

หน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม States' Duty to Compliance with International Law and the Environmental Protection

นวพร เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา*

Nawaporn Seni Wong Na Ayuthaya

วันที่รับบทความ 30 มิถุนายน 2563; วันที่แก้ไขบทความ 20 สิงหาคม 2563; วันที่ตอบรับบทความ 2 ตุลาคม 2563

บทคัดย่อ

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อม เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐในการกระทำให้บังประการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีการพัฒนาและตกผลึกจากหลายบ่อเกิดในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญา คำพิพากษาของศาล หรือตราสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่าง ๆ ทั้งในบรรดาหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อม หน้าที่ของรัฐที่สำคัญและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นต่อการนำไปสู่การปฏิบัติตามหลักการอื่นนั้น คือ หน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐ เนื่องจากหน้าที่ในการให้ความร่วมมือของรัฐย่อมนำไปสู่การตกลงหรือปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่จะส่งผลต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ บทความนี้จึงต้องการนำเสนอที่มา การพัฒนา และความสำคัญของหน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐในบริบทที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้หน้าที่ดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนสำคัญอันจำเป็นต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อม, หน้าที่ให้ความร่วมมือ, การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

* อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ที่อยู่ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เลขที่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

E-mail : nawaporn.sa@cmu.ac.th

Abstract

International environmental law is public international law that provides the general principle and rule for States to act or perform the related duty to protect the environment. International environmental law has been developed and crystalized through many sources of international law, including international conventions, cases or non-binding instruments. Among principles or rules of international environmental law, the duty to cooperate is the stepping-stone for States to implement other principles and rule. In this connection, a duty to cooperate may lead to other consent or even an agreement to perform other duties in order to protect the environment. Therefore, this paper will explore the rationale, development and significance of the States' duty to cooperate. The duty that later becomes a necessary duty for the protection of the environment in the international regime.

Keywords: international environmental law, duty to cooperate, protection of the environment

1. บทนำ

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของรัฐให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการบางประการเพื่อคุ้มครอง อนุรักษ์ และป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักกฎหมายประเภทนี้ได้มีการพัฒนาหลักการ (principle) หรือพันธกรณีที่กำหนดหน้าที่ของรัฐ (duty) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในหลายประการ เช่น หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle)¹ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (principle of sustainable development)² หน้าที่ในการใช้ทรัพยากรภายในเขตอำนาจของรัฐโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนอกเขตอำนาจของรัฐตน³ (duty to ensure that activities within States' jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction) หน้าที่ในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (duty to conduct an environmental impact assessment)⁴ รวมไปถึงหน้าที่ในการให้ความร่วมมือ (duty to cooperate)⁵ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าหน้าที่ในการให้ความร่วมมือของรัฐเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่สามารถส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐประการอื่นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่มีการดำเนินกิจการภายในของรัฐที่อาจก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (transboundary pollution) ซึ่งหมายถึง การที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของมลภาวะที่เกิดขึ้นทางกายภาพภายในพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐ ผลกระทบในทางร้ายที่ไม่เพียงมีผลต่อธรรมชาติโดยรวมแล้ว แต่ยังส่งผลกระทบต่อพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐอื่น⁶ เนื่องจากในกรณีที่มีมลภาวะข้ามพรมแดนจากกิจการภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่รัฐนั้นปราศจากความร่วมมือในการที่จะดำเนินการตามหลักการ (principles) หรือหน้าที่ (duty) ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศแล้ว อาจทำให้เกิดผลกระทบในทางเสียหายต่อการที่รัฐนั้นจะลดหรือกำจัดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวมทั้งในและนอกพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐนั้น ๆ ได้

บทความนี้จึงเสนอความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ในการให้ความร่วมมือของรัฐที่มีบทบาทอย่างยิ่งในบริบทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยจะมีการยกตัวอย่างการพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผ่านข้อพิพาทระหว่างประเทศเป็นสำคัญ และยกส่วนที่ถูกระบุในตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐ และอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่อรัฐ เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญต่อรัฐของการพัฒนาหรือการเกิดขึ้นของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมจนเป็นที่ยอมรับ โดยจะมีการอธิบายถึงกรณีศึกษาอันเกี่ยวกับความสำคัญของหน้าที่ในการให้ความร่วมมือที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice หรือ ICJ) คำพิพากษาหรือความเห็นในการ

¹ Rio Declaration on Environment and Development, UN Doc A/CONF.151/26 (vol. I) / 31 ILM 874 (1992) เห็นชอบเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 1992 (ต่อไปเรียกว่า Rio Declaration) Principle 15

² Brodhag Christian & Talière Sophie, 'Sustainable Development Strategies: Tools for Policy Coherence' (2006) 30 *Natural Resources Forum* 136, 136–145.

³ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, U.N. Doc. A/Conf.48/14/Rev.1 (1973), เห็นชอบเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1972 (ต่อไปเรียกว่า Stockholm Declaration) Principle 21; ดูเพิ่มเติม Rio Declaration (n 1) Principle 2

⁴ Rio Declaration (n 1) Principle 17

⁵ Stockholm Declaration (n 3), Principle 24 ; ดูเพิ่มเติม Rio Declaration (n 1) Principle 7

⁶ Agreement on Air Quality, U.S.-Can, Art. 1(2), March 13, 1991, 30 I.L.M. 676, 679 (1991)

ให้คำแนะนำ (Advisory Opinion) ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศทางทะเล (International Tribunal on the law of the sea หรือ ITLOS) รวมไปถึงคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Arbitration หรือ PCA) และสุดท้ายจะเป็นบทสรุปที่สามารถวิเคราะห์ถึงหน้าที่ในการให้ความร่วมมือในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2. วิวัฒนาการของหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาของศาล

แม้ว่าในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้น ไม่ได้มีบ่อเกิดมาจากคำพิพากษาของศาลเพียงประการเดียวเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงหลักการหรือหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอื่น ซึ่งจะเห็นได้ว่า คำพิพากษาหรือการให้ความเห็นแนะนำของศาลนั้น เป็นบ่อเกิดที่สำคัญของหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) ใช้ในการพิจารณาตัดสินปรากฏในข้อ 38 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่กล่าวถึงบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ อันประกอบไปด้วย อนุสัญญาหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ คำพิพากษาของศาล กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย⁷ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น ก็ได้มีการแสดงให้เห็นถึงหลักเหตุผลภายใต้คำตัดสินนั้น ๆ รวมไปถึงการพัฒนารูปแบบการของหลักการต่าง ๆ จนสามารถตกผลึกเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้⁸

หลักฐานว่าการพิจารณาตัดสินของศาลระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอย่างเห็นได้ชัด คือ “หลักการไม่ทำให้เกิดอันตรายหรือหลักการไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม” ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในเวลาต่อมา ข้อพิพาทระหว่างประเทศซึ่งได้วางหลักการสำคัญเรื่องนี้ไว้คือ คดี Trail Smelter Arbitration⁹ ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับแคนาดาในปี ค.ศ. 1941 โดยในคดีนี้ได้ทำให้เกิดการยอมรับในหลักการที่ทำให้รัฐต้องรับประกัน ว่ากิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจหรือภายใต้การควบคุมของรัฐนั้นจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรืออาจเรียกโดยย่อว่าหลักการไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (No harm rule)¹⁰ ในคดีนี้ยังได้มีส่วนในการพัฒนาไปถึงหลักการที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบ หรือความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม¹¹ ซึ่งในเวลาต่อมาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นก็ได้มีการพัฒนาและยอมรับดังที่เริ่มปรากฏใน Stockholm Declaration¹² ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมของสหประชาชาติในเรื่องมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ. 1972 (United Nations Conference on the Human Environment) ในผลของการเกิดขึ้นของ Stockholm Declaration นั้น กล่าวได้ว่า เป็นการวางหลักการพื้นฐานหลายเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมไปถึงการยืนยันหลักการพื้นฐานในทางจารีตระหว่างประเทศ

⁷ United Nations, Statute of the International Court of Justice, 18 April 1946, (ต่อไปนี้จะเรียกว่า ICJ Statute) ข้อที่ 38 ของ ICJ Statute

⁸ Tim Stephens, *International Courts and Environmental Protection* (CUP 2009) 14-15.

⁹ Trail Smelter Arbitration (US v. Canada) (1941) 3 RIAA1907, 1911

¹⁰ ibid, 1965.

¹¹ Patricia W. Birnie, Alan E. Boyle and Catherine Redgwell, *International Law and the Environment* (3 edn, OUP 2009) 216-217.

¹² Stockholm Declaration (n 3)

ในเรื่องการควบคุมมลภาวะข้ามพรมแดนที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น¹³ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับที่ได้มีการวินิจฉัยในคดี Trail Smelter ที่กล่าวข้างต้น โดยปรากฏในหลักการที่ 21 ของ Stockholm Declaration และหลักการที่ 2 ของ Rio Declaration¹⁴ และหลักการเดียวกันนี้ก็ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมในการให้ความเห็นแนะนำเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในการขู่หรือใช้อาวุธปรมาณูในปี ค.ศ. 1996 (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons)¹⁵

นอกจากนั้น หลักการไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมยังได้ถูกกล่าวอ้างในหลายสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น ในบทนำของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปี พ.ศ. 2535 (UNFCCC)¹⁶ หรือในข้อที่ 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2535 (CBD)¹⁷ รวมไปถึงในข้อที่ 193 และข้อที่ 194 (2) ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 (UNCLOS)¹⁸ และไม่เพียงแต่อนุสัญญาในระดับสากลเท่านั้นที่มีการกล่าวถึงหลัก no harm rule แต่ยังมีปรากฏในอนุสัญญาระดับภูมิภาคด้วย เช่น ในข้อ 3 (5) ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและพื้นที่ชายฝั่งของภูมิภาคแปซิฟิกตะวันออกเฉียงใต้¹⁹ และในข้อ 3 (6) ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและพื้นที่ชายฝั่งของภูมิภาคทะเลบอลติก²⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า หลักการไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือหลักการไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ผ่านการพัฒนาจนมาเป็นที่ยอมรับโดยสากล ได้มีการพัฒนาจากหลักการที่ใช้ในการพิจารณาตัดสินระหว่างประเทศ การถูกกล่าวอ้างในปฎิญญาสากล ซึ่งไม่ได้มีลักษณะที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายหรือสร้างภาระหน้าที่ให้กับรัฐที่ร่วมลงนาม จนถูกยอมรับในทางจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และได้รับการบัญญัติในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่สร้างผลผูกพันต่อรัฐภาคี ซึ่งแนวทางการพัฒนาของหลักกฎหมายระหว่างประเทศนี้ปรากฏให้เห็นในหลายเรื่องเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้ ต้องการเพียงแสดงให้เห็นตัวอย่างลักษณะการเกิดขึ้นของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่สำคัญ เพื่อในส่วนถัดไปจะได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการเกิดขึ้น และได้รับการยอมรับของหน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐในบริบทที่เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

¹³ Birnie, Boyle and Redgwell, *International Law and the Environment* (n 11) 48-50; ดูประกอบ Stockholm Declaration (n 3) Principle 21; Rio Declaration (n 1)

¹⁴ Birnie, Boyle and Redgwell, *International Law and the Environment* (n 11) 143.

¹⁵ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I) 241-242, Paragraph 29

¹⁶ 1992 United Nation Framework Convention on Climate Change, (เห็นชอบเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1992, มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1994), 1771 UNTS 107 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า UNFCCC)

¹⁷ Convention on Biological Diversity, (เห็นชอบเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1992, มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1993) 1760 UNTS 79 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า CBD)

¹⁸ The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (เห็นชอบเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982, มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994) 1833 UNTS 396 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า UNCLOS)

¹⁹ Convention for the Protection of the Marine Environment and Coastal Area of the South-East Pacific, เห็นชอบเมื่อ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1982, มีผลใช้บังคับเมื่อ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1986

²⁰ Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, เห็นชอบเมื่อ 22 มีนาคม ค.ศ. 1974, มีผลใช้บังคับ เมื่อ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1980

3. หน้าที่ในการให้ความร่วมมือ (Duty to cooperate)

ความร่วมมือกล่าวได้ว่าเป็นกฎพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ และได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ²¹ ที่เป็นเช่นนี้เพราะหน้าที่ในการให้ความร่วมมือนั้นได้ถูกกล่าวอ้างและได้รับการยอมรับในหลายคดีระหว่างประเทศ รวมไปถึงคดี Lac Lanoux²² คดี Gabčíkovo-Nagymaros²³ และคดี Plant MOX²⁴ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนนี้เช่นกัน นอกจากนี้ ในความรู้ของมาตรฐานทางสังคมทั่วไปย่อมสามารถกล่าวได้ว่า มนุษย์มีสัญชาตญาณในการที่จะร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษบางประการ²⁵ ซึ่งความรู้เช่นนี้ย่อมไม่ได้ต่างไปจากสิ่งที่ปรากฏในอนุสัญญาหรือความตกลงต่าง ๆ ระหว่างรัฐ ที่ได้ตกลงเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (multilateral environmental treaties หรือ MEAs) ซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ หน้าที่ในการให้ความร่วมมือของรัฐได้ถูกรวมไว้ในหลายอนุสัญญาระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น ในกฎบัตรสหประชาชาติ ที่ได้กล่าวถึงหลักการให้ความร่วมมือว่าเป็นเสมือนหลักการอันนำไปสู่การสร้างผลประโยชน์อื่น ๆ แก่รัฐ ดังที่ปรากฏในข้อบัญญัติที่ 1 (3) และข้อบัญญัติที่ 13 ของกฎบัตรสหประชาชาติ²⁶ และยังมีการกล่าวถึงหลักการให้ความร่วมมือในข้อบัญญัติที่ 74 ของกฎบัตรสหประชาชาติเช่นกัน ซึ่งหลักการให้ความร่วมมือนี้อาจกล่าวได้ว่ามีพัฒนาการมาจากหลักความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (good-neighbourliness)²⁷

²¹ Nicholas A. Robinson, 'Evolved Norms; A Canon for the Anthropocene' in Christina Voigt (ed), *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law* (CUP 2013) 60.

²² Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain), (1957) 12 R.I.A.A. 281, November 16, 1957 (ต่อไปนี้จะเรียกว่าคดี Lake Lanoux)

²³ Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, 7. (ต่อไปนี้จะเรียกว่า คดี Gabčíkovo-Nagymaros)

²⁴ The MOX Plant Case (Ireland v. UK), ITLOS case No.10 (2001) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า คดี MOX Plant Case)

²⁵ Robinson, 'Evolved Norms; A Canon for the Anthropocene' (n 21) 61.

²⁶ กฎบัตรสหประชาชาติ, เห็นชอบเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ.1945, มีผลใช้บังคับวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945, 1 UNTS XVI "Article 1 The Purposes of the United Nations are: ...

(3) To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion...";

ดูเพิ่มเติมข้อบัญญัติที่ 13 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

"Article 13

1. The General Assembly shall initiate studies and make recommendations for the purpose of:

a. promoting international cooperation in the political field and encouraging the progressive development of international law and its codification;

b. promoting international cooperation in the economic, social, cultural, educational, and health fields, and assisting in the realisation of human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

2. The further responsibilities, functions, and powers of the General Assembly with respect to matters mentioned in paragraph 1 (b) above are presented in Chapters IX and X."

²⁷ Philippe Sands and Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law* (3rd edn, CUP 2012) 203;

ดูเพิ่มเติม Birnie, Boyle and Redgwell, (n11) 137.

นอกเหนือไปจากการที่หลักการให้ความร่วมมือจะถูกกล่าวถึงในกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว ข้อพิพาทระหว่างรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายหรืออันตรายใด ๆ ต่อสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการพิจารณาในองค์กรระดับข้อพิพาทระหว่างประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบัน เช่น ข้อพิพาทในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice หรือ ICJ) อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (Permanent Court of Arbitration หรือ PCA) และศาลระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล (International Tribunal for the Law of the Sea หรือ ITLOS) ก็ได้มีการกล่าวอ้างและยอมรับถึงหลักการให้ความร่วมมืออยู่บ่อยครั้งว่าการให้ความร่วมมือของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญเช่นเดียวกับหลักการไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมต่อรัฐอื่นที่กล่าวมาในส่วนที่ 2 ข้างต้น หลักการให้ความร่วมมือของรัฐก็ได้รับการพัฒนาจากหลักการในทางจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเช่นกัน โดยถูกพัฒนาเรื่อยมาตั้งแต่มีการอ้างถึงในคดีระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งยังได้รับการระบุในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่อรัฐ (Treaties, Convention และ Agreement) และตราสารระหว่างประเทศที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อรัฐ (non-binding instruments) โดยเป็นการยืนยันความมีอยู่ของหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความร่วมมือ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการยืนยันไปในทางเดียวกัน โดยมีลักษณะที่ผ่านการพัฒนามาจากหลักการเบื้องต้นที่อาจไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยชัดแจ้งหรือเป็นเพียงลักษณะของ Soft-law instruments ดังที่ปรากฏใน Stockholm Declaration และ Rio Declaration จนมาเป็นหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา²⁸

ในกรณีของหน้าที่ในการให้ความร่วมมือของรัฐในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ได้มีการกล่าวถึงในข้อ 24 ของ Stockholm Declaration ‘...the protection and improvement of the environment should be handled in a co-operative spirit by all countries...’²⁹ ซึ่งหมายความว่าในการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ควรจัดการโดยที่ได้รับความร่วมมือจากทุกประเทศ แม้ในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่า Stockholm Declaration เป็นเพียงตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีลักษณะก่อให้เกิดผลผูกพันต่อรัฐ แต่การที่หลักการนี้ปรากฏในปฏิญญาสหประชาชาตินี้ เป็นหลักฐานว่ารัฐนั้นควรจะต้องให้ความร่วมมือระหว่างกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ หลักการให้ความร่วมมือนี้ก็ได้รับการกล่าวถึงอีกครั้งในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ Rio Declaration ในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งถือว่าเป็นปีที่สำคัญในการเกิดขึ้นของอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ UNFCCC และ CBD³⁰ อันเป็นผลมาจากประชุมของสหประชาชาติในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ United Nations Conference on the Environment and Development (UNCED)³¹ โดยหลักการให้ความร่วมมือของรัฐได้ถูกกล่าวถึงในหลายหลักการของ Rio Declaration เช่น หลักการที่ 7 หลักการที่ 9 หลักการที่ 12 ถึงหลักการที่ 14 และหลักการที่ 24

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อลักษณะของปฏิญญาสหประชาชาตินั้นไม่ได้มีผลผูกพันหรือก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐที่ร่วมลงนามเห็นชอบ แต่ก็มีผลต่อการพัฒนาการของหลักการนี้เช่นกัน โดยข้อความที่ใช้ในปฏิญญาสหประชาชาติจึงเป็นเพียงการใช้คำว่า “ควรจะ” หรือ “should” เมื่อมีการอ้างถึงว่ารัฐ “ควรจะ” ให้ความร่วมมือในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ยกเว้นในหลักการที่ 7 ของ Rio Declaration

²⁸ Dinah Shelton, *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System* (OUP 2000) 223-224.

²⁹ Stockholm Declaration (n 3) Principle 24

³⁰ UNFCCC (n 16), CBD (n 17)

³¹ Rio Declaration (n 1)

ที่ใช้คำว่า “ต้อง” ให้ความร่วมมือ หรือ “shall co-operate” ซึ่งอาจอนุมานโดยปริยายได้ถึงความสำคัญของหลักการนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูระบบนิเวศ โดยในหลักการที่ 7 ของ Rio Declaration มีความสำคัญดังนี้

‘States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command’.³² (เน้นโดยผู้เขียน)

ซึ่งข้อความนี้เป็นการกล่าวอย่างชัดเจนว่า “รัฐต้องร่วมมือกันในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนระดับสากล เพื่อที่จะอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟู สุขลักษณะองค์รวมของระบบนิเวศของโลก” นอกจากนี้ ในหลักการที่ 7 ไม่เพียงแต่จะอ้างถึงหลักการให้ความร่วมมือของรัฐ แต่ยังมีการอ้างถึงหลักการที่สำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมหลักการอื่นอีก เช่น หลักการเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันที่แตกต่างกัน (common but differentiated responsibilities) รวมไปถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development)³³

นอกจากนี้ใน Rio Declaration จะเห็นได้ว่า “ความร่วมมือของรัฐ” เป็นสิ่งสำคัญต่อการอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาได้จากหลักการในข้อ 18 และข้อ 19 ของปฏิญญานี้³⁴ ซึ่งจะเห็นว่าความร่วมมือนั้นเกี่ยวเนื่องไปถึงหลักการในเรื่องการแจ้งข้อมูล (Notification) และการปรึกษาหารือ (Consultation) ระหว่างรัฐ ในกรณีที่มีเหตุหรืออุบัติภัยทางธรรมชาติ หรือเหตุฉุกเฉินทางธรรมชาติอื่น ๆ ที่อาจส่งผลในทางที่จะเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากในการแจ้งข้อมูลหรือการปรึกษาระหว่างรัฐ ตั้งแต่สองรัฐขึ้นไปนั้น ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้หากรัฐนั้นปราศจากความร่วมมือระหว่างกัน และแม้ว่าหลักการเกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลและปรึกษาหารือระหว่างรัฐจะไม่ได้มีการกล่าวถึงเรื่องความร่วมมือโดยชัดเจน แต่หลักการทั้งสอง (แจ้งข้อมูลและปรึกษาหารือระหว่างรัฐ) ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักการให้ความร่วมมือของรัฐเช่นกัน³⁵ ที่สามารถกล่าวอ้างเช่นนี้ได้สืบเนื่องจากว่า การพิจารณาเช่นนี้ได้เคยถูกพิจารณาในคดี Land Reclamation³⁶ ระหว่างรัฐคูเวตพิพาท คือ สิงคโปร์และมาเลเซีย โดยคณะตุลาการในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศทางทะเล (ITLOS) ได้พิจารณาเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่ารัฐคูเวตพิพาทนั้น “จะต้องร่วมมือกัน

³² ibid, Principle 7

³³ Pierre-Marie Dupuy and Jorge E. Viñuales, *International Environmental Law* (CUP 2015) 65.

³⁴ Rio Declaration (n 1), Principle 18 and 19

³⁵ Günther Handl, ‘Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration, 1972) and The Rio Declaration on the Environment and Development, 1992’ (United Nations Audiovisual Library of International Law, 5 September 2007)

<http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_e.pdf> accessed 5 September 2018 ; ดูเพิ่มเติม Mari Koyano, ‘The Significance of Procedural Obligation in International Environmental Law: Sovereignty and International Co-operation’ (2011) 54 Japanese Yearbook of International Law 117

³⁶ Case Concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore), ITLOS Case No 12 (2003) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า คดี Land Reclamation)

และเพื่อการนี้จะต้องเข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือกัน”³⁷ (“shall cooperate and shall, for this purpose, enter into consultations forth with...”) โดยคณะตุลาการยังได้พรรณนาต่อว่าข้อมูลใด ๆ ระหว่างรัฐ (คู่พิพาท) นั้น ควรที่จะมีการแลกเปลี่ยนกันอย่างเป็นประจำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติ ตามหน้าที่ และในการให้ความร่วมมือระหว่างรัฐที่ศาลกำหนดไว้ในคำสั่ง³⁸

ประเด็นเรื่องความสำคัญของการให้ความร่วมมือก็ได้ถูกกล่าวซ้ำอีกครั้งในคดี Pulp Mills³⁹ ซึ่งในคดีนี้ แม้ว่าประเด็นเกี่ยวกับหน้าที่การให้ความร่วมมือของรัฐจะไม่ใช่วุฒิสภาแห่งข้อพิพาท แต่ก็กล่าวได้ว่าหลักการ ให้ความร่วมมือของรัฐนั้น มีส่วนต่อการที่รัฐคู่พิพาทจะบรรลุหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ต่อสิ่งแวดล้อม⁴⁰ นอกจากนี้ หน้าที่ในการแจ้งข้อมูลก็ได้ถูกกล่าวถึงเช่นกัน แม้ว่าในคดีนี้หน้าที่ดังกล่าวจะมีสาเหตุ จากการที่รัฐคู่พิพาทได้มีความตกลงในรูปแบบของสนธิสัญญาระหว่างกันก็ตาม โดยในความตกลงนั้นได้กำหนด เกี่ยวกับหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลว่า “เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างรัฐคู่สัญญา” โดยมีรายละเอียดดังนี้

“ในความเห็นของศาล หน้าที่ในการแจ้งข้อมูลถูกกำหนดเพื่อเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของความร่วมมือ ระหว่างรัฐคู่สัญญา เพื่อให้รัฐต่าง ๆ นั้น ประเมินผลกระทบของกิจกรรมตามแผนที่ต่อเนื่องน้ำบนพื้นฐานของข้อมูล ที่สมบูรณ์ และหากจำเป็น เพื่อให้รัฐคู่สัญญาสามารถเจรจาถึงการปรับปรุงแผนการนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้น”⁴¹ (เน้นโดยผู้เขียน)

จากที่กล่าวมาข้างต้น พึงสังเกตได้ว่าความเชื่อมโยงของหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ในคดีนี้ เช่น การแจ้งข้อมูล นำไปสู่หน้าที่ในการให้ความร่วมมือและเจรจาระหว่างรัฐได้ ซึ่งในคดีนี้ ถึงแม้ว่าหน้าที่ที่กล่าวมานั้นสืบเนื่องจาก การที่รัฐคู่พิพาทได้มีสนธิสัญญาระหว่างกัน แต่ก็กล่าวได้ว่าความเชื่อมโยงอย่างมีนัยยะสำคัญของหน้าที่ ในการให้ความร่วมมือและหน้าที่อื่น ๆ เช่น การแจ้งข้อมูล การเจรจา และการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ดังที่เห็นได้จากย่อหน้าในคำพิพากษาแห่งคดีนี้ข้างต้น สามารถเห็นได้ว่าหน้าที่ให้ความร่วมมือมีความเกี่ยวข้อง อย่างใกล้ชิดต่อหน้าที่กระทำการอื่น ๆ รวมไปถึงการแจ้งข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลจนสามารถเข้าใจได้ ว่า “ความร่วมมือนั้นขึ้นอยู่กับ การแจ้งข้อมูลและการปรึกษาหารือ” (“cooperation is hinged on notification and consultation.”)⁴²

จะเห็นได้ว่า ในหลายคดีที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับหน้าที่ในการให้ความร่วมมือ ได้แสดงให้เห็น ว่ามีหลายการกระทำหรือหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐเช่นกัน ที่ย่อมจำเป็นต่อการที่จะอำนวยความสะดวกและส่งผล ให้หน้าที่ที่ให้ความร่วมมือของรัฐนั้นสมบูรณ์ อันได้แก่ หน้าที่ในการปรึกษาหารือ แจ้ง และแลกเปลี่ยนข้อมูล

³⁷ ibid 27.

³⁸ ibid

³⁹ Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), [2006] ICJ Rep. 113 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า คดี Pulp Mills)

⁴⁰ ibid, paragraph 102

⁴¹ ibid, paragraph 113 โดยมีข้อความเดิมว่า “In the opinion of the Court, the obligation to notify is intended to create the conditions for successful co-operation between the parties, enabling them to assess the plan’s impact on the river on the basis of the fullest possible information and, if necessary, to negotiate the adjustments needed to avoid the potential damage that it might cause.” (เน้นโดยผู้เขียน)

⁴² Phoebe N. Okowa, ‘Procedural Obligations in International Environmental Agreement’ (1996) 67 British Yearbook of International Law, 275-333; ดูเพิ่มเติม คดี Land Reclamation Case (n 36)

ระหว่างรัฐ⁴³ โดยในคดี Lac Lanoux⁴⁴ ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการผันน้ำระหว่างฝรั่งเศสและสเปนก็ได้กล่าวว่า รัฐที่มีกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น (รัฐข้างเคียง) ควรที่จะปรึกษาหารือและให้ความร่วมมือกับรัฐนั้น⁴⁵ อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการปรึกษาหารือและหน้าที่ให้ความร่วมมือระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่ได้ต้องการถึงขนาดที่ให้รัฐที่เกี่ยวข้องต้องทำตามหน้าที่นั้นจนสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในลักษณะของการมีสนธิสัญญาระหว่างกัน จึงจะถือว่าได้ทำตามหน้าที่ให้ความร่วมมือกันแล้ว⁴⁶ หรืออาจกล่าวได้ว่าหน้าที่ในการให้ความร่วมมือของรัฐนั้น เป็นหน้าที่กระทำหรือหน้าที่ที่ต้องการให้มีการกระทำบางอย่าง ซึ่งมีข้อพิจารณาว่าการกระทำนั้นได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพื่อให้บรรลุหน้าที่นั้นมากกว่าการที่จะมุ่งหมายให้เกิดผลตามที่ประสงค์จากการกระทำนั้น ๆ⁴⁷ ทั้งนี้สาระสำคัญของหน้าที่ในการให้ความร่วมมือที่สามารถพิจารณาได้จากคดี Lac Lanoux คือ

1) รัฐต้นกำเนิดของกิจกรรม (ที่อาจก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม) ต้องปรึกษาและให้ความร่วมมือกับรัฐที่จะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมที่เกิดในรัฐต้นกำเนิดของกิจกรรมนั้น และ

2) การปรึกษาหารือและให้ความร่วมมือกันนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐต้นกำเนิดของกิจกรรม (ที่อาจก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม) จะต้องได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากรัฐอื่นก่อน เพื่อที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งรัฐตน⁴⁸

ในภายหลัง ข้อสรุปข้างต้นนั้นก็ได้กลายมาเป็นหลักในการพิจารณาเบื้องต้นต่อการพัฒนาความตกลงในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการใช้แม่น้ำสากลที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อการเดินเรือ (UN Watercourse Convention)⁴⁹ ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการคุ้มครองทรัพยากรร่วมในเรื่องน้ำเช่นกัน นอกจากนี้ การพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าวยังเป็นต้นแบบของการพิจารณาด้านความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อนบ้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรร่วม (shared resources) อีกด้วย ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ในการพิจารณาคดี Lac Lanoux จะไม่ได้มีการยืนยันถึงสถานะทางกฎหมายของหน้าที่ให้ความร่วมมือระหว่างรัฐก็ตาม แต่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรึกษาหารือหรือการให้ความร่วมมือนั้น ได้ถูกกล่าวถึงเช่นเดียวกันในคดีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอันเป็นทรัพยากรร่วมในคดีที่เกิดขึ้นภายหลังเช่นกัน คือ คดี Gabčíkovo-Nagymaros ซึ่งในคดีนี้ได้มีการกล่าวถึงหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ (due diligence) ซึ่งในที่นี้ หมายถึงการตรวจสอบเพื่อระมัดระวัง

⁴³ Jon M. Van Dyke and Sherry P. Broder, 'International Agreements and Customary International Principles Providing Guidance for National and Regional Ocean Policies' in Biliana Cicin-Sain, David Vanderzwaag and Miriam C. Balgos (eds), *Routledge Handbook of National and Regional Ocean Policies* (Routledge 2012) 54-55.

⁴⁴ คดี Lake Lanoux (n 22)

⁴⁵ ibid

⁴⁶ ibid 25.

⁴⁷ Okowa, 'Procedural Obligations in International Environmental Agreement' (n 42) 307; ดูเพิ่มเติม Birnie, Boyle and Redgwell (n 11) 178.

⁴⁸ Birnie, Boyle and Redgwell, *International Law and the Environment* (n 11) 178; ดูเพิ่มเติม Stephens, *International Courts and Environmental Protection* (n 8) 171.

⁴⁹ Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, conclusion on 21 May 1997, 36 ILM 700 (1997) (ต่อไปเรียกว่า Watercourse Convention); ดูเพิ่มเติม Stephens, *International Courts and Environmental Protection* (n 8) 171; Birnie, Boyle and Redgwell, *International Law and the Environment* (n 11) 177.

ไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการกล่าวอ้างถึงหน้าที่ในการให้ความร่วมมือเช่นกันว่า “ในกรณีที่มีการตรวจสอบ (due diligence) เป็นหน้าที่ลำดับแรกที่ต้องใช้เพื่อพิจารณาถึงการจัดการความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน การให้ความร่วมมือย่อมเป็นหน้าที่ลำดับที่สอง”⁵⁰

ในคดี Gabčíkovo-Nagymaros ซึ่งมีข้อพิพาทว่า รัฐคู่พิพาทนั้น มีหน้าที่ในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งก่อนและหลังจากที่มีการดำเนินกิจกรรมของรัฐ เพื่อที่จะได้มีการดูแล (monitor) ความเสี่ยงที่อาจเกิดหรือเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม⁵¹ ซึ่งในกรณีนี้ หน้าที่ในการให้ความร่วมมือและเจรจา ก็เป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน โดยศาลที่พิจารณาคดีนี้ก็ได้อาศัยหลักการให้ความร่วมมือดังที่ได้ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการใช้แม่น้ำสากล ที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อการเดินเรือ แม้ว่าในเวลาทีพิจารณาคดี อนุสัญญาดังกล่าวยังไม่ได้มีผลใช้บังคับก็ตาม โดยส่วนของคำพิพากษาในคดีที่มีการอ้างถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการใช้แม่น้ำสากลที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อการเดินเรือปรากฏในย่อหน้าที่ 147 ของคำพิพากษา โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

“การเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งของมาตรการร่วมกันสามารถที่จะสะท้อนถึงประโยชน์สูงสุดของความเข้าใจในการใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลายด้านที่กำหนดในสนธิสัญญา (ระหว่างรัฐคู่พิพาท) ซึ่งเป็นไปตามข้อ 5 บรรทัดที่ 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการใช้แม่น้ำสากลที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อการเดินเรือซึ่งได้กำหนดว่า

“รัฐในทางน้ำต้องเข้ามีส่วนร่วมในการใช้ พัฒนา และคุ้มครองแม่น้ำสากล ในลักษณะที่เป็นธรรมและเหมาะสมในการเข้าร่วมนั้น รวมไปถึงทั้งสิทธิในการใช้และหน้าที่ในการให้ความร่วมมือในการคุ้มครองและพัฒนาแม่น้ำด้วย ตามที่กำหนดในอนุสัญญานี้ (อ้างถึงเอกสาร General Assembly doc. A/51/869 ลงวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1997)”⁵²

ในกรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้การใช้หลักการให้ความร่วมมือของรัฐในการพิจารณาเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกันมีความสำคัญเป็นอย่างมากในคดี Lac Lanoux และคดี Gabčíkovo-Nagymaros⁵³ การใช้หลักการนี้ก็ยังคงปรากฏในบริบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการหรือการป้องกันมลภาวะข้ามพรมแดนเช่นกัน⁵⁴ ซึ่งทั้งหมดนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงหลักฐานว่า หลักการให้ความร่วมมือของรัฐนั้นเป็นส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งของหน้าที่ของรัฐที่จะต้องป้องกันไม่ให้เกิดมลภาวะข้ามพรมแดน อันเป็นหลักการเบื้องต้นดั้งเดิมในการพิจารณาเรื่องการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ที่จะส่งผลกระทบต่อรัฐอื่นในคดี Trail Smelter ที่กล่าวไปเบื้องต้น เพราะลักษณะของสิ่งแวดล้อมนั้นแท้จริงแล้วมีความเชื่อมโยงกันอย่างไร้พรมแดน

ทั้งนี้ ส่วนคำอธิบายเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับการให้ความร่วมมือของรัฐ ในประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าหน้าที่ของรัฐที่ต้องเข้าเจรจา (กับรัฐที่เกี่ยวข้อง) นั้นควรเป็นอย่างไร ก็ได้รับการขยายความมากขึ้น โดยมีการกล่าวถึง

⁵⁰ Ibid, 175. โดยมีข้อความเดิมคือ “it is stated that due diligence includes the duty to perform an EIA and the duty to notify the risk”

⁵¹ คดี Gabčíkovo-Nagymaros (n 23)

⁵² Ibid paragraph 147

⁵³ Stephens, *International Courts and Environmental Protection* (n 8) บทที่ 6; ดูเพิ่มเติม Alan E. Boyle, ‘The Principle of Co-operation: The Environment’ in Vaughan Lowe and Colin Warbrick (eds), *The United Nations and the Principle of International Law: Essays in Memory of Michael Akehurst* (Routledge 1994) 122.

⁵⁴ Ibid (n 53) 124-126.

หน้าที่ในการเจรจาในคดี North Sea Continental Shelf ซึ่งได้กล่าวถึงการเจรจาระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องในคดีว่า ในการเจรจานั้น “ควรเป็นการเจรจาที่มีความหมาย ซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ยืนยันในความเห็นของตนเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติม”⁵⁵ อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาระหว่างรัฐ ที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ หรือจะเกิดขึ้นนั้น ไม่ได้ถูกกำหนดว่าในการเจรจานั้นจะต้องนำไปสู่ข้อตกลงในรูปแบบของสนธิสัญญาเมื่อได้เจรจาแล้ว หรือแม้กระทั่งได้มีคำพิพากษาให้มีการเจรจาแล้วก็ตาม⁵⁶ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นไปในการเดียวกันกับการพิจารณาเกี่ยวกับรายละเอียดของการเจรจาของรัฐในคดี Lac Lanoux ที่กล่าวมาข้างต้นเช่นกัน

นอกจากนี้ หน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐก็ได้ถูกเน้นย้ำถึงความสำคัญอีกครั้งในคดี MOX Plant⁵⁷ อันเป็นข้อพิพาทระหว่างสหราชอาณาจักรกับไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับการพิจารณาข้อกำหนดแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) โดยได้มีการพิจารณาถึงหน้าที่ให้ความร่วมมือไว้เช่นกัน เนื่องจากหน้าที่ให้ความร่วมมือก็ได้อยู่กระπουอยู่ใน UNCLOS ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในการพิจารณา คดีนี้บทบาทของหน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐได้ถูกกล่าวถึง ดังนี้

“หน้าที่ให้ความร่วมมือเป็นหลักการพื้นฐานในการป้องกันมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ภายใต้บทบัญญัติในภาค 12 ของอนุสัญญานี้ และหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งย่อมส่งผลให้คณะตุลาการย่อมพึงรักษหลักการนั้นไว้ภายใต้ข้อ 290 ของอนุสัญญานี้”⁵⁸

ในคดีนี้ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงหน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐภาคีที่จะต้องประกอบไปด้วย “การแลกเปลี่ยน ข้อมูลที่เกี่ยวกับความเสี่ยงหรือผลกระทบของการดำเนินกิจกรรมของการทำ MOX”⁵⁹ ซึ่งข้อความที่อ้างถึงนี้ เกี่ยวข้องกับหน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐที่เป็นพื้นฐานของการป้องกันมลภาวะและหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแตกต่างจากการมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งในกรณีนี้อาจเป็นเหตุผลในการพิจารณาข้อพิพาทภายใต้ UNCLOS นี้ โดยให้ถือว่าหลักการให้ความร่วมมือของรัฐนั้นเป็นไปเพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล ดังที่ปรากฏในข้อ 197 ในภาค 12 ของ UNCLOS⁶⁰ ที่มีการสรุปเช่นนี้ เนื่องจากข้อพิพาทอยู่ภายใต้บริบทที่คณะผู้พิพากษาต้องอาศัยบทบัญญัติ ภายใต้ UNCLOS ในการวินิจฉัย และอ้างอิงถึงตัวบทกฎหมายแห่งอนุสัญญาอันเป็นกฎหมายที่ต้องใช้ในการพิจารณา

⁵⁵ North Sea continental Shelf (Germany v Denmark), 1969 I.C.J. Reports 3 (ต่อไปนี้จะเรียกว่าคดี North Sea continental Shelf) p. 47, ย่อหน้า 85 ข้อความดั้งเดิมคือ “...meaningful, which will not be the case when either of them insists upon its position without contemplating any modification of it.”

⁵⁶ Birnie, Boyle and Redgwell, *International Law and the Environment* (n 11) 179.; ดูเพิ่มเติม Stephens, *International Courts and Environmental Protection* (n 8) 185-186.

⁵⁷ คดี MOX Plant Case (n 24)

⁵⁸ ibid paragraph 82 ซึ่งมีข้อความเดิมคือ “the duty to cooperate is a fundamental principle in the prevention of pollution of the marine environment under Part XII of the Convention and general international law and that right arose therefrom which the Tribunal may consider appropriate to preserve under article 290 of the Convention”

⁵⁹ ibid, paragraph 84 ซึ่งมีข้อความเดิมคือ “exchanging information concerning the risks or effects of the operation of the MOX Plant.”

⁶⁰ UNCLOS (n 18) Article 197

4. บทสรุป

จากคดีระหว่างประเทศหลายคดีที่ได้มีการอ้างอิงไปข้างต้น เช่น คดี MOX Plant หรือ Pulp Mill ได้แสดงให้เห็นว่า หลักการให้ความร่วมมือของรัฐนั้นเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในบริบทที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการให้ความร่วมมือของรัฐที่ได้มีการกล่าวถึงในคดีระหว่างประเทศในช่วงแรกเริ่มนั้น จะเห็นได้ว่าอยู่ในบริบทที่เป็นการกำหนดให้มีความร่วมมือกันในระดับภูมิภาคหรืออยู่ในวงจำกัดเพียงรัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งเป็นเพราะศาลย่อมไม่อาจกำหนดหรือพิจารณาให้การที่รัฐต้องทำตามหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น มีผลผูกพันต่อรัฐอื่นที่ไม่ใช่รัฐคู่พิพาทในคดีที่ศาลกำลังพิจารณาอยู่ได้ แต่เป็นที่น่าสนใจว่า ในการให้ความเห็นแนะนำเกี่ยวกับองค์การประมงระดับอนุภูมิภาค (การให้ความเห็นสำหรับ SRFC)⁶¹ ซึ่งได้มีการเสนอขอคำแนะนำต่อ ITLOS ในปี พ.ศ. 2558 เพื่อให้พิจารณาเกี่ยวกับหน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้บริบทของ UNCLOS และอนุสัญญาระดับภูมิภาคและระดับอนุภูมิภาค ในการจัดการเกี่ยวกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม (illegal unreported and unregulated fishing หรือ IUU fishing) นั้น ศาลได้ให้ความเห็นอันเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือของภูมิภาคแห่งอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรปลาร่วมกันระหว่างรัฐในองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค หรือระดับอนุภูมิภาค ตามที่กำหนดในข้อ 63 ของ UNCLOS รวมไปถึงการให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์ปลาที่มีลักษณะการย้ายถิ่นอย่างมากตามข้อ 64 ของ UNCLOS⁶² โดยในการพิจารณาให้ความเห็นแนะนำของศาลมีความมุ่งหมายในการวินิจฉัยเกี่ยวกับหน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐ โดยเห็นไปในทางพิจารณาเช่นกันว่า หน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐนั้น มีนัยยะสำคัญและเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรร่วมกันภายใต้ข้อ 61 และข้อ 62 ของ UNCLOS รวมไปถึงหน้าที่ทั่วไปในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามที่กำหนดในข้อ 192 ของ UNCLOS ด้วย⁶³ โดยเมื่อเป็นการพิจารณาให้ความเห็นแนะนำ ลักษณะของการวินิจฉัยจึงมีผลเป็นการทั่วไปที่มุ่งหมายให้การตีความหรือพรรณถึงหลักการให้ความร่วมมือของรัฐ ซึ่งสามารถใช้ได้กับทุกรัฐที่เป็นภาคีใน UNCLOS ไม่ใช่เพียงแต่มุ่งหมายให้มีผลต่อรัฐคู่พิพาทเท่านั้น

นอกเหนือไปจากการเน้นย้ำถึงหน้าที่การให้ความร่วมมือของรัฐตามกฎหมายที่ถูกใช้ในการพิจารณาคดีระหว่างรัฐคู่พิพาทที่แสดงในคดีต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว หน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐนั้นยังได้ถูกระบุหรือกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่สำคัญในหลายข้อของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีรัฐภาคีเป็นจำนวนมาก เช่น หน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐปรากฏในข้อ 197 ของ UNCLOS ในข้อ 5 ของ CBD และข้อ 5 ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Convention)⁶⁴ และยังปรากฏในตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย (non-binding instruments) เช่น ในเอกสารแนวทางสำหรับพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลที่จัดทำโดย IUCN⁶⁵

ความสำคัญและการพิจารณาเกี่ยวกับหน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐนั้น ที่ได้ปรากฏอยู่ในทั้งคดีระหว่างประเทศ และเอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นการยืนยันถึงการพัฒนาของหลักการ

⁶¹ Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, ITLOS คดีหมายเลขที่ 21, เมษายน ค.ศ. 2015 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า การให้ความเห็นสำหรับ SRFC)

⁶² ibid paragraphs 199, 203, 207

⁶³ ibid paragraphs 207, 219

⁶⁴ Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (ลงนามเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1971, มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1975) 996 UNTS 245 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า Wetland Convention)

⁶⁵ Graeme Kelleher, *Guidelines for Marine Protected Areas* (IUCN 1999) 1-2.

ให้ความร่วมมือ ซึ่งอาจเริ่มจากการอยู่ในสถานะเป็นเพียงหลักการทั่วไป (general principle) จนนำไปสู่การถูกบัญญัติไว้ในอนุสัญญาต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศอันมีสภาพบังคับต่อรัฐภาคี ดังที่ปรากฏในหลายอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมดังที่กล่าวข้างต้น⁶⁶ นอกจากนี้ ไม่เพียงแค่ว่าหน้าที่ในการให้ความร่วมมือของรัฐจะมีความชอบด้วยกฎหมายในบริบทที่ถูกนำไปบัญญัติไว้ในอนุสัญญาต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้จากในคดีระหว่างประเทศที่ยกมาเป็นตัวอย่างในการอธิบายถึงรายละเอียดของหน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐนี้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ คดี เช่น ในคดี Gabčíkova-Nagymaros และการให้ความเห็นแนะนำเกี่ยวกับองค์การประมงระดับอนุภูมิภาค (Advisory Opinion for SRFC) ซึ่งก็ได้พรรณนาให้เห็นว่า รายละเอียดของหน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐนั้น รวมไปถึงการเจรจา⁶⁷ การปรึกษาหารือ การแจ้งข้อมูล⁶⁸ และแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน⁶⁹ โดยในรายละเอียดทั้งหมดที่กล่าวรวมกันแล้ว ได้แสดงให้เห็นว่า แท้จริงแล้วหลักการให้ความร่วมมือของรัฐเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง และพัฒนาการของหน้าที่นี้เป็นรากฐานสำคัญ ดังที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ และถูกเน้นย้ำหลายครั้งในหลายคดี จนอาจกล่าวได้ว่า หน้าที่ให้ความร่วมมือของรัฐนั้นมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁷⁰ ซึ่งการที่หน้าที่การให้ความร่วมมือมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้น ย่อมจะมีผลผูกพันต่อรัฐทุกรัฐ⁷¹ ถึงแม้รัฐนั้นอาจจะไม่ได้เป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาที่มีบทบัญญัติให้รัฐต้องให้ความร่วมมือก็ตาม

⁶⁶ Shelton, *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System* (n 28) 223-224.

⁶⁷ คดี North Sea continental Shelf (n 55) paragraph 85

⁶⁸ คดี Pulp Mills Case (n 39) paragraph 113

⁶⁹ คดี Lake Lanoux Arbitration (n 22)

⁷⁰ Stephens, *International Courts and Environmental Protection* (n 8) 4; ดูเพิ่มเติม Birnie, Boyle and Redgwell, *International Law and the Environment* (n 11) 175.

⁷¹ Rosalyn Higgins, *Problem and Process: International Law and How We Use It* (OUP 1995) 18-19; ดูเพิ่มเติม Hugh Thirlway, *The Sources of International Law* (OUP 2004) บทที่ 3