



บทที่ 4

ความร่วมมือระหว่างรัฐ เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลในอ่าวไทย

โดยลักษณะทางกายภาพของท้องทะเลที่มีความกว้างใหญ่ไพศาล เมื่อเกิดมลพิษทางทะเลในชายฝั่งของรัฐหนึ่ง มลพิษเหล่านั้นมักจะถูกพัดพาไปสู่รัฐชายฝั่งอื่นๆ เสมอ ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล จึงมิได้เป็นเพียงปัญหาของรัฐใดรัฐหนึ่ง เท่านั้นแต่เกี่ยวกับรัฐอื่นๆ ด้วยมากบ้างน้อยบ้างตามปัจจัยต่างๆ เพราะเมื่อเกิดมลพิษทางทะเลในอาณาเขตทางทะเล ของรัฐหนึ่งมลพิษย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐอื่นด้วยอย่างแน่นอน ถึงแม้ว่ารัฐแต่ละรัฐ จะมีมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลภายในรัฐอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็อาจจะไม่สามารถป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นได้บรรลุอย่างเต็มที่นัก เพราะเป็นการป้องกัน และควบคุมที่ต่างฝ่ายต่างกระทำมิได้มีการประสานงาน และร่วมมือกันระหว่างรัฐอันเป็นเรื่องจำเป็นที่ทุกรัฐควรจะทำ อนุสัญญากฎหมายทะเล ได้คำนึงถึงความจำเป็นของการร่วมมือกันระหว่างรัฐ เพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลนี้ จึงได้กำหนด ความร่วมมือในระดับโลกและระดับภูมิภาคในการป้องกันและควบคุม มลพิษทางทะเล เอาไว้ในข้อ 197-206 โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค นอกเหนือจากการจัดการดูแลป้องกันมลพิษทางทะเลภายในรัฐเพื่อให้บรรลุผลในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลมากที่สุด

ความร่วมมือ (Co-operation) เป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่กฎหมายระหว่างประเทศ กำหนดโดยเป็นส่วนหนึ่งของความมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งกำหนดไว้ว่า "ความมุ่งหมายของสหประชาชาติ มีดังนี้"

...3. เพื่อทำการร่วมมือระหว่างประเทศ ในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ การสังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม และส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพอันเป็นหลักมูลฐานสำหรับทุกๆ คน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ

ภาษาหรือศาสนา"¹ นอกจากนี้ในปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศอันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตรและความร่วมมือระหว่างรัฐตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ก็ยังระบุหลักของความร่วมมือกันระหว่างรัฐไว้ด้วยเช่นกัน² ความร่วมมือระหว่างรัฐนี้อาจจะกระทำฝ่ายเดียวก็ได้ (Unilateral Co-operation) กล่าวคือ รัฐยินยอมที่จะปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่เป็นการกระทำเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการตกลงร่วมกันระหว่างรัฐ แต่ก็ถือว่าเป็นความร่วมมือเช่นกัน แต่ความร่วมมือฝ่ายเดียวอาจจะไม่ได้ผลนักถ้าไม่มีรัฐอื่นร่วมมือด้วย คือความร่วมมือสองฝ่าย (Mutual หรือ Bilateral Co-operation) แต่ถ้าจะให้ประสบความสำเร็จมากขึ้น ก็ควรจะเป็นความร่วมมือหลายฝ่าย (Multilateral Co-operation) เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองร่วมกัน

จากลักษณะตามภูมิศาสตร์ประเทศไทยที่มีชายฝั่งทะเล 2 ด้านด้วยกันคือ ชายฝั่งตะวันออกของประเทศเป็นชายฝั่งที่อยู่ติดกับอ่าวไทย และชายฝั่งด้านตะวันตกของประเทศที่อยู่ติดกับทะเลอันดามัน ซึ่งไทยมีหน้าที่ต้องป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลต่อชายฝั่งทั้ง 2 ด้านนี้ แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะด้านอ่าวไทยก่อนว่า ได้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐอย่างไรบ้าง ซึ่งจากลักษณะทางกายภาพของอ่าวไทยตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐที่ประชิดอ่าวไทยมีทั้งหมด 4 รัฐ คือ ไทย มาเลเซีย กัมพูชา และเวียดนาม การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นในอ่าวไทย จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ประชิดอ่าวไทยทุกรัฐนี้ที่จะต้องกระทำร่วมกัน นอกเหนือจากการจัดการดูแลป้องกันมลพิษทางทะเลภายในรัฐ นอกจากนี้รัฐที่อาศัยอ่าวไทยเป็นเส้นทางเดินเรือขนส่งสินค้าหรือเป็นทางผ่านไปยังประเทศอื่นๆ เป็นต้น ก็มีหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในอ่าวไทย โดยสรุปแล้วรัฐทุกรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐประชิดอ่าวไทยหรือเป็นรัฐผู้ใช้อ่าวไทยควรจะร่วมมือกันในการป้องกัน และควบคุมมลพิษในอ่าวไทยทั้งสิ้น

¹ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 1 (3).

² Resolution 2625, Declaration on the Principles of International Law Concerning Friendly Relation an Coperation, 1970.

ความร่วมมือระหว่างรัฐในอนุภูมิภาค เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล

ลักษณะของอ่าวไทยเป็นทะเลที่ต้องได้รับการดูแลจัดการเป็นพิเศษ เพราะมีลักษณะเป็นทะเลกึ่งปิด (Semi-enclosed Sea) ซึ่งตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ให้ความสำคัญแก่ทะเลที่มีลักษณะกึ่งปิดเป็นพิเศษ เพราะทะเลลักษณะนี้มีรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดหลายรัฐด้วยกัน การใช้ประโยชน์จากทะเลนี้จะต้องใช้อย่างระมัดระวัง มิให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล จากมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์แก่รัฐต่างๆ ที่มีชายฝั่งติดกับทะเลนี้ เพราะเมื่อเกิดมลพิษขึ้นในทะเลความเสียหายจะกระทบรัฐชายฝั่งเป็นลูกโซ่ได้ โดยเฉพาะในอ่าวไทย ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ อ่าวไทยตอนบน และอ่าวไทยตอนล่าง แม้ว่าอ่าวไทยตอนบนจะมีลักษณะเป็นอ่าวปิด คือ ลักษณะการไหลเวียนของน้ำจะเป็นน้ำวนไหลอยู่ในอ่าวเท่านั้น น้ำทะเลในส่วนนี้จะไหลเวียนถ่ายเทสู่นอกอ่าวน้อยกว่าอ่าวไทยตอนล่าง ซึ่งชายฝั่งของรัฐที่ประชิดอ่าวไทยส่วนใหญ่จะประชิดกับอ่าวไทยตอนล่างนี้ แต่เมื่อเกิดมลพิษในอ่าวไทยไม่ว่าจะตอนบนหรือตอนล่างผลกระทบย่อมต้องเกิดแก่รัฐชายฝั่งทุกรัฐอย่างแน่นอน เพียงแต่บางรัฐอาจจะกระทบมาก แต่บางรัฐอาจกระทบน้อย โดยเฉพาะประเทศไทยจะได้รับผลกระทบโดยตรงและมากที่สุด ในปัจจุบันนี้รัฐประชิดอ่าวไทยก็กำลังมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรกรรมกันอย่างมาก เช่น ไทยที่มีโครงการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและกำลังมีการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคใต้เป็นโครงการต่อไป แม้ว่าโครงการเหล่านี้จะกำหนดให้โรงงานที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมตามโครงการเหล่านี้ต้องมีระบบป้องกันและควบคุมมลพิษที่มีประสิทธิภาพ แต่ในช่วงของการเริ่มสร้างโครงการซึ่งมีการถมที่ในทะเล การก่อสร้างต่างๆ อาจจะทำให้เกิดมลพิษขึ้น และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ เช่นเดียวกับประเทศกัมพูชา ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างเร่งด่วนซึ่งผลที่ตามมาคือมลพิษจากการพัฒนาประเทศ อันก่อให้เกิดมลพิษในบางส่วนของอ่าวไทยได้ ดังนั้นรัฐประชิดอ่าวไทย จึงมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมมือกันป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล รวมทั้งจะต้องมีมาตรการชายฝั่งของรัฐด้วย

ไทยในฐานะรัฐชายฝั่งที่อยู่ประชิดอ่าวไทย ก็มีหน้าที่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ที่จะต้องร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล แม้ว่าสถานการณ์ในปัจจุบันระหว่างไทย และประเทศเพื่อนบ้านยังมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลกันอยู่ กล่าวคือไทยมีอาณาเขตที่เหลื่อมล้ำกับประเทศเพื่อนบ้านดังนี้ คือ กัมพูชากับไทยประมาณ 5,798

Square miles เวียดนามกับไทยประมาณ 233 Square miles กัมพูชา-เวียดนามและไทยประมาณ 24,221 Square miles.³

ส่วนอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซีย ก็มีความเหลื่อมล้ำกันในไหล่ทวีปเช่นกัน แต่ในเขตไหล่ทวีปนั้น ได้มีการทำข้อตกลงระหว่างไทย และมาเลเซียเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตร่วมกัน แม้ว่าจะยังเจรจาตกลงแบ่งแยกอาณาเขตทางทะเลกันไม่ได้ก็ตาม ซึ่งอันที่จริงการแบ่งแยก กำหนดอาณาเขตทางทะเลให้ชัดเจนเป็นสิ่งที่ควรกระทำ เพื่อจะได้ไม่ก่อความขัดแย้งในความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเล แต่ก็มีได้หมายความว่า เมื่อยังไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้รัฐประชิดอ่าวไทยจะไม่สามารถให้ความร่วมมือระหว่างรัฐในการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลได้ อาณาเขตทางทะเลที่ยังเข้าซ้อนกันอยู่ไม่ได้เป็นอุปสรรคในความร่วมมือระหว่างรัฐแต่อย่างไรเลย เพราะไม่ว่ามลพิษทางทะเลจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด ในอาณาเขตทางทะเลที่เหลื่อมล้ำหรือไม่เหลื่อมล้ำก็ตาม มลพิษเหล่านั้นก็จะแพร่กระจายไปตามกระแสน้ำ ส่งผลกระทบต่อชายฝั่งของรัฐอยู่ดี กล่าวง่ายๆ ก็คือ เป็นเรื่องของผลประโยชน์ร่วมกันนั่นเอง (mutual benefit) ดังนั้นความชัดเจนเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเล จึงไม่ใช่องค์ประกอบที่สำคัญในเรื่องของความร่วมมือระหว่างรัฐ แม้ว่าจะยังเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกันไม่ได้ก็ตาม ถ้าความร่วมมือกันระหว่างรัฐประชิดอ่าวไทยในการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลสัมฤทธิ์ผลก็จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีบรรยากาศที่ดีขึ้น เพราะการแก้ปัญหาที่ขัดแย้งกันด้วยวิธีสันติย่อมดีกว่าใช้กำลังทางทหารอย่างแน่นอน แต่ทั้งนี้ความร่วมมือกันระหว่างรัฐจะต้องกระทำด้วยความจริงใจ และความไว้วางใจซึ่งกันและกันที่จะช่วยกันแก้ปัญหามลพิษทางทะเลทุกรัฐจะต้องตระหนักว่า ความร่วมมือกันเพื่อป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลเป็นหน้าที่ที่ทุกรัฐจะต้องกระทำ เพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้คงอยู่ไว้เป็นประโยชน์แก่ชนรุ่นหลังต่อไปในอนาคต

³Chumphorn Pachusanond, "Potential Conflict Between Thailand and Neighbouring Countries Concerning the Law of the Sea," *Chulalongkorn Law Review* 5 (1987-1988) : 49.

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลนี้ จะไม่สามารถบรรลุได้ ถ้ามีเพียงประเทศไทย ความร่วมมือกันระหว่างรัฐมีส่วนสำคัญมากที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเล แต่เมื่อพิจารณาในกรณีอ่าวไทยนี้ ความร่วมมือของรัฐประชิดอ่าวไทยยังไม่เด่นชัดนัก อาจจะกล่าวได้ว่าความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลของรัฐประชิดอ่าวไทย แทบจะไม่ปรากฏให้เห็นเลย ส่วนใหญ่ก็จะเป็นการริเริ่มที่จะจัดการเกี่ยวกับชายฝั่ง ซึ่งมีประเด็นของการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลร่วมอยู่ด้วย แต่ก็ยังเป็นเพียงการนำนักวิชาการจากรัฐประชิดอ่าวไทยมาแสดงความคิดเห็นเท่านั้น องค์กรที่ริเริ่มก็เป็นองค์กรที่มีใช้รัฐบาล เป็นเพียงองค์กรของเอกชนเท่านั้น ถ้ามีกฎเกณฑ์หรือแนวทางใดเกิดขึ้น ก็จะไม่มีผลผูกพันระหว่างรัฐที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่ความพยายามขององค์กรเอกชนนี้แสดงให้เห็นถึงนิมิตหมายที่ชื่อว่า รัฐประชิดอ่าวไทย เริ่มที่จะเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลมากขึ้น ซึ่งอาจจะมีการพัฒนาความร่วมมือกันในระดับรัฐบาลต่อไปก็ได้ในไม่ช้านี้ และต่อจากนั้น อาจจะพัฒนาไปสู่ความร่วมมือกับรัฐอื่นๆ นอกเหนือจากรัฐประชิดอ่าวไทยก็ได้ เพราะจากสภาพภูมิศาสตร์ของอ่าวไทย ซึ่งเป็นทะเลกึ่งปิด มลพิษทางทะเล ส่วนหนึ่งมาจากรัฐประชิดอ่าวไทยเอง แต่อีกส่วนหนึ่งอาจมาจาก การพัดพาของกระแสน้ำที่นำมลพิษจากนอกอ่าวไทยเข้าสู่ทะเลในอ่าวไทยก็ได้ โดยเฉพาะอ่าวไทยตั้งอยู่ในภูมิศาสตร์ที่ใกล้กับเส้นทางการเดินเรือระหว่างประเทศ คือ ช่องแคบมะละกา ซึ่งมีเรือใช้เส้นทางนี้หนาแน่นมาก แต่ในขณะเดียวกัน ลักษณะทางภูมิศาสตร์บางประการของช่องแคบมะละกาไม่เหมาะที่เรือขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่แล่นผ่านเพราะความลึกของระดับน้ำในช่องแคบแห่งนี้ไม่แน่นอน เนื่องจากพื้นดินท้องทะเลเป็นทราย ซึ่งถูกกระแสน้ำพัดพาทำให้เปลี่ยนแปลงรูปร่างไปได้เสมอ อีกทั้งทำให้เกิดสันดอนใหม่ๆ โดยสันดอนบางแห่งก็ไม่ปรากฏอยู่ในแผนที่ของช่องแคบ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในช่องแคบมะละกา จึงเป็นอันตรายต่อเรือได้ เพราะเรือที่แล่นผ่านอาจชนและล่มลงได้⁴ ด้วยเหตุนี้การที่จะเกิดอุบัติเหตุในช่องแคบนี้จึงมีโอกาสเป็นไปได้สูง และแม้ว่า ช่องแคบมะละกา มีอาณาบริเวณบางส่วนอยู่ประชิดน่านน้ำไทยตอนล่างของทะเลอันดามันมากกว่า แต่ผลกระทบจาก

⁴Thomas D. Anderson, "Geographic Limitation in the Movement of the Deep-Draft Tankers between India and Pacific Ocean," *Ocean Development and International Law* 10 (Number 1-2 1981) : 119.

มลพิษในช่องแคบมะละกา อาจจะมีผลมาถึงอ่าวไทยได้ไม่มากนักน้อย ซึ่งเป็นไปตามธรรมชาติของ กระแสน้ำที่ไหลเวียนถึงกันได้โดยไม่จำกัดพรมแดน ดังนั้นประเทศไทยจึงมีส่วนได้เสียต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในช่องแคบนี้ด้วยเช่นกัน

เนื่องจาก การที่ ช่องแคบมะละกามีเรือแล่นผ่านอย่างหนาแน่น อุบัติเหตุเรือชนกันจึงสามารถเกิดขึ้นได้เสมอ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทะเลแถบนั้นได้ รัฐประชิดช่องแคบจึงได้ร่วมมือกันที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนโดยการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการผ่านช่องแคบของเรือไว้ คือ

1.) ความตกลงร่วมของรัฐบาลแห่งอินโดนีเซีย, มาเลเซียและสิงคโปร์ ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 (Joint Statement of the Government of Indonesia, Malaysia and Singapore, 16 November 1971)

2.) ความตกลงร่วมเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือ ในช่องแคบมะละกา และสิงคโปร์ ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1977 (Joint Statement on Safety of Navigation in the Straits of Malacca and Singapore, 24 February 1977)

ความตกลงร่วมฉบับ ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1977 เป็นผลสืบเนื่องมาจากความตกลงร่วมฉบับลงวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยในการเดินเรือ และเพื่อป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นได้ โดยความตกลงร่วมฉบับลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1977 ได้กำหนดข้อจำกัดของขนาดเรือที่จะผ่านช่องแคบตลอดจนวางกฎเกณฑ์ให้เรือที่ผ่านจะต้องปฏิบัติตามเพื่อความปลอดภัยด้วย นอกจากนี้ยังวางมาตรการเพื่อความปลอดภัยอื่นๆ ได้แก่ การจัดให้มีอุปกรณ์ช่วยการเดินเรือ, การนำร่อง, การปรับปรุง แผนที่เดินเรือในช่องแคบ การบังคับให้เรือบรรทุกน้ำมันและเรือขนาดใหญ่ต้องทำประกันการกำหนดความเร็วของเรือบรรทุกน้ำมัน และที่สำคัญความตกลงร่วมฉบับนี้ยังได้กำหนดเส้นทางเดินเรือไว้อีกด้วย โดยมีการกำหนดการแบ่งการสัญจร (Traffic Separation Sea lanes or TSS.) ขึ้นในช่องแคบในบริเวณจุดคับขันในการเดินเรือในช่องแคบ เรือที่กินน้ำลึกตั้งแต่ 15 เมตร และเรืออื่นจะใช้เส้นทางนี้ไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน

ความตกลงร่วมฉบับนี้ได้รับการรับรองจาก IMCO ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการเดินเรือ เท่ากับรัฐสมาชิก IMCO ได้ให้การรับรอง จึงทำให้ความตกลงร่วมฉบับนี้มีผลต่อรัฐอื่นๆ ด้วย เรือที่ผ่านช่องแคบมะละกาจึงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในความตกลงร่วมนี้ด้วย

ความร่วมมือระหว่างรัฐประชิดช่องแคบมะละกาตามที่กล่าวนี้ เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่ดี ที่รัฐประชิดอ่าวไทยควรจะนำมาเป็นแนวทาง ในการร่วมมือกันป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล ในอ่าวไทย ความร่วมมือระหว่างรัฐประชิดอ่าวไทยนี้ นอกจากจะกระทำโดยระหว่างรัฐประชิดอ่าวไทยแล้ว ควรจะกระทำผ่านองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ด้วย กล่าวคือ ควรที่จะอยู่ในการควบคุมดูแลของ สมาคมอาเซียน (ASEAN) ซึ่งเป็นองค์การภูมิภาคในแถบนี้ที่ส่งเสริมความร่วมมือกันในด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงควรคำนึงถึงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประเทศสมาชิกอื่นด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นสมัคสมานสามัคคีกันยิ่งขึ้น

การที่ไทยและมาเลเซีย (รัฐประชิดอ่าวไทย) เป็นสมาชิกของอาเซียน การกระทำ ความตกลงร่วมมือกันกระทำการใด ควรที่จะนำเข้ามาปรึกษาหารือกัน ในระหว่างรัฐสมาชิกอื่น ด้วย เพื่อจะได้หาแนวทางกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เหมาะสมให้รัฐอื่นปฏิบัติ เพราะบางรัฐอาจได้รับผลกระทบจากกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่รัฐประชิดอ่าวไทยกำหนดขึ้นไว้ และเพื่อการตอบสนองวัตถุประสงค์ของอาเซียน ที่ต้องการให้รัฐในภูมิภาคนี้มีความสามัคคีกัน ร่วมมือกันในการแก้ปัญหา กันอย่างสันติ ขจัดความขัดแย้ง และการใช้กำลังทั้งปวง เพื่อลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และแม้ว่ารัฐประชิดอ่าวไทยบางรัฐ คือ กัมพูชา และเวียดนาม จะมีได้เป็นสมาชิกของ อาเซียน ซึ่ง กฎเกณฑ์และข้อบังคับข้อตกลงที่มีขึ้นในกรอบของอาเซียน จะไม่มีผลผูกพันให้กัมพูชาและเวียดนาม ปฏิบัติตาม แต่ไทยและมาเลเซีย ก็สามารถที่จะทำความตกลง 2 ฝ่าย (bilateral Agreement) ระหว่างรัฐทั้ง 2 นี้ แยกอีกส่วนหนึ่งได้เช่นกัน หรือถ้าเป็นไปได้ควรจะต้องตั้งรัฐทั้ง 2 นี้ เข้าไปร่วมมือกันในการจัดการดูแลป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล ในกรอบของอาเซียนด้วย ก็จะยิ่งทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ความร่วมมือระหว่างรัฐ อาจกระทำได้อย่างไร

1. การแจ้งให้ทราบ หรือการเตือนให้ทราบ

คงจะไม่มีรัฐใดที่จะป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลโดยตามลำพังได้ เพราะ มลพิษทางทะเลมิได้เกิดขึ้น แล้วคงอยู่กับที่ได้แต่มันแพร่กระจายไปตามกระแสน้ำถึงชายฝั่งทะเลของรัฐอื่นๆ ถ้าเราร่วมมือกันให้รัฐที่มีมลพิษเกิดขึ้น แจ้งเตือนให้รัฐที่อยู่ใกล้เคียงและรัฐที่อาจได้รับความเสียหายทราบก่อน รัฐเหล่านี้ก็จะได้มีการเตรียมตัวล่วงหน้ามามาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษที่กำลังจะกระจายสู่รัฐของตน ซึ่งจะกระทำให้มลพิษที่จะแพร่กระจายต่อไปเรื่อยๆ มีปริมาณลดน้อยลงหรือไม่มีเลยก็ได้

2. การร่วมมือกันหามาตรการป้องกัน

รัฐควรจะร่วมมือกันหามาตรการป้องกันมิให้เกิดมลพิษหรือเกิดมลพิษน้อยที่สุด จากกิจกรรมของรัฐ หรือมิให้มลพิษของรัฐแพร่กระจายไปก่อความเสียหายให้แก่สิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือในทะเลหลวงด้วย อันเป็นหน้าที่ของรัฐตามอนุสัญญากฎหมายทะเลด้วย โดยรัฐอาจจะร่วมมือกันกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรือที่ผ่านเข้ามาในอ่าวไทยให้ปฏิบัติตามเพื่อความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งอาจจะเป็นมาตรการเกี่ยวกับตัวเรือ ขนาดของเรือที่สามารถเข้าสู่อ่าวไทยได้ โดยเฉพาะควรกำหนดเส้นทางเดินเรือให้เรือเล่นผ่าน ซึ่งเป็นจุดสำคัญที่ควรกระทำ เพราะแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลในอ่าวไทยนี้ มลพิษจากเรือนับว่ามีส่วนที่ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลมากพอสมควร นอกจากนี้อาจจะมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างนักวิทยาศาสตร์ทางทะเลของแต่ละรัฐ เกี่ยวกับการประเมินผลที่เกิดจากภาวะมลพิษจากกิจกรรมของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐของตนหรือรัฐเพื่อนบ้านก็ตาม

3. ความรับผิดชอบต่อความเสียหาย โดยไม่ต้องให้รัฐที่ได้รับผลกระทบร้องเรียนมาก่อน

การที่รัฐหนึ่งก่อให้เกิดมลพิษทางทะเล รัฐมีความผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แม้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษนั้นไม่ได้เกิดจากความตั้งใจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายจากรัฐที่เป็นต้นเหตุก็ตาม ซึ่งหลักความรับผิดชอบของรัฐนี้ปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 233 ด้วย ดังนั้น เมื่อเกิดมลพิษทางทะเลขึ้น โดยที่รัฐทราบว่าจะเกิดจากการประกอบกิจกรรมของรัฐตน รัฐก็ควรจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายให้แก่รัฐที่ได้รับ

ความเสียหายด้วยตนเอง โดยที่ไม่ต้องรอให้อีกฝ่ายร้องขอมา อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงใจของรัฐที่จะร่วมกันป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล อีกทั้งให้เห็นว่ารัฐตระหนักถึงหน้าที่ของตนที่จะต้องแก้ไขเยียวยาในผลของการกระทำของตน ไม่ปล่อยปละละเลยผลักภาระไปให้รัฐที่ได้รับความเสียหายเป็นผู้รับภาระที่จะต้องฟ้องร้องอีก ซึ่งจะเป็นการเพิ่มภาระให้เขานอกเหนือจากการจัดมลพิษที่รัฐนั้นต้องกระทำ

ถึงแม้ว่า ปัจจุบันจะมีเพียงเวียดนามที่เป็นภาคีของอนุสัญญากฎหมายทะเลนี้แต่ไทย มาเลเซียและกัมพูชา ก็มีความผูกพันในระดับหนึ่ง คือ การที่ได้ลงนามในอนุสัญญากฎหมายทะเล รัฐเหล่านี้ไม่ควรจะกระทำหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ที่เป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 18 แห่งอนุสัญญา กรุงเวียนนา ค.ศ.1969 ดังนั้น เมื่อไทย มาเลเซีย และกัมพูชา กระทำหรืองดเว้นกระทำการใด เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น รัฐจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

4. การเจรจา

แม้ว่าอนุสัญญากฎหมายทะเล จะให้สิทธิอธิปไตยแก่รัฐที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนได้ แต่การใช้ประโยชน์จากทะเลของรัฐนั้นจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อกระเทือนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นด้วยเช่นกัน แต่ถ้ากิจกรรมของรัฐเป็นเหตุให้รัฐอื่นได้รับความเสียหาย นอกเหนือจากที่รัฐผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐที่ได้รับความเสียหายแล้ว รัฐยังมีหน้าที่แก้ไขในความเสียหายที่ตนก่อไว้อีกด้วย เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตกลงร่วมกันแก้ไขเยียวยาในผลที่เกิดขึ้น เพื่อบรรเทาความร้ายแรงของมลพิษให้ลดลง

ความร่วมมือในระดับภูมิภาคเอเชียกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล

อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดถึงความร่วมมือในระดับโลกและระดับภูมิภาคเอาไว้ในข้อ 197-206 โดยข้อ 197 กำหนดว่า "รัฐจะต้องร่วมมือกันในระดับโลกและในระดับภูมิภาค โดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ ที่มีอำนาจสร้างหรือกำหนด หลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ แนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับ

อนุสัญญาเพื่อคุ้มครอง และรักษาสัตว์น้ำทะเล โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะภูมิภาคด้วย" จากบทบัญญัตินี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่อป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลด้วย

ความร่วมมือในระดับภูมิภาคนี้เพิ่มขึ้น เพื่อตอบสนองข้อบทของอนุสัญญากฎหมายทะเลที่ คือกลุ่มประเทศของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) หรือเรียกย่อว่า อาเซียน (ASEAN) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 6 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์, สิงคโปร์, ไทย และบรูไน ส่วนเวียดนามและ กัมพูชาซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นรัฐประชิดอ่าวไทย มิได้เป็น สมาชิกของอาเซียนนี้แต่มีแนวโน้มว่า ในเวลาอันใกล้ทั้ง 2 ประเทศจะเข้าร่วมเป็นสมาชิก อาเซียนนี้ด้วย

อาเซียนมีเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์สำคัญตามปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนี้คือ

- 1.) เพื่อเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคมและการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาคโดยความเพียรพยายามร่วมกันด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาคและความร่วมมือร่วมใจ ทั้งนี้เพื่อเสริมรากฐานสำหรับประชาคมที่มีความรุ่งเรืองและสันติสุขในอาเซียน
- 2.) ส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค โดยเคารพอย่างแน่วแน่ในความยุติธรรมและหลักแห่งขันติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างบรรดาประเทศในภูมิภาคและยึดมั่นในหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ
- 3.) ส่งเสริมให้มีความร่วมมือกระทำการอย่างจริงจัง และความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ, สังคม, วัฒนธรรม, วิชาการวิทยาศาสตร์และการบริหาร

4.) จัดให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปแบบของการอำนวยความสะดวกทางการฝึกอบรมและวิจัยในด้านการศึกษาวิชาชีพและการบริหาร

5.) ร่วมมือกระทำอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อการใช้ประโยชน์มากขึ้นในการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การขยายการค้า ซึ่งรวมถึงการศึกษาปัญหาในเรื่องการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับโรคภัยไข้เจ็บ การปรับปรุงบริการความสะดวกเกี่ยวกับการขนส่งและคมนาคมและการยกระดับการครองชีพของประชาชนของตน

6.) ส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

7.) ดำรงไว้ซึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิด และมีคุณประโยชน์กับองค์การระหว่างประเทศและในส่วนภูมิภาคปัจจุบันที่มีจุดมุ่งหมายและความมุ่งประสงค์คล้ายคลึงกัน และที่จะแสวงหาช่องทางทั้งหลายให้มีความร่วมมือระหว่างกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น" ⁵

จากเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของอาเซียนที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐสมาชิกมีความมุ่งหมายที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาร่วมกันในอาเซียนที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรมรวมทั้งปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเพื่อสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ให้ความเป็นปึกแผ่นมั่นคงยิ่งขึ้น สำหรับประเด็นสิ่งแวดล้อมนี้ อาเซียน ในฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคได้เริ่มให้ความสนใจเมื่อ 15 ปี ล่วงมาแล้วโดยแต่แรกนั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ ASEAN Committee on Science and Technology (COST) โดยหน่วยงานนี้ได้ขยายความรับผิดชอบมาถึงประเด็นสิ่งแวดล้อม เช่น เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของอาเซียน

ในปี ค.ศ. 1978 ได้มีการพัฒนาจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเรื่องสิ่งแวดล้อม (ASEAN Expert Group on the Environment หรือเรียกย่อว่า AEGE) ขึ้นเพื่อร่างโปรแกรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

⁵ The ASEAN Declaration, Bangkok, 8 th August 1967.

ของอาเซียนเพื่อสอดคล้องกับแผนสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (UNREP) ประเทศสมาชิกได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้นและได้มีการจัดตั้ง ASEAN Senior Officials on the Environment (ASOEN) ขึ้นแทน ABGE หรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเรื่องสิ่งแวดล้อม

ASOEN ได้จัดประชุมเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1990 และได้มีการจัดแบ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหกกลุ่มด้วยกัน ดังนี้คือ

1. ASEAN Working group on ASEAN Seas and Environment
2. ASEAN Working group on Environment Economics
3. ASEAN Working group on Nature Conservation
4. ASEAN Working group on Environmental Management
5. ASEAN Working group on Transboundary Pollution
6. ASEAN Working group on Environment, Information, Public Awareness and Education

สำหรับคณะทำงานที่เกี่ยวกับทะเลโดยตรง ได้แก่คณะทำงานที่หนึ่ง แต่กระนั้นก็มีคณะทำงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล อีกคือ คณะทำงานที่ห้า

ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานแล้วได้มีการทำข้อตกลง ชื่อ 1985 ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and National Resource จากอารัมภบทของข้อตกลงดังกล่าว รัฐคู่ภาคีจะต้องพยายามป้องกัน ลดและควบคุมมลพิษที่เกิดจากการทิ้งเพหรือ การแพร่กระจายซึ่งอาจก่อให้เกิดผลต่อระบบนิเวศน์ ไม่ว่าจะการทิ้งเพนั้นจะก่อมลพิษแก่อากาศ ดิน น้ำจืดหรือสภาวะแวดล้อมทางทะเล ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตุว่าข้อบทบางข้อตกลงนี้ได้ปฏิบัติตามหลักการที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเล เช่น ข้อ 18 กำหนดว่า

"รัฐคู่ภาคีจะร่วมมือซึ่งกันและกันภายใต้องค์การระหว่างประเทศและจะร่วมมือกันเพื่อการประกอบกิจกรรมร่วมกันในเรื่องการรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ "

ข้อ 20 ของข้อตกลงนี้กำหนดว่า

"1.) คู่ภาคีจะต้องรับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยจะต้องควบคุมกิจกรรมภายใต้อำนาจรัฐของตนไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายใต้อำนาจรัฐของรัฐอื่นหรือบริเวณที่อยู่นอกอำนาจรัฐของตน

2.) คู่ภาคีจะต้องหลีกเลี่ยงอย่างที่สุด และลดให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้เกี่ยวกับการประกอบกิจกรรม ซึ่งมีผลต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้อำนาจของตน ซึ่งรวมถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเหนืออำนาจรัฐของตนด้วย"

จะเห็นได้ว่า ข้อบท 18 และ 20 นี้ สะท้อนให้เห็นถึงการนำเอาหลักการของอนุสัญญากฎหมายทะเลใน ข้อ 197 และ 194 วรรค 2 เกี่ยวกับความร่วมมือกันระหว่างรัฐตามลำดับมา กำหนดไว้ แต่เป็นเพียงการกำหนดกรอบเพื่อเป็นแนวทางไว้กว้างๆ เท่านั้นส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของภาวะมลพิษ มาตรการในการควบคุม หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการกำหนดโทษสำหรับผู้ละเมิด จะต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อนำมาใช้บังคับซึ่งเป็นเรื่องที่กลุ่มประเทศอาเซียนควรจะร่วมมือกันจัดการในประเด็นดังกล่าวต่อไป ความร่วมมือของอาเซียนในแง่นี้ อาจมองได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นเพียงการกำหนดหลักการกว้างๆ โดยเน้นเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของสมาชิกอาเซียนเป็นหลัก เนื่องจากหากจะให้มีการระบุพันธกรณีที่แน่ชัดหรือเป็นรูปธรรมมากกว่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอ้างอิงพันธกรณีตามอนุสัญญาต่างๆ (รวมทั้งอนุสัญญากฎหมายทะเลด้วย) ก็จะต้องหาฉันทามติในหมู่อาเซียนมิได้ เพราะบางประเทศสมาชิกก็ยังมีได้เป็นภาคี ในปัจจุบันได้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐใน อาเซียน ในหลายด้าน ซึ่งแผนการปฏิบัติงานใน อาเซียน เกี่ยวกับการป้องกันลดมลพิษจากน้ำมัน คือ ASEAN OIL SPILL Preparedness and Response Plan (OSPAR) ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของความร่วมมือในอาเซียน โครงการนี้มีประเทศนอกกลุ่มอาเซียน คือ ญี่ปุ่น ให้การช่วยเหลือทางด้านเงินทุนและเกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนอาเซียน ในการสร้างแผนงานรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำมันหกอีก ความร่วมมือในกรอบนี้นับว่าเป็นรูปธรรมและมีการปฏิบัติอย่างจริงจังมาก เนื่องจากประเทศอาเซียนต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันจากโครงการนี้

นอกเหนือจากแผนการปฏิบัติงาน OSPAR นี้แล้ว ยังมีโครงการอื่นที่เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเลที่ ASEAN ได้ร่วมมือกับประเทศนอกกลุ่ม อาเซียน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน หรือให้ผู้เชี่ยวชาญมาช่วยฝึกอบรมหรือดำเนินโครงการให้อีกคือ

1. ASEAN / Canada Marine Pollution Project

ระยะแรกของโครงการเริ่มในปี ค.ศ.1987 เป็นความร่วมมือกันเกี่ยวกับการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล โดยรวมไปถึง การประมง การท่องเที่ยวด้วย ส่วนระยะที่ 2 มีกำหนดระยะเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992-1997 โดยมีจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับ การกำหนดมาตรฐาน คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลของกลุ่มอาเซียน การสร้างโครงการของภูมิภาคเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข่าวสารทางด้านมลพิษ ส่งเสริมสถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเลในกลุ่มประเทศอาเซียน ให้มีความร่วมมือกันในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของชายฝั่ง จัดทำแนวทางด้านเทคนิค พิมพ์เผยแพร่จดหมายแจ้งข่าวสารรายงานเกี่ยวกับการตรวจตราแบบแผน คุณภาพของน้ำชายฝั่งของกลุ่มอาเซียน และมาตรฐานคุณภาพน้ำชายฝั่ง

2. ASEAN/Australia Marine Science Project

โครงการนี้เกี่ยวข้องกับการจัดการการดูแลคุณภาพ ระดับน้ำในภูมิภาค และการประเมินคุณภาพทรัพยากรมีชีวิต เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนารูปแบบการจัดการทรัพยากรมีชีวิตตามชายฝั่ง ต่อไป

3. ASEAN/US Coastal Resources Management Project (CRMP)

โครงการ CRMP นี้มีเป้าหมายในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งในแต่ละพื้นที่ของกลุ่มประเทศอาเซียน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการแลกเปลี่ยน เผยแพร่ข่าวสารซึ่งกันและกัน โครงการนี้เริ่มต้นในปี ค.ศ.1986 และสิ้นสุดลงในปี ค.ศ 1992 โดยประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในเรื่องของการแลกเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลที่จะร่วมมือกันในการวางแผนและการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งในแผนการพัฒนาศรษฐกิจของชาติ การสร้างขอบข่ายของสถาบันและผู้เชี่ยวชาญในภูมิภาคเพื่อรองรับโปรแกรมพัฒนาและส่งเสริมการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง (ICZM) ให้ความรู้และประสบการณ์ร่วมกัน, ปรับปรุงจุดบกพร่องที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาล ภาคเอกชน สถาบันระหว่างประเทศและสถาบันการเงิน พัฒนาโครงการการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ต่อไป

โครงการทั้ง 3 นี้ ค่อนข้างเกี่ยวข้องกับกำกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล โดยตรง ข้อมูลรายละเอียดจากโครงการเหล่านี้ จะเป็นประโยชน์มากที่จะนำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อไปอีกทั้งยังเป็น การแสดงให้ เห็นถึงความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน ของประเทศนอกกลุ่มอาเซียน เช่น ญี่ปุ่น อเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ที่ประเทศเหล่านั้นควรจะรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์จากทะเลในแถบนี้ร่วมกับสมาชิกของอาเซียนอีกด้วย เพราะประเทศเหล่านี้อาศัยเส้นทาง ทางทะเลในภูมิภาคนี้เป็นทางผ่านหรือเป็นเส้นทางขนส่งสินค้า ที่จะนำเข้าไปในภูมิภาคนี้หรือ ภูมิภาคอื่นๆด้วย โดยในการให้ความร่วมมืออาจจะอยู่ในรูปของการช่วยเหลือในด้านต่างๆ เช่น ทางการเงิน ทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ไม่จำกัดว่าต้องร่วมมือกันเฉพาะด้านกฎหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เพราะแม้ว่าประเทศในอาเซียนจะมีความตั้งใจจริงร่วมกันที่จะจัดการดูแลแก้ไขป้องกันควบคุมมลพิษทางทะเลก็ตาม แต่เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ของอาเซียนเป็นเพียงประเทศกำลังพัฒนาซึ่งยังมีปัญหาทางด้านเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการ ควบคุมป้องกัน อีกทั้งยังขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าใน การขจัดมลพิษอีกด้วยดังนั้นความร่วมมือจากรัฐนอกภูมิภาค จึงมีส่วนสำคัญที่จะส่งเสริมให้การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน นี้บรรลุผลได้

เนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอาเซียน ยังคงดำเนินต่อไปทุกวัน ประกอบกับจำนวนประชากรก็เพิ่มขึ้นทุกๆ ปี โดยในปี 1980 มีประชากร จำนวน 355.1 ล้าน คน และในปี ค.ศ. 1990 มีจำนวน 435.5 ล้าน คน จะเห็นได้ว่าในระยะ 10 ปี มีจำนวน ประชากรเพิ่มถึง 22.5% และส่วนใหญ่ประมาณ 70% ก็อาศัยอยู่ตามชายฝั่งทะเล⁶ การเจริญเติบโต

⁶Chia Lin Sien, "Marine pollution developments since UNCLOS III, and prospects for regional cooperation in Southeast Asia," Paper presented at Singapore Conference on Sustainable Development of Coastal and Ocean areas in South-East Asia : Post - Rio Perspectives, Singapore, 26-28 May 1994.

โตทาง เศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของประชากรมีส่วนสำคัญอย่างมากที่เพิ่มปริมาณของมลพิษในทะเล ยิ่งขึ้น แม้ว่าจะมีความร่วมมือกันภายใต้โครงการของ อาเซียน เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล หลายโครงการก็ตาม แต่ก็ยังมีอุปสรรคบางประการที่ทำให้การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล ในภูมิภาคแถบนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรอันเนื่องมาจาก

1.) ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการจัดมลพิษไม่ว่าจะมาจากแหล่งบนบก หรือจาก กิจกรรมในทะเลที่แต่ละรัฐกำลังประสบปัญหาอยู่จะมีปริมาณที่สูงพอสมควร เช่น ค่าใช้จ่ายที่จะจัดการให้แม่น้ำสิงคโปร์สะอาดขึ้น จะต้องใช้ค่าใช้จ่ายประมาณ 300 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์⁷ ในระยะ 10 ปีขึ้นไปซึ่งแม่น้ำในรัฐอื่นๆ ก็คงไม่ต่างกันนัก การใช้เงินทุนมากนัก บางประเทศในอาเซียน คงจะไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะกระทำได้อย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากไม่มีเงินทุนที่จะ ใช้จ่ายได้ตลอดถ้าไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่พัฒนาแล้วลำพังรัฐเหล่านี้ก็คงจะไม่สามารถ กระทำได้เพราะขาดแคลนเงินทุน

2.) การขาดประสบการณ์และความรู้ในการวางแผนการจัดการ เกี่ยวกับมลพิษทางทะเล ที่จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรัฐต่างๆ ตระหนักว่าเป็นสิ่ง ที่ต้องกระทำไปพร้อมๆ กัน แต่เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในประเทศเหล่านี้ เป็นปัญหา ใหม่ที่เกิดขึ้น ประสบการณ์ ความรู้ความชำนาญในการแก้ไขปัญหาจึงไม่เทียบเท่ากับประเทศที่พัฒนา แล้ว แม้จะมีนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมก็ตามแต่ก็ไม่อาจจะปฏิบัติได้ นับว่าเป็นอุปสรรคประการ หนึ่ง ที่ขัดขวางการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล ให้เป็นไปตามนโยบายได้ทุกประการ

3.) การบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางทะเลและการอนุวัติการกฎเกณฑ์ข้อบังคับของอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษ

⁷Chia Lin Sien, "Marine pollution developments since UNCLOS III, and prospects for regional cooperation in Southeast Asia," Paper presented at Singapore Conference on Sustainable Development of Coastal and Ocean areas in South-East Asia : Post - Rio Perspectives, Singapore, 26-28 May 1994.

ของกลุ่มประเทศอาเซียน ยังไม่ได้ผล แม้ว่าจะมีการพัฒนาแผนปฏิบัติการในการป้องกันและควบคุมมลพิษ แต่ความสามารถของรัฐที่จะส่งเสริมให้แผนปฏิบัติการต่างๆ บรรลุผลได้หรือไม่เป็นสิ่งที่ต้องรอดูต่อไป นอกจากนี้การเป็นภาคีของอนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญากฎหมายทะเล ยังมีได้รับการตอบสนองจากประเทศในกลุ่มอาเซียน เพราะประเทศเหล่านี้ยังไม่มีความพร้อมในบางประการที่จะปฏิบัติการเกี่ยวกับมลพิษทางทะเลให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศได้ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับเงินทุนและความรู้ความชำนาญ ทางด้านเทคโนโลยีที่ประเทศเหล่านี้ยังมีความล้าหลังอยู่ จากข้อบกพร่องดังกล่าว จึงควรที่จะมีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขในประเด็นดังกล่าว

ในฐานะที่ อาเซียน เป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ประเทศสมาชิก จึงควรจะร่วมมือกันโดยอาศัยอาเซียนให้เป็นเวทีหนึ่งสำหรับกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล ให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศได้อีกทางหนึ่งด้วยแต่เนื่องจากในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องหลายประการเกี่ยวกับความร่วมมือในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลในอาเซียนตามที่กล่าวมาแล้วนี้ และเพื่อให้กฎเกณฑ์ข้อตกลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมีมาตรฐานระดับระหว่างประเทศดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแนวทางในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลของอาเซียนโดยอาจเริ่มต้นจาก

1.) การเข้าเป็นภาคีหรืออนุวัติการตามอนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลโดยการใช้วัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1978 และ 1980 และที่สำคัญคือ อนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล แม้ว่า อนุสัญญากฎหมายทะเลจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลไว้เพียงกว้างๆ เท่านั้น โดยรายละเอียดให้อาศัยอนุสัญญาฯ เฉพาะเรื่องเป็นเกณฑ์ แต่อนุสัญญากฎหมายทะเลนี้ได้กำหนดแหล่งที่มาของรัฐที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่า รวมไปถึงด้วย นับได้ว่าเป็นอนุสัญญา ที่รวบรวมประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้อย่างครบถ้วน ดังนั้นถ้ากลุ่มประเทศอาเซียนเข้าเป็นภาคีหรืออนุวัติการตามอนุสัญญากฎหมายทะเลนี้ มาตรฐานในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลของสมาชิก

อาเซียน ก็จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นมาตรฐานเดียวกันกับมาตรฐานระหว่างประเทศ อีกด้วย ซึ่งเมื่อแนวทางปฏิบัติของประเทศอาเซียนเหมือนกัน ก็จะส่งผลให้การป้องกันและควบคุม มลพิษทางทะเลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.) ควรแบ่งแยกแผนงานในการปฏิบัติงานกันระหว่างรัฐใน ASEAN ให้ชัดเจนกว่า นี้ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการใดโดยเฉพาะ ซึ่งอาจมีการแบ่งแยก แผนงานออกเป็น

2.1 การประสานงานระหว่างผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมทาง ทะเลของแต่ละรัฐ

2.2 การประสานงานที่มีการตรวจตรา และการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับ มลพิษทางทะเลระหว่างกัน

2.3 กำหนดแผนงานเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง

3.) มีการพัฒนาระบบการเงินที่จะนำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล โดยอาจจะมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลขึ้นมา เพื่อช่วยเหลือรัฐในอาเซียน ที่ขาดแคลนเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเล

มาตรการต่างๆ ที่อยู่ในโครงการของอาเซียนนี้ ควรจะนำไปใช้กับประเทศที่มีได้เป็น สมาชิกของกลุ่มอาเซียนด้วย โดยอาจจะเป็นไปในรูปของการทำข้อตกลง 2 ฝ่าย ระหว่าง ประเทศที่เป็นสมาชิกของอาเซียนกับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของอาเซียน ซึ่งมี อยู่ 2 ประเทศ คือ เวียดนามและกัมพูชา อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญอยู่ที่ความจริงใจที่จะร่วมมือต่อกัน หรือความ ร่วมมือที่จริงใจต่อกัน (Sincere co-operation) น่าจะมีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของ ประเทศเหล่านี้ หากไม่แล้วแม้จะมีความตกลงระหว่างกัน(ในกรอบหรือนอกกรอบอาเซียน) แต่ ความร่วมมือเหล่านี้ก็คงไม่บรรลุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศเล็กๆ อย่างไทยซึ่งยังคงไม่ มีความสามารถเพียงพอที่จะป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลเพียงประเทศเดียวได้ จะต้อง อาศัยรัฐประชิดอ่าวไทยอื่นๆ ด้วย แต่ถ้ามาตรการของไทยกับรัฐนอกกลุ่มอาเซียนแตกต่างกันก็ อาจจะเกิดปัญหาขัดแย้งกันได้ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐและเพื่อให้การป้องกัน

และเพื่อควบคุมมลพิษในอ่าวไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น จึงสมควรที่จะทำข้อตกลงระหว่างรัฐดังกล่าวนี้
ด้วยเพื่อจะได้บังเกิดผลในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลอย่างแท้จริง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย