

การระงับข้อพิพาทตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

The Legal Problems on Disputes Settlement under the United Nations

Convention on the Law of the Sea 1982

สมชัย ศิริสมบุญเวช (Somchai Sirisomboonvej)*

Received: July 7, 2020

Revised: August 28, 2020

Accepted: October 15 2020

บทคัดย่อ

เมื่อทรัพยากรทางบกขาดแคลนหรือไม่เพียงพอต่อความต้องการของมนุษย์ ทะเลจึงเป็นอีกส่วนหนึ่งที่สนองต่อความต้องการของมนุษย์ได้ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ต่างให้ประโยชน์ต่อมนุษย์อย่างมากมาหลายศตวรรษ จึงไม่แปลกใจที่เกิดปัญหากระทบกระทั่งในการใช้ทะเลขึ้น

จากการศึกษาเห็นว่าการระงับข้อพิพาททางทะเลยังคงมีปัญหาค้างหรือช่องว่างทางกฎหมายอยู่ กล่าวคือวิธีการระงับข้อพิพาทที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากอนุสัญญาเปิดช่องให้รัฐคู่พิพาทมีโอกาสหรืออิสระในการเลือกรับข้อพิพาทแบบสันติมากจนเกินไป ทำให้วิธีการระงับข้อพิพาทที่ต้องวินิจฉัยเพื่อให้มีผลบังคับไม่เกิดผลและอาจส่งผลให้ข้อพิพาทนั้นไม่ถูกระงับและกลายเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขต่อไปได้

จากผลการศึกษานำมาซึ่งข้อเสนอแนะโดยการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อกำหนดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ในเรื่องของวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และการระงับข้อพิพาทที่มีการวินิจฉัยเป็นผลบังคับโดยเฉพาะ

คำสำคัญ: การระงับข้อพิพาททางทะเล กฎหมายทะเล

Abstract

While the natural resource were deprived or insufficient for human. The sea was satisfied the need of human that they are valuable living and also non-living resources. Therefore, this situation becomes international problems.

From the study has found that the sea dispute settlement appear to be the legal problem. The dispute settlement under the provisions on UNCLOS 1982 have offered too many alternatives of peaceful settlement processes. Therefore, the peaceful settlement of disputes under UNCLOS 1982 has been ineffective.

From the results of the study the researchers would like to recommend the improvement of the dispute settlement of UNCLOS 1982, especially the provision on the dispute settlement, in order to be more effectiveness of the law of the sea.

Keyword: Sea law settlement of disputes, Sea law

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทะเลเปรียบเสมือนทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าของมวลมนุษย์ การแสวงหาประโยชน์จากทะเลในอดีตประเทศมหาอำนาจจึงได้เปรียบมากกว่าประเทศอื่น ๆ ที่มีอำนาจน้อยกว่าหรือมีเทคโนโลยีด้อยกว่า ทำให้ผลประโยชน์จากการใช้ทะเลตกอยู่กับประเทศมหาอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่งผลให้เกิดการเอารัดเปรียบความความไม่เท่าเทียมกันขึ้น ด้วยเหตุผล

* อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
University Staff Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

ดังกล่าวองค์การสันนิบาตชาติในขณะนั้นเริ่มเห็นความสำคัญถึงการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับทะเล โดยเน้นถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นสำคัญ ๆ ได้แก่ เรื่องอาณาเขตทางทะเล (Maritime Zones) ซึ่งมีเขตทางทะเลที่สำคัญเพียงแค่ 2 เขตคือ ทะเลอาณาเขต (Territorial Seas) กับทะเลหลวง (High Sea) เท่านั้น จนมาถึงการประชุมการทำความตกลงด้านกฎหมายทะเล ณ กรุงเจนีวา ค.ศ.1958 ได้รวบรวมประเด็นสำคัญ ๆ ไว้จนเกิดเป็นอนุสัญญา 4 ฉบับได้แก่อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตในทะเลหลวง และอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ซึ่งเรียกโดยรวมว่าอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 (Geneva Convention 1958) อย่างไรก็ตาม อนุสัญญากรุงเจนีวา ยังคงมีปัญหาในการพิจารณาเกี่ยวกับความกว้างของทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) และเขตประมง (Exclusive Fishery Zone) ที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้เช่นกัน และแม้จะมีการประชุมเกิดขึ้นอีกเป็นครั้งที่ 2 เพื่อแก้ไขปัญหาคือข้อตกลงเกี่ยวกับเส้นฐานตรง (Straight Baselines) ที่มีการยอมรับหลักการแต่ก็ไม่สามารถกำหนดได้ว่าความกว้างของเส้นฐานตรงควรกำหนดไว้เท่าใดอีกทั้งจำกัดความของไหล่ทวีปที่ค่อนข้างคลุมเครือ (สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช, 2553, หน้า 14) ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ.1958 ได้กำหนดเรื่องการระงับข้อพิพาทแต่เฉพาะการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตในทะเลหลวง และในพิธีสารทางเลือกเท่านั้น

ในการประชุมครั้งที่ 3 โดยการประมวลกฎหมายเกี่ยวกับทะเลทั้งหมดให้อยู่ในฉบับเดียวที่ครอบคลุมเรื่องอาณาเขตทางทะเลต่าง ๆ การเดินเรือ ช่องแคบ รัฐหมู่เกาะ รัฐไร้ชายฝั่ง การคุ้มครองและรักษาสัตว์เลี้ยงทางทะเลทั้งที่อยู่ในอำนาจรัฐและนอกอำนาจรัฐการสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อการค้นคว้าและวิจัยทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทางทะเลต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เรียกว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) ทั้งนี้ความหมายของข้อพิพาทระหว่างประเทศที่ศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศ (The Permanent Court of Justice) ได้กล่าวไว้ในคดี

Mavrommatis Palestine Concessions เมื่อ ค.ศ.1924 คดีลอตัส (Lotus Case) เมื่อ ค.ศ.1927 และที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ได้กล่าวไว้ในคดีดินแดนแอฟริกาตะวันตกเฉียงใต้ (South-West Africa Case) เมื่อ ค.ศ.1962 ซึ่งพอสรุปได้ว่า “ข้อพิพาทระหว่างประเทศ” หมายความว่า ความไม่ลงรอยกันในประเด็นข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง ความขัดแย้งกันหรือการโต้แย้งกันในข้ออ้างทางกฎหมายหรือผลประโยชน์ส่วนได้เสียระหว่างรัฐสองรัฐ (สิทธิสาธิต สิทธิสุข, 2536, หน้า 14)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับข้อพิพาทระหว่างประเทศทางทะเล
2. เพื่อศึกษารูปแบบต่าง ๆ ในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทางทะเล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทางทะเล

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเฉพาะมาตรการทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทางทะเลตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

สมมติฐานในการวิจัย

การกำหนดบังคับให้รัฐซึ่งเป็นคู่พิพาทระหว่างประเทศต้องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ชัดเจน มากกว่าการให้รัฐคู่กรณีเลือกการระงับข้อพิพาทได้อย่างเสรี โดยผลการระงับข้อพิพาทกลับไม่ได้มีสภาพบังคับอย่างแท้จริง

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) จากเอกสารชนิดต่าง ๆ (Documentary Research) ไม่ว่าจะเป็นหนังสือวิชาการ บทความ วารสาร และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์

ผลการวิจัย

วิวัฒนาการของกฎหมายทะเลเริ่มจากผลประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลของแต่ละรัฐที่มีอย่างไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากประสิทธิภาพในการแสวงหาประโยชน์ที่แตกต่างกันทำให้เกิดการเอาเปรียบจากรัฐที่มีความสามารถในการแสวงหาประโยชน์ได้มากกว่าและไร้ขีดจำกัด แม้ว่าการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลนั้นจะเกิดขึ้นในบริเวณชายฝั่งของรัฐอื่นก็ตาม จึงทำให้เกิดความตระหนักในการจัดทำกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเลขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมาเมื่อมีกฎหมายทะเลบังคับใช้ในทางระหว่างประเทศแล้วอย่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญา เพื่อให้เกิดการบังคับใช้ทั้งในระหว่างประเทศและเพื่อให้รัฐสมาชิกปรับกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้วยนอกจากการใช้ประโยชน์บนผืนดินของมนุษย์ในการดำรงชีวิตต่าง ๆ แล้วมนุษย์เองยังใช้ประโยชน์ของทะเลอีกมากมาย เช่น การขนส่งทางเรือทั้งในและระหว่างประเทศเพื่อการติดต่อค้าขาย การท่องเที่ยว หรือการประกอบอาชีพด้านประมง เป็นต้น

บทความนี้ผู้เขียนจึงแบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วนหลัก ๆ ได้แก่ ลักษณะวิธีการระงับข้อพิพาทตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กับปัญหาประสิทธิภาพของการบังคับใช้จากระงับกรณีพิพาทแต่ละวิธี ดังนี้

1. ลักษณะวิธีการระงับข้อพิพาทตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

1.1 การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

วิธีการระงับข้อพิพาทตามอนุสัญญาฯ นี้เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อให้เกิดข้อยุติหรือเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทะเลที่เกิดขึ้นของรัฐต่าง ๆ อย่างอิสระ โดยการกำหนดวิธีต่าง ๆ เอาไว้หลายรูปแบบ เช่น การแลกเปลี่ยนทัศนคติ การเจรจา การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม เป็นต้น แต่วิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีนี้เป็นวิธีที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีนั้นทำให้คู่พิพาทไม่ถูกจำกัดอำนาจรัฐและเป็นระบบที่ยืดหยุ่นต่อการให้สิทธิของรัฐภาคีในการเลือกวิธีที่

สามารถระงับข้อพิพาทเองได้ แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เป็นวิธีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ตีความหรือให้อนุสัญญาฯ ไปในทางเพื่อประโยชน์ของตน อย่างไรก็ตาม วิธีการระงับข้อพิพาทนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมาเฉพาะเกี่ยวกับการใช้ทะเลที่มีทั้งเป็นลักษณะของการวินิจฉัยที่มีผลบังคับและการให้โอกาสแก่รัฐภาคีในการเลือกใช้วิธีโดยสันติเพื่อระงับข้อพิพาทตามมาตรา 297 เพราะอนุสัญญาฯ มีเจตนารมณ์ให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้รับการระงับมากที่สุด อย่างไรก็ตามวิธีการระงับข้อพิพาทนี้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับอนุสัญญาฯ นี้ด้วย

แม้ว่าวิธีการระงับข้อพิพาทตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 จะแบ่งออกเป็นการระงับข้อพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้รัฐสามารถตัดสินใจที่จะเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติที่ตนเห็นว่าเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตามมาตรา 280 ซึ่งเป็นลักษณะของการระงับข้อพิพาทที่อนุสัญญาฯ เปิดโอกาสให้รัฐในข้อพิพาททั้งสองฝ่ายใช้วิธีการเจรจา ไกล่เกลี่ยมากกว่าเพราะการที่รัฐในข้อพิพาทเลือกวิธีใดเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วอาจทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขและยุติโดยเร็วและไม่เกิดผลกระทบในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย วิธีการระงับข้อพิพาทนี้จึงเป็นลักษณะของการระงับที่เป็นไปอย่างประนีประนอมต่อกันแทนที่จะเป็นลักษณะของการบังคับให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในข้อพิพาทจะต้องได้รับการตัดสินให้แพ้หรือชนะ และจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมหาศาลรวมทั้งต้องเสียผลประโยชน์อื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทดังกล่าว นั้น จะให้สิทธิของรัฐในข้อพิพาทเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีหรือกล่าวได้ว่าเปิดโอกาสให้รัฐเกิดความสมัครใจที่จะเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ มากกว่าตามมาตรา 280 เนื่องจากว่ารัฐทุกรัฐย่อมคำนึงถึงความสำคัญของอำนาจอธิปไตยของรัฐตนเป็นสำคัญ (นพนิธิ สุริยะ, 2555, หน้า 63) หากว่าอนุสัญญาฯ กำหนดให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับทะเลทุกกรณีจะต้องร้องขอต่อศาลให้เกิดการวินิจฉัยไม่ว่าจะเป็นศาลทะเลระหว่างประเทศ หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่มีเขตอำนาจศาลนั้นเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาททุกเรื่องแล้ว จะทำให้โอกาสที่รัฐจะเข้ามาเป็นภาคีของ

อนุสัญญาฯ มีจำนวนน้อยลง (ภุชงค์ ประดิษฐ์ธีระ, 2555, หน้า 23) เพราะเมื่อข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล ผลของคำตัดสินมักจะเป็นลักษณะของการชนะหรือแพ้คดี ทำให้รัฐมองว่าผลจากการตัดสินนั้นจะทำให้ตนเสียประโยชน์และอาจไม่ได้รับความยุติธรรมเสมอไป ทำให้ผู้ร่างอนุสัญญาฯ ทั้งหลายต่างตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงกำหนดให้รัฐมีโอกาสเลือกวิธีระงับข้อพิพาทตามที่ตนเห็นว่ายุติปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องเสนอข้อพิพาทนั้นขึ้นสู่ศาลเสมอไป

1.2 การระงับข้อพิพาทที่มีผลบังคับโดยศาล

เนื่องมาจากวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีที่อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐในข้อพิพาทเลือกเองนั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงปัญหาที่เกี่ยวกับทะเลทุกเรื่อง เพราะอนุสัญญาฯ เห็นถึงความสำคัญในบางกรณีที่ไม่อาจให้รัฐในข้อพิพาทเลือกวิธีการระงับด้วยตนเองได้ ดังนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงกำหนดให้มีข้อจำกัดอำนาจรัฐหรือจำกัดให้รัฐต้องยอมรับเขตอำนาจของศาล โดยใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีผลบังคับตามมาตรา 297 และมาตรา 298 นั้นเอง เพราะอนุสัญญาฯ ยังมองเห็นถึงปัญหาของการเลือกวิธีระงับข้อพิพาทแบบสันติจากรัฐคู่พิพาทว่า หากเกิดเป็นกรณีที่รัฐคู่พิพาททะเลเลยหรือไม่ใส่ใจที่จะทำให้ปัญหานั้นถูกระงับและปล่อยให้ปัญหายืดเยื้อออกไป ก็จะทำให้เกิดผลกระทบอื่นๆ ตามมาได้ ซึ่งไม่ใช่เพียงแต่รัฐคู่พิพาทเท่านั้น

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 282 เกี่ยวกับความตกลงของรัฐในข้อพิพาทที่ตกลงว่าจะไม่นำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีดำเนินการวินิจฉัยที่มีผลบังคับ ซึ่งเป็นเรื่องของการมีกฎหมายกำหนดไว้ แต่ไม่สามารถนำวิธีการวินิจฉัยที่มีผลบังคับมาปรับใช้ได้ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจรัฐในข้อพิพาทที่อิสระในการตัดสินใจที่จะไม่ให้ข้อพิพาทของตนได้รับการวินิจฉัยที่มีผลบังคับซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมายที่จะทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการยุติ และผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายในเรื่องนี้ให้อำนาจแก่รัฐในข้อพิพาทมากเกินไป เพราะปัญหาบางเรื่องจะต้องได้รับการดำเนินการที่มีผลบังคับเท่านั้น เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามมาตรา 297 เป็นต้น ประการที่สอง สืบเนื่องจากกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการถมทะเลชายฝั่งของประเทศสิงคโปร์และ

ประเทศมาเลเซียที่ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศวินิจฉัยให้ทั้งสองฝ่ายปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลร่วมกัน (ปฏิเวทย์ ยาวงษ์, 2542, หน้า 66-67) กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 297 ว่าด้วยวิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องใช้วิธีดำเนินการวินิจฉัยที่มีผลบังคับเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นข้อกำหนดที่จำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐจะต้องยอมรับวิธีการวินิจฉัยที่มีผลบังคับเพราะอนุสัญญาฯ ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นอย่างมาก และการที่จะปล่อยให้รัฐในข้อพิพาทตกลงกันเพื่อแก้ไขเพียงฝ่ายเดียวอาจจะไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ และกรณีนี้ยังทำให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดไว้อยู่แล้วแต่ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่จะต้องใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกด้วย ทั้งสองประการนี้จึงเป็นเรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีกฎหมายแต่ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้จริง ส่งผลให้เจตนารมณ์ของวิธีดำเนินการวินิจฉัยที่มีผลบังคับนี้ไม่สมประสงค์และไม่สมเจตนาของรัฐในข้อพิพาทที่ต้องการให้ได้รับการยุติข้อพิพาทจากศาลอย่างแท้จริงอีกด้วย

1.3 การกำหนดเขตอำนาจศาลทางเลือกในกรณีอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐคู่พิพาทได้เลือกวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีผลบังคับโดยศาลแล้วดังกล่าวข้างต้นแล้ว อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ยังกำหนดให้รูปแบบของการระงับข้อพิพาททางศาลที่หลากหลาย ซึ่งเป็นลักษณะการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ที่ยังเปิดโอกาสให้รัฐคู่พิพาทได้เลือกจะให้ศาลไหนเป็นผู้พิจารณาหรือวินิจฉัยกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เช่น กรณีศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจกว้างขวางและครอบคลุมถึงข้อพิพาททางทะเลด้วยหรือจะเลือกใช้ศาลทะเลระหว่างประเทศโดยตรง เนื่องจากเป็นระบบศาลที่จัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะเกี่ยวกับข้อพิพาททางทะเล และได้รับการพิจารณาหรือวินิจฉัยได้ตรงประเด็นที่สุด ส่วนกรณีของศาลอนุญาโตตุลาการและ

ศาลอนุญาโตตุลาการพิเศษนั้น โดยเฉพาะศาลอนุญาโตตุลาการพิเศษที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นเรื่องเฉพาะ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการประมง การคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ หรือการเดินทางเรือ รวมทั้งมลภาวะจากเรือและการทิ้งเท ตามมาตรา 1 ก็ตาม หรือแม้กระทั่งศาลอนุญาโตตุลาการ ที่นับว่าเป็นอีกหนึ่งทางเลือกในระบบศาลที่มีลักษณะความยืดหยุ่นและประนีประนอมมากกว่าศาลทะเลระหว่างประเทศ เพราะผลของคำชี้ขาดของศาลอนุญาโตตุลาการทั้ง 2 ประเภท ต่างไม่มีผลผูกพันกับรัฐคู่พิพาท ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ให้โอกาสกับรัฐคู่พิพาทในการระงับข้อพิพาทที่ยืดหยุ่นมากจนเกินไป จริงอยู่ที่แม้ว่าข้อพิพาทบางประการที่อนุสัญญา กำหนดให้ต้องมีการวินิจฉัยจากศาลที่มีผลบังคับ เช่น ข้อพิพาทด้านการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ที่อนุสัญญานี้ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ มาตั้งแต่แรก อย่างไรก็ตาม แม้จะอนุสัญญาฯ นี้จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ข้อพิพาทบางประการตามมาตรา 297 เป็นข้อพิพาทที่รัฐคู่พิพาทถูกจำกัดสิทธิ และต้องเข้าสู่วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีผลการวินิจฉัยบังคับเท่านั้น แต่อนุสัญญาฯ ยังมีช่องว่างที่ทำให้ผลของการระงับข้อพิพาทที่มีผลการวินิจฉัยบังคับไม่เกิดประสิทธิภาพ เพราะการที่ระบุประเภทของแต่ละศาลให้รัฐคู่พิพาทมีทางเลือกที่จะนำข้อพิพาทนั้นไปยังศาลใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ศาลทะเลระหว่างประเทศ ศาลอนุญาโตตุลาการ หรือศาลอนุญาโตตุลาการพิเศษ และผลของการวินิจฉัยหรือชี้ขาดของแต่ละศาลก็มีผลบังคับไม่เหมือนกัน กล่าวคือ หากรัฐคู่พิพาทใดมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลแล้ว รัฐคู่พิพาทนั้นตกลงจะนำข้อพิพาทให้ศาลอนุญาโตตุลาการพิเศษเป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ แต่ลักษณะของศาลอนุญาโตตุลาการพิเศษนั้น จะเป็นศาลที่ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นสูงในการเปิดโอกาสให้รัฐคู่พิพาทร้องขอให้ศาลกำหนดเป็นเพียงข้อเสนอนะที่ไม่มีผลเป็นคำชี้ขาดก็ได้

ประการที่สอง ตามมาตรา 286 อนุสัญญาฯ กำหนดไว้ว่าหากวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีในข้อพิพาทเลือกนั้นไม่อาจยุติหรือแก้ไขปัญหาได้แล้ว ให้เสนอข้อพิพาทนั้นต่อศาลหรือคณะตุลาการที่มีเขต

อำนาจเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในข้อพิพาทร้องขอเท่านั้น ตามมาตรา 286 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่อนุสัญญาฯ กำหนดไว้แต่เพียงให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้นร้องขอให้ศาลใดศาลหนึ่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 287 ให้ศาลนั้นมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทได้ ซึ่งมีการตีความจากคดีหมู่เกาะแอสปรัตลีย์ (Spratlys) เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2016 คณะอนุญาโตตุลาการจำนวน 5 ท่านมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกล่าวอ้างสิทธิ์ทางประวัติศาสตร์และการใช้แผนที่เส้นประ 9 เส้นเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจอธิปไตย ตลอดจนการผูกขาดการใช้สอยทรัพยากรทางธรรมชาติของรัฐบาลจีนในบริเวณดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่ปราศจากพื้นฐานทางกฎหมาย (Docslide, 2016, p.8) อีกนัยหนึ่ง คือ การกระทำของจีนเป็นสิ่งที่ขัดต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ที่จีนและฟิลิปปินส์ต่างเป็นภาคีของอนุสัญญานั้นเอง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การที่อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐคู่พิพาทเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอให้มีการวินิจฉัยที่มีผลบังคับนั้น เป็นช่องว่างที่ทำให้ผลของวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีการวินิจฉัยบังคับไม่มีประสิทธิภาพและเป็นการมองเห็นถึงความเพิกเฉยของรัฐคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งต่อคำวินิจฉัยของศาลอีกด้วย ดังนั้นในคดีหมู่เกาะแอสปรัตลีย์จึงเป็นตัวอย่างที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการมีกฎหมายแต่ไม่สามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดผลได้

2. ปัญหาประสิทธิภาพของการบังคับใช้จากการระงับกรณีพิพาทแต่ละวิธี

2.1 วิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

ด้วยวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีเป็นวิธีที่ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นต่อรัฐคู่พิพาทในการยุติปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการพูดคุย ไกล่เกลี่ย ประนีประนอม อื่นๆ เป็นการมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาของรัฐคู่พิพาทกันเองอย่างระมัดระวังมิตร ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการที่ไม่กระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย จึงเป็นวิธีที่อนุสัญญาฯ นี้สนับสนุนให้มีการพูดคุยกันเป็นอันดับแรกก่อนที่จะนำปัญหานั้นขึ้นสู่ศาล แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การจะนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีมาบังคับใช้นั้นควรมีข้อจำกัดในบางข้อพิพาทที่ไม่อาจนำวิธีดังกล่าวมาใช้ได้ เพราะข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นอาจไม่ได้มีผลกระทบเฉพาะกับรัฐคู่พิพาทเท่านั้น (Treves,

2012, p.18) แต่ยังคงผลกระทบต่อรัฐอื่น ๆ เป็นวงกว้างได้ อีกทั้งเมื่อรัฐคู่พิพาทเห็นว่าข้อพิพาทนั้นไม่สามารถระงับด้วยสันติวิธีและตกลงว่าจะไม่นำข้อพิพาทนั้นให้ศาลตามอนุสัญญาฯนี้กำหนดให้มีเขตอำนาจมีข้อวินิจฉัยที่มีผลบังคับตามมาตรา 282 ที่กำหนดไว้ว่าถ้ารัฐภาคีซึ่งเป็นฝ่ายในข้อพิพาทโดยอาศัยความตกลงทั่วไป ความตกลงระดับภูมิภาคหรือทวิภาคี หรือความตกลงอื่นใด และเมื่อได้มีการร้องขอจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในข้อพิพาทให้เสนอข้อพิพาทเช่นนั้นเข้าสู่วิธีดำเนินการซึ่งมีการวินิจฉัยที่มีผลบังคับเว้นแต่ฝ่ายต่าง ๆ ในข้อพิพาทตกลงกันเป็นอย่างอื่นจากข้อกำหนดของมาตรา 282 ทำให้เห็นได้ชัดว่า หากรัฐในข้อพิพาทใช้ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวเพื่อที่จะตกลงกันไม่ให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะกับข้อพิพาทที่เกิดจากการถมทะเลชายฝั่งให้ได้รับการวินิจฉัยที่มีผลบังคับ (ทรงพร ประมาณ, 2559, หน้า 33) เช่นนี้จะส่งผลให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการแก้ไขและเป็นการกีดกันไว้ซึ่งปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่า ข้อกำหนดในมาตรา 282 เป็นข้อบกพร่องที่ทำให้วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีผลบังคับนั้นไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถบังคับรัฐในข้อพิพาทได้เลย

2.2 วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีผลบังคับโดยศาล

ตั้งที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ได้กำหนดให้ข้อพิพาทบางประการที่จะต้องนำขึ้นสู่ศาลเพื่อให้มีคำวินิจฉัยและมีสภาพบังคับให้รัฐคู่พิพาทที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้นตามมาตรา 297 เป็นข้อพิพาทที่อนุสัญญาฯ มองเห็นว่าเป็นปัญหาที่แม้ว่าจะเกิดขึ้นเพียงแค่อันเดียว แต่ผลกระทบต่อรัฐอื่นที่เป็นสมาชิกอนุสัญญาฯนี้ด้วย ซึ่งผลกระทบต่ออันยอมหมายถึงผลกระทบต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์หรือสิทธิในการแสวงหาประโยชน์ของรัฐโดยทั่วไปนั่นเอง (นิสิตตา หงษ์ชูเกียรติ, 2546, หน้า 82) แต่อย่างไรก็ตาม บางข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะกับคดีการถมทะเลของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 297 บัญญัติชัดเจนถึงวิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลนั้นจะต้องใช้วิธีดำเนินการวินิจฉัยที่มีผลบังคับเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นข้อกำหนดที่

จำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐจะต้องยอมรับวิธีการวินิจฉัยที่มีผลบังคับเพราะอนุสัญญาฯ ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นอย่างมาก และการที่จะปล่อยให้รัฐในข้อพิพาทตกลงกันเพื่อแก้ไขเพียงฝ่ายเดียวนั้นไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ และกรณีนี้ยังทำให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดไว้อยู่แล้วแต่ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้จริง ส่งผลให้เจตนารมณ์ของวิธีดำเนินการวินิจฉัยที่มีผลบังคับนี้ไม่สมประสงค์และไม่สมเจตนาของรัฐในข้อพิพาทที่ต้องการให้ได้รับการยุติข้อพิพาทจากศาลอย่างแท้จริงอีกด้วย

2.3 การกำหนดเขตอำนาจศาลทางเลือกกรณีอื่น ๆ

ดังคดีตัวอย่างที่เกิดขึ้นทั้งกรณีของคดีถมทะเลของสิงคโปร์กับมาเลเซีย และคดีหมู่เกาะสแปรตลีย์นั้น ทำให้เห็นถึงสภาพบังคับของเขตอำนาจศาลที่ไม่มีสภาพบังคับที่แท้จริง ไม่เกิดประสิทธิภาพ หรือเรียกได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลไม่มีสภาพบังคับเลย เมื่อแยกพิจารณาออกเป็นคดีตัวอย่างแรก คือ คดีถมทะเลระหว่างสิงคโปร์และมาเลเซีย แม้ว่าประเทศทั้งสองได้เริ่มต้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการหารือกันก่อนแบบฉันทมิตร จึงทำให้เห็นว่าทั้งสองประเทศประสงค์ให้ปัญหาได้รับการแก้ไขหรือยุติโดยวิธีสันติมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อปัญหาดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีสันติแล้ว ประเทศทั้งสองจึงต้องนำปัญหาเข้าสู่การระงับทางศาลแทน แสดงให้เห็นว่าทั้งสองประเทศยอมรับอำนาจศาลและเคารพถึงคำวินิจฉัยของศาลที่จะเกิดขึ้นว่าจะไปในทิศทางใด เพราะเมื่อข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลแล้วย่อมมีคำวินิจฉัยที่เป็นสภาพบังคับและรัฐคู่พิพาทต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นจากศาลในคดีนี้ไม่ได้มีผลเป็นเช่นนั้น เนื่องจากศาลมองว่าข้อพิพาทถมทะเลเป็นเรื่องที่ต้องจัดตั้งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้นมาเพื่อให้ปัญหาได้รับการแก้ไขมากที่สุดโดยให้ทั้งสิงคโปร์และมาเลเซียจัดตั้งคณะกรรมการนี้ขึ้นมาด้วยกัน ทั้งนี้สอดคล้องกับแนวความคิดการใช้อำนาจของรัฐที่จะต้องแสดงออกเพื่อดำเนินการแก้ปัญหารัฐไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ อย่างสงบสันติภายใต้ผลประโยชน์ของประชาชนในประเทศตน

(ญาณวัฒน์ พลอยเทศ และ สฤกษ์ดีผล ชมไพศาล, 2561, หน้า 79)

สรุปผลการวิจัย

ปัจจุบันการใช้ทะเลหรือแม้แต่ทรัพยากรทางทะเลของมนุษย์มีความแพร่หลายและเท่าทวี เนื่องจากเทคโนโลยีของมนุษย์ที่มีการพัฒนาไม่หยุดหย่อน และทำให้มนุษย์ใช้โอกาสในด้านนี้แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองได้เต็มที่ เมื่อทรัพยากรทางบกขาดแคลนหรือไม่เพียงพอต่อความต้องการของมนุษย์ ทะเลจึงเป็นอีกส่วนหนึ่งที่สนองต่อความต้องการของมนุษย์ได้ ไม่ว่าจะ เป็นทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ต่างให้ประโยชน์ต่อมนุษย์อย่างมากมายมหาศาล จึงไม่แปลกใจที่เกิดปัญหาการกระทบกระทั่งในการใช้ทะเลขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวอาจกระจายความรุนแรงจนก่อให้เกิดความบานปลายและกลายเป็นข้อพิพาททางทะเลขึ้น ทั้งนี้ จึงทำให้เกิดกฎเกณฑ์ที่จะต้องนำมาบังคับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นในทะเลโดยเฉพาะ อันเป็นที่มาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ทางทะเล โดยให้รัฐต่างมีอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยได้ในทะเลส่วนต่างๆได้ แม้แต่การใช้ทรัพยากรหรือการใช้ประโยชน์ทางทะเล รัฐก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่อยู่ในอนุสัญญาฉบับนี้ และอื่น ๆ และเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ทะเลขึ้น อนุสัญญาฯจึงได้กำหนดทางเลือกในการรับข้อพิพาทได้หลากหลาย ซึ่งแต่ละวิธีมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป

ข้อเสนอแนะ

1. ควรและแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อกำหนดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ในเรื่องของวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ในมาตรา 282 โดยกำหนดเพิ่มเติมว่าหากไม่อาจระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีได้ รัฐคู่พิพาทนั้นจะต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการทางศาลเพื่อให้มีการระงับโดยแท้จริงแม้ว่าจะต้องมีผลวินิจฉัยบังคับก็ตาม
2. ควรแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทที่ตรงกับข้อจำกัดสิทธิของรัฐตามมาตรา 297 แล้ว รัฐคู่พิพาทเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสิทธิที่จะนำข้อพิพาทนั้นขึ้นสู่ศาล

ให้มีการวินิจฉัยที่มีผลบังคับเพียงฝ่ายเดียวได้และผลการวินิจฉัยของศาลผูกพันรัฐคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งได้

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 287 โดยการกำหนดเขตอำนาจศาลไว้อย่างชัดเจนว่าศาลใดมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ โดยไม่ควรนำทางเลือกของศาลมากำหนดไว้ เพราะทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้หรือไม่สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

- ญาณวัฒน์ พลอยเทศ และ สฤกษ์ดีผล ชมไพศาล. (2561). ปัญหาบทบัญญัติการลงโทษจำคุกบิดามารดา หรือผู้ปกครองในการฉีกเด็กหรือผู้เยาว์กระทำความผิดตามคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ 22/2558. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ*, 7(2), 76-87.
- ทรงพร ประมาณ. (2559). *ปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการถมทะเลชายฝั่ง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นพนิติ สุริยะ. (2555). *คู่มือกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- นิสิตตา หงษ์ชูเกียรติ. (2546). *การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการประนีประนอมที่มีลักษณะบังคับตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปฏิเวทย์ ยาวงษ์. (2542). *การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศน์ทางทะเลภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: ศึกษาทรัพยากรปลา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภูซงค์ ประดิษฐ์ธีระ. (2555). การเข้าเป็นภาคี UNCLOS 1982 ของไทย. *นาวิกศาสตร์*, 95(2), 23.
- สมชัย ศิริสมบุญเรือน. (2553). *กฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยทะเล* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สิทธิานต์ สิทธิสุข. (2536). *ประสิทธิภาพของการระงับข้อพิพาทที่มีลักษณะบังคับในอนุสัญญาสหประชา-*

ชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982. วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Docslide, (2016). *Treaty of tordesillas* Retrieved from:

<https://www.docslide.com.br/documents/treaty-of-tordesillas-56ea73a5a4eb8.html>.

Treves, Tullio. (2012). *United Nations Convention*

on the Law of the Sea. Retrieved from

<http://legal.un.org/avl/ha/uncls/uncls.html>