Holst, "What are the Legally Binding Obligations of States in Respect of Climate Change?," [online] Available from : https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/what-are-the-legally-binding-obligations-of-states-in-respect-of-climate-change/ [23 September 2024]

[11] Simon Albert et al., "Interactions between sea-level rise and wave exposure on reef island dynamics in the Solomon Islands", in **Environmental Research Letters** 11, 054011 (2016), p.2.

[12] Arthur Webb et al., "Notes from Tuvalu: Leading the way in adapting to sea-level rise," [online] Available from : https://www.undp.org/blog/notes-tuvalu-leading-way-adapting-sea-level-rise [2 February 2024]

[13] International Court of Justice, "*OBLIGATIONS OF STATES IN RESPECT OF CLIMATE CHANGE (REQUEST FOR ADVISORY OPINION)* 15 December 2023 (Order) General List No. 187," [online] Available from : https://www.icj-cij.org/case/187 [2 February 2024].

[14] International Tribunal for the Law of the Sea, "*Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)* 21 May 2024 Case No.31," [online] Available from : https://itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf [2 February 2024].

[15] *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Advisory Opinion.

สาเหตุที่ศึกษากรณีนี้มี 2 ประการ คือ ประการที่ 1 การให้คำแนะนำนี้เป็นครั้งแรกที่ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้วินิจฉัยความสัมพันธ์ระหว่างพันธกรณีของรัฐภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (The United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)[16] กับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[17] ก่อนที่จะมีความเห็นแนะนำของศาลในกรณีนี้ บทบัญญัติใน UNCLOS ยังไม่ได้สร้างความชัดเจนเกี่ยวพันธกรณีเฉพาะของรัฐภาคีในการดำเนินมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล[18] และประการที่ 2 การให้ความเห็นแนะนำของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้สร้างความชัดเจนให้กับรัฐภาคีของ UNCLOS ในการดำเนินการป้องกัน ลด และควบคุมก๊าซเรือนกระจกในหลายประเด็น อาทิ ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศเห็นว่า ก๊าซเรือนกระจกที่สร้างโดยมนุษย์เป็นภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Pollution of the Marine Environment)[19] ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ของรัฐภาคีของ UNCLOS อันเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดจากการสะสมก๊าซเรือนกระจกที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย

---

[16] The United Nations Convention on the Law of the Sea (adopted 10 December 1982, entered into force 16 November 1994) 1833 UNTS 396. ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2525 และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 โปรดดู กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, “กฎหมายทะเล” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://treaties.mfa.go.th/th/content/%E0%B8%81%E0%B8%8E%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%A5?cate=63d1f3c67edb2e31af2af453 [21 สิงหาคม 2567]

[17] International Tribunal for the Law of the Sea, “DECLARATION OF JUDGE KITTICHAISAREE, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)* Case No. 31 para 1,” [online] Available from : https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_decl_Kittichaisaree_orig.pdf [21 August 2024]; British Institute of International and Comparative Law, “Reflections on the ITLOS Advisory Opinion,” p.1. [online] Available from : https://www.biicl.org/documents/184_reflections_on_the_itlos_advisory_opinion_final.pdf [30 May 2024]

[18] Margaret Young et al., “ITLOS Climate Opinion: What’s its significance?,” p.1. [online] Available from : https://www.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0010/4999627/MCF-Discussion-Paper_ITLOS-opinion_v.2.pdf [1 November 2024]

[19] *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Advisory Opinion, para 441.

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้มีบทบาทในคดี เนื่องจากไม่ได้ส่งแถลงการณ์เป็นหนังสือ (Written Submission) ต่อศาลก็ตาม[20] แต่ประเทศไทยเป็นภาคีของ UNCLOS ดังนั้น การวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากความเห็นของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศที่ได้วินิจฉัยไว้ในคดีนี้ น่าจะมีประโยชน์ต่อประเทศไทยในหลายแง่มุม ซึ่งบทความนี้มุ่งประสงค์ที่จะนำเสนอว่าประโยชน์ดังกล่าวมีอย่างไรบ้าง

บทความนี้ในหัวข้อ 2 จะเริ่มต้นอธิบายที่มาที่ไปของคดี *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)* Case No.31 หลังจากนั้นในหัวข้อ 3 จะเป็นการอธิบายที่มา โครงสร้าง และภารกิจของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ ในหัวข้อที่ 4 จะเป็นการวิเคราะห์สาระสำคัญของความเห็นแนะนำ ในหัวข้อที่ 5 ผู้เขียนจะนำเสนอว่าประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของ UNCLOS จะได้ประโยชน์อย่างไรจากการให้ความเห็นแนะนำในคดีนี้ และในหัวข้อที่ 6 จะเป็นการสรุป

2. ความเป็นมาของคำร้องขอความเห็นแนะนำในคดี *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal) Case No.31*

ตามที่กล่าวไปในหัวข้อ 1 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ส่งผลกระทบต่อรัฐที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็ก ดังนั้น เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างเป็นรูปธรรมในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) ตูวาลู และ แอนติกาและบาร์บูดา ได้มีการทำความตกลงสำหรับการจัดตั้งคณะกรรมการของรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็กด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายระหว่างประเทศ (Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law: COSIS Agreement) หรือ “ความตกลง COSIS” ขึ้น

---

[20] เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศในกลุ่มอาเซียนมี 3 ประเทศที่ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้ และได้มีการส่งแถลงการณ์เป็นหนังสือ (Written Submission) ต่อศาล คือ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และเวียดนาม, International Tribunal For the Law of the Sea, “*Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal),”* [online] Available from : https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/request-for-an-advisory-opinion-submitted-by-the-commission-of-small-island-states-on-climate-change-and-international-law-request-for-advisory-opinion-submitted-to-the-tribunal/ [21 August 2024].

แม้ว่าความตกลงดังกล่าวจะมีรัฐผู้ก่อตั้งเพียง 2 รัฐเท่านั้น อย่างไรก็ดี ณ ปัจจุบันมีรัฐภาคีเพิ่มเติมนอกจากตูวาลู และ แอนติกาและบาร์บูดา ดังนี้ สาธารณรัฐปาเลา นีอูเอ สาธารณรัฐวานูวาตู เซนต์ลูเซีย เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ และ สหพันธรัฐเซนต์คิตส์และเนวิส ในอนาคตอาจมีสมาชิกเพิ่มขึ้นได้อีก เนื่องจากความตกลง COSIS เปิดโอกาสให้สมาชิกของกลุ่มพันธมิตรประเทศหมู่เกาะ (Alliance of Small Island States: AOSIS) ที่เหลืออีก 31 รัฐเข้าเป็นภาคีได้[21]

ความตกลง COSIS กำหนดให้คณะกรรมการของรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็กด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายระหว่างประเทศ “จะต้องส่งเสริมและมีส่วนร่วมในการนิยาม การนำไปปฏิบัติ และการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของกฎเกณฑ์และหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ...”[22] โดยข้อ 2 ของความตกลงดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตของกิจกรรมและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเอาไว้ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการร้องขอความเห็นแนะนำต่อศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศดังนี้

> “โดยคำนึงถึงความสำคัญพื้นฐานของมหาสมุทรในฐานะแหล่งกักเก็บก๊าซเรือนกระจกและความเกี่ยวข้องโดยตรงของสิ่งแวดล้อมทางทะเลกับผลกระทบด้านลบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในรัฐหมู่เกาะขนาดเล็ก ให้คณะกรรมการมีอำนาจขอความเห็นแนะนำจากศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศเกี่ยวกับคำถามทางกฎหมายใด ๆ ภายในขอบเขตของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 คำถามทางกฎหมายดังกล่าวต้องมีความสอดคล้องกับข้อ 21 ของธรรมนูญศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ และข้อ 138 ของกฎเกณฑ์ของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ”[23]

ในวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2565 (ค.ศ. 2022) คณะกรรมการของรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็กด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายระหว่างประเทศได้ร้องขอให้ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศให้ความเห็นแนะนำเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐภาคีของ UNCLOS โดยมีคำถามที่ต้องการให้ศาลให้คำแนะนำดังนี้

---

[21] Article 3 (1) of COSIS Agreement, Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, “ABOUT COSIS,” [online] Available from : https://www.cosis-ccil.org/about [22 March 2567]

[22] Article 1 (3) of COSIS Agreement.

[23] Article 2 (2) of COSIS Agreement.

1. พันธกรณีเฉพาะของรัฐภาคีของ UNCLOS เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดจากหรือน่าจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) รวมไปถึงสภาวะมหาสมุทรร้อน (Ocean Warming) การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล (Sea Level Rise) และปรากฏการณ์ความเป็นกรดของมหาสมุทร (Ocean Acidification) ซึ่งมีสาเหตุมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมของมนุษย์เข้ามาในบรรยากาศมีอะไรบ้าง[24]

2. พันธกรณีเฉพาะของรัฐภาคีของ UNCLOS เพื่อปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมไปถึงสภาวะมหาสมุทรร้อน ระดับน้ำทะเลที่เพิ่มขึ้น และความเป็นกรดของมหาสมุทรมีอะไรบ้าง[25]

เมื่อได้ทราบที่มาที่ไปของความเป็นมาของคำร้องขอความเห็นแนะนำในคดีนี้แล้ว ก่อนที่จะไปวิเคราะห์ถอดบทเรียนจากการให้ความเห็นแนะนำของศาล บทความนี้มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงที่มา โครงสร้าง ภารกิจ และเขตอำนาจของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศก่อน

3. ที่มา โครงสร้าง และภารกิจของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ

ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (The International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS) จัดตั้งขึ้นตาม UNCLOS โดยศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศประกอบไปด้วยผู้พิพากษาจำนวน 21 ท่าน ได้รับการคัดเลือกมาจากรัฐภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงดีที่สุดในด้านความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตและมีความสามารถเป็นที่ยอมรับในสาขากฎหมายทะเล[26]

---

[24] Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, “Request for an Advisory Opinion of 12 December 2022,” [online] Available from : https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf [5 October 2023]

[25] Ibid.

[26] See for example, Article 2 of UNCLOS Annex VI Statue of the International Tribunal for the Law of the Sea.

เนื่องจากศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศเป็นองค์กรระงับข้อพิพาทภายใต้ UNCLOS[27] ดังนั้น ภารกิจหลักของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ คือ การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เกิดจากการใช้และการตีความ UNCLOS ของรัฐภาคี นอกจากนั้น ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศยังมีเขตอำนาจเหนือข้อพิพาทใด ๆ อันเกี่ยวกับการตีความหรือการใช้ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวเนื่องกับความมุ่งประสงค์ของ UNCLOS อีกด้วย[28] จะเห็นว่าเขตอำนาจของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศมีความกว้างขวาง เนื่องจากศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศมีอำนาจในการพิจารณาสนธิสัญญาอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ UNCLOS ได้ ดังเช่น ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้มีการใช้และตีความ ความตกลง COSIS ดังจะได้มีการวิเคราะห์ต่อไปในหัวข้อที่ 4

ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศเป็นกลไกสำคัญต่อการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทางทะเลและทรัพยากรทางทะเล ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาระบบการระงับข้อพิพาทภายใต้ UNCLOS โดยภาพรวมแล้ว ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของระบบการระงับข้อพิพาทภายใต้ UNCLOS บรรลุผลได้ นั่นคือ มีการใช้และการตีความ UNCLOS เป็นไปอย่างสอดคล้องและมีประสิทธิภาพ[29]

3.1 เขตอำนาจทั่วไปของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ

ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ มีเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง เขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาท (Contentious Cases Jurisdiction) และเขตอำนาจศาลในการให้ความเห็นแนะนำ (Advisory Proceedings Jurisdiction)[30]

---

[27] รัฐภาคีของ UNCLOS สามารถเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทได้หลากหลาย ตามหลักเสรีภาพในการเลือกวิธีการ “Freedom Choice of Means” ยกตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 287 ของ UNCLOS ได้กำหนดว่า รัฐมีอิสระที่จะเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความและใช้อนุสัญญา เช่น ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรืออนุญาโตตุลาการที่ตั้งขึ้นตามภาคผนวก 7 และ 8 ของ UNCLOS เป็นต้น

[28] Article 288 (2) of UNCLOS, International Tribunal for the Law of the Sea, “Latest News,” [online] Available from : https://www.itlos.org/en/main/latest-news/ [5 October 2023]

[29] Kriangsak Kittichaisaree, **The International Tribunal For the Law of the Sea**, (Oxford: Oxford University Press, 2021), p.1.

[30] International Tribunal For the Law of the Sea, “The Tribunal,” [online] Available from : https://www.itlos.org/en/main/the-tribunal/the-tribunal/ [21 October 2567]; Kriangsak Kittichaisaree, **The International Tribunal For the Law of the Sea**, p.3; Natalie Klein and Kate Parlett, **Judging the Law of the Sea Judicial Contributions to the UN Convention on the Law of the Sea**, (Oxford: Oxford University Press, 2022), p.30, 33-36.

สำหรับคดีที่ขึ้นสู่ศาลเนื่องจากเป็นคดีที่มีข้อพิพาทมี 30 คดี[31] ในขณะที่ศาลได้ให้ความเห็นแนะนำมี 3 กรณี[32] สำหรับความแตกต่างระหว่างคดีที่มีข้อพิพาทและการให้ความเห็นแนะนำมีดังนี้ คำพิพากษาในคดีที่มีข้อพิพาทนี้มีผลผูกพันคู่ความ (“binding”) ในขณะที่ความเห็นแนะนำของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศมีลักษณะที่ไม่ผูกมัด (“an advisory opinion as such has no binding force”)[33]

กระนั้นก็ไม่ได้หมายความว่า การให้ความเห็นแนะนำของศาลไม่สำคัญ ในประเด็นนี้ เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี ผู้พิพากษาศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศชาวไทยเห็นว่า การให้ความเห็นแนะนำของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศย่อมมีน้ำหนักและมีความเชื่อถือไม่น้อยไปกว่าการตัดสินคดีที่มีข้อพิพาท เนื่องเพราะการทำความเห็นแนะนำของศาลก็มีความเข้มงวดไม่ต่างกันกับการตัดสินคดีที่มีข้อพิพาท[34] อาจจะกล่าวได้ว่า การตัดสินคดีที่มีข้อพิพาทและการให้ความเห็นแนะนำของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศมีการใช้มาตรฐานในการพิจารณาและการเขียนคำพิพากษาหรือความเห็นแนะนำดุจเดียวกัน

3.2 เขตอำนาจศาลในการให้ความเห็นแนะนำ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติใน UNCLOS จะเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่ให้อำนาจศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็ม (Full-tribunal) โดยชัดแจ้ง[35] มีแต่เพียงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้ความแนะนำขององค์คณะว่าด้วยข้อพิพาทพื้นดินท้องทะเล (The Seabed Disputes Chamber) เท่านั้น[36]

การที่ไม่มีบทบัญญัติของ UNCLOS ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็ม (Full-tribunal) โดยชัดแจ้งจึงมีประเด็นว่า ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็ม (Full-tribunal) ได้หรือไม่

---

[31] ITLOS, “Contentious Cases,” [online] Available from : https://www.itlos.org/en/main/cases/contentious-cases/ [21 October 2567]

[32] ITLOS, “Advisory Proceedings,” [online] Available from : https://www.itlos.org/en/main/cases/advisory-proceedings/ [21 October 2567]

[33] *Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC) (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)*, Advisory Opinion Case No.21 para 114 และดู DECLARATION OF JUDGE KITTICHAISAREE, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)* Case No. 31 para 3.

[34] DECLARATION OF JUDGE KITTICHAISAREE, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)* Case No. 31 para 3.

[35] Yoshifumi Tanaka, “The role of an advisory opinion of ITLOS in addressing climate change: Some preliminary considerations on jurisdiction and admissibility”, in **RECIEL** 32 (2022), p.2.

[36] Article 191 of UNCLOS.

ประเด็นดังกล่าวได้รับการพิจารณาโดยศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกในกรณี *Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC) (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)* Case No.21[37] ซึ่งศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้ให้ความเห็นแนะนำในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) แม้ว่าจะมีหลายรัฐโต้แย้งอำนาจของศาลในการให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็มโดยให้เหตุผลว่า UNCLOS ไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลในการให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็มโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ยิ่งไปกว่านั้นหากศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศให้ความเห็นแนะนำย่อมเป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจของ UNCLOS[38] แม้จะมีข้อโต้แย้งจากรัฐหลายรัฐก็ตาม ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศไม่เห็นด้วยกับแถลงการณ์ของรัฐเหล่านี้ เนื่องจากศาลเห็นว่าศาลมีเขตอำนาจในการให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็มได้ โดยสาระสำคัญของคำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลมีดังนี้[39]

ประการที่ 1 ตามข้อ 288 ของ UNCLOS ได้วางหลักว่า “ให้ศาลหรือคณะตุลาการที่กล่าวถึงในข้อ 287 มีเขตอำนาจเหนือข้อพิพาทใด ๆ เกี่ยวกับการตีความหรือการใช้อนุสัญญานี้ซึ่งเสนอต่อตนตามภาคนี้”[40] และ “ให้ศาลหรือคณะตุลาการที่กล่าวถึงในข้อ 287 มีเขตอำนาจเหนือข้อพิพาทใด ๆ เกี่ยวกับการตีความหรือการใช้ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวเนื่องกับความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้ ซึ่งเสนอต่อตนตามความตกลงนั้นด้วย”[41]

---

[37] *Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion*, 2 April 2015, (ITLOS Reports 2015), p.4.

[38] *Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion*, para 40 และดู Written Statement of the United Kingdom, “Case No. 21: *Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC),*” p.20. [online] Available from : https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_Response_Round_1_UK.pdf [29 December 2024]; Written Statement of the People’s Republic of China, “INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA (CASE N0.21) REQUEST FOR AN ADVISORY OPINION SUBMITTED BY THE SUB-REGIONAL FISHERIES COMMISSION (SRFC) (REQUEST FOR ADVISORY OPINION SUBMITTED TO THE TRIBUNAL),” p.24-25. [online] Available from : https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_Response_Round_1_China.pdf [29 December 2024]

[39] โปรดดู Yoshifumi Tanaka, “Reflections on the Advisory Jurisdiction of ITLOS as a Full Court: The ITLOS Advisory Opinion of 2015”, in **The Law and Practice of International Courts and Tribunals** 14 (2015); สำหรับวิทยานิพนธ์ภาษาไทยที่น่าสนใจในประเด็นนี้คืองานของ ศุภิสรา ชูภักดี. **การวิเคราะห์ความเห็นแนะนำของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ คดีที่ 21 ว่าด้วยพันธกรณีและความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงในการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่นเพื่อประเมินความท้าทายทางกฎหมายที่มีต่อกฎหมายประมงไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565.

[40] Article 287 (1) of UNCLOS.

[41] Ibid., Article 287 (2) of UNCLOS.

เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้ ศาลเห็นว่า แม้ข้อ 288 ของ UNCLOS จะไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจศาลในการให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็มโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาธรรมนูญศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (The Statute of the International Tribunal for the Law of the Sea) ในภาคผนวก 6 ของ UNCLOS ซึ่งศาลเห็นว่าภาคผนวกประกอบเป็นส่วนเดียวของ UNCLOS นอกจากนั้น ตามธรรมนูญศาล ข้อ 1 (1) กำหนดว่า ศาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของ UNCLOS และธรรมนูญนี้ ดังนั้น ธรรมนูญศาลย่อมมีสถานะเช่นเดียวกับ UNCLOS[42]

ประการที่ 2 เมื่อธรรมนูญศาลมีสถานะเช่นเดียวกับ UNCLOS ดังนั้น ข้อ 21 ของธรรมนูญศาลที่วางหลักว่า “เขตอำนาจของศาลครอบคลุมถึงข้อพิพาทและคำร้องทั้งปวงที่เสนอต่อศาลตาม UNCLOS นี้ และเรื่องทั้งปวงที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในความตกลงอื่นใดที่ให้ศาลมีเขตอำนาจ” ศาลพิเคราะห์ว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ควรเป็นบทบัญญัติเสริมจากข้อ 288 ของ UNCLOS กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อ 21 ของธรรมนูญศาลสามารถมีผลบังคับใช้ได้ด้วยตัวของมันเองและไม่ควรตีความว่าข้อ 21 ของธรรมนูญศาลอยู่ภายใต้บังคับของข้อ 288 ของ UNCLOS[43]

ประการที่ 3 เมื่อพิจารณาข้อ 21 ของธรรมนูญศาลจะเห็นว่า มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ ประการที่ 1 “เขตอำนาจของศาลย่อมครอบคลุมถึงข้อพิพาทที่เสนอต่อศาลตาม UNCLOS นี้” ประการที่ 2 “เขตอำนาจของศาลย่อมครอบคลุมคำร้องทั้งปวงที่เสนอต่อศาลตาม UNCLOS นี้” และประการที่ 3 “เขตอำนาจของศาลย่อมครอบคลุมเรื่องทั้งปวงที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในความตกลงอื่นใดที่ให้ศาลมีเขตอำนาจ”[44]

ประการที่ 4 ศาลได้ชี้แจ้งว่า ถ้อยคำในข้อ 21 ของธรรมนูญศาล ที่ว่า “เขตอำนาจของศาลย่อมครอบคลุมเรื่องทั้งปวงที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในความตกลงอื่นใดที่ให้ศาลมีเขตอำนาจ” ไม่ได้กำหนดให้ศาลมีเขตอำนาจแนะนำด้วยตัวของมันเอง “ความตกลงอื่น” ต่างหากที่ให้อำนาจศาลในการให้ความเห็น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อ 21 ของธรรมนูญศาล และ “ความตกลงอื่น” นั้นเชื่อมโยงซึ่งกันและกันและประกอบขึ้นเป็นฐานกฎหมายในการยืนยันอำนาจของศาลกฎหมายทะเลในการให้คำแนะนำ[45]

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศจึงสรุปว่า ศาลมีเขตอำนาจในการให้คำแนะนำแบบองค์คณะเต็มได้[46]

---

[42] *Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion*, para 52.

[43] Ibid.

[44] Ibid., para 54.

[45] Ibid., para 58.

[46] Ibid., paras 69, 219.

4. วิเคราะห์ถอดบทเรียนความเห็นแนะนำของศาลในคดี *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)*

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของความเห็นแนะนำในคดีนี้จะเห็นว่าความเห็นของศาลในคดีนี้มีความสำคัญในการสร้างความชัดเจนในเรื่องต่าง ๆ หลายประการ

4.1 ความชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาลในการให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็ม

ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้ยืนยันว่าศาลมีอำนาจให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็ม โดยศาลอ้างเหตุผลในลักษณะเดียวกันจากแนวบรรทัดฐานที่ศาลได้ให้ความเห็นแนะนำในคดี *Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC) (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)*[47] กล่าวคือ ศาลได้ยืนยันว่า ถ้อยคำในข้อ 21 ของธรรมนูญศาลไม่ได้กำหนดให้ศาลมีเขตอำนาจแนะนำด้วยตัวของมันเอง ความตกลง COSIS ต่างหากที่ให้อำนาจศาลในการให้ความเห็นแนะนำ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อ 21 ของธรรมนูญศาล และความตกลง COSIS นั้นเชื่อมโยงซึ่งกันและกันและประกอบขึ้นเป็นฐานกฎหมายในการยืนยันอำนาจของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศในการให้คำแนะนำแบบองค์คณะเต็มในคดีนี้[48] การยืนยันเขตอำนาจศาลในการให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็มในคดีนี้ย่อมเป็นการสร้างความชัดเจนให้กับรัฐภาคีของ UNCLOS ว่า ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศมีเขตอำนาจให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็มได้

4.2 ความชัดเจนในเรื่องสถานะของก๊าซเรือนกระจกใน UNCLOS

ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้สร้างความชัดเจนว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มนุษย์สร้างขึ้นเป็นภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลตาม UNCLOS อนึ่ง ก่อนที่จะมีการให้ความเห็นแนะนำของศาลในคดีนี้ ยังมีความไม่ชัดเจนอยู่ว่า รัฐภาคีของ UNCLOS มีพันธกรณีเฉพาะในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือไม่อย่างไร แม้ว่า UNCLOS จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และ มาตรการเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลอาทิ ตามข้อ 192 ของ UNCLOS ได้กำหนดว่า “รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม

---

[47] ดูหัวข้อ 3.2 ของบทความนี้

[48] *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion,* paras 87, 89.

ทางทะเล”[49] และข้อ 194 กำหนดว่า “ให้รัฐใช้มาตรการเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่ว่าจากแหล่งที่มาใด...”[50] และมาตราเดียวกันได้กำหนดว่า “ให้รัฐได้ใช้มาตรการทั้งปวงที่จำเป็นเพื่อประกันว่ากิจกรรมภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของตนจะต้องกระทำในลักษณะที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยภาวะมลพิษแก่รัฐอื่นและสิ่งแวดล้อมของรัฐเหล่านั้น...”[51]

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของ UNCLOS ทุกข้อแล้วและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาค 12 ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล จะเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่กำหนดพันธกรณีของรัฐโดยเฉพาะเจาะจงในการป้องกัน ลด และควบคุมผลร้ายที่เกิดจากภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในประเด็นนี้ อินโดนีเซียซึ่งเป็นภาคีของ UNCLOS เห็นว่า UNCLOS ไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง โดยอินโดนีเซียอ้างว่า ตอนที่มีการเจรจาจัดทำ UNCLOS ประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่ได้เป็นวาระที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาแต่อย่างใด ดังนั้น การที่กล่าวอ้างว่า UNCLOS กำหนดพันธกรณีเฉพาะดังกล่าวเอาไว้จึงเป็นประเด็นที่อาจโต้แย้งได้[52]

กระนั้นข้อโต้แย้งดังกล่าวของอินโดนีเซียน่าจะได้ข้อยุติแล้ว เพราะศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้ให้คำแนะนำอย่างชัดเจนว่า ก๊าซเรือนกระจกที่มนุษย์สร้างขึ้นเป็นภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลตาม UNCLOS[53] โดยศาลได้แจกแจงและอธิบาย “เกณฑ์ในการวินิจฉัย” (Criteria) ว่าสิ่งใดเป็น “ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล” (Pollution of the Marine Environment)

---

[49] Article 192 of UNCLOS.

[50] Ibid., Article 194 (1) of UNCLOS.

[51] Article 194 (2) of UNCLOS.

[52] *Request for an Advisory Opinion from the Tribunal by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law,* paras 55-56, The Republic of Indonesia, “Written Statement Submitted by The Government of The Republic of Indonesia to the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS),” [online] Available from : https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/written_statements/1/C31-WS-1-13-Indonesia.pdf [9 October 2024] นอกจากนั้น ยังมีนักวิชาการหลายท่านเห็นด้วยกับประเด็นนี้ เช่น Margaret Young et al., “ITLOS Climate Opinion: What’s its significance?,” [online] Available from : https://www.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0010/4999627/MCF-Discussion-Paper_ITLOS-opinion_v.2.pdf [1 November 2024] ; Armando Rocha, “A Small But Important Step A Bird’s-Eye View of the ITLOS Advisory Opinion on Climate Change and International Law,” [online] Available from : https://verfassungsblog.de/a-small-but-important-step/ [8 November 2567]

[53] *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion,* para 179.

สำหรับขั้นตอนการวินิจฉัยของศาลได้เริ่มต้นจากการที่ศาลได้พิจารณาคำนิยามของภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามข้อ 1 (4) ของ UNCLOS ที่ว่า

> “การที่มนุษย์ ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม นำวัตถุหรือพลังงานเข้าไปสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำซึ่งก่อหรือน่าจะก่อผลเสีย เช่น อันตรายต่อทรัพยากรมีชีวิตและสิ่งมีชีวิตในทะเล ภัยต่อสุขภาพของมนุษย์ อุปสรรคต่อกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเล รวมทั้งการประมงและการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยชอบอื่น ๆ การทำให้น้ำทะเลเสื่อมคุณภาพสำหรับการใช้ประโยชน์ และการทำให้ความน่าภิรมย์ลดลง”

ศาลได้ชี้ว่า คำนิยามดังกล่าวไม่ได้ระบุถึงรายการของมลพิษหรือรูปแบบของภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่อย่างใด กระนั้นคำนิยามนี้กำหนดเกณฑ์สามประการเพื่อกำหนดว่าสิ่งใดถือว่าเป็น “ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล” โดยศาลได้พิจารณาเกณฑ์ 3 ประการ ดังนี้

เกณฑ์ประการที่ 1 คือ จะต้องมีวัตถุหรือพลังงาน เกณฑ์ประการที่ 2 วัตถุหรือพลังงานดังกล่าวจะต้องถูกนำเข้าสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม และเกณฑ์ประการที่ 3 คือ การนำเข้าวัตถุหรือพลังงานดังกล่าวจะต้องส่งผลหรือน่าจะส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล เกณฑ์ทั้ง 3 ประการนี้จะต้องพิจารณารวมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่จะวินิจฉัยว่าสิ่งใดเป็นภาวะมลพิษทางทะเลจะต้องเข้าเกณฑ์ทั้ง 3 ประการนี้[54] ในท้ายที่สุดหลังจากศาลพิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับเกณฑ์ที่ศาลวางแล้ว ศาลได้ข้อสรุปว่า การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศจากการกระทำของมนุษย์เป็นภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามบทนิยามใน UNCLOS แล้ว[55]

การที่ศาลวินิจฉัยว่า ก๊าซเรือนกระจกที่มนุษย์สร้างขึ้นเป็นภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลย่อมส่งผลให้รัฐภาคีของ UNCLOS มีพันธกรณีเฉพาะ (Specific Obligations) ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากก๊าซเรือนกระจกที่มนุษย์สร้างขึ้น อีกทั้งรัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากก๊าซเรือนกระจกอีกด้วยอันจะกล่าวต่อไปในข้อ 4.3 และ 4.4

4.3 ความชัดเจนในเรื่องพันธกรณีเฉพาะ (Specific Obligations) ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากก๊าซเรือนกระจกตามบทบัญญัติใน UNCLOS

ศาลได้สร้างความชัดเจนว่า รัฐภาคีของ UNCLOS มีพันธกรณีเฉพาะ (Specific Obligations) ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากก๊าซเรือนกระจกตามบทบัญญัติใน UNCLOS โดยมีสาระสำคัญดังนี้

---

[54] Ibid., para 161.

[55] Ibid., paras 179, 441(3) (a).

ประการที่ 1 ภายใต้ข้อ 194 วรรค 1 ของ UNCLOS รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการออกมาตรการที่จำเป็นในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของ “พันธกรณีในการใช้ความระมัดระวัง” (Due Diligence)[56] อย่างเข้มงวด (Stringent) เนื่องจากมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและไม่สามารถแก้ไขกลับคืนดีได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามพันธกรณีในการใช้ความระมัดระวังอาจแตกต่างกันไปตามความสามารถของรัฐและทรัพยากรที่มีอยู่[57]

อนึ่ง แม้ว่า ข้อ 194 วรรค 1 ของ UNCLOS ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เฉพาะเจาะจงใด ๆ ว่ามาตรการใดเป็นมาตรการที่จำเป็นที่สอดคล้องกับพันธกรณีในการใช้ความระมัดระวัง กระนั้นศาลก็ได้ให้คำแนะนำว่า การออกมาตรการจำเป็นในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะต้องคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ 1. หลักทางวิทยาศาสตร์ 2. กฎเกณฑ์และมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ 3. วิธีการและความสามารถที่มีอยู่ของรัฐ[58] การที่ศาลชี้ถึงปัจจัยอันจำเป็นในการดำเนินการตามพันธกรณีในการใช้ความระมัดระวังอาจมีส่วนช่วยให้รัฐภาคีมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้นในการดำเนินการออกมาตรการที่จำเป็น

ประการที่ 2 ภายใต้ข้อ 194 วรรค 2 ของ UNCLOS รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะที่จะใช้มาตรการทั้งหมดที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น และรัฐมีพันธกรณีเฉพาะในการควบคุมภาวะมลพิษจากก๊าซเรือนกระจกนอกเขตพื้นที่อำนาจรัฐ โดยศาลชี้ว่าพันธกรณีตามข้อนี้ใช้กับบริบทมลพิษข้ามพรมแดน (A Transboundary Setting) และพันธกรณีตามข้อนี้ถือว่าเป็น “พันธกรณีในการใช้ความระมัดระวัง” เช่นเดียวกับข้อ 194 วรรค 1 อย่างไรก็ตาม มาตรฐานของการใช้พันธกรณีในการใช้ความระมัดระวังมีความเข้มงวดกว่าข้อ 194 วรรค 1 เนื่องด้วยลักษณะของมลพิษข้ามพรมแดน[59]

ประการที่ 3 ภายใต้ข้อ 207 และ 212 ของ UNCLOS รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการออกกฎหมายและข้อบังคับมาใช้ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิดบนบกและจากหรือผ่านชั้นบรรยากาศ โดยคำถึงถึงหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติวิธีดำเนินการในสนธิสัญญาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาทิ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations

---

[56] ผู้เขียนใช้ถ้อยคำภาษาไทย เช่นเดียวกับ กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล, “สำรวจความท้าทายและข้อจำกัดบางประการของการปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในบริบทของมลพิษข้ามพรมแดน”, **วารสารนิติสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่** 11, 1 (มิถุนายน 2561) หน้า 8.

[57] *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion,* paras 243, 441(3) (b) (c).

[58] Ibid., paras, 205-207, 441(3) (b).

[59] Ibid., paras 258, 441(3) (d).

Framework Convention on Climate Change)[60] และความตกลงปารีส (Paris Agreement)[61] รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นอื่น ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีความสามารถหรือการประชุมทางการทูตเพื่อพยายามสร้างหลักเกณฑ์ระดับโลกและระดับภูมิภาค มาตรฐานและแนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการเพื่อให้มีการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก[62] นอกจากพันธกรณีเฉพาะในการตรากฎหมายแล้วภายใต้ข้อ 213 และ 222 รัฐภาคียังมีพันธกรณีเฉพาะในการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับและออกกฎหมายและข้อบังคับและดำเนินมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่ออนุวัติตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับซึ่งกำหนดขึ้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางทูต เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิดบนบกและจากหรือผ่านชั้นบรรยากาศอีกด้วย[63]

ประการที่ 4 ภายใต้ข้อ 211 ของ UNCLOS รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการออกกฎหมายและข้อบังคับมาใช้ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จากเรือที่ชักธงของตนหรือที่จดทะเบียนกับตน กฎหมายและข้อบังคับเช่นว่านั้นอย่างน้อยที่สุดให้มีผลเช่นเดียวกับผลของหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไปซึ่งได้กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางทูตทั่วไป[64]

ประการที่ 5 ภายใต้ข้อ 217 ของ UNCLOS รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการประกันว่าเรือที่ชักธงของตนหรือจดทะเบียนกับตนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับซึ่งกำหนดขึ้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางทูต และตามกฎหมายและข้อบังคับของตนที่ออกตามอนุสัญญานี้ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากเรือ เพื่อการนี้รัฐต้องออกกฎหมายและข้อบังคับและดำเนินมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อการอนุวัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับเหล่านั้น[65]

ประการที่ 6 เมื่อพิจารณาข้อ 197, 200 และ 201 ของ UNCLOS กับข้อ 192 และ 194 ของ UNCLOS จะเห็นว่าบทบัญญัติเหล่านี้กำหนดพันธกรณีเฉพาะให้รัฐร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องและโดยสุจริต ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมีรายละเอียดดังนี้

---

[60] United Nations Framework Convention on Climate Change (adopted 9 May 1992, entered into force 21 March 1994) 1771 UNTS 107.

[61] Paris Agreement (adopted 12 December 2015, entered into force 4 November 2016) 3156 UNTS 79.

[62] *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion,* paras 270, 277.

[63] Ibid., paras 282-284.

[64] Ibid., paras 279.

[65] Ibid., para 288.

ภายใต้ข้อ 197 รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการจัดทำและแจงรายละเอียด หลักเกณฑ์และมาตรฐาน และแนวปฏิบัติและวิธีการ ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญานี้และความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ในขณะนั้น เพื่อต่อต้านภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก[66]

ภายใต้ข้อ 200 รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการร่วมมือส่งเสริมการศึกษา การดำเนินโครงการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศและข้อมูลที่ได้มาเกี่ยวกับภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้ได้รับความรู้สำหรับเส้นทาง ความเสี่ยงและการแก้ไขภาวะมลพิษทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงมาตรการเกี่ยวกับการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมาตรการเกี่ยวกับการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[67]

ภายใต้ข้อ 201 รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการกำหนดเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อจัดทำและแจงรายละเอียดของหลักเกณฑ์ มาตรฐานและแนวปฏิบัติ วิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะ เพื่อต่อต้านภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์[68]

ประการที่ 7 ภายใต้ข้อ 202 ของ UNCLOS รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะช่วยเหลือรัฐกำลังพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐกำลังพัฒนาที่มีความเปราะบาง ในความพยายามที่จะจัดการกับภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้การให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมนั้นจะเป็นการช่วยเหลือโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศผู้มีอำนาจ ทั้งในด้านการสร้างขีดความสามารถ ความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และเรื่องอื่น ๆ และข้อ 203 ของ UNCLOS กำหนดให้มีการสนับสนุนแก่รัฐกำลังพัฒนาโดยเฉพาะรัฐที่เสี่ยงต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยให้รัฐเหล่านี้ได้รับการประติบัติเป็นพิเศษในด้านเงินทุน ความช่วยเหลือด้านเทคนิค และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องกับบริการจากองค์การระหว่างประเทศ[69]

ประการสุดท้าย ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศให้คำแนะนำว่า ภายใต้ข้อ 204, 205 และ 206 ของ UNCLOS กำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการติดตาม เผยแพร่รายงาน และประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทางทะเลจากก๊าซเรือนกระจก

---

[66] Ibid., para 321.

[67] Ibid.

[68] Ibid.

[69] Ibid., para 339.

สำหรับพันธกรณีเฉพาะเกี่ยวกับการติดตามมีดังนี้ ภายใต้ข้อ 204 วรรค 1 รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะ เพื่อพยายามสังเกต วัด ประเมิน และวิเคราะห์ความเสี่ยงหรือผลกระทบของภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และในข้อเดียวกัน วรรค 2 ศาลได้ชี้ว่า รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะที่จะต้องติดตามตรวจสอบผลกระทบของกิจกรรมใด ๆ ซึ่งรัฐอนุญาตให้ทำหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบว่ากิจกรรมดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือไม่อย่างไร[70]

สำหรับพันธกรณีเฉพาะเกี่ยวกับการเผยแพร่รายงานมีดังนี้ ภายใต้ข้อ 205 รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการเผยแพร่ผลลัพธ์ที่ได้รับจากการติดตามความเสี่ยงหรือผลกระทบของภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือเพื่อสื่อสารไปยังองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจเพื่อการเผยแพร่ขององค์การเหล่านี้[71]

สำหรับพันธกรณีเฉพาะเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมีดังนี้ ภายใต้ข้อ 206 รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดยกิจกรรมที่วางแผนไว้ใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนซึ่งอาจก่อให้เกิดภาวะมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางทะเลหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงผลกระทบสะสม จะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน การประเมินดังกล่าวจะต้องเป็นดำเนินการโดยรัฐภาคีโดยมีจุดประสงค์เพื่อบรรเทาและปรับตัวให้เข้ากับผลกระทบจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และผลการประเมินดังกล่าวจะต้องมีการรายงานตามข้อ 205 ของ UNCLOS อีกด้วย[72]

4.4 ความชัดเจนในเรื่องพันธกรณีเฉพาะในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้สร้างความชัดเจนว่า รัฐภาคีของ UNCLOS มีพันธกรณีเฉพาะ (Specific Obligations) ในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ประการที่ 1 พันธกรณีภายใต้ข้อ 192 ที่วางหลักว่า “รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล” ของ UNCLOS มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมถึงอันตรายหรือภัยคุกคามต่อสภาพแวดล้อมทางทะเลทุกประเภท และพันธกรณีตามข้อนี้เป็นพันธกรณีในการใช้ความระมัดระวังอย่างเข้มงวดเนื่องจากมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

---

[70] Ibid., para 367.

[71] Ibid.

[72] Ibid.

อนึ่ง ภายใต้บทบัญญัตินี้ รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเช่น สภาวะมหาสมุทรร้อน ระดับน้ำทะเลที่เพิ่มขึ้น และความเป็นกรดของมหาสมุทร ในกรณีที่สภาพแวดล้อมทางทะเลเสื่อมโทรมลง พันธกรณีนี้อาจเรียกร้องให้มีมาตรการเพื่อฟื้นฟูแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตในทะเลและระบบนิเวศทางทะเล นอกจากนั้น ข้อ 192 ของ UNCLOS ยังกำหนดให้รัฐภาคีคาดการณ์ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเป็นกรดของมหาสมุทรอีกด้วย[73] จะเห็นว่าข้อ 192 ของ UNCLOS กำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งผ่านการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Mitigation) และการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Adaptation)[74]

ประการที่ 2 ภายใต้ข้อ 194 วรรค 5 ของ UNCLOS และข้อ 192 รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการคุ้มครองและรักษาระบบนิเวศที่หายากหรือถูกทำลายได้ง่าย รวมทั้งที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์และสิ่งมีชีวิตทางทะเลอื่น ๆ ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ที่ถูกคุกคาม หรือที่อยู่ในอันตรายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเป็นกรดของมหาสมุทร[75]

ประการที่ 3 ภายใต้ข้อ 61 และข้อ 119 ของ UNCLOS รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการใช้มาตรการที่จำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลซึ่งถูกคุกคามจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเป็นกรดของมหาสมุทร ในการดำเนินการตามมาตรการเช่นนั้น รัฐภาคีจะต้องคำนึงถึงวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่มีอยู่และปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง พันธกรณีเฉพาะนี้กำหนดให้มีการประยุกต์ใช้แนวทางป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Approach) และแนวทางระบบนิเวศ (Ecosystem Approach)[76]

ประการที่ 4 รัฐมีพันธกรณีเฉพาะในการแสวงหาข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรการจำเป็น ภายใต้ข้อ 63 วรรค 1 และพันธกรณีเฉพาะในการร่วมมือกันภายใต้ข้อ 64 วรรค 1 ของ UNCLOS โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐภาคีปรึกษาหารือกันโดยสุจริตเพื่อให้สามารถตกลงเกี่ยวกับมาตรการจำเป็นที่มีประสิทธิภาพต่อการประสานงานและการประกันให้มีการอนุรักษ์และการพัฒนามวลปลาที่ใช้ร่วมกัน (Shared Stocks) ทั้งนี้มาตรการจำเป็นดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเป็นกรดของมหาสมุทรที่มีต่อทรัพยากรมีชีวิตทางทะเล และภายใต้ข้อ 118 ของ

---

[73] Ibid., para 400.

[74] British Institute of International and Comparative Law, "Reflections on the ITLOS Advisory Opinion," p.4. [online] Available from: https://www.biicl.org/documents/184_reflections_on_the_itlos_advisory_opinion_final.pdf. [30 May 2024]

[75] *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion*, para 406.

[76] Ibid., para 418.

UNCLOS รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะที่จะร่วมมือกับรัฐภาคีอื่นในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตทางทะเลในทะเลหลวงที่ถูกคุกคามจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเป็นกรดของมหาสมุทร[77]

ประการสุดท้าย ภายใต้ข้อ 196 ของ UNCLOS รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษจากการนำชนิดพันธุ์ที่ไม่ใช่พันธุ์พื้นเมือง (Non-Indigenous Species) ที่เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเป็นกรดของมหาสมุทร ซึ่งการนำชนิดพันธุ์ดังกล่าวเข้ามาอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยการดำเนินการตามพันธกรณีเฉพาะนี้จำเป็นต้องใช้แนวทางป้องกันไว้ก่อน[78]

5. ผลประโยชน์ของความเห็นแนะนำที่มีต่อประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของ UNCLOS

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าประเทศไทยไม่ได้มีบทบาทสำคัญในคดีนี้เนื่องจากไม่ได้ส่งแถลงการณ์เป็นหนังสือ (Written Submission) ต่อศาลก็ตาม กระนั้นผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลให้ความเห็นแนะนำในคดีมีประโยชน์ต่อประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของ UNCLOS หลายประการดังนี้

5.1 ผลประโยชน์ในแง่กระบวนการพิจารณาของศาล

ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับในแง่กระบวนการพิจารณาของศาล คือ ในอนาคตถ้าประเทศไทยต้องการมีส่วนร่วมในคดีที่เกี่ยวข้องกับการให้คำแนะนำของศาลกฎหมายทะเล ประเทศไทยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเสียเวลากับการร่างเหตุผลโต้แย้งเขตอำนาจของศาลในประเด็นนี้อีก เนื่องจากศาลได้สร้างความชัดเจนในประเด็นนี้แล้วเพราะศาลได้วินิจฉัยว่าศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศมีอำนาจให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็มได้

นอกจากนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของ UNCLOS ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขข้อ 288 ในเรื่องเขตอำนาจของศาลอีก เพราะการที่ศาลได้วินิจฉัยในคดีนี้ว่า ข้อ 21 ของธรรมนูญศาล และความตกลงอื่นเป็นฐานในการยืนยันเขตอำนาจศาลในการให้ความเห็นแนะนำแบบองค์คณะเต็มได้ ในความเห็นผู้เขียน การใช้การตีความบทบัญญัติของศาลในลักษณะนี้ ย่อมดีกว่าการพึ่งกระบวนการแก้ไขบทบัญญัติของ UNCLOS เนื่องจาก UNCLOS มีกระบวนการแก้ไขยาก เช่น การแก้ไขบทบัญญัติของ UNCLOS จะต้องใช้ฉันทามติของรัฐภาคีทุกรัฐ ซึ่งเป็นไปตามข้อ 312 ที่วางหลักว่า ที่ประชุมของรัฐภาคี “ควรพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุความตกลงเกี่ยวกับข้อแก้ไขใด ๆ โดยฉันทามติ และไม่ควรจะมี

[77] Ibid., para 428.

[78] Ibid., paras 434, 436.

การออกเสียงลงคะแนนเกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้นจนกว่าจะได้พยายามจนถึงที่สุดแล้วเพื่อให้ได้ฉันทามติ”[79] การได้มาซึ่งฉันทามติในการแก้ไขบทบัญญัติเพียงบทบัญญัติเดียวใน UNCLOS ย่อมเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ จะเห็นได้จากตั้งแต่ UNCLOS มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ยังไม่เคยมีการแก้ไขบทบัญญัติของ UNCLOS ตามข้อ 312 ได้เลย เป็นต้น

5.2 ผลประโยชน์เกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เมื่อพิจารณาความเห็นแนะนำของศาล ประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์เกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังนี้

ประการที่ 1 ณ ขณะนี้ประเทศไทยได้มีการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[80] หนึ่งในสาระสำคัญของร่างคือแนวคิดในการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ”[81] ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ “เสนอแนะนโยบายและมาตรการด้านการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ การลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง”[82] ผู้เขียนเห็นว่าในอนาคตถ้า (ร่าง) พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้กลายสภาพเป็นกฎหมายที่บังคับใช้จริง ความเห็นของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศในคดีนี้อาจมีส่วนช่วยให้คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติเสนอแนะนโยบายและมาตรการด้านการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศได้อย่างรอบด้านและรอบคอบมากขึ้น อาทิ การออกมาตรการจำเป็นของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดจากก๊าซเรือนกระจกจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ

---

[79] Article 312 of UNCLOS.

[80] อนุชา ดีสวัสดิ์, “ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ....” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php [25 ตุลาคม 2567] และดูตัวร่าง อาทิ สถาบันการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (สพท.), “(ร่าง) พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://isdnre.mnre.go.th/th/news/detail/137711 [25 ตุลาคม 2567]

[81] มาตรา 5 (ร่าง) พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เสนอโดยสถาบันการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (สพท.)

[82] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16 (2).

1. ประเทศไทยจะต้องใช้หลักความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดในการออกมาตรการจำเป็น กล่าวอีกนัยหนึ่งหลักความรู้ทางวิทยาศาสตร์จะเป็นตัวชี้วัดว่ามาตรการจำเป็นดังกล่าวควรมีหรือไม่ และมาตรการดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาหรือไม่

2. ประเทศไทยเป็นภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความตกลงปารีส ดังนั้น การออกมาตรการจำเป็นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาดังกล่าวด้วย เช่น ความตกลงปารีสมีวัตถุประสงค์ ให้รัฐภาคีรักษาการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสโดยวัดจากก่อนยุคอุตสาหกรรม และในขณะเดียวกัน กำหนดเป้าหมายที่สูงขึ้นไว้ควบคู่กันว่าจะพยายามรักษาการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้น้อยลงไปอีกจนถึงต่ำกว่า 1.5 องศาเซลเซียส หากสามารถกระทำได้[83] ดังนั้น มาตรการจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดจากก๊าซเรือนกระจก จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของความตกลงปารีสด้วยว่ามาตรการดังกล่าวถ้าออกมาและดำเนินการตามมาตรการนั้นแล้วจะช่วยรักษาอุณหภูมิโลกตามเป้าหมายได้หรือไม่ ถ้ามาตรการดังกล่าวมีส่วนช่วยในการรักษาอุณหภูมิตามเป้าหมายในความตกลงปารีสได้ก็อาจถือว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการจำเป็นที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้[84] เป็นต้น

3. ประเทศไทยมีสถานะเป็นประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น การออกมาตรการจำเป็นจะต้องคำนึงถึงวิธีการและความสามารถของประเทศไทยในการจัดการปัญหาด้วย อาทิ ประเทศไทยได้มีนโยบายว่าประเทศไทยจะเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ในปี ค.ศ. 2050 และปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) ภายในปี ค.ศ. 2065[85] ซึ่งแตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหราชอาณาจักรที่มีนโยบายปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) ภายในปี ค.ศ. 2050[86] ดังนั้น มาตรการจำเป็นดังกล่าวอาจจะไม่ได้มีลักษณะเข้มข้นเหมือนสหราชอาณาจักรก็ได้ เพราะจะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยด้วย

---

[83] Article 2.1(a) of Paris Agreement.

[84] *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion,* paras 215, 222.

[85] กองประสานการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, "เป้าหมายการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (2nd Update NDC)" [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://climate.dcce.go.th/th/%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%97/ [25 ตุลาคม 2567]

[86] Tamsin Edwards et al., "The UK's plans and progress to reach net zero by 2050," [online] Available from : https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9888/CBP-9888.pdf [8 November 2567]

ประการที่ 2 การที่ศาลวินิจฉัยว่า รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะที่จะใช้มาตรการทั้งหมดที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น และรัฐมีพันธกรณีเฉพาะในการควบคุมภาวะมลพิษจากก๊าซเรือนกระจกนอกเขตพื้นที่อำนาจรัฐ ก็ย่อมเป็นการแสดงว่า รัฐภาคีของ UNCLOS จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติใน UNCLOS ในข้อ 194 ในขณะเดียวกันยังถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามหลักห้ามก่ออันตราย (No Harm Principle) ที่เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลระหว่างประเทศอีกด้วย[87] กล่าวคือ ภายใต้หลักการนี้

> “รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎบัตรสหประชาชาติและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตนตามนโยบายด้านพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ และมีความรับผิดชอบที่จะประกันว่ากิจกรรมภายในเขตอำนาจรัฐหรือกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ”[88]

ดังนั้น การที่ประเทศไทยดำเนินการตามหลักการนี้ย่อมส่งผลดีต่อการร่วมมือระหว่างรัฐในการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากก๊าซเรือนกระจก เพราะเป็นการดำเนินการตามหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับในทางระหว่างประเทศ

ประการที่ 3 ประเทศไทยในฐานะเป็นรัฐกำลังพัฒนา อาจได้รับประโยชน์จากการช่วยเหลือจากรัฐภาคีอื่น ๆ ในการดำเนินการอันเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดจากก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้ให้ความเห็นว่า ภายใต้ข้อ 202 ของ UNCLOS รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะช่วยเหลือรัฐกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐกำลังพัฒนาที่มีความเปราะบางในความพยายามที่จะจัดการกับภาวะมลพิษทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้การให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมนั้น จะเป็นการช่วยเหลือโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศผู้มีอำนาจทั้งในด้านการสร้างขีดความสามารถ ความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และเรื่องอื่น ๆ นอกจากนั้น ข้อ 203 กำหนดให้มีการสนับสนุนแก่รัฐกำลังพัฒนาโดยเฉพาะรัฐที่เสี่ยงต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยให้รัฐเหล่านี้ได้รับการประติบัติเป็นพิเศษในด้านเงินทุน ความช่วยเหลือด้านเทคนิค และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องบริการจากองค์การระหว่างประเทศ

---

[87] Yoshifumi Tanaka, “Principles of International Marine Environmental Law,” in **Research Handbook on International Marine Environmental Law**, ed. Rosemary Rayfuse (Edward Elgar Publishing, 2015), p.37.

[88] 1992 Rio Declaration on Environment and Development 31 ILM 874 (1992), Principle 2.

การที่ศาลได้วินิจฉัยให้รัฐกำลังพัฒนาได้รับการช่วยเหลือเป็นการพิเศษในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ย่อมมีความสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but Differentiated Responsibilities: CBDR) อีกด้วย เนื่องจากภายใต้หลักการนี้ รัฐที่พัฒนาแล้วย่อมมีความรับผิดชอบมากกว่ารัฐที่กำลังพัฒนาเนื่องเพราะประเทศพัฒนาเหล่านี้ได้สร้างปัญหาทางสิ่งแวดล้อมมากกว่ารัฐกำลังพัฒนา นอกจากนั้น รัฐพัฒนาแล้วยังมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้มากกว่ารัฐกำลังพัฒนาเนื่องเพราะตนมีเทคโนโลยีและเงินทุนมากกว่า[89] ดังนั้น การที่ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศวินิจฉัยไปในทิศทางนี้จึงสอดคล้องกับหลักการความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันแล้ว

ประการที่ 4 การที่ศาลให้ความเห็นว่า รัฐมีพันธกรณีเฉพาะที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมถึงอันตรายหรือภัยคุกคามต่อสภาพแวดล้อมทางทะเลทุกประเภท ย่อมเป็นการยืนยันถึงพันธกรณีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างเป็นองค์รวม กล่าวคือ ประเทศไทยจะต้องออกมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากอันตรายหรือภัยคุกคามทางทะเลทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งใดก็ตาม การออกมาตรการจำเป็นในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากอันตรายหรือภัยคุกคามทางทะเลทุกประเภท ย่อมมีความสอดคล้องกับการดำเนินการของประเทศไทย ภายใต้เป้าหมาย 14 (SDG 14) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ว่า “ป้องกันและลดมลพิษทางทะเลทุกประเภทอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะจากกิจกรรมบนแผ่นดิน รวมถึงเศษซากขยะในทะเลและมลพิษจากธาตุอาหาร (Nutrient Pollution) ภายในปี 2568”[90] ดังนั้น การออกมาตรการจำเป็นให้ครอบคลุมถึงอันตรายหรือภัยคุกคามต่อสภาพแวดล้อมทางทะเลทุกประเภทย่อมสอดคล้องกับแนวทางในการดำเนินงานของประเทศไทย

นอกจากนั้น การคุ้มครองทะเลอย่างเป็นองค์รวมก็ต้องอาศัยการประเมินคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งในประเด็นนี้ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศก็ได้ให้คำแนะนำอย่างชัดเจนว่ารัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดยกิจกรรมที่วางแผนไว้ใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนซึ่งอาจก่อให้เกิดภาวะมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางทะเลหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงผลกระทบสะสม จะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน การประเมินดังกล่าวจะต้องเป็น

---

[89] โปรดดู 1992 Rio Declaration on Environment and Development 31 ILM 874 (1992), Principle 7; Dire Tladi, “Intragenerational Equity: A New Name for International Environmental Justice”, in **Fundamina** 9 (2003), p.203; Oluwatomilola Akanle. **Distributive justice in international law: can the CDM regime support an equitable geographic distribution of projects?**. Doctoral dissertation, University of Dundee, 2011 ; p.45.

[90] สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล, “RILCA SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGS) เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน LIFE BELOW WATER การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://lc.mahidol.ac.th/sdgs/SDGs14.htm [14 พฤษภาคม 2568]

ดำเนินการโดยรัฐภาคีโดยมีจุดประสงค์เพื่อบรรเทาและปรับตัวให้เข้ากับผลกระทบจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และผลการประเมินดังกล่าวจะต้องมีการรายงาน กล่าวคือ รัฐภาคีมีพันธกรณีเฉพาะในการเผยแพร่ผลลัพธ์ที่ได้รับจากการติดตามความเสี่ยงหรือผลกระทบของภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือเพื่อสื่อสารไปยังองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจเพื่อการเผยแพร่ขององค์การเหล่านี้

จริงอยู่ที่ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535[91] การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของกิจกรรมที่ดำเนินการในประเทศไทยย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ดี ความเห็นแนะนำของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศในประเด็นนี้ย่อมมีประโยชน์ เพราะทำให้ประเทศไทยทราบว่าควรดำเนินการอย่างไรให้มีความสอดคล้องกับความเห็นของศาลเพราะอาจถือได้ว่าความเห็นของศาลในประเด็นนี้เป็นแนวทางสากลที่รัฐภาคีควรดำเนินการเพื่อบรรเทาและปรับตัวให้เข้ากับผลกระทบจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ประการที่ 5 ประเทศไทยน่าจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามพันธกรณีเฉพาะข้อ 192 ของ UNCLOS ที่มีความชัดเจนมากขึ้น เพราะตามที่กล่าวไปแล้ว ข้อ 192 วางหลักไว้เพียงว่า “รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล” ซึ่งจะเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่วางหลักกว้าง ๆ ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลเท่านั้น ไม่ได้มีแนวทางที่ชัดเจนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่อย่างใด การที่ศาลได้อธิบายและขยายความข้อ 192 ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นย่อมส่งผลดีต่อประเทศไทย เพราะได้ทราบถึงแนวทางในการดำเนินการตามพันธกรณีในข้อนี้ อาทิ ข้อ 192 กำหนดพันธกรณีของรัฐในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยอาศัย 2 แนวทาง คือ การลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยควรออกมาตรการให้สอดคล้องกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้ง 2 ประการได้ กล่าวคือ ในประการที่ 1 ที่เกี่ยวกับการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเทศไทยควรออกมาตรการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากทุกแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทะเล และในประการที่ 2 ที่เกี่ยวกับการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเทศไทยควรออกมาตรการเพื่อฟื้นฟูแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตในทะเลและระบบนิเวศทางทะเลที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้งประเทศไทยควรคาดการณ์ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเป็นกรดของมหาสมุทร เป็นต้น

[91] มาตรา 46-51 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

6. บทสรุป

บทความนี้มีวัตุประสงค์ในการศึกษาบทเรียนจากความเห็นแนะนำของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศว่าจะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของ UNCLOS อย่างไรบ้าง จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยจะได้รับประโยชน์ ดังนี้ ประการที่ 1 ผลประโยชน์ในแง่กระบวนการพิจารณาของศาล และประการที่ 2 ผลประโยชน์เกี่ยวกับการออกนโยบายและมาตรการในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในแง่ผลประโยชน์จากกระบวนการพิจารณาของศาล ผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลให้เหตุผลโดยยึดถือบรรทัดฐานเดิมในการยืนยันเรื่องเขตอำนาจในการให้คำแนะนำแบบองค์คณะเต็ม ย่อมเป็นผลดีต่อการดำเนินคดีประเภทนี้ในอนาคต นอกจากนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของ UNCLOS ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งกระบวนการแก้ไขบทบัญญัติของ UNCLOS เนื่องจากการแก้ไขบทบัญญัติของ UNCLOS เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นยากในทางปฏิบัติ

ในแง่ผลประโยชน์เกี่ยวกับการออกนโยบายและมาตรการในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผู้เขียนเห็นว่า ความเห็นแนะนำนี้ได้สร้างความชัดเจนประเทศไทยในหลายด้านดังนี้

ประการที่ 1 ความเห็นของศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศในคดีนี้อาจมีส่วนช่วยให้คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (ที่อาจจะได้รับการจัดตั้งขึ้นในอนาคต) เสนอแนะนโยบายและมาตรการด้านการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศได้อย่างรอบด้านและรอบคอบมากขึ้น เพราะศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้วางแนวทางในเรื่องปัจจัยในการพิจารณาการออกมาตรการจำเป็นเอาไว้

ประการที่ 2 การที่ประเทศไทยดำเนินการตามหลักการห้ามก่ออันตรายที่ศาลได้สร้างความชัดแจ้งในคดีนี้ย่อมส่งผลดีต่อการร่วมมือระหว่างรัฐในการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากก๊าซเรือนกระจก เพราะเป็นการดำเนินการตามหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับในทางระหว่างประเทศ

ประการที่ 3 การที่ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศชี้ว่า รัฐมีพันธกรณีเฉพาะที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากอันตรายหรือภัยคุกคามต่อสภาพแวดล้อมทางทะเลทุกประเภท และกำหนดแนวทางในการดำเนินการเพื่อฟื้นฟูแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตในทะเลและระบบนิเวศทางทะเล และกำหนดให้รัฐภาคีคาดการณ์ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเป็นกรดของมหาสมุทร ย่อมส่งผลดีต่อการกำหนดนโยบายและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างเป็นองค์รวม อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้ง 2 ประการ คือ การลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประการสุดท้าย ประเทศไทยในฐานะรัฐกำลังพัฒนาอาจจะได้รับประโยชน์จากการช่วยเหลือจากรัฐภาคีอื่น ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดจากก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากศาลได้อธิบายพันธกรณีเฉพาะของรัฐภาคีอื่นไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งพันธกรณีดังกล่าวยังมีความสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันอีกด้วย