

### บทที่ 3

เขตอำนาจรัฐเจ้าของธงเหนือการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ของเรือตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่า  
ด้วยกฎหมายทะเลปี 1982

ในบทนี้จะทำการศึกษาดังอำนาจและหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงตามบัญญัติไว้ใน UNCLOS 1982  
ซึ่งจะแยกศึกษาในแต่ละกิจกรรมของเรือ ที่สำคัญคือ การป้องกันภัยพิบัติทางทะเลหรืออุบัติเหตุ  
ของการเดินเรือในทะเล การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลและสุดท้ายคือการอนุรักษ์และ  
จัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลการที่มุ่งศึกษาในกิจกรรมสามประเภทนี้ ก็เนื่องจากว่ากิจกรรม  
เหล่านี้เกี่ยวพันโดยตรงกับอำนาจและหน้าที่ของรัฐเจ้าของธง และเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ  
ของรัฐทั้งสอง จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของ UNCLOS 1982 ว่า รัฐได้มีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง  
และหากเกิดการขัดกันในการใช้เขตอำนาจรัฐ แล้วรัฐใดจะมีสิทธิที่ดีกว่ากันซึ่งในเรื่องนี้จะต้อง  
พิจารณาว่าเรือนั้นอยู่ในเขตใดของทะเลด้วยซึ่งเราก็ได้ทำการศึกษาในลักษณะทั่วไปตามบทที่ 2 แล้ว  
ซึ่งเราก็ได้ทำการศึกษาในลักษณะทั่วไปตามบทที่ 2 แล้ว

#### 3.1 เขตอำนาจรัฐเจ้าของธงในการป้องกันภัยพิบัติทางทะเลหรืออุบัติเหตุของการเดินเรือในทะเล

ในส่วนนี้จะแยกทำการศึกษาในสองประเด็นคือในประเด็นแรกจะเป็นเรื่องของมาตรการ  
ทางกฎหมายในการประกันความปลอดภัยในทะเลว่า UNCLOS 1982 ได้บัญญัติเป็นแนวทางปฏิบัติไว้  
อย่างไรและมีอนุสัญญาอื่น ๆ ในเรื่องเหล่านี้หรือไม่ ในประเด็นที่สองคือ ในเรื่องของการโดยกัน  
ของเรือว่ารัฐใดระหว่างรัฐเจ้าของธง กับรัฐชายฝั่งจะมีสิทธิที่ดีกว่ากันและตาม UNCLOS 1982 ได้  
บัญญัติไว้อย่างไรบ้าง

### 3.1.1 การออกกฎหมายโดยรัฐเจ้าของธงเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อประกันความปลอดภัยในทะเล

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของรัฐเจ้าของธง ให้รัฐทุกรัฐใช้มาตรการสำหรับเรือต่าง ๆ ซึ่งชักธงของตนเช่นที่จำเป็นเพื่อประกันความปลอดภัยในทะเล อาทิ เช่นในด้าน<sup>31</sup> การก่อสร้างเครื่องอุปกรณ์และความเหมาะสมในการเดินเรือ การจัดคนประจำเรือ เงื่อนไขการทำงาน และการฝึกอบรมลูกเรือ การใช้สัญญาณ การชำระไว้ซึ่งการสื่อสาร และการป้องกันการโค่นกัน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า UNCLOS 1982 เพียงแต่กำหนดกรอบไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการที่รัฐเจ้าของธงจะนำไปบัญญัติกฎหมายภายในของตน แต่ในการที่จะบัญญัติหรือใช้มาตรการดังกล่าว

รัฐแต่ละรัฐจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อบังคับ วิธีพิจารณาและวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และจะต้องดำเนินขั้นตอนใด ๆ ซึ่งอาจจำเป็นในการให้มีมาตรการนั้น<sup>32</sup> ในเรื่องของการก่อสร้างเครื่องอุปกรณ์และความเหมาะสมในการเดินทะเลขอเรือนี้มีข้อบังคับ วิธีพิจารณา และวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ซึ่งได้กล่าวไว้โดยละเอียดในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยของชีวิตในทะเลปี 1974 (The International Convention for the Safety of Life at Sea : SOLAS 1974) มีการแก้ไขโดยพิธีสารปี 1978 การแก้ไขปี 1981 และปี 1983 ซึ่งอนุสัญญาเหล่านี้ มีผลบังคับใช้แล้ว

SOLAS นั้นจะไม่ครอบคลุมไปถึงเรือทุกชนิด เช่นเรือที่มีระวางต่ำกว่า 500 ตันกรอส, เรือที่ไม่ได้ใช้ในการเดินทางระหว่างประเทศ, เรือท่องเที่ยว, เรือประมง เป็นต้น เรือเหล่านี้ไม่ตกอยู่ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยระหว่างประเทศ (International Safety Convention)<sup>33</sup>

<sup>31</sup> United Nations Convention of the Law of the Sea, Article 94 (C)

<sup>32</sup> Ibid., Article 94 (e)

<sup>33</sup> United Nations, **Guide-Lines for Maritime Regulation**, 2<sup>nd</sup> ed. (Bangkok, 1986).

อย่างไรก็ตามความปลอดภัยในเรื่องการก่อสร้างอุปกรณ์และการบำรุงรักษาอุปกรณ์ต่าง ๆ ของเรือ นั้น จะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับการบัญชีของรัฐต่าง ๆ ด้วย และรวมถึงรัฐอื่น ๆ ที่มีใช้ภาคีของอนุสัญญานี้ด้วย ซึ่งควรวางแผนทางไปในทางเดียวกัน

เพื่อความปลอดภัยในการเดินทะเลของเรือแล้ว นอกจากความพร้อมในเรื่องอุปกรณ์ การก่อสร้าง และความเหมาะสมในการเดินเรือแล้ว เรือ นั้นต้องได้รับการสำรวจและตรวจสอบถึงสิ่งเหล่านั้นภายในระยะเวลาที่พอสมควรด้วย เทคนิคที่ใช้ในการสำรวจ ตรวจสอบ และช่วงระยะเวลานั้น ตาม SOLAS ได้กล่าวไว้ในภาคผนวก (annex) การสำรวจและตรวจสอบนั้นก็เพื่อที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า เรือจะมีความเหมาะสมและตรงกับมาตรฐานซึ่งการสำรวจและตรวจสอบเรือ นั้นจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของรัฐเจ้าของธง หรือกระทำโดยนักสำรวจหรือองค์การที่ได้รับแต่งตั้งหรือการยอมรับโดยฝ่ายบริหาร

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง ในการประกันความปลอดภัยในทะเลคือผู้บังคับการเรือ (Master) และลูกเรือ (Crews) ที่มีประสบการณ์มีความรู้ ความสามารถและความชำนาญในการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งระเบียบวินัยบนเรืออีกประการหนึ่งที่นับว่ามีความสำคัญมาก

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรฐานที่ยอมรับกันในเรื่องของการก่อสร้างและอุปกรณ์สำหรับเรือ รวมทั้งการตรวจสอบอุปกรณ์เหล่านั้น, การสำรวจและการออกใบอนุญาตนั้น มีความสำคัญสำหรับการคุ้มครองความปลอดภัยในทะเลซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากขาดองค์ประกอบที่สำคัญอีกสิ่งหนึ่งก็คือมนุษย์ การพัฒนาเทคโนโลยีที่ต่อเนื่องในการเดินเรือ มนุษย์กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญอีกสิ่งหนึ่ง อุปกรณ์ทันสมัยต่าง ๆ อาทิ เรดาร์สังเกตการณ์และหลีกเลี่ยงการชน, อุปกรณ์อัตโนมัติ, เครื่องมือกลไกต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งจะต้องอาศัยทักษะอย่างสูง ดังนั้น การฝึกฝนบุคลากรบนเรือจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเรื่องนี้คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศในเรื่องของมาตรฐานการฝึกอบรม, ใบรับรอง และการดูแลสำหรับชาวเรือ, 1978 (The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978 (STCW) ซึ่งขอบเขตของอนุสัญญานี้จะวางมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการฝึกให้ใบรับรอง

และการดูแลชาวเรือ ในข้อที่ 1 ของอนุสัญญา กล่าวว่า รัฐภาคีต้องใช้ชั้นตอนที่ทำเป็นทุกชั้นตอน เพื่อให้มั่นใจว่า เจ้าหน้าที่บนเรือนั้นมีคุณสมบัติที่ตรงและเหมาะสมกับหน้าที่ของพวกเขา อนุสัญญานี้จะนำมาใช้กับเรือทุกลำเว้นแต่เรือรบและเรืออื่นของรัฐบาลที่มีได้มีความมุ่งประสงค์ทางพาณิชย์เรือประมง, เรือสำราญ และเรือไม้ รวมถึงเรือที่เดินทางเลียบชายฝั่งหลักการพื้นฐานของอนุสัญญา STCW นั้นคือเจ้าหน้าที่บนเรือควรจะได้รับ การฝึกอบรมอย่างเหมาะสม และจะต้องได้รับการรับรองด้วยใบรับรอง การฝึกอบรมนี้จะต้องได้รับการลงนามและออกใบรับรองจากทางกการที่มีอำนาจ และจะต้องมีระยะเวลาของใบรับรองว่าจะมีการรับรองในระยะเวลาเท่าใด

ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ให้รัฐเจ้าของธงใช้มาตรการสำหรับเรือต่าง ๆ ที่ชักธงของตน เช่นที่จำเป็นเพื่อประกันความปลอดภัยในทะเล อาทิเช่นในด้านการจัดคนประจำเรือเงื่อนไขการทำงานและการฝึกอบรมลูกเรือโดยคำนึงถึงมาตรการที่จำเป็นเพื่อประกันว่า เรือแต่ละลำจะอยู่<sup>34</sup> ในความรับผิดชอบของนายเรือ และเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยเฉพาะความสามารถในการเดินทะเล การเดินเรือ การสื่อสาร และวิศวกรรมทางทะเล และลูกเรือมีคุณสมบัติ และจำนวนที่เหมาะสมสำหรับประเภทขนาด เครื่องจักรกล และเครื่องอุปกรณ์ของเรือนั้น<sup>35</sup> มาตรการสุดท้ายที่รัฐเจ้าของธงจะต้องออกกฎหมายเพื่อประกันความปลอดภัยในทะเลคือการใช้สัตญาณ การธำรงไว้ซึ่งการสื่อสารและการป้องกันการ โคนกันซึ่งในเรื่องนี้ ตามอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ได้กำหนดให้รัฐเจ้าของธงใช้มาตรการสำหรับเรือต่าง ๆ ที่ชักธงของตน เช่นที่จำเป็นเพื่อประกันความปลอดภัยในทะเลในการใช้สัตญาณ การธำรงไว้ซึ่งการสื่อสารและการป้องกันการ โคนและก่อนที่รัฐเจ้าของธงจะจดทะเบียนให้กับเรือใดและหลังจากการจดทะเบียนในช่วงเวลาที่เหมาะสมแล้ว รัฐเจ้าของธงจะต้องประกันว่าเรือแต่ละลำจะต้องได้รับการตรวจโดยผู้ตรวจที่มีคุณสมบัติ และบนเรือให้มีแผนที่ตั้งพิมพ์เกี่ยวกับทะเล และเครื่องอุปกรณ์ และเครื่องมือในการเดิน

<sup>34</sup> United Nations Convention of the Law of the Sea, Article 94 (C) (II)

<sup>35</sup> Ibid., Article 94 (d) (II).

เรือเท่าที่เหมาะสมเพื่อการเดินเรือที่ปลอดภัย<sup>36</sup> ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ในรัฐภาคีปฏิบัติตาม และรัฐทั้งหลายอาจมีการร่วมมือกันทั้งในระดับภูมิภาค ในระดับท้องถิ่นในการที่จะมาตกลงถึง รายละเอียดในเรื่องดังกล่าว ซึ่งอนุสัญญาที่กระทำกันนั้นต้องสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมาย ทะเลปี 1982 ด้วย

อนุสัญญาที่กำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยของชีวิตในทะเลปี 1974 (SOLAS, 1974) และพิธีสารปี 1978, 1981 และ 1983 ซึ่งบัญญัติไว้ใน บทที่ 4 ของภาคผนวก (ANNEX) ซึ่งเกี่ยวกับการส่งวิทยุโทรเลข และโทรศัพท์ที่ใช้คลื่นวิทยุ เรือโดยสารหรือเรืออื่น ๆ ที่ไม่ใช่เรือรบหรือเรืออื่นของรัฐบาลที่ไม่ได้มีความมุ่งประสงค์ทางพาณิชย์ จะต้องจัดให้มีสถานีรับส่งวิทยุโทรเลข (Radiotelegraph Stations) และอุปกรณ์, สัญญาณ การรับส่งวิทยุโทรเลขอัตโนมัติ (Radio Telegraph Auto Alarms), เครื่องชี้ทิศทาง (Direction-Finders), สถานีโทรศัพท์ที่ใช้คลื่นวิทยุ (Radiotelephone Stations) เป็นต้น นอกจากนี้ในเรื่องเครื่องมือสื่อสารแล้วในบทที่ 5 ของ ANNEX ยังกำหนดให้รัฐเจ้าของธงจัดให้เรือนั้นมีสัญญาณไฟ เรดาร์ค้นหาและอุปกรณ์ในการช่วยชีวิตด้วย สัญญาณไฟและการส่งวิทยุสื่อสารเหล่านี้ รวมถึงเรดาร์ค้นหาจะช่วยให้เรือนั้นมีความปลอดภัยในการเดินเรือ โดยเฉพาะในช่วงเวลากลางคืนเป็นการป้องกันไม่ให้เกิด เหตุการณ์เรือชนกัน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สิน และก่อให้เกิดภาวะเป็นพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการไหลลงทะเลของน้ำมัน

ดังนั้นในการป้องกันภัยพิบัติทางทะเล หรืออุบัติเหตุของการเดินเรือในทะเลนี้ รัฐเจ้าของธงจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ UNCLOS 1982 ได้วางกรอบไว้ เป็นแนวทางไว้ส่วนในรายละเอียดนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐเจ้าของธง จะบัญญัติหรือกำหนดมาตรการไว้ในกฎหมายของตนไว้อย่างไร แต่หากรัฐเจ้าของธงเข้าร่วมเป็นภาคีต่อ SOLAS 1974 ซึ่งกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้ รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ที่จะบัญญัติกฎหมายของตนให้สอดคล้อง และเป็นไปตาม SOLAS 1974 นั้น

<sup>36</sup> Ibid., Article 94 (d) (I)

แม้จะได้ กำหนดมาตรการในการป้องกันภัยพิบัติทางทะเลแล้ว แต่ก็ตามในการเดินเรือระหว่างประเทศนั้น ก็อาจเกิดเหตุการณ์โศกกันของเรือได้ เนื่องจากทะเลเป็นเส้นทางสำคัญในทางการค้าและการเดินเรือจึงมีเรือแล่นอยู่เป็นจำนวนมาก และบางครั้งอาจจะมีการ โศกกันได้เมื่อเกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น รัฐเจ้าของธงจึงต้องเข้ามาใช้เขตอำนาจของตนในการคุ้มครองเรือที่สัญจรของตน ซึ่งต่อไปนี้จะได้ทำการศึกษาดังเขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงในเรื่องของการ โศกกันหรืออุบัติการณ์อื่นใดของการเดินเรือ

### 3.1.2 เขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงในเรื่องของการโศกกันหรืออุบัติการณ์อื่นใดของการเดินเรือ

ในกรณีที่มีการ โศกกันหรืออุบัติการณ์อื่นใดของการเดินเรือเกี่ยวกับเรือในทะเลหลวงซึ่งพัวพันถึงความรับผิดชอบทางอาญาหรือทางวินัยของนายเรือหรือของบุคคลอื่นใดที่ประจำการในเรือ การดำเนินคดีทางอาญาหรือทางวินัยกับบุคคลเช่นว่านั้นมีอาจกระทำได้ ยกเว้น จะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายการปกครองของรัฐเจ้าของธงหรือรัฐซึ่งบุคคลเช่นว่าเป็นคนชาติ<sup>37</sup>

จะเห็นได้ว่าทะเลหลวงนั้น รัฐเจ้าของธงเขตอำนาจรัฐเพียงผู้เดียวเหนือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเรือ บุคคลที่อยู่ในเรือก็ต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐเจ้าของธง เนื่องจากเรือเป็นวัตถุที่เคลื่อนที่ไปในที่ต่าง ๆ ได้ซึ่งในบางเวลาอาจแล่นออกไปไกลจากรัฐเจ้าของธง ดังนั้นหากมีเหตุการณ์ต่าง ๆ เกิดขึ้นบนเรือผู้ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายแทนรัฐเจ้าของธงบนเรือ ก็คือนายเรือ (Master) และหากรัฐใด ๆ มีเหตุชัดเจนอันควรเชื่อว่ามีได้มีการ ใช้เขตอำนาจและการควบคุมอันสมควรในส่วนของเรือลำหนึ่ง รัฐนั้นอาจรายงานข้อเท็จจริงให้แก่รัฐเจ้าของธง เมื่อได้รับรายงานเช่นว่านั้น ให้รัฐเจ้าของธงสืบสวนเรื่องราว และหากเป็นการสมควรให้ดำเนินการที่จำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Ibid., Article 97 (a)

<sup>38</sup> Ibid., Article 97 (f)

หากเหตุการณ์ที่เป็นภัยพิบัติทางทะเลหรืออุบัติเหตุของการเดินเรือในทะเลหลวงทุกราย ที่เกี่ยวกับเรือที่ชักธงตน และก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิตหรือการบาดเจ็บสาหัสแก่คนชาติของรัฐอื่น หรือต่อสภาพแวดล้อมทางทะเล ให้รัฐเจ้าของธงและรัฐอื่นนั้นร่วมมือกันดำเนินการไต่สวนใด ๆ ที่กระทำโดยรัฐอื่นนั้นเกี่ยวกับภัยพิบัติทางทะเล หรืออุบัติเหตุของการเดินเรือใด ๆ<sup>39</sup> ถึงแม้ว่าอนุสัญญาจะกำหนดให้รัฐเจ้าของธงกับรัฐอื่น ๆ ร่วมมือกันไต่สวนการกระทำผิด แต่ในเรื่อง ความรับผิดชอบทางอาญาหรือทางวินัยของนายเรือหรือของบุคคลอื่นใดที่ประจำการในเรือก็เป็นอำนาจของรัฐเจ้าของธงเพียงผู้เดียว แต่ในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งเกี่ยวกับการสูญเสียชีวิตที่เพิ่มขึ้นจากอุบัติเหตุทางทะเลตามอนุสัญญากฎหมายทะเลไม่ได้กล่าวไว้ แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าความรับผิดชอบแพ่งนี้รัฐ ในฐานะรัฐเจ้าของธงจะต้องร่วมรับผิดชอบ

ในการทำการเดินเรือได้นั้น นายเรือนั้นจะต้องมีใบรับรองความสามารถหรือใบอนุญาต สำหรับนายเรือที่ออกตามกฎหมายภายในของรัฐเจ้าของธง ดังนั้นรัฐเจ้าของธงจึงเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตนายเรือ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ตาม UNCLOS 1982 ได้บัญญัติไว้ใน ข้อ 97 วรรค 2 ซึ่งมีข้อความว่า “ในเรื่องทางวินัย ให้รัฐซึ่งออกใบรับรองสำหรับนายเรือหรือใบรับรอง ความสามารถ หรือใบอนุญาต มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะสั่งเพิกถอนใบรับรองเช่นว่านั้น หลังจากได้ดำเนินกระบวนการทางกฎหมายโดยชอบแล้ว แม้ว่าผู้ถือจะมีใช้คนชาติของรัฐซึ่งออก ใบรับรองให้ก็ตาม”

นอกจากอำนาจในการเพิกถอนใบรับรองความสามารถหรือใบอนุญาตสำหรับนายเรือแล้ว อำนาจในการจับกุม หรือกักกันเรือในทะเลหลวงนั้น ก็เป็นอำนาจของรัฐ เจ้าของธงแต่ผู้เดียวดังที่ ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่า ในทะเลหลวงนั้นจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังนั้น การที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในทะเลเช่นนี้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงที่จะต้องควบคุมเรือ ของตน ซึ่งรัฐใดก็ไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้ เมื่อมีเหตุการณ์ใดกัน หรืออุบัติเหตุอื่นใด ของการเดินเรือ

<sup>39</sup> Ibid., Article 97 (g)

ในกรณีที่เกิดการ โคนกันหรืออุบัติเหตุอื่นใดของการเดินเรือ หากเรือที่กระทำความผิด เป็นเรือที่ชักธงของรัฐใดการจับกุมหรือกักกันเรือ แม้ในฐานะเป็นมาตรการในการสอบสวนจะ สั่งให้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ใดนอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของมิได้<sup>40</sup>

หากกรณีที่เรือ โคนกันหรืออุบัติเหตุอื่นใดของการเดินเรื่อนั้น เกิดขึ้นในเขตที่อยู่ภายใต้ อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งเช่นในทะเลอาณาเขต รัฐชายฝั่งก็สามารถใช้เขตอำนาจทางอาญาของ ตนบนเรือเพื่อจับกุม หรือดำเนินการสอบสวนได้ หากผลของการ โคนกันของเรื่อนั้นขยายไปถึงรัฐ ชายฝั่ง หรือเป็นการรบกวนต่อสันติภาพหรือความสงบเรียบร้อยอันดีของทะเลอาณาเขต<sup>41</sup> แต่หาก การ โคนกันของเรื่อนั้นเกิดในน่านน้ำภายในของรัฐชายฝั่งจึงอยู่เหนือเขตอำนาจของรัฐเจ้าของรัฐ ชายฝั่งจึงสามารถสอบสวน จับกุมหรือกักกันเรือเพื่อดำเนินคดีในศาลตนได้

ต่อไปจะได้ทำการศึกษาดังกล่าวการใช้เขตอำนาจรัฐเจ้าของธงในกรณีต่อไปคือ ในเรื่องของการ คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งในปัจจุบันมีการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวกันมาก เพราะใน ทะเลนั้นเป็นแหล่งที่มีทรัพยากรที่สำคัญและมีค่ามหาศาลไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ซึ่งหากปล่อยให้สภาพแวดล้อมทางทะเลถูกทำลายทรัพยากร เหล่านั้นก็จะถูกทำลายไปด้วยอันจะ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมดังนั้นรัฐเจ้าของธง ซึ่งเป็นรัฐที่มีอำนาจเหนือ ตัวเรือ ซึ่งถือเป็นบ่อเกิดอย่างหนึ่งของมลพิษ จึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยคุ้มครองและรักษา สิ่งแวดล้อมทางทะเลร่วมกับรัฐอื่น ๆ รวมทั้งรัฐชายฝั่ง ซึ่งต่อไปนี้จะทำการศึกษานโยบายของรัฐ เจ้าของธงในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลแล้วจะมีอะไร และมากน้อยเพียงใด

### 3.2 เขตอำนาจรัฐเจ้าของธงในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

มลภาวะในทะเลเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งเรื่องหนึ่งของโลกในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ของมนุษย์ โดยสภาวะของมลภาวะเองทำให้เรื่องมลภาวะนั้นเป็นเรื่องที่ไม่มีเขตแดน เพราะเมื่อเกิดขึ้นแล้ว มีผลกระทบต่อหลายฝ่าย ซึ่งจะต้องให้ความร่วมมือกัน ไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคล ระดับชาติ ระดับ ภูมิภาค หรือองค์การระหว่างประเทศทั่วไป เพื่อจะป้องกันและขจัดมลภาวะให้หมดสิ้นไป<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Ibid., 97 (c)

<sup>41</sup> Ibid., 27

<sup>42</sup> ศิริภา จำปาทอง, “กฎหมายเกี่ยวกับมลภาวะในทะเลที่เกิดจากน้ำ”, วารสารการ พานิชชนาวิ 8 (กันยายน-ธันวาคม) : 63.



การเกิดมลภาวะทางทะเลนั้น UNCLOS 1982 ได้แยกบ่อเกิดของมลภาวะทางทะเลไว้ในภาค 12 ตอน 5 ซึ่งมีอยู่ 6 ประเภทด้วยกันคือ

- 1) มลภาวะที่เกิดจากแผ่นดิน (Pollution from land-based sources)
- 2) มลภาวะที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมใต้ทะเลภายใต้เขตอำนาจรัฐ (Pollution from sea- bad activities subject to national jurisdiction)
- 3) มลภาวะที่เกิดจากกิจกรรมใน “AREA” (Pollution from activities in the Area)
- 4) มลภาวะที่เกิดจากการทิ้งเท (Pollution from dumping)
- 5) มลภาวะที่เกิดจากเรือ (Pollution from vessels)
- 6) มลภาวะที่เกิดจากหรือผ่านบรรยากาศ (Pollution from or through the atmosphere) แต่ในการใช้เขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงในการคุ้มครอง และรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้น รัฐเจ้าของธงจะมีอำนาจควบคุมมลภาวะจากการทิ้งเท และมลภาวะจากเรือ

### 3.2.1 การป้องกันและขจัดมลภาวะที่เกิดจากการทิ้งเท (Pollution from Dumping)

ทะเลเป็นแหล่งที่รองรับของเสียมากที่สุดในโลก และจะทำการย่อยสลายวัตถุของเสียได้ง่าย ถ้าเป็นอินทรีย์วัตถุ การนำของเสียไปทิ้งลงสู่ทะเล จึงเป็นวิธีการกำจัดของเสียอย่างหนึ่งมลภาวะที่เกิดจากการทิ้งเทนี้ มีที่มาหลายแหล่งด้วยกัน เช่น ของเสียจากกิจกรรมอุตสาหกรรม (Industrial wastes) กากกัมมันตภาพรังสี (Radioactive waste) ขยะ (Refuse) ตะกอนน้ำเสีย (Sewage Sludge's) สารเคมีและเชื้อโรคที่ใช้ในสงคราม เป็นต้น<sup>41</sup> ผลจากการที่นำเขาของเสียลงสู่ทะเลมากเกินไปอาจทำให้น้ำทะเลเป็นพิษได้ ดังนั้นรัฐเจ้าของธงในฐานะเป็นรัฐที่มีเขตอำนาจเหนือเรือ จึงต้องออกกฎหมายในการป้องกันและขจัดมลภาวะที่เกิดจากการทิ้งเทเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไปนี้จะศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในเรื่องดังกล่าว

<sup>41</sup> SEAPOL, “เขตอำนาจรัฐในการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล”, 8

### 3.2.1.1 หน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการป้องกันและขจัดมลภาวะที่เกิดจากการทิ้งเท

ในเรื่องการป้องกันและขจัดมลภาวะที่เกิดจากการทิ้งเทโดยรัฐเจ้าของธงนั้น รัฐเจ้าของธงมีอำนาจที่จะออกกฎหมายเพื่อป้องกันลด และควบคุมมลภาวะที่เกิดจากการทิ้งเทเหนือเรือที่ชักธงของตนหรือเรือ หรืออากาศยานที่จดทะเบียนในประเทศของตน ซึ่งการออกกฎหมายโดยรัฐเจ้าของธงนี้รัฐเจ้าของธงจะต้องวางมาตรการในการควบคุมเรือที่ชักธงของตน หรือจดทะเบียนในประเทศของตนให้สอดคล้องกับกฎระเบียบและมาตรฐานสากล โดยนำเกณฑ์เหล่านั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน

ตาม UNCLOS 1982 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐเจ้าของธงในการป้องกันและขจัดมลภาวะที่เกิดจากการทิ้งเทไว้ในข้อ 210 ซึ่งมีข้อความว่า

1. ให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการทิ้งเท
2. ให้รัฐใช้มาตรการอื่น ๆ เท่าที่อาจจำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษเช่นนั้น
3. กฎหมายข้อบังคับและมาตรการเช่นนั้นให้ประกันว่าจะไม่มีการทิ้งเทขึ้นโดยปราศจากการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของรัฐ
4. โดยกระทำการเป็นการเฉพาะผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ หรือการประชุมทางการทูต ให้รัฐพยายามที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ มาตรฐานและวิธีปฏิบัติ และวิธีพิจารณาที่ได้รับการเสนอแนะกันในระดับโลกและระดับภูมิภาคเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษเช่นนั้น กฎเกณฑ์ มาตรฐาน และวิธีปฏิบัติและวิธีพิจารณาเช่นนั้นให้ได้รับการตรวจสอบใหม่เป็นครั้งคราวเท่าที่จำเป็น
5. การทิ้งเทรายในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือลงบนไหล่ทวีป มิให้กระทำโดยปราศจากความเห็นชอบล่วงหน้าอย่างชัดแจ้งจากรัฐชายฝั่งซึ่งมีสิทธิที่จะอนุญาตออกข้อบังคับ และควบคุมการทิ้งเทเช่นนั้นหลังจากได้พิจารณาตามควรถึงเรื่องนั้นกับรัฐอื่น ๆ ซึ่งโดยเหตุผลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางภูมิศาสตร์อาจได้รับความกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงจากการทิ้งเทนั้น

6. กฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการของชาติให้มีผลบังคับในการป้องกัน ลด และควบคุม ภาวะมลพิษเช่นว่านั้น ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า UNCLOS 1982 ได้บัญญัติหน้าที่ของธงเอาไว้โดยการให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลดและควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการทิ้งเท รวมถึง การใช้มาตรการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อการนั้นด้วย แต่ UNCLOS 1982 ก็ไม่ได้ห้ามมิให้การทิ้งเทเลย การทิ้งเทนั้นสามารถกระทำได้แต่ต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของรัฐชายฝั่งก่อน

### 3.2.1.2 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับภาวะมลพิษการทิ้งเท

กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการขจัดมลภาวะที่เกิดจากการทิ้งเทนี้มีปรากฏอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ในข้อ 210 ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น และในข้อ 216 จะเป็นเรื่องของการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับภาวะมลพิษจากการทิ้งเท ซึ่งตามข้อ 216 นี้ไม่ได้กล่าวถึงมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่บัญญัติไว้เป็นแนวทางให้รัฐต่าง ๆ ร่วมมือกันในเรื่องดังกล่าว โดยมีใจความว่า

1. กฎหมายและข้อบังคับที่ออกตามอนุสัญญานี้ และกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งได้กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือที่ประชุมทางการทูตเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการทิ้งเท ให้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย
  - (ก) โดยรัฐชายฝั่งในส่วนของการทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขตหรือเศรษฐกิจจำเพาะของตน หรือไหล่ทวีป
  - (ข) โดยรัฐเจ้าของธงในส่วนของการทิ้งเทที่ชักรงหรือของคน หรือเรือ หรืออากาศยานที่จดทะเบียนกับตน

(ค) โดยรัฐใดในส่วนของกรกระทำเกี่ยวกับการบรรทุกของเสียหรือสารอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของตนหรือ ณ ท่าเรือนอกชายฝั่งของตน

2. ไม่มีรัฐใดต้องผูกพันโดยข้อนี้ที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณา เมื่อรัฐอื่นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาตามข้อนี้แล้ว

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายว่ารัฐใดจะมีสิทธิดีกว่ากันระหว่างรัฐเจ้าของธงกับรัฐชายฝั่งแต่หากพิจารณาถึงเขตอำนาจรัฐเจ้าของธงในเขตต่าง ๆ ทางทะเล ตามหลักการทั่วไปที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้วรัฐชายฝั่งจะมีเขตอำนาจเหนือกว่า หากการทิ้งนั้นเกิดภายในท่าเรือ ทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่ง แต่อย่างไรก็ตาม UNCLOS 1982 ก็ไม่ได้ตัดสิทธิ์แก่รัฐเจ้าของธงในการที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวอีก ดังนั้นการใช้เขตอำนาจรัฐในเรื่องดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะเป็นการใช้เขตอำนาจร่วมกัน (Concurrent jurisdiction)<sup>44</sup> ระหว่างรัฐเจ้าของธงกับรัฐชายฝั่ง

### 3.2.2 การป้องกันและขจัดมลภาวะที่เกิดจากเรือ (Pollution from Ship)

เนื่องจากทะเลนั้นเป็นเส้นทางคมนาคมที่มีความสำคัญมาก และเรือก็เป็นวัตถุที่ใช้ขนถ่ายบรรทุกสินค้า ซึ่งในปัจจุบันนี้ปริมาณของเรือมากขึ้น โดยเฉพาะในการขนถ่ายน้ำมันซึ่งเปรียบเสมือนพลังงานสำคัญของประเทศอุตสาหกรรม บางครั้งมีมลภาวะที่เกิดจากเรือ เช่นมีการล้างท้องเรือซึ่งน้ำมันผสมและทิ้งลงสู่ทะเล มีการทิ้งขยะหรือน้ำมันผสมและทิ้งลงสู่ทะเล มีการทิ้งขยะหรือน้ำมันรั่วจากเรือลงสู่ทะเล หรือในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุจากเรือบรรทุกน้ำมัน ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศได้ เนื่องจากน้ำมันที่ไหลลงสู่ทะเลอาจจะไปเกาะติดเหงือกสัตว์น้ำ ซึ่งจะรบกวนต่อระบบการหายใจของสัตว์เหล่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นการที่น้ำมันแผ่ขยายตัวครอบคลุมผิวทะเลทำให้

<sup>44</sup> Shearer, "Problems of Jurisdiction and Law Enforcement Against Delinquent Vessels", *International and Comparative Law Quarterly* 35 (April 1986): 320-343.

ปริมาณออกซิเจนในน้ำลดลง ทำให้แสงผ่านลงสู่ทะเลได้น้อย พืชใต้น้ำจะมีความสามารถในการสังเคราะห์แสงได้น้อยลง และน้ำมันบางส่วนอาจจะจมสู่ก้นทะเลทำให้มีผลการดำรงชีวิตของสัตว์หน้าดินในแง่การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยของสัตว์หน้าดิน ดังนั้นรัฐเจ้าของธงซึ่งเป็นรัฐที่มีความรับผิดชอบโดยตรง และเป็นรัฐที่มีเขตอำนาจรัฐเหนือเรือ ซึ่งถือเป็นที่มีของมลภาวะดังกล่าวจะต้องมีหน้าที่ในการออกกฎหมายมาควบคุมเรือที่ชักธงของตนหรือจดทะเบียนไว้กับตน

### 3.2.2.1 หน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการป้องกันและขจัดมลภาวะที่เกิดจากเรือ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ที่จะต้องบัญญัติกฎหมายภายในตนเอง เพื่อควบคุมเรือที่ชักธงตนหรือจดทะเบียนไว้กับตน ในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและขจัดมลภาวะที่เกิดจากเรือให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับโดยทั่วไป ซึ่งได้กำหนดขึ้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูตทั่วไป<sup>45</sup>

เนื่องจาก UNCLOS 1982 ไม่ได้บัญญัติถึงรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้เพียงแต่บัญญัติให้รัฐออกกฎหมายตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ในเรื่องของการป้องกันและขจัดมลภาวะที่เกิดจากเรือ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีอนุสัญญาทั้งในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาคต่าง ๆ อีกมากมายที่บัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้ เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะจากเรือ ปี 1973 และพิธีสารปี 1978 (MARPOL 73/78) (International Convention for the Prevention of Pollution From Ships) ซึ่งเป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งของเสียจากเรือ การทิ้งโดยจงใจหรือประมาท และโดยอุบัติเหตุอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการแก้ไขและความร่วมมือด้านมลภาวะจากน้ำมัน (OPRC 1990)(International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation) ซึ่งเป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการให้ความร่วมมือ การเตรียมการ และการแก้ไขปัญหามลภาวะทางทะเลเพื่อให้มีแผนฉุกเฉินระดับภูมิภาค และมีอุปกรณ์

<sup>45</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 211 (b).

ขจัดคราบน้ำมันหกใหญ่เกินขีดความสามารถของแต่ละประเทศที่จะดำเนินการตามลำพังได้ เป็นต้น ซึ่งจำทำการศึกษานับเฉพาะการป้องกัน การลดการควบคุมมลภาวะของสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามอนุสัญญากฎหมายทะเลปี 1982 เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจจะกล่าวถึงอนุสัญญา (73/78) บ้าง ในบางตอนของรายละเอียด

ดังนั้น หากรัฐใดเป็นภาคีต่ออนุสัญญาเหล่านี้ ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ตนได้ทำไว้ ซึ่งในส่วนของรัฐเจ้าของธงนั้น รัฐเจ้าของธงนั้นจะต้องให้ประกันว่าเรือที่ชักธงของตนหรือที่จดทะเบียนกับตนจะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ซึ่งได้กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ หรือที่ประชุมใหญ่ทางการทูต และกฎหมายและข้อบังคับของตนที่ออกตามอนุสัญญานี้เพื่อการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากเรือ และโดยนัยนั้นให้ออกกฎหมายและข้อบังคับและใช้มาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการอนุวัติการตามกฎหมาย และข้อบังคับเหล่านั้น ให้รัฐเจ้าของธงจัดให้กฎเกณฑ์ มาตรฐาน กฎหมาย และข้อบังคับเช่นว่านั้นมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเกิดการฝ่าฝืน ณ ที่ใดก็ตาม<sup>46</sup>

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักการและพันธกรณีทั่วไปภายใต้อนุสัญญานี้ ซึ่งได้กำหนดขอบข่ายของการบังคับใช้อนุสัญญานี้ว่าจะใช้บังคับแก่ใคร และได้ให้คำจำกัดความเอาไว้อย่างแจ่มชัด ก่อนที่จะกล่าวถึงพันธกรณีทั่วไปภายใต้ข้อตกลงนี้ อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับเรือที่มีสัญชาติของภาคีอนุสัญญา และเรือที่ไม่มีสัญชาติของภาคี แต่ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้อำนาจของภาคีหนึ่ง<sup>47</sup> คำว่าเรือตามอนุสัญญานี้หมายถึงเรือประเภทใดก็ตามที่ปฏิบัติงานอยู่ในทะเลและรวมถึงเรือไฮโดรฟอยล์ (hydrofoil boats), ยานกระาะอากาศ (air-cushion vehicles), ยานใต้น้ำ (submersibles),

<sup>46</sup> Ibid., Article 217 (a)

<sup>47</sup> International Convention For the Prevention of Pollution From Ship Article 3 (a).

ยานลอยน้ำ และแท่นชนิดประจำที่หรือชนิดที่ลอยได้ (floating craft and fixed or floating platforms)<sup>48</sup>

สำหรับบุคคลที่จะทำการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น อนุสัญญาฉบับนี้ใช้คำว่า "ทางการ" (Administration) ซึ่งหมายถึงรัฐบาลซึ่งมีอำนาจเหนือเรือที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนของเรือซึ่งมีนิตินิชกรของรัฐใด ทางการให้หมายถึงรัฐบาลของรัฐนั้น

ดังนั้นหากรัฐใดเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐนั้นก็จะมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในอนุสัญญาในส่วนของรัฐเจ้าของธงนั้น รัฐภาคีในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงจะต้องนำข้อตกลงในส่วนที่เกี่ยวกับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเหนือเรือที่ชักธงของตนในเรื่องการป้องกัน และคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเลมาอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาที่ตนเป็นภาคีซึ่งก็หมายความว่ารัฐในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงจะต้องนำข้อตกลงตามอนุสัญญามาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน

### 3.2.2.2 การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐเจ้าของธง

เมื่อรัฐเจ้าของธงได้ออกกฎหมาย และข้อบังคับเพื่อการป้องกัน การลดและการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากเรือที่ชักธงของตน หรือที่จอดเทียบกับตนแล้ว รัฐเจ้าของธงจะต้องจัดให้กฎเกณฑ์มาตรฐานกฎหมาย และข้อบังคับเช่นว่านั้นมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเกิดการฝ่าฝืน ณ ที่ใดก็ตาม<sup>49</sup>

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 นั้นให้รัฐเจ้าของธงใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าเรือที่ชักธงของตน หรือที่จอดเทียบกับตนจะถูกห้ามไม่ให้เดินเรือจนกว่า

<sup>48</sup> Ibid., 2 (d).

<sup>49</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 217 (a).

เรือเหล่านั้นจะสามารถออกสู่ทะเลโดยปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้าง เครื่องอุปกรณ์ และการจัดกำลังคนประจำเรือ<sup>50</sup>

กฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้างเครื่อง อุปกรณ์ และการจัดกำลังคนประจำเรือ นั้น ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 (MARPOL CONVENTION) ได้บัญญัติรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้ในภาคผนวก 1 ซึ่งเป็นเรื่องการป้องกันภาวะจากน้ำมัน ซึ่ง MARPOL ได้กำหนดถึงมาตรการเรื่องโครงสร้างและอุปกรณ์ของเรือเกี่ยวกับการป้องกันการปล่อยทิ้งน้ำมัน เช่นกำหนดให้เรือบรรทุกน้ำมันจะต้องมีอุปกรณ์ในการควบคุม ตรวจสอบ และทิ้งน้ำมันที่เหมาะสม เรือใด ๆ ก็ตามที่มีระวางน้ำหนักตั้งแต่ 400 ตันกรอสขึ้นไป จำต้องจัดให้มีระบบการกรองหรืออุปกรณ์ในการแยกน้ำกับน้ำมันที่เหมาะสม เป็นต้น<sup>51</sup>

ในเรื่องของการจัดกำลังคนประจำเรือ นั้น นับว่าเป็นสิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่งในการช่วยคุ้มครองและรักษาภาวะของสิ่งแวดล้อมทางทะเล เพราะถึงแม้ว่าการออกแบบ การก่อสร้าง เครื่องอุปกรณ์บนเรือจะมีความทันสมัย หรือมีประสิทธิภาพมากเพียงใดก็ตามหากคนประจำเรือไม่มีความรู้ ความสามารถ และระเบียบวินัยที่เพียงพอ อุปกรณ์เหล่านั้นก็ไม่อาจจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการช่วยลดภาวะมลพิษที่เกิดจากเรือได้ นอกจากจะคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และระเบียบวินัยแล้วการที่จะบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพนั้น สัญชาติของคนประจำเรือ นับว่ามีความสำคัญเช่นกัน ข้อกำหนดในเรื่องสัญชาติของนายเรือ เจ้าหน้าที่ และลูกเรือ นั้น จะแตกต่างกันในหลาย ๆ รัฐ โดยทั่ว ๆ ไปแล้วรัฐที่ต้องการที่จะให้มีความเกี่ยวพันที่แท้จริงกับเรือที่ชักธงของตนนั้น ต้องการที่จะให้นายเรือเจ้าหน้าที่ และลูกเรือ นั้นถือสัญชาติของตน แต่อาจจะมียกเว้นที่จำเป็นต้องจ้างผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงาน ก็อาจจะต้องจ้างคนที่ไม่ได้ถือสัญชาติรัฐเจ้าของธงเป็นการเฉพาะกาล ซึ่งในเรื่องนี้ก็จะขึ้นอยู่กับการบัญญัติกฎหมายของแต่ละรัฐ หรืออาจจะเป็นเหตุผล

<sup>50</sup> Ibid., Article 217 (b).

<sup>51</sup> United Nations, **Guide-Lines for Maritime Reegislation**, p.217.



ที่ว่า การที่รัฐอนุญาตให้จ้างคนต่างชาติมาทำงานบนเรือที่ชักธงของตนนั้น ก็เพื่อจะดึงดูดให้เรือที่เป็นเจ้าของโดยคนต่างชาตินั้นเข้ามาจดทะเบียนในรัฐตน

ดังนั้น ในการตรวจสภาพเรือนั้นหากตรงกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องโครงสร้าง อุปกรณ์ และคนประจำเรือแล้ว รัฐเจ้าของธงจะต้องออกไปรับรองเรือให้แก่เรือที่ชักธงของตน หรือจดทะเบียนในประเทศตนด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ข้อ 217 วรรค 3 ได้บัญญัติไว้ว่า "ให้รัฐประกันว่า เรือที่ชักธงของตนหรือที่จดทะเบียนกับตน มีหนังสือรับรองที่กำหนดโดยและออกตามกฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศที่อ้างถึงในวรรค 1<sup>๑</sup> อยู่บนเรือ ให้รัฐประกันว่าเรือที่ชักธงของตนจะได้รับการตรวจเป็นครั้งคราว เพื่อที่จะพิสูจน์ว่าหนังสือรับรองเช่นนั้นสอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของเรือ หนังสือรับรองเหล่านี้ให้ได้รับการยอมรับจากรัฐอื่น ๆ ว่าเป็นหลักฐานของสภาพเรือ และให้ถือว่ามีผลเช่นเดียวกันกับหนังสือรับรองที่ตนออกให้ เว้นแต่จะมีเหตุชัดเจนที่จะเชื่อว่าสภาพของเรือไม่สอดคล้องอย่างมากกับรายละเอียดในหนังสือรับรอง"

เพื่อที่จะทำให้มั่นใจว่าเรือของตนนั้นปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อสร้าง และอุปกรณ์บนเรือนั้นรัฐเจ้าของธงจะต้องกระทำการหรืออนุญาตให้รัฐอื่นกระทำการสำรวจตรวจสอบใบรับรองเรือที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้กระทำความผิดเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองและรักษาภาวะแวดล้อมทางทะเล

---

<sup>๑</sup> UNCLOS ข้อ 217 วรรค บัญญัติไว้ว่า "ให้รัฐประกันว่าเรือซึ่งชักธงของตน หรือที่จดทะเบียนกับตนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งได้กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือประชุมใหญ่ทางการทูต และกฎหมาย และข้อบังคับของตนที่ออกตามอนุสัญญานี้เพื่อการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากเรือ และโดยนัยนั้นให้ออกกฎหมายและข้อบังคับ และใช้มาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการอนุวัติการตามกฎหมาย และข้อบังคับเหล่านั้นให้รัฐเจ้าของธงจัดให้กฎเกณฑ์ มาตรฐาน กฎหมาย และข้อบังคับเช่นว่านั้นมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเกิดการฝ่าฝืน ณ ที่ใดก็ตาม

ในด้านของรัฐเจ้าของธงนั้น เมื่อรัฐจดทะเบียน หรือให้กับเรือใด รัฐต้องออกใบอนุญาต หรือใบรับรองแก่เรือนั้น และรัฐเจ้าของธงจะต้องกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเรือของตนว่า ปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ตาม MARPOL CONVENTION 1973 มีการออกใบรับรองในการป้องกันมลภาวะจากน้ำมัน<sup>52</sup> ใบรับรองในการป้องกันมลภาวะสำหรับการขนของเหลวที่เป็นพิษ<sup>53</sup> เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นอนุสัญญาดังกล่าวยังได้กำหนดให้รัฐภาคีจำเป็นต้องยอมรับใบรับรองเรือของรัฐอื่นที่ออกตามกฎหมาย และเงื่อนไขของอนุสัญญานี้ด้วย

เนื่องจากว่าในปัจจุบันนี้ทะเลได้ถูกแบ่งเป็นเขตต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้อำนาจของรัฐในส่วนต่าง ๆ ของทะเลที่อยู่ใกล้ชิดกับดินแดนของตน จนทำให้เหลือพื้นที่เพียงส่วนน้อยในทะเลที่ไม่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐใด พื้นที่ส่วนนั้นคือทะเลหลวง ถึงแม้ว่าตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นจะกล่าวว่าในทะเลหลวงนั้นทุกรัฐมีเสรีภาพในทะเลหลวง (Freedom of High Sea) ซึ่งหมายถึงเสรีภาพในการทำประมง เสรีภาพในการเดินเรือ เป็นต้น ก็ไม่ใช่ว่ารัฐทุกรัฐจะใช้เสรีภาพของตนได้อย่างไม่มีขอบเขตในเรื่องของการป้องกัน การรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเลนั้น ไม่ว่าสาเหตุของมลภาวะจะเกิดจากส่วนใดของทะเลมันก็จะเกิดการแพร่กระจายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ของทะเลได้ ดังนั้นรัฐทั้งหลายควรร่วมมือกันในการคุ้มครองสภาพแวดล้อมทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดในฐานะของรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของท่าก็ตาม ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ รัฐที่มีบทบาทมากที่สุดในการคุ้มครองสภาพแวดล้อมทางทะเลจากมลภาวะที่เกิดจากเรือ คือรัฐเจ้าของธง (Flag State) ในทะเลหลวงนั้นรัฐเจ้าของธงมีเขตอำนาจรัฐเต็มที่เหนือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบนเรือและเหนือการกระทำต่าง ๆ ของเรือ ดังนั้นหากมีการละเมิดกฎหมาย หรือพันธกรณีระหว่างประเทศ รัฐเจ้าของธงจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเรือนั้น โดยรัฐเจ้าของธงจะต้องสืบสวน และดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อการฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านั้น

<sup>52</sup> International Convention for the Prevention of Pollution from Ship, Annex I.

<sup>53</sup> Ibid., Annex II.

กรณีที่เกี่ยวข้องกับเรือที่ชักธงรัฐหนึ่งได้กระทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และมาตรฐานในเรื่องการรักษา สภาวะของสิ่งแวดล้อมในทะเลหลวงนั้น รัฐเจ้าของธงมีเขตอำนาจเต็มที่ในเรื่องดังกล่าว ส่วนใน กรณีที่การฝ่าฝืนนั้นเกิดขึ้นในทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง หรือในท่าเรือของรัฐเจ้าของท่า การบังคับใช้ กฎหมายจะต่างออกไป คือนอกจากรัฐเจ้าของธงแล้วจะมีเขตอำนาจรัฐเจ้าของท่า และเขตอำนาจรัฐ ชายฝั่งเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ในการสอบสวนเรือที่กระทำความผิดโดยรัฐเจ้าของท่า นั้น เมื่อเรืออยู่ภายในท่าเรือ หรือ ณ ท่าเรือนอกชายฝั่งของรัฐหนึ่งโดยสมัครใจ รัฐนั้นอาจทำการสอบสวนและ ในกรณีที่มีหลักฐานยืนยันเช่นนั้นแล้ว รัฐเจ้าของท่าอาจดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง การปล่อยทิ้งใด ๆ จากเรือนั้นลงนอกน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐนั้น ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ ที่กำหนดขึ้นโดยผ่านองค์ การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ หรือที่ประชุมใหญ่ทางการทูต<sup>54</sup>

ในการสอบสวนเรือที่กระทำความผิดโดยรัฐชายฝั่งในทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งนั้น รัฐชายฝั่ง อาจดำเนินการตรวจตราทางกายภาพเกี่ยวกับการฝ่าฝืนนั้น โดยไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อการใช้บังคับ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแห่งภาค 2 ตอน 3 และเมื่อหลักฐานได้ยืนยันเช่นนั้น อาจดำเนินกระบวนการ พิจารณารวมทั้งการกักเรือตามกฎหมายของตนภายใต้ข้อบังคับแห่งบทบัญญัติตอน 7

ในกรณีที่เรือกระทำความผิดในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้นอำนาจของรัฐชายฝั่งจะมีเพียงการ ให้เรือที่ถูกสงสัยว่ากระทำความผิดให้ข้อสนเทศเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของตน และทำที่จดทะเบียน ท่าที่ไปจอดแวะครั้งสุดท้าย และท่าที่จะไปจอดแวะต่อไป และข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่กำหนด เพื่อที่จะตัดสินใจว่าได้เกิดการฝ่าฝืนขึ้นหรือไม่ อย่างไรก็ตามหากเรือนั้นปฏิเสธที่จะให้ข้อสนเทศและ การปล่อยทิ้งก็อาจจะก่อให้เกิดหรือคุกคามว่าจะก่อให้เกิดภาวะมลพิษอย่างมากต่อสิ่งแวดล้อมทาง ทะเลรัฐชายฝั่งอาจดำเนินการตรวจตราทางกายภาพนั้น

การกำหนดโทษต่อเรือที่กระทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสภาพแวดล้อมทางทะเลนั้น อำนาจในการกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายใน

<sup>54</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea. Article 218 (a).

เรื่องมลภาวะโดยรัฐเจ้าของธงนั้นมีอยู่ไม่จำกัด แต่ในกรณีของรัฐ นั้นโทษที่จะลงจะจำกัดเฉพาะโทษที่เป็นตัวเงิน (Monetary penalties) ถ้าการฝ่าฝืนนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในน่านน้ำภายใน ซึ่งการกำหนดโทษโดยรัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐเจ้าของธงนั้น ตาม UNCLOS 1982 ข้อ 230 ได้กำหนดไว้ว่า

1. เฉพาะโทษที่เป็นตัวเงินเท่านั้นที่อาจกำหนดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติ หรือกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่บังคับเพื่อการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่กระทำโดยเรือต่างชาตินอกทะเลอาณาเขตออกไป
2. เฉพาะโทษที่เป็นตัวเงินเท่านั้นที่อาจกำหนดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติ หรือกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ เพื่อป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ที่กระทำโดยเรือต่างชาติในทะเลอาณาเขต ยกเว้นในกรณีของการกระทำโดยจงใจและรุนแรงที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเลอาณาเขต

-----”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าโทษที่รัฐชายฝั่งจะกำหนดแก่เรือที่กระทำความผิดไม่ว่าจะในส่วนใดของทะเลยกเว้นน่านน้ำภายในนั้น จะต้องเป็นโทษที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ในเรื่องนี้ก็มีข้อยกเว้นอยู่ที่ว่า หากการฝ่าฝืนนั้นเกิดขึ้นในทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งโดยการจงใจ และรุนแรง โทษที่จะลงอาจรุนแรงกว่าโทษที่เป็นตัวเงินก็ได้ เช่น โทษจำคุก เป็นต้น

ในส่วนของรัฐเจ้าของธงนั้น โทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของรัฐ สำหรับเรือที่ชักธงของตนต้องรุนแรงพอที่จะปราบปรามการฝ่าฝืนไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดก็ตาม<sup>55</sup> และในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในการกำหนดโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนใด ๆ ซึ่งกฎหมายและข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่เกี่ยวกับการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือ ที่กระทำโดยรัฐอื่นก่อนหน้านั้นก็ไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อสิทธิของรัฐเจ้าของธงที่จะใช้มาตรการใดๆ รวมทั้งกระบวนการพิจารณาเพื่อกำหนดโทษตามกฎหมายของตนอีก<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Ibid., Article 217 (h).

<sup>56</sup> Ibid., Article 228 (c).

รัฐเจ้าของธงจะต้องรับผิดชอบต่อการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศของตนเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งความรับผิดชอบตามนี้ก็ต่อรัฐเจ้าของธงจะต้องนำข้อตกลงตามอนุสัญญาที่ตนทำมาเป็นกฎหมาย หรือมาออกเป็นกฎหมายภายในของตน และดำเนินการให้มีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพ หากรัฐเจ้าของธงนั้นไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ตนผูกพันไว้ รัฐเจ้าของธงก็จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>57</sup>

ความรับผิดชอบของรัฐ นอกจากรัฐเจ้าของธงจะมีข้อผูกพันในการที่จะต้องออกกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาแล้ว รัฐเจ้าของธงยังต้องให้ประกันว่าจะมีการไล่เบียดได้ตามระบบกฎหมายของตน สำหรับการชดเชยที่รวดเร็วและเพียงพอ หรือการบรรเทาทุกข์อย่างอื่นในส่วนที่เกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลภายใต้เขตอำนาจของตน<sup>58</sup> และด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้แน่ใจถึงการชดเชยที่รวดเร็วและเพียงพอในส่วนที่เกี่ยวกับความเสียหายทั้งปวงที่เกิดจากภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ให้รัฐร่วมมือกันในการอนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ และในการพัฒนาต่อไปซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบและความรับผิดชอบเพื่อการประเมินเกี่ยวกับความเสียหายและการชดเชยความเสียหายตลอดจนการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเมื่อเหมาะสม ให้มีการพัฒนาเกณฑ์และวิธีพิจารณาสำหรับการชำระค่าชดเชยอย่างเพียงพอ เช่นการประกันภัยแบบบังคับหรือกองทุนชดเชย<sup>59</sup> ในเรื่องของกองทุนชดเชยนี้ ได้มีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศ เพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลภาวะของน้ำมัน (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971(FUND 1971) ที่บัญญัติเรื่องดังกล่าวซึ่งอนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2521

<sup>57</sup> Ibid., Article 235 (a).

<sup>58</sup> Ibid., Article 235 (b).

<sup>59</sup> Ibid., Article 235 (c).

<sup>\*</sup> อนุสัญญานี้ประเทศไทยโดยกระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วว่าไม่สมควรลงนาม

### 3.3 เขตอำนาจรัฐเจ้าของธงในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล

ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ใน UNCLOS 1982 ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลว่า UNCLOS 1982 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการควบคุมเรือประมงของตนที่ไปทำการประมงในทะเลหลวงหรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่นไว้ว่าอย่างไรบ้าง การที่ศึกษาเพียงแค่นี้ในทะเลหลวงกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งนั้นก็เนื่องจากว่าในเขตเหล่านี้รัฐต่าง ๆ นั้นมีเสรีภาพในการทำประมง แต่ความสามารถในการทำประมงในสองเขตนี้จะมีแตกต่างกันดังจะศึกษาต่อไปนี้

#### 3.3.1 การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง

ทะเลหลวงนั้นหมายถึงทุกส่วนของทะเลซึ่งมิได้รวมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะในทะเลอาณาเขต หรือน่านน้ำภายในของรัฐหรือน่านน้ำหมู่เกาะของรัฐหมู่เกาะ<sup>60</sup>

ในทะเลหลวงนั้นรัฐทุกรัฐมีเสรีภาพหลายประการรวมถึงเสรีภาพในการทำประมงซึ่งเสรีภาพในการทำประมงนี้จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขในเรื่องของการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง

ในเรื่องสิทธิที่จะทำประมงในทะเลหลวงนี้รัฐทั้งปวงซึ่งรวมถึงรัฐเจ้าของธงมีสิทธิเพื่อให้คนชาติของตนประกอบการทำประมงในทะเลหลวงภายใต้บังคับแห่งพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่ตนไปทำไว้

หน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงนั้นรัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง โดยรัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ ในการใช้มาตรการเช่นที่

<sup>60</sup> Ibid., Article 86.

อาจจำเป็นสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง<sup>61</sup> แม้ว่ารัฐต่าง ๆ มีสิทธิที่จะทำประมงในทะเลหลวง ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ ๆ ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งก็ตาม แต่ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลนั้นหากปล่อยให้รัฐทั้งหลายมีเสรีภาพในการทำประมงทรัพยากรเหล่านั้นโดยไม่มีขีดจำกัด ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการดำรงชีวิตของทรัพยากรที่มีชีวิตบางชนิดในทะเล ซึ่งอาจจะทำให้ทรัพยากรเหล่านั้นสูญพันธุ์ได้ ดังนั้นรัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐเจ้าของธงซึ่งถือเป็นรัฐที่มีอำนาจมากที่สุดเหนือเรือที่ชักธงตนหรือจดทะเบียนกับตน จึงมีหน้าที่ในการออกมาตรการและบังคับใช้มาตรการในเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง มาตรการเช่นว่านั้นก็อาจจะเป็นมาตรการในการกำหนดฤดูกาล และการกำหนดปริมาณในการจับตลอดจนการกำหนดประเภท ขนาด และจำนวนของเครื่องมือทำประมงซึ่งในเรื่องของเครื่องมือทำประมงนั้น จะต้องได้มาตรฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับกัน

ดังนั้นในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงนั้นในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงที่มีเขตอำนาจเหนือเรือตนที่ไปทำการประมง ในเรื่องการพิจารณากำหนดปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ และการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์อื่น ๆ สำหรับทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงนั้นในฐานะรัฐเจ้าของธงให้รัฐ

(ก) ใช้มาตรการซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่มีอยู่เพื่อธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์ที่ถูกจับให้อยู่ในระดับสูงสุดของผลผลิตที่สามารถรักษาให้คงไว้ได้ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนา และโดยคำนึงถึงแบบแผนการทำประมง การพึ่งพาอาศัยกันของมวลสัตว์น้ำ และมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่เสนอแนะกันโดยทั่วไปใด ๆ ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับโลก คำนึงถึงผลกระทบที่อาจถูกคุกคามอย่างร้ายแรงต่อมวลสัตว์น้ำพันธุ์ที่สัมพันธ์ หรือต้องพึ่งพามวล

<sup>61</sup> Ibid., Article 117.

สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ถูกจับ โดยมุ่งจะดำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่สัมพันธ์หรือพึ่งพาดังกล่าวให้อยู่เหนือระดับ ซึ่งการแพร่พันธุ์ของชนิดพันธุ์เหล่านี้<sup>62</sup>

นอกจากนี้แล้วบรรดาข้อเสนอทางวิทยาศาสตร์ สถิติเกี่ยวกับการจับและการเข้าทำประมง และข้อมูลอื่น ๆ ที่มีอยู่ซึ่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์มัลปลาให้เผื่อแผ่และแลกเปลี่ยนกันอย่างสม่ำเสมอ โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาค หรือระดับโลก ตามที่เหมาะสมและโดยให้รัฐที่เกี่ยวข้องทั้งปวงมีส่วนร่วมด้วย

ในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลนั้น รัฐเจ้าของทรงรวมทั้งรัฐอื่น ๆ จะต้องร่วมมือกัน โดยให้รัฐซึ่งคนชาติของตนแสวงประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตประเภทเดียวกัน หรือต่างประเภทในบริเวณเดียวกัน เจรจาเพื่อใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตที่เกี่ยวข้อง ให้รัฐเหล่านี้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาค หรือภูมิภาค ตามความเหมาะสมเพื่อการนี้<sup>63</sup> นอกจากนี้แล้วรัฐจะต้องร่วมกันทำข้อตกลงส่วนภูมิภาคในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งปัจจุบันนี้มีข้อตกลงหรืออนุสัญญาต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคมากมาย ยกตัวอย่างเช่น ข้อตกลงในการส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการระหว่างประเทศโดยเรือประมงในทะเลหลวงปี 1993 (Agreement To Promote Compliance With International conservation And Management Measures By fishing Vessels On The High Seas) โดยการสนับสนุนขององค์การอาหารและเกษตรกรรม (food And Agriculture Organization:FAO) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวนี้ ให้รัฐภาคียอมรับว่ารัฐทุกรัฐมีสิทธิที่จะให้คนชาติของตนไปทำประมงในทะเลหลวงได้ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982

<sup>62</sup> Ibid.,Article 119 (a).

<sup>63</sup> bid.,Article 118.



ในกรณีที่รัฐเป็นภาคีต่ออนุสัญญา หรือข้อตกลงใด ๆ ก็ตาม รัฐนั้นนอกจากจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามพันธกรณีนั้น ๆ แล้ว รัฐภาคีช่วยส่งเสริมสนับสนุนข้อตกลงเหล่านั้นให้แก่รัฐอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาคีด้วย

ตามข้อตกลงในการส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการระหว่างประเทศโดยเรือประมงในทะเลหลวงปี 1993 นั้น ได้กำหนดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงไว้มากมายเนื่องจากการที่จะควบคุมเรือประมงให้ปฏิบัติตามข้อตกลง หรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในเรื่องการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงนั้นรัฐที่จะสามารถควบคุมหรือดูแลได้ดีที่สุดนั้น การจะเป็นรัฐที่ให้สิทธิแก่เรือประมงในการชักธงรัฐตามข้อตกลงดังกล่าวได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธงไว้ในข้อ 3 ซึ่งมีใจความว่า “รัฐแต่ละรัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการ ซึ่งอาจจำเป็นในการทำให้มั่นใจว่าเรือประมงที่ได้รับสิทธิชักธงตนจะไม่เกี่ยวพันกับกิจกรรมใด ๆ ซึ่งทำลายความมีประสิทธิภาพของมาตรการในการอนุรักษ์ และการจัดการระหว่างประเทศ ข้อตกลงดังกล่าวนี้ได้ออกตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ดังนั้นหากรัฐใดเข้าร่วมเป็นภาคีต่อข้อตกลงนี้ รัฐนั้นก็จำเป็นต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา 1982 ในเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงนอกจากนั้นแล้ว ในเรื่องเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในการบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญารัฐทั้งหลายที่เป็นภาคี จะต้องทำการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งพยานหลักฐานที่เป็นวัตถุเกี่ยวกับการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของเรือประมง เพื่อที่จะช่วยเหลือรัฐเจ้าของธงในการพิจารณา และดำเนินการต่อเรือที่กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรการระหว่างประเทศในการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง และเมื่อเรือประมงที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้นได้เข้าไปอยู่ในท่าเรือของรัฐอื่นนอกเหนือไปจากรัฐเจ้าของธงด้วยความสมัครใจ เมื่อมีเหตุผลที่น่าเชื่อถือได้ว่าเรือนั้นได้

---

Each Party shall take such measures as may be necessary to ensure that fishing vessels entitled to fly its flag do not engage in any activity that undermines the effectiveness of international conservation and management measures.

กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรการระหว่างประเทศ ในการอนุรักษ์และการจัดการ รัฐเจ้าของท่าจะต้องแจ้งแก่รัฐเจ้าของธงทันที และรัฐภาคีทั้งหลายอาจจะต้องพิจารณาตามการสอบสวนที่ทำโดยรัฐเจ้าของท่า โดยพิจารณาว่าเรือประมงนั้นกระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติตามข้อตกลงหรือไม่

ตามสังคมระหว่างประเทศนั้นรัฐทุกรัฐเท่าเทียมกัน แต่ละรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่ในการอยู่ร่วมกันในโลกใบเดียวกัน และเพื่อความสงบสุข อำนาจอธิปไตยของรัฐจำต้องถูกจำกัดลงไปในลักษณะของ ความตกลง อนุสัญญา สนธิสัญญา หรืออื่น ๆ แล้วแต่จะเรียก ดังนั้นเมื่อรัฐต่าง ๆ ยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนแล้ว ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันที่ตนทำไว้ และรัฐเหล่านั้นก็มีหน้าที่ที่จะไม่ทำลายความมุ่งหมายของพันธกรณีนั้น ๆ หากรัฐใดฝ่าฝืนหรือไม่กระทำตามพันธกรณี รัฐนั้นก็จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จากที่ได้ศึกษามาข้างต้นพบว่าในทะเลหลวงนั้น แม้ UNCLOS 1982 จะบัญญัติถึงเสรีภาพของรัฐในการทำประมงในทะเลหลวงไว้ก็ตามแต่เสรีภาพนั้นก็ยังมีข้อจำกัดคือ จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเรื่อง ของการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง<sup>64</sup> คือรัฐเจ้าของธงต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายของตนให้คนชาติของตนที่ประกอบการทำประมงในทะเลหลวง ใช้เสรีภาพในการทำประมงโดยต้องคำนึงถึงการทำการประมงสัตว์น้ำบางประเภท เช่น ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ<sup>65</sup> สัตว์ทะเลที่เสี่ยงถูกด้วยนม<sup>66</sup> เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายในทะเลหลวงนี้ก็ต้องตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงเพียงผู้เดียว ซึ่งต่างจากในเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งรัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในเรื่องการสำรวจ แสวงประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต เสรีภาพในการทำประมงและการใช้เขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงในเรื่องดังกล่าวก็จะจำกัดลงไป โดยให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐชายฝั่ง ซึ่งจะได้ทำการศึกษาในต่อไปนี้

<sup>64</sup> Ibid., Article 87 (a).

<sup>65</sup> Ibid., Article 64.

<sup>66</sup> Ibid., Article 65.

### 3.3.2 การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง

เขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้เป็นเขตที่ติดอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง คำว่า “สิทธิอธิปไตย” นี้จะครอบคลุมเฉพาะการสำรวจ การแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและกิจกรรมอื่น ๆ ในทางเศรษฐกิจเท่านั้น และสิทธิอธิปไตยก็ครอบคลุมเฉพาะพื้นดินท้องทะเล (sea – bed) ดินใต้ผิวดินท้องทะเล (subsoil) และห้วงน้ำเหนือพื้นดินท้องทะเล (waters superjacent to the sea-bed) แต่ไม่รวมถึง ห้วงอากาศ (air space) เหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ<sup>67</sup> ดังนั้นสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งจึงมีอยู่เหนือทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต แต่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ ถึงแม้ว่ารัฐชายฝั่งจะมีสิทธิอธิปไตยก็ตาม แต่รัฐอื่น ๆ ก็สามารถที่จะทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งในกรณีที่รัฐชายฝั่งไม่มีความสามารถที่จะทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ในกรณีที่รัฐชายฝั่งไม่มีความสามารถที่จะทำประมงตามปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ รัฐชายฝั่งก็อาจให้รัฐอื่นเข้าทำประมงในส่วนที่เหลือของปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ แต่ต้องปฏิบัติตามมาตรการการอนุรักษ์และตามข้อกำหนด และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย และข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง

#### 3.3.2.1 หน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐชายฝั่ง

ในการที่จะให้คนชาติของตนเข้าไปทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่นนั้น รัฐเจ้าของธงต้องแจ้งให้เจ้าของเรือประมงของตนทราบถึงการต้องปฏิบัติตามมาตรการการอนุรักษ์และตามข้อกำหนด และเงื่อนไขอื่น ๆ ของรัฐชายฝั่ง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทหรือการฝ่าฝืนต่อมาตรการต่าง ๆ ของรัฐเจ้าของธงในเรื่องของการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มี

<sup>67</sup> จุมพต สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายทะเล : อาณาเขตทางทะเล (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม), หน้า 81

ชีวิตในทะเล และเป็นการร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลเหล่านั้นมิให้สูญพันธุ์หรือเกิดการเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ กฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง เช่น

1. การออกใบอนุญาตให้แก่ชาวประมง เรือประมงและเครื่องอุปกรณ์รวมทั้งการชำระค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนในรูปอื่น ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐชายฝั่งกำลังพัฒนาอาจประกอบด้วยค่าชดเชยที่เพียงพอในด้านการเงิน เครื่องอุปกรณ์และเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมง<sup>68</sup>
2. การพิจารณากำหนดชนิดพันธุ์ที่อาจจับได้และกำหนดสัดส่วนปริมาณการจับไม่ว่าจะเกี่ยวกับมวลสัตว์น้ำเฉพาะประเภทหรือกลุ่มมวลสัตว์น้ำหรือปริมาณการจับต่อเรือลำหนึ่ง ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรือเกี่ยวกับปริมาณการจับโดยคนชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งในระยะเวลาที่ระบุไว้<sup>69</sup>
3. การกำหนดฤดูและพื้นที่ทำการประมง ประเภท ขนาด และจำนวนของเครื่องทำประมง และประเภท ขนาดและจำนวนของเรือประมงที่อาจใช้ได้<sup>70</sup>
4. การกำหนดอายุและขนาดของปลาและชนิดพันธุ์อื่นที่อาจจับได้<sup>71</sup>
5. การระบุข้อสนเทศอันจำเป็นเกี่ยวกับเรือประมง รวมทั้งสถิติของการจับและความพยายามและรายงานเกี่ยวกับตำแหน่งที่อยู่ของเรือประมง<sup>72</sup> เป็นต้น

ในข้อหานี้ เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงที่จะต้องจัดให้เรือประมงของตนมีข้อสนเทศอันจำเป็นเกี่ยวกับเรือประมง รวมทั้งสถิติการจับและความพยายาม และรายงานเกี่ยวกับตำแหน่งที่อยู่ของเรือประมง

จะเห็นได้ว่า แม้เรือประมงของรัฐเจ้าของธงจะเข้าไปทำประมงในเขตเศรษฐกิจของรัฐชายฝั่งได้ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งก็ตาม รัฐเจ้าของธงก็ยังมีเขตอำนาจ

<sup>68</sup> Ibid., Article 62(4) (a).

<sup>69</sup> Ibid., Article 62(4) (b).

<sup>70</sup> Ibid., Article 62(4) (c).

<sup>71</sup> Ibid., Article 62(4) (d).

<sup>72</sup> Ibid., Article 62(4) (e).

บังคับเหนือเรือในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ที่ใด แต่เขตอำนาจรัฐเจ้าของธงจะถูกจำกัดลงในเรื่องของการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ ดังนั้นหากมีข้อพิพาทกันในเรื่องดังกล่าวแล้ว การระงับข้อพิพาทจึงต้องคำนึงตามควรถึงเขตอำนาจรัฐชายฝั่งก่อน

### 3.3.2.2 การขัดกันแห่งเขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงกับรัฐชายฝั่ง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าเขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงและรัฐชายฝั่งอาจจะเกิดการขัดกันได้ หากเรือของรัฐเจ้าของธงนั้นเข้ามาทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง เนื่องจากตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น รัฐเจ้าของธงมีเขตอำนาจรัฐเหนือเรือที่ชักธงตนหรือจดทะเบียนในประเทศของตน ไม่ว่าเรือนั้นจะไปอยู่ ณ ที่ใดก็ตาม แต่หากเรือนั้นเข้าไปอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง ซึ่งเป็นเขตที่รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยแล้ว เขตอำนาจรัฐของรัฐเจ้าของธงก็ยังมีอยู่เหมือนเดิม หากเรือนั้นมีใบเรือประมง หรือไม่ได้ทำการประมง และหากเรือนั้นได้ไปกระทำความผิด หรือฝ่าฝืนต่อมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐชายฝั่งแล้ว เขตอำนาจรัฐของรัฐเจ้าของธงต้องมาที่หลังเขตอำนาจรัฐชายฝั่ง ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ รัฐชายฝั่งสามารถที่จะใช้มาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการขึ้นเรือ การตรวจการจับกุม และกระบวนการพิจารณาทางศาลเท่าที่จำเป็น เพื่อประกันการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่ตนได้ออกไว้ในการจับกุมหรือการกักเรือต่างชาติของรัฐชายฝั่งนั้น แม้ว่าจะกระทำได้แต่รัฐชายฝั่งก็มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบโดยพลัน โดยผ่านช่องทางที่เหมาะสมถึงการกระทำที่ได้ดำเนินไป และการลงโทษใดที่ตนได้ลงไปหลังจากนั้น<sup>73</sup> และแม้ว่ารัฐชายฝั่งจะสามารถใช้มาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการขึ้นเรือ การตรวจ การจับกุม และกระบวนการพิจารณาทางศาลเท่าที่จำเป็นได้ก็ตาม แต่มาตรการต่าง ๆ เหล่านั้นและบทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต่อไม่รวมถึงโทษจำคุก หรือการลงโทษทางร่างกายในรูปอื่นใด

<sup>73</sup> Ibid., Article 73(4).

ถ้ามิได้มีการตกลงระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องไว้เป็นอย่างอื่น<sup>74</sup> ส่วนเรือและลูกเรือนั้นรัฐชายฝั่งจะต้องปล่อยทันทีที่ได้มีการวางประกันตามสมควรหรือให้หลักประกันอื่นๆ<sup>75</sup> ดังนั้นเขตอำนาจรัฐที่จะต้องคำนึงถึงก่อนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะเมื่อมีการขัดกันระหว่างเขตอำนาจรัฐของรัฐชายฝั่งและเขตอำนาจรัฐของรัฐเจ้าของธงนั้นก็คือ เขตอำนาจรัฐของรัฐชายฝั่งในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ต้องมาก่อนเขตอำนาจรัฐของรัฐเจ้าของธงในเรื่องดังกล่าวแต่ในด้านอื่น ๆ รัฐเจ้าของธงก็ยังมีเขตอำนาจเต็มที่เหนือเรือของตน

### 3.3.3 การบังคับใช้กฎหมายโดยรัฐเจ้าของธง

#### 3.3.3.1 การนำมาตรการการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตมาบัญญัติ

เป็นกฎหมายภายใน

เนื่องจากหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงในทะเลหลวง หรือส่วนต่าง ๆ ของทะเลที่สามารถทำได้ คือ ต้องร่วมมือกันเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในท้องทะเลในทะเลหลวงนั้น รัฐเหล่านั้นอาจจัดตั้งองค์การประมงระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค ขึ้นตามความเหมาะสมก็ได้โดยการทำความตกลงหรืออนุสัญญาร่วมกันในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล

ความตกลงหรือพันธกรณีตามอนุสัญญานั้น จะต้องมีการบังคับใช้ให้เกิดผล ดังนั้นรัฐภาคีทั้งหลายมีหน้าที่ที่จะต้องนำมาตรการตามอนุสัญญาในเรื่องการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมาย หรือนำมาใช้เป็นกฎหมายแล้วแต่กรณี และจะต้องมีการบังคับใช้

<sup>74</sup> Ibid., Article 73(3).

<sup>75</sup> Ibid., Article 73(2).

มาตรการเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด รายละเอียดต่าง ๆ ในกฎหมายภายในนั้นจะต้องสอดคล้อง และเป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญา

ในกรณีของรัฐเจ้าของธง ซึ่งถือว่าเป็นรัฐที่มีความสามารถหรือมีความสำคัญมากในเรื่อง การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง หรือแม้แต่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของ รัฐชายฝั่ง เพราะเป็นรัฐที่มีเขตอำนาจเหนือเรือที่ตนให้สิทธิในการชักธง ไม่ว่าเรือนั้นจะอยู่ ณ ที่ใดก็ตาม พันธกรณีของรัฐเจ้าของธงในเรื่องนี้นั้นรัฐเจ้าของธงจะต้องออกกฎหมายในการควบคุมเรือประมง ของตน ในเรื่องของโครงสร้างและอุปกรณ์ในการทำประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานและ กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ในการจดทะเบียนเรือ นั้น รัฐเจ้าของธงจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบโครงสร้าง หรืออุปกรณ์ทำประมงต่าง ๆ และหากเรือประมงลำใดผ่านหลักเกณฑ์การพิจารณา ก็ให้รัฐเจ้าของ ธงออกใบรับรองเรือ (Certificated) และต้องกำหนดให้เรือประมงลำนั้นต้องเข้ารับการตรวจสอบสภาพ เรือตามระยะเวลาที่เห็นสมควร ซึ่งระยะเวลาในการตรวจสอบเรือนี้ให้รัฐเจ้าของธงเป็นผู้กำหนด ตามมาตรฐานและกำหนดระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาที่ตนเป็นภาคี นอกจากการตรวจสอบสภาพ โครงสร้างและอุปกรณ์ในการทำประมงแล้ว รัฐต้องออกใบอนุญาตในการทำประมงให้แก่ชาว ประมงที่ทำการประมง ซึ่งใบอนุญาตนี้ก็จะต้องกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตให้ทำการประมงว่า จะมีระยะเวลาเท่าใด โดยให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ รัฐเจ้าของธงจะ ต้องออกกฎหมายควบคุมการทำประมงทรัพยากรสัตว์น้ำบางชนิดพันธุ์ เพื่อป้องกันมิให้ทรัพยากร เหล่านั้นสูญพันธุ์ไป และจะต้องมีบทบัญญัติในการลงโทษที่รุนแรงพอที่จะปรามการฝ่าฝืน กฎหมายของตนได้

### 3.3.3.2 การลงโทษต่อเรือที่กระทำผิด

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี 1982 ไม่ได้กำหนดถึงโทษที่ จะลงแก่เรือที่กระทำการละเมิด หรือฝ่าฝืนต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิต

ในทะเลหลวง เพียงแต่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการใช้หรือร่วมมือกับรัฐอื่นในการใช้มาตรการเช่น ที่อาจจำเป็นสำหรับคนชาติของตน เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง<sup>76</sup>

รัฐเจ้าของธงในฐานะที่เป็นรัฐที่สามารถใช้เขตอำนาจรัฐเหนือเรือที่ชักธงของตนได้ ไม่ว่าจะ เรือนั้นจะอยู่ ณ ที่ใดก็ตามจึงสามารถที่จะลงโทษแก่เรือที่ชักธงของตน แม้ว่าเรือนั้นจะเข้าไปกระทำ ผิดอยู่ภายในสถานที่ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐอื่น มาตรการในการลงโทษที่จะลงแก่เรือประมง ที่กระทำความผิดนี้อาจเป็นไปได้ทั้งมาตรการในการลงโทษทางอาญา มาตรการในการลงโทษทาง แพ่ง และมาตรการในทางปกครอง

มาตรการในการลงโทษทางอาญา เช่น การลงโทษปรับ ยึดอุปกรณ์ในการทำประมง หรือ อาจจะเป็นโทษถึงขั้นจำคุก

มาตรการในการลงโทษทางแพ่ง เช่น การชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่ง

มาตรการในทางปกครอง ได้แก่ การยึดใบอนุญาตในการทำประมง การพักใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาตหรืออาจจะถึงขนาดการห้ามทำการประมงก็อาจเป็นไปได้ แต่ถ้าหากเรือ นั้นไปกระทำความผิดในเขตอำนาจของรัฐอื่น เช่นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง รัฐชายฝั่งก็ สามารถที่จะลงโทษต่อเรือที่กระทำผิดได้ แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิของรัฐเจ้าของธงในการลงโทษเรือของ ตนอีกครั้ง

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงในกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเล ตามที่ UNCLOS 1982 ได้กำหนดแล้ว จะเห็นว่าการใช้เขตอำนาจของรัฐเจ้าของธงนั้น จะเป็นลักษณะของ การใช้เขตอำนาจร่วมกันกับรัฐชายฝั่ง ถึงแม้ว่าการใช้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งจะมีอยู่เหนือรัฐเจ้าของธง ในเขตทางทะเลบางเขตก็ตาม อำนาจของรัฐเจ้าของธงเหนือเรือของตนก็ยังมีอยู่แม้จะไม่เต็มที่

<sup>76</sup> Ibid., Article 117.