

บทที่ 2

ความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายซากเรือ

2.1 ที่มาของอนุสัญญา WRC

เนื่องจากความเจริญทางเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการเดินเรือและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของโลกทำให้ซากเรือมีขนาดใหญ่เป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือและสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพิ่มมากขึ้น แต่หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายซากเรือโดยตรงมีอยู่น้อย ในช่วงที่มีการจัดทำอนุสัญญา WRC กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ส่วนใหญ่จะปรากฏในรูปของมติที่ประชุม (Resolution) ขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization: IMO)¹ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายวัตถุทางโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์ในทะเลที่เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศมีปรากฏในข้อ 303 วรรค 3² แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งกล่าวถึงสิทธิในการเคลื่อนย้ายวัตถุทางโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์เท่านั้น

มติที่ประชุมขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ที่เกี่ยวกับเรื่องการเคลื่อนย้ายซากเรือที่สำคัญ คือมติ IMO ที่ A.672 (19 ตุลาคม 1989)³ ซึ่งเป็นการวางแนวทางและ

¹ องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ เดิมมีชื่อว่า “องค์การที่ปรึกษาทางทะเลระหว่างรัฐบาล (Inter – Governmental Maritime Consultative Organization : IMCO) เป็นทบวงการชำนัญพิเศษแห่งองค์การสหประชาชาติ ก่อตั้งเมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับวิชาการทางด้านทะเล ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาล พัฒนาความปลอดภัยการเดินทางทางทะเลให้มากขึ้น ทั้งยังพยายามอำนวยความสะดวกต่างๆในการเดินเรืออันจะยังผลให้มีการขยายตัวทางการค้าโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และเป็นหนทางเพื่อขจัดวิธีการต่างๆ ในการประกอบกิจการเดินเรือในลักษณะที่ความไม่เป็นธรรมอีกด้วย

² Article 303 Archaeological and historical objects found at sea “3.Nothing in this article affects the rights of identifiable owners, the law of salvage or other rules of admiralty, or laws and practices with respect to cultural exchanges.”

³ Resolution A.672 (19 Oct 1989) Guidelines and Standards for the removal of offshore installations and structures on the continental shelf and in the Exclusive Economic Zone

มาตรฐาน สำหรับการเคลื่อนย้ายสิ่งติดตั้งที่อยู่ในทะเล (offshore installations) และโครงสร้างที่อยู่ในทะเล (offshore structures) ในเขตต่อเนื่องและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

อนุสัญญา WRC นั้น มีแนวความคิดในการเคลื่อนย้ายซากเรือมาตั้งแต่การประชุมของคณะกรรมการกฎหมายขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO Legal Committee) ครั้งที่ 12 ในเดือนเมษายน ค.ศ.1972 โดยความคิดริเริ่มของประเทศไลบีเรีย และ Comite Maritime International⁴ (CMI) และในปี 1974/75 ก็ได้มีการประชุมของคณะกรรมการกฎหมายของ IMO เพื่อเริ่มต้นทบทวนกฎหมายภายในที่มีอยู่ของประเทศสมาชิกว่าด้วยเรื่องการเคลื่อนย้ายซากเรือ เพื่อที่จะนำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาร่างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายซากเรือขึ้น⁵

ต่อมาได้มีการเสนอเรื่องดังกล่าวอีกครั้งต่อที่ประชุมคณะกรรมการกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศทางทะเล (IMO) ในการประชุมอย่างเป็นทางการครั้งที่ 69 ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1993 ประเทศที่เสนอเรื่องการเคลื่อนย้ายซากเรือ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี กรีซ เนเธอร์แลนด์ และ สหราชอาณาจักรแต่การประชุมได้ยืดเยื้อต่อมาอีกในการประชุมคณะกรรมการกฎหมายครั้งที่ 70 ค.ศ.1994 ประเทศเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักรได้เตรียมเรื่องการเคลื่อนย้ายซากเรือไว้เป็นหัวข้อสำคัญที่จะต้องกำหนดให้มีขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ของการดำเนินการในเขตน่านน้ำสากล (International Water) บรรดารัฐดังกล่าวได้เสนอแนะว่าในอนุสัญญา WRC ควรจะประกอบด้วยสิทธิของรัฐชายฝั่งที่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เพื่อเติมเต็มช่องว่างของกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวนั้น ดังนั้น ในการร่างอนุสัญญา WRC จึงได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของรัฐชายฝั่งของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 221มารวมไว้ในบทบัญญัติของอนุสัญญา WRC ซึ่งในข้อ 221 บัญญัติว่า “ไม่มีข้อความใดในภาคนี้จะทำให้เสื่อมเสียต่อสิทธิของรัฐ ตามกฎหมายระหว่าง

⁴ CMI หรือสมาคมกฎหมายพาณิชย์ระหว่างประเทศ เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้ภาครัฐบาล (a non-governmental international organization) ได้ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ.1897 เป็นองค์กรสำคัญระดับโลกที่เก่าแก่ที่สุดที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในเรื่องพาณิชย์นาวีโดยเฉพาะในเรื่องของกฎหมาย (maritime law) และทางปฏิบัติในทางการค้าที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการพาณิชย์นาวี ปัจจุบันมีสมาคมกฎหมายจากประเทศต่างๆเข้าเป็นสมาชิกทั้งจากยุโรป เอเชีย และส่วนอื่นๆของโลก โปรดดู ประมวล จันทร์ชิวะ, 101 ศัพท์พาณิชย์นาวี, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา), 2546, น. 41- 42.

⁵ <<http://www.imo.org>>

ประเทศทั้งที่เป็นจารีตประเพณีและเป็นสนธิสัญญาที่จะดำเนินและบังคับใช้มาตรการต่างๆ นอกทะเลอาณาเขตตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงหรือเสี่ยงที่จะเกิด เพื่อคุ้มครองแนวชายฝั่งหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของรัฐเหล่านั้น รวมถึงการประมงจากภาวะมลพิษหรือการคุกคามของภาวะมลพิษที่เกิดตามมาจากรภัยพิบัติทางทะเลหรือการกระทำที่เกี่ยวกับภัยพิบัติเช่นว่านั้นซึ่งอาจคาดหมายได้โดยสมเหตุสมผลว่าจะส่งผลสืบเนื่องอันเป็นอันตรายใหญ่หลวง”⁶ และในวรรค 2 ของข้อ 221 นี้ ได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติทางทะเล” (Maritime Casualty) หมายถึง “การชนกันของเรือ เรือเกยตื้น หรือเหตุการณ์อื่น ๆ ของการเดินเรือ หรือเหตุการณ์ต่างๆบนเรือ หรือเหตุที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือ อันมีผลทำให้เกิดความเสียหายอันเป็นสาระสำคัญ หรือการคุกคามที่อาจจะเกิดขึ้นทำให้เกิดความเสียหายต่อตัวเรือ หรือต่อสินค้า” ซึ่งความหมายดังกล่าวได้กลายมาเป็นต้นแบบของความหมายของนิยามคำว่า “ภัยพิบัติทางทะเล” ในอนุสัญญา WRC ด้วย ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการวางกฎเกณฑ์เป็นแนวทางให้กับรัฐทั้งหลายในการเคลื่อนย้ายซากเรือ ซึ่งซากเรื่อนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินรวมทั้งสิ่งแวดล้อมทางทะเล และยังเป็นแนวทางให้กับรัฐในการออกกฎหมายภายในของตนในเรื่องการเคลื่อนย้ายซากเรือด้วย อนุสัญญา WRC จึงได้เริ่มขึ้นนับแต่นั้นมา

⁶UNCLOS 1982 Article 221 Measures to avoid pollution arising from maritime casualties “1. Nothing in this Part shall prejudice the right of States, pursuant to international law, both customary and conventional, to take and enforce measures beyond the territorial sea proportionate to the actual or threatened damage to protect their coastline or related interests, including fishing, from pollution or threat of pollution following upon a maritime casualty or acts relating to such a casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences. โปรดดู กรมสนธิสัญญา และกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศ, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 , (กรุงเทพมหานคร : เอร่าวิถันการพิมพ์), 2548 , น.99

2. For the purposes of this article, "maritime casualty" means a collision of vessels, stranding or other incident of navigation, or other occurrence on board a vessel or external to it resulting in material damage or imminent threat of material damage to a vessel or cargo.”

ในปี ค.ศ.1996 Comite Maritime International (CMI)⁷ เข้าร่วมทำการศึกษานุสรณ์ฉบับนี้ด้วย มีการจัดทำแบบสอบถามศึกษาข้อมูลและจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการกฎหมายของ IMO ในการประชุมครั้งที่ 74 เดือนตุลาคม ค.ศ.1996 และได้เข้าร่วมการประชุมต่อมาอีกหลายครั้ง

2.2 สาระสำคัญของการประชุมพิจารณาอนุสัญญา WRC

สาระสำคัญของการประชุมพิจารณาอนุสัญญา WRC หลังจากปี ค.ศ. 1996 จนถึงปี ค.ศ. 2006 สรุปได้ดังนี้

ในการประชุมคณะกรรมการกฎหมายของ IMO ครั้งที่ 80 ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1999 ที่ประชุมคณะกรรมการกฎหมายของ IMO ได้พิจารณาบทพจนเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐและเจ้าของเรือในการเคลื่อนย้ายซากเรือที่อาจก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อการเดินเรือ และซากเรือที่เป็นภัยคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ที่ประชุมยังได้พิจารณาอนุสัญญา WRC เกี่ยวกับรายละเอียดในเรื่องการรายงานว่ามีซากเรือ การกำหนดตำแหน่งของซากเรือ การแจ้งเตือนชาวเรือและรัฐชายฝั่ง การกำหนดว่าซากเรือดังกล่าวเป็นภัยอันตราย การทำเครื่องหมายบนซากเรือ ความรับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายซากเรือ ระยะเวลาในการเรียกเรือค่าใช้จ่าย การประกันภัย และการระงับข้อพิพาท

ในปี ค.ศ. 2000 ในการประชุมคณะกรรมการกฎหมายของ IMO ครั้งที่ 81 ที่ประชุมได้พิจารณาบทบัญญัติของอนุสัญญา WRC โดยกำหนดให้บทบัญญัติมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ที่ประชุมยังได้พิจารณาความหมายของคำนิยามในอนุสัญญา WRC ได้แก่ นิยามคำว่า “ซากเรือ” (wreck) “มาตรการป้องกัน” (preventive measures) และ “ภัยอันตราย” (hazard) และในการประชุมคณะกรรมการกฎหมายของ IMO ครั้งที่ 83 ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 ได้มีการอภิปรายตีความคำนิยามคำว่า “ซากเรือ” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ซากเรือ” ที่อยู่นอกเขตทะเลอาณาเขต (beyond territorial water)

การประชุมครั้งที่ 84 ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศหลักในการนำเสนอขอกอนุสัญญาเพิ่มเติมในส่วนของการนิยามคำว่า “ซากเรือ” “ภัยอันตราย” “พื้นที่ตามอนุสัญญา” และ “รัฐที่ได้รับผลกระทบ” ที่ประชุมได้ปรึกษารื้อและเห็นพ้องตรงกันว่า จะกำหนดนิยามของคำดังกล่าวไว้ในอนุสัญญา WRC และในการประชุมครั้งนี้เองที่ประชุมได้

⁷ <www.comitemaritime.org/home.htm>

เพิ่มเติมความหมายของนิยามคำว่า “ภัยอันตราย” ว่าหมายถึง สภาพการณ์ หรือ การคุกคามใดๆ อันก่อให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือ” และให้หมายรวมถึง “ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล” ด้วย

นอกจากนี้ การประชุมครั้งที่ 84 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการว่าอนุสัญญา WRC ควรที่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิด (liability) และบทบัญญัติในเรื่องการชดเชยค่าสินไหมทดแทน (compensation) รวมทั้งมีการสนับสนุนให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักประกันทางการเงิน (financial security) ไว้ในอนุสัญญา WRC ด้วย

สำหรับการประชุมคณะกรรมการกฎหมายของ IMO ครั้งที่ 86 ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2003 ถือเป็นการประชุมที่มีความสำคัญเพราะคณะกรรมการกฎหมายของ IMO ได้ทบทวนอนุสัญญา WRC อย่างละเอียดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเขตอำนาจรัฐ (jurisdiction) ในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และประเด็นหลักประกันทางการเงิน

ในประเด็นการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ สำนักเลขาธิการของ IMO ได้ประชุมร่วมกับหน่วยงานกิจการทางมหาสมุทรและกฎหมายทะเลของสำนักกฎหมายแห่งสหประชาชาติ (The Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea: DOALOS)⁸ เพื่อปรึกษาหารือระหว่างกัน และเห็นชอบให้ IMO มีอำนาจในการวางกฎระเบียบแก่รัฐชายฝั่งในเรื่องการแทรกแซงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และ IMO มีอำนาจในการพัฒนาอนุสัญญาใหม่ๆ รวมทั้งการพัฒนาอนุสัญญา WRC โดยอนุสัญญาเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

ในการบังคับใช้อนุสัญญา WRC สืบเนื่องมาจากข้อเสนอของ Comite Maritime International (CMI) ซึ่งเสนอให้อนุสัญญา WRC สามารถขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้บังคับแก่เขตทะเลอาณาเขตได้นั้น คณะกรรมการกฎหมายของ IMO จึงได้นำข้อเสนอดังกล่าวมาพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 88 เดือนเมษายน ค.ศ. 2004 ซึ่งมีประเด็นสำคัญว่าควรที่จะขยายขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญา WRC บังคับแก่เขตทะเลอาณาเขตด้วย ซึ่งแต่เดิมที่ประชุมได้พิจารณาการบังคับใช้อนุสัญญา WRC เฉพาะการบังคับใช้แก่พื้นที่นอกเขตทะเลอาณาเขต (beyond territorial water) เท่านั้น นอกจากนี้ ในการประชุมครั้งนี้ที่ประชุมได้กล่าวถึงเรื่องการก่อการร้าย (terrorism) แต่เรื่องการก่อการร้ายนี้ไม่มีปรากฏในอนุสัญญา WRC ในการประชุมครั้งต่อมา และที่ประชุมยัง

⁸ <http://www.un.org/Depts/los/doalos_activities/about_doalos.htm>

ได้เห็นชอบในการกำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบต่อการดำเนินการของเรือ และเนื้อหาในเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญา WRC กับระบบความรับผิดชอบที่มีอยู่

ในการประชุมคณะกรรมการกฎหมายของ IMO ครั้งที่ 90 ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2005 ที่ประชุมได้ทบทวนเรื่องสิทธิและหน้าที่ของรัฐ และเจ้าของเรือกับการจัดการซากเรือและสินค้าที่ลอยและจมอยู่ในทะเล (drifting and sunken cargo) ซึ่งได้มีการประชุมในประเด็นดังกล่าวมาตั้งแต่การประชุมครั้งที่ 80 เดือนตุลาคม ค.ศ.1999 และสามารถหาข้อสรุปและเห็นชอบร่วมกันในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมสามารถพิจารณาอนุสัญญา WRC และเห็นชอบในอีกหลายประเด็นดังนี้

ที่ประชุมเห็นชอบในการ “กำหนดความเป็นภัยอันตราย” (Determination of Hazard) ของซากเรือ การรายงานเกี่ยวกับซากเรือที่เกิดขึ้น (Reporting wrecks) การกำหนดตำแหน่งของซากเรือ (Locating wrecks) และการเคลื่อนย้ายซากเรือที่เป็นภัยอันตรายโดยเฉพาะในประเด็นที่ ซากเรือปรากฏอยู่นอกเขตทะเลอาณาเขต การชดเชยค่าเสียหายของเจ้าของเรือ และการพิจารณา ในประเด็นที่รัฐชายฝั่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อซากเรือที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อการเดินเรือและ เพื่อเป็นการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล

การประชุมคณะกรรมการกฎหมายของ IMO ครั้งที่ 91 เดือนเมษายน ค.ศ. 2006 ในการประชุมครั้งนี้มีข้อสังเกตว่า การเคลื่อนย้ายซากเรือในพื้นที่ตามอนุสัญญาตั้งแต่เดิมพื้นที่ตาม อนุสัญญาใช้คำว่า “นอกเขตทะเลอาณาเขต” (beyond Territorial Water) ที่ประชุมได้เปลี่ยนมาใช้ คำว่า “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” (Exclusive Economic Zone) ที่ประชุมยังได้เห็นชอบในเรื่องการ คุ้มครองสิทธิและกำหนดหน้าที่ของเจ้าของซากเรือที่ทำการเคลื่อนย้ายซากเรือด้วยตนเอง หรือ สิทธิของเจ้าของซากเรือที่ได้รับความช่วยเหลือจากผู้ช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล (Salvor)

การประชุมคณะกรรมการกฎหมายของ IMO ครั้งที่ 92 ในระหว่างวันที่ 16-20 ตุลาคม ค.ศ. 2006 ณ สำนักงานใหญ่ UNESCO กรุงปารีส ซึ่งเป็นการประชุมครั้งสุดท้ายก่อนจะเสนอ อนุสัญญา WRC ต่อที่ประชุมทางการทูตในการประชุมปี ค.ศ. 2007 ที่ประชุมได้เห็นชอบว่า อนุสัญญา WRC ควรจะกำหนดให้เจ้าของเรือต้องทำประกันภัยให้คุ้มครองถึงค่าใช้จ่ายในการ เคลื่อนย้ายซากเรือและกำหนดให้รัฐมีสิทธิที่จะฟ้องผู้รับประกันภัยโดยตรง

2.3 สถานะล่าสุดของอนุสัญญา WRC

อนุสัญญา WRC ฉบับนี้ได้มีการยอมรับอนุสัญญา (Adoption) โดยการประชุมทางการทูตขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) เป็นระยะเวลา 5 วัน ตั้งแต่วันที่ 14-18 พฤษภาคม ค.ศ. 2007 ณ สำนักงานสหประชาชาติ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา

เมื่อการประชุมทางการทูตเสร็จสิ้น ก็จะเปิดให้ประเทศต่างๆ เข้าร่วมลงนามตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 2007 ถึง 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2008 และหลังจากนั้นจะเปิดให้สัตยาบัน (Ratification) การทำภาคยานุวัติ (accession) หรือการรับรอง (acceptance) อนุสัญญาจะเริ่มมีผลบังคับใช้ภายใน 12 เดือนนับจากวันที่รัฐต่างๆ จำนวน 10 รัฐลงนามในสนธิสัญญาโดยปราศจากข้อสงวน (reservation) การให้สัตยาบัน (ratification) การทำภาคยานุวัติ (accession) หรือ การรับรอง (acceptance) หรือโดยการยื่นสัตยาบันสาร (deposit instruments of ratification) การรับรอง (acceptance) การเห็นชอบ (approval) หรือภาคยานุวัติ (accession) ต่อเลขาธิการองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO)